

Istituto di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – POLIS
Institute of Public Policy and Public Choice – POLIS

POLIS Working Papers n. 222

August 2015

**Il diritto al cibo adeguato
Tutela internazionale, costituzionale e locale
di un diritto fondamentale “nuovo”**

Maria Bottiglieri

[pagina bianca]



Dipartimento di Giurisprudenza, Scienze Politiche, Economiche e Sociali (DiGSPES)

**Dottorato di Ricerca in
“Autonomie Locali, Servizi Pubblici e Diritti di Cittadinanza”**

**XXVII Ciclo
Coordinatore Scientifico: Prof. Renato Balduzzi**

**Il diritto al cibo adeguato.
Tutela internazionale, costituzionale e locale
di un diritto fondamentale “nuovo”**

Dottoranda: Maria Bottiglieri

Relatore: Prof. Chiara Tripodina

Tesi discussa presso la Sala Lauree di Palazzo Borsalino, Alessandria, 5 Giugno 2015

INDICE

INDICE.....	3
CAPITOLO 1. PERCHÉ UNA RICERCA SUL DIRITTO AL CIBO ADEGUATO: UNA RISPOSTA GIURIDICA ADEGUATA AL PROBLEMA DELLA FAME.....	11
1. Descrizione del problema.....	13
1.1. Piano e metodologia della ricerca.....	20
1.2. Perché indagare il diritto al cibo come diritto fondamentale.....	25
2. Il cibo. Definizione.....	27
3. Il diritto “fondamentale” al cibo adeguato (o all’alimentazione adeguata). Definizione.....	30
3.1. I contenuti del diritto al cibo adeguato.....	30
3.2. I contenuti dell’obbligo di tutelare il diritto al cibo adeguato.....	34
3.3. Il diritto dell’alimentazione: differenze.....	37
4. Per una storia del diritto al cibo adeguato. Metodologia.....	39
4.1. Oggetto e funzione della storia del diritto al cibo.....	40
4.2. Le posizioni giuridiche che attraversano la storia del diritto al cibo: privilegi collettivi vs. diritti individuali.....	41
4.3. Quali fonti per una “storia del diritto al cibo adeguato”?.....	43
PARTE PRIMA. NUTRIRSI SUL PIANETA. LA TUTELA INTERNAZIONALE DEL DIRITTO AL CIBO ADEGUATO.....	45
CAPITOLO 2. ARGOMENTI PER UNA STORIA INTERNAZIONALE DELL’ACCESSO AL CIBO ADEGUATO: IL PARADIGMA DELLO SPAZIO MEDITERRANEO.....	47
1. La storia dell’accesso al cibo nello spazio euro-mediterraneo come paradigma della storia del diritto al cibo adeguato.....	49
1.1. Il cibo accettabile dalla cultura alimentare del mondo classico.....	49
1.2. Il cibo accettabile dalla cultura alimentare germanica.....	50
1.3. Il cibo accettabile secondo la nuova cultura alimentare medioevale.....	51
2. Accedere a un cibo adeguato al proprio “stile di vita”.....	52
2.1. L’accesso al cibo del povero e l’accesso al cibo del ricco.....	53
2.2. Accedere al cibo in città e nel contado.....	56
3. Accedere a un cibo accettabile dal punto di vista della propria identità religiosa.....	59
3.1. L’accesso al cibo dei cristiani.....	59
3.2. L’accesso al cibo secondo la cultura alimentare islamica.....	60
3.3. Mangiare alla giudia.....	61
4. L’Europa e l’accettabilità culturale delle tradizioni gastronomiche asiatica, africana e americana.....	62
5. Il diritto al cibo tra globalizzazione e glocalizzazione.....	66
CAPITOLO 3. IL DIRITTO AL CIBO ADEGUATO NELLE FONTI INTERNAZIONALI.....	69
1. Il diritto al cibo adeguato nelle carte universali di tutela dei diritti umani: cenni storici, fonti, tipologia di tutela e profili di giustiziabilità.....	71
1.1. La tutela del diritto al cibo adeguato nel sistema di monitoraggio e reporting delle Nazioni Unite” e nella giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia.....	72
1.2. Il diritto al cibo nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali: tutela e profili di giustiziabilità.....	75
1.3. Il diritto al cibo nel Patto internazionale sui diritti civili e politici: tutela e profili di giustiziabilità.....	76
1.4. Dall’aiuto all’assistenza alimentare: la Food Assistance Convention.....	79
2. Il diritto al cibo nelle carte internazionali che tutelano le persone vulnerabili.....	81

2.1. <i>Le donne</i>	81
2.2. <i>I fanciulli</i>	83
2.3. <i>Le carte che vietano discriminazioni (razziali, religiose o per disabilità)</i>	84
2.4. <i>I contadini e i pescatori</i>	85
2.5. <i>I popoli indigeni</i>	87
2.6. <i>I rifugiati per fame</i>	87
2.7. <i>I detenuti</i>	88
3. Il diritto al cibo in tempo di guerra	90
3.1. <i>Il diritto al cibo dei civili che si trovano in luoghi ove si svolgono conflitti armati</i>	90
3.2. <i>Il diritto al cibo come limite all'embargo e alle procedure di peace keeping</i>	92
4. Il kairòs del diritto al cibo	93
5. Qualificazione del diritto al cibo adeguato nell'ordinamento onusiano e standard di tutela	96
CAPITOLO 4. LA TUTELA DEL DIRITTO AL CIBO NELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI REGIONALI	99
1. La regionalizzazione della tutela del diritto al cibo adeguato.....	101
2. Americhe.....	102
2.1. <i>Le carte regionali che riconoscono il diritto al cibo</i>	102
2.2. <i>Il sistema della tutela e giustiziabilità del diritto al cibo: la Commissione e la Corte</i>	104
3. Africa	106
3.1. <i>Le carte regionali che riconoscono il diritto al cibo</i>	106
3.2. <i>Il sistema della tutela e giustiziabilità del diritto al cibo: la Commissione, il Comitato di esperti sui diritti e il benessere dei bambini e la Corte</i>	109
4. Asia	111
5. Le Organizzazioni internazionali di matrice islamica.....	112
6. L'Europa. Rinvio cap. V.....	113
7. Qualificazione del diritto "fondamentale" al cibo adeguato nelle carte internazionali regionali e standard di tutela	114
CAPITOLO 5. IL DIRITTO AL CIBO NEL DIRITTO COSTITUZIONALE COMPARATO.	117
1. Tracce di diritto al cibo nella storia del diritto costituzionale comparato.....	119
2. Protezione costituzionale del diritto al cibo adeguato nel mondo	125
2.1. <i>Riconoscimento esplicito e diretto del diritto al cibo inteso quale diritto fondamentale o come parte di altro diritto fondamentale</i>	126
2.2. <i>Riconoscimento implicito del diritto al cibo nei diritti fondamentali in senso ampio</i>	128
2.3. <i>Riconoscimento esplicito del diritto al cibo adeguato come obiettivo o principio direttivo delle politiche statali</i>	132
2.4. <i>Riconoscimento indiretto del diritto al cibo, attraverso l'interpretazione giurisprudenziale di altri diritti fondamentali</i>	134
2.5. <i>L'applicabilità diretta dei trattati internazionali sui diritti umani che riconoscono il diritto al cibo adeguato.</i>	134
3. La legislazione ordinaria. Il drafting normativo sul diritto al cibo adeguato dopo le Linee guida volontarie della FAO e la Guida sulla legiferazione in materia di diritto al cibo	137
4. Profili di giustiziabilità e tecniche di tutela del diritto al cibo nella giustizia costituzionale comparata	140
4.1. <i>Ricorso individuale</i>	141
4.2. <i>Ricorso collettivo (class action) e di interesse pubblico (public interest litigation)</i>	141
4.3. <i>La procedura dell'Amparo e della Tutela</i>	141
4.4. <i>Il ruolo delle istituzioni nazionali di tutela dei diritti dell'uomo</i>	143
5. Diritto al cibo ed esigibilità. Casi studio emblematici di tutela giuridica del diritto al cibo ...	143
5.1. <i>Il diritto al cibo nel sistema giuridico del Sud Africa</i>	144
5.2. <i>Il diritto al cibo nel sistema giuridico di tutela dell'India</i>	148

5.3. <i>Il diritto al cibo nel sistema giuridico del Brasile</i>	153
6. Qualificazione del diritto “fondamentale” al cibo adeguato nel diritto costituzionale comparato e standard di tutela	156
CAPITOLO 6. IL DIRITTO AL CIBO ADEGUATO IN EUROPA.....	161
1. Lo spazio europeo di tutela del diritto al cibo adeguato	163
2. Il Consiglio d'Europa	163
2.1. <i>Il diritto al cibo nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo</i>	164
2.1.1. <i>I casi in cui la violazione del diritto al cibo si traduce in trattamento inumano o degradante</i>	166
2.1.2 <i>I casi in cui la violazione del diritto al cibo si traduce in tortura</i>	168
2.2. <i>Le violazioni del diritto al cibo monitorate dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti</i>	170
2.3. <i>Il diritto al cibo e la Carta sociale europea</i>	172
2.4. <i>“Il cibo è il nostro più fondamentale bisogno e diritto”: la svolta della ris. n. 1957/2013</i> ...	174
2.5. <i>Qualificazione del diritto al cibo adeguato nel Consiglio d'Europa e standard di tutela</i>	178
3. L'Unione europea	178
3.1. <i>Prima ipotesi: il diritto al cibo come punto di equilibrio tra legislazione alimentare e normativa sulla cooperazione con i Paesi terzi</i>	179
3.1.1. <i>Le legislazione alimentare</i>	179
3.1.2. <i>Il diritto agrario tra PAC (Politica agricola comune) e tutela dei prodotti “tipici”</i>	183
3.1.3. <i>La normativa europea in materia di cooperazione internazionale con i Paesi Terzi</i>	186
3.2. <i>Seconda ipotesi: il diritto al cibo adeguato europeo come punto di convergenza dei principi fondamentali sanciti dalla Carta di Nizza</i>	190
3.2.1. <i>Il diritto al cibo adeguato e la dignità umana (art. 1)</i>	193
3.2.2. <i>Il diritto al cibo adeguato tra diritto alla vita (art. 2) e diritto all'integrità della persona (art. 3)</i>	195
3.2.3. <i>Il diritto al cibo adeguato e il principio di uguaglianza e non discriminazione (artt. 20, 21 e 22)</i>	197
3.3. <i>Terza ipotesi: il diritto al cibo adeguato come punto di convergenza tra i principi della Carta di Nizza e la normativa dei Trattati</i>	198
PARTE SECONDA. NUTRIRSI NEL “BEL PAESE”. IL DIRITTO AL CIBO NELLA LEGALITÀ COSTITUZIONALE.....	201
CAPITOLO 7. FONTI PER LA STORIA DEL DIRITTO ITALIANO AL CIBO ADEGUATO .	203
1. Le fonti della storia italiana del diritto al cibo adeguato. Età medioevale e moderna.....	205
1.1. <i>Fonti “locali”</i>	205
1.2. <i>La legislazione “sovrana”</i>	207
1.3. <i>Uno sguardo al diritto comune</i>	209
2. Età contemporanea: le dichiarazioni dei diritti e le prime costituzioni degli stati italici.....	210
CAPITOLO 8. I FONDAMENTI DEL DIRITTO AL CIBO ADEGUATO NELLA COSTITUZIONE ITALIANA: PRINCIPI FONDAMENTALI E RAPPORTI CIVILI	215
1. Le strade del diritto al cibo: dalla Costituente alla Costituzione	217
1.1. <i>«La Costituente vi darà pane e lavoro ... ma il lavoro è soprattutto un mezzo per procurarsi il pane»: tracce di diritto al cibo adeguato nel dibattito dell'Assemblea costituente</i>	219
1.2. <i>Brevi note a margine della rilettura degli Atti della Costituente alla luce del right to food approach</i>	230
1.3. <i>Dall'assenza di un'esplicita norma di tutela a una rilettura “olistica” del testo costituzionale basata sul “right to food approach”</i>	231
2. L'ingresso in Costituzione del diritto al cibo adeguato tramite l'art. 117.1.Cost.....	232
2.1. <i>I trattati internazionali</i>	232

2.2. <i>L'ordinamento dell'Unione europea</i>	235
3. <i>La sovranità alimentare spetta al popolo “che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione” (art. 1 Cost.)</i>	236
4. <i>Il diritto al cibo adeguato nei “principi fondamentali”</i>	239
4.1. <i>La “dignità” come nocciolo duro del diritto al cibo adeguato e chiave di lettura della tutela costituzionale del diritto al cibo (artt. 3, 32, 36, 41 Cost.)</i>	239
4.2. <i>Il diritto al cibo adeguato: tra diritto inviolabile e dovere inderogabile (art. 2 Cost.)</i> ...	241
4.2.1 <i>Il cibo come diritto inviolabile</i>	241
4.2.2. <i>Il cibo come dovere inderogabile. Il dovere di nutrire gli affamati tra principio di “solidarietà alimentare” e principio di “fraternità conviviale”</i>	244
4.2.3. <i>Il cibo e il principio del pluralismo sociale</i>	250
4.3. <i>Diritto al cibo adeguato tra principio di uguaglianza formale e sostanziale (art 3 Cost.)</i>	251
4.4. <i>Il diritto al cibo adeguato tra principio laburista e diritti dei lavoratori (artt. 1, 4 Cost. e artt. 35-38 Cost.)</i>	255
4.4.1. <i>Il cibo e il principio laburista</i>	255
4.4.2. <i>Il cibo e il diritto di lavoratori (artt. 35-38 Cost.)</i>	256
4.4.3. <i>Il cibo e il diritto dei non lavoratori. Le misure che attuano il diritto al cibo di disoccupati e inoccupati: in particolare il reddito di cittadinanza.</i>	260
4.5. <i>Diritto al cibo adeguato tra diritti culturali e promozione della cultura e ricerca scientifica (art. 9.1 e art. 33.1 e 33.6 Cost.)</i>	263
4.6. <i>Diritto al cibo adeguato tra tutela del paesaggio (art. 9 Cost.) e dell'ambiente (Art. 9.2 e 32 Cost.)</i>	265
4.6.1. <i>La tutela dei paesaggi del cibo e del cibo “patrimonio storico e artistico della Nazione”</i>	266
4.6.2. <i>Dalla tutela di un ambiente salubre all'agroecologia</i>	268
4.7. <i>Il diritto al cibo tra guerra e pace (art. 11 Cost.)</i>	273
4.8. <i>L'affamato come soggetto di diritto. Il diritto al cibo adeguato del cittadino, dello straniero, del rifugiato e dell'avente diritto d'asilo</i>	277
5. <i>Il diritto al cibo adeguato nei “Rapporti civili”: il cibo come libertà inviolabile.</i>	280
5.1. <i>Il diritto inviolabile di autodeterminarsi nell'esercizio del diritto al cibo e il dovere di rispettare il diritto al cibo di chi i trova in stato di soggezione</i>	280
5.1.1. <i>Il diritto al cibo dei detenuti: dal cibo insufficiente al cibo che tortura</i>	283
5.1.2 <i>Il diritto al cibo dei malati: tra degenza ospedaliera e nutrizione domiciliare</i>	293
5.1.3. <i>Il diritto al cibo dei militari</i>	296
5.2. <i>Tracce di diritto al cibo nella inviolabilità del domicilio, della corrispondenza e nella libertà di circolazione</i>	297
5.3. <i>Diritto al cibo e libertà di associazione (art. 18 Cost.)</i>	299
5.4. <i>Diritto al cibo adeguato e libertà religiosa (art. 19 Cost.)</i>	301
5.5. <i>La libertà di manifestazione del pensiero sul diritto al cibo (art. 21 Cost): sensibilizzazione, incitazione al dono, “pornografia gastronomica” e “pornografia umanitaria”</i>	304
5.6. <i>Il fondamento costituzionale della responsabilità penale e amministrativa in materia di diritto all'alimentazione (artt. 23 e 25 Cost.)</i>	308
CAPITOLO 9. I FONDAMENTI COSTITUZIONALI DEL DIRITTO AL CIBO ADEGUATO: “RAPPORTI ETICO SOCIALI”, “RAPPORTI ECONOMICI” E PRINCIPI DELLA SECONDA PARTE DELLA COSTITUZIONE.	313
1. <i>Il diritto al cibo adeguato nei “rapporti etico-sociali”</i>	315
1.1. <i>Il diritto al cibo nel diritto di famiglia (artt. 29, 30, 31 Cost.)</i>	315
1.1.1. <i>Il diritto agli alimenti e il dovere di mantenimento (anche) alimentare tra i coniugi</i> ...315	
1.1.2. <i>Il dovere di mantenimento (anche) alimentare verso i figli</i>	316

1.1.3. <i>La famiglia e il principio di fraternità “alimentare”</i>	317
1.2. Il diritto a un cibo "sano" e l'interesse a un cibo “sicuro” nell' art. 32 Cost.	320
1.2.1. <i>Le dimensioni sanitarie del diritto al cibo</i>	321
1.2.2. <i>La nutrizione artificiale alla luce del right to food approach: una proposta di lettura.</i>	325
1.2.3. <i>OGM e il diritto a un ambiente salubre</i>	329
1.2.4. <i>Il sistema dei controlli amministrativi posti a garanzia del diritto a un cibo sano</i>	331
1.3. <i>Cibo e istruzione (artt. 33 e 34 Cost.)</i>	334
1.3.1. <i>L'educazione nutrizionale e alimentare</i>	334
1.3.2. <i>La ristorazione scolastica tra diritto alla mensa e diritto al panino</i>	336
2. Il diritto al cibo adeguato nei «rapporti economici»	338
2.1. La libertà di iniziativa economica in materia diritto al cibo adeguato e i suoi limiti: in particolare i diritti dei consumatori di alimenti. (artt. 41 e 43 Cost.).....	340
2.1.1. <i>La libertà di iniziativa economica tra GAS e nuovi brand alimentari</i>	342
2.1.2. <i>In particolare: i diritti “fondamentali” del consumatore di alimenti come limiti alla libertà economica</i>	349
2.1.3. <i>Il giudizio di ragionevolezza sul bilanciamento costituzionale tra diritti fondamentali dei consumatori di cibo e libertà di iniziativa economica dell'imprenditore del settore alimentare</i>	353
2.2 <i>Il cibo adeguato tra bene pubblico, bene comune e privative industriali (art. 42 e 43 Cost.)</i>	359
2.2.1 <i>Il cibo come bene comune</i>	360
2.2.2. <i>Il cibo come diritto di proprietà intellettuale: gli OGM e i diritti di brevetto</i>	366
2.3. <i>Diritto al cibo e diritto alla terra (art. 44 Cost.)</i>	369
2.4. <i>Diritto al cibo e cooperazione sociale (art. 45 Cost.)</i>	370
2.5. <i>Diritto al cibo tra tutela del risparmio e accesso al credito (art. 47 Cost.)</i> . In particolare i casi della finanza etica e della finanza islamica.....	371
3. Il diritto al cibo adeguato nei principi della Parte II della Costituzione	373
3.1. <i>Il diritto al cibo adeguato tra limiti di equilibrio finanziario e sana gestione delle risorse pubbliche</i>	373
3.2. <i>Il diritto al cibo nell'attività della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.)</i>	380
3.2.1. <i>I procedimenti amministrativi che rendono effettivo il diritto al cibo. In particolare il right to food approach nel public procurement</i>	382
3.2.2. <i>“Nuovi stili di vita” alimentari per la PA? Le sfide della spending review “socio- alimentare”</i>	385
4. Conclusioni: il diritto al cibo adeguato come diritto fondamentale a struttura complessa “costituzionalmente mite”	388
4.1. <i>Descrizione delle dimensioni costituzionali del diritto al cibo adeguato</i>	389
4.2. <i>Il diritto al cibo: non un nuovo diritto ma un diritto nuovo</i>	392
4.3. <i>La mitezza di un diritto costituzionale nuovo</i>	396
PARTE TERZA. NUTRIRSI IN CITTÀ. LA TUTELA LOCALE DEL DIRITTO AL CIBO ADEGUATO	397
CAPITOLO 10. ELEMENTI DI STORIA SUBALPINA DEL DIRITTO AL CIBO ADEGUATO	399
1. Le fonti per una storia locale del diritto all'accesso a un cibo adeguato in area pedemontana	401
2. Le misure che garantivano il diritto al cibo adeguato nelle città “piemontesi”.	404
2.1. <i>L'approvvigionamento (ovvero il diritto “ai vittuali di prima necessità”)</i>	405
2.1.1. <i>In età medioevale</i>	405
2.1.2. <i>In'età moderna</i>	407
2.2. <i>Il controllo sui prezzi (ovvero il diritto ad accedere a un cibo “al prezzo giusto”)</i>	408

2.2.1. <i>In età medioevale</i>	408
2.2.2. <i>In età moderna</i>	409
2.3. <i>I controlli igienico-sanitari (ovvero il “diritto” ad accedere a un cibo “sano o pulito”)</i>	411
2.3.1. <i>Nel “Piemonte” medioevale</i>	411
2.3.2. <i>In età moderna</i>	411
3. <i>Il cibo del ricco e il cibo del povero in area subalpina</i>	412
3.1. <i>In età Medioevale</i>	412
3.2. <i>Negli archivi di Alessandria in età moderna</i>	414
3.3. <i>Il diritto al cibo degli operai a Torino tra il 1945 e il 1970</i>	415
4. <i>Conclusioni: la storia del diritto locale al cibo adeguato come possibile chiave di lettura delle attuali politiche locali di attuazione del diritto al cibo adeguato</i>	420
CAPITOLO 11. I FONDAMENTI COSTITUZIONALI DELLE COMPETENZE REGIONALI IN MATERIA DI DIRITTO AL CIBO. IL CASO DELLA REGIONE PIEMONTE.	423
1. <i>I fondamenti normativi internazionali ed europei di soft law</i>	425
2. <i>I fondamenti costituzionali del diritto al cibo adeguato nelle autonomie locali</i>	426
2.1. <i>L’art. 5 Cost. come fondamento dell’“autonomia alimentare”</i>	426
2.2. <i>Diritto al cibo e autonomia normativa: tracce di diritto al cibo adeguato nell’art. 117 Cost.</i>	429
2.3. <i>Il diritto al cibo nella legislazione regionale. Il caso del Piemonte.</i>	432
2.4. <i>Il diritto al cibo nei conflitti di attribuzione Stato-Regioni</i>	436
3. <i>Il diritto al cibo e l’autonomia funzionale. Il caso del Piemonte</i>	441
3.1. <i>Le funzioni amministrative del cibo nella Regione Piemonte</i>	443
3.2. <i>Funzioni del cibo e autonomia finanziaria</i>	444
4. <i>Conclusioni: sistemi alimentari locali tra autonomia e autarchia alimentare. Prospettive regolatorie</i>	446
CAPITOLO 12. IL DIRITTO AL CIBO IN CITTÀ. IL CASO DELLA CITTÀ DI TORINO.	451
1. <i>Aspetti internazionali e comparati del diritto al cibo in città. In particolare il piano urbano del cibo (urban food plan)</i>	453
2. <i>Dal diritto della città, il diritto al cibo in città.</i>	459
3. <i>La dimensione fisica del diritto al cibo nella Città di Torino: in particolare gli orti urbani e l’agricoltura urbana e periurbana</i>	464
4. <i>Le dinamiche del diritto al cibo nella Città di Torino: in particolare il commercio locale e il diritto di accesso al mercato locale</i>	466
5. <i>La dimensione politica del diritto al cibo nella Città di Torino</i>	469
5.1. <i>I servizi pubblici locali che rendono effettivo il diritto al cibo. In particolare i servizi di ristorazione collettiva scolastica e socio assistenziale</i>	470
5.2. <i>Diritto al cibo come dimensione del “diritto internazionale” della città.</i>	472
6. <i>Strumenti di gestione dei servizi pubblici locali che rendono effettivo il diritto al cibo adeguato</i>	474
7. <i>Conclusioni. Il diritto alla città del cibo.</i>	476
CONCLUSIONI.	481
0. <i>Le ipotesi di partenza</i>	483
1. <i>Tesi 1. Esiste un diritto al cibo adeguato diversamente giustiziabile nelle fonti internazionali, interregionali, europee, e costituzionali comparate</i>	483
1.1. <i>Il diritto al cibo nelle fonti internazionali</i>	483
1.2. <i>Il diritto al cibo nelle fonti internazionali regionali</i>	486
1.3. <i>Il diritto al cibo nel diritto costituzionale comparato</i>	488
1.4. <i>Nelle fonti europee (Consiglio d’Europa e Unione europea) sono rinvenibili i fondamenti del diritto al cibo adeguato</i>	490

2. Tesi 2. Nell’ordinamento italiano sono rinvenibili i fondamenti costituzionali del diritto al cibo adeguato	492
2.1. <i>Descrizione delle dimensioni costituzionali del diritto al cibo adeguato</i>	493
2.2. <i>Per una qualificazione del diritto al cibo: non un nuovo diritto ma un “diritto nuovo”</i> .	495
2.3. <i>La mitezza di un diritto nuovo</i>	499
3. Tesi 3. L’autonomia alimentare delle città è in grado di rendere pienamente effettivo il diritto al cibo adeguato.	500
4. Epilogo. L’albero del diritto al cibo.....	503
APPENDICE.....	507
Schema di delibera di Consiglio comunale per inserire nello Statuto di una municipalità il riconoscimento del diritto al cibo adeguato*	507
BIBLIOGRAFIA	517
1) BIBLIOGRAFIA	517
2) GIURISPRUDENZA INTERNAZIONALE	538
3) SITOGRAFIA	539

CAPITOLO 1. PERCHÉ UNA RICERCA SUL DIRITTO AL CIBO ADEGUATO: UNA RISPOSTA GIURIDICA ADEGUATA AL PROBLEMA DELLA FAME.

1. Descrizione del problema

Tabella 1: Indice della fame 2013

1.1. Piano e metodologia della ricerca

1.2. Perché indagare il diritto al cibo come diritto fondamentale

2. Il cibo. Definizione

3. Il diritto “fondamentale” al cibo adeguato (o all’alimentazione adeguata). Definizione

3.1. I contenuti del diritto al cibo adeguato

3.2. I contenuti dell’obbligo di tutelare il diritto al cibo adeguato

3.3. Il diritto dell’alimentazione: differenze

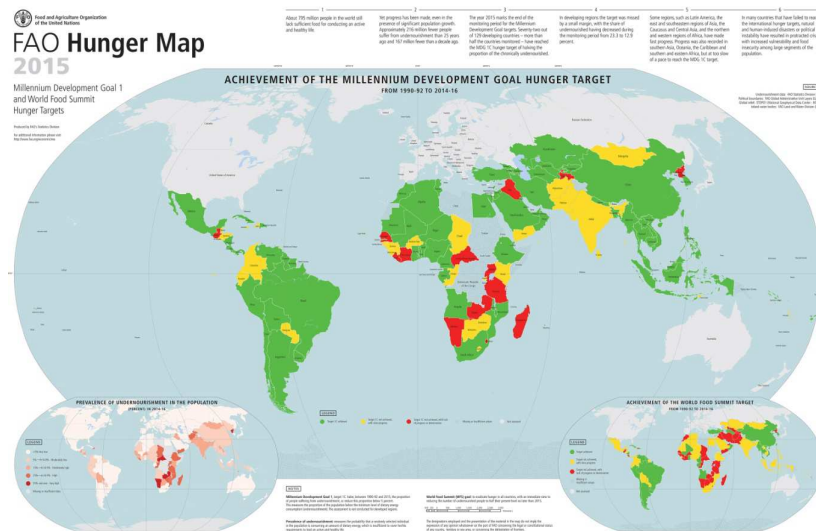
4. Per una storia del diritto al cibo adeguato. Metodologia

4.1. Oggetto e funzione della storia del diritto al cibo

4.2. Le posizioni giuridiche che attraversano la storia del diritto al cibo: privilegi collettivi
vs. diritti individuali

4.3. Quali fonti per una “storia del diritto al cibo adeguato”?

1. Descrizione del problema



FAO hunger map 2015 su www.fao.org

Ogni 5 secondi un bambino al di sotto dei 10 anni muore di fame. Ogni giorno 25.000 persone muoiono di fame (o per cause immediatamente connesse ad essa)¹. Nel periodo 2008-2010 ci sono state circa 840 milioni di persone denutrite (12% della popolazione mondiale, un individuo su otto): di queste il 98% (più di 824 milioni) vivono nei Paesi in via di Sviluppo. Anche se le proiezioni indicano una flessione nel periodo successivo (805,3 milioni nel 2012- 2014 e 795 milioni al 2015), la proporzione rimane sostanzialmente invariata (i denutriti a Sud raggiungono i 790,7 milioni che rappresentano sempre il 98% del totale)².

Al numero dei denutriti, inoltre, si affianca quello dei malnutriti: al problema della fame, cioè, si affianca quello della “fame nascosta”, ovvero la malnutrizione³. Malnutrizione non significa solo carenza di nutrienti ma anche eccessi alimentari: attualmente si stima che circa 1 miliardo e

¹ J. ZIEGLER, *Preface*, in J. ZIEGLER - C. GOLAY - C. MAHON - S.A. WAY, *The Fight for the Right to Food*, Londra, Palgrave Macmillan, 2011, p. xiii.

² Cfr. FAO, IFAD, WFP, *The State of Food in security in the world*, Roma, FAO 2015, p. 8 su www.fao.org. I dati Fao mostrano che il tasso di denutrizione ha un trend decrescente se si conta il miliardo di persone denutrite nel biennio 1992-1994, ma tuttavia tale risultato positivo rende ancora molto lontano l’obiettivo di sradicamento della fame che si è data la comunità internazionale con i *Millennium goals*. Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals* o *MDG*) delle Nazioni Unite sono otto obiettivi che tutti i 191 stati membri dell’ONU si sono impegnati a raggiungere per l’anno 2015. La Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite, firmata nel settembre del 2000 a seguito della Risoluzione dell’Assemblea delle NU n. 55/2 del 2000, impegna gli stati a: 1. Sradicare la povertà estrema e la fame 2. Rendere universale l’istruzione primaria 3. Promuovere la parità dei sessi e l’autonomia delle donne 4. Ridurre la mortalità infantile 5. Migliorare la salute materna 6. Combattere l’HIV/AIDS, la malaria ed altre malattie 7. Garantire la sostenibilità ambientale 8. Sviluppare un partenariato mondiale per lo sviluppo. Cfr. www.un.org.

³ Oltre due miliardi di persone soffrono di carenze di micronutrienti, fra cui, in particolare, vitamina A, iodio, ferro e zinco; tra queste si contano 161 milioni di bambini di età inferiore a cinque anni in malnutrizione cronica (valutata in base al ritardo di sviluppo) mentre 51 milioni di bambini di età inferiore ai cinque anni versano in stato di malnutrizione acuta (deperimento). I dati qui riportati sono emersi nella *Seconda Conferenza internazionale sulla nutrizione*, Roma, 19-21 novembre 2014, in particolare cfr. SECONDA CONFERENZA INTERNAZIONALE SULLA NUTRIZIONE, *Documento finale della Conferenza: Dichiarazione di Roma sulla nutrizione*, Roma, 19-21 novembre 2014 in www.fao.org e SECONDA CONFERENZA INTERNAZIONALE SULLA NUTRIZIONE, *Documento finale della Conferenza: Quadro d’azione*, Roma, 19-21 novembre 2014.

mezzo di adulti è in sovrappeso e altri 475 milioni sono obesi⁴. Nonostante l'obesità e il sovrappeso siano distribuite in tutte le zone del pianeta, talora si ha l'impressione che mentre a Sud del mondo si muore di fame, a Nord del pianeta (dove pure la sottanutrizione riguarda circa 15 milioni di persone⁵) ci si ammala di eccessi alimentari. Eppure le stime dicono che a fronte di una popolazione di oltre 7 miliardi di persone, il sistema alimentare mondiale produce cibo per 12 miliardi di persone⁶.

Le grandezze relative al numero di denutriti (nel Sud e Nord del mondo), numero di obesi, quantità degli sprechi alimentari e diminuzione degli aiuti, sono indicatori di un fatto: fino ad oggi⁷ il problema non è stato la mancanza di cibo ma la mancanza - da parte di troppi - del diritto di accedervi. Accanto alla ineguale distribuzione, inoltre, si aggiunge lo scandalo dello spreco: la Fao evidenzia che a il quantitativo di circa 1,3 miliardi di tonnellate di cibo sprecato ogni anno a livello

⁴ Secondo i dati raccolti dall'*International Obesity Task Force* (cfr. www.iaso.org). La sovralimentazione concorre con la denutrizione e la carenza di vitamine o minerali a definire il concetto di "malnutrizione", con cui si intende uno «stato di squilibrio tra rifornimento di nutrienti ed energia – troppo scarso (malnutrizione da carenza), incongruente (malnutrizione da squilibrio), eccessivo (malnutrizione da eccesso alimentare) – e il fabbisogno del corpo per assicurare il mantenimento, la funzione, la crescita e la riproduzione. Si comprendono quindi sotto questo termine sia i problemi di deficienza alimentare caratteristici dei Paesi in via di sviluppo (PVS) e sia quelli di eccesso, più frequenti negli ambienti altamente urbanizzati e industrializzati». Cfr. in tal senso *Malnutrizione (voce)* in www.treccani.it/enciclopedia.

⁵ Cfr. FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2013*, cit. In Italia, ad esempio, nel primo semestre 2013, rispetto al 2011-2012, si è registrato un incremento della domanda di beni di prima necessità (cibo, abiti, igiene personale), passata dal 67,1% del 2011 al 75,6% del 2013, mentre le richieste di sussidio economico decrescono, passando dal 10% del 2012 al 4,8% del primo semestre 2013. Cfr. sul punto CARITAS, *Dati e politiche sulla povertà in Italia. 17 Ottobre 2013 giornata mondiale di lotta alla povertà*, Caritas, Roma, 2013, p. 6 in ww2.caritas.it. In Italia i sottoalimentati sono nutriti, nei casi più estremi, grazie a sistemi di aiuti alimentari le cui derrate provengono in larga parte da programmi di aiuto alimentare europei. Nel 2013, tuttavia, è terminato il Pead (Programma europeo di aiuti alimentari agli indigenti dell'Unione europea) e nel 2014 si è avviato il Fead, che definisce un altro sistema nell'ambito del quale ogni Stato potrà scegliere contro quale tipo di deprivazione lottare, senza scegliere necessariamente l'aiuto alimentare) e uno stanziamento di gran lunga inferiore. Le stime della Caritas prevedono che in Italia gli aiuti alimentari annui diminuiranno di circa il 70% (35 milioni contro i precedenti 100). Questo elemento comporta un rischio di emergenza sociale, atteso che non potranno essere più sfamati tutti i 4 milioni di indigenti che si rivolgono alle circa 15 mila strutture caritative italiane. Cfr. CARITAS, *Dati e politiche sulla povertà in Italia*, cit., pp. 16-17. Sulle misure giuridiche italiane di contrasto alla fame e alla povertà cfr. *infra* cap. 8, 9 e 12.

⁶ Così nel documento UNA SOLA FAMIGLIA UMANA. CIBO PER TUTTI: È COMPITO NOSTRO. *Documento base* in www.cibopertutti.it. In altri termini il sistema alimentare mondiale è in grado di produrre oggi poco meno di 2.800 calorie a persona ogni giorno, a fronte di un reale fabbisogno calorico medio pro capite per un individuo adulto di 2.550 calorie. Così J. ZIEGLER, *Preface*, cit., p. xiii.

⁷ Per il futuro gli scenari (e i problemi) previsti sono diversi: nel 2050 la popolazione del mondo arriverà a 8-9 miliardi di abitanti, i cui fabbisogni alimentari medi saranno superiori a quelli attuali, e le organizzazioni internazionali stimano che occorrerà un aumento del 70% nella produzione (o nella disponibilità) di cibo per soddisfare le necessità della popolazione mondiale. Gli economisti evidenziano che la terra coltivabile non sarà ragionevolmente aumentabile, sia nei paesi sviluppati sia nel resto del mondo. «L'agricoltura perciò dovrà produrre ovunque, una quantità crescente di cibo di qualità sempre migliore sul piano nutrizionale, organolettico e delle scelte (...)Ecco allora che le teorie legate all'effimero largamente diffuse, specie nei paesi sviluppati, cedono il passo ad un impiego razionale delle risorse ed alla logica economica, oltre che all'etica nei confronti dell'intera umanità. (...)Nessuno può decidere chi in futuro avrà accesso al cibo e chi ne rimarrà escluso, pena la sottanutrizione che danneggia la qualità della vita e la crescita individuale e collettiva e il sorgere di conflitti per la sopravvivenza. Certo, rimarrà spazio anche per l'enogastronomia e per i suoi costosi capricci da cui il marketing ricava interessanti redditi, ma senza cibo per tutti l'umanità non ha prospettive». Così D. CASATI, *Prospettiva 2030: non è fantascienza, ma serve buon senso. Accesso a scoperte scientifiche per una nuova rivoluzione verde in Agricoltura 2030. Strumenti di analisi per pianificare il futuro* del 29/1/2014, p. 4. Rispetto a questo imminente problema vanno considerate almeno tre elementi: un terzo dell'attuale produzione di alimenti è utilizzato per nutrire gli animali da allevamento; altro cibo è utilizzato per la produzione di biocarburanti (negli Stati Uniti, l'economia più grande del pianeta, nel 2011 il 45% del mais raccolto è stato destinato alla produzione di biofuel); infine vi sono gli sprechi: nel mondo occidentale, ogni cittadino spreca una quantità di cibo pari a circa 2.054 chilocalorie: si tratta del fabbisogno calorico di una persona. Per una visione di sintesi cfr. M. PAPPAGALLO, *Cibo, il paradosso mondiale: un miliardo di persone obese, un altro miliardo malnutrito*, in *Il Corriere della Sera*, 26/6/2013.

mondiale equivale a oltre la metà del raccolto annuale di cereali, un terzo circa della produzione totale di cibo. In Europa, la quantità di cibo sprecata ammonta a 89 milioni di tonnellate, ovvero a una media di 180 kg pro capite⁸.

Tra le cause della fame e della malnutrizione vi sono fenomeni come conflitti e guerre, carestie non prevedibili, condizioni climatiche avverse (siccità, alluvioni, ecc.). Ma vi sono anche cause prevedibili, come l'assenza di risorse economiche dovute a un problema di reddito e di prezzi.

Se ad esempio, si prende in considerazione la grandezza del reddito nazionale lordo⁹, non sempre la crescita economica è sinonimo di sradicamento della povertà, la quale può permanere a causa di numerosi altri fattori¹⁰.

Se si considera la grandezza della volatilità dei prezzi (ovvero l'aumento eccessivo e ondivago dei prezzi), che negli ultimi anni, dal 2008 in particolare, è stato uno dei principali ostacoli all'accesso al cibo¹¹, occorre allora considerare sia i fattori che incidono sul lato della domanda, sia quelli che incidono sul lato dell'offerta.

Sul lato della domanda, i principali fattori che incidono sui prezzi degli alimenti e sul conseguente accesso al cibo sono: le variabili demografiche¹²; la concentrazione della popolazione in agglomerati di grandi dimensioni¹³; la struttura e i modelli dei consumi alimentari¹⁴; il recente e

⁸ Cfr. in tal senso J. GUSTAVSSON-C. CEDERBERG-U. SONESSON, SWEDISH INSTITUTE FOR FOOD AND BIOTECHNOLOGY (SIK), *Global food losses and food waste – Extent, causes and prevention*, Rome, FAO, 2011. In Italia, invece, secondo la Coldiretti, sono sprecate 10 milioni di tonnellate di cibo ogni anno anche in Italia, con una perdita economica che ammonta a circa 37 miliardi di euro (sufficienti a nutrire ben 44 milioni di persone).

⁹ Cfr. J. SACHS, *La fine della povertà. Come i paesi ricchi potrebbero eliminare definitivamente la miseria sul pianeta*, Milano, Mondadori, 2005. L'autore propone un nuovo metodo per la teoria dello sviluppo, battezzata "economia clinica" per sottolinearne le analogie con un'efficace pratica della medicina. In particolare egli propone una *diagnosi differenziale* basata sulla check list di alcuni fattori che incidono sulla grandezza del reddito (la povertà, il contesto di politica economica, il regime fiscale, la geografia fisica del continente, gli errori di governo con il connesso godimento di diritti, le barriere culturali e le barriere commerciali dettate dalla geopolitica) a cui può seguire un appropriato approccio terapeutico (fatto di programmi e misure ad hoc). Cfr. in particolare pp. 59-70 e 79-94 e in particolare p. 94 dove l'autore scrive: «La diagnosi differenziale è l'inizio, non la fine del processo. La fase successiva, naturalmente, è la definizione di programmi e istituzioni che eliminino gli ostacoli principali alla riduzione della povertà identificati attraverso la diagnosi differenziale. Queste strategie saranno tanto più efficaci quanto più, fin dall'inizio, si saranno poste le domande giuste»

¹⁰ Gli economisti indicano ad esempio i seguenti: errori politici come la mancanza di una sufficiente tassazione delle nuove ricchezze, la carenza di politiche di distribuzione, il mancato aumento proporzionale della spesa sociale o fattori culturali. Su questi aspetti cfr. J. SACHS, *La fine della povertà*. Cit. pp. 77-78.

¹¹ Analisi sintetica ma completa della questione in C. MALAGOLI, *Prezzi del cibo e fame nel mondo in Aggiornamenti sociali* 7-8/2008, pp. 491-500, in particolare p. 492.

¹² «La popolazione mondiale è in costante aumento e dovrebbe raggiungere gli 8 miliardi entro il 2020. Questo significa che solo per assicurare l'alimentazione della popolazione futura agli attuali livelli, sarà necessario aumentare del 40-50% la disponibilità di alimenti. Ma, a parte alcuni territori di Africa e America Latina, la possibilità di incrementare le superfici coltivate è piuttosto limitata, in quanto il suolo disponibile per nuove coltivazioni è troppo freddo, arido e/o in forte pendenza. Inoltre l'incremento della popolazione non si distribuisce uniformemente sul pianeta, ma spesso è concentrato proprio dove esistono già problemi di sottoalimentazione. Tale situazione, se non sarà in qualche modo risolta, non farà che incrementare i fenomeni migratori con cui si è già alle prese. Indipendentemente dall'aumento delle superfici coltivate, occorre però considerare che un certo incremento della produzione potrà derivare dall'innovazione tecnologica e dall'aumento della produttività dei suoli grazie a un maggiore e migliore utilizzo di altri fattori produttivi». Così C. MALAGOLI, *Op. cit.*, p. 494.

¹³ «I luoghi di produzione degli alimenti sono sempre più lontani da quelli di consumo. In questo contesto è cruciale lo sviluppo di quei servizi di mercato in grado di razionalizzare e rendere efficiente la distribuzione degli alimenti (conservazione, imballaggio, trasporto, ecc.). Ovviamente questi servizi hanno un costo che si ripercuote sul prezzo degli alimenti, a volte più elevato dello stesso costo dell'alimento». C. MALAGOLI, *Prezzi del cibo e fame nel mondo cit.*, p. 493.

¹⁴ Rispetto alla struttura e i modelli dei consumi alimentari, si registra da un lato l'innescarsi di processi di crescita economica in alcuni settori (nei quali, a seguito del crescere del reddito di alcuni strati della popolazione, segue l'aumento della domanda di alcuni beni alimentari con il conseguente aumento dei prezzi) e dall'altro la ricchezza dei

progressivo utilizzo di risorse alimentari (soia, mais, girasole, ecc.) per la produzione di energia che, a causa della sottrazione di superfici a seminativo per la produzione di *biofuel*, crea una competizione tra cibo ed energia¹⁵.

Sul lato dell'offerta gli elementi che incidono sull'incremento dei prezzi alimentari sono: l'aumento dei prezzi dei fattori della produzione, soprattutto quelli derivanti dal petrolio (forza motrice, concimi, fitofarmaci, trasporti, conservazione, ecc.)¹⁶, la competizione per l'uso dei suoli¹⁷ e la PAC (la Politica agricola comune dell'Unione europea) che ha adottato misure¹⁸ che hanno determinato una spinta alla riduzione della produzione cerealicola europea, da sempre eccedentaria, con effetti di una certa entità sull'offerta e quindi sui prezzi a livello globale. Il tema dei prezzi è fortemente connesso con quello del commercio internazionale i cui interessi sono spesso in contrasto con gli obblighi degli Stati di rispettare il diritto al cibo adeguato¹⁹. Insieme a prezzi e commercio vi sono altri fattori rilevanti che ostacolano l'accesso al cibo. Un fenomeno problematico è il tentativo di grandi multinazionali di costruire monopoli sui diritti di proprietà intellettuale delle sementi al fine di controllarne il prezzo. Tali sementi, solitamente OGM²⁰, oltre a provocare problemi di natura alimentare e ambientale, se utilizzati su larga scala sulle economie deboli o in crisi possono creare rischi significativi sulle opportunità economiche e sociali. Le resistenze all'applicazione degli OGM nell'agricoltura in Paesi in via di Sviluppo si basa su numerose motivazioni: i costi superiori, il rapporto di debito prolungato che i piccoli produttori

Paesi sviluppati, che permette loro di consumare — e spesso sprecare — troppi alimenti, aumentandone la domanda e quindi il prezzo.

¹⁵ C. MALAGOLI, *Prezzi del cibo e fame nel mondo* cit., p. 497, il quale cita FAO, *Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required*, (documento preparatorio al Vertice di Roma, 3-5 giugno 2008), in www.fao.org, p.10 (traduzione in italiano di Malagoli): «Fra tutti i prodotti agricoli destinabili all'alimentazione umana o animale, l'aumento di domanda di mais per la produzione di etanolo e di colza per la produzione di biodiesel ha il più elevato potenziale in termini di impatto sui prezzi. Per esempio, l'utilizzo di mais è aumentato nel 2007 di circa 40 milioni di tonnellate: quasi 30 sono stati assorbiti dagli impianti di produzione di etanolo, in particolare negli USA (il primo produttore ed esportatore mondiale di mais). Si prevede che sarà destinato alle distillerie di etanolo oltre il 30% del mais raccolto negli USA nel 2008, il che equivale a oltre il 12% della produzione mondiale. Si stima che il settore del biodiesel abbia assorbito nel 2007 il 60% della produzione di colza dell'UE, cioè il 25% della produzione mondiale». Sull'impatto dei biocarburanti sul diritto al cibo cfr. O. DE SCHUTTER, *Note on the impacts of the eu biofuels policy on the right to food*, 23 aprile 2013 in www.srfood.org.

¹⁶ All'aumento dei prezzi dei prodotti agricoli ha sicuramente contribuito anche la presenza di situazioni ambientali avverse (la siccità di certe zone del mondo provocata dai cambiamenti climatici): Su questo C. MALAGOLI, *Prezzi del cibo e fame nel mondo* cit., p. 495.

¹⁷ Circostanza che si verifica quando un fattore produttivo insostituibile per l'agricoltura, come la terra coltivabile, viene destinata a insediamenti di vario tipo (abitazioni, ferrovie, strade, centri commerciali, aeroporti, ecc.) oppure quando si usano terreni per produzioni destinate ai mercati dei Paesi ricchi (caffè, cacao, ...) , al fine di assicurarsi altri beni sui mercati internazionali (il c.d. *cash crop*, coltivazioni da «cassa»). Su questo C. MALAGOLI, *Prezzi del cibo e fame nel mondo* cit., p. 496.

¹⁸ Si tratta di misure come la limitazione delle superfici a seminativo, la riduzione dei prezzi interni al livello di quelli che si formano sul mercato mondiale, l'introduzione di forme di sostegno al reddito dell'agricoltore legate alle superfici coltivate più che alle quantità prodotte (con la conseguenza che l'agricoltore ottiene il sussidio anche se produce poco), l'obbligo per i grandi produttori di destinare al riposo (*set aside*) una porzione della superficie per la quale fruiscono di sussidi; erogazione di aiuti per l'adozione di tecniche produttive eco-compatibili (riduzione dell'uso di concimi e fitofarmaci, diminuzione delle rese, riduzione del patrimonio bovino e ovino) o conformi alle norme sull'«agricoltura biologica»; erogazione di premi per l'imboschimento di terreni normalmente destinati a seminativo. Così C. MALAGOLI, *Prezzi del cibo e fame nel mondo* cit., p. 498.

¹⁹ Sulle relazioni tra WTO – e sistema di commercio internazionale – con l'obbligo degli stati di rispettare il diritto al cibo e la dipendenza dei PvS (Paesi in via di Sviluppo) dal mercato internazionale cfr. O. DE SCHUTTER – K. Y KORDES, *Accounting for Hunger: The Right to Food in the Era of Globalisation* (Studies in International Law), Oxford, Hart Publishing, 2011.

²⁰ Con il termine Organismo Geneticamente Modificato (OGM) si intendono gli organismi in cui parte del genoma è stato modificato tramite le moderne tecniche di ingegneria genetica. (così la definizione di OGM su www.wikipedia.it).

possono protrarre con i rivenditori, il rischio di aggressione alla biodiversità, la dipendenza dalla semente OGM²¹.

Si pensi anche all'utilizzo sempre più eccessivo di pesticidi agricoli che nel lungo periodo incidono sulla produttività dei terreni²².

Si pensi ancora al *Land grabbing*²³ o accaparramento delle terre, al *Water grabbing*²⁴, o accaparramento delle acque, e all'*Ocean grabbing*²⁵ o accaparramento dei mari, che sono fenomeni che causano depauperamento e ai quali il diritto, i "titoli" sulla terra o sui mari di chi la lavora o lo usa in modo tradizionale potrebbe offrire soluzioni adeguate.

Si pensi anche ai grossi squilibri determinati dal sistema di distribuzione del commercio internazionale che spesso non riconosce ai produttori un prezzo "giusto" dei beni alimentari commercializzati²⁶.

Nei Paesi "sviluppati", invece, i problemi che impediscono di accedere al cibo sono diversi, talora di segno opposto.

Difatti vi è in primo luogo il problema di accesso al cibo delle persone vulnerabili e dei "nuovi poveri"; nuovi sia per un fattore di provenienza geografica (si pensi ai migranti che affluiscono copiosamente in Europa) sia a un fattore generazionale (i giovani sono quelli maggiormente interessati dai tassi di inoccupazione) che a un fattore sociale (si pensi a coloro che pur essendo occupati hanno visto, dopo la crisi, erodersi progressivamente il potere d'acquisto del proprio reddito e che sono in numero crescente)²⁷. Rispetto a queste povertà, le politiche sul lavoro

²¹ Dipendenza dovuta anche alle privative industriali dei semi OGM (su cui cfr. *amplius* cap. 9 par. 1.2.3.) cfr. M.M. ROBIN, *Il mondo secondo Monsanto. Dalla diossina agli OGM: storia di una multinazionale che vi vuole bene*, Bologna, Ariannaeditrice, 2009 e AA.VV., *Knowledge, Health and Food for All. Sviluppo senza brevetti*, Roma, Senzapatente, p.6 (anche in www.docstoc.com).

²² A questo problema intende rispondere, ad esempio, tutta la riflessione sull'agroecologia, ovvero l'applicazione dei principi ecologici alla produzione di alimenti, ma anche di carburanti, fibre e farmaci nonché alla gestione di agrosistemi. Per un approfondimento sul contributo che l'agroecologia può apportare alla teoretica del "diritto al cibo adeguato" cfr. O. DE SCHUTTER, *Agroecology and the Right to Food*. Report presented at the 16th Session of the United Nations Human Rights Council - A/HRC/16/49, 20 December 2010 in www.srfood.org. Per un primo commento su questo documento cfr. C. Ricci, *Il diritto a un cibo sicuro nel diritto internazionale. Spunti di riflessione*, Roma, Aracne editrice, 2012, pp. 57-58.

²³ Per *Land-grabbing* si intende una questione economica e geopolitica che ha ad oggetto gli effetti delle pratiche di acquisizione su larga scala di terreni agricoli in Paesi in via di Sviluppo, mediante acquisto o affitto di grandi estensioni agrarie da parte di compagnie transnazionali, governi stranieri e singoli soggetti privati. Sebbene il ricorso a simili pratiche sia stato largamente diffuso nel corso della storia umana, il fenomeno ha assunto una particolare connotazione a partire dagli anni 2007-2008, quando sull'accaparramento di terre è stato inciso la crisi dei prezzi agricoli di quegli anni e la conseguente volontà, da parte di alcuni paesi, di assicurarsi le proprie riserve alimentari, al fine di tutelare sovranità e sicurezza in campo alimentare.

²⁴ Il *Water grabbing* comporta la distrazione delle risorse idriche e dei bacini idrografici da gestori pubblici con la sottrazione alle comunità locali di acqua da cui dipende il loro sostentamento. Sul punto cfr. F. SPAGNUOLO, *Note minime su "water grabbing" e diritto (di accesso) all'acqua*, in *Rivista di diritto agrario* 2/2013, Milano, Giuffrè, pp. 562-576.

²⁵ Per *Ocean-grabbing* si intende l'analogo fenomeno di sfruttamento dei mari, dovuto a varie cause come: pratiche di pesca distruttive e non sostenibili, cambiamenti climatici. Questi fenomeni oggi minacciano l'accesso al cibo di intere comunità ed etnie. Sul tema cfr. FAO, *Direttive Volontarie per una Governance Responsabile dei Regimi di Proprietà Applicabili alla Terra, alla Pesca e alle Foreste nel Contesto della Sicurezza Alimentare Nazionale*, 9 marzo 2012 in www.fao.org; su questo documento. Cfr. meglio *infra* cap. 3 par. 2.4.

²⁶ Il commercio equo e solidale nasce per far fronte a questo problema. Il *fair trade*, è una partnership economica basata sul dialogo, la trasparenza e il rispetto della dignità dei lavoratori, che mira ad una maggiore equità tra Nord e Sud del mondo attraverso il commercio internazionale. Le organizzazioni del fair trade (FTOs - Fair Trade Organizations) che aderiscono a WFTO (World Fair Trade Organization), la federazione mondiale del commercio equo e solidale, rispettano gli *standard*, che gli operatori di commercio equo ad essa accreditati sono vincolati a rispettare (cfr. www.altromercato.it), e un "codice di condotta" condiviso (cfr. <http://www.altromercato.it/WFTO-codice-di-condotta>).

²⁷ Se si guarda ai dati della povertà in Italia resi noti dalla Caritas (cfr. CARITAS, *Rapporto 2012 sulla povertà ed esclusione sociale. I ripartenti. Povertà croniche e inedite. Percorsi di risalita nella stagione della crisi*, Roma, Caritas,

o sulla protezione sociale, su cui sono fondate la maggior parte delle costituzioni e degli ordinamenti europei, non sempre riescono a garantire l'accesso ai beni di prima necessità da parte di coloro che nel mercato del lavoro non sono mai entrati o che non vi hanno cittadinanza²⁸.

Vi sono poi problemi di segno opposto.

Vi è innanzitutto il problema del rifiuto di accedere al cibo determinato da "Disturbi del Comportamento Alimentare" (DCA), nuovo spettro delle patologie dei tempi moderni diffuso soprattutto nei paesi industrializzati²⁹. Tra questi disturbi le patologie del sovrappeso e dell'obesità occupano un posto di tutto rilievo³⁰.

Anche se il tema dell'accesso al cibo, della sua giusta misura nonché della sua salubrità sono aspetti diversi di uno stesso problema, talora si ha l'impressione che per una parte del mondo il problema sia di non morire di fame, mentre, per l'altra parte di mondo, il problema sia di vedersi garantita la qualità del cibo, da un lato, o di alimentarsi in modo non eccessivo, dall'altro (di qui il ricorrere a diete alimentari di ogni tipo se non alla chirurgia estetica, fino ad arrivare alle patologie come bulimia e anoressia)³¹.

Non sempre, però, queste due parti di umanità sono al di qua o al di là dell'equatore o del Mediterraneo. La crisi economica ha aperto o incrementato sacche di povertà estrema anche nel cuore dei c.d. "Paesi sviluppati", mentre la crescita economica interessa sempre di più quelli che,

2013, pp. 8-9, anche in www.caritas.it si nota che gli utenti dell'ente benefico sono stati nel 2012 70% stranieri e 28% italiani; il 53% sono donne e più del 61% è disoccupato e il 21% ha un lavoro. Tuttavia gli occupati che richiedono i servizi caritas sono aumentati nel 2011, rispetto al 2009, del ben 26% mentre nello stesso periodo di tempo vi è stato un decremento degli utenti disoccupati del 16%.

²⁸ Questi aspetti saranno meglio analizzati *infra* cap. 6. Va tuttavia precisato nei Paesi sviluppati le povertà alimentari si comportano in modo diverso dalla povertà *tout court*: la riduzione di spesa alimentare è un mero indicatore della povertà assoluta atteso che l'approvvigionamento di alimenti può essere effettuato anche in altro modo, attraverso ad esempio economie di scambio non monetarie o forme di autoproduzione non altrimenti rilevabili. Sul punto cfr. A. FRIGO – F. MARSICO, *La povertà alimentare: dal Pead al Fead*, in *Il bilancio della crisi. le politiche contro la povertà in Italia. Rapporto 2014*, Roma, Caritas, 2014, pp. 55-61.

²⁹ Sul tema cfr. S. FASSINA - V. LEONE, *Bulimia e anoressia. Le patologie alimentari di interesse psichiatrico*, in P. MACCHIA (a cura di) *La persona e l'alimentazione. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi. - Atti del Convegno di Asti, 30 Novembre 2012*, (in *Diritto e Ambiente*, collana diretta da G. CORDINI), Roma, Aracne, 2014, pp. 61-98, in particolare da p. 72, ove gli autori evidenziano le cause socio culturali dei Disturbi del comportamento alimentare (DCA) come Anoressia, Bulimia e Disturbo da alimentazione incontrollata, i quali sono diffusi soprattutto nella società industrializzata e tra un target di giovani donne «Nella storia dell'umanità, se escludiamo gli ultimi cinquanta anni, il problema principale è sempre stato la penuria di cibo. Oggi, invece, in presenza di una sovrabbondanza di cibo assistiamo ad una frenetica e ossessiva ricerca di un corpo magro: mangiare in modo "misurato e sano" è diventato oggi una necessità fisiologica e psicologica. Nella società attuale sono reperibili un numero sempre maggiore di varietà alimentari a fronte di una netta diminuzione dell'attività fisica, di una vita sempre più sedentaria e intrisa di comodità. A tutto questo si sovrappone quotidianamente un messaggio amplificato dai media in cui si esalta da una parte la raffinata e variegata ricerca di uno stile alimentare di tendenza e dall'altra il raggiungimento di un ideale di magrezza estrema e perfezione corporea. Un confronto negativo tra l'immagine corporea di un individuo e quella ideale contribuisce alla scarsa autostima».

³⁰ «L'obesità è una condizione caratterizzata da un eccessivo accumulo di grasso corporeo, condizione che determina gravi danni alla salute. È causata nella maggior parte dei casi da stili di vita scorretti: da una parte, un'alimentazione scorretta ipercalorica e dall'altra un ridotto dispendio energetico a causa di inattività fisica». A questa causa se ne aggiungono altre: predisposizione genetica, fattori ambientali socio-economici, culturali, psicologici, comportamentali, metabolici, neuroendocrini. «L'obesità è quindi una condizione ampiamente prevenibile. L'obesità rappresenta uno dei principali problemi di salute pubblica a livello mondiale sia perché la sua prevalenza è in costante e preoccupante aumento non solo nei Paesi occidentali ma anche in quelli a basso-medio reddito sia perché è un importante fattore di rischio per varie malattie croniche, quali diabete, malattie cardiovascolari e tumori. (...) In totale, sovrappeso e obesità rappresentano il quinto più importante fattore di rischio per mortalità globale e i decessi attribuibili all'obesità sono almeno 2,8 milioni/anno nel mondo» (dal sito: www.salute.gov.it).

³¹ Su queste tematiche cfr. da ultimo S. FASSINA - V. LEONE, *Bulimia e anoressia. Le patologie alimentari di interesse psichiatrico*, in P. MACCHIA (a cura di) *La persona e l'alimentazione* cit., pp. 61-98; V. GALLO, *Società bulimica, edonismo alimentare e patologie metaboliche* in *La persona e l'alimentazione* cit., pp. 99-116.

fino a pochi anni, fa erano “Paesi in via di sviluppo” o in transizione³². Questo doppio processo, di impoverimento dei Paesi del c.d. “Primo mondo” e di crescita dei Paesi dell’ex “Terzo mondo”, sta incrementando gli squilibri socio-economici di ogni singolo Paese, di ogni singolo territorio³³. Di fronte alla natura o tipologia di questi squilibri, non sembra sussistano ragionevoli motivazioni per cui la fame nel mondo debba continuare³⁴. Né ci sono ragioni per cui all’inquietante realtà degli affamati si ponga come “contrappeso” quella degli obesi.

C’è chi ha riassunto le cause degli squilibri che determinano la fame in una sola parola: *esclusione*. «Esclusione dalla terra, dal reddito, dal lavoro, dal salario, dalla vita, dalla cittadinanza»³⁵. Se l’esclusione è la chiave di volta o la proto-causa del problema fame, questo significa che, benché la questione di un accesso ineguale al cibo possa essere affrontata da scienze differenti (socio-economiche, culturali, politiche, commerciali, agronomiche, climatiche), resta tuttavia essenziale il contributo che può offrire il diritto pubblico. E infatti, se la fame non dipende dall’inesistenza di cibo ma dal fatto che questo sia inaccessibili a troppi individui, che non hanno abbastanza cibo per nutrirsi, vuol dire occorre ridare centralità allo studio e al monitoraggio degli strumenti giuridici (i diritti, i titoli o le attribuzioni) che consentono agli individui di poter accedere agli alimenti in modo adeguato³⁶.

³² Si pensi ai c.d. BRICS, acronimo utilizzato in economia internazionale per riferirsi congiuntamente a Brasile, Russia, India, Cina, Sudafrica. Questo termine è apparso per la prima volta nel 2001 in una relazione della banca d’investimento Goldman Sachs, a cura di Jim O’Neill, la quale spiegava che i quattro Paesi domineranno l’economia mondiale nel prossimo mezzo secolo. La relazione suggeriva che le economie dei paesi BRIC sarebbero cresciute rapidamente, rendendo il loro PIL nel 2050 paragonabile a quello dei paesi del G6 (Stati Uniti d’America, Giappone, Regno Unito, Germania, Francia ed Italia).

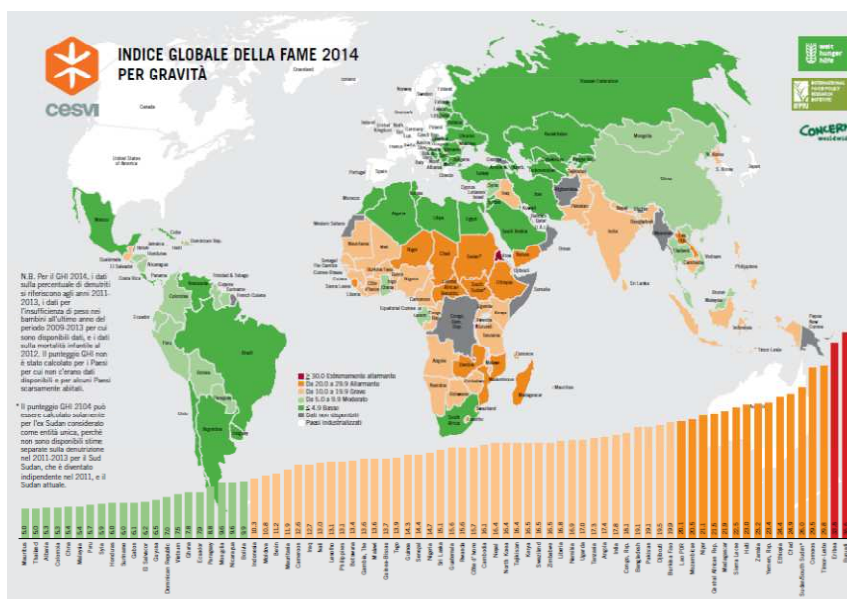
³³ Si pensi al caso degli Stati Uniti d’America dove i dati 2010 forniti dall’US Census Bureau (www.census.gov/en) indicavano che, a fronte dell’1% di popolazione che vive in estrema ricchezza vi sono 100 milioni di americani che vivono in povertà o ai suoi margini (di questi 44 milioni vivono con un reddito al di sotto della povertà altri 60 con un reddito tra la soglia povertà e due volte la soglia della povertà, situazione considerabile come ai margini della povertà). Questi dati facevano dire a Sachs, uno dei più noti economisti americani, che finché coesistono povertà diffusa e picchi di ricchezza riservati a pochi e ci sono margini di investimenti pubblici per ridurre o porre fine alla povertà, «i tagli alle tasse ai ricchi saranno immorali e controproducenti» (Così J. SACHS, *Il prezzo della felicità*, Torino, Codice edizione, 2012, p. 10). L’autore, dopo una diagnosi delle cause della crisi americana (pp. 5- 153) individua obiettivi di politica economica finalizzati a ritrovare la prosperità. Significativo che dopo i primi due obiettivi (aumentare l’occupazione e aumentare la qualità e l’accesso all’istruzione) il terzo obiettivo, *ridurre la povertà*, pone al centro programmi per la prima infanzia che garantiscano alle famiglie povere l’accesso a servizi per l’infanzia di buona qualità e programmi di controllo delle abitudini alimentari (cfr. *Ibidem* p. 181). Questo perché in un’America in cui il tasso di povertà dei minorenni è cresciuto dal 14% del 1969 al 19% del 2008 e in cui un bambino su cinque cresce in povertà, investire sulla nutrizione dell’infante, sulle cure parentali, sulla socializzazione all’asilo, consentirebbe al bambino di godere lungo tutto l’arco della vita di salute migliore, rendimenti scolastici soddisfacenti e maggiori rendimenti sul mercato del lavoro; se al contrario l’infante nasce da una madre denutrita, sottopeso alla nascita, in ambiente stressante e pericoloso, senza cure mediche di buon livello o possibilità di essere iscritto all’asilo le conseguenze sono disastrose. In particolare la malnutrizione della prima infanzia può causare stati di cattiva salute cronici in età adulta (*Ibidem* , pp. 190-191);

³⁴ J. ZIEGLER, *Preface*, cit., 2011, p. xiii.

³⁵ «Quando una persona arriva al punto di non avere nulla da mangiare, è perché tutto il resto è stato negato. Si tratta di una forma moderna di esilio. È la morte in vita». Così J. De Castro, Presidente del Comitato Esecutivo della FAO 1952-1956, che è stato tra i primi a dimostrare che la denutrizione cronica è da attribuire non al clima, ma a fattori politici, economici e sociali. Cfr. il discorso di De Castro in INTERGOVERNMENTAL WORKING GROUP FOR THE ELABORATION OF A SET OF VOLUNTARY GUIDELINES TO SUPPORT THE PROGRESSIVE REALIZATION OF THE RIGHT TO ADEQUATE FOOD IN THE CONTEXT OF NATIONAL FOOD SECURITY, *Right to food case study: Brazil. Study conducted for FAO in support of the Intergovernmental Working Group on the Elaboration of a set of Voluntary Guidelines for the Realization of the Right to Adequate Food in the context of National Food Security - IGWG RTFG /INF 4/APP.1.*, 2004 su www.fao.org p. 9.

³⁶ Dal punto di vista economico questa prospettiva è stata elaborata dal premio Nobel Aymarta Sen, che, nell’esaminare le cause delle carestie ha sviluppato un approccio di analisi per *attribuzione* (*entitlement approach*), il quale si contrappone al più tradizionale approccio della *disponibilità* di cibo (*food availability approach*); per *entitlement approach* si fa riferimento alla capacità degli individui di avere il comando nel cibo attraverso i mezzi legali disponibili in una società (ivi compresi l’uso delle possibilità di produzione, opportunità di scambio, attribuzioni nei confronti dello Stato, ecc.).” Cfr. A. SEN, *Risorse, Valori e sviluppo*, Bollati Boringhieri, Torino, 1991, pp. 177-188.

Indice globale della fame 2013



Legenda:

- Estremamente allarmante
- Allarmante
- Grave
- Moderato
- Basso
- Assenza di dati
- Paesi industrializzati

* CESVI, 2014 *Indice globale della fame. La sfida della fame nascosta*, Bonn - Washington DC – Dublino - Milano, Ottobre 2014 (www.cesvi.org)

1.1. Piano e metodologia della ricerca

Per esaminare il problema dell'inadeguato accesso al cibo è essenziale il contributo che può offrire il diritto pubblico, quello costituzionale in particolare. In Italia, tuttavia, questa riflessione è stata per lungo tempo assente³⁷. Ecco perché questa tesi di dottorato si è posta l'obiettivo di comprendere come si possono «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà di essere liberi dalla fame (e dagli eccessi alimentari) e l'eguaglianza tra i cittadini nell'accesso a un'alimentazione adeguata o ai mezzi per procurarsela con dignità, impediscono il

³⁷ Tale silenzio era quasi "assordante" nel 2011, anno in cui questa ricerca si è avviata. Ad oggi, a pochi mesi dall'Expo, iniziano ad essere organizzati i primi seminari, workshop e convegni in cui il diritto al cibo è oggetto di dibattito, anche dal punto di vista giuspubblicistico. Tra questi si segnala, per la sua peculiare centralità, rispetto al tema oggetto di questa ricerca, il convegno organizzato dalla Università degli studi di Padova, *Diritto al cibo, cibo e diritti*, Padova 23 Ottobre 2014 (cfr. i papers e i primi materiali su www.aggiornamentisociali.it mentre gli atti sono pubblicati MASCIA M. - TINTORI C. (a cura di), *Nutrire il pianeta? Per una alimentazione giusta, sostenibile, conviviale*, Milano, Bruno Mondadori, 2015, in corso di stampa).

pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese» (per parafrasare l'art. 3 Cost.).

L'elaborazione di un *diritto al cibo adeguato* vorrebbe avere l'ambizione di farsi interrogare da questi squilibri, di assumerli, tenendo insieme, se possibile, tanto l'aspetto della fame che quello dell'abbondanza, sia il diritto di essere liberi dalla fame che il diritto di essere liberi dagli eccessi, sia il diritto di essere liberi dalla paura della fame che dalla paura di essere obesi; infine di guardare al diritto al cibo non solo come elemento di identità e differenze ma anche come fattore di integrazione e dialogo³⁸.

Questi aspetti oggi rischiano di essere lontani tra loro nel dibattito culturale, prima che nell'elaborazione giuridica, così come sembrano essere lontani gli stili alimentari dei poveri e quelli dei ricchi, il cibo dei cittadini e quello dei contadini, le culture alimentari dei Nord e quelle dei Sud del mondo, o le regole alimentari di quanti appartengono a religioni diverse.

Questi dunque i bisogni e gli obiettivi che hanno motivato questa ricerca, il cui sviluppo si snoda a partire dalla formulazione di domande a cui si è tentato di rispondere iniziando da alcune premesse e dalla formulazione di altrettante ipotesi.

Le domande di fondo di questa ricerca sono le seguenti: esiste e a quali livelli e con quali tutele un diritto al cibo adeguato? Esiste nell'ordinamento italiano un diritto al cibo adeguato? Esistono, in Italia, funzioni amministrative di livello locale che rendono effettivo tale diritto a livello locale?

A queste domande corrispondono tre ipotesi di fondo: 1) esiste un diritto al cibo adeguato, diversamente declinato nelle fonti internazionali, interregionali, europee, e in quelle costituzionali di molti Paesi del mondo; 2) nell'ordinamento italiano sono rinvenibili i fondamenti costituzionali del diritto al cibo adeguato; 3) esistono funzioni amministrative di scala locale, perché di competenza degli enti locali o perché esercitate a livello locale, che rendono già effettivo tale diritto.

Nell'ambito di queste tre ipotesi di fondo si snodano le diverse parti di questa ricerca.

La prima parte – *Nutrirsi sul pianeta: il diritto fondamentale al cibo adeguato nelle fonti internazionali* - ha l'obiettivo di rendere conto del dibattito internazionale in materia di diritto al cibo, il quale si è sviluppato soprattutto nell'ambito del c.d. diritto "onusiano" – dell'ONU (cap. 3), nel diritto internazionale regionale (cap. 4), nel diritto costituzionale comparato (cap. 5). nel diritto europeo, sia nell'ordinamento dell'Unione Europea che nella normativa emanata dal Consiglio d'Europa (cap. 6). Per ciascuno di questi livelli, si delinea la qualificazione giuridica del diritto al cibo, il suo statuto giuridico, la definizione dei soggetti tutelati e dei soggetti obbligati e lo standard di tutela assicurato, anche a partire dai casi studio individuati.

Questa parte della tesi ha un duplice obiettivo: in primo luogo fare il punto sulla riflessione giuridica internazionale sulla vigente interpretazione in materia diritto al cibo adeguato e diffonderla nella cultura giuspubblicistica italiana, in cui tale dibattito è sostanzialmente assente. In secondo luogo, comprendere il modo in cui tale diritto è tutelato a livello internazionale ed europeo è un passaggio necessario per inquadrare il diritto al cibo adeguato nell'ordinamento italiano; lo studio comparatistico di altre costituzioni e di altri sistemi regionali è invece argomento imprescindibile per poter fondare il diritto al cibo su basi costituzionali anche nel nostro ordinamento.

La seconda parte della ricerca – *Nutrirsi nel "Bel paese": il diritto al cibo adeguato nella legalità costituzionale* - intende inquadrare il diritto fondamentale al *cibo adeguato*, come definito e

³⁸ Un saggio che ben descrive la situazione attuale della fame nel mondo e spiega come il diritto al cibo contribuisce a individuare soluzioni a livello nazionale e internazionale è il seguente: O. DE SCHUTTER - K. Y. CORDES (a cura di), *Accounting for Hunger The Right to Food in the Era of Globalisation*, Oxford, Hart Publishing, 2011. Gli autori evidenziano in che modo il diritto al cibo può rispondere ai problemi più rilevanti che vanno da quelli posti dai biodiesel, alla marginalizzazione dei piccoli agricoltori, dal commercio agricolo a quello internazionale.

descritto dal diritto internazionale o costituzionale comparato, nell'ambito del nostro ordinamento. Dopo un'introduzione storica (cap. 7), nella quale si da conto del modo in cui questo diritto fa la sua prima comparsa negli statuti dei comuni medioevali fino alle costituzioni storiche preunitarie, dalle quali emerge la peculiarità dell'esperienza italiana rispetto ad altre, si verificherà quali norme costituzionali garantiscono indirettamente il diritto al cibo adeguato (cap. 8), qual è lo stato dell'arte della legislazione in materia, con una riflessione sulle prospettive di regolazione (cap. 9). Dalla disamina delle diverse fonti che riconoscono il diritto al cibo, si arriverà a individuare lo standard italiano di tutela del diritto al cibo adeguato, circoscrivendone lo statuto giuridico, la sua *ratio*, la sua funzione, la definizione dei soggetti tutelati e dei soggetti obbligati, i profili della sua giustiziabilità ed effettività. Questa parte della tesi è la parte centrale della ricerca e per molti versi quella più innovativa, dal momento che non risulta essere stato ancora fatto, ad oggi, nessuno studio sistematico sui fondamenti costituzionali del diritto al cibo adeguato.

La terza parte della ricerca – *Nutrirsi in città: la tutela locale del diritto al cibo* – prende le mosse da una premessa storica e da una giuridica. Si considererà come le fonti giuridiche locali (statuti comunali ma anche “atti amministrativi”) siano centrali nella storia dell'accesso all'alimentazione. Esaminare i modi in cui il diritto al cibo è tutelato ancora oggi nelle città non ci sembra solo una sorta di quadratura del cerchio ma di *focus* necessario per misurare il grado di effettività, anche amministrativa, di questo diritto. L'attività amministrativa e la sua strumentazione, infatti, sono il luogo e lo spazio in cui quotidianamente «avviene il concreto impatto delle libertà e dei diritti costituzionalmente garantiti con le attese dei cittadini e dei gruppi»³⁹.

La decisività del livello locale per l'attuazione del diritto al cibo adeguato è ben chiara anche a livello internazionale se il primo *Relatore speciale del Diritto al cibo* presso l'Alto commissariato delle Nazioni Unite ebbe ad affermare: «Una misura importante per eliminare la fame e la malnutrizione consiste nel sottolineare l'importanza della sicurezza alimentare locale e dei programmi di nutrizione locali»⁴⁰.

Ecco perché è necessario verificare in che modo il diritto al cibo adeguato "impatta" concretamente nelle attese dei cittadini italiani e di coloro che risiedono nelle nostre città, quali sono i servizi locali e le misure di rilievo locale che riescono a dare soluzione a questo bisogno.

Le Nazioni Unite da un lato, e dall'altro i movimenti mondiali che si occupano di cibo come le ONG (organizzazioni non governative) e la società civile hanno da tempo messo al centro dell'agenda internazionale il problema della sicurezza e della sovranità alimentare, tanto che per l'Expo 2015 il tema è quello di come *Nutrire il pianeta. Energia per la vita*⁴¹. Ma in un pianeta in cui l'80% della popolazione vivrà nei centri urbani⁴², interrogarsi su come “nutrirsi in città” o come

³⁹ V. BACHELET, *Evoluzione del ruolo e delle strutture della pubblica amministrazione* in V. BACHELET, *Costituzione e amministrazione*. Scritti giuridici, Roma, AVE 1992, pp. 19-41.

⁴⁰ «La sicurezza alimentare locale comporta l'adozione di misure concrete a livello locale per lottare contro i problemi della fame e della malnutrizione. I poteri pubblici devono non solo applicare politiche a livello nazionale, ma anche vigilare affinché queste politiche siano comprese e applicate a livello locale, tramite autorità locali e comunitarie. Esistono molti provvedimenti semplici, applicabili con minima spesa. Il loro costo è senza dubbio largamente inferiore al costo globale della sottoalimentazione e della malnutrizione. È stato calcolato, per esempio, che la malnutrizione costava al Pakistan il 5 per cento del suo Pil mentre le sole carenze di ferro nei bambini costavano al Bangladesh il 2 per cento del suo. Benché la povertà sia la prima causa della fame e della malnutrizione, azioni efficaci e poco costose possono essere intraprese. La sicurezza alimentare locale consiste nel garantire che la popolazione nel suo complesso disponga delle conoscenze di base in materia di nutrizione e abbia accesso a un nutrimento sufficiente e adeguato sia grazie a un giusto reddito, sia tramite un migliore accesso a piccoli appezzamenti agricoli, parcelle di terreno, orti e banche locali delle sementi». Così, J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Milano, Tropea, 2004 (*Le droits à l'alimentation*, Paris, Mille et une nuits, Librairie Arthème Fayard, Paris, 2003), pp. 89-90.

⁴¹ Cfr. il sito dell'Expo 2015 su www.expo2015.org

⁴² Dal 2009, per la prima volta nella storia dell'umanità, la popolazione che vive nelle città ha superato quella insediata nelle campagne ed entro il 2050, secondo un rapporto del Worldwatch Institute (cfr. WORLDWATCH INSTITUTE, *Urbanizing the Developing World*, dicembre 2012 su www.worldwatch.org), nelle città vivrà il 70% della popolazione

le città “nutrono” i propri cittadini e residenti, o sui diritti che hanno tutte le persone che vivono in una città a nutrirsi in modo adeguato ci sembra possa costituire uno sguardo diverso, *down-top*, attraverso cui capire come ci si nutre sul pianeta, come ci si nutre in un Paese.

La scelta è ricaduta sulle città e non sugli altri enti locali italiani sia per le ragioni storiche esplicitate (è possibile seguire la storia del diritto ad accedere al cibo in città sin dall’età classica e medioevale) sia per ragioni comparatistiche: le città esistono in ogni nazionalità e continente, mentre gli enti locali intermedi hanno diversa caratterizzazione geografica e funzionale. Tra le città italiane, poi, saranno particolarmente monitorate quelle a vocazione metropolitana, non per una scelta di campo, ma per un dato attinente alle fonti della ricerca: normalmente i siti istituzionali di tali municipalità sono quelli in cui è meglio organizzato e garantito l’accesso alle fonti amministrative e normative, su cui sarà basata l’ultima parte di questa ricerca.

In questa terza parte della tesi, dunque, si procederà nel modo seguente: dopo una premessa storica (cap. 10) si analizza il fondamento costituzionale dell’ “autonomia alimentare” regionale (cap. 11), per arrivare a descrivere il “diritto al cibo in città” (cap. 12), esaminato nelle sue principali dinamiche: la dimensione fisica, la dimensione dinamica e quella delle politiche locali di inclusione alimentare.

Il capitolo introduttivo di ognuna delle tre parti di questa tesi è dedicato ai cenni storici (oltre al par. 4 di questa introduzione, dedicata a questioni metodologiche, vi sono i cap. 1,6,9), i quali aiutano meglio a inquadrare gli istituti giuridici attualmente vigenti e, talora, a intravedere i possibili sviluppi della disciplina normativa che regola, a diversi livelli, il diritto al cibo adeguato.

La storia dell’accesso all’alimentazione, infatti, indica che le differenziazioni sociali, culturali e religiose dei regimi alimentari, le dinamiche di scontro/confronto tra le diverse regole alimentari caratterizzano da sempre gruppi, popoli e civiltà; parimenti tale storia indica che la questione “cibo” è da sempre al centro della legislazione degli ordinamenti giuridici di città, stati e organizzazioni “universali” (Chiesa e Impero in età medioevale e moderna, organizzazioni internazionali in età contemporanea).

Nei capitoli storici non si tratterà in modo sistematico “la storia del diritto al cibo adeguato” ma si “utilizzeranno” argomenti di storia dell’accesso al cibo per meglio comprendere e definire quello che è un diritto “nuovo” sia per l’ordinamento giuridico italiano (ove ancora non esiste un riconoscimento diretto), sia per lo stesso diritto internazionale, dove il diritto al cibo fa la sua prima apparizione, su scala “globale”, solo nella *Dichiarazione dei diritti umani* del 1948.

Oggetto della ricerca sarà dunque il diritto al cibo, all’alimento, come definito nel paragrafo seguente, con l’avvertenza che sarà escluso il tema dell’acqua. Anche se l’acqua costituisce un alimento⁴³, ed è stato riconosciuto in modo esplicito come diritto umano dalle Nazioni Unite, che nel 2010 hanno approvato una risoluzione che riconosce l’accesso all’acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari come diritti umani fondamentali⁴⁴. Allargare il campo di indagine anche a questo settore implicherebbe l’analisi di ulteriore normativa e legislazione speciale estremamente articolate.

Le riflessioni condotte in questo studio, tuttavia, possono riferirsi al diritto di accesso all’acqua per quel che concerne gli aspetti generali, atteso che ormai il diritto all’alimentazione adeguata non può non essere considerato nelle sue due componenti principali, ovvero il diritto

terrestre, una percentuale che nei paesi industrializzati salirà, entro la metà del XXI secolo, all’84%. Il mondo contemporaneo è il più urbanizzato della storia. Cfr. *Le città in Europa nel secolo dell’industrializzazione* in www.treccani.it

⁴³ Cfr. *infra* art. 1 del “Regolamento (ce) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002

⁴⁴ Cfr. la *Risoluzione n. 64/292 del 28/7/2010 (A/RES/64/292)* che riconosce l’accesso ad un’acqua sicura e pulita e all’igiene come un diritto umano su www.un.org. Dopo circa 15 anni di dibattiti sulla scarsità di acqua potabile del pianeta, le Nazioni Unite sono arrivate alla votazione del 28 luglio 2010, alla quale erano presenti 163 Paesi (sui 192 che costituiscono l’Assemblea). Dei 163, 122 paesi hanno votato a favore, nessuno contro e 41 si sono astenuti.. Tra i paesi che hanno votato a favore troviamo proprio l’Italia.

all'acqua potabile e il diritto a cibi *solidi*, con la conseguenza che *il diritto a un cibo adeguato* implichi necessariamente il diritto ad accedere a cibo e acqua in quantità e qualità sufficienti e soddisfacente.

Come noto, in Italia e in Europa gli alimenti sono studiati da numerose branche del diritto, sia dal diritto privato e commerciale (atteso che il cibo è qualificato come una merce), sia dal diritto amministrativo, che ne studia in particolare gli aspetti attinenti l'igiene pubblica. Anche il diritto internazionale ed europeo hanno approcci simili, atteso che i diritti connessi agli alimenti hanno ricadute nel commercio internazionale e sui meccanismi di protezione della salute pubblica.

In questa sede si vuole affrontare il tema del diritto al cibo in modo differente, dal punto di vista del diritto pubblico, in particolare dei diritti umani e fondamentali, del diritto costituzionale e costituzionale comparato e del diritto degli enti locali, riallineando, dunque, anche l'elaborazione giuridica italiana, finora carente in questi settori, a quella già realizzata in molti altri Paesi del mondo.

In questa ricerca il termine cibo è inteso come traduzione di *food* e il termine di diritto al cibo adeguato come traduzione del *right to adequate food*. Questo implica che i due termini, cibo e alimentazione, che in queste pagine saranno spesso utilizzati come sinonimi, saranno sempre utilizzati nell'accezione più vasta con le implicazioni di ordine culturale che comporta l'alimentarsi⁴⁵.

Nell'anno in cui questo studio è stato avviato (2012), ma ancora a pochi mesi dall'inizio dall'Expo 2015, quando la ricerca è stata chiusa, le fonti normative italiane che tutelano in modo esplicito il diritto al cibo sono rare e indirette e la dottrina giuspubblicistica italiana che si è occupata di questo diritto è ancora poco consistente. Pochi gli studi su singoli aspetti del diritto al cibo (per lo più connessi allo studio di altri diritti costituzionalmente tutelati) ma certamente nulla di sistematico. Più avanzato il dibattito internazionale, sviluppato soprattutto all'interno del diritto onusiano o del diritto costituzionale comparato. Per questa ragione, è stato necessario partire dall'argomento internazionale e costituzionale comparato (Parte 1) per applicare le categorie elaborate in quella sede al contesto giuridico italiano. Nell'effettuare, a partire da questi due argomenti, una lettura costituzionalmente orientata del diritto al cibo, si è tuttavia arrivati ad esaminare un spettro veramente ampio di disposizioni costituzionali. Onde evitare un'indagine eccessivamente dilatata, si è scelto di procedere non attraverso una disamina teoretica della singola disposizione tesa a enucleare da questa tutti i suoi possibili significati per poi individuarne quello più adeguato al cui interno sussumere le diverse dimensioni del concetto di diritto al cibo, ma si è operato in senso inverso. Invece, cioè, di utilizzare un metodo deduttivo se n'è utilizzato uno induttivo: si sono osservati cioè tutti quei "fenomeni giuridici" in qualche modo riferibili alle diverse dimensioni del diritto al cibo e di volta in volta si è operata una sussunzione del fenomeno alla disposizione costituzionale individuata. Per "fenomeni giuridici" si intende leggi ordinarie, sentenze (costituzionali, ordinarie e delle corti internazionali), fonti normative di secondo grado (regolamenti, statuti), fonti amministrative (Linee guida, delibere, piani) e, talora, fonti di diritto privato (contratti, statuti di fondazioni o consorzi).

Le conclusioni di ogni capitolo, le singole tesi su ogni aspetto, dimensione e livello di tutela del diritto al cibo, sono pertanto frutto di una interpretazione critica, fatta a posteriori, di tutti i fenomeni raccolti, analizzati e poi sussunti sotto la disposizione normativa di volta in volta considerata.

⁴⁵ Va peraltro evidenziato che parte della dottrina distingue dal termine "alimentazione" (e quindi l'espressione *diritto all'alimentazione*) quello di "cibo" (e quindi di "diritto al cibo"), sostenendo che resta certamente più completo il primo del secondo « viste le implicazioni di ordine antropologico che sono presenti nell'atto di alimentarsi rispetto alla dimensione statica e solo materiale che presenta l'espressione "cibo, almeno nel suo uso corrente». V. BUONOMO, *Introduzione alla parte II Diritto al cibo, cibo e diritti*, in M. MASCIA - C. TINTORI (a cura di), *Nutrire il pianeta?* Cit.. La lezione di apertura del convegno è scaricabile in formato audio al seguente link: www.aggiornamentisociali.it.

1.2. Perché indagare il diritto al cibo come diritto fondamentale

L'Expo 2015 ha per oggetto il tema *Nutrire il pianeta*. I titoli scelti per ciascuna delle tre parti di questa tesi, invece, pur esordendo con il medesimo verbo⁴⁶, descrivono un'azione intransitiva e non transitiva. La scelta non è casuale ma è voluta. “Nutrirsi sul pianeta” (o nel Paese o in città) piuttosto che “nutrire il pianeta” sottolinea il passaggio da una logica passiva a una attiva, dalla logica dell'assistenza alla logica dei diritti; in altri termini tale scelta intende porre l'accento su quello che è l'approccio di questa ricerca, quello che le fonti onusiane chiamano il *ritgh to food approach*. Oggetto di questa tesi è lo studio delle fonti giuridiche che garantiscono a ogni essere umano di potersi alimentare e nutrire in autonomia, sulla base di un proprio diritto e non di concessioni, più o meno ampie, ottriate da poteri pubblici o beneficenze private.

Nei capitoli seguenti il tema della qualificazione del diritto al cibo sarà oggetto di un esame più dettagliato, ma è importante sin da subito chiarire l'ipotesi di partenza della ricerca, la quale intende analizzare il diritto al cibo adeguato in quanto diritto fondamentale.

In questa disamina si è scelto di utilizzare soltanto l'espressione “diritto fondamentale” al cibo adeguato, a prescindere dal livello di tutela (internazionale, internazionale regionale, costituzionale, statale, locale) ad esso accordato. Si ritiene infatti che il diritto al cibo adeguato sia sempre il medesimo: ciò che cambia è solo la sua “qualificazione” all'interno dell'ordinamento di riferimento, le forme di riconoscimento, il grado e la tipologia di tutela giurisprudenziale accordata e la sua esigibilità.

Dall'osservazione delle esperienze di tutela giuridica offerte a livello internazionale e costituzionale comparato, infatti, emerge che tale diritto non resta mai nell'area dell'indifferente giuridico, ma gode sempre di livelli, anche minimi, di tutela, persino negli ordinamenti nei quali non è codificato in maniera esplicita.

In questa ricerca si utilizzerà l'espressione diritti fondamentali tutte le volte che si farà riferimento non solo a quei diritti riconosciuti da un ordinamento giuridico statale - che li enuncia normalmente nella sua fonte gerarchicamente più rilevante, la Costituzione, - ma anche a tutti quei diritti riconosciuti da carte internazionali e regionali, spesso definiti come diritti umani⁴⁷.

⁴⁶ *Alimentarsi* vuol dire introdurre degli alimenti nel nostro corpo. *Nutrirsi* invece significa che il cibo di cui ci si alimenta è tale da far sì che lo stato di salute viene mantenuto grazie all'assunzione di principi nutritivi necessari a fornire energia chimica per il mantenimento delle funzioni vitali e per le attività corporee. Per alimentazione si intende ciò che mangiamo. Per nutrizione si intendono tutti quei processi metabolici necessari per il mantenimento e il corretto funzionamento dell'organismo che hanno origine dai cibi che mangiamo. In tal senso l'alimentazione è considerabile come il primo momento della nutrizione. Cfr. a tal proposito *Alimentazione (voce)*, in www.treccani.it/enciclopedia. Un'interessante differenza tra *diritto di alimentarsi* e *diritto di nutrirsi* è stata proposta da BUONOMO V., *Introduzione alla parte II Diritto al cibo, cibo e diritti*, in MASCIA M. - TINTORI C. (a cura di), *Nutrire il pianeta?* Cit.. Il diritto all'alimentazione verrebbe in rilievo quando c'è crisi alimentare mentre il diritto alla nutrizione ha carattere continuativo. Diritto all'alimentazione emerge dunque come risposta alla emergenza: sia quella cronica e strutturale dei PvS che quella occasionale dei Paesi del c.d. Primo mondo (nei quali il problema degli affamati si presenta in situazioni di crisi economiche (come quella del 2008) o politiche (nei casi di guerra). Il diritto alla nutrizione invece è il diritto di garantire il rispetto di altri diritti: la nutrizione ad esempio è connessa con il diritto alla vita, alla salute, all'istruzione.

⁴⁷ Si ringrazia per questa idea il prof. J. LUTHER, coordinatore vicario del DRASD, da lui espressa in più convegni, seminari e lezioni magistrali, ma non ancora tradotta in uno specifico saggio scritto. Per altra dottrina, invece, i diritti umani sono quei diritti la cui titolarità spetta alla persona in quanto tale, quindi a tutte le persone, indipendentemente dalla appartenenza ad uno Stato, e che sono riconosciuti da fonti consuetudinarie o pattizie dell'ordinamento giuridico internazionale. Si veda in tal senso G. OESTREICH, *Storia dei diritti umani e delle libertà fondamentali* (a cura di G. Gozzi), Roma-Bari, Editori Laterza, 2004, p. 11, che ripercorre l'iter attraverso cui i diritti umani dichiarati nelle carte settecentesche sono stati poi costituzionalizzati negli ordinamenti degli Stati tedeschi; cfr. anche. P. CARETTI con la collaborazione di G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2011, p. XXIII che identifica nella codificazione costituzionale di tali diritti l'elemento che ne consente una fuoriuscita dall'«indifferentismo giuridico per acquistare, insieme alla natura di “diritti”, forme di riconoscimento e di tutela effettiva sempre più incisive»; cfr. infine M. FLORES, *Storia dei diritti umani* Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 305-311, il

I diritti fondamentali tutelati a livello internazionale, internazionale-regionale e costituzionale possono, di conseguenza, avere contenuti simili, talora identici, ma il loro diverso sistema di tutela fa sì che la loro effettività sia profondamente difforme. I diritti costituzionali, infatti, possono essere fatti valere in giudizio dinanzi alle corti cui è affidato il controllo di costituzionalità laddove quelli riconosciuti da fonti internazionali possono avvalersi dei meccanismi di tutela giurisdizionale di volta in volta approntati.

Ma cosa si intende per diritti fondamentali?

Non si intende entrare in questa sede nella disamina del dibattito dottrinale sulla loro definizione né sulla possibile differenziazione tra il concetto di diritti dell'uomo e diritti fondamentali⁴⁸. Né si intende giustificare, in questa tesi, la fundamentalità del diritto al cibo, ben enucleata da molta dottrina internazionale: in questa ricerca, infatti, si intende semplicemente descrivere le caratteristiche di un diritto che indirettamente o direttamente è rinvenibile in fonti giuridiche di diverso livello ed evidenziare quanto diritto al cibo sia già sotteso nelle maglie nell'ordinamento italiano, in particolare nella sua Carta fondamentale.

In via di estrema sintesi va tuttavia ricordato che un diritto è fondamentale se risponde a un bisogno fondamentale da cui scaturisce una pretesa di portata universale e non particolare⁴⁹. Dottrina autorevole ha ad esempio osservato che si intendono fondamentali quei diritti soggettivi che le norme di un dato ordinamento giuridico attribuiscono universalmente a tutti, o in quanto persone o in quanto cittadini, e/o in quanto persone capaci di agire⁵⁰. Secondo tale dottrina⁵¹ i criteri assiologici a cui i diritti fondamentali possono essere orientati sono quattro: l'eguaglianza, la democrazia⁵², la pace⁵³, la tutela del più debole⁵⁴. Tra i diritti fondamentali e questi quattro valori

quale, ricordando le teorie che non ritengono «riducibile la storia dei diritti umani al processo di trasformazione in regole giuridiche dei principi morali che sono stati individuati come fondamentali», affronta il fenomeno della “legalizzazione” dei diritti umani nei singoli ordinamenti, chiedendosi se questa aiuta o rende più difficile la diffusione della cultura dei diritti umani.

⁴⁸ È difficile definire sia gli uni che gli altri, trattandosi di espressioni estremamente polisemiche, culturalmente e giuridicamente condizionate e le cui definizioni, oggetto della riflessione delle scienze storiche, giuridiche, filosofiche, corrono il duplice e opposto rischio: di essere tautologiche o contraddittorie. Di questo tema se n'è occupata più volentieri la storia e la filosofia, più che la storia del diritto. La storia del diritto, semmai, si è prestata più volentieri a definire lo *status* giuridico che fa capo a chi è titolare di un diritto (umano o fondamentale che sia) o a stilarne cataloghi, storicamente diversificabili, piuttosto che definirne i contenuti. Se i giuristi si occupano più delle *libertà* (al plurale) sono i filosofi o gli scienziati della politica che si sono occupati della libertà (al singolare) e dei suoi fondamenti. Sui fondamenti dei diritti umani cfr. N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 2005, pp. 5-16. Tra i giuristi, inoltre, può essere molto diverso l'approccio ai diritti umani proposto dagli internazionalisti, che partendo da una logica di diritto internazionale inteso come relazione tra gli Stati individuano nei diritti umani un «nuovo metro di valutazione» dei comportamenti degli Stati verso gli individui, rispetto a quello proposto dai costituzionalisti, per i quali i diritti fondamentali non costituiscono parametri di valutazione ma posizioni soggettive immediatamente ed efficacemente azionabili, soprattutto quando i diritti “umani” siano costituzionalizzati. Sui fondamenti dei diritti umani cfr. N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, cit., pp. 5-16. Sull'approccio internazionalista Cfr. A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Roma – Bari, Editori Laterza, 2005 pp. 3-7 il quale ricorda che gli individui erano storicamente esclusi dalla dimensione internazionale i cui attori erano i soli stati; ora invece essi non si limitano semplicemente a classificare la realtà in modo nuovo ma introducono precetti internazionali che impongono linee di comportamento, esigono azioni specifiche dei governi e legittimano il diritto di denuncia dei cittadini che se li vedono violati. Su quello costituzionalista Cfr. P. CARETTI, *I diritti fondamentali* cit., p. XXIII, che attribuisce alla codificazione costituzionale di tali diritti un particolare valore, atteso che questa consente una fuoriuscita dall'«indifferentismo giuridico per acquistare, insieme alla natura di “diritti”, forme di riconoscimento e di tutela effettiva sempre più incisive».

⁴⁹ Sulle pretese universali e non particolari poste a base e a misura dei nuovi diritti cfr. M. CARTABIA, *Gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali in Iustitia 4/2008*, p. 399 e ss

⁵⁰ L. FERRAJOLI, *I diritti fondamentali*, Roma – Bari, Editori Laterza, 2001, p. 282.

⁵¹ L. FERRAJOLI, *I diritti fondamentali* cit., pp. 298-345.

⁵² I diritti fondamentali, cioè, se garantiti a livello costituzionale pongono limiti al legislatore e alla politica.

⁵³ Devono essere garantiti come fondamentali tutti quei diritti vitali la cui garanzia è condizione di pacifica convivenza.

⁵⁴ I diritti fondamentali possono esser definiti come le leggi del più debole in alternativa alla legge del più forte che vigerebbe in sua assenza.

esisterebbe cioè un rapporto di mezzo a fine: i diritti fondamentali costituiscono in altre parole la tecnica normativa razionalmente idonea a conseguire i valori postulati, quelli che la loro concreta stipulazione positiva intende perseguire⁵⁵.

Altra autorevole dottrina ha invece evidenziato che è «improponibile una ricerca del fondamento assoluto dei diritti dell'uomo», mentre è possibile individuarne «di volta in volta i *vari fondamenti possibili*»⁵⁶.

Sia che si aderisca alla tesi di chi invita a ricercare di volta in volta i fondamenti possibili dei diritti fondamentali (tra cui anche quello al cibo) che a quella di chi individua nei quattro criteri assiologici il loro fondamento, sembra di poter affermare che il fondamento (assoluto o possibile) del diritto al cibo adeguato possa rinvenirsi in tutti e quattro quegli elementi: democrazia, pace e soprattutto eguaglianza e tutela del soggetto giuridicamente più debole.

2. Il cibo. Definizione

Nella terminologia giuridica italiana il termine cibo non è utilizzato; viene utilizzato piuttosto il termine alimento⁵⁷.

La dottrina evidenzia che l'etimologia di questa parola (dal latino "alere", nutrire) denota già il suo significato letterale⁵⁸.

La definizione giuridica del termine "alimento" o generi alimentari (in inglese *food* o *foodstuffs*, in francese *alimentation* o *denrée alimentaire*) è oggi rinvenibile nell'art. 1 del "Regolamento (ce) n. 178/2002 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

⁵⁵ L. FERRAJOLI, *I diritti fondamentali* cit., p.300.

⁵⁶ N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, p. 14 e p. 16. Il filosofo dopo aver evidenziato le ragioni di questa sua conclusione (pp. 5-14), evidenzia come l'esperienza storica mostri che la ricerca del fondamento assoluto dei diritti non fa conseguire più efficacemente e rapidamente il loro riconoscimento e attuazione. E per Bobbio il problema di fondo relativo ai diritti fondamentali, «non è tanto giustificarli quanto quello di proteggerli» (*ibidem* p. 16).

⁵⁷ Tale terminologia è preferita anche dalla trattatistica enciclopedica. Si veda T.A. AULETTA, voce *Alimenti (dir. Civ.)* in *Enciclopedia Giuridica Treccani I Vol.*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1988; G. GRECO, voce *Alimenti e bevande. I) Diritto amministrativo* in Roma, Istituto della Enciclopedia giuridica fondato da G. Treccani, vol. I, 1988; G. MARINI *Alimenti e bevande. I) Diritto Penale* in Roma, Istituto della Enciclopedia giuridica fondato da G. Treccani, vol. I, 1988. Si veda anche S. RIONDATO, voce *Igiene degli alimenti (dir. Pen.)*, in S. CASSESE (diretto da) *Dizionario di Diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, vol. IV, pp. 2851-2855, A. MALTONI, voce *Sicurezza alimentare*, in S. CASSESE (diretto da) *Dizionario di Diritto pubblico*, cit., vol. XX pp. 5545-5549. È bene osservare come nelle scienze diverse da quella giuridica, il termine alimento può avere significati ulteriori. Si ricorda la definizione data da un famoso gastronomo francese: «Che cosa s'intende per alimenti? Risposta volgare: l'alimento è tutto ciò che ci nutrisce. Risposta scientifica: per alimenti si intendono tutte quelle sostanze che, immesse nell'apparato digerente, possono essere dall'organismo assimilate grazie al processo digestivo, reintegrando così quelle perdite che l'organismo subisce nell'esercizio delle sue funzioni vitali». Definizione di Brillat – Savarin, liberamente tradotta e adattata da F. CARDINI in *Alimentazione e storia*, in AA.VV, *Gli Archivi per la storia dell'alimentazione*, Roma, Ministero per i Beni culturali e ambientali – Ufficio centrale per i beni Archivistici, 1995, p. 23. Cardini evidenzia che la "dicotomia postilluministica tra il "volgare" e lo "scientifico" unita allo sforzo definitorio e razionalizzatore dell'autore della *Physiologie du goût, ou méditations de gastronomie transcendente*, edito nel 1826, che è un libro filosofico – enciclopedico nel quale convergono discipline che da lì a poco si sarebbero chiamate chimica, fisica, medicina, storia, economia, psicologia, politica, diritto, folklore.

⁵⁸ Così G. CORDINI, *Alimentazione: profili giuridici*, in C. STROPPA (a cura di), *Cibo, società e scienza dell'alimentazione*, Roma, Aracne 2007, pp. 205-228, in particolare p. 205, dove il giurista, richiamando la definizione dantesca di alimento data nel 1321 ("sostanza contenente vari principi nutritivi suscettibili di essere utilizzati dagli organismi viventi"), conclude per designare con alimento tutto ciò che "serve al nutrimento". Spiegazione che si è mantenuta stabile, tanto che il Devoto-Oli designa come alimento qualsiasi sostanza che fornisce «materiali indispensabili all'eventuale accrescimento e allo svolgimento di funzioni fondamentali per la vita dell'individuo e della specie». Su queste basi Cordini distingue il concetto giuridico di alimentazione da quello di alimenti, con cui si indica qualsiasi mezzo necessario per vivere.

per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare”: *si intende per «alimento» (o «prodotto alimentare», o «derrata alimentare») qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani*⁵⁹.

Nella nozione di alimento, o di cibo, rientra, pertanto, ogni prodotto destinato ad essere ingerito: vi rientra pertanto sia il prodotto alimentare non trasformato (un frutto, un ortaggio), che quello conservato (le alici sotto sale) o trasformato perché cucinato (il pane).

Come è qualificato il cibo?

Come si avrà modo di approfondire nei prossimi capitoli, il cibo nell’ordinamento dell’Unione europea è qualificato come una merce⁶⁰.

Parte della dottrina, invece, considera il cibo un c.d. *bene comune*, che insieme agli altri (acqua, aria, ambiente, ...) andrebbe considerato come una delle categorie che costringono a ripensare la tradizionale dualità tra proprietà pubblica e privata, così come fondata all’art. 42 Cost.⁶¹; il Costituente aveva infatti impostato la questione in termini duali, con la conseguenza che il tema dell’ampliamento dell’accesso era risolto con l’estensione del diritto di proprietà⁶²; ma nel momento in cui questi due elementi non sono più ritenuti coincidenti, deriva che si potrebbe garantire l’accesso a un bene, come appunto il cibo, senza necessariamente attribuirne la proprietà⁶³.

Altra dottrina ha invece qualificato il bene «cibo necessario all’alimentazione di base», come «bene patrimoniale» nella misura in cui eccede per ciascuno le capacità di accesso al minimo vitale, e come «bene sociale» nella misura sottostante, necessaria a soddisfare il diritto fondamentale alla sussistenza⁶⁴.

⁵⁹ La disposizione prosegue includendo o escludendo alcuni prodotti e indicando *nominatim* i “non-alimenti”: «Sono comprese le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi sostanza, compresa l’acqua, intenzionalmente incorporata negli alimenti nel corso della loro produzione, preparazione o trattamento. Esso include l’acqua nei punti in cui i valori devono essere rispettati come stabilito all’articolo 6 della direttiva 98/ 83/CEe fatti salvi i requisiti delle direttive 80/778/CEE e 98/83/CE. Non sono compresi: a) i mangimi; b) gli animali vivi, a meno che siano preparati per l’immissione sul mercato ai fini del consumo umano; c) i vegetali prima della raccolta; d) i medicinali ai sensi delle direttive del Consiglio 65/ 65/CEE (1) e 92/73/CEE (2); e) i cosmetici ai sensi della direttiva 76/768/CEE del Consiglio (3); f) il tabacco e i prodotti del tabacco ai sensi della direttiva 89/622/CEE del Consiglio (4); g) le sostanze stupefacenti o psicotrope ai sensi della convenzione unica delle Nazioni Unite sugli stupefacenti del 1961 e della convenzione delle Nazioni Unite sulle sostanze psicotrope del 1971; h) residui e contaminanti». Va sottolineato che nella definizione giuridica statunitense di alimento («the term food means artiche used for food or drink for man or other animals» cfr. US Code title 21 § 321, lett f) sussistono delle differenze, essendo ad esempio compresi anche i mangimi animali, mentre sono esclusi, al pari della nozione europea, i medicinali, il tabacco e i cosmetici. Per una visione comparatistica cfr. M. FERRARI -, U. IZZO, *Diritto alimentare comparato*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 76.

⁶⁰ Cfr. *infra* cap. 6 par. 3.

⁶¹ Cfr. S. RODOTÀ (*Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza 2012, pp. 108-109). Cfr. anche Mattei, che, pur accennando al diritto al cibo nell’introduzione del suo saggio (U. MATTEI, in *Beni comuni. Un manifesto*, Roma - Bari, Laterza 2011, IX) non include tale diritto all’interno della fenomenologia dei beni comuni, (cfr. *ibidem*, 54-56).

⁶² Cfr. *infra* Cap. 9 par. 2.2.

⁶³ Si pensi al fenomeno, anche italiano, degli orti urbani, che, in taluni casi, consentono alle persone più bisognose di accedere a spazi verdi pubblici per poter beneficiare direttamente dei prodotti orticoli da loro coltivati e, al tempo stesso, “custodendo” porzioni di beni pubblici generalmente di pertinenza del demanio municipale. A titolo esemplificativo cfr. Città di Torino, *Regolamento per l’assegnazione e la gestione di orti urbani - n. 363* in www.comune.torino.it. Tale regolamento, definendo tra i criteri di individuazione degli assegnatari il reddito del richiedente (che deve essere inferiore ai 15.000 euro annui lordi), la maggior anzianità, il criterio della rotazione tra beneficiari, sottolinea l’intento dell’ente di utilizzare tale misura anche come forma di sostegno al reddito. Su questi aspetti cfr. *infra* Cap. 12 par. 3.

⁶⁴ Qualificando in tal modo il bene che costituisce il substrato materiale del “diritto al cibo adeguato”, tale dottrina arriva a qualificare il diritto al cibo come diritto fondamentale, nella misura in cui coincide con il diritto alla consistenza, e come diritto patrimoniale nella misura ulteriore. L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. II. Teoria della democrazia*, Roma – Bari, Editori Laterza 2012, p. 599. Per un approfondimento sulla distinzione che l’autore individua tra beni fondamentali (tra cui rientrano oltre i beni personalissimi, anche quelli comuni e quelli sociali) e beni patrimoniali; cfr. L. FERRAJOLI *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*.

Per meglio completare la nozione di alimento è opportuno ricordare altri due termini ricorrenti nel lessico del cibo (e del diritto al cibo): cucina e gastronomia. «La *cucina* è stata paragonata al linguaggio: come questo, essa possiede vocaboli (i prodotti, gli ingredienti) che si organizzano secondo regole di grammatica (le ricette, che danno senso agli ingredienti trasformandoli in vivande), di sintassi (i menu, ossia l'ordine delle vivande) e di retorica (i comportamenti conviviali). Come il linguaggio, la cucina contiene ed esprime la cultura di chi la pratica, è depositaria delle tradizioni e dell'identità di gruppo. Ma è anche il primo modo per entrare in contatto con gli altri: più ancora della parola, il cibo si presta a mediare fra culture diverse, aprendo i sistemi di cucina a ogni sorta di invenzioni, incroci e contaminazioni»⁶⁵. A seconda di come cambiano le regole di questa grammatica o sintassi cambia anche il linguaggio culinario adottato, anche se magari sono utilizzati gli stessi ingredienti⁶⁶.

Il termine *gastronomia*, etimologicamente “legge del ventre” o “arte di preparare e cucinare i cibi”, è inteso come la «conoscenza ragionata di tutto ciò che si riferisce all'uomo in quanto egli si nutre. Così è proprio essa che fa muovere i coltivatori, i vignaioli, i pescatori e la numerosa famiglia dei cuochi, quale che sia il titolo o la qualifica sotto cui essi mascherano il loro occuparsi della preparazione degli alimenti. La gastronomia appartiene: alla storia naturale, per la classificazione che fa delle sostanze alimentari; alla fisica, per le diverse analisi e scomposizioni che fa loro subire; alla cucina, per l'arte di preparare i cibi e di renderli piacevoli al gusto; al commercio, per la ricerca del mezzo di comprare al miglior prezzo possibile ciò che essa consuma e di smerciare più convenientemente ciò che pone in vendita; all'economia politica, per le risorse che essa offre al fisco e per i mezzi di scambio che stabilisce tra le nazioni»⁶⁷. È sulla base di questa definizione di gastronomia che si è oggi arrivati a delineare una definizione di “nuova gastronomia”, la quale è stata intesa come scienza che riguarda «non solo i modi di manipolare le vivande, l'approvvigionamento delle materie prime, la struttura dei servizi di tavola, ma tutti gli elementi storici e culturali, tecnici e materiali che concorrono nella pratica della preparazione dei cibi, nelle sue tradizioni e innovazioni ... la scienza multidisciplinare che coinvolge e interseca tutte le conoscenze relative al cibo in quanto elemento materiale - in ogni sua fase - e in quanto elemento culturale, trasformato, secondo tradizione o no, scambiato in maniera equa oppure no, raccontato o analizzato in maniera più o meno scientifica, scelto»⁶⁸.

Cucina e gastronomia sono due aspetti essenziali del cibo e del diritto al cibo atteso che quest'ultimo non si limita ad avere ad oggetto solo un singolo prodotto alimentare ma anche la cucina e la cultura gastronomica di una famiglia, di un gruppo, di una confessione religiosa, di un popolo.

Vol. I. *Teoria del diritto*, Roma – Bari, Editori Laterza 2012, 776-782; sulla distinzione tra diritti civili fondamentali e diritti patrimoniali cfr. *ibidem*, pp. 767-772.

⁶⁵ M. MONTANARI, *Il mondo in cucina*, Roma – Bari, Editori Laterza, 2002, p. VII.

⁶⁶ Si pensi alla pasta, che è utilizzata in Italia come pasto in sé mentre in altre nazioni europee di contorno; oppure al caffè che si beve in tutto il mondo ma è preparato ovunque in modo diverso.

⁶⁷ J.A. BRILLAT-SAVARIN, *Fisiologia del gusto*, (I ed. Paris 1985), Milano, Opportunity Book, 1996 p. 57.

⁶⁸ Così C. PETRINI, *Gastronomia (voce)* in *Enciclopedia Italiana - VII Appendice* (2007) www.treccani.it il quale continua: «La gastronomia ufficiale, infatti, sempre strettamente collegata al piacere alimentare ha tendenzialmente negato che esso possa essere associato alle cucine povere, completando così la sua ghettizzazione e generando una divisione netta. Da un lato ci sarebbe, dunque, il folclore popolare dove il piacere alimentare viene più ricondotto alla quantità che alla qualità dei cibi; dall'altra l'élite, dove il piacere tanto è maggiore quanto più un cibo è raro o costoso. Questa divisione storica si riflette ancora nel momento in cui si configura una sorta di contrapposizione tra *haute cuisine* e cucina tradizionale. Una separazione fittizia, visto che da sempre la cucina dei grandi ristoratori o degli chef di corte ha copiosamente attinto alle tradizioni gastronomiche del popolo e del contado». Un'ulteriore rielaborazione e ampliamento del concetto di nuova gastronomia è su C. PETRINI, *Buono, pulito, giusto. Principi di Nuova gastronomia*, Torino, Einaudi, 2011, pp. 50-52, ove si descrivono le diverse scienze che afferiscono ad essa: botanica, genetica e scienze naturali; fisica e chimica; agricoltura, zootecnia e agronomia; ecologia, antropologia, sociologia, geopolitica; economia politica; commercio; tecnica e industria; cucina; fisiologia; epistemologia.

3. Il diritto “fondamentale” al cibo adeguato (o all'alimentazione adeguata).

Definizione

Le fonti europee definiscono l'alimento e il diritto dell'alimentazione⁶⁹, ma non definiscono il “diritto all'alimentazione” o “diritto al cibo adeguato”, per la cui definizione occorre guardare a fonti internazionali.

Se dal punto di vista dottrinale il termine cibo e la nozione di diritto al cibo ha iniziato ad essere utilizzata dai giuristi italiani solo di recente⁷⁰, dal punto di vista normativo, tale nozione entra nel nostro ordinamento in tempi più risalenti, tramite fonti normative di *soft law* di matrice *onusienne* e in particolare le seguenti⁷¹:

1) la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* approvata nel 1948, che, all'art. 25, riconosce il diritto al cibo come uno degli elementi del più generale diritto a un tenore di vita adeguato o a *un'esistenza libera e dignitosa*: «1. Ogni individuo ha diritto 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'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari (...)»⁷².

2) il *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, il cui articolo 11 garantisce il diritto a un'alimentazione «adeguata» e il «diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame»: «1. 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 vita. Gli Stati Parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso. 2. Gli Stati Parti del presente Patto, riconoscendo il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, adotteranno, individualmente e attraverso la cooperazione internazionale, tutte le misure, e fra queste anche programmi concreti, che siano necessarie: a) per 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; b) per 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 »⁷³.

3.1. I contenuti del diritto al cibo adeguato

Se la normativa “unionale” (cioè dell'Unione Europea) definisce le caratteristiche del diritto dell'alimentazione, che è regolato nei minimi dettagli, quelle del diritto al cibo adeguato sono descritte dai Commenti Generali (*General comments*) del *Comitato dei diritti economici, sociale e*

⁶⁹ Sulla definizione di diritto dell'alimentazione cfr. *infra par.3.3.* di questo capitolo

⁷⁰ Il privatista S. RODOTÀ utilizza questo termine in un breve paragrafo, per l'appunto intitolato *Diritto al cibo «adeguato»*, del libro *Il diritto di avere diritti*, cit. pp. 127-130.

⁷¹ Circa l'efficacia e il grado con cui queste fonti entra nel nostro ordinamento Cfr. *infra cap. 8 par. 2.*

⁷² Art. 25 Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo, Adottata e proclamata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione 217A (III) del 10 dicembre 1948, con 48 voti a favore e otto astensioni: Arabia Saudita, Cecoslovacchia, Jugoslavia, Polonia, Repubblica del Sudafrica, Ucraina, Unione Sovietica. in www.ohchr.org oppure in unipd-centrodirittiumani.it (versione italiana).

⁷³ Il Patto, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966 è entrato in vigore internazionale il 3 gennaio 1976. Stati Parte al 1° luglio 2011 sono 160. In Italia l'autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione sono stati dati con legge n. 881 del 25 ottobre 1977 (Gazzetta Ufficiale n. 333 S.O. del 7 dicembre 1977). Cfr. l'art. 11 del Patto in unipd-centrodirittiumani.it.

*culturali delle Nazioni Unite*⁷⁴, che le ravvisa nei seguenti elementi l' adeguatezza, la disponibilità, l'accessibilità⁷⁵.

Il cibo è adeguato se è *disponibile e accessibile*.

1) Il cibo è *disponibile* se è in quantità e qualità sufficienti a soddisfare le esigenze alimentari degli individui, privo di sostanze nocive, e accettabili all'interno di una determinata cultura;

Gli elementi che caratterizzano questa disponibilità sono la quantità e la qualità da un lato e l'accettabilità dall'altro.

La disponibilità *quantitativa* dei prodotti alimentari indica che ogni individuo deve avere la possibilità di disporre di cibo sufficiente per mangiare in modo durevole e sostenibile, e in misura appropriata. Questo si ottiene sia mediante l'accesso diretto dei contadini alla terra sia mediante un sistema di distribuzione che porti l'alimento fino alla persona che ne ha bisogno. Le carte internazionali ritengono che la disponibilità di risorse produttive (acqua - mare, terra, sementi) sia strumentale e propedeutica all'accessibilità economica⁷⁶.

La disponibilità *qualitativa* si riferisce a una qualità idonea a soddisfare i bisogni alimentari degli individui. Il *General Comment* non specifica cosa intende per qualità, ma fa riferimento al concetto di *bisogni dietetici* (Dietary needs)⁷⁷ e al concetto di *assenza di sostanze nocive*⁷⁸. Da

⁷⁴ Tale Comitato è composto da 18 esperti indipendenti incaricati di monitorare l'implementazione del Patto da parte degli Stati, analizzando i rapporti periodici che questi ultimi sono tenuti a preparare ai sensi della parte IV, artt. 16-25 del Patto. Esso elabora *Osservazioni generali* (dette *General Comments*) relative ai diversi articoli e disposizioni del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, allo scopo di aiutare gli Stati parte ad adempiere i loro obblighi in materia di presentazione dei rapporti. L'Assemblea Generale ha adottato all'unanimità il *Protocollo opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, che istituisce un meccanismo di comunicazioni individuali per gravi violazioni dei diritti sanciti nel Patto medesimo. Il Protocollo impegna gli Stati a riconoscere la competenza del Comitato a ricevere e considerare comunicazioni provenienti da individui, o gruppi di individui, che si reputano vittime di violazioni di uno o più diritti sanciti nel Patto. Adottato con risoluzione 63/117 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 2008, aperto alla firma e ratifica da parte degli Stati il 24 settembre 2009, è entrato in vigore il 5 maggio 2013. Ad oggi sono parti del Protocollo 11 Paesi. L'Italia, che ha firmato il documento il 28 settembre 2009, non ha ancora proceduto alla ratifica, prevista per il 2015. Il Protocollo attribuisce altre competenze al Comitato, tra cui: ricevere e considerare comunicazioni inter-statali; richiedere ad uno Stato di adottare misure urgenti, in circostanze di eccezionale gravità, per impedire danni irreparabili per le vittime di presunte violazioni; in caso di violazioni grave e sistematiche, predisporre una missione di inchiesta sul campo. Cfr. il testo in italiano su <http://unipd-centrodirittumani.it>.

⁷⁵ «Il concetto di adeguatezza è particolarmente significativo in relazione al diritto al cibo, poiché serve a sottolineare una serie di fattori che devono essere presi in considerazione per determinare se particolari alimenti o diete accessibili possono essere considerate le più appropriate in determinate circostanze, per gli effetti dell'articolo 11 del Patto. Il concetto di sostenibilità è intrinsecamente legata alla nozione di cibo adeguato o di sicurezza alimentare, implicando che il cibo sia accessibile sia per le generazioni presenti e future. Il significato preciso di "adeguatezza" è in gran parte determinato dalle prevalenti condizioni sociali, economiche, culturali, climatiche, ecologiche ed altre, mentre nella "sostenibilità" è implicato il concetto di disponibilità a lungo termine e l'accessibilità». Cfr. par. 8 - 11 *General Comment n. 12* (n. E/C.12/1999/5 del 5/12/1999 in www2.ohchr.org). Traduzione in italiano dell'autrice.

⁷⁶ Cfr. *General Comment* (d'ora in avanti *GC*) 12 par. 12, cit.; cfr. C. GOLAY, *op. cit.* 72-73.

⁷⁷ «La dieta nel suo insieme contiene un mix di sostanze nutritive per la crescita fisica e mentale, lo sviluppo e il mantenimento, e per l'attività fisica che siano in conformità con i bisogni fisiologici umani in tutti gli stadi di tutto il ciclo di vita e in base al sesso e professione. Può quindi rendersi necessario adottare misure per mantenere, adattare o rafforzare la diversità alimentare, il consumo appropriato e modelli di alimentazione, tra cui l'allattamento al seno, assicurando nel contempo che i cambiamenti nella disponibilità e l'accesso all'approvvigionamento alimentare, come minimo, non incidono negativamente nella composizione della dieta e nell'assunzione» (*GC 12 par. 9*). Traduzione dall'inglese non ufficiali, a cura dell'autrice.

⁷⁸ Questo requisito richiede che siano rispettati i requisiti di sicurezza alimentare e di misure di protezione, sia pubbliche che private, tese a «prevenire la contaminazione dei prodotti alimentari dovuti all'adulterazione e / o alla cattiva igiene ambientale o all'uso improprio in fasi diverse e lungo tutta la catena alimentare; tali misure devono essere prese anche per identificare ed evitare o distruggere le tossine presenti in natura» (*GC 12 par. 10*). Traduzione in italiano dell'autrice.

questi due elementi si può desumere che l'esigenza di rispettare la qualità dei prodotti alimentari possa implicare⁷⁹: una loro ricchezza nutrizionale (il che implica, ad esempio, che l'alimento contenga i micronutrienti necessari per assicurare la crescita), una loro "non nocività" (elemento che fa appello al concetto di igiene degli alimenti)⁸⁰; anche se non vi è un riferimento esplicito nel *General comment*, la dottrina ritiene oramai che la disponibilità qualitativa si riferisce anche alla qualità organolettica degli alimenti, la quale richiede che l'alimento sia gradevole da consumare, oltre che sano e sicuro⁸¹.

2) *L'accessibilità* degli alimenti implica che il cibo sia "accessibile" sia in senso economico, sia in senso fisico. L'accessibilità *economica* implica che i costi finanziari personali o familiari connessi all'acquisizione di cibo per una dieta adeguata dovrebbero essere a un livello tale che il raggiungimento e la soddisfazione di altri bisogni fondamentali (salute, istruzione, abitazione) non siano minacciati o compromessi e che il godimento del diritto al cibo adeguato non interferisca con il godimento di altri *diritti umani*⁸².

L'accessibilità *fisica* implica che il cibo sia accessibile a tutti, compresi i soggetti fisicamente vulnerabili, come i neonati, i bambini piccoli, gli anziani, i portatori di handicap, i malati terminali e le persone con persistenti problemi di salute, tra cui i malati di mente nonché le vittime di disastri (naturali o antropici) o «di molte popolazioni indigene la cui accesso alle loro terre ancestrali possono essere minacciate⁸³».

Il concetto di "accettabilità culturale" degli alimenti può essere infine considerato come un aspetto psicologico e morale dell'accessibilità fisica, il quale implica la necessità di tener conto, per quanto possibile, dei valori soggettivi, culturali o religiosi degli individui o dei popoli⁸⁴.

Questa è la descrizione del diritto al cibo offerta dal *General comment*. La riflessione su questo diritto però è andata oltre: secondo la definizione elaborata dal primo "Speciale Relatore per il diritto al cibo" dell'Alto Commissariato dei Diritti umani dell'ONU, il "diritto a un cibo adeguato" è il diritto di ogni essere umano «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

⁷⁹ Così A. SOMA, *Le droit de l'homme a l'alimentation : contenu normatif et mecanismes juridiques de mise en oeuvre. Memoire pour l'obtention du Diplôme d'Etudes Approfondies (D.E.A.) en droit*, Febbraio 2006, su www.aidh.org p. 18 (ultimo accesso giugno 2012).

⁸⁰ La disciplina giuridica che si occupa di garantire la salubrità delle derrate alimentari è il *diritto dell'alimentazione* su cui cfr. *supra* par. 3.3 e cap. 6. Par. 3.

⁸¹ Sul concetto di diritto a un cibo buono, oltre che sano e sicuro, cfr. C. PETRINI, *Buono, pulito, giusto. Principi di Nuova gastronomia*, cit., pp. 91-105.

⁸² In tal senso si comprende la preoccupazione espressa dal *General Comment* n. 12 quando afferma: «Gruppi socialmente vulnerabili, come le persone senza terra e altri segmenti particolarmente poveri della popolazione possono avere bisogno di attenzione attraverso programmi speciali». Cfr. *General Comment* n. 12 par. 13. Come è stato ben evidenziato, il problema del povero, dell'affamato è quello di conciliare l'esigenza, nel breve termine, di comprare cibo a buon prezzo e, nel lungo termine, evitare un'eccessiva dipendenza dal mercato internazionale e raggiungere un certo grado di autosufficienza. Così O. DE SCHUTTER –K. Y KORDES, *Accounting for Hunger* cit., p. 189.

⁸³ Cfr. *GC* n. 12 par. 13; cfr. C. GOLAY, Bruxelles, Bruylant 2011 (*The Right to Food and Access to Justice*, Roma, FAO 2009 in www.fao.org/righttofood/en/), pp. 73-76.

A. SOMA, *op. cit.*, pp. 20-21. L'estensione dell'accettabilità culturale al concetto di accettabilità religiosa è stata ulteriormente sottolineata dalla recente *Seconda Conferenza internazionale sulla nutrizione* cit. V. BUONOMO, *op. cit.*, fa notare che per la prima volta nel *Quadro d'azione* di questa conferenza, si usa l'espressione "credo" (*belief*), indicandolo come criterio di compatibilità dei regimi alimentari (cfr. Raccomandazione n. 23).

degn»⁸⁵. La definizione di Ziegler aggiunge a quella del General Comment n. 12 la nozione di "dignità umana", centrale in ogni approccio che si fonda sui diritti dell'uomo⁸⁶.

Il cibo, cioè, è "adeguato"⁸⁷ non solo quando è esente da sostanze nocive ed è assunto in una quantità sufficiente di calorie, proteine e altri nutrienti specifici, misurati conformemente ai bisogni fisiologici dell'essere umano in tutti gli stadi del ciclo di vita e in funzione del sesso e della professione, ma soprattutto quando "nutre" la dignità della persona⁸⁸, oltre che il suo corpo, perché la libera dalla schiavitù della fame e perché risulta accettabile in una determinata cultura e religione.

Diverso dal diritto al cibo adeguato si pone un ulteriore concetto, molto rilevante nel lessico del diritto al cibo, ovvero quello di *sovranità alimentare*, intesa come il diritto dei popoli ad alimenti sani e culturalmente appropriati, prodotti con metodi sostenibili, e il diritto dei popoli a definire il proprio cibo e i sistemi agricoli⁸⁹. Di tale concetto, che diverge ma dialoga con quello di *sicurezza alimentare*,⁹⁰ non esiste una definizione giuridica istituzionale, né italiana, né europea, né internazionale, trattandosi di un concetto elaborato nel mondo del "non governativo" e confluito poi nel concetto onusiano di diritto al cibo adeguato. L'ultima delle diverse formulazioni di *sovranità alimentare*, oggi accettata dalla comunità internazionale, è quella esplicitata dalla *Dichiarazione di Nyéléni*, che è il risultato del Forum Internazionale sulla Sovranità alimentare tenutosi in Mali nel febbraio 2007, che ha visto la partecipazione di più di 500 delegazioni di movimenti contadini e organizzazioni della società civile, provenienti da 80 Paesi⁹¹. In via sintetica si può osservare che la sovranità alimentare è attribuito di un popolo, laddove il diritto al cibo è una situazione giuridica soggettiva della singola persona: la sovranità alimentare sta al diritto al cibo esattamente come la sovranità sta ai diritti fondamentali garantiti in un ordinamento giuridico.

⁸⁵ J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, cit., p. 49.

⁸⁶ Così cfr. C. GOLAY, *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, cit., p. 69 (dello stesso autore e sullo stesso tema ma in lingua inglese e più risalente cfr. *The Right to Food and Access to Justice*, Roma, FAO 2009 in www.fao.org/righttofood/).

⁸⁷ Cfr. par. 8 - 11 *General Comment n. 12*, cit. Cfr. C. GOLAY, *op.cit.* pp. 70-72.

⁸⁸ In tal senso S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 129.

⁸⁹ Il concetto di sovranità alimentare è stato introdotto per la prima volta durante la Conferenza internazionale della *Via Campesina* (ovvero il movimento internazionale fondato da un gruppo di rappresentanti di organizzazioni di agricoltori provenienti da quattro continenti nel corso di un incontro nel 1993 a Mons, in Belgio) a Tlaxcala, in Messico, nell'aprile del 1996, per essere poi proposto, nel corso del Forum parallelo al World Food Summit di Roma, nel novembre dello stesso anno, in opposizione a quello di "sicurezza alimentare". In occasione del Vertice mondiale per l'alimentazione 1996, "La Via Campesina" ha lanciato l'idea di "sovranità alimentare". Oggi la FAO ha riconosciuto *La via Campesina* come principale interlocutore internazionale espressione dei piccoli produttori agricoli, formalizzando a tal fine un accordo di cooperazione siglato a Roma il 4 Ottobre 2013 (Cfr. LA VIA CAMPESINA, *Dichiarazione di NYÉLÉNI sulla sovranità alimentare*, Mali 27 febbraio 2007 in www.nyeleni.org; cfr. anche il sito del movimento su www.viacampesina.org).

⁹⁰ Per la definizione di *sicurezza alimentare* cfr. par. 3.3.

⁹¹ Così afferma il nominato Forum: «(...) La sovranità alimentare è il diritto dei popoli ad alimenti nutritivi e culturalmente adeguati, accessibili, prodotti in forma sostenibile ed ecologica, ed anche il diritto di poter decidere il proprio sistema alimentare e produttivo. Questo pone coloro che producono, distribuiscono e consumano alimenti nel cuore dei sistemi e delle politiche alimentari e al di sopra delle esigenze dei mercati e delle imprese. Essa difende gli interessi e l'integrazione delle generazioni future. Ci offre una strategia per resistere e smantellare il commercio neoliberale e il regime alimentare attuale. Essa offre degli orientamenti affinché i sistemi alimentari, agricoli, pastorali e della pesca siano gestiti dai produttori locali. La sovranità alimentare dà priorità all'economia e ai mercati locali e nazionali, privilegia l'agricoltura familiare, la pesca e l'allevamento tradizionali, così come la produzione, la distribuzione e il consumo di alimenti basati sulla sostenibilità ambientale, sociale ed economica. La sovranità alimentare promuove un commercio trasparente che possa garantire un reddito dignitoso per tutti i popoli e il diritto per i consumatori di controllare la propria alimentazione e nutrizione. Essa garantisce che i diritti di accesso e gestione delle nostre terre, dei nostri territori, della nostra acqua, delle nostre sementi, del nostro bestiame e della biodiversità, siano in mano a chi produce gli alimenti. La sovranità alimentare implica nuove relazioni sociali libere da oppressioni e disuguaglianze fra uomini e donne, popoli, razze, classi sociali e generazioni. (...)». Per il testo integrale anche in italiano cfr. www.nyeleni.org.

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).

La presente ricerca avrà ad oggetto la categoria del diritto al cibo e non della sovranità alimentare, anche se nella seconda parte di questo studio sarà comunque esaminato il rapporto tra diritto al cibo e sovranità alimentare all'interno della legalità costituzionale⁹².

3.2. I contenuti dell'obbligo di tutelare il diritto al cibo adeguato

Il diritto al cibo adeguato implica correlativi obblighi da parte degli Stati⁹³: obblighi generali ed obblighi specifici. Si tratta di doveri descrivibili singolarmente e distinguibili, benché sussiste un'interdipendenza tra i doveri⁹⁴.

Gli obblighi generali sono descritti all'art. 2⁹⁵ e all'art. 3⁹⁶ del *Patto sui diritti economici, sociali e culturali*.

L'art. 2 del Patto può essere articolato in tre sotto-obbligazioni⁹⁷:

- l'obbligo di agire con tutti i mezzi appropriati, particolarmente attraverso misure legislative ma anche amministrative e giudiziarie⁹⁸;
- l'obbligo di agire per assicurare progressivamente il pieno esercizio del diritto all'alimentazione⁹⁹. Quest'obbligo implica in ogni caso il divieto di misure regressive;
- l'obbligo di agire, con le risorse nazionali e per il tramite della cooperazione internazionale, al massimo delle risorse disponibili¹⁰⁰.

⁹² Cfr. *infra* Parte II, cap. 8 par. 3

⁹³ Sulle implicazioni di questa tripartizione sul "diritto al cibo adeguato" cfr. J. ZIEGLER, C. GOLAY, C. MAHON, S.A. WAY, *op. cit.*, pp. 18-20. Cfr. anche O. DE SCHUTTER, *International human rights laws*, Cambridge, Cambridge University press, 2010, pp. 242-253 in particolare p. 244. Sul passaggio dalla logica della beneficenza a quella del *food-aid* cfr. *ibidem* pp. 186-190.

⁹⁴ Un approccio originale alla questione dei doveri degli stati di nutrire è quella H. SHUE, *The interdependences of Duties*, in P. ALSTON - K. TOMASEVSKI (a cura di), *The Right to Food*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, pp. 83-95.

⁹⁵ Art. 2: «1. Ciascuno degli Stati Parti del presente Patto si impegna ad operare, sia individualmente sia attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale, specialmente nel campo economico e tecnico, con il massimo delle risorse di cui dispone al fine di assicurare progressivamente con tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l'adozione di misure legislative, la piena attuazione dei diritti riconosciuti nel presente Patto. 2. Gli Stati Parti del presente Patto si impegnano a garantire che i diritti in esso enunciati verranno esercitati senza discriminazione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione. 3. I paesi in via di sviluppo, tenuto il debito conto dei diritti dell'uomo e delle rispettive economie nazionali, possono determinare in quale misura essi garantiranno a individui non aventi la loro cittadinanza i diritti economici riconosciuti nel presente Patto».

⁹⁶ Articolo 3. «Gli Stati Parti del presente Patto si impegnano a garantire agli uomini e alle donne la parità giuridica nel godimento di tutti i diritti economici, sociali e culturali enunciati nel presente Patto». Cfr. *General Comment n. 3* in www.unhcr.ch.

⁹⁷ C. GOLAY, *op. cit.*, pp. 95-103.

⁹⁸ Un esempio positivo dell'adempimento di quest'obbligo è dato dal programma *Fome zero* messo in atto dal governo brasiliano attraverso il quale sono state composte in un unico quadro strategico misure legislative, misure di assistenza e strutturali per migliorare i mezzi di sussistenza della popolazione sottoalimentata. Cfr. il sito del programma: http://bolsa-familia.info/mos/view/Fome_Zero/.

⁹⁹ Il termine *progressivo* non vuol dire «privare l'obbligo di tutti i contenuti significativi». Nonostante la evidente flessibilità di questo dispositivo, che riflette le difficoltà che incontra qualsiasi Paese ad assicurare la piena realizzazione dei diritti sociali ed economici, occorre interpretare questa frase alla luce dell'obiettivo generale del Patto, che è quello di stabilire obblighi chiari per gli Stati parti per la piena realizzazione dei diritti da esso tutelati. Agli stati è dunque imposto l'obbligo di raggiungere il più rapidamente ed efficacemente possibile l'obiettivo di assicurare il pieno godimento del diritto al cibo. Cfr. *General Comment n. 3* cit. par 3.

¹⁰⁰ Lo Stato dunque per dimostrare di aver adempiuto a tale obbligo deve dimostrare non solo di aver agito con il massimo delle risorse disponibili ma anche di essersi sforzato di ottenere un aiuto internazionale per assicurare la

L'art. 3 del *Patto sui diritti economici, sociali e culturali* richiede che gli Stati garantiscano i diritti consacrati nel Patto, come il diritto al cibo adeguato, in modo egualitario. Questa disposizione, a differenza della precedente, è immediatamente applicabile e richiede che gli Stati eliminino tutte le discriminazioni che impediscono un godimento paritetico di questo diritto *de jure*, attraverso la predisposizione di apposite misure legislative, e *de facto*, attraverso misure positive che garantiscano un esercizio paritetico del diritto all'alimentazione¹⁰¹.

Costituiscono un esempio di esortazione al pari godimento del *diritto al cibo adeguato* le *Osservazioni finali* rivolte al Guatemala, per lottare contro la discriminazione di cui sono vittime le popolazioni autoctone nell'accesso alla terra¹⁰²; altro esempio è dato dalle *Osservazioni finali* rivolte al Nepal, in cui la Commissione dei diritti umani richiedeva di prendere misure specifiche per accrescere la partecipazione delle basse caste alla produzione, distribuzione e consumazione di alimenti¹⁰³. Della stessa natura è l'obbligo che richiede parità di accesso al cibo tra uomini e donne, il quale implica sia la definizione di un quadro legislativo adeguato, sia di misure che rendano effettivo i diritti riconosciuti per legge¹⁰⁴. Quest'obbligo degli Stati, pur essendo immediatamente precettivo e non costoso, per il momento non è stato ancora oggetto di impugnativa in sede internazionale, atteso che il meccanismo di tutela previsto dal protocollo aggiuntivo al Patto è entrato in vigore solo da pochi anni¹⁰⁵. Ma vi sono state impugnative a livello nazionale¹⁰⁶.

Gli obblighi specifici degli Stati per garantire il diritto al cibo sono tre:

disponibilità e accessibilità dell'alimentazione. Da questo obbligo ne discende un conseguente dovere di assistenza e cooperazione internazionale richiesto a tutti gli Stati parte al fine di realizzare il diritto all'alimentazione. Così GOLAY, *op. cit.*, p. 103.

¹⁰¹ C. GOLAY, *op. cit.*, p. 37.

¹⁰² Così osserva il COMITATO DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI, *Osservazioni finali. Guatemala* (12 dicembre 2003) e così osserva lo Speciale relatore sul diritto al cibo che evidenzia: « Racial discrimination between the indigenous and ladino (of mostly mixed Maya-Spanish ancestry) populations persists in Guatemala. Although many of the legal institutions have been overturned, de facto discrimination persists, reinforcing discrimination in employment and ownership of resources, a key cause of concentration of hunger and malnutrition amongst indigenous peoples. The Peace Accords focused on fighting discrimination and recognizing the rights of indigenous peoples. However many organizations report that these are the least accomplished parts of the Accords.36 The Special Rapporteur was shocked to see that even today many restaurants and bars will not serve people wearing indigenous dress» COMMISSIONE SUI DIRITTI UMANI, *Economic, social, cultural rights. The right to food Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler Addendum Mission to Guatemala E/CN.4/2006/44/Add.1* - 18 January 2006 in www.righttofood.org par. 8.

¹⁰³ COMITATO DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI, *Osservazioni finali Nepal (16/1/2008) Doc NU E/CN.4/2006/44/ Add.2* par. 11, 43, 48. Dello stesso tenore le Osservazioni finali rivolte all'India che, nonostante abbia abolito formalmente il sistema delle caste con la Costituzione del 1950, è stata ripresa dallo Speciale relatore sul diritto al cibo adeguato perché le basse caste, destinatarie delle terre nell'ambito della riforma agraria, non erano le reali destinatarie della misura, ma lo erano le élites Cfr. COMMISSIONE SUI DIRITTI UMANI, *Economic, social, cultural rights. The right to food Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler Addendum MISSION TO INDIAE/CN.4/2006/44/Add.2* - 20 March 2006 in <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/>

¹⁰⁴ Più volte lo Speciale relatore sul diritto al cibo ha denunciato oppure la persistenza di pratiche discriminatorie nei confronti della donna, nonostante l'esistenza di adeguato assetto legislativo, o la mancanza di un adeguato quadro legislativo, come in Nigeria. Cfr. COMMISSIONE SUI DIRITTI UMANI *The right to food. Report by the Special Rapporteur on the right to food (Mr. Jean Ziegler), submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 2001/25. Addendum. Mission to Niger - E/CN.4/2002/58/Add.1* 23 January 2002 in <http://daccess-dds-ny.un.org>

¹⁰⁵ Cfr. meglio *infra* cap. 3 par. 1.2.

¹⁰⁶ Nel caso *Khosa & Ors contro Minister of Social Development, 2004 (6) BCLR 569 (CC) 4/3/2004*, la Corte Costituzionale Sudafricana ha affermato che la legge sull'assistenza sociale, che prevedeva che solo i cittadini afrikaner avessero diritto alle prestazioni sociali, violava l'obbligo di non discriminazione. In altro contesto, il Tribunale federale svizzero, in diversi arresti giurisprudenziali, ha affermato che tutte le persone che si trovano sul territorio svizzero, a prescindere dal loro statuto giuridico, hanno diritto a un aiuto sociale che garantisca loro condizioni minimali di esistenza, compresa la garanzia dei bisogni umani elementari come l'alimentazione., il vestiario, la casa. Cfr. sul punto C. GOLAY, *op. cit.* pp. 118-119.

1) l'obbligo di "rispettare" il diritto al cibo: si tratta di un obbligo negativo che impone allo Stato di astenersi da comportamenti che ne possano limitare l'esercizio o che comportino misure regressive della realizzazione di questo diritto¹⁰⁷.

2) l'obbligo di "proteggere" il diritto al cibo richiede che lo Stato intervenga laddove privati neghino alle persone di realizzare tale diritto. Questo obbligo implica che lo Stato definisca un assetto legislativo, amministrativo e giudiziario appropriato¹⁰⁸. Anche dalla giurisprudenza si evince che il diritto al cibo è stato già oggetto di impugnativa in sede nazionale e internazionale - regionale¹⁰⁹.

3) l'obbligo di "soddisfare pienamente, rendere effettivo" il diritto al cibo (*fulfil o donner effet*) richiede che lo Stato faciliti, con azioni positive, l'accesso a un cibo adeguato da parte dei gruppi più vulnerabili¹¹⁰; tale obbligo è ritenuto dalla dottrina molto prossimo all'obbligazione di proteggere i diritti sociali, economici e culturali¹¹¹ in misura progressiva, mettendo in campo tutti i mezzi a propria disposizione (così come specificato dall'art. 2.1. IESCR). Tale obbligo è pertanto quello più difficilmente giustiziabile perché si tratta di un obbligo correlato alle risorse finanziarie di un Paese. Ma, come è stato osservato¹¹², vi sono almeno tre modi per gli organi giudiziari o quasi-giudiziari di controllarne l'effettività:

- innanzitutto vi è il controllo sulla protezione del nocciolo duro del diritto al cibo adeguato, ovvero la realizzazione del diritto fondamentale di essere liberi dalla fame¹¹³;
- seconda forma di controllo è l'attuazione da parte degli Stati delle misure amministrative, da essi stessi decise e politicamente assunte, tese a dare effetto al diritto all'alimentazione¹¹⁴;
- vi è infine il controllo sulla ragionevolezza delle misure assunte dal potere politico per rendere effettivo il diritto al cibo¹¹⁵.

¹⁰⁷ Tale obbligo è violato se ad esempio il governo sfratta o sfolla la popolazione dalla propria terra o se annulla l'accesso a zone di pesca alle popolazioni autoctone, che in precedenza erano invece accessibili. Trattandosi di un obbligo *negativo*, che non comporta oneri finanziari, tale obbligo risulta pienamente e immediatamente giustiziabile, come è stato confermato dalla giurisprudenza nazionale e regionale. Cfr. sul punto C. GOLAY, *op. cit.* pp. 119-121 che menziona il caso *Ogoni contro Nigeria* discusso dinanzi alla Commissione africana per i diritti dell'uomo (su cui cfr. *infra* cap. 4) e il caso *Kennet George contro Sudafrica* discusso dinanzi all'Alta Corte sudafricana (sezione della provincia di Cape Hope su cui cfr. *infra* cap. 5 par. 5.1).

¹⁰⁸ Tale obbligo si realizza, ad esempio, attraverso una legislazione sull'igiene alimentare, l'etichettatura e la protezione del consumatore da condotte di mercato scorrette. Tale obbligo è ritenuto dalla dottrina molto prossimo all'obbligazione di proteggere i diritti civili e politici. Così C. GOLAY, *op. cit.* p. 107.

¹⁰⁹ Cfr. sul punto C. GOLAY, *op. cit.* pp. 121-124 che menziona il caso *Ogoni contro Nigeria* discusso davanti alla Commissione africana dei diritti degli uomini e dei popoli e il caso *S. Jagannath contro Union of India & Ors*, discusso di fronte alla Corte suprema dell'India. Su questi casi cfr. *amplius infra* cap. 4 e cap. 5 par. 5.2.

¹¹⁰ Costituisce un'esplicazione di quest'obbligo ogni politica pubblica volta a favorire l'accesso delle persone sottoalimentate alle risorse o mezzi di produzione come la terra (ad esempio attraverso la riforma agraria), l'acqua, le sementi, le foreste, la pesca, il bestiame. Cfr. in tal senso la Linea-guida n. 8 delle *Linee-guida volontarie* sulla regolazione del diritto al cibo che sono state adottate dal Consiglio generale della FAO nel 2004 (FAO, *Voluntary Guideline to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*, Roma, FAO, 2005 in www.fao.org).

¹¹¹ C. GOLAY, *op. cit.*, p. 107.

¹¹² Cfr. sul punto C. GOLAY, *op. cit.* pp. 124-138.

¹¹³ Espressione di questo diritto è il diritto dei detenuti a ottenere una sufficiente alimentazione o il diritto delle comunità indigene di aver accesso all'acqua potabile e il diritto a una sussistenza minima. Per la relativa casistica cfr. C. GOLAY, *op. cit.* pp. 124-129.

¹¹⁴ È il caso del diritto alle derrate alimentari già destinate a programmi di distribuzione di cibo. Per la relativa casistica cfr. C. GOLAY, *op. cit.* pp. 129-132.

¹¹⁵ Per la relativa casistica cfr. C. GOLAY, *op. cit.* pp. 132-139 che cita, tra gli altri, il caso *Sawhoyamaya contro Paraguay* (su cui cfr. *amplius infra* cap. 4 par. 2.2.) nel quale la Corte interamericana sui diritti umani aveva valutato che la morte di numerosi indigeni di questa comunità, i quali non ricevevano un aiuto alimentare regolare e sufficiente dallo Stato, era responsabilità del Paraguay dal momento che questi non aveva preso tutte le misure che avrebbe ragionevolmente potuto prendere per garantire il diritto alla vita e all'alimentazione di queste persone.

Gli obblighi statuali di garantire il diritto al cibo sono poi giustiziabili a diversi livelli, come meglio vedremo nei capitoli successivi¹¹⁶.

A livello internazionale i principali (un tempo unici) soggetti obbligati sono gli Stati-parte. In realtà vi sono disposizioni internazionali che pongono un dovere di nutrire gli affamati anche in capo ai privati. Si tratta dell'obbligo primario dei genitori, tutori o custodi dei minori di garantire loro un adeguato livello di vita, concetto in cui è ricompreso innanzitutto il cibo, la casa e tutte le attività educative che concorrono allo sviluppo del minore. Tale dovere di nutrire i bambini, che a livello di fonti internazionali è contenuto nell'art. 27 della *Convenzione sui diritti del fanciullo*¹¹⁷, è ripreso anche da disposizioni di carattere regionale internazionale per poi essere meglio e diversamente specificato da disposizioni di tipo costituzionale¹¹⁸.

3.3. Il diritto dell'alimentazione: differenze

Diverge dal diritto all'alimentazione adeguata il *diritto dell'alimentazione*, disciplinato e definito da fonti europee.

L'art. 2 del Regolamento Ce 178/2002 definisce la nozione di *legislazione alimentare* (in inglese *food law* in francese *législation alimentaire*): «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»

L'art. 5 definisce anche l'obiettivo della legislazione alimentare: «1. La legislazione alimentare persegue uno o più fra gli obiettivi generali di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, della tutela degli interessi dei consumatori, comprese le pratiche leali nel commercio alimentare, tenuto eventualmente conto della tutela della salute e del benessere degli animali, della salute vegetale e dell'ambiente. 2. La legislazione alimentare mira al conseguimento della libertà di circolazione all'interno della Comunità degli alimenti e dei mangimi prodotti o immessi sul mercato nel rispetto dei principi e dei requisiti generali enunciati nel presente capo». Le definizioni contenute in questo Regolamento sono essenziali perché rappresentano la disposizione di base della legislazione alimentare unionale, la quale costituisce a sua volta principio regolatore della materia anche per l'ordinamento italiano¹¹⁹.

Da una prima lettura comparata delle definizioni di legislazione alimentare (di matrice unionale) e quella di diritto al cibo adeguato (di elaborazione onusiana) emerge una prima considerazione: il diritto a un cibo adeguato (o diritto a un'alimentazione adeguata o *right to adequate food* o *droit à l'alimentation*) non si identifica con il diritto dell'alimentazione o legislazione alimentare (*food law* o *droit de l'alimentation*), la quale può costituire un aspetto centrale, ma non lo esaurisce.

E infatti, mentre il *diritto dell'alimentazione* ha il compito di studiare le regole di produzione, trasformazione, distribuzione, commercializzazione e circolazione degli alimenti, incluse le norme di carattere sanzionatorio¹²⁰, il *diritto al cibo adeguato*, come si è detto, è il diritto

¹¹⁶ Cfr. in particolare cap. 4 par. 2.2. e 3.2; cap. 5 par. 3.

¹¹⁷ Per un commento completo e critico di questa disposizione cfr. A EIDE, *A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child – Article 27. The Right to an Adequate Standard of Living*, Leiden-Boston, MartinusNijhoff Publishers; in particolare cfr. a pp. 15-29 il commento sulle responsabilità primaria dei parenti (da cui quella sussidiaria o di seconda istanza degli Stati).

¹¹⁸ Sul modo in cui si declinano concretamente questi doveri dei privati cfr. *infra* cap. 3 par. 2.2. per le fonti internazionali, cap. 4 per quelle internazionali regionali, cap. 5 per quelle comparate.

¹¹⁹ Cfr. Cort. cost. n. 244 del 31/10/2012 in www.cortecostituzionale.it

¹²⁰ Sul tema cfr. L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, Cedam, 2011. Sulla definizione di diritto dell'alimentazione cfr. anche G. CORDINI, *Alimentazione: profili giuridici* cit., p. 205 che indica nel *diritto dell'alimentazione* «la disciplina del cibo dalla produzione all'utilizzo. Nella regolamentazione è importante

di ogni essere umano «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»¹²¹.

Il diritto dell'alimentazione disciplina *come* il cibo deve essere prodotto o distribuito per garantire al meglio i diritti del consumatore a nutrirsi in modo sano, mentre il diritto all'alimentazione adeguata regola a *cosa* ha diritto di accedere l'essere umano.

Il diritto al cibo (o all'alimentazione) adeguato viene dunque "prima" del diritto dell'alimentazione e ne è un presupposto.

Due concetti molto utilizzati nel lessico del diritto dell'alimentazione, che ne rappresentano l'oggetto, sono quello di *sicurezza alimentare* e di *qualità alimentare*, che conviene qui ricordare brevemente perché hanno delle implicazioni anche rispetto al diritto al cibo.

Il concetto di *sicurezza alimentare* implica sia aspetti di *food safety* (o sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti) per la quale si richiede che gli alimenti siano privi di sostanze nocive; sia aspetti di *food (supply) security* ovvero l'esigenza che il cibo sufficiente sia anche sostenibile (*durable* o *sustainable*) nella sua disponibilità quantitativa e nell'accesso. La sicurezza alimentare, dunque, implica che non sia garantito solo un alimento sano ma anche una regolare e durevole accessibilità alle derrate alimentari. Il concetto di sicurezza alimentare è apprezzabile anche per il diritto al cibo adeguato attesa la contiguità con i concetti di sostenibilità e disponibilità¹²², e ne rappresenta un suo fondamentale corollario¹²³.

tener presente alcuni passaggi: la produzione, la commercializzazione e il consumo». Per contro il diritto degli alimenti riguarda per l'appunto i singoli alimenti, ovvero «qualsiasi mezzo necessario per vivere la cui "prestazione incombe a determinate persone nei casi previsti dalla legge" (L. Muratori, 1742)».

¹²¹ J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, cit., p. 49. Golay evidenzia che la definizione di Ziegler aggiunge a quella del *General Comment n. 12* la nozione di "dignità umana", aspetto centrale in ogni approccio che si fonda sui diritti dell'uomo: cfr. C. GOLAY, *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, cit., p.69. In corsivo vi è l'aggettivo nutriente perché aggiunto dall'autrice, in coerenza con quanto affermato dall'ultima Conferenza di Roma sulla nutrizione (Cfr. *Documento finale della Conferenza: Dichiarazione di Roma sulla nutrizione*, cit.).

¹²² Per tali definizioni cfr. *supra* par. 3.1.

¹²³ Per l'Unione europea la *politica di sicurezza alimentare* è incentrata sui principi stabiliti dal Reg (CE) 178/2002: «questi principi, applicati adottando l'approccio globale "dai campi alla tavola", comprendono in particolare la trasparenza, l'analisi e la prevenzione dei rischi, la tutela degli interessi dei consumatori e la libera circolazione di prodotti sicuri e di qualità nel mercato interno e con i paesi terzi. Una serie di organismi specializzati - in particolare l'Autorità europea per la sicurezza alimentare - contribuiscono a garantire la sicurezza dei prodotti alimentari. Anche la ricerca rappresenta un elemento importante della politica di sicurezza alimentare» Cfr. la definizione di *Sicurezza alimentare* su eur-lex.europa.eu. A livello europeo il concetto di sicurezza alimentare non è definito da un punto di vista normativo, è tuttavia rintracciabile il concetto di sicurezza degli alimenti che è definito in negativo: è data cioè la definizione di rischio, ovvero di "alimento non sicuro". L'art. 14 del Reg. 178/200 intitolato *Requisiti di sicurezza degli alimenti* individua quali sono i rischi che possono rendere gli alimenti non sicuri. «1. Gli alimenti a rischio non possono essere immessi sul mercato. 2. Gli alimenti sono considerati a rischio nei casi seguenti: a) se sono dannosi per la salute; b) se sono inadatti al consumo umano. 3. Per determinare se un alimento sia a rischio occorre prendere in considerazione quanto segue: a) le condizioni d'uso normali dell'alimento da parte del consumatore in ciascuna fase della produzione, della trasformazione e della distribuzione; b) le informazioni messe a disposizione del consumatore, comprese le informazioni riportate sull'etichetta o altre informazioni generalmente accessibili al consumatore sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o categoria di alimenti. 4. Per determinare se un alimento sia dannoso per la salute occorre prendere in considerazione quanto segue: a) non soltanto i probabili effetti immediati e/o a breve termine, e/o a lungo termine dell'alimento sulla salute di una persona che lo consuma, ma anche su quella dei discendenti; b) i probabili effetti tossici cumulativi di un alimento; c) la particolare sensibilità, sotto il profilo della salute, di una specifica categoria di consumatori, nel caso in cui l'alimento sia destinato ad essa. 5. Per determinare se un alimento sia inadatto al consumo umano, occorre prendere in considerazione se l'alimento sia inaccettabile per il consumo umano secondo l'uso previsto, in seguito a contaminazione dovuta a materiale estraneo o ad altri motivi, o in seguito a putrefazione, deterioramento o decomposizione. (...). La norma seguente, l'art. 15, si sofferma poi sulla sicurezza dei mangimi.

Dal concetto di *sicurezza alimentare* diverge quello di *qualità alimentare*. Tale termine è uno dei più difficili da definire: nel linguaggio comune è percepito come pregevolezza del prodotto rispetto ad altri, mentre nella normativa europea la qualità si riferisce soprattutto alle denominazioni d'origine o indicazioni geografiche protette¹²⁴, senza che se ne possano dedursi aspetti di superiorità qualitativa¹²⁵. Il concetto di qualità tende dunque «a mutare in relazione alle concezioni differenziate dei vari soggetti interessati: così, per qualità, è possibile ritenere di volta in volta, la naturalità, il buon sapore, le capacità nutritive, il benessere degli animali, la tutela dell'ambiente, l'origine o la provenienza da un dato territorio, ecc.».¹²⁶ Qualità vuol dire, in definitiva; soddisfare le aspettative dei consumatori¹²⁷. In questa accezione ampia il tema della qualità riguarda da vicino anche il diritto al cibo adeguato, avvicinandosi, ad esempio, al concetto di “accettabilità” culturale dell'alimento¹²⁸.

4. Per una storia del diritto al cibo adeguato. Metodologia

Il cibo, oggi come ieri, è la principale lingua di comunicazione tra diversi popoli e culture, la lingua forse più “democratica” perché accessibile e comprensibile anche dagli analfabeti, da chi non ha accesso all'istruzione¹²⁹. Ma quali sono i processi che, nel tempo, hanno consentito a singoli e gruppi di potervi accedere?

E' difficile parlare di storia del *diritto all'alimentazione*, che al momento non risulta esser stata ancora scritta. Questa tuttavia ha numerosi punti di contatto con la *storia dell'alimentazione*¹³⁰, la *storia del diritto dell'alimentazione*¹³¹ e la *storia dei diritti umani o dei diritti fondamentali*¹³². In questo paragrafo si tenterà di individuare quali sono gli argomenti di pertinenza di una possibile *storia del diritto al cibo* per poi trarre dalla storia del diritto dell'alimentazione, dalla storia dell'alimentazione e da quella dei diritti umani gli spunti che consentano di abbozzarla.

¹²⁴ La qualità dei prodotti agricoli è definita come «le caratteristiche del prodotto, quali i metodi di produzione utilizzati o il luogo di produzione, che il produttore desidera far conoscere e che il consumatore vuole conoscere. La qualità è un argomento che riguarda ogni agricoltore europeo e ogni acquirente, sia che si tratti di derrate rispondenti a requisiti minimi o di prodotti di prima qualità nei quali l'Europa eccelle». Così COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità (COM)2008/0641* del 15/10/2008 in <http://eur-lex.europa.eu/>

¹²⁵ Cfr. art. 517 c.p., su cui cfr. *amplius infra cap. 8 par. 5.6.*

¹²⁶ L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 263

¹²⁷ Cfr. *Libro Verde* cit. in nota 123, supra.

¹²⁸ Cfr. *supra* par. 3.1.

¹²⁹ Si pensi alle battaglie per l'acqua di molti popoli (taluni leggono anche il conflitto israelo-palestinese come una guerra per il controllo delle fonti idriche della Terra santa), all'accaparramento delle terre (*land grabbing*) da parte di poche multinazionali o al controllo sui semi da parte di altre. Su questi temi cfr. Cap. 3.

¹³⁰ Una storia universale dell'alimentazione non è stata mai scritta; il lavoro che più si avvicina a questo obiettivo, pur non avendone gli intenti come indicato dai curatori (p. XI), e pur avendo ad oggetto essenzialmente la dimensione europea è certamente quello di J.L. FLANDRIN - M. MONTANARI, *Storia dell'alimentazione*, Roma Bari, Editori Laterza 2007. Ha invece dimensione globale il lavoro di T. STANGE, *An edible history of humanity* New York, Walker Publishing Company, Inc., 2009. L'autore intende guardare alla storia da un punto di vista particolare, ovvero come a «una serie di trasformazioni causate, permesse o influenzate dal cibo. Durante tutta la storia, il cibo ha fatto molto più che da semplice mezzo di sussistenza. Esso ha fatto da catalizzatore delle trasformazioni sociali, dell'organizzazione della società, della competizione geopolitica, dello sviluppo industriale, di conflitti militari ed espansioni economiche. (...) La prima funzione trasformatrice del cibo è stata la fondazione di intere civiltà» (p. IX, traduzione non ufficiale in italiano a cura dell'autrice).

¹³¹ Sulla quale Aimerito è autore dell'unica voce di *Storia del diritto dell'alimentazione* redatta in un'enciclopedia o dizionario enciclopedico del diritto. Cfr. F. AIMERITO, *Diritto dell'alimentazione – storia (Medioevo – Età Moderna)*, in DIGESTO delle Discipline Privatistiche - Sezione Civile – Aggiornamento, Torino Utet, 2007, p. 466.

¹³² Sulla quale cfr. M. FLORES, *op. cit.*

4.1. Oggetto e funzione della storia del diritto al cibo

Sulla base della definizione di *diritto al cibo adeguato* ivi recepita¹³³, la storia del *diritto all'alimentazione o al cibo adeguato* potrebbe definirsi come la storia dell'«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 degna»¹³⁴.

Atteso che il tema centrale del diritto al cibo adeguato è quello della disponibilità e accessibilità¹³⁵, sotto il profilo storico diventa altrettanto centrale osservare come queste due categorie si sono dispiegate nel tempo, e in particolare in che modo i singoli e i gruppi sono riusciti, nel tempo, a disporre di alimenti quantitativamente e qualitativamente sufficienti a soddisfare le proprie esigenze alimentari¹³⁶, e in che modo sono riusciti ad accedere, fisicamente ed economicamente, a un cibo culturalmente accettabile¹³⁷. Evidenziare come si sono dispiegate nel tempo le disparità le contraddizioni nell'accesso al cibo e nella distribuzione degli alimenti può aiutare a meglio individuare le incoerenze che caratterizzano non solo la nostra epoca, ma che hanno contrassegnato la storia dell'umanità e la storia dell'accesso agli alimenti. In diverse epoche storiche (dall'età classica a quella medioevale, dall'età moderna a quella contemporanea), infatti, sono esistite differenze significative tra il cibo dei poveri e quello dei ricchi, tra accesso al cibo da parte dei cittadini e degli abitanti del contado, tra regole alimentari di religioni diverse.

In tal senso si propone di individuare l'oggetto della *storia del diritto al cibo* ne “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 parte”.

In questo si differenzia dalla *storia dell'alimentazione*¹³⁸. Questa, infatti, ha per oggetto tutte le questioni che attengono alla produzione, trasformazione, distribuzione e consumazione delle

¹³³ Cfr. *supra* par. 2.

¹³⁴ J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione* cit., p. 49. Golay evidenzia che la definizione di Ziegler aggiunge a quella del *General Comment n. 12* la nozione di “dignità umana”, centrale in ogni approccio che si fonda sui diritti dell'uomo: cfr. C. GOLAY, *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, cit., p. 69.

¹³⁵ Cfr. *supra* par. 3 di questo cap. 1.

¹³⁶ Come si è già accennato (cfr. *supra* par. 3), un aspetto strettamente connesso al concetto di adeguatezza è quello di disponibilità quantitativa del cibo, che si consegue o mediante l'accesso diretto alla terra o mediante adeguati sistemi di distribuzione. In tal senso un tema di interesse per una storia del *diritto al cibo adeguato* è quello della storia dell'accesso diretto alla terra, a prescindere dal titolo giuridico di proprietario o mero utilizzatore, e l'accesso al sistema distributivo. Trattandosi però di due tematiche molto ampie sia della storia del diritto che della storia del diritto di specifiche scienze giuridiche (come il diritto agrario da un lato e il diritto del commercio e il diritto del lavoro dall'altro), in questo studio non se ne farà cenno se non in via di richiamo.

¹³⁷ Come si è già accennato (cfr. *supra* par. 3), l'accettabilità culturale del cibo è predicato essenziale della sua accessibilità; in tal senso un altro argomento che dovrebbe afferire a una *costruenda storia del diritto al cibo* è il diritto di poter accedere a un cibo accettabile da un punto di vista della propria identità “culturale” e religiosa: già nell'Europa medioevale, ad esempio, sussistevano differenze significative di accesso al cibo dei latini e a quello dei barbari, tra il cibo dei cristiani, quello di mussulmani e quello degli ebrei.

¹³⁸ La storia del *diritto dell'alimentazione* è priva di studi di carattere generale (eccetto il tentativo di F. AIMERITO, *op. cit.*), mentre esistono numerosi studi di carattere “speciale”, o perché si riferiscono a singoli aspetti del diritto dell'alimentazione (si pensi al tema della tipologia delle fonti, su cui cfr. AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione. Atti del Convegno Potenza-Matera, 5-8 settembre 1988*, Roma, 1995, 3 voll. (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 34), o alla storia del diritto di singoli alimenti (cfr. ad esempio M. DA PASSANO - A. MATTONE - F. MELE - P. F. SIMBULA (a cura di), *La vite e il vino. Storia e diritto* (secoli XI-XIX), Roma, Carocci, 2000, 2 vol.) o a specifici periodi storici, in circoscritti territori (si pensi ad esempio alla ricerca sulla storia qualitativa e quantitativa dell'alimentazione nel Medio Evo in area pedemontana tra Trecento e Quattrocento di A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero. Contributo alla storia qualitativa dell'alimentazione. L'area pedemontana negli ultimi secoli del Medio Evo*, Torino Centro Studi Piemontesi 1981, sul cui tema cfr. meglio *infra* Parte III cap. 10 par. 3.), o delle episodiche incursioni che la storiografia giuridica ha dedicato a limitati ambiti del diritto dell'alimentazione, circoscritti,

«sostanze destinate all'alimentazione agli alimenti, con i connessi aspetti di igiene pubblica e delle frodi in commercio»¹³⁹.

Definito l'oggetto resta da chiarirne la sua possibile funzione.

Un obiettivo che potrebbe essere assegnato a una *storia dell'accesso al cibo* sta nel contributo specifico che questa può dare al processo di definizione dei caratteri propri *del diritto all'alimentazione o al cibo adeguato* che, nell'ordinamento italiano, sono ancora da costruire. Questo non solo nell'intento di arricchire di spunti la ricerca in materia, ma allo scopo di comprendere meglio, alla luce delle dinamiche del passato, alcune caratteristiche che sembrano ripetersi, seppur in modo diverso, nelle dinamiche sociali, economiche, politiche attuali e nei connessi assetti giuridici: conoscere ciò che è stato può aiutare a meglio interpretare ciò che è¹⁴⁰.

4.2. Le posizioni giuridiche che attraversano la storia del diritto al cibo: privilegi collettivi vs. diritti individuali

L'incursione storica sulla legislazione prodotta in materia di accesso agli alimenti sarà realizzata trasversalmente, nei paragrafi introduttivi delle diverse parti di questa tesi, per dare maggior risalto alla scelta di distribuire il lavoro su tre diversi livelli e per meglio evidenziare i nessi profondi che sussistono tra le tutele di oggi e le garanzie di ieri.

Essa inizia nel periodo medioevale, con alcuni riferimenti bibliografici all'età classica, attesa la significatività di politiche di approvvigionamento delle città (si pensi all'annona) o di tematiche come il differente accesso al cibo da parte dei ricchi e dei poveri. Questioni che sono ancora oggi, seppur in modo differente, all'ordine del giorno della normativa locale e centrale in materia di alimentazione.

spesso, a margine di materie più "classiche", quali il diritto agrario, civile e commerciale. Si pensi ad esempio agli studi sulla pastorizia ed i suoi prodotti (A. MATTONE - P. F. SIMBULA (a cura di), *La pastorizia mediterranea. Storia e diritto (secoli XI-XX)*, Roma, Carocci, 2011. Ivi si veda in particolare: F. AIMERITO, *Aspetti storico-giuridici della pastorizia in Piemonte: produzione casearia e normativa locale*, pp. 921-945) o agli studi sul "diritto agli alimenti" (G.S. PENE VIDARI, *Nota sul diritto agli alimenti della moglie*, RSDI, 2004, LXXVII, 127-138).

¹³⁹ F. AIMERITO, *Diritto dell'alimentazione – Storia* cit., p. 467.

¹⁴⁰ Anche rispetto alla funzione la storia dell'accesso al cibo si differenzia da quella del diritto dell'alimentazione. La funzione pratico-applicativa della storia del diritto dell'alimentazione è stata individuata nell'«intreccio di connessioni fra "terra, territorio e tradizione", fra «fattori naturali e umani» (Reg. CE 510/2006) che si colloca alle radici della "tipicità" della produzione alimentare — ed in particolare di quella "d'eccellenza" a cui è riconosciuta oggi una peculiarissima rilevanza giuridica». Rispetto a questa funzione, la storia del diritto dell'alimentazione rileva sotto due profili: «quello della causalità, che riconosce nel fattore storico — giuridico, nella sua connaturata natura «ordinante»/cogente a livello sociale uno dei fattori più potenzialmente idonei ad incidere in modo durevole sul radicarsi nel tempo di taluni caratteri tipici del "quadro alimentare"»; dall'altra parte, nella particolare attendibilità delle fonti giuridiche, «funzionali, alla verifica della sussistenza di presupposti cui l'ordinamento riconnette il prodursi di determinati effetti». Su questi aspetti cfr. F. AIMERITO, *Diritto dell'alimentazione – storia* cit., 468 che così descrive questi due profili funzionali: «da una parte in una prospettiva di causalità, che riconosce nel fattore storico - giuridico, nella sua connaturata natura «ordinante»/cogente a livello sociale (ed in particolare a livello di comunità territoriale), uno dei fattori più potenzialmente idonei ad incidere in modo durevole sul radicarsi nel tempo di taluni caratteri tipici del "quadro alimentare" attraverso la disciplina dei processi di produzione, trasformazione, conservazione, distribuzione e consumo degli alimenti; dall'altra parte, anche indipendentemente dall'individuazione di possibili rapporti causa-effetto, nella valenza testimoniale delle fonti giuridiche, che racchiudono un patrimonio di informazioni su tali processi non soltanto - di norma - ricchissimo, ma anche dotato di un grado di attendibilità particolarmente elevato e di una specifica funzionalità all'impiego nell'ambito di procedure tecnico-giuridiche. Sotto il profilo dell'attendibilità, infatti, le fonti storico-giuridiche (in particolare là dove ci si trovi in presenza, come nella gran maggioranza dei casi, di atti "legislativi" promananti da autorità pubbliche; di provvedimenti di magistrature di vario tipo e di vario livello, giudicanti e non; di manifestazioni di volontà negoziale sussunte entro documenti notarili) risultano, per propria natura, dotate *ab origine* di un'intrinseca efficacia probatoria specifica, la quale, se adeguatamente decifrata, può ridondare, più o meno immutata, dall'epoca della loro confezione all'attuale; d'altro lato, l'originaria connotazione giuridica di tali fonti le rende particolarmente funzionali, in virtù di una sorta di omogeneità al tempo stesso formale e contenutistica, ad un'utilizzazione entro procedure giuridiche orientate - secondo modalità lato sensu "istruttorie" - alla verifica della sussistenza di presupposti cui l'ordinamento riconnette il prodursi di determinati effetti».

Va precisato che nei periodi antecedenti l'età contemporanea non è tecnicamente corretto parlare di "diritto umano", "diritto fondamentale" o diritto al cibo adeguato secondo le categorie attuali. Come evidenzia la dottrina, infatti, il concetto di "diritti" in generale (e diritti fondamentali in particolare), intesi come autonome posizioni giuridiche individuali, dotati di specifiche forme di garanzie, "nascono" solo in età contemporanea¹⁴¹.

In età medioevale, invece, le "libertà"¹⁴² sono tutt'altra cosa dalla libertà oggetto dal costituzionalismo dell'età contemporanea. Queste, infatti, sono riconoscimenti ricevuti da un potere "universale" (uno dei due "soli" danteschi: il Papa o l'Imperatore), a titolo di "privilegi" di natura collettiva (non individuale), che i membri di una comunità, un ceto, una corporazione o raggruppamento sociale ottenevano o patteggiavano con il proprio signore, il quale, normalmente era in una posizione di supremazia (almeno formale). Le libertà sette-ottocentesche sono, invece, diritti individuali, si fondano su diritti "innati" o "naturali" del cittadino, si basano su una concezione paritetica di questi diritti, e fanno direttamente capo all'individuo: fra cittadino e Stato non ci sono (o non dovrebbero esserci) intermediazioni. Le prime hanno dunque natura collettiva e derivata, le seconde sono individuali originarie.

Diversa è anche la loro tutela: se per i diritti umani è possibile individuare forme di garanzia specificatamente riconosciute dalla legge (che limita il potere del sovrano), le collettività medioevali potevano semplicemente "rivoltarsi": non è un caso se la questione dell'annona era considerata dal potere politico non come una politica sociale, ma come una politica di pubblica sicurezza.

Diverso è anche il modo di conseguire queste libertà. Se in età contemporanea queste sono frutto di lotte per l'indipendenza, di "rivoluzioni", nell'età medioevale i comuni lottano sì contro l'Impero, ma ne riconoscono in modo formale i *iura regalia*¹⁴³, ed è a questa autorità che richiedono

¹⁴¹ L'approccio ai diritti umani è tradizionalmente suddiviso in tre scuole di pensiero. 1) Secondo l'approccio storicistico i diritti di libertà nascono nel Medioevo e sono frutto di un'evoluzione storica dei rapporti sociali e politici che caratterizzano i diversi ordinamenti statuali: in tal senso cfr. M. FIORAVANTI, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, Torino Giappichelli Editore 1995, pp. 18-28; l'autore evidenzia, tuttavia, che il medioevo aveva comunque «il proprio modo di garantire *jura e libertates*» (p. 20). 2) Secondo l'approccio individualistico, le libertà individuali moderne sono antitetico a quelle cetuali medioevali; esse sono diritti naturali preesistenti allo Stato il quale può solo riconoscerli; si veda sul punto G. OESTREICH, *Storia dei diritti umani e delle libertà fondamentali* cit., p. 25, il quale pur definendo i diritti riconosciuti dalla *Magna Charta* del 1215 come diritti cetuali, ammette che essa assicurò «uno spazio di libertà ... che più tardi, pur fra brevi intervalli di assolutismo, sarebbe andato via via estendendosi». 3) Vi è infine l'approccio statalistico, che pone lo Stato al centro del riconoscimento dei diritti di libertà. Secondo la prima scuola, i diritti sono considerati diritti consuetudinari e trovano nella *Magna Charta* il proprio punto di riferimento; per la seconda i diritti sono *diritti naturali*, e trovano nelle Rivoluzioni francese e americana il loro riferimento paradigmatico; per la terza si tratta di diritti legislativamente definiti, con origine nello Stato ottocentesco liberale. Cfr. sul punto P. CARETTI, *Diritti fondamentali* cit., p. 5; M. FLORES, *Storia dei diritti umani*, cit.

¹⁴² N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, cit., p. XI, M. FLORES, *Storia dei diritti umani* cit. p. 12 G.S. PENE VIDARI, *Elementi di Storia del diritto medioevale e moderno*, Torino, Giappichelli Editore 2009: con riguardo alle posizioni giuridiche dell'età feudale, ovvero il beneficio (concessione in uso di terre o di altra fonte di reddito) e il vassallaggio (vincolo personale di una persona ad un'altra) cfr. pp. 56-62 con riguardo alle posizioni giuridiche dell'età comunale (il privilegio) pp. 79-87 in particolare 85-86.

¹⁴³ Gli *iura regalia*, cioè i diritti pertinenti al sovrano per sua concessione ad altra autorità, che erano caratteristica manifestazione della sovranità nel campo giurisdizionale e amministrativo. L'elaborazione di tale teoria deriva dalla *Constitutio de regalibus*, emanata da Federico I Barbarossa alla dieta di Roncaglia (1158), diretta a rivendicare al sovrano quei diritti e beni pubblici che i Comuni italiani avevano usurpato. La costituzione, compresa nei *Libri feudorum*, fu ricevuta con essi in Germania. Si distinsero *regalia maggiori*, inscindibili dal concetto di sovranità, e *regalia minori* o accidentali (*le cosiddette regalia fiscali (diritti fiscali): di quest'ultimi faceva parte il diritto di imporre dazi, mentre il diritto di batter moneta aveva uno status ambiguo*), che potevano essere oggetto di concessione o alienazione. In Italia, con la pace di Costanza, Federico Barbarossa dovette rinunciare ai r. in favore delle città, solo riaffermandone la derivazione regia. In Germania, i *iura regalia* furono ben presto riconosciuti ai maggiori signori territoriali. Il termine è usato anche per designare l'insieme degli oggetti che sono attribuiti del potere regale (corona,

il riconoscimento delle loro libertà: per la mentalità medioevale, infatti, ogni “libertà” non può che provenire dalla corrispondente autorità¹⁴⁴: «le libertà sono invocate dai comuni non in base a diritti originari o di autogoverno, ma perché si sono affermate nel diuturno vivere quotidiano, per consuetudine»¹⁴⁵. Le collettività medioevali possono poi “pretendere” dall’autorità, dalla quale promanano i loro privilegi protezione, assistenza e misure di sussistenza, come quella a un nutrimento minimo, ma non sulla base del contratto sociale, bensì sulla base di un contratto di natura privatistica diversamente denominato: contratto di dominazione, patto di dedizione, patto signorile e così via.

Tenendo conto di queste differenze tra libertà medioevali e moderne da un lato e contemporanee dall’altro, è sembrato tuttavia importante, nel ricostruire alcuni aspetti della storia del diritto al cibo adeguato, evidenziare come, in periodi storici in cui non si può parlare di diritti in senso stretto, sussistono tuttavia forme di garanzia di accesso al cibo, riconosciute in fonti giuridiche specifiche, le quali trovano un corrispondente sia negli attuali diritti civili (si pensi agli “usi civici”¹⁴⁶ che riconoscevano la libertà di poter accedere al cibo in modo diretto) o negli attuali diritti sociali (si pensi ai provvedimenti annonari, tramite i quali le autorità pubbliche delle città, con provvedimenti “positivi”, seppur dettati da ragioni di ordine pubblico e non di *welfare*, assolvevano all’onere di “nutrire” le città)¹⁴⁷.

4.3. Quali fonti per una “storia del diritto al cibo adeguato”?

Nonostante la diversità di oggetto e di funzioni, le fonti che andrebbero utilizzate per costruire una storia del diritto all’alimentazione coincidono da un lato con quelle utilizzate dalla storia del diritto dell’alimentazione, dall’altro con quelle utilizzate dalla storia dei diritti umani (in particolare le dichiarazioni dei diritti e le costituzioni) e dal pensiero filosofico, storico e sociale che ne costituisce il retroterra: questi due filoni possono presentare punti di incontro come nel caso della Dichiarazione universale dei diritti dell’Uomo dell’ONU del 1948.

In via generale, pur con le dovute approssimazioni, si può notare che in ogni epoca della storia, quella europea ed italiana in particolare, il *diritto all’alimentazione*, non differentemente da quello *dell’alimentazione*, si avvale di fonti multilivello: si pensi alla giustapposizione delle fonti

scetto ecc.). Tale costituzione imperiale elenca, tra le regalie principali: «vectigalia (il potere di imporre le tasse), argentaria (il diritto all'estrazione mineraria), thesauri (il diritto sui tesori rinvenuti), fodrum (prestazioni dovute per il mantenimento della corte imperiale) e monetae (il diritto di battere moneta)» Così *Regalia (voce)* su it.wikipedia.org/wiki/Regalia.

¹⁴⁴ Anche la pace di Costanza del 1183 si presenta dal punto di vista formale come una concessione unilaterale dell'imperatore di quelle libertà, come lo *ius statuendi* che di fatto si erano già affermate in modo consuetudinario nelle diverse città.

¹⁴⁵ G.S. PENE VIDARI, *Elementi di Storia del diritto medioevale e moderno* cit. pp. 110-117, G.S. PENE VIDARI, *Aspetti di storia giuridica piemontese. Appunti delle lezioni di Storia del diritto italiano, II ed. (AA 1997-1998)*, Torino, Giappichelli editore 1997.

¹⁴⁶ Per “uso civico” si intende «un diritto di godimento che si concreta, su beni immobili, in varie forme (caccia, pascolo, legnatico, semina), spettanti ai membri di una collettività, su terreni di proprietà comunale o anche di terzi, non scaturente da una legge formale ma radicato nella prassi collettiva. (...) Discende da una tipologia di diritti tendenti a garantire la sopravvivenza o il benessere di una specifica popolazione, sfruttando in modo produttivo aree circoscritte, in tempi in cui il feudatario, su mandato dell'imperatore, re o papa possedeva non solo le terre, ma anche uomini, cose e animali».). Per una prima definizione di uso civico cfr. *Uso civico* su it.wikipedia.org/wiki/Uso_civico. L'uso civico nasce come diritto feudale, e si inquadra, quindi nell'ottica tipica di un'economia di sussistenza: con l'uso civico di legnatico, ad esempio, i membri di una determinata comunità godevano del diritto di raccogliere legna in un particolare bosco, considerato di proprietà collettiva. Con quello di pascolatico era previsto il pascolo delle greggi e delle mandrie. In modo analogo funzionavano gli altri usi civici di fungatico (per la raccolta dei funghi) ed erbatico (che permetteva agli allevatori di una determinata collettività di portare al pascolo i propri animali in una determinata zona). Su questo tema cfr *infra amplius* cap 8 par. 2.2.)

¹⁴⁷ Sulle diverse misure adottate dalle città o dai sovrani per approvvigionare di frumento e di “beni alimentari di prima necessità” la città cfr. *infra* cap. 2. e cap. 10.

locali (cittadine in particolare), statali e di diritto comune, nella duplice componente civilistica e canonica, tipica dell'età medioevale e moderna¹⁴⁸, o alle fonti del diritto nazionale e internazionale dell'età contemporanea¹⁴⁹.

Oltre alle fonti giuridiche occorre guardare anche ad altre tipologie di fonti, spesso utilizzate dalla storia dell'alimentazione, come la trattatistica medica o le norme alimentari religiose, i quali aiutano a meglio comprendere il concetto di accettabilità culturale di un determinato alimento. È evidente che le fonti giuridiche cambiano a seconda degli ordinamenti, pertanto per monitorare *la storia del diritto all'alimentazione* sia in senso diacronico che sincronico, occorrerà di volta in volta tener conto del sistema delle fonti degli ordinamenti giuridici monitorati e della concezione di Stato e dei rapporti autorità-libertà che li sottendono.

Nell'introduzione storica alla parte I (cap. 2), ci si soffermerà su argomenti di storia del diritto al cibo di pertinenza dei singoli capitoli e in particolare si tratteranno:

- gli aspetti di storia europea letti soprattutto alla luce dei concetti di "accesso" e "accettabilità" (cap. 1 par. 1, corrispondente al cap. 6);
- la storia interregionale del diritto al cibo adeguato (par. 2 corrispondente al cap. 4), letta soprattutto alla luce del concetto di disponibilità;
- la storia del *diritto al cibo* nel diritto costituzionale comparato (par. 4 del cap. 1 corrispondente al cap. 5 di questa prima parte), letta a partire dall'individuazione di tracce di diritto al cibo in alcune costituzioni storiche;
- cenni alla storia globale del diritto al cibo (par. 5 del cap. 1 corrispondente al cap. 2 della I parte).

Nel cap. 7, che apre la II parte di questa ricerca, ci si soffermerà sulle fonti nazionali del diritto al cibo *adeguato* nel *diritto italiano*, in particolare ci si soffermerà a individuare tracce di diritto al cibo nelle costituzioni storiche preunitarie, che presentano tracce di originalità, in materia di diritto al cibo, rispetto a quelle delle contemporanee esperienze costituzionali comparate. Infine, nel capitolo 9, introduttivo della III parte di questa tesi, ci si soffermerà su alcuni aspetti della storia locale del diritto al cibo adeguato, la storia piemontese in particolare. A partire da questa storia, infatti, sarà possibile individuare il *fil rouge* che sussiste tra le competenze legislative in materia di alimentazione individuate negli statuti dei comuni medioevali e le funzioni amministrative in materia di cibo che tutt'ora conservano i comuni italiani.

¹⁴⁸ Per una disamina di questi tre livelli di fonti giuridiche nella storia del diritto dell'alimentazione cfr. F. AIMERITO, *Diritto dell'alimentazione – Storia*, cit., pp. 469-476 e L. LUME, *La fonti per la storia dell'alimentazione*, in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione. Atti del Convegno Potenza-Matera, 5-8 settembre 1988*, Roma, 1995, 3 voll. (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 34), pp. 43-58. Tale caratteristica multilivello sembra rimandare, pur con le ovvie differenze, alla dialettica locale – globale che caratterizza tutt'oggi sia il diritto *della* alimentazione che quello *alla* alimentazione. Entrambi si fondano, nel nostro come in molti altri ordinamenti giuridici, su fonti regionali, statali, europee (sia del Consiglio d'Europa che dell'Unione europea) e internazionali. Cfr. *infra* capitoli 2-3-4-5.

¹⁴⁹ Sulle fonti "nazionali" come quelle codicistiche o le costituzioni del 700 e '800 cfr. G.S. PENE VIDARI, *Elementi di Storia del diritto. L'età contemporanea*, Torino Giappichelli Editore 2010; sulle fonti "internazionali" come le dichiarazioni dei diritti umani cfr. M. FLORES, *Storia dei diritti umani* cit.

**PARTE PRIMA. NUTRIRSI SUL PIANETA. LA TUTELA INTERNAZIONALE
DEL DIRITTO AL CIBO ADEGUATO**

*« Quando una persona arriva al punto di non avere nulla da mangiare,
è perché tutto il resto è stato negato.
Si tratta di una forma moderna di esilio.
È la morte in vita».*
(J. De Castro)

CAPITOLO 2. ARGOMENTI PER UNA STORIA INTERNAZIONALE DELL'ACCESSO AL CIBO ADEGUATO: IL PARADIGMA DELLO SPAZIO MEDITERRANEO

1. Il cibo culturalmente accettabile nello spazio Mediterraneo
 - 1.1. Il cibo accettabile dalla cultura alimentare del mondo classico
 - 1.2. Il cibo accettabile dalla cultura alimentare germanica
 - 1.3. Il cibo accettabile secondo la nuova cultura alimentare medioevale
2. Accedere a un cibo adeguato al proprio "stile di vita"
 - 2.1. L'accesso al cibo del povero e l'accesso al cibo del ricco
 - 2.2. Accedere al cibo in città e nel contado
3. Accedere a un cibo accettabile dal punto di vista della propria identità religiosa.
 - 3.1. L'accesso al cibo dei cristiani
 - 3.2. L'accesso al cibo secondo la cultura alimentare islamica
 - 3.3. Mangiare alla giudia
4. L'Europa e l'accettabilità culturale delle tradizioni gastronomiche asiatiche, africane e americana
5. Il diritto al cibo tra globalizzazione e glocalizzazione

1. La storia dell'accesso al cibo nello spazio euro-mediterraneo come paradigma della storia del diritto al cibo adeguato

Il problema di accedere a un cibo accettabile secondo le proprie identità culturali si pone soprattutto nei periodi storici in cui tali identità sono messe in crisi da nuovi modelli e diverse culture. Periodi in cui diversi fattori portano popoli diversi a scontrarsi in guerre e vecchie e nuove forme di colonialismi; oppure a incontrarsi nei traffici commerciali o culturali, per confluire talora in nuovi sistemi giuridici. Queste riflessioni non riguardano solo la nostra contemporaneità, in continua tensione tra la “macdonaldizzazione” delle abitudini alimentari e la riscoperta del cibo regionale, tra *fast* e *slow food*, tra fascino per il cibo esotico e i tentativi di imporre, soprattutto nei Paesi più poveri, alimenti estranei e invasivi della biodiversità locale. Si tratta invece di tematiche che hanno contrassegnato altre epoche storiche, talora molto lontane nel tempo ma molto vicine rispetto alle dinamiche.

Il capitolo sulla storia internazionale dell'accesso al cibo adeguato propone un *focus* sulla scala euro-mediterranea dell'età medioevale, perché riflette in modo paradigmatico dinamiche internazionali che ritornano in altri contesti e in altri periodi.

Il problema di potersi alimentare secondo i propri modelli alimentari si pose, infatti, già con la caduta dell'Impero romano d'Occidente (476 d.c.), che simbolicamente segnò il momento in cui iniziarono a incontrarsi le diverse culture alimentari dei popoli dell'area mediterranea e di quelli dell'area mitteleuropea. Lo scontro fra romani e germani, fra un modello che i romani chiamavano “civile” ed un altro chiamato “barbaro”, si era verificato, infatti, anche sul piano dei modelli alimentari, di fronte ai quali anche la tradizionale politica romana della progressiva assimilazione dei popoli conquistati e riorganizzati in province (che aveva sostituito la nozione del “diverso” di impronta greco-ellenistica) non riuscì a spuntarla. Queste due culture alimentari si incontrarono a partire dal V e VI secolo, per poi integrarsi progressivamente negli anni successivi. Per capire in che modo sia stato possibile garantire a questi diversi popoli di poter accedere al cibo nel rispetto delle proprie tradizioni alimentari, creandone progressivamente una nuova, occorre richiamarne brevemente le loro diverse caratteristiche.

1.1. Il cibo accettabile dalla cultura alimentare del mondo classico

Tre erano i punti decisivi del regime alimentare del modello classico: la convivialità, il genere di cibi consumati, la cucina e la dietetica¹⁵⁰.

1) *La convivialità*. «Non ci sediamo a tavola per mangiare, ma per mangiare insieme» scriveva Plutarco¹⁵¹. La convivialità, che distingueva l'uomo civile dalle bestie e dai “barbari” (considerati prossimi allo stato ferino) era chiaramente conosciuta anche dalle popolazioni mitteleuropee, ma erano le regole a marcare la differenza, come l'abitudine di miscelare acqua e vino, e il banchetto, *convivium*, che anche etimologicamente (*cum vivere*) è l'immagine stessa della vita in comune. La tavola funzionava da elemento di aggregazione, di scambio, era luogo di identità del gruppo, ma poteva diventare anche spazio di emarginazione: farne parte o esserne esclusi aveva il suo significato¹⁵². Stessa valenza simbolica del *convivium* ha il simposio, ovvero l'atto del bere insieme¹⁵³.

¹⁵⁰ M. MONTANARI, *Sistemi alimentari e modelli di civiltà*, in MONTANARI M. - FLANDRIN J.L. (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Roma – Bari, Editori Laterza 2007, pp. 73-82.

¹⁵¹ PLUTARCO, *Quaestiones convivales* 2.10. Sulla convivialità come caratteristica del principio di solidarietà fraterna cfr. *infra* cap. 8.

¹⁵² Sul significato del banchetto greco cfr. P. SCHMITT PANTEL, *I pasti greci, un rituale civico*, in M. MONTANARI-J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, cit., pp. 112-123; sul banchetto tra gli Etruschi cfr. G. SASSATELLI, *L'alimentazione degli Etruschi*, in M. MONTANARI- J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, cit., pp. 135-144 in particolare pp. 142 -144 , sul significato del pasto e del *convivium* a Roma cfr. F. DUPONT, *Grammatica dell'alimentazione e dei pasti romani*, in M. MONTANARI- J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, cit., pp.

2) *La dieta "mediterranea"*. Le principali caratteristiche di un sistema di alimentazione definibile come "mediterraneo" aveva i suoi punti di forza nella c.d. economia agricola classica, la quale era basata sul grano, la vite e l'ulivo, e sul convincimento che gli alimenti costitutivi di identità dell'essere umano erano pane, vino ed olio¹⁵⁴. Il tratto comune tra questi alimenti era il modo del loro approvvigionamento: essi erano infatti ottenuti mediante un "addomesticamento" della natura. La cultura alimentare classica, infatti, non aveva un grande apprezzamento per la natura incolta: la parola civiltà deriva etimologicamente dalla nozione di città, ossia «un ordine artificiale creato dall'uomo per differenziarsi e separarsi dalla natura»¹⁵⁵. In quest'ottica anche l'agricoltura era "agricoltura per la città", organizzata nell'*ager*¹⁵⁶, che si differenziava dal *saltus*¹⁵⁷, verso cui si nutriva una forte diffidenza, nonostante pratiche di sfruttamento della palude e del bosco fossero marginalmente conosciute¹⁵⁸.

3) *La dietetica*. La cultura alimentare e gastronomica antica era finalizzata a correggere la natura attraverso l'arte della cottura, della conservazione dei cibi, dei *condimentim*, dei modi di successione delle vivande, vivendo in stretta simbiosi con la dietetica. La dieta è la "regola", la norma quotidiana che deve informare il pasto. Secondo Ippocrate, ogni uomo ha il diritto e il dovere di cibarsi nel rispetto delle proprie e specifiche condizioni personali, ovvero salute, genere di attività svolta, sesso, età e altre condizioni esterne. Cucina e dietetica parlano lo stesso linguaggio e i criteri del gusto si intrecciano con quelli della salute, intesa come equilibrio¹⁵⁹. Il cristianesimo trasmetterà al Medioevo il modello alimentare classico, arricchendolo di nuovi significati¹⁶⁰.

1.2. Il cibo accettabile dalla cultura alimentare germanica

Del tutto diverso era il concetto di accettabilità del cibo nel sistema alimentare dei c.d. "barbari".

Rispetto al tema dell'accesso ai mezzi di approvvigionamento del cibo- la terra e il suolo in particolare - le popolazioni celtiche e germaniche, da secoli abituate a convivere con le grandi foreste del centro e nord Europa, avevano privilegiato lo sfruttamento della natura vergine e degli spazi incolti (il *saltus* romano). Così caccia, pesca, raccolta di frutti selvatici, allevamento brado nei boschi, soprattutto di onnivori, equini e bovini, erano le attività tipiche di questo sistema di vita, nel

145-160 in particolare pp. 155-160. Questa valenza simbolica del banchetto ha un suo rilievo anche nel Medioevo e come per la scomunica - nel senso di allontanamento dalla comunità religiosa - prendeva sovente la forma di allontanamento dalla mensa comune, sia della società laica che di quella ecclesiale e monastica; Sul significato del banchetto nel Medioevo cfr. G. ALTHOFF, *Obbligatorio mangiare: pranzi, banchetti e feste nella vita sociale del Medioevo* in M. MONTANARI- J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, cit., pp. 234 -242.

¹⁵³ Va ricordato che mentre nell'antica Grecia il simposio era atto separato, con il quale si celebrava la sacralità del vino, il quale, causando ebbrezza favoriva il contatto con il divino, a Roma il vino divenne una semplice bevanda, parzialmente desacralizzata dalle sue funzioni. Cfr. sul punto M. VETTA, *La cultura del simposio*, in M. MONTANARI- J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, cit., pp. 124-134.

¹⁵⁴ Gli dei infatti si alimentavano in modo diverso; sull'alterità dell'alimentazione divina cfr. O. LONGO, *Il cibo degli altri*, in M. MONTANARI- J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, cit., pp. 201-210.

¹⁵⁵ M. MONTANARI, *La fame e l'abbondanza. Storia dell'alimentazione in Europa*, Laterza, Roma - Bari 1993, 7-49, in particolare 12.

¹⁵⁶ L'*ager* era l'insieme dei terreni coltivati, ovvero lo spazio di produzione circostante lo spazio urbano.

¹⁵⁷ Il *saltus* era la natura vergine, non antropizzata, non civile, non produttiva.

¹⁵⁸ In quest'ottica l'uomo "civile" era essenzialmente il mangiatore di pane (le carni erano pensate soprattutto per il sacrificio agli dei) e il guerriero-tipo era quello come Cincinnato, che veniva in guerra direttamente dal lavoro dei campi per farvi subito ritorno, appena conclusa la missione

¹⁵⁹ Cfr. I. MAZZINI, *Alimentazione e medicina nel mondo antico*, in M. MONTANARI- J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, cit., pp. 191-200.

¹⁶⁰ In particolare il cristianesimo sacralizza pane, vino e olio (utilizzati per il sacramento eucaristico i primi due e per quello battesimale - crismale l'ultimo) e desacralizzando la carne (visto che il sacrificio di Cristo era ormai compiuto una volta per tutte non era più necessario offrire sacrifici animali), e favorendone la diffusione nella quotidianità. Cfr. in argomento M. MONTANARI, *Sistemi alimentari* cit., p. 81.

quale era la carne, non il pane, il valore alimentare di primo grado. Tra le bevande invece erano prediletti il latte di giumenta, il sidro e la cervogia (liquido composto di orzo e frumento ancora privo del luppolo che comparirà un millennio più tardi). Lardo e burro sostituivano l'olio per ungere e cuocere. Anche la cottura era differente: cibo arrostito al fuoco per i popoli nord europei e cibi lessati per quelli mediterranei¹⁶¹.

Le differenti abitudini alimentari si riflettevano anche nel mito e nelle pratiche religiose tipiche della mitologia norrena¹⁶². Un'altra differenza culturale tra tradizioni alimentari germaniche e classiche risiedeva nell'approccio al cibo. Mentre nella cultura celtico-germanica il grande mangiatore era proposto come personaggio positivo¹⁶³, nella cultura greco-romana l'ideale supremo era quello della misura: accostarsi al cibo ma senza voracità e ostentazione; gli eccessi erano in tal senso visti con sospetto o con disprezzo.

1.3. Il cibo accettabile secondo la nuova cultura alimentare medioevale

Lo scontro/incontro fra romani e germani, fra un modello che i romani chiamano "civile" e un altro che chiamano "barbaro" si è giocato dunque anche sul piano dei modelli alimentari: agricoltura *versus* uso del bosco, domestico *vs.* selvatico, pane *versus* carne, vino *versus* latte o birra, città *versus* villaggi, frugalità/misura del pasto *versus* abbondanza. Miti e schematismi, certo, perché anche i romani mangiavano carni e anche i "barbari" consumavano cereali, ma da principio le difficoltà di accettare i modelli alimentari altrui furono elevate. Il primo strumento di integrazione «fu, molto semplicemente, il potere. L'affermarsi politico e sociale delle tribù germaniche, diventate un po' ovunque il ceto dirigente della nuova Europa, diffuse in modo più ampio la loro cultura e i loro atteggiamenti mentali, e con essi una maniera nuova (rispetto alla tradizione greca e romana) di intendere il rapporto con la natura selvatica e gli spazi incolti, avvertiti non più come una presenza ingombrante o come un limite alle attività produttive dell'uomo, ma piuttosto come spazi da usare (...). Parallelamente la carne diventò il valore alimentare per eccellenza»¹⁶⁴. Dal canto loro, le tribù germaniche cedettero al fascino del modello romano e ne assorbono via via i valori nel campo istituzionale, legislativo, sociologico, tecnologico, ma anche in quello dell'economia e dell'alimentazione¹⁶⁵.

L'altro elemento di integrazione fu la diffusione del cristianesimo come religione ufficiale dell'Impero, da cui non tarderanno ad essere conquistate anche le aristocrazie "barbariche"¹⁶⁶.

¹⁶¹ Per gli antropologi questi metodi diversi di cottura derivano da nozioni di violenza, irruenza e bellicosità nel primo caso e nozioni di domesticità e "civiltà" nell'altro. Così M. MONTANARI, *La fame e l'abbondanza* cit., p. 36.

¹⁶² Per mitologia norrena (o anche nordica o scandinava) si intende l'insieme dei miti appartenenti alla religione tradizionale pre-cristiana dei popoli scandinavi. Essa è considerata un ramo della mitologia germanica (nella quale è inclusa anche la mitologia anglosassone o inglese), che è il nucleo mitologico più antico. La mitologia germanica ha a sua volta radici nella mitologia indoeuropea. La mitologia norrena era intessuta di vicende che vedono come protagonista il grande maiale (o cinghiale), Sæhrímnir menzionato sia nell'Edda poetica (XIII secolo) che nell'Edda in prosa (1220). Cfr. *Edda (voce)* in Treccani/enciclopedia.it, maiale che, dopo esser stato mangiato, torna in vita per fornire nuovo cibo il giorno successivo oppure la grande mucca, Auðhumla, dalle cui mammelle scorrevano quattro fiumi di latte, che nutrì il gigante primordiale Ymir.

¹⁶³ Aristofane ricordava che «I Barbari ti credono uomo solo se sei capace di mangiare una montagna».

¹⁶⁴ M. MONTANARI, *La fame e l'abbondanza* cit., pp. 19-21. Insieme ai questi fattori politici, religiosi e culturali, giocò un ruolo significativo, nel mutamento della cultura alimentare, il cambiamento dello spazio fisico: l'aumento dell'incolto e l'abbandono dell'*ager*, dovuto al contrarsi della popolazione, costrinse in qualche misura a utilizzare il bosco più di quanto fosse stato fatto in età classica.

¹⁶⁵ M. MONTANARI, *Romani, barbari, cristiani. Agli albori della cultura alimentare europea*, in M. MONTANARI- J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, cit., pp. 213-216.

¹⁶⁶ Si diffuse così il valore del pane, che, al pari della carne, iniziò a godere dello statuto di cibo primario e indispensabile (M. MONTANARI, *La fame e l'abbondanza* cit., p. 29; dall'XI sec. il pane assume un ruolo decisivo nell'alimentazione dei ceti popolari, tant'è che tutto il resto viene definito "companionico" cfr. *ibidem* pp. 62-67); stessa cosa dicasi del vino, che iniziò a coesistere con la birra; quest'ultima, dopo un primo periodo di diffidenza, fu accettata anche nelle prassi religiose. Il Concilio di Aix del IX secolo fissò addirittura una sorta di "tavola delle corrispondenze" della

Dopo una prima fase di ostilità netta e una di accettazione reciproca, si iniziò insomma a diffondere un modello alimentare “romano-barbarico”¹⁶⁷ di accesso al cibo. Un modello ispirato alla varietà delle risorse e dei generi consumati nel quale, pur con le differenze regionali, i frutti della terra (ortaggi, legumi, cereali) si integrano ampiamente con le risorse dell’inculto (selvaggina, pesce, bestiame allevato nelle radure e nei boschi), consentendo ai contadini europei dell’alto medioevo di fruire di una dieta sicuramente più equilibrata di quanto non fosse dato riscontare in altre epoche¹⁶⁸.

Tale modello trovò in Carlo Magno uno dei suoi primi interpreti: egli, sovrano radicato profondamente nella cultura germanica del suo popolo, nel momento in cui decise di rivestirsi dei panni di imperatore sacro e romano, assunse da un lato tutto il fardello di “equilibrio e misura” conferitogli dal nuovo ruolo, mentre dall’altro mantenne le sue radici franche¹⁶⁹.

2. Accedere a un cibo adeguato al proprio “stile di vita”

La storia evidenzia che il tema dell’accesso al cibo non tocca solo il problema del rispetto delle diverse tradizioni alimentari dei popoli (e del diritto a “coniarne” di nuove), ma riguarda anche il tema delle diverse modalità di accedere al cibo da parte delle differenti classi sociali e gruppi.

L’elemento in comune tra queste polarità sta nel fatto che le differenze sociali si traducevano in forme che oggi definiremmo di discriminazione alimentare, atteso che ai lavoratori era precluso il cibo dei guerrieri, ai poveri quello dei ricchi (e viceversa), e che gli abitanti del contado non godevano degli stessi diritti dei cittadini a essere nutriti dalle autorità pubbliche.

Talora queste differenze erano frutto di scelte, ma molto più spesso erano frutto di precise volontà politiche, le quali erano sovente giustificate da teorie medico-scientifiche.

Una prima differenza/discriminazione nell’accesso al cibo nell’Europa medioevale era rappresentata dall’essere contadini o guerrieri. Prima dell’età carolingia, la presenza sociale di un ceto misto di contadini-guerrieri non poneva differenze nette tra stili di vita e modelli alimentari. Poi le differenze si fecero più marcate, da un lato per il trasformarsi di tanti liberi in contadini dipendenti e, dall’altro, dal progressivo costituirsi di una casta militare professionale. Da quel momento la società civile si separa in due gruppi distinti: quelli che combattevano (*bellatores*), a cui spetta il compito di proteggere la società dai suoi nemici, e quelli che lavoravano (*laboratores*), che avevano invece il compito di nutrirla¹⁷⁰. Su queste basi, i rustici vennero esclusi dalle attività silvo-pastorali per essere relegati alla mera funzione di produttori (*rectius* coltivatori) e consumatori dei prodotti della terra (cereali, legumi, ortaggi), mentre ai guerrieri e ai potenti era riservato lo spazio venatorio.

Ma le differenze più sensibili nell’accesso al cibo erano quelle tra ricchi e poveri e tra abitanti del contado e cittadini.

quantità di birra o vino che i canonici potevano consumare giornalmente. Così M. MONTANARI, *La fame e l’abbondanza* cit., pp. 28-29.

¹⁶⁷ M. MONTANARI, *La fame e l’abbondanza* cit., p. 30.

¹⁶⁸ M. MONTANARI, *Romani, barbari, cristiani. Agli albori della cultura alimentare europea*, cit., p. 215 in M. MONTANARI- J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell’alimentazione*, cit., pp. 215-225, in particolare pp. 218-220.

¹⁶⁹ Questo traspare nell’immagine che ci è stata lasciata del suo comportamento alimentare; il suo biografo descrive l’imperatore franco come «moderato nel mangiare e nel bere ... ma più moderato nel bere mentre nel mangiare non riusciva a fare altrettanto ... (la cena quotidiana infatti) era “solo” di quattro portate, senza tener conto degli arrostiti, che i cacciatori erano soliti infilzare nello spiedo e che egli mangiava molto più volentieri di qualsiasi altro cibo». Cfr. EGINARDO, *Vita di Carlo Magno* (a cura di G. Bianchi), Roma, Salerno editrice 1980 p. 68 e 69.

¹⁷⁰ Su questi aspetti cfr. M. MONTANARI, *Contadini, guerrieri, sacerdoti. Immagine della società e stili di alimentazione*, in MONTANARI- J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell’alimentazione*, cit., pp. 226-233, in particolare p.228-229.

2.1. L'accesso al cibo del povero e l'accesso al cibo del ricco

In età classica si riteneva valido l'assunto che si dovesse mangiare secondo la qualità della persona: il cibo doveva essere cioè assunto in base all'età, il sesso, gli umori, lo stato di salute nonché il tipo di attività svolta, inoltre erano rilevanti il clima, la stagione e ogni altra condizione ambientale.

La "qualità della persona", secondo la visione ippocratica¹⁷¹, era concetto che si riferiva all'essere umano nella sua fisicità e naturalità, l'uomo senza aggettivi, l'uomo *tout court*¹⁷².

In età romana, invece, pur essendo difficile rinvenire l'espressione ricco e povero, già comparivano differenziazioni tra cibi destinati a schiavi, piuttosto che a soldati, plebe, nuovi ricchi, aristocratici. Tali differenze si riflettevano tanto nella produzione e distribuzione degli alimenti¹⁷³ che nella legislazione¹⁷⁴, fino ad interessare gli assetti organizzativi delle istituzioni addette all'approvvigionamento alimentare¹⁷⁵.

Il concetto di "qualità della persona" si accentuò sempre più nell'Alto medioevo, tanto che tale idea si distanziò definitivamente dall'idea ippocratica di qualità fisica, per iniziare «a coincidere sempre più con lo stato sociale dell'individuo, la sua posizione gerarchica, il suo potere (soprattutto)»¹⁷⁶. La "qualità della persona" cambiò di significato, venendo a indicare così non più l'identità fisiologica dell'individuo, ma la sua appartenenza sociale.

La dietetica, di conseguenza, perse il carattere di norma igienico-sanitaria e iniziò ad assumere il significato di norma sociale e codice di comportamento¹⁷⁷.

La concezione di "qualità della persona"¹⁷⁸ determinò un progressivo divario qualitativo e quantitativo tra gli alimenti accessibili alle differenti classi sociali¹⁷⁹: i ceti dirigenti, ad esempio, si distinguevano per mangiare *molto* nei periodi di carestia - l'eroe del romanzo cavalleresco è anche

¹⁷¹ Ippocrate di Kos (vissuto intorno al 460 - 377 a.C) è stato medico, geografo e aforista greco ed è considerato il padre della medicina.

¹⁷² Va tuttavia precisato e ricordato che in età classica quando si parla di essere umano ci si riferisce solo a quello di sesso maschile, *libero* e dotato di un certo censo e della cittadinanza.

¹⁷³ Persino il dono alimentare si differenziava a seconda che fosse dall'alto verso il basso, dal basso verso l'alto o tra socialmente eguali! Cfr. a tal proposito M. CORBIER, *La fava e la murena: gerarchie sociali dei cibi a Roma*, in M. MONTANARI- J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, cit. . pp. 161-177 in particolare pp. 165-167.

¹⁷⁴ Si pensi alle c.d. leggi suntuarie che limitavano le spese voluttuarie e di lusso dei "ricchi" e avevano ad oggetto non solo le spese per i vestiti ma anche per regolamentare banchetti, nozze, battesimi e funerali. Sulle leggi suntuarie nell'antica Roma M. CORBIER, *La fava e la murena: gerarchie sociali dei cibi a Roma*, in M. MONTANARI- J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, cit. pp. 161-177.

¹⁷⁵ Si pensi all'"evergetismo", attraverso il quale il ricco "evergete", un privato che faceva normalmente parte dell'élite politica e sociale, erogava beni, spesso alimentari - come grano, miglio - a favore della collettività pubblica. Su questo fenomeno cfr. P. GARNSEY, *Le ragioni della politica: approvvigionamento alimentare e consenso politico nel mondo antico*, in M. MONTANARI- J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, cit. pp. 178-190, in particolare 184-187.

¹⁷⁶ Cfr. M. MONTANARI, *La fame e l'abbondanza*, pp. 106-115.

¹⁷⁷ M. MONTANARI, *Contadini, guerrieri, sacerdoti. Immagine della società e stili di alimentazione*, in MONTANARI- J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, cit., pp. 226-233, in particolare p. 229.

¹⁷⁸ Questa nuova nozione di "qualità della persona" era ben presente in età carolingia, se i capitolari regi avevano dato disposizione che per il viaggio i *missi* fossero forniti di cibo «in rapporto alla qualità della persona». Essa, inoltre, era tale da coinvolgere persino l'immagine simbolica del pasto spirituale: il monaco Appiano scriveva nella sua *Vita* dell'XII sec. che «con la parola di Dio rifocillò i poveri, saziò pienamente i mediocri, riempì di banchetti spirituali i ricchi ed i potenti» (così M. MONTANARI, *La fame e l'abbondanza*, cit., pp. 107).

¹⁷⁹ Nel Pieno e Basso Medioevo, alle tre classi sociali di nobiltà, clero e contadini, si aggiunse una quarta classe, una quarto stato urbano a cui le politiche annonarie garantivano la presenza di derrate alimentari nei mercati urbani. Così M. MONTANARI, *Verso un nuovo equilibrio alimentare*, in M. MONTANARI- J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, cit. pp. 301-306, in particolare p. 305.

un personaggio dal robusto appetito - e nel mangiare *bene* - ovvero con vivande più curate e raffinate nei sapori, nei profumi, nei colori - nei periodi di abbondanza¹⁸⁰.

Anche il consumo della carne era considerato, in molti periodi storici, uno *status symbol*, il quale era allargato anche ai ceti inferiori solo nei periodi di particolare abbondanza, quelli in cui i prezzi si ribassavano al punto tale da consentirne un più diffuso consumo¹⁸¹. Il termine carestia, nel Pieno e Basso medioevo, indicava sempre meno il cattivo raccolto e la penuria di cereali, e sempre più, il *carum tempus* (ovvero il tempo dei prezzi alti)¹⁸².

Le gerarchie sociali condizionavano anche il consumo di cibo: più la posizione sociale di una persona era bassa, maggiore era la percentuale di spesa per l'acquisto del pane o del vino¹⁸³. L'elemento di discriminazione era costituito quindi dalle risorse spese per il *companagium*¹⁸⁴ a cui gli umili pastori destinavano solo il 14%, mentre i sovrintendenti più del 40%.

Progressivamente, il modo di esprimere il potere attraverso il cibo si manifestò non nella capacità di mangiare del signore, ma nella sua capacità di organizzare attorno a sé un apparato di cucina e tavola sapientemente orchestrato, di far sedere attorno a sé le persone giuste e di mostrare sulla sua tavola cibi esotici e fuori stagione, con forme gastronomiche, colori, modo di presentazione del cibo, scenografia conviviale tali da definire marcatamente l'area del privilegio e del potere politico.

Le *leggi suntuarie*, in tal senso, dovevano provvedere a controllare i consumi privati nei banchetti, per impedire ostentazioni e sperpero, non tanto per ragioni di ordine morale, quanto per ragioni di controllo sociale e politico (garantire gli assetti istituzionali, evitare che certe famiglie acquisissero un prestigio eccessivo,...). Tali leggi si mantennero nel tempo, se si considera la figura del "Provveditore delle Pompe" che, nella repubblica di Venezia, era destinato a controllare i comportamenti conviviali¹⁸⁵.

Lo stile di vita alimentare che aveva avuto dapprima carattere quantitativo (nell'età "barbarica" le classi sociali dominanti si distinguevano per mangiare molto) col tempo assunse un connotato qualitativo: il mangiare vivande più curate e raffinate nei sapori, nei profumi, nei colori era la caratteristica dei potenti. Nell'Europa del sec. XIV – XVI la qualità si identificava con il potere, per cui ai nobili erano destinati i cibi più succulenti, mentre alle folle dei poveri si riservavano gli scarti¹⁸⁶.

¹⁸⁰ M. MONTANARI, *La fame e l'abbondanza*, cit., pp. 71 – 76.

¹⁸¹ M. MONTANARI, *La fame e l'abbondanza* cit., pp. 60 e 93. Il periodo dell'Europa "carnivora", va secondo lo storico tra il XIV e il XVI secolo.

¹⁸² M. MONTANARI, *Verso un nuovo equilibrio alimentare*, in M. MONTANARI- J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, cit. pp. 301-306, in particolare p. 304.

¹⁸³ In Provenza, ad esempio, la percentuale di *budget* alimentare destinato al pane in uno dei possedimenti del re Renato nel 1457 variava dal 32% dei soprintendenti al 47% di mandriani e mulattieri fino al 52% dei pastori; quella del vino variava meno: 28% dei soprintendenti a un massimo del 34% dei pastori. Christopher Duer, uno studioso inglese, mostra che anche per i contadini inglesi i cereali avevano un'importanza fondamentale, integrati da gran quantità di verdure e da minime quantità di carne e formaggio. Una sintesi di queste ricerche è offerta da A- J GRIECO, *Alimentazione e classi sociali nel tardo Medioevo e nel Rinascimento in Italia*, in M. MONTANARI- J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, cit. pp. 371-380, in particolare p. 372.

¹⁸⁴ Secondo un luogo comune medioevale, si riteneva che gli esseri umani sopravvivessero bevendo vino (o "ale" o birra del Nord Europa), mangiando pane e "tutte le altre cose" che si possono accompagnare con esso, ovvero il *companagium* (companatico in italiano e *companage* in francese).

¹⁸⁵ M. MONTANARI, *la fame e l'abbondanza*, cit., p. 104: l'autore ricorda a tal proposito un decreto del 1562 che disciplinava i quantitativi di ciascuna portata e la tipologia di cibo che poteva esser servito.

¹⁸⁶ Nelle *ordinaciones* di Pietro d'Aragona si disponeva che per l'elemosina dei poveri fossero messi da parte vino andato a male, pane guasto, frutti marci, formaggi inaciditi *et similia!* Nel *Bertoldo* di Giulio Cesare Croce (scritto intorno al 1606) il protagonista era morto perché i medici si erano rifiutati di dargli i cibi da villano che, soli, avrebbero salvato uno della sua "natura": «I medici non conoscendo la sua complessione, gli facevano i rimedi che si fanno alli gentiluomini e cavalieri di corte; ma esso, che conosceva la sua natura, teneva domandato a quelli che gli portassero una pentola di fagiuoli con la cipolla dentro e delle rape cotte sotto la cenere, perché sapeva lui che con tal cibo saria guarito; ma i detti medici mai

La teorizzazione scientifica del cibo “da cortesani” e il cibo “da villani” si sviluppa in modo diversificato ancora a lungo. Mentre i ricchi si occupavano di qualità del cibo, il mondo della fame e della paura della fame era vinto, dai poveri, solo tramite un’utopia: il sogno della tranquillità, del benessere, dell’abbondanza o abbuffata: «il sogno di un paese della Cuccagna dove il cibo sia inesauribile e a portata di mano»¹⁸⁷.

Un sogno che riguarda ancora oggi quasi un miliardo di abitanti del pianeta¹⁸⁸.

non lo volsero contentare» Questo testo era la versione parodistica di teorie scientifiche che all’epoca erano espone in trattati di medicina, botanica e agronomia. Cfr. CROCE G.C., *Le astuzie di Bertoldo e le semplicità di Bertoldino*, Milano, Garzanti 2004.

¹⁸⁷ M. MONTANARI, *La fame e l’abbondanza* cit, p. 118.

¹⁸⁸ Cfr. supra par. 1 *Cap. 1*.

2.2. Accedere al cibo in città e nel contado

L'altro nodo fondamentale della storia dell'accesso al cibo è la dialettica città – campagne¹⁸⁹.

Nell'Europa del XIII-XVI sec., le concezioni di città differivano a seconda dei diversi contesti geopolitici¹⁹⁰: mentre in Germania o Francia si definivano città le terre murate che avessero determinati privilegi, in Italia la città era la sede del vescovo¹⁹¹. La città era dunque una nozione intrinsecamente politica, secondo un'idea di derivazione classica ben sintetizzata da Isidoro di Siviglia: “*civica non faxa sed habitatores vocatur*”. La città italiana dunque si presentava come un corpo chiuso, privo di periferie (termine che è entrato in uso nella nostra Penisola solo a metà Ottocento): dentro la cerchia urbana la comunità civica, e subito fuori il contado, ovvero il territorio soggetto alla sua giurisdizione¹⁹². Il contado abbracciava in un'unica categoria quasi indifferenziata «le campagne e tutti quei centri abitati che – indipendentemente dalla loro fisionomia più o meno rurale – non potevano dirsi città, perché privi del vescovo»¹⁹³.

Se la città era solo quella così identificata, mentre il contado era il contesto immediatamente adiacente, ne conseguiva che il cittadino non era il residente nella cerchia delle mura ma chi, per diritto di nascita o formale concessione delle autorità municipali, poteva ritenersi membro di quella comunità politica che era la città; tale *status* sociale era sancito da precise regole giuridiche e si traduceva in un regime fiscale agevolato con possibilità di partecipare al governo cittadino¹⁹⁴. Da questa vita pubblica era escluso il forestiero, il *cives* immigrato e il “contadino” o “comitatino”, che non era colui che svolgeva un determinato mestiere, ma semplicemente l'abitante del contado, del luogo in cui in genere si era ritirato il conte o il signore¹⁹⁵.

Le città costituivano già dal VI sec. d.c. il perno attorno cui ruotava la vita economica e politica, il luogo in cui convergevano ogni tipo di derrata agricola e risorse alimentari che trovavano spazio nei mercati e nei magazzini dei proprietari: la politica annonaria era una delle funzioni

¹⁸⁹ Per uno sguardo ai consumi alimentari nelle città e nelle campagne del mondo classico, cfr. M.C. AMOURETTI, *Città e campagne in Grecia*, pp. 97-111 in M. MONTANARI- J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, cit. e cfr. P. GARNSEY, *Le ragioni della politica: approvvigionamento alimentare e consenso politico nel mondo antico* cit. pp. 187-190.

¹⁹⁰ Per un quadro sintetico della nozione di città nel Medioevo, cfr. M. FOLIN, *Sui criteri di classificazione degli insediamenti urbani nell'Italia centro-settentrionale, secoli XVI-XVII*, in *Storia Urbana* 92/2000, pp. 5-27.

¹⁹¹ I bastioni e le mura, infatti, sarebbero sorti solo nella prima metà del Cinquecento. Questo stretto legame tra residenza episcopale e città non aveva nulla a che fare con i canoni della Chiesa, i quali non avevano fatto altro che modellarsi sugli usi degli antichi Romani, per i quali la *civitas* era un centro munito di una certa autonomia politico-amministrativa, cioè del privilegio di eleggere per sé i propri magistrati e di esercitare la giustizia all'interno del proprio distretto (e in tal senso si distingueva dalla *terra*, insediamento murato a fisionomia urbana ma privo della dignità vescovile, dal *castello*, centro minore fortificato, e dalla *villa*, insediamento rurale sprovvisto di mura). La presenza del vescovo era solo un fattore di continuità istituzionale che aveva consentito ad alcuni insediamenti di mantenere una condizione di centralità e autonomia durante l'Età di mezzo. Cfr. su questo punto M. FOLIN, *op. cit.*, p. 8.

¹⁹² Gli organi del Comune medioevale erano l'Assemblea (detta anche *concio*, *parlascium*, *arrengo*) dei *cives* (i capofamiglia e comunque uomini) che si riuniva per le decisioni più importanti, il “consiglio di credenza” costituito dagli uomini degni di credito ossia i notabili cittadini, che teneva riunioni più ravvicinate. Al vertice del comune si trovavano i consoli, magistratura collegiale (eletti da 2 a 20) che dopo il XII sec. furono sostituiti dal podestà. Elementi comuni di queste cariche erano la temporaneità, gratuita ed elettività dal basso. Sulle caratteristiche del comune Cfr. G.S. PENE VIDARI, *Elementi di storia del diritto medioevale e moderno* cit., pp. 79-87.

¹⁹³ M. FOLIN, *op. cit.*, p. 8. Sulla nozione di contado cfr. M. BERENGO, *L'Europa delle città. Il volto della società urbana europea tra Medioevo ed Età Moderna*, Torino, Einaudi, 1999, pp. 111-170.

¹⁹⁴ Sullo *status* di cittadino cfr. G.S. PENE VIDARI, *Elementi di storia del diritto medioevale e moderno* cit., pp.81-82; M. FOLIN, *op. cit.*, pp. 9-10, ricorda anche che negli Statuti municipali italiani erano definiti i caratteri della cittadinanza “originaria” e le condizioni a cui i forestieri potevano acquisire tale cittadinanza: un dato livello di reddito, la residenza continuata in città, il pagamento delle imposte comunali per un certo periodo di tempo ecc.

¹⁹⁵ cfr. G.S. PENE VIDARI, *Elementi di storia del diritto medioevale e moderno* cit., p. 82; cfr. M. FOLIN, *cit.*, pp. 5-27.

amministrative fondamentali della città italiana ed europea, alla quale presidiavano specifici funzionari, i prefetti annonari, a uno dei quali Cassiodoro così si rivolgeva già nel VI sec. «Tu che presiedi al transito delle derrate alimentari sei preposto, per così dire, al passaggio obbligato della città, alla sua stessa gola¹⁹⁶».

La “politica annonaria”¹⁹⁷ aveva, dunque, come obiettivo principale, quello di approvvigionare la città, di *soddisfarne la gola*. L’attività normativa civica (ordinanze, statuti) copriva sin dal medioevo tutte le fasi del processo produttivo¹⁹⁸.

La forza della legge, ma anche quella delle armi (non mancarono casi in cui le autorità cittadine imposero requisizioni di cereali nelle campagne), contribuivano a rendere le città una sorta di isola di abbondanza artificiale. Nei periodi di carestia la centralità del mercato urbano garantiva un accesso al cibo più diversificato e quantitativamente più alto che nel contado, dove i rischi di fame per i contadini, pur a contatto con i mezzi di produzione, erano comunque più alti. I cittadini, privilegiati nei periodi di abbondanza, erano più tutelati degli abitanti del contado anche nei periodi di carestia e la città era politicamente ed economicamente forte e ricca¹⁹⁹.

Ed è questo tipo di politiche che induceva gli abitanti del contado a trasferirsi nelle città nei periodi di carestia (o dalle città maggiori a quelle minori)²⁰⁰. Ma non era inusuale, sempre durante le carestie, assistere a forme di chiusura rigida della città dalla quale erano cacciati non solo gli abitanti del contado, ma anche i più poveri²⁰¹.

Se nel contado l’accesso al cibo era diretto, ed era sicuramente facilitato dal riconoscimento di antichi usi civici come l’erbatico, il pascolativo, il fungatico²⁰², nelle città l’approvvigionamento del cibo era diversamente organizzato. L’organizzazione e la gestione delle strutture alimentari era

¹⁹⁶ M. MONTANARI, *La fame e l’abbondanza*, cit., pp. 67-68.

¹⁹⁷ Con “annona” ci si riferisce alla politica di approvvigionamento di un paese delle proprie scorte di cereali e di derrate alimentari di prima necessità. Tutte le città dell’antichità si preoccupavano di racchiudere tra le mura scorte di cereali da impiegare in tempi di assedi o di carestia: ciò avveniva in quelle egiziane, greche e romane e in tutte le città medievali per poi proseguire con i principati rinascimentali. Spesso le politiche annonarie contemplavano l’obbligo per le campagne del territorio del “contado” di convogliare le eccedenze della produzione sul mercato cittadino. Il sistema corporativo agevolava una stretta sorveglianza sul commercio e in particolare sui fornai e macellai (beccai). Le magistrature preposte presero il nome di “abbondanza” (Wikipedia). Sull’ *Annona* cfr. F. BRAUDEL, *Il pane quotidiano*, in *Le strutture del quotidiano*, vol. I *Civiltà materiale, economia e capitalismo*, 2 vol., Torino, Einaudi 1982).

¹⁹⁸ «Tutela del paesaggio agrario, con disposizioni tese ad accrescere la produttività dei terreni; controllo del lavoro contadino, che viene minuziosamente regolato nei tempi e nelle modalità di esecuzione; controllo dei processi di trasformazione dei prodotti, con norme riguardanti in primo luogo i mulini e i forni; controllo del mercato, affidato a norme come la differenziazione dei dazi... Alle norme di legge, sancite dalle pubbliche autorità, fanno eco i contratti agrari, privatamente stipulati dai proprietari di terre con i contadini dei dintorni. In questi contratti si ritrovano sovente gli stessi interessi, addirittura le stesse parole: d’altronde proprio questi proprietari sono le stesse persone che comandano in città. La tutela dei loro interessi privati coincide dunque con quella del mercato urbano; proteggere i loro diritti è proteggere i consumi dei cittadini». Così M. MONTANARI, *La fame e l’abbondanza*, cit. p. 68.

¹⁹⁹ Ad esempio a Firenze, durante la carestia del 1328-1330, il comune investì più di sessantamila fiorini d’oro nella politica annonaria per sostenere il popolo, a cui poteva esser venduta farina e grano a prezzi politici. Così M. MONTANARI, *La fame e l’abbondanza*, cit., p. 89.

²⁰⁰ *Ibidem* p. 89, dove si ricorda quanto affermato dalle Cronache bolognesi.

²⁰¹ *Ibidem* p. 71 dove si riferisce un racconto della carestia di Genova del XIII sec; p. 136 dove si riferisce una carestia del 1573 a Troyes e alla carestia di Bologna del 1590: tutte occasioni in cui le autorità cittadine preferirono mettere alle porte gli abitanti del contado, salvo una piccola porzione di cibo consegnata loro prima di liquidarli; p. 137 in cui si ricorda la sospensione degli aiuti alimentari ai rifugiati della città su ordine del Consiglio Municipale di Ginevra a causa di un raccolto catastrofico: sono questi gli episodi che hanno indotto Braudel a parlare di *Ferocia borgese*

²⁰² L’uso civico nasce dall’utilizzo da parte di una collettività locale di determinate aree: con il legnatico, ad esempio, i membri di una determinata comunità godevano del diritto di raccogliere legna in un particolare bosco; il pascolativo prevedeva la possibilità di far pascolare le greggi e le mandrie; il fungatico concedeva la raccolta dei funghi, l’erbatico il diritto di raccogliere erba nei fondi altrui. Molti di tali usi, di origine feudale, sono diversamente sopravvissuti ai nostri giorni. Sulla tipologia di protezione accordata dall’ordinamento italiano ai giorni nostri cfr. *infra* cap. 9 par. 2.2.

dunque “funzione della città”²⁰³, problema strettamente legato all’inurbamento, ossia era problema legato alla necessità di assicurare le derrate indispensabili all’esistenza di coloro che di dedicavano ad attività artigiane e/o industriali²⁰⁴. Tale funzione stimolava una varietà di “politiche”: quelle dei trasporti, quelle agricole, industriali, dei prezzi: più il centro urbano si estendeva, più si facevano distanti i luoghi della produzione alimentare e più complessa si faceva l’organizzazione e la gestione delle strutture alimentari. Ma il fenomeno è presente, con le dovute differenze, in ogni epoca (mondo antico, medioevale, moderno, contemporaneo, preindustriale, industriale) e in ogni luogo (città del Nord e del Sud del mondo).

Le direttrici delle politiche civiche in materia di organizzazione alimentare erano due: da un lato le politiche pubbliche tese all’approvvigionamento, ovvero le politiche dell’Annona²⁰⁵; dall’altro l’organizzazione dei punti vendita, e cioè i mercati²⁰⁶.

Nel Settecento italiano, ad esempio, la responsabilità pubblica nella gestione del rifornimento alimentare diretto iniziò a diminuire per concentrarsi soprattutto sul tema dei prezzi, i quali si rialzavano ininterrottamente per diversi fattori, tra i quali la crescita demografica; le autorità pubbliche preferirono assicurare il cibo, per evitare malcontenti e disordini, agendo sui prezzi, imponendo cioè un prezzo politico ai generi di prima necessità e rimborsando i fornitori per la differenza²⁰⁷.

L’ampliamento dei commerci, l’internazionalizzazione del mercato, l’aumento massiccio della produzione, l’inurbazione progressiva della popolazione, il mercato di massa fece decadere progressivamente la pratica dell’annona, fino a quando nell’Ottocento cambiò il ruolo dell’autorità pubblica, la quale, in luogo di assicurare che i magazzini delle città fossero sempre forniti di beni di prima necessità, assunse un ruolo più raffinato: «quello della vigilanza su tutto questo commercio»²⁰⁸, nonché di garantire il rispetto delle regole della concorrenza, assicurare con trattati e alleanze il quadro dei rapporti internazionali al cui interno esso si svolgeva, garantire gli aspetti igienico-sanitari, reprimere abusi, sofisticazioni, speculazioni. Solo in casi eccezionali come guerre o carestie, l’autorità pubblica si poneva il problema di approvvigionare la città in modo diretto, fissando luoghi e prezzi.

²⁰³ L. DE ROSA, *Organizzazione e gestione delle strutture alimentari: l’evoluzione nel tempo*, in AA.VV., *Archivi per la storia dell’alimentazione* cit., vol. II, pp. 733-748, in particolare p. 733.

²⁰⁴ L. DE ROSA, *Organizzazione e gestione delle strutture alimentari: l’evoluzione nel tempo*, in AA.VV., *Archivi per la storia dell’alimentazione* cit., vol. II, pp. 733-748.

²⁰⁵ A seconda della località l’annona era chiamata in modo diverso: in Italia era detta anche *Grascia*, o *Abbondanza*. Questo “dovere civico” delle autorità locali affondava le sue radici nel patto sociale dominante, in virtù del quale «il popolo accettava la sudditanza soprattutto perché gli si garantiva l’esistenza. Su questo punto non ammetteva inadempienze». Ben noto è l’episodio raccontato nel 1585 da Benedetto Croce in riferimento alla furia della plebe che, affamata, trucidò l’addetto all’annona, Eletto Starace. Su questi aspetti cfr. *Ibidem*, p. 736.

²⁰⁶ Su questi le autorità pubbliche vegliavano limitatamente all’approvvigionamento in città dei beni di prima necessità, al controllo sui prezzi (mentre nessun controllo vi era sulle altre derrate, salvi i controlli sanitari) e all’organizzazione dei luoghi in cui era possibile effettuare il commercio, con soluzioni diverse a seconda delle epoche storiche: ora il mercato era circoscritto a specifici spazi pubblici ora era diffuso, fino ad arrivare a una competenza civica sugli specifici balzelli. Con il crescere delle città all’unico mercato si sostituirono mercati diversificati: quello delle erbe, del pesce e della carne, del vino e dell’olio e così via. L’apertura delle botteghe per la vendita erano poi sottoposti al consenso delle corporazioni dei singoli settori commerciali che definivano di volta in volta criteri di abilitazione al commercio basati o sull’ereditarietà o sul “tirocinio” (limitazione che iniziò a scomparire in età moderna quando con la fine delle corporazioni furono le autorità pubbliche locali a concedere le licenze). Cfr. DE ROSA *op. cit.* pp. 738-739.

²⁰⁷ *Ibidem* p. 743. Per le città piemontesi cfr. anche *infra* cap. 10.

²⁰⁸ *Ibidem* p. 747. Questo mutamento d’approccio ricorda, *mutatis mutandis*, il cambiamento del ruolo dello Stato italiano nel governo dell’economia: da Stato interventore del post guerra a Stato regolatore dagli anni Novanta ad oggi.

3. Accedere a un cibo accettabile dal punto di vista della propria identità religiosa

La questione dell'accesso a un cibo adeguato alle proprie regole religiose si pose, in Europa, sin dall'Alto medioevo, quando le religioni del Libro si incontrarono in un «complicato rapporto di ostilità e di scambio, di riaffermata diversità e di feconda osmosi»²⁰⁹.

L'accesso al cibo secondo i principi della propria confessione religiosa poteva diventare sia un elemento di esclusione che di inclusione.

Sotto il primo profilo, basti pensare che “benedire” il cibo secondo la propria fede significava conferirgli una sua precisa identità ed escluderlo dal consumo altrui²¹⁰. Lo stesso *convivium*, segno di comunione e identità, con persone di fede diversa era questione largamente dibattuta.

Sotto il secondo profilo va ricordato che l'accesso al cibo secondo le proprie tradizioni religiose ha costituito l'elemento che ha permesso «all'Europa medioevale di crescere e costruire una propria originale identità complessiva»²¹¹, di cui i contemporanei erano perfettamente consapevoli, come dimostra la leggenda che riporta le origini della *Scuola medica salernitana* all'incontro di quattro medici: un latino, un greco, un arabo e un ebreo²¹².

Tenendo conto di questa dialettica alimentare interreligiosa, destinata ad attraversare l'Europa nello spazio e nel tempo²¹³, si ritiene opportuno menzionare in modo sintetico le principali caratteristiche delle regole alimentari delle tre principali confessioni religiose che si contesero il campo.

3.1. L'accesso al cibo dei cristiani

Come già accennato, la religione cristiana, che si affermò dal IV sec. in avanti come cultura ufficiale dell'Impero romano, ebbe la funzione di traghettare nel nuovo Evo le caratteristiche principali della cultura alimentare classica, in particolare la cultura del pane, vino e olio a cui era stato attribuito valore simbolico²¹⁴.

Nella religione cristiana non sussistevano limiti particolari di accesso agli alimenti, non perché il Vangelo non facesse alcuna distinzione tra cibi, ma perché invitava ad accettarli tutti come dono di Dio. Ciononostante la rinuncia alla carne – simbolo di violenza e morte, fisicità e sessualità – fu un punto fermo della spiritualità cristiana, di quella monastica come di quella secolare, anche se, in entrambi i casi, ma in modi diversi, non si trattava di rinuncia assoluta²¹⁵.

²⁰⁹ M. MONTANARI, *Modelli alimentari e identità culturali*, in M. MONTANARI - J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, cit., pp. 246- 249, in particolare p. 246.

²¹⁰ Gregorio di Tours narra un significativo esempio di due sacerdoti (uno cattolico l'altro ariano) che, invitati a pranzo da due coniugi di diversa confessione religiosa, si impegnano in una sorta di gara di velocità per benedire le vivande, impedendo in tal modo al rivale di consumarle.

²¹¹ M. MONTANARI, *Modelli alimentari e identità culturali*, p. 248.

²¹² La *Scuola medica salernitana* era considerato il centro della diffusione della cultura dietetica e gastronomica medioevale. Tale regola era descritta nel *Regimen sanitatis*, “La regola della salute”, piccola opera di 362 versi composta da un anonimo che ha l'intento di evitare il ricorso alla medicina, servendosi di semplici accortezze dietetiche e salutari le quali consentono all'uomo di mantenere l'equilibrio dei quattro umori corporali (ipocondria, bile, sangue, flemma). In questa costruzione del benessere gli alimenti e le regole alimentari avevano un ruolo predominante. Per una sintesi su questi aspetti, cfr. M. OLDONI, I «*Regimina sanitatis*», in *La fonti per la storia dell'alimentazione* col. III, pp. 1790-1800.

²¹³ Per le regole alimentari religiose vigenti attualmente in Unione Europea cfr. *infra* cap. 6 par. 3.1

²¹⁴ Di Sant' Ambrogio, Sant' Agostino raccontava che: «la sua eloquenza dispensava strenuamente al popolo la sostanza del tuo (di Dio) frumento, la letizia del tuo olio e la sobria ebbrezza del tuo vino».

²¹⁵ Nel caso monastico tale rinuncia era sistematica e parte integrante della spiritualità. Per l'eremita il cibo prediletto erano i vegetali selvatici crudi (il deserto orientale trovò il suo corrispondente nella foresta). Con lo sviluppo del monachesimo organizzato, l'addomesticamento alimentare si tradusse nel lavoro dell'orto e in un'preferenza per una dieta basata sul cotto: zuppe di verdure e legumi, *pulmenta* affiancati da pane bianco: Nel pane si consumava la principale differenza tra monaco e contadino: a quest'ultimo era destinato quello nero. La cultura monastica, inoltre, nel rifiutare la carne, elaborò finissime strategie dietetiche e gastronomiche, da cui peraltro prese vita l'immagine del

Tra i cristiani d'Oriente i limiti di accesso agli alimenti tipici delle comunità monastiche²¹⁶ contagiaronο anche il mondo laico. Centrale era il tema del digiuno che riguardava non solo le prescrizioni dei periodi di astinenza volontaria²¹⁷, ma era spesso applicato nei provvedimenti disciplinari dei tribunali ecclesiastici, nell'intento di far far penitenza al peccatore tramite la rinuncia²¹⁸.

3.2 L'accesso al cibo secondo la cultura alimentare islamica

Anche per l'Islam il cibo era considerato un dono di Dio da usare con moderazione e da condividere con i bisognosi. L'approccio culturale islamico al cibo aveva una sua peculiarità: il Corano, infatti, oltre a disegnare un Paradiso in cui tutti i piaceri sarebbero stati soddisfatti, esortava i credenti a godere delle delizie di questo mondo²¹⁹.

Nonostante questa visione positiva dell'alimentazione, la normativa religiosa islamica, come noto, conosceva, e conosce, divieti alimentari culturali molto rigidi, che distinguono un puro e un impuro. Tale normativa è più numerosa di quella ebraica.

Tali divieti limitano l'accesso al cibo da parte dei musulmani in modalità diverse: vi erano innanzitutto divieti che impedivano (e impediscono) di accedere ad alcune tipologie di alimenti (il maiale, gli animali oggetto di sacrificio religioso, quelli non macellati secondo le norme, le bevande fermentate); a questi divieti si aggiungono gli obblighi sul digiuno, particolarmente duri nel mese di Ramadan, che, prevedendo l'astensione dal cibo durante il giorno, costituisce una dura prova quando coincide con le giornate più lunghe e calde²²⁰.

Fermo restante questo comune regime alimentare, sussistevano, nell'ambito della cultura alimentare islamica, varietà regionali e differenze di alimentazione tra classi sociali e tra abitanti delle città e del contado²²¹.

Nella cucina araba²²², proprio in virtù di questi vincoli, ci si ingegna nel ricercare, con nuovi ingredienti, nuove combinazioni e tecniche di cottura, nuovi sapori e consistenze. Un ruolo centrale

monaco ghiottone. La carne stessa ricomparve spesso nelle diete monastiche, probabilmente a causa del codice alimentare aristocratico che faceva fatica a sparire del tutto. I preti secolari, invece, vivendo nel mondo ne accettavano le regole e la carne faceva parte della loro dieta, salvo i periodi di astinenza, in particolare quello quaresimale. Cfr. sul punto M. MONTANARI, *Contadini, guerrieri, sacerdoti. Immagine della società e stili di alimentazione*, cit., p. 231-232.

²¹⁶ Si tratta delle comunità diffuse nei grandi centri spirituali come quello sull'Olimpo, in Bitinia, sul Latmos, sul monte Athos o al monastero di San Giovanni a Patmos.

²¹⁷ I periodi di digiuno erano quattro di 16 settimane complessive: quaresima, digiuno degli apostoli dalla Pentecoste al 28 giugno, digiuno della Madonna nella prima metà di agosto e digiuno di Natale per 40 giorni a partire dal 15 novembre.

²¹⁸ Uno storico ricorda il caso giudiziario di due porcai (Leone Taranopulos e Giorgio Stratiopulos) che avevano ucciso in una rissa presso Bonditsa (Epiro) un collega; il vescovo metropolitano Giovanni Apocauco comminò nel 1228 la scomunica per tre anni e condannò inoltre i colpevoli a pene "alimentari": l'astinenza, per questo stesso periodo di tempo, dal consumo di carne, uova e formaggio, prescrizione di solo pane e acqua nei giorni di mercoledì e venerdì mentre i legumi con olio erano permessi lunedì e martedì. Giovedì anche il vino e sabato e domenica, in più, pesce. Così E. KISLINGER, *Cristiani d'Oriente: regole e realtà alimentari nel mondo bizantino*, in M. MONTANARI- J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, cit., pp. 250-265 in particolare pp. 257-256.

²¹⁹ Tra le gioie della vita il mangiare e il bere «costituiscono le delizie più nobili poiché, oltre a sostenere il corpo e preservare la vita, rafforzano nei credenti l'amore verso Dio». Così in A. RIERA- MELIS *Il Mediterraneo, crogiuolo di tradizioni alimentari. Il lascito islamico alla cucina catalana medioevale*, in A. M. MONTANARI (a cura di), *Il mondo in cucina*, Laterza, Roma - Bari 2002, pp. 3-43, in particolare p. 10 e P. PETERSON, *The Arab Influence on Western European cooking in Journal of Economic History*, 6, Settembre/1980, pp. 321-322.

²²⁰ Ma il pasto notturno, più ricco, rivestiva un carattere festivo, che aiutava a sopportare le privazioni. Cfr. B. ROSENBERGER, *La cucina araba e il suo apporto alla cucina europea*, in M. MONTANARI- J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, cit., pp. 266- 281, in particolare 268-269. L'autore ricorda che il pasto era consumato, sulla base del comportamento di Maometto, seduti a gambe incrociate, attingendo da un piatto posato su un tavolo basso o su una tovaglia di cuoio, usando solo le tre dita della mano destra precedentemente purificata. Non si usavano posate, se non il cucchiaino in caso di liquidi.

²²¹ B. ROSENBERGER, *La cucina araba e il suo apporto alla cucina europea*, cit., p. 271.

è ricoperto in tal senso dalle spezie e dai condimenti, in molti casi nuovi e sconosciuti all'alimentazione europea²²³.

La cultura islamica partecipò a pieno titolo al processo di europeizzazione della cultura alimentare, in quanto vi diffondeva nuove tecniche agricole, nuove piante, spesso di provenienza orientale²²⁴, nuovi piatti²²⁵, e introducendo nuovi "gusti"²²⁶.

Tra i sec. VIII e XIII la cultura alimentare mediterranea raccolse queste influenze islamiche, come quelle cristiane, in particolare in Sicilia e in Spagna dove le due culture religiose ebbero maggiori occasioni di confronto.

Dal punto di vista della cultura alimentare, quindi, il rapporto tra cristianità e Islam non fu di ostilità sistematica, perché nei numerosi periodi di equilibrio prosperarono non solo gli scambi economici e culturali ma anche quelli gastronomici e alimentari²²⁷.

3.3. *Mangiare alla giudia*

La cultura alimentare ebraica era ed è fortemente condizionata da divieti abbastanza ampi e da una rigida dietetica dovuta a motivazioni religiose che limita fortemente l'accesso al cibo da parte dei suoi fedeli.

Come noto l'idoneità alimentare è detta in ebraico *kasherut*, da cui deriva l'identificazione di ogni cibo permesso con *kasher*. I divieti alimentari obbediscono a vari tipi di considerazioni: l'appartenenza dell'alimento a specie impure (si pensi alla carne di maiale), il legame del cibo con il culto idolatrico, il suo carattere non fermentato, o preparazioni idonee al consumo (si pensi alle particolari tecniche di macellazione). La tradizione alimentare giudaica non era fatta solo di limitazioni, ma era anche scandita da una serie di festività religiose e rituali le cui regole alimentari incidavano nelle connesse regole alimentari²²⁸.

Così come la cultura alimentare dei popoli europei ha influenzato quella ebraica, anche la tradizione alimentare ebraica ha influito sulla cultura alimentare europea.

A parte la gastronomia specifica delle festività religiose, gli storici osservano che il menu quotidiano medioevale ebraico non differiva di molto da quello dei cristiani, salvo per quanto riguarda la preparazione delle pietanze e l'uso di certe materie prime di origine animale²²⁹.

²²² Per cucina araba si intende quella dei paesi in cui l'arabo era divenuto la lingua comune, quella i cui libri di ricette sono stati tramandati e giunti sino a noi. La sintesi tra gli stili alimentari islamici e quelli europei si è realizzata nelle città, nuove e antiche, interessate dagli scambi. B. ROSENBERGER, *La cucina araba e il suo apporto alla cucina europea*, cit., in M. MONTANARI- J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, cit, pp. 266- 281, in particolare p. 266.

²²³ B. ROSENBERGER, *La cucina araba e il suo apporto alla cucina europea*, in M. MONTANARI - J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, cit, p. 271.

²²⁴ Si tratta di piante come la canna da zucchero, gli agrumi, le melanzane e gli spinaci, il riso, le spezie. Accanto ad alcune certezze, vi sono tuttavia molti dubbi tra gli storici se anche carciofo, scalogno sono piante introdotte dalla cucina islamica o fossero già note; il riso stesso e il pepe erano d'altronde già noti nella cucina europea in alcuni casi (come il pepe) già in quella romana; è quindi difficile stabilire il reale apporto della cucina islamica. Cfr. in tal senso B. ROSENBERGER, *La cucina araba e il suo apporto alla cucina europea*, pp. 278-279.

²²⁵ Nei ricettari medioevali dell'Italia meridionale, ad esempio, compare il cuscus.

²²⁶ Come il gusto dell'agrodolce.

²²⁷ A. RIERA-MELIS, *Il Mediterraneo, crogiuolo di tradizioni alimentari. Il lascito islamico alla cucina catalana medioevale*, cit., pp. 3-43.

²²⁸ Se durante lo *Shabbat*, il piatto principale era lo *hamin* o "ministra degli ebrei" nota anche come *adafina* – *cosa calda* – la quale era preparata la vigilia per onorare il divieto di cucinare (una delle 39 attività proibite per il sabato), lo *Yom Kippur* è il digiuno per antonomasia, mentre durante la *Pesach*, Pasqua, è imprescindibile commemorare la fuga dall'Egitto mangiando pane azzimo, possibilmente in piedi Cfr. M.A. MOTIS DOLADER, *L'alimentazione degli ebrei nel Medioevo*, in M. MONTANARI- J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, cit, pp. 282-300, cit., pp. 282-284.

²²⁹ Dai libri di cucina e dai ricettari dell'epoca si evince che la gastronomia ebraica prevedeva molte spezie, prediligeva sapori aciduli e non differenziava pietanze salate e dolci e che, in generale, l'alimentazione delle aristocrazie ebreo

L'accettabilità della cultura alimentare ebraica nella cultura gastronomica europea è dimostrata dalla diffusione, nell'Europa del Quattro-Cinquecento, del cibo "all'hebraica" o "alla giudia". Tale definizione non significava che quel cibo era *kasher*, ma solo che «nei suoi ingredienti, nel gusto e nell'aspetto era immediatamente riconoscibile da tutti come tipicamente ebraico e diverso da un'analoga pietanza prodotta dai cristiani»²³⁰. Tale gusto appariva diverso da quello dell'ambiente cristiano circostante; diverso e particolarmente apprezzato: non di rado il cristiano si avvicinava a quei prodotti attratto dall'opera di promozione che ne avevano fatto, anche inconsapevolmente, gli ebrei²³¹.

4. L'Europa e l'accettabilità culturale delle tradizioni gastronomiche asiatica, africana e americana

Il sistema alimentare dello spazio euro mediterraneo, costruitosi con le caratteristiche appena delineate in età medioevale, ha a sua volta dialogato, in diversi periodi storici, con altri sistemi alimentari. Scambi commerciali, esperienze coloniali o vera e propria "conquista" di popoli e nazioni di altri continenti hanno influenzato notevolmente i sistemi alimentari europei, incidendo a loro volta sull'accesso al cibo inteso come accettabilità culturale di determinati alimenti e modificando ulteriormente la cultura e le regole dell'accesso al cibo in Europa.

Come si è accennato, l'accettabilità culturale del cibo costituisce uno degli elementi che concorrono a delineare il concetto di "accessibilità fisica" del medesimo²³². In tal senso è centrale comprendere come l'accettabilità culturale del cibo nello spazio euro-mediterraneo, che già costituiva il frutto dell'incontro di culture alimentari molto diverse (in particolare quella greco-romana e quella mitteleuropea), ha avuto modo di modificarsi ulteriormente a seguito del dialogo e del confronto con le regole alimentari di altri continenti. Queste, infatti, hanno contribuito, a loro volta, a modificare i parametri di accettabilità culturale del cibo definitisi nello spazio euromediterraneo, ampliandone la gamma di alimenti introdotti nelle diete alimentari e incidendo in modo nuovo sull'accesso al cibo delle diverse classi sociali.

1) L'Asia

Le influenze della cucina asiatica su quella europea ed i relativi scambi risalgono al periodo di dominazione mongola (1279-1368). Pechino, la capitale, era una città aperta e cosmopolita, e sulla via della seta viaggiavano anche nuovi cibi e nuove culture gastronomiche²³³.

appariva molto più equilibrata di quella dei cristiani, che, nonostante fosse estremamente ricca, risultava però povera di vitamine. M.A. MOTIS DOLADER, *L'alimentazione degli ebrei nel Medioevo*, cit. pp. 294, 295, 297.

²³⁰ A. TOAFF, *Cucina ebraica, cucine ebraiche*, in M. MONTANARI (a cura di), *Il mondo in cucina* cit., p. 138.

²³¹ I negozi alimentari dei ghetti pullulavano di clienti cristiani, «ghiotti più che affamati» mentre al di fuori di questi quartieri cuochi e pasticciere si cimentavano in ricette «alla giudia» che costituivano un richiamo culinario. Mangiare *alla giudia* era come farsi ebreo per un momento, sentire dall'interno un fascino difficile se non impossibile da cogliere dall'esterno: «Si trattava di quell'amichevole conversazione con l'ebreo ... era come fare un viaggio all'estero, pericoloso e temerario, una sorta di seducente traghetto dalla Chiesa alla Sinagoga, da cui comunque si intendeva rientrare al più presto». A. TOAFF, *Cucina ebraica*, p. 139.

²³² Sull'accettabilità culturale del cibo, intesa come una caratterizzazione dell'accesso al cibo in senso fisico cfr. *supra* Cap. 1 par.3.1.

²³³ Una fonte particolarmente interessante che aiuta a cogliere gli aspetti "internazionali" della cucina mongola e anche gli influssi che questa ebbe a recepire dalle culture gastronomiche con cui era in contatto è il trattato *I giusti principi del bere e del mangiare*, trattato di gastronomia dietetica, scritta da Hu Sihui, dietologo dell'imperatore Tüq Temurm intorno al 1330. Tra le caratteristiche di questo Trattato vi è l'inclusione, in esso, di una cinquantina di parole straniere (che indicano alimenti, piatti, oggetti o vivande) da cui si evince l'interesse di Hu Sihui a preparare prodotti alimentari esotici. Tale cosmopolitismo culinario si manifesta non solo nell'aspetto linguistico, ma si estende anche alle vivande, alle ricette e alla loro preparazione: in una cucina a struttura cinese, supportata da un fondo mongolo nei sapori, si innestano suggestioni esotiche di origine uiguri, tibetane, indiane, e arabo mussulmane. Inoltre è ravvisabile un parallelismo tra la cucina imperiale cinese e le contemporanee cucine delle corti europee, soprattutto nell'uso di spezie

La cucina asiatica, già influenzata a sua volta da numerose e diverse culture alimentari, contaminò quella europea, in particolare attraverso la diffusione di alimenti come lo zucchero, il tè e il caffè, alimenti che divennero accettabili alla cultura alimentare europea al punto tale da divenire elemento essenziale dell'identità gastronomica di molti popoli (si pensi al tè per gli inglesi²³⁴ o al caffè per gli italiani²³⁵ e allo zucchero)²³⁶.

2) L'Africa

Nei rapporti tra Paesi europei e Paesi africani, prima dell'indipendenza di questi ultimi, vi era una singolare impermeabilità tra la cultura alimentare "bianca" e la cultura alimentare "nera" e non si registrano contaminazioni tali da rendere culturalmente accettabile l'una all'altra²³⁷.

Nell'Africa coloniale, in particolare in quella occidentale, il cibo costituiva espressione di identità di europei e grandi viaggiatori, e se qualcosa di questa cultura venne trasmessa agli africani ben poche furono le trasmissioni fatte nel senso opposto²³⁸.

orientali di vario tipo, alimento che all'epoca era di grande commercio internazionale. Cfr. sul punto F. SABBAN, *La cucina cosmopolita dell'imperatore della Cina nel XIV secolo. Un nuovo approccio*, in M. MONTANARI, *Il mondo in cucina*, pp. 88-104, in particolare pp. 92-93.

²³⁴ Il tè, già conosciuto dai cinesi già dal 2737 a.c. e utilizzato abitualmente alla corte dei Tang tra il 618-907 (tanto che Marco Polo a metà del XIII sec. fu particolarmente colpito dall'uso copioso che ne veniva fatto), arriva in Europa molto più tardi. Le spedizioni portoghesi del XVI sec. offrono ai missionari la possibilità di descrivere nuovamente il tè ed è verosimile che il primo tè bevuto in Europa sia stato quello consumato dagli abitanti di Lisbona. Nel 1606 il tè è poi menzionato in Olanda; in Francia sarebbe arrivato sotto il regno di Luigi XIII ed è sempre nello stesso secolo che arriva in Sassonia e in Inghilterra, dove diventa un consumo di natura generale a partire dall'inizio del XVIII secolo, quando le *coffee house* cominciano a servirne più del caffè, tanto che dal 1670 al 1797 il tè avrebbe rappresentato l'81% del valore della merce trasportata dai cargo della Compagnia delle Indie. La fortuna del tè in Inghilterra, dove entra a far parte della vita quotidiana, non si replica nella maggior parte dell'Europa, dove il suo consumo rimane marginale. E' solo in Russia che il tè viene adottato come in Inghilterra, dati i rapporti commerciali con il continente asiatico. La Cina fu l'unico produttore di tè per molto tempo, ma dal 1897 gli olandesi riescono a far acclimatare la pianta a Giava ed è solo dal 1834 che si avviano le grandi piantagioni dell'Assam, mentre nel 1842 quelle di Ceylon, che restano i due principali fornitori degli inglesi. Cfr. A. HUETZ DE LEMPS, *Bevande coloniali e diffusione dello zucchero*, cit., pp. 491-500, in particolare pp.494-498.

²³⁵ Alimento centrale della cultura alimentare europea è il caffè. Ma la sua pianta originaria dell'Etiopia, fu introdotta nello Yemen nel V e XIV sec. tramite gli Arabi (alla fine del XVI sec, esistono a La Mecca dei luoghi dove la popolazione si riunisce per berlo) arrivò a Costantinopoli, dove i primi caffè furono aperti nel 1554. Il caffè turco si diffuse in Occidente grazie al commercio che si svolgeva nei porti mediterranei, e, anche se a Venezia la bevanda era già conosciuta nel 1570, è solo dall'inizio del XVII sec. che se ne espanse il consumo. I caffè italiani diventano così luogo di incontro e convivialità e nel XVIII sec. diventano sempre numerosi. Parimenti in Francia il caffè arriva dal porto di Marsiglia (1664) fino a Parigi. L'uso di questa bevanda si diffonde poi in Germania (nel 1686 viene aperto un caffè a Ratisbona, due anni dopo uno ad Amburgo) e dal 1652 a Londra. Cfr. A. HUETZ DE LEMPS, *Bevande coloniali e diffusione dello zucchero*, cit., pp. 491-500.

²³⁶ Lo zucchero di canna, introdotto in Europa dagli arabi, fu oggetto di ampia importazione dall'Oriente per tutto il XII e XIII sec., grazie all'attività di importazione dei mercanti genovesi e veneziani, che lo raffinavano a Venezia, fino all'espansione turca e alla conquista di Costantinopoli del 1453 (anni in cui iniziarono difficoltà crescenti di commercio con l'oriente tanto che si esaurì dal XV sec. in avanti). Cfr. A. HUETZ DE LEMPS, *Bevande coloniali e diffusione dello zucchero*, cit., pp. 491-500.

²³⁷ Questo a differenza dell'Asia dove la trasmissione avvenne nelle due direzioni: dall'India ad esempio, gli inglesi avevano preso a prestito, trasformato o adottato molti piatti (come il *kedgree*, la zuppa *mulligatawny*), ingredienti locali (si pensi all'uso del curry) o preparati alimentari (come la salsa *Worcester*); gli indiani, dal canto loro, iniziarono a consumare "all'inglese" il tè, che divenne l'alimento maggiormente diffuso in tutta l'India e in tutti gli strati sociali, al punto tale che il *chaiwallah* (il venditore di tè) montava il suo banchetto a ogni fermata di autobus. Così J. GOODY, *Il cibo dell'Africa nella cultura «bianca» e nella cultura «nera»*, in M. MONTANARI (a cura di), *Il mondo in cucina*, pp. 105-119.

²³⁸ Gli europei infatti avevano come cuochi personale locale, normalmente di sesso maschile, venendosi così a creare una curiosa divisione del lavoro: il cuoco africano cucinava, all'europea, presso le case dei coloni bianchi, mentre le di lui sorelle, madri o mogli cucinavano secondo la cultura tradizionale per la propria famiglia: il cuoco africano si sarebbe dunque rifiutato di cucinare cibi che sarebbero rientrati nelle competenze delle donne della sua famiglia. Così J. GOODY, *Il cibo dell'Africa nella cultura «bianca» e nella cultura «nera»*, cit.

Con l'indipendenza, gli uomini colti africani iniziarono a praticare una dieta ispirata alla cultura alimentare tradizionale²³⁹. Allo stesso tempo, però, rifiutando il precedente clima di *apartheid* alimentare, iniziarono ad accettare molti più cibi europei di quanto non facesse l'Europa con i cibi africani²⁴⁰. Sempre dopo l'indipendenza, si inizia ad assistere al processo inverso: anche se all'inizio sono pochi, si aprono i primi ristoranti africani in Europa, sia Parigi che a Londra, dove un storico esempio è costituito da *Mama Calabar* a Hendon²⁴¹. Al giorno d'oggi, l'immigrazione e la mobilità internazionale ha favorito un mercato per l'importazione di ingredienti africani, che sono ormai reperibili in molti negozi delle città più grandi, utilizzati non solo per la cucina dei ristoranti ma anche per quella domestica.

3) *Le Americhe*

La scoperta di un continente sconosciuto al di là dell'Oceano non implicò un'immediata accettazione dei nuovi alimenti che con esso furono scoperti. Da principio, la scoperta dell'America coinvolse l'immaginazione, anche quella popolare che vi proiettò l'utopia cuccagnesca²⁴², localizzando "il Paese della Cuccagna" in uno spazio preciso, ancorché lontano e misterioso. Un anonimo poeta modenese nella prima metà del Cinquecento lo cantò come "paese di Buona Vita", ma non immaginava che esso potesse offrire cibi nuovi ed esotici, bensì, in abbondanza, quelli a lui noti e più desiderati²⁴³. Anche le fantasie avevano dunque un limite: quella della cultura (alimentare e gastronomica in questo caso) in cui si era nati²⁴⁴. Dal momento in cui i nuovi cibi furono conosciuti dagli europei a quello in cui divennero effettivamente importanti nel loro sistema alimentare passò un lasso di tempo enorme²⁴⁵: riso, grano saraceno e mais si affiancarono

²³⁹ In particolare mettevano in risalto il consumo del *fufu*, piatto fondamentale a base di amido il cui ingrediente principale è di solito un cereale o un frutto o di purè di patate dolci, ignorati dai colonizzatori.

²⁴⁰ Secondo gli storici le ragioni di quest'ultima scelta risiedono nel fatto che molti di loro avevano studiato in Europa, dove avevano mangiato cibi europei, e talora questi rispondevano al desiderio di prestigio e di comunicazione internazionale. Così J. GOODY, *Il cibo dell'Africa nella cultura «bianca» e nella cultura «nera»*, cit., p. 108.

²⁴¹ Da principio la clientela è costituita quasi esclusivamente da africani (in questo caso nigeriani del Sud) che vengono a gustare i sapori della propria cucina, così come accade per i primi ristoranti cinesi aperti a Limehouse nei magazzini portuali londinesi all'inizio del XX secolo. Così J. GOODY, *Il cibo* p. 113.

²⁴² Il mondo medioevale della fame e della paura della fame era vinto dai poveri solo tramite il sogno della tranquillità, del benessere, dell'abbondanza o abbuffata (cfr. *supra*).

²⁴³ Scrive l'anonimo: Laggiù "una montagna di casio grattato sola si vede in mezzo la pianura, che in cima una caldara gli han portato": proprio come nel Bengodi di Boccaccio. E quella caldaia, larga un miglio, "sempre bolle, cuoce macheroni", e "cotti che son, fuori li manda", così che "s'incasiano" (si informaggiano) giù per il monte. Le fonti mandano vino, e fiumi di latte servono a fare saporite ricotte; starne e capponi sono ovunque, gli asini si legano con le salsicce; e quando piove, "piove raffioli". Cfr. M. MONTANARI, *la fame e l'abbondanza*, cit., pp. 123-124.

²⁴⁴ Di fronte alla difficoltà di capire piante e cibi sconosciuti, gli europei traducono queste esperienze nel linguaggio culturale che è loro proprio: il mais diventa «un grano a guisa di cece», che butta pannocchie «a guisa di panico»; le tortillas vengono descritte come una specie di pane - riferite cioè alla tradizione alimentare mediterranea; il peperoncino è presentato come «una sorta di pepe»; il tacchino come una «gallina grande a guisa di pavone». Così la *Relazione d'alcune cose della Nuova Spagna* scritta da un anonimo (forse un compagno di Cortes) e pubblicata per la prima volta nel 1556, citata da M. MONTANARI *La fame e l'abbondanza*, cit., p. 124.

²⁴⁵ Continua così M. MONTANARI *La fame e l'abbondanza*, cit., p. 125: «Due, tre secoli furono necessari perché si verificasse l'assimilazione di quelle realtà nel nuovo contesto: un ritardo troppo lungo per poterlo definire fisiologico, anche se riferito ad epoche in cui i ritmi di vita erano più lenti di quelli attuali. In realtà, questo ritardo sembrerebbe indicare una lunga, sostanziale disattenzione della cultura alimentare europea per i nuovi apporti americani. Le eccezioni non mancarono, né mancarono differenze anche notevoli fra regioni diverse e fra diversi ceti sociali; ma, nel complesso, l'indifferenza fu generale, e ciò può spiegarsi in un solo modo: i nuovi prodotti erano estranei agli equilibri strutturali del modello di consumo europeo, così come si era venuto delineando dalla metà del XIV secolo in poi. In un certo senso potremmo dire che non servivano: difatti, essi vennero accolti all'interno del sistema solo nel momento in cui (e nella misura in cui) il sistema stesso cominciava a scricchiolare. Ciò avvenne in due fasi distinte e, si direbbe, separate, così che a ragione possiamo parlare di una duplice introduzione dei nuovi cibi in Europa. La prima si verificò nel XVI secolo subito dopo i viaggi di conquista, ed ebbe come molla, al pari della seconda, la fame». La seconda, determinante, si sviluppò a partire dal XVIII secolo.

timidamente alle colture tradizionali, conobbero un successo quasi immediato senza tuttavia riuscire a imporsi; per tornare nell'ombra e poi riemergere prepotentemente solo a metà del XVIII.

Esemplificative sono in tal senso le dinamiche di accettazione culturale e di diffusione in Europa del cioccolato²⁴⁶ e della patata²⁴⁷. Quest'ultima va particolarmente menzionata, perché fu da principio utilizzata come cibo di carestia o comunque per poveri, servendo soprattutto per riempire loro la pancia ma non certo per alimentare le tavole dei ceti ricchi e aristocratici. I contadini reagirono a questa divaricazione sociale-alimentare intuendo, dietro lo sforzo di diffusione del nuovo cibo, un altro modo per impoverire ulteriormente la loro alimentazione già insufficiente e per riservare ai signori i cibi di migliore qualità²⁴⁸. Fu solamente nell'800 che la gastronomia fece della patata un alimento e non soltanto un cibo da carestia, cosa che invece non accadde mai per il mais,

²⁴⁶ Il cioccolato fu "scoperto" dagli spagnoli all'epoca della conquista dell'America ed è attraverso di loro che esso si diffuse in Europa. Questa bevanda, importante nelle cerimonie azteche, era prodotta dai semi di cacao che costituivano addirittura moneta di scambio, era utilizzata, a seconda della preparazione, come bevanda, dolce medicamentoso, afrodisiaco oppure vero e proprio cibo. Tutto cambiò quando venne l'idea di aggiungervi lo zucchero: è incerta l'origine, anche se alcune tradizioni messicane l'attribuiscono alle religiose insediate ad Oaxaca. Il cioccolato dolcificato, infatti, ottenne un grande successo fra i creoli spagnoli che lo fecero conoscere in madrepatria, tanto che anche Carlo V, cui Cortés aveva consegnato alcuni semi, lo fece gustare alla corte. Alla fine del XVI secolo questa preziosa bevanda divenne di moda diffusa tra le donne dell'aristocrazia spagnola e tra gli ecclesiastici che a lungo dibatterono se il cioccolato interrompesse o no il digiuno delle regole religiose! L'uso del cioccolato non rimase limitato alla Spagna, ben presto si diffuse a Firenze e Venezia (dove risulta conosciuto già nel 1595), a Napoli (inizio del XVII sec.), da dove fu portato in Germania (1641), in Francia (ma solo dall'inizio del XVII sec.). L'aumento della domanda portò spagnoli prima e inglesi e francesi poi a creare nuove piantagioni (rispettivamente nel Venezuela, Giamaica e Santo Domingo). Furono progressivamente apportate alcune migliorie tecniche alla fabbricazione finché in Francia, nel XVIII sec. fecero comparsa le prime imprese industriali (con le fabbriche di Pelletier e la real fabbrica le Grand d'Aussy) che sorsero progressivamente in Olanda e Svizzera. Le piantagioni di cacao divennero sempre più estese non solo nel continente d'origine (Brasile ed Ecuador soprattutto) ma anche in Africa (Sao Tomè poi Bioko, Ghana, Nigeria, Camerun, Costa d'Avorio) e in Asia orientale (Ceylon e India insulare). Ancora oggi le forti variazioni del prezzo del cacao è fonte di preoccupazione per molti paesi del Terzo Mondo. Cfr. sul tema A. HUETZ DE LEMPS, *Bevande coloniali e diffusione dello zucchero*, in M. MONTANARI - J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, cit., pp. 491-500, in particolare pp. 492-494.

²⁴⁷ La patata, conosciuta dagli spagnoli in Perù nel 1539, venne conosciuta in Spagna senza troppo clamore, ma con qualche attenzione in più in Italia dove la patata trovò uno dei suoi primi nomi di battesimo: tartuffolo, o tartufo bianco; Braudel suppone che ciò sia accaduto per la particolare situazione di sovrappopolamento del paese. Verso la fine del secolo la patata è attestata in Germania, mentre l'Inghilterra, grazie a Walter Raleigh, la riceve verso il 1588 direttamente dall'America. Nel '700 la patata si diffuse soltanto come cibo di carestia, dietro la spinta della fame e per impulso dei proprietari terrieri. La convenienza della sua cultura era dovuta al fatto che, crescendo sotto terra, era parzialmente al riparo dalle devastazioni delle guerre. Già nella prima parte del '700, varie autorità europee cercarono di sollecitare la coltivazione del "tartufo bianco", come era chiamata la patata: Federico Guglielmo re di Prussia (1713-40) e suo figlio Federico il Grande adottarono provvedimenti normativi per diffonderne l'uso ma furono soprattutto la guerra dei sette anni (1756-63) e la carestia del 1770-72 a introdurla nei campi tedeschi, dove di seguito sarebbe diventata un alimento diffusissimo. Frattanto la patata si diffonde in Alsazia e Lorena, nelle Fiandre, in Inghilterra e soprattutto in Irlanda, dove, contrariamente ad altre regioni d'Europa (in Alsazia, ad esempio, la patata è criticata e contestata nel 1760 mentre nel 1787 è descritta come cibo abituale e sano dei contadini), essa incontrò il favore dei contadini. A fine XVIII sec si diffuse anche in Svezia, Norvegia, Polonia e Russia mentre i soldati austriaci tentarono di imporla nella penisola balcanica (non senza difficoltà); nel 1802 un editto dei comandanti di confine minacciava quaranta colpi di bastone a contadini serbi e croati che avessero rifiutato di seminarle nei propri campi. Furono però le carestie, più degli editti, a contribuire alla rapida diffusione di questo alimento: nel Nivernais essa si diffuse solo dopo la crisi del 1812-13 e nel Friuli (come il resto dell'Italia nord-orientale) dopo la carestia del 1816-17. Cfr. M. MONTANARI, *La fame e l'abbondanza*, cit., pp. 129-130 e pp.170-175.

²⁴⁸ Le patate di allora, che non avevano ancora beneficiato degli incroci migliorativi di cui godiamo ai giorni nostri, erano diverse dalle attuali: la polpa era acida e spesso acquosa, il contenuto della tossina tipica della patata - la solanina - era spesso molto alto cosicché spesso era pericolosa se assunta in grandi quantitativi. Per molto tempo i signori ne imposero la coltivazione nei contratti agrari, obbligando i conduttori a riservare parte del fondo alla coltivazione dei tuberi.

che restò sempre un alimento povero (e non è un caso se ancor oggi si cerca di farne materia prima per produrre alcool per carburanti piuttosto che un alimento per le masse affamate)²⁴⁹.

5. Il diritto al cibo tra globalizzazione e glocalizzazione

Per chiudere la trattazione di argomenti relativi alla storia euromediterranea dell'accesso al cibo, occorre menzionare alcuni fattori che hanno condizionato l'evoluzione della normativa giuridica in materia e che persistono, seppur con declinazioni diverse, ai nostri giorni.

Dall'età contemporanea, (dal XIX-XX sec.) ad oggi, la "rivoluzione alimentare" ha percorso le stesse tappe di quella industriale²⁵⁰. Tappe che vale la pena ricordare in sintesi:

- l'industrializzazione dei prodotti alimentari, precedentemente preparati artigianalmente;
- l'ingresso delle donne nel mondo del lavoro tipicamente maschile, ovvero quello delle fabbriche con la conseguente riduzione del personale domestico e la contrazione dei tempi destinabili alla cura alimentare familiare²⁵¹;
- la *delocalizzazione* del sistema alimentare, che ha allentato i vincoli tra cibo e territorio sottraendo l'approvvigionamento del cibo all'incertezza delle stagioni²⁵²;
- la perdita del legame tra territorio e cibo, che ha conferito maggiore uniformità ai modelli alimentari²⁵³;
- la forte caratterizzazione urbana del sistema alimentare europeo non solo nel senso dell'alta urbanizzazione dei consumatori di cibo, ma anche nella diffusione di modelli urbani di alimentazione²⁵⁴;
- il diffondersi della ristorazione collettiva: non solo i ristoranti di lusso e i caffè, ma anche delle mense, scolastiche o lavorative;
- il progresso delle tecniche in agricoltura che ha permesso di affrontare, talora vincere, le carestie e che ha apportato un netto miglioramento all'alimentazione euro-occidentale²⁵⁵;
- la trasformazione della dietetica in gastronomia, avviatasi già in età moderna. La gola, sotto le spoglie del "buon gusto", si libera dagli antichi vincoli dietetici e salutistici ed è libera di dichiarare i suoi veri intenti: la ricerca del piacere alimentare;
- la definizione di nuovi paradossi alimentari: da un lato l'internazionalizzazione o mondializzazione del gusto (hot dog, hamburger e pizza iniziano a diffondersi ovunque), dall'altro la regionalizzazione della cucina e delle ricette (con il moltiplicarsi di ristoranti indiani, cinesi, messicani, italiani); da un lato il *fast food*, dall'altro il cibo *slow*²⁵⁶.

²⁴⁹ Sull'attuale competizione tra cibo ed energia fr. *supra* par. 1 *Cap. 1*.

²⁵⁰ M. MONTANARI, *La fame e l'abbondanza* cit. p. 195 e ss.

²⁵¹ Tale fenomeno ha avuto due conseguenze: lo sviluppo delle attrezzature domestiche e dell'industria alimentare.

²⁵² Per un quadro sull'America Latina cfr. M. MONTANARI *La fame e l'abbondanza* cit., p. 196).

²⁵³ Tale fenomeno, causato da interessi industriali, è stato altresì facilitato da fattori come la grande mobilità sociale, l'allentarsi dei vincoli stagionali, il progressivo venir meno della ritualità dei cibi rispetto al ritmo delle festività religiose.

²⁵⁴ Questo fenomeno è dovuto alla rivoluzione dei trasporti e allo sviluppo delle tecnologie di trasformazione e conservazione del cibo. Tale sistema, organizzato su scala planetaria, ha contribuito da un lato a diffondere prodotti d'oltremare nei consumi europei e a far conoscere i frutti esotici, ma dall'altro lato a eliminare le carestie dal mondo industrializzato (aggravando, tuttavia, la condizione di vita di altri Paesi in via di Sviluppo). Cfr. M. MONTANARI *La fame e l'abbondanza* cit. pp. 195-198.

²⁵⁵ Per contro ritornano le carestie in molte regioni del c.d. Terzo mondo, specie in Africa, dove l'aumento demografico, i fenomeni di *land grabbing*, le frequenti guerre civili (e non), le carestie hanno ostacolato e ancora ostacolano l'accesso a un cibo adeguato. Sulle cause della fame cfr. par. 1 dell'*Cap. 1*.

²⁵⁶ J.L. FLANDRIN, *Introduzione. Il XIX e il XX secolo*, in M. MONTANARI- J.L. FLANDRIN (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, cit., pp. 561-566.

L'industrializzazione ha reso "democratico" il processo di superamento dei legami con il territorio e ha consentito a molti (non ancora a tutti) di acquisire una cittadinanza alimentare globale precedentemente negata²⁵⁷.

Se l'idea di una cucina internazionale era presente sin dal passato, tutta moderna invece è l'invenzione della territorialità, con riferimento al cibo "regionale", etnico, locale. Questa è una novità che inizia a partire dagli anni '70, e che si pone come risposta all'appiattimento del cibo globale. Alla "glocalizzazione" socio-culturale del cibo geografico²⁵⁸ ha risposto una "glocalizzazione" giuridica²⁵⁹, che stabilisce standard di tutela specifici per i prodotti tipici caratterizzati dalla territorialità²⁶⁰.

Cucina globale e cucina locale tuttavia hanno iniziato a convivere, dando origine a quel modello di "cucina *glocale*" che consente a ciascuno di far coesistere in modo non contraddittorio la propria identità alimentare locale, nazionale, europea e internazionale²⁶¹.

²⁵⁷ Va osservato che il superamento dei legami con il territorio, una delle caratteristiche della globalizzazione nell'accesso agli alimenti era sempre stato nei desideri umani, insieme al desiderio di liberazione dalla stagionalità, che consentiva di consumare i prodotti alimentari solo in certi periodi dell'anno. Prima dell'industrializzazione questi due desideri erano stati appannaggio della sola classe dominante: un cuoco bolognese del seicento, Bartolomeo Stefani, poteva infatti scrivere che «Buona borsa e buoni destrieri (oggi diremmo disponibilità di danaro e rapidi mezzi di comunicazione) sono la necessaria ma sufficiente condizione per procurare alla propria tavola ogni ben di Dio, da ogni dove, e in qualunque momento dell'anno. L'industrializzazione, inoltre, ha pure reso meno costoso, e quindi più accessibile, il processo di conservazione del cibo, obiettivo perseguito nel passato tramite la diversificazione delle specie ortofrutticole e tramite la conservazione dei prodotti alimentari attraverso il sale e l'olio (a cui oggi si aggiunge la catena del freddo). M. MONTANARI *Il mondo in cucina*, p. XI.

²⁵⁸ Per un approccio sociologico al tema cfr. A. OPPO, M. FERRARI E M. PIZALIS, *Cibo e identità locali*, in F. NERESINI, V. RETTORE (a cura di) *Cibo, cultura, identità*, Roma, Carocci, 2008 pp. 45-54 e A- EISU, *Le politiche della tipicità*, in F. NERESINI, V. RETTORE (a cura di) *Cibo, cultura, identità*, cit. pp. 55-64.

²⁵⁹ Sul concetto di glocalizzazione cfr. R. ROBERTSON, *Globalizzazione. Teoria sociale e cultura globale*, Trieste, Asterios 1999 (il quale evidenzia che l'universalizzazione su scala mondiale di istituzioni, simboli e stili di comportamento e la valorizzazione delle culture e delle identità locali non costituiscono una contraddizione); sul concetto di glocalizzazione del diritto cfr. M.R. FERRARESE, *La "glocalizzazione" del diritto: una trama di cambiamenti giuridici* in AMATO - PONZANELLI (a cura di) *Global Law V. Local Law. Problemi della globalizzazione giuridica. XVII Colloquio biennale Associazione Italiana di Diritto comparato Brescia, 12-14 maggio 2005*, Giappichelli, Torino, 2006, 33-48. Sulla legislazione in materia di protezione dei prodotti alimentari tipici cfr. *infra* par. 3.1.2. del cap. 6.

²⁶⁰ Cfr. *infra* cap. 6.

²⁶¹ M. MONTANARI, *il cibo come cultura*, pp. 124 -125.

CAPITOLO 3. IL DIRITTO AL CIBO ADEGUATO NELLE FONTI INTERNAZIONALI

1. Il diritto al cibo adeguato nelle carte universali di tutela dei diritti umani: cenni storici, fonti, tipologia di tutela e profili di giustiziabilità
 - 1.1. La tutela del diritto al cibo adeguato nel sistema di monitoraggio e reporting delle Nazioni Unite” e nella giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia
 - 1.2. Il diritto al cibo nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali: tutela e profili di giustiziabilità
 - 1.3. Il diritto al cibo nel Patto internazionale sui diritti civili e politici: tutela e profili di giustiziabilità
 - 1.4. Dall’aiuto all’assistenza alimentare: la Food Assistance Convention
2. Il diritto al cibo nelle carte internazionali che tutelano le persone vulnerabili
 - 2.1. Le donne
 - 2.2. I fanciulli
 - 2.3. nelle carte che vietano discriminazioni (razziali, religiose o per disabilità)
 - 2.4. I contadini e i pescatori
 - 2.5. I popoli indigeni
 - 2.6. I rifugiati per fame
 - 2.7. I detenuti
3. Il diritto al cibo in tempo di guerra
 - 3.1. Il diritto al cibo dei civili che si trovano in luoghi ove si svolgono conflitti armati
 - 3.2. Il diritto al cibo come limite all’embargo e alle procedure di peace keeping
4. Il kairòs del diritto al cibo
5. Qualificazione del diritto al cibo adeguato nell’ordinamento onusiano e standard di tutela

1. Il diritto al cibo adeguato nelle carte universali di tutela dei diritti umani: cenni storici, fonti, tipologia di tutela e profili di giustiziabilità

Nell'età dei diritti, il diritto al cibo è stato tutelato per la prima volta dall'articolo 25 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*²⁶², dichiarazione a cui la Comunità internazionale giunse sulla base della percezione che le cause della II guerra mondiale risiedessero nel «totale disprezzo dei diritti e delle libertà umane proclamate da Hitler»²⁶³ e che se si voleva evitare il ripetersi della tragedia occorreva far sì che il binomio pace-diritti umani divenisse il fine essenziale di tutti gli Stati e della Comunità internazionale. Questo clima culturale è ben riassunto dal discorso di Roosevelt sullo Stato dell'Unione del 1941, il quale include, tra le quattro libertà essenziali per rendere il mondo più sicuro, anche «la libertà dal bisogno»²⁶⁴.

Questo tema della libertà dal bisogno è poi confluita nel testo della Carta Atlantica del 14 agosto 1941, redatta da Roosevelt insieme a Churchill²⁶⁵, e, attraverso la Conferenza di Dumbarton Oaks²⁶⁶, è approdata alla *Dichiarazione*.

Ricordare questi eventi è essenziale per capire dove si colloca il diritto al cibo adeguato. Questo, infatti, si pone come categoria giuridica posta al crocevia tra il bisogno di dignità dell'essere umano²⁶⁷ e il suo bisogno di «essere libero dal bisogno» materiale di nutrirsi per

²⁶² Cfr. *supra* par. 3 del *Cap. 1*. Nonostante la prima dichiarazione a carattere universale che tutela i diritti umani sia ritenuta la Carta di San Francisco, istitutiva delle Nazioni Unite, va evidenziato che questa, pur invocando in via generale i diritti umani, non ne definisce mai i suoi contenuti, ed è per questa ragione che nel 1948 il Consiglio Economico e Sociale istituisce una Commissione dei diritti umani, con il compito di redigere una *Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo*. Non contiene invece disposizioni che tutelano i diritti umani la Convenzione della precedente Società delle Nazioni (cfr. il testo completo della *Covenant of the League of Nations* su <http://avalon.law.yale.edu>).

²⁶³ A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, cit., p. 25.

²⁶⁴ «Per il futuro, che cerchiamo di rendere sicuro, guardiamo a un mondo fondato su quattro libertà umane essenziali. La prima è la libertà di parola e di espressione - ovunque nel mondo. La seconda è la libertà di ogni persona di pregare Dio, a suo modo, in ogni parte - ovunque nel mondo. La terza è la libertà dal bisogno, che, tradotta in termini mondiali, significa intese economiche, accordi che assicurino ad ogni nazione una vita sana in tempo di pace per i suoi abitanti - ovunque nel mondo. La quarta è la libertà dalla paura, che, tradotta in termini mondiali, significa una riduzione in tutto il mondo degli armamenti a tal punto e in maniera tale che nessuna nazione sarà in grado di compiere un atto di aggressione fisica nei confronti di qualsiasi vicino - in ogni parte del mondo». Cfr. il testo integrale de *Il Discorso sullo stato dell'Unione* del 6 gennaio 1941 su www.americanrhetoric.com: «*In the future days, which we seek to make secure, we look forward to a world founded upon four essential human freedoms. The first is freedom of speech and expression -- everywhere in the world. The second is freedom of every person to worship God in his own way -- everywhere in the world. The third is freedom from want, which, translated into world terms, means economic understandings which will secure to every nation a healthy peacetime life for its inhabitants -- everywhere in the world. The fourth is freedom from fear, which, translated into world terms, means a world-wide reduction of armaments to such a point and in such a thorough fashion that no nation will be in a position to commit an act of physical aggression against any neighbor -- anywhere in the world.*».

²⁶⁵ In essa si legge: «Dopo aver definitivamente abbattuto la tirannia nazista, essi sperano di veder instaurata una pace che consenta a tutte le nazioni di vivere sicure entro i propri confini e dia la certezza agli uomini di tutti i paesi, di poter vivere liberi dal timore e dal bisogno».

²⁶⁶ La conferenza di Dumbarton Oaks (21 agosto - 7 ottobre 1944), che pose le basi per la nascente Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) ha avuto ad oggetto colloqui informali fra le 4 potenze alleate contro l'Asse, ovvero Usa, Gran Bretagna, Cina e Urss. Sugli eventi di questa conferenza cfr. A. CASSESE, *op. cit.*, pp. 28-32 e M. FLORES, *op. cit.* 202-206.

²⁶⁷ La dignità della persona umana è evocata a dallo stesso Preambolo della Dichiarazione come «fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo» e come elemento di reazione al «disconoscimento e disprezzo dei diritti dell'uomo (che) hanno portato ad atti di barbarie che offendono la coscienza dell'umanità»; la dignità, pertanto, è intesa sia come *reazione* a un passato disumano che come *programmazione* di una «nuova era» dei diritti. Così A. PIROZZOLI, *La dignità dell'uomo. Geometrie costituzionali*, Napoli, Esi, 2013, p. 32 e pp. 35-41 sulla «universalità dei diritti come pretesa raggiungibile». Cosa si intende per dignità della persona umana (concetto che si ritiene esser stato elaborato ne *Il Discorso sulla dignità dell'uomo - Oratio de hominis dignitate* - scritto nel 1486 da Giovanni Pico della Mirandola) è tematica oggetto di dibattito plurisecolare di scienze filosofiche, religiose e umane in generale. Per una breve sintesi cfr.

sopravvivere. Libertà dal bisogno che tuttavia era letta in modo molto diverso dalle due culture sui diritti umani che si contrapponevano nel mondo dei blocchi: basti pensare alle dichiarazioni del delegato britannico (“Vogliamo uomini liberi, non schiavi ben pasciuti”) e di quello sovietico (“Gli uomini liberi possono anche morire di fame”)²⁶⁸.

1.1. La tutela del diritto al cibo adeguato nel sistema di monitoraggio e reporting delle Nazioni Unite” e nella giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia

La *Dichiarazione dei diritti umani* non prevede meccanismi di tutela, che sono invece previsti per i diritti tutelati dalle due Convenzioni in cui essa si è specificata, l’una sui diritti civili e politici e l’altra sui diritti economici, sociali e culturali²⁶⁹. Tuttavia si può ritenere che essa, insieme alla Carta e ai Patti, costituisca il fondamento e il parametro di interpretazione sia dell’attività della Corte di Giustizia internazionale, sia del meccanismo di monitoraggio sull’attuazione dei diritti umani: la *Revisione Periodica universale*²⁷⁰.

1) La revisione periodica universale

La “Revisione Universale Periodica” (Universal Periodic Review – UPR) costituisce l’esito della procedura in virtù della quale tutti i Paesi, compresi gli Stati membri del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, si sottopongono ogni quattro anni ad un esame complessivo della situazione dei diritti umani al loro interno²⁷¹. Tale attività di monitoraggio/supervisione è

A. CASSESE, *cit* pp. 54-58: l’autore ripercorre alcuni passaggi essenziali del pensiero in materia: dalle idee espresse nei Vangeli, ove Cristo esortava ad “amare il prossimo tuo come te stesso” (Mt 22, 39) a quella che ne è la traduzione in termini filosofici operata da Kant, il quale invita a trattare l’uomo “non come semplice mezzo” ma “come un fine”, fino ad arrivare al concetto di Mandela sulla dignità dell’oppressore e dell’oppresso. Per una recente riflessione sul concetto di dignità cfr. C. MCCRUDDEN (a cura di), *Understanding Human Dignity*, Oxford, Oxford University presse, 2013.

²⁶⁸ Cfr. G. OESTREICH, *op. cit.*, p. 142. Questa doppia visione, peraltro, portò alla duplice redazione della *Convenzione sui diritti civili e politici* da un lato e quella sui diritti *economici sociali e culturali* dall’altro (su cui cfr. *infra* cap. 3 par. 1.2. e 1.3).

²⁶⁹ Su questi due patti cfr. *infra* par. 1.2. e 1.3. Meccanismi specifici di tutela sono predisposti anche dagli altri trattati sui diritti umani, che si avvalgono dei i.c.d. Comitati, o Organi dei trattati (*Treaty Bodies*), la cui funzione principale è di verificare l’attuazione, nel Paese contraente, delle norme sancite a livello internazionale. I Comitati svolgono diverse funzioni in accordo con quanto previsto dai Trattati che li hanno creati: innanzitutto esaminano i rapporti periodici che gli Stati hanno l’obbligo di presentare; altre funzioni di rilievo sono: la procedura di indagine; l’esame di comunicazioni interstatali; l’esame di comunicazioni individuali. Essi, infine, pubblicano la loro interpretazione del contenuto delle disposizioni sui diritti umani, conosciuta come *General Comment*. Attualmente sono operativi i seguenti Comitati: Comitato sui diritti economici, sociali e culturali; Comitato diritti umani (diritti civili e politici); Comitato contro la tortura; Comitato contro la discriminazione razziale; Comitato per l’eliminazione delle discriminazioni nei confronti delle donne; Comitato sui diritti dell’infanzia; Comitato sui diritti dei lavoratori migranti; Comitato sui diritti delle persone con disabilità; Comitato sulle sparizioni forzate. Cfr. sul punto A. COFELICE, *Sistemi di garanzia: i Comitati delle Nazioni Unite*, in <http://unipd-centrodirittiumani.it>.

²⁷⁰ Si tratta di due strumenti diversi che si iscrivono nel sistema ONU di tutela dei diritti umani, il quale si basa sulla natura consensuale sia dell’attività di giurisdizione che di monitoraggio. Per un approfondimento sul sistema di tutela internazionale dei diritti umani cfr. C. TUOSTO, *Il sistema delle Nazioni Unite per la tutela dei diritti umani. Limiti e proposte di riforma*, Napoli, ESI, 2012 (si veda in particolare il cap. su *Il sistema delle Nazioni Unite per la tutela dei diritti umani*, pp. 89-220); B. NASCIBENE, *L’individuo e la tutela internazionale dei diritti umani*, in S. M. CARBONE – R. LUZZATTO – A. SANTA MARIA, *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, Giappichelli editore, 2006, pp. 369-408; M. N. SHAW, *International Law*, Cambridge, CUP, 2008, pp. 265-344; N. PARISI, *La tutela dei diritti fondamentali della persona*, in U. DRAETTA – M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, *Il diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, Giuffrè 2011, pp. 73-116.

²⁷¹ Tale meccanismo è stato varato dalla *Ris. 60/251* dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite del 2006 nella quale si decideva di intraprendere una revisione periodica universale, sulla base di informazioni oggettive e affidabili, sul modo in cui ogni Stato adempie ai suoi obblighi e impegni in materia di diritti umani; di istituire il Consiglio per i diritti umani, con sede a Ginevra in sostituzione della Commissione dei diritti dell’uomo, in quanto organo sussidiario dell’Assemblea Generale. Il processo viene svolto in due fasi: la prima, attraverso un gruppo di lavoro, a composizione aperta (dove hanno diritto di parola soltanto gli Stati), con sedute dedicate ai singoli paesi esaminati (16 per ogni sessione); la seconda, svolta dalla plenaria del Consiglio Diritti Umani, dove possono intervenire anche le ONG. Questo

collocabile tra gli strumenti aventi carattere *ex ante*, volti a prevenire l'inosservanza delle norme e diretti ad accertare la mancanza di osservanza di un obbligo assunto internazionalmente²⁷².

I rapporti delle ultime sessioni²⁷³, sono una fonte preziosa per misurare anche lo stato di effettività del diritto al cibo nei diversi Paesi. Se si prende in esame la Revisione italiana²⁷⁴, si può notare che nel rapporto nazionale 2009, a differenza di quello 2010, dove non vi sono "raccomandazioni" immediatamente afferenti al *diritto al cibo adeguato*²⁷⁵, il termine "cibo" è invece menzionato nel paragrafo relativo alla tratta degli esseri umani²⁷⁶. Nel rapporto realizzato sull'Italia dal sistema Nazioni Unite²⁷⁷, la parola "cibo" non si trova nel paragrafo 7. "Right to social security and to an adequate standard of living" dove spesso, per gli altri Paesi²⁷⁸, è affrontata la questione del diritto al cibo adeguato, ma nel par. 2 "Right to life, liberty and security of the person", a proposito del trattamento riservato ai rifugiati di Lampedusa, dove si evince la preoccupazione, degli organismi internazionali, per le condizioni di detenzione del centro di Lampedusa ritenute insoddisfacenti in termini di sovraffollamento, igiene, *cibo* e cure mediche²⁷⁹.

Nel rapporto delle organizzazioni non governative (ONG), si addebita all'Italia la violazione del diritto al cibo commessa nei Paesi terzi da società controllate da una compagnia petrolifera

esame si basa su tre documenti: 1) il rapporto nazionale, redatto dal paese esaminato in una delle lingue ufficiali ONU; 2) la raccolta, operata dall'Alto commissariato per i diritti umani, delle informazioni ricavate dagli organi convenzionali (*Treaty Bodies*), da quelli addetti alle "procedure speciali" (relatori speciali, esperti indipendenti) e da altri documenti ufficiali delle NU; 3) una compilazione sintetica di informazioni aggiuntive messe a disposizione da altri attori non governativi (ONG). Al termine viene redatto, a cura del Segretariato, coadiuvato da una troika di paesi membri del Consiglio estratti a sorte, un rapporto. Questo contiene una sorta di processo verbale della seduta al termine del quale sono elencate le "raccomandazioni" rivolte al paese esaminato. Durante la seconda fase, che dura un'ora per ogni Stato, e si svolge nella prima successiva sessione del Consiglio Diritti Umani, viene discusso il rapporto del Gruppo di Lavoro. Il segretariato redige un documento finale, che viene poi incluso nel rapporto del Consiglio all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

²⁷² Per un approfondimento su queste procedure cfr. C. TUOSTO, *Il sistema delle Nazioni Unite per la tutela dei diritti umani. Limiti e proposte di riforma*, cit., pp. 71-84.

²⁷³ Tali rapporti sono liberamente consultabili sul sito dell'Alto commissariato. Cfr. www.ohchr.org.

²⁷⁴ Della revisione universale del periodo 2012-2016, vi è per il momento il solo Report redatto dall'Italia, pertanto non è ancora possibile effettuare una valutazione complessiva.

²⁷⁵ HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Report of the Human Rights Council on its fourteenth session (A/HRC/14/37)* in <http://daccess-dds-ny.un.org> pp. 89 – 94 e HUMAN RIGHTS COUNCIL *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review* Italy Addendum Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under*.

review in <http://www.refworld.org/pdfid/4c15d4942.pdf>.

²⁷⁶ In esso si dichiara che: «Per combattere questo fenomeno, sono state sviluppate due aree di intervento: l'azione delle forze di polizia e del sistema giudiziario e la tutela e l'assistenza delle vittime da parte delle Prefetture, dei servizi sociali pubblici e privati. Dal 2000 al 2009, sono stati finanziati circa 600 progetti per circa 15.000 vittime finalizzati a fornire temporaneamente vitto, alloggio e assistenza sociale». Cfr. HUMAN RIGHTS COUNCIL, *National report submitted in accordance with paragraph 15 (a) of the annex to human rights council resolution 5/1 – Italy, A/HRC/WG.6/7/ITA/1* 16 November 2009, in <http://daccess-dds-ny.un.org>.

²⁷⁷ ASSEMBLEA GENERALE, *Compilation prepared by the office of the high commissioner for human rights, in accordance with paragraph 15(b) of the annex to human rights council resolution 5/1, A/HRC/WG.6/7/ITA/2* 20 November 2009 in <http://daccess-dds-ny.un.org>.

²⁷⁸ Cfr. ad esempio, il rapporto analogo sul Sudafrica (in <http://daccess-dds-ny.un.org/doc>, p. 10).

²⁷⁹ In esso si legge: «Il Comitato HR (*Human rights*) e il CERD (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination*) erano preoccupati dalle notizie sulle condizioni di detenzione del centro di Lampedusa che erano insoddisfacenti in termini di sovraffollamento, igiene, cibo e cure mediche, e che alcuni immigrati avevano subito maltrattamenti». Cfr. ASSEMBLEA GENERALE, *Compilation prepared by the office of the high commissioner for human rights, in accordance with paragraph 15(b) of the annex to human rights council resolution* cit. p. 7. Sulle violazioni di diritto al cibo nei centri di Lampedusa si è espresso anche il Comitato dei diritti umani nell'attività di monitoraggio dei diritti civili e politici (su cui cfr. *infra* par. 1.3.) e il Consiglio d'Europa (su cui cfr. *infra* cap. 6).

italiana, le quali avrebbero violato numerosi diritti umani tra cui il diritto al cibo di talune di queste popolazioni²⁸⁰.

Come si nota il meccanismo della revisione universale ha natura “complessiva”, non ha ad oggetto cioè singoli casi; esso perciò non ha natura giudiziale né paragiudiziale. L’esito, come visto, non è una sentenza che decide un caso singolo ma una serie di raccomandazioni allo Stato tese a far sì che questo prenda provvedimenti affinché non si reiterino ulteriori forme di violazioni di diritti umani contestate.

1) *La Corte Internazionale di Giustizia (CIG)*

Hanno invece carattere giudiziale o paragiudiziale i meccanismi di tutela predisposti dai Patti e della Convenzioni Onu posti a tutela di specifiche categorie di diritti o specifiche categorie di persone. Tra questi vi è la Corte Internazionale di Giustizia (CIG), che è il principale organo giudiziario delle Nazioni Unite²⁸¹ e le cui funzioni principali sono quella contenziosa²⁸² e quella consultiva²⁸³. Le sentenze ed i pareri della Corte, che costituiscono uno dei principali strumenti con cui si accerta l’esistenza di norme internazionali, sono obbligatori per gli Stati che ne hanno accettato la giurisdizione. Ma in caso di non esecuzione, l’unica via per “imporre” gli effetti di una sentenza o un parere restano di natura politica-diplomatica.

La Corte ha dato un importante contributo alla effettività della giustiziabilità *del diritto al cibo adeguato*, in particolare in occasione dell’elaborazione di un parere richiesto dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite sulle conseguenze giuridiche dell’edificazione di un muro nei territori palestinesi, tenendo conto, come parametro, le Convenzioni di Ginevra e le risoluzioni in materia del Consiglio di Sicurezza e dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite²⁸⁴.

La Corte ha dapprima affermato, in risposta alle obiezioni di Israele, che anche in periodo di guerra si applicano i due Patti sui diritti umani nonché la Convenzione sui diritti dei fanciulli; inoltre tali Convenzioni si applicano anche al di fuori dello Stato di Israele (e segnatamente nei territori occupati). Su queste basi la CIG ha affermato che nei trattati summenzionati esistono numerose disposizioni che tutelano il diritto a un’alimentazione adeguata ed ha pertanto descritto le

²⁸⁰ cfr. ASSEMBLEA GENERALE – CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI. GRUPPO DI LAVORO SULLA REVISIONE PERIODICA UNIVERSALE, *Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights, in accordance with paragraph 15 (c) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 Italy**, p. 2: «Amnesty International (AI) ha raccomandato che l’Italia disponga con legge che le società petrolifere con sede o domiciliate in Italia si impegnino a prendere misure di tutela dei diritti umani nei confronti di tutte le loro operazioni all’estero e garantire che le persone i cui diritti umani sono danneggiati da queste società possono accedere a un rimedio efficace in Italia. A questo proposito, AI ha riferito di una controllata della compagnia petrolifera italiana ENI, che ha operato in un paese terzo. Gravi violazioni dei diritti umani sono stati associati con le operazioni dell’industria petrolifera in questo paese, compresi i danni ambientali e l’inquinamento, che aveva minato il diritto al cibo, all’acqua pulita e mezzi di sussistenza».

²⁸¹ Lo Statuto della Corte, approvato nel 1945, è annesso allo Statuto delle Nazioni Unite è annesso allo Statuto delle Nazioni Unite di cui fa parte integrante: cfr. il testo di Statuto e Regolamento in <http://www.icj-cij.org/>. La sede della Corte è nel Palazzo della Pace all’Aia, Paesi Bassi. La Corte Internazionale di Giustizia non deve essere confusa con la Corte Penale Internazionale (International Criminal Court), istituita nel 2002 che si basa sullo Statuto di Roma e con sede all’Aia, e il cui compito è invece quello di giudicare individui ritenuti colpevoli di crimini internazionali. Sulle sue funzioni cfr. E. CANNIZZARO, *Corso di diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 409 – 440.

²⁸² Ovvero dirimere le dispute fra Stati membri delle Nazioni Unite che hanno accettato la sua giurisdizione in relazione all’applicazione e l’interpretazione del diritto internazionale (su cui cfr. Art. 34-38 Statuto CIG). La giurisdizione può essere riconosciuta dagli Stati in via preventiva, attraverso l’approvazione dell’articolo 36.4 dello Statuto della Corte, attraverso una clausola compromissoria completa inserita in un accordo o attraverso un trattato compromissorio completo. La giurisdizione può altresì essere riconosciuta posteriormente e rispetto ad un caso concreto, anche da parte di Stati che non hanno aderito alla Corte.

²⁸³ Ovvero offrire pareri consultivi su questioni legali avanzate dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite o dagli Istituti Specializzati delle Nazioni Unite autorizzati a farlo (Cfr. Artt. 65-68 CIG). Mentre l’Assemblea Generale ha totale libertà per richiedere un parere consultivo, gli altri organi ONU sono tenuti ad invocare il parere consultivo unicamente per questioni che riguardano le loro competenze.

²⁸⁴ C. GOLAY, *op. cit.*

conseguenze dell'edificazione del muro su questo diritto, riprendendo i Rapporti sia dello Speciale relatore sui diritti umani nei territori palestinesi che quelli dello Speciale relatore sul diritto al cibo adeguato. Di quest'ultimo, la corte ha ripreso il passaggio in cui si evidenziavano gli effetti della separazione dei Palestinesi dalle loro terre e dei mezzi di sussistenza da cui essi dipendevano per sopravvivere, atteso che questi (segnatamente le terre con piante di frutti e di olivi attraversate dal muro) erano stati confiscati; la CIG cita inoltre un'inchiesta del PAM (Programma Alimentare Mondiale) che evidenzia l'incremento della sicurezza alimentare in queste zone²⁸⁵.

La Corte, evidenziando la violazione dei diritti sia civili e politici, che socio-economici e culturali, incluso il diritto a un livello adeguato di vita²⁸⁶, per la prima volta (...) ha rilevato la violazione del diritto all'alimentazione e dunque per la sua giustiziabilità²⁸⁷.

Le "sanzioni" erogate hanno natura specifica e consistono nell'ordine di cessare di costruire il muro già iniziato, di abbassare l'altezza di quello già edificato e di restituire ai proprietari le terre, i frutteti e gli oliveti²⁸⁸.

1.2. Il diritto al cibo nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali: tutela e profili di giustiziabilità

Il diritto al cibo adeguato è stato garantito in modo esplicito dall'articolo 11 del *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, che delinea sia un diritto a un'alimentazione «adeguata» che un «diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame»:

Dei modi in cui questo articolo è stato interpretato dal Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, si è già riferito nell'introduzione di questa studio²⁸⁹. In questa sede occorre solo ricordare che gli osservatori internazionali si aspettano molto, in termini di rafforzamento di tutela del diritto al cibo, dalla attuazione dei recenti strumenti di monitoraggio e controllo di questo Comitato²⁹⁰.

²⁸⁵ Cour internationale de justice, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé - Avis consultatif* du 9 juillet 2004 in www.icj-cij.org, pp. 57-59.

²⁸⁶ Cfr. Cour internationale de justice, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé - Avis consultatif* cit. par. 134: «To sum up, the Court is of the opinion that the construction of the wall and its associated régime impede the liberty of movement of the inhabitants of the Occupied Palestinian Territory (with the exception of Israeli citizens and those assimilated thereto) as guaranteed under Article 12, paragraph 1 of the International Covenant on Civil and Political Rights. They also impede the exercise by the persons concerned of the right to work, to health, to education and to an adequate standard of living as proclaimed in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and in the United Nations Convention on the Rights of the Child».

²⁸⁷ C. GOLAY, *op. cit.*, p. 183.

²⁸⁸ Cfr. par. 150. 151 e 153 Cour internationale de justice, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé - Avis consultatif*, cit. Come noto l'edificazione del muro non solo non si è interrotta ma è stata pervicacemente ultimata.

²⁸⁹ Per il testo e un primo commento di questa disposizione cfr. *supra* par. 3 del cap. 1. Il Patto, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966 è entrato in vigore in campo internazionale il 3 gennaio 1976. - Stati Parti al 1° luglio 2011 sono 160. In Italia l'autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione sono stati dati con legge n. 881 del 25 ottobre 1977 (Gazzetta Ufficiale n. 333 S.O. del 7 dicembre 1977).

²⁹⁰ Originariamente, il Patto sui diritti economici, sociali e culturali non prevedeva nessuno specifico comitato di controllo. Solo nel 1985 l'ECOSOC (Consiglio Economico e Sociale delle NU) decise di istituire il *Comitato sui diritti economici, sociali e culturali* (CESCR), composto da 18 esperti indipendenti incaricati di monitorare l'implementazione del Patto da parte degli Stati. Tale monitoraggio è realizzato prevalentemente attraverso l'analisi dei rapporti periodici che le Parti sono tenute a preparare ai sensi degli artt. 16-25 del Patto. La recente entrata in vigore del *Protocollo opzionale al Patto sui diritti economici, sociali e culturali*, approvato nel 2008 ed entrato in vigore nel 2013 sembra aprire una nuova stagione di controllo sull'attuazione dei diritti economici, sociali e culturali in ciascun Paese, fondata su un meccanismo di "comunicazioni individuali" attivabili a seguito di gravi violazioni dei diritti sanciti nel Patto. Parallelamente il Protocollo impegna gli Stati a riconoscere la competenza del Comitato a ricevere ed esaminare tali comunicazioni, le quali possono provenire da individui o gruppi di individui, che si reputano vittime di violazioni di uno o più diritti sanciti nel Patto. Cfr. in tal senso gli artt. 1 e 2 *Protocollo opzionale al Patto sui diritti economici, sociali e culturali*, adottato con risoluzione 63/117 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 2008.

1.3. Il diritto al cibo nel Patto internazionale sui diritti civili e politici: tutela e profili di giustiziabilità

Benché sia il Patto sui diritti economici, sociali e culturali a tutelare il diritto al cibo adeguato in modo diretto ed esplicito, ciò non significa che tale diritto non sia tutelato anche dal *Patto internazionale sui diritti civili e politici*²⁹¹. La stessa Commissione sui Diritti civili e politici ha evidenziato che il diritto a un cibo adeguato è tutelato indirettamente attraverso:

1) la tutela del diritto alla vita (art. 6)²⁹²; secondo il *General comment n. 6* il diritto alla vita implica, infatti, l'obbligo degli stati di prendere misure positive per evitare la mortalità infantile, diminuire la malnutrizione e le epidemie²⁹³;

2) la tutela a non essere sottoposti a tortura o a trattamenti umani degradanti (art. 7)²⁹⁴;

3) il diritto dei detenuti di essere trattati con umanità e dignità (art. 10 par. 1)²⁹⁵; anche questa norma è stata interpretata in modo estensivo dal Comitato dei diritti umani, nel senso di richiedere che gli Stati si assicurino che i detenuti, nel rispetto della loro dignità, abbiano accesso a un livello di cibo sufficiente, oltre che il diritto di vivere in luoghi salubri²⁹⁶.

Aperto alla firma e ratifica da parte degli Stati il 24 settembre 2009, è entrato in vigore il 5 maggio 2013. Ad oggi sono parti del Protocollo 11 Paesi. L'Italia, che ha firmato il documento il 28 settembre 2009, non ha ancora proceduto alla ratifica. Il Protocollo attribuisce altre competenze al Comitato, tra cui: ricevere e considerare comunicazioni inter-statali; richiedere ad uno Stato di adottare misure urgenti, in circostanze di eccezionale gravità, per impedire danni irreparabili per le vittime di presunte violazioni; in caso di violazioni grave e sistematiche, predisporre una missione di inchiesta sul campo. Cfr. il testo su <http://unipd-centrodirittiumani.it>.

²⁹¹ *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966. Entrata in vigore internazionale: 23 marzo 1976. - Stati Parti al 1° gennaio 2013: 167, su unipd-centrodirittiumani.it. Il Patto prevede l'istituzione del Comitato diritti umani, composto da 18 esperti indipendenti che si riuniscono in sessione ordinaria 3 volte l'anno a Ginevra o New York, con il compito di monitorare l'implementazione del Patto da parte degli Stati membri.

²⁹² Articolo 6.1. «Il diritto alla vita è inerente alla persona umana. Questo diritto deve essere protetto dalla legge. Nessuno può essere arbitrariamente privato della vita. 2. Nei paesi in cui la pena di morte non è stata abolita, una sentenza capitale può essere pronunciata soltanto per i delitti più gravi, in conformità alle leggi vigenti al momento in cui il delitto fu commesso e purché ciò non sia in contrasto né con le disposizioni del presente Patto né con la Convenzione per la prevenzione e la punizione del delitto di genocidio. Tale pena può essere eseguita soltanto in virtù di una sentenza definitiva, resa da un tribunale competente. 3. Quando la privazione della vita costituisce delitto di genocidio, resta inteso che nessuna disposizione di questo articolo autorizza uno Stato Parte del presente Patto a derogare in alcun modo a qualsiasi obbligo assunto in base alle norme della Convenzione per la prevenzione e la punizione del delitto di genocidio. 4. Ogni condannato a morte ha il diritto di chiedere la grazia o la commutazione della pena. L'amnistia, la grazia o la commutazione della pena di morte possono essere accordate in tutti i casi. 5. Una sentenza capitale non può essere pronunciata per delitti commessi dai minori di 18 anni e non può essere eseguita nei confronti di donne incinte. 6. Nessuna disposizione di questo articolo può essere invocata per ritardare o impedire l'abolizione della pena di morte ad opera di uno Stato Parte del presente Patto».

²⁹³ Cfr. High Commissioner for Human Rights, *General Comment n. 6 - The right to life (art. 6)*, del 30/04/1982 su www.unhchr.ch: «Moreover, the Committee has noted that the right to life has been too often narrowly interpreted. The expression "inherent right to life" cannot properly be understood in a restrictive manner, and the protection of this right requires that States adopt positive measures. In this connection, the Committee considers that it would be desirable for States parties to take all possible measures to reduce infant mortality and to increase life expectancy, especially in adopting measures to eliminate malnutrition and epidemics».

²⁹⁴ Art. 7: «Nessuno può essere sottoposto alla tortura né a punizioni o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, in particolare, nessuno può essere sottoposto, senza il suo libero consenso, ad un esperimento medico o scientifico». Sulle implicazioni che ha questa norma anche sul diritto al cibo adeguato cfr. *infra*, in questo paragrafo, il riferimento al caso sudafricano. Sul diritto al cibo, tortura e alimentazione forzata cfr. meglio *infra* par. 2.9.

²⁹⁵ Articolo 10. 1. «Qualsiasi individuo privato della propria libertà deve essere trattato con umanità e col rispetto della dignità inerente alla persona umana».

²⁹⁶ Cfr. ad esempio *l'Osservazione finale del Comitato dei dritti dell'Uomo alla Repubblica centrafricana (CCPR/C/CAF/CO/2 27 July 2006 in www.unhchr.ch)* dove si legge che «The State party should ensure that conditions of detention in the country's prisons are compatible with the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (A/CONF.6/1) and that all prisoners are adequately fed. The State party is encouraged to redouble its efforts to refurbish

4) il diritto delle minoranze alla loro propria cultura (art. 27)²⁹⁷; anche questa norma ha ricevuto un'interpretazione ampia, includendosi nei diritti delle minoranze e gruppi autoctoni anche la protezione delle loro attività tradizionali come la caccia o la pesca o il diritto di mantenere i loro modi di vita e le loro attività economiche tradizionali²⁹⁸;

5) il diritto alla non discriminazione (art. 26)²⁹⁹.

Il Patto prevede da lungo tempo sia un meccanismo di monitoraggio che uno di controllo³⁰⁰.

L'esistenza di questi due strumenti, ha consentito una prima casistica sul diritto al cibo negli ambiti indicati, in particolare rispetto al diritto al cibo dei detenuti e delle minoranze³⁰¹.

Il diritto a non essere sottomessi a tortura o a trattamenti disumani o degradanti (art. 7) è stato ad esempio violato dalle tecniche di interrogatorio – comprensive della privazione di cibo - utilizzate dagli Stati Uniti d'America³⁰².

its prisons.»; oppure quella rivolta all'Ukraina (CCPR/C/UKR/CO/6 - 28 November 2006 su www.ccprcentre.org) dove si legge « The State party should guarantee the right of detainees to be treated humanely and with respect for their dignity, particularly by relieving overcrowding, providing hygienic facilities, and assuring access to health care and adequate food. The State party should reduce the prison population, including by using alternative sanctions». Per una rassegna della casistica su questa norma, dal punto di vista del diritto al cibo, cfr. C. GOLAY, *op. cit.*, pp.154-155 nota 613, 614.

²⁹⁷ Art. 27: «In quegli Stati, nei quali esistono minoranze etniche, religiose, o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze non possono essere privati del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo».

²⁹⁸ Nel *General Comment* n. 23 (CCPR *General Comment No. 23: The rights of minorities* (Art. 27), 08/04/1994, su www.unhchr.ch) si specifica: « With regard to the exercise of the cultural rights protected under article 27, the Committee observes that culture manifests itself in many forms, including a particular way of life associated with the use of land resources, especially in the case of indigenous peoples. That right may include such traditional activities as fishing or hunting and the right to live in reserves protected by law. 5/ The enjoyment of those rights may require positive legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them».

Si veda ad esempio il caso *Länsman et al. v. Finland*, Communication No. 511/1992, U.N. Doc. CCPR/C/52/D/511/1992 (1994) (su www1.umn.edu) dove si legge: «It is undisputed that the authors are members of a minority within the meaning of article 27 and as such have the right to enjoy their own culture; it is further undisputed that reindeer husbandry is an essential element of their culture. In this context, the Committee recalls that economic activities may come within the ambit of article 27, if they are an essential element of the culture of an ethnic community. 9.3 The right to enjoy one's culture cannot be determined in abstracto but has to be placed in context. In this connection, the Committee observes that article 27 does not only protect traditional means of livelihood of national minorities, as indicated in the State party's submission. Therefore, that the authors may have adapted their methods of reindeer herding over the years and practice it with the help of modern technology does not prevent them from invoking article 27 of the Covenant. Furthermore, mountain Riutusvaara continues to have a spiritual significance relevant to their culture. The Committee also notes the concern of the authors that the quality of slaughtered reindeer could be adversely affected by a disturbed environment».

²⁹⁹ Articolo 26: «Tutti gli individui sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge. A questo riguardo, la legge deve proibire qualsiasi discriminazione e garantire a tutti gli individui una tutela eguale ed effettiva contro ogni discriminazione, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione».

³⁰⁰ Il primo è realizzato mediante l'esame dei rapporti periodici che gli Stati aderenti al Patto redigono sul modo in cui vengono garantiti i diritti civili e politici a livello nazionale. Il Comitato esamina ciascun rapporto e indirizza le proprie raccomandazioni allo Stato parte sotto forma di "osservazioni conclusive". Il meccanismo di controllo è invece attuato nelle modalità previste dal *Protocollo Opzionale relativo al Patto internazionale sui diritti civili e politici* il quale che autorizza il Comitato a ricevere e considerare le comunicazioni individuali. Cfr. il *Protocollo Opzionale relativo al Patto internazionale sui diritti civili e politici* adottato il 1966, entrato in vigore il 1976. Stati Parti al 1° gennaio 2013: 114. Hanno receduto dal trattato: Giamaica (dal 1997); Trinidad e Tobago (dal 2000) su <http://unipd-centrodirittumani.it>.

³⁰¹ Per un approfondimento dei casi accennati in questo paragrafo, cfr. C. GOLAY, *cit.*, pp. 174-178.

³⁰² HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Consideration of reports submitted by states parties under article 40 of the covenant. Concluding observations of the human rights committee. United states of America - CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1*, 18 December 2006: «13. The Committee is concerned with the fact that the State party has authorized for some time the

Il diritto dei detenuti di essere trattati con umanità e dignità (art. 10 par. 1) è stato invece violato in diversi casi tra cui si ricordano quelli evidenziati:

- nelle *Osservazioni finali* rivolte al Sudafrica nel 2006, nelle quali il Comitato evidenziava che «The State party should ensure that conditions of detention in the country's prisons are compatible with the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners and that all prisoners are adequately fed»³⁰³;

- nelle *Osservazioni finali* fatte all'Ukraina sempre nel 2006 nelle quali si affermava che «The State party should guarantee the right of detainees to be treated humanely and with respect for their dignity, particularly by relieving overcrowding, providing hygienic facilities, and assuring access to health care and adequate food»³⁰⁴;

- nelle Osservazioni finali rivolte all'Italia nel 2006, relative all'insoddisfacente condizione di accesso al cibo dei rifugiati e ospiti dei centri di prima accoglienza di Lampedusa³⁰⁵.

Tra la tipologia delle *comunicazioni individuali*, si può invece ricordare:

- il caso *Mukong vs. Cameroon* in cui si esplicita che le condizioni di detenzione del signor Mukong, che non aveva ricevuto cibo durante numerosi giorni, rappresentano un trattamento crudele, inumano e degradante, in violazione dell'art. 7 del Patto³⁰⁶;

use of enhanced interrogation techniques, such as prolonged stress positions and isolation, sensory deprivation, hooding, exposure to cold or heat, sleep and dietary adjustments, 20-hour interrogations, removal of clothing and deprivation of all comfort and religious items, forced grooming, and exploitation of detainees' individual phobias (...)The State party should ensure that any revision of the Army Field Manual only provides for interrogation techniques in conformity with the international understanding of the scope of the prohibition contained in article 7 of the Covenant; the State party should also ensure that the current interrogation techniques or any revised techniques are binding on all agencies of the United States Government and any others acting on its behalf; the State party should ensure that there are effective means to follow suit against abuses committed by agencies operating outside the military structure and that appropriate sanctions be imposed on its personnel who used or approved the use of the now prohibited techniques; the State party should ensure that the right to reparation of the victims of such practices is respected; and it should inform the Committee of any revisions of the interrogation techniques approved by the Army Field Manual».

Tali osservazioni non si riferiscono ancora al caso Guantanamo trattato nel paragrafo successivo.

³⁰³ HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Osservazione finale del Comitato dei dritti dell'Uomo alla Repubblica centrafricana* (CCPR/C/CAF/CO/2 27 July 2006 su www.unhcr.ch) Per una rassegna della ulteriore casistica su questa norma, dal punto di vista del diritto al cibo, cfr. C. GOLAY, *Op. cit.*, pp.154-155 nota 613, 614 e pp. 174-178.

³⁰⁴ Cfr. HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Osservazione finale del Comitato dei dritti dell'Uomo all'Ukraina* – CCPR/C/UKR/CO/6 - 28 November 2006 su www.cccprcentre.org).

³⁰⁵ HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Consideration of reports submitted by states parties under article 40 of the covenant. Concluding observations of the human rights committee. Italy*. CCPR/C/ITA/CO/5 24 April 2006 «15. The Committee, while taking note of the denials by the State party, is concerned by numerous allegations that foreigners held in the temporary stay and assistance centre for foreigners (CPTA) of Lampedusa are not properly informed of their rights, do not have access to a lawyer and face collective expulsion. Notwithstanding the difficulties encountered by the Italian authorities due to the high numbers of migrants arriving in Lampedusa, the Committee is concerned that some asylum-seekers may have been denied the right to apply for asylum. 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, and about the fact that regular independent inspections do not seem to be carried out in CPTAs (arts. 7, 10 and 13). The State party should keep the Committee closely informed about the ongoing administrative and judicial inquiries into these matters, and take all necessary action to ensure the respect of its obligations under articles 7, 10 and 13 of the Covenant. The Committee recalls the absolute nature of the right of each person not to be expelled to a country where he/she may face torture or ill-treatment, and the obligation of the State party, consequently and in all circumstances, to ensure that the situation of each migrant is processed individually. The State party should provide the Committee with detailed information on the readmission agreements concluded with other countries, in particular with the Libyan Arab Jamahiriya, and the guarantees, if any, that such agreements contain regarding the rights of deported persons».

³⁰⁶ Per tale violazione la Corte richiede allo Stato, a titolo di riparazione, il pagamento di un compenso per non aver garantito l'accesso a condizioni di vita dignitose. Cfr. *Caso Womah Mukong v. Cameroon*, Communication No. 458/1991, U.N. Doc. CCPR/C/51/D/458/1991 (1994): «3 As to the conditions of detention in general, the Committee observes that certain minimum standards regarding the conditions of detention must be observed regardless of a State party's level of development. These include, in accordance with Rules 10, 12, 17, 19 and 20 of the U.N. Standard

- il caso *Lantsova vs Federazione Russia*, nel quale la Corte osserva che il decesso del signor Lantsova in un centro di detenzione sovraffollato, senza l'accesso a un cibo adeguato né a servizi sanitari, violava l'art. 10.1 del Patto³⁰⁷.

Con riguardo al diritto delle minoranze a nutrirsi secondo la propria cultura (art. 27), è di rilievo il caso *Länsman et al. v. Finland*, nel quale il Comitato affermò che tale disposizione non si limita a proteggere tradizionali mezzi di sussistenza delle minoranze nazionali ma anche i metodi tradizionali di allevamento delle renne³⁰⁸.

Nel caso *Mahuika et C vs. Nuova Zelanda* il Comitato, pur non riscontrando violazione dell'art. 27 Patto da parte dello Stato, ha affermato che la pesca costituisce un elemento essenziale della cultura Maori³⁰⁹.

1.4. Dall'aiuto all'assistenza alimentare: la Food Assistance Convention

La *Convenzione sull'aiuto alimentare*, sottoscritta nel 1999, era un trattato internazionale che obbligava i suoi membri a fornire aiuti alimentari ai paesi in via di sviluppo o l'equivalente in denaro³¹⁰.

Minimum Rules for the Treatment of Prisoners [Adopted by the First U.N. Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, held in Geneva in 1955, and approved by ECOSOC in its Resolutions 663C (XXIV) of 31 July 1957 and 2076 (LXII) of 13 May 1977.], minimum floor space and cubic content of air for each prisoner, adequate sanitary facilities, clothing which shall be in no manner degrading or humiliating, provision of a separate bed, *and provision of food of nutritional value adequate for health and strength*. It should be noted that these are minimum requirements which the Committee considers should always be observed, even if economic or budgetary considerations may make compliance with these obligations difficult. It transpires from the file that these requirements were not met during the author's detention in the summer of 1988 and in February/March 1990». Per un commento a questa comunicazione cfr. C. GOLAY, *Op. cit.*, p. 175.

³⁰⁷ A titolo di compensazione il Comitato richiedeva che la Russia versasse un fondo alla vedova del deceduto. Cfr. Caso *Ms. Yekaterina Pavlovna Lantsova v. The Russian Federation*, Communication No. 763/1997, U.N. Doc. CCPR/C/74/D/763/1997 (2002): «9.1. Regarding the conditions of detention, the Committee notes that the State party concedes that prison conditions were bad and that detention centres at the time of the events held twice the intended number of inmates. The Committee also notes the specific information received from the author, in particular that the prison population was, in fact, five times the allowed capacity and that the conditions in Matrosskaya Tishina prison were inhuman, because of poor ventilation, inadequate food and hygiene. The Committee finds that holding the author's son in the conditions prevailing at this prison during that time entailed a violation of his rights under article 10, paragraph 1 of the Covenant» Per un commento a questa comunicazione cfr. C. GOLAY, *op. cit.*, p. 175.

³⁰⁸ Cfr. il caso *Länsman et al. v. Finland*, Communication No. 511/1992, U.N. Doc. CCPR/C/52/D/511/1992 (1994) in www1.umn.edu: «It is undisputed that the authors are members of a minority within the meaning of article 27 and as such have the right to enjoy their own culture; it is further undisputed that reindeer husbandry is an essential element of their culture. In this context, the Committee recalls that economic activities may come within the ambit of article 27, if they are an essential element of the culture of an ethnic community. 9.3 The right to enjoy one's culture cannot be determined in abstracto but has to be placed in context. In this connection, the Committee observes that article 27 does not only protect traditional means of livelihood of national minorities, as indicated in the State party's submission. Therefore, that the authors may have adapted their methods of reindeer herding over the years and practice it with the help of modern technology does not prevent them from invoking article 27 of the Covenant. Furthermore, mountain Riutusvaara continues to have a spiritual significance relevant to their culture. The Committee also notes the concern of the authors that the quality of slaughtered reindeer could be adversely affected by a disturbed environment».

³⁰⁹ Cfr. *Apirana Mahuika e altri c. Nuova Zelanda* del 2000 (HRC, *Apirana Mahuika et al. v. New Zealand*, Communication No 547/1993, 27 ottobre 2000, UN Doc. CCPR/C/70/D/547/1993).

³¹⁰ Cfr. il testo della convenzione su www.foodaidconvention.org. Obiettivi della Convenzione erano: contribuire alla sicurezza alimentare mondiale e migliorare la capacità della comunità internazionale di far fronte a situazioni di emergenza alimentare e altri bisogni alimentari dei paesi in via di sviluppo; effettuare un adeguato livello di aiuti alimentari disponibili su base prevedibile; incoraggiare i membri a garantire che l'aiuto alimentare fornito sia particolarmente diretto a ridurre la povertà e la fame delle popolazioni più vulnerabili, nel rispetto dello sviluppo dell'agricoltura di questi paesi. Alla 106ª sessione degli aiuti alimentari, i membri hanno convenuto di non prorogare la convenzione sull'aiuto alimentare del 1999. Pertanto, la convenzione è scaduta il 30 giugno 2012. Il 1 gennaio 2013, la convenzione relativa all'assistenza alimentare è entrata in vigore (cfr. nota *infra*).

Secondo gli osservatori più accreditati tale convenzione «non è stata capace di portare a termine tali impegni. Non esisteva un meccanismo per garantire che le risorse della FAC fossero stanziare ai paesi più bisognosi o che fossero di natura adeguata. E neppure esisteva il mezzo per accertarsi che i donatori rispettassero i propri obblighi»³¹¹. Anche sulla base di queste considerazioni, tale strumento è stato ora sostituito dal nuovo patto internazionale: *laa convenzione per l'assistenza alimentare*, siglata Londra nel 2012³¹².

Tale Convenzione ha i seguenti obiettivi:

- a) fornire un'assistenza alimentare alle popolazioni più vulnerabili nell'intento di migliorare l'accesso ad un'alimentazione adeguata, sicura e nutriente;
- b) garantire che l'assistenza alimentare alle popolazioni più vulnerabili sia appropriata, tempestiva, efficace, efficiente ;
- c) facilitare lo scambio di informazioni, la cooperazione e il coordinamento;

Passare dal concetto di “aiuto” a quello di “assistenza” è importante perché significa passare dall'idea di un beneficio, gentilmente concesso dai Paesi “ricchi” a quelli “poveri”, all'idea di accompagnamento ai processi di auto-sviluppo dei popoli affinché questi possano arrivare a garantire in via autonoma il diritto al cibo adeguato dei propri cittadini.

Non è un caso se nel preambolo di questa convenzione si enunci il concetto di “diritto al cibo adeguato”, espressione del tutto assente nel testo della convenzione precedente³¹³.

Negli strumenti di attuazione di questa Convenzione, si tiene conto della sostenibilità dell'accesso al cibo, onde evitare che il problema della sottoalimentazione resti nell'ambito dell'emergenza e dell'eccezionalità: vanno in tal senso le disposizioni che dichiarano l'assistenza alimentare come forma di intervento residuale e sussidiaria rispetto ad altre eventualmente più sostenibili o che prediligano forme di assistenza alimentare che evitino dipendenza dei beneficiari³¹⁴.

³¹¹ «I meccanismi di rendicontazione sono inadeguati per monitorare il rispetto degli impegni e degli obblighi da parte di tutti i governi, sia ricchi che poveri. Il CFS (*ndr*: Committee on World Food Security, uno dei comitati tecnici della FAO, il Comitato sulla Sicurezza Alimentare Mondiale nato come forum per analizzare e monitorare le politiche riguardanti qualsiasi aspetto della sicurezza alimentare mondiale) è stato fondato per sorvegliare l'attuazione del Piano d'Azione adottato dal Vertice Mondiale sull'Alimentazione nel 1996. Tuttavia, i resoconti sull'attività da parte dei governi sono spesso stati puramente simbolici e c'è stato scarso follow-up dei resoconti». Così OXFAM, *Colmare il divario. La riforma della governance globale della sicurezza alimentare*, (16 Novembre 2009) in www.oxfamitalia.org, p. 3.

³¹² Tale Convenzione è stata aperta alla firma delle seguenti parti: Argentina, Australia, Repubblica d' Austria, Regno del Belgio, Repubblica di Bulgaria, Canada, Repubblica di Croazia, Repubblica di Cipro, Repubblica ceca, Regno di Danimarca, Unione europea, Repubblica di Estonia, Repubblica di Finlandia, Repubblica francese, Repubblica federale Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Repubblica Italiana, Giappone, Repubblica di Lettonia, Repubblica di Lituania, Granducato di Lussemburgo, Repubblica di Malta, Regno dei Paesi Bassi, Regno di Norvegia, Repubblica di Polonia, Repubblica portoghese, Romania, Repubblica Slovacca, Repubblica di Slovenia, Regno di Spagna, Regno di Svezia, Confederazione svizzera, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, Stati Uniti d' America (art. 12). Il segretario generale delle Nazioni Unite ne è depositario (art. 18). Ai sensi dell'art. 15 entra in vigore il 1 gennaio 2013 se il 30 novembre 2012, cinque firmatari hanno depositato gli strumenti di ratifica, accettazione o approvazione. Condizione che si è verificata, pertanto dal 1 gennaio 2013 la Convenzione è in vigore (per visionare lo stato d'avanzamento delle firme cfr. <https://treaties.un.org>).

³¹³ Dal Preambolo: «Affermando che gli Stati hanno la responsabilità primaria per la propria sicurezza alimentare nazionale e, di conseguenza, la progressiva realizzazione del *diritto al cibo adeguato* enunciato dall' *Linee guida volontarie per sostenere la realizzazione progressiva del diritto a un'alimentazione adeguata nel contesto della sicurezza alimentare nazionale* della FAO (Food and Agriculture Organization delle Nazioni Unite), adottata dal Consiglio della FAO nel novembre 2004; (...) Facendo riferimento al diritto umanitario internazionale e ai principi umanitari fondamentali di umanità, imparzialità, neutralità e indipendenza ...» (traduzione in italiana a cura dell'autrice).

³¹⁴ Meritevoli di interesse sono anche i principi a cui si deve informare tale assistenza: comprare cibo e altri componenti sui mercati locali dei Paesi beneficiari (onde evitare che l'aiuto alimentare si trasformi in vantaggio economico dei produttori dei paesi industrializzati); soddisfare le esigenze alimentari sulla base dei bisogni dietetici e nutrizionali delle

Tutti questi elementi concorrono a delineare politiche mondiali di assistenza alimentare che sembrano essere sempre più strumentali alla realizzazione di un *diritto al cibo adeguato* nell'accezione fin qui delineata.

2. Il diritto al cibo nelle carte internazionali che tutelano le persone vulnerabili

In coerenza con una generale linea di tendenza alla settorializzazione e regionalizzazione dei diritti, anche il diritto al cibo è stato declinato sia in carte universali che proteggono categorie specifiche di individui, che in carte di rilievo regionale. Questi due fenomeni non sono da tutti ritenuti una sorta di "frantumazione dei diritti umani", ma molti ritengono che essi possono costituire un contributo al rafforzamento dell'universalità³¹⁵.

Con riguardo alla settorializzazione, vale la pena menzionare le convenzioni universali poste a tutela delle persone più vulnerabili che in modo più o meno esplicito tutelano il diritto al cibo di categorie specifiche di individui³¹⁶.

2.1. Le donne

Malgrado il ruolo centrale della donna nella realizzazione del diritto al cibo, sia in veste di produttrice che di preparatrice di alimenti (si pensi anche al particolare ruolo che ha nella fase di allattamento in cui le due funzioni sono unificate), le donne sono i soggetti più discriminati nell'accesso al cibo o alle risorse che permettono di procurarsi il cibo, in particolare la terra (per l'accesso diretto) e il reddito da lavoro (che consentirebbe un accesso indiretto).

La tutela di un accesso adeguato al cibo da parte delle donne è riconosciuto dal *General comment n. 12 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*³¹⁷ che, sulla base dell'art. 3 del Patto³¹⁸, al numero 26 così si esprime: «The strategy should give particular attention to the need to prevent discrimination in access to food or resources for food»³¹⁹. Anche il *General Comment n. 24* evidenzia l'interdipendenza tra il diritto al cibo e il diritto alla salute delle donne³²⁰.

Il diritto della donna a un accesso adeguato al cibo si fonda altresì sulla *Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne*³²¹, che all'art. 12 si

popolazioni più vulnerabili; coinvolgere i beneficiari e le altre parti interessate nella valutazione dei bisogni dei beneficiari; soprattutto rispettare la dignità dei beneficiari di assistenza alimentare.

³¹⁵ In tal senso A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Roma - Bari, Laterza 2010, 70-75. E' stato peraltro osservato che questo processo di *moltiplicazione per specificazione* si registra principalmente nell'ambito dei diritti sociali, mentre i diritti di libertà negativi *valgono generalmente per l'uomo astratto* (così N. BOBBIO, *op.cit.*, 69).

³¹⁶ Per quell che riguarda la regionalizzazione dei diritti cfr. *infra* cap. 4.

³¹⁷ *The right to adequate food (Art.11): 12/05/1999. E/C.12/1999/5. (General Comments)* su www.unhcr.ch.

³¹⁸ Art. 3: «Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a garantire agli uomini e alle donne la parità giuridica nel godimento di tutti i diritti economici, sociali e culturali enunciati nel presente Patto».

³¹⁹ Così continua il documento: «This should include: guarantees of full and equal access to economic resources, particularly for women, including the right to inheritance and the ownership of land and other property, credit, natural resources and appropriate technology; measures to respect and protect self-employment and work which provides a remuneration ensuring a decent living for wage earners and their families (as stipulated in article 7 (a) (ii) of the Covenant); maintaining registries on rights in land (including forests)».

³²⁰ CEDAW, *General Comment n. 24 - Women and health* : . 05/02/1999, in www.unhcr.ch dove si legge: «7. The Committee notes that the full realization of women's right to health can be achieved only when States parties fulfil their obligation to respect, protect and promote women's fundamental human right to nutritional well-being throughout their lifespan by means of a food supply that is safe, *nutritious* and adapted to local conditions. To this end, States parties should take steps to facilitate physical and economic *access to productive resources, especially for rural women, and to otherwise ensure that the special nutritional needs* of all women within their jurisdiction are met».

³²¹ Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1979. Entrata in vigore internazionale il 3 settembre 1981. - Stati Parti al 1° luglio 2011: 187. In Italia l'autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione sono stati dati con legge n. 132 del 14 marzo 1985 (Gazzetta Ufficiale n. 89 S.O. del 15 aprile 1985). Per il testo in italiano della convenzione cfr. <http://unipd-centrodiritiumani.it>.

occupa di tutelare in modo particolare il diritto al cibo della donna durante la gravidanza, al momento del parto e dopo il parto³²². L'art. 14³²³, inoltre, richiede un eguale trattamento delle donne nella riforma agraria e le protegge dalla discriminazione nell'accesso alle terre, mentre l'art. 16 tutela le pari opportunità nel matrimonio con riguardo al diritto di proprietà fondiaria³²⁴. Inoltre è riconosciuto uno speciale diritto di protezione delle donne in caso di conflitto armato nell'ambito del diritto umanitario³²⁵.

Anche la Convenzione sui diritti delle donne prevede un sistema di *reporting* ed il Comitato può esprimere alcune *Osservazioni finali*. Tra queste si segnala quelle indirizzate alla Repubblica del Congo, in cui si richiede di eliminare le discriminazioni culturali che impediscono alle donne di accedere a un'alimentazione adeguata³²⁶.

Ai sensi dell'art. 2³²⁷ il *Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni nei confronti delle donne* può ricevere anche denunce individuali, ma fino ad ora non risultano denunce che evidenziano lamentele sul diritto al cibo³²⁸.

³²² Art. 12. «1. Gli Stati Parti prenderanno tutte le misure adeguate per eliminare la discriminazione nei confronti delle donne nel campo delle cure sanitarie al fine di assicurare loro, in condizione di parità con gli uomini, i mezzi per accedere ai servizi sanitari, compresi quelli che si riferiscono alla pianificazione familiare. 2. Nonostante quanto disposto nel paragrafo 1 del presente articolo, gli Stati Parti forniranno alle donne, durante la gravidanza, al momento del parto e dopo il parto, i servizi appropriati e, se necessario, gratuiti, ed una *alimentazione adeguata sia durante la gravidanza che durante l'allattamento*».

³²³ Art. 14. «1. Gli Stati Parti tengono conto dei problemi particolari che sono propri alle donne delle zone rurali e del ruolo importante che queste donne hanno per la sopravvivenza economica della loro famiglia, particolarmente grazie al loro lavoro nei settori non monetari dell'economia, e prendono ogni misura adeguata per garantire l'applicazione delle disposizioni della presente Convenzione alle donne delle zone rurali. 2. Gli Stati Parti prendono ogni misura adeguata per *eliminare la discriminazione nei confronti delle donne nelle zone rurali* al fine di assicurare, su base di parità tra uomo e donna la loro partecipazione allo sviluppo rurale ed ai suoi benefici, in particolare garantendo loro il diritto:

- a) di partecipare pienamente all'elaborazione ed all'esecuzione dei piani di sviluppo ad ogni livello;
- b) di poter accedere a servizi appropriati nel campo della sanità, comprese le informazioni, i consigli ed i servizi in materia di pianificazione familiare;
- c) di beneficiare direttamente dei programmi di sicurezza sociale;
- d) di ricevere ogni tipo di formazione e di educazione, scolastica e non, compresi i programmi di alfabetizzazione funzionale e di poter beneficiare di tutti i servizi comunitari e di volgarizzazione, anche per accrescere le loro competenze tecniche;
- e) di organizzare gruppi di mutuo soccorso e cooperative, al fine di consentire l'uguaglianza di opportunità nel campo economico sia per il lavoro salariato che per il lavoro autonomo;
- f) di partecipare ad ogni attività comunitaria;
- g) 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;
- h) di beneficiare di condizioni di vita decenti, in particolare per quanto concerne l'alloggio, condizioni igienico-sanitarie, *la fornitura dell'acqua* e dell'elettricità, i trasporti e le comunicazioni».

³²⁴ Art. 16. «Gli Stati Parti prendono tutte le misure adeguate per eliminare la discriminazione nei confronti della donna in tutte le questioni derivanti dal matrimonio, e nei rapporti familiari e, in particolare, assicurano, in condizioni di parità con gli uomini: (...) h) gli stessi diritti ad ambedue i coniugi in *materia di proprietà*, di acquisizione, gestione, amministrazione, godimento e disponibilità dei beni, tanto a titolo gratuito quanto oneroso».

³²⁵ Art. 89 ult co. della Convenzione IV relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra (Ginevra, 12 agosto 1949. Entrata in vigore internazionale: 21 ottobre 1950- Autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione in Italia dati con legge n. 1739 del 27 ottobre 1951 (Gazzetta Ufficiale n. 53 Suppl. Ord. del 1 marzo 1952) su www.icrc.org e su <http://unipd-centrodirittumani.it> (lingua italiana) : «Le donne incinte e le puerpere, come pure i fanciulli d'età inferiore ai quindici anni, riceveranno *supplementi di vitto* proporzionati ai loro bisogni fisiologici».

³²⁶ Cfr. *Osservazioni finali* indirizzate alla Repubblica del Congo 4/2/200 Doc nu a/55/38 part. I par 197 in cui si chiede allo stato di eliminare i tabù alimentari che impediscono alle donne di accedere in modo paritario al cibo.

³²⁷ Art. 2 CEDAW: «Le comunicazioni potranno essere presentate a titolo individuale o a nome di gruppi di persone, le quali rientrino nella giurisdizione di uno Stato Parte, che lamentino di essere stati vittime della violazione di uno qualsiasi dei diritti esposti nella Convenzione da parte di quello Stato Parte. Laddove una comunicazione venga presentata per conto di un individuo o di un gruppo di persone, questo avverrà con il loro consenso a meno che, nel caso



Donne e cibo (©mb2007)

2.2. I fanciulli

Sebbene tutte le norme internazionali di tutela del diritto al cibo (in particolare l'art. 25 della *Dichiarazione dei diritti umani* e l'art. 11 del *Patto sui diritti economici, sociali e culturali*) siano dirette sia agli adulti che ai fanciullo, la *Convenzione sui diritti del fanciullo*³²⁹ protegge in modo specifico i diritti dei bambini, incluso quello al cibo, tutelato attraverso gli artt. 27³³⁰, 24³³¹ e 6³³². I

di una mancanza di tale consenso, l'autore della comunicazione non possa comunque dimostrare di agire in sua, o loro, rappresentanza».

³²⁸ La circostanza che non vi sia stata ancora denuncia alcuna può derivare dal fatto che non c'è stata ancora l'occasione di valutare un caso concreto; questo non significa che il diritto al cibo non sia giustiziabile ma solo che, pur non essendosene ancora configurata la fattispecie, tale rimedio sussiste ed è percorribile. Così C. GOLAY, *op. cit.*, p. 173.

³²⁹ La Convenzione adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 44/25 del 20 novembre 1989, entrata in vigore internazionale il 2 settembre 1990, è stata autorizzata alla ratifica e ordine di esecuzione in Italia dati con legge 27 maggio 1991, n. 176 (Gazzetta Ufficiale n 135 S.O. dell'11 giugno 1991). Stati Parti al 1° luglio 2011: 193. Cfr. il testo italiano su www.unicef.it. La Convenzione sui diritti del fanciullo non prevede, al momento, un sistema di giustiziabilità, anche se il Comitato ha affermato in diverse occasioni la giustiziabilità del diritto al cibo adeguato. COMITATO PER I DIRITTI DEI FANCIULLI, *General comment No. 5 (2003) General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6) DOCNU CRC/GC/2003/5 par 6*: « the Committee believes that economic, social and cultural rights, as well as civil and political rights, should be regarded as justiciable».

³³⁰ Art. 27: «1. Gli Stati Parti riconoscono il diritto di ogni fanciullo ad un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale. 2. Spetta ai genitori o ad altre persone che hanno l'affidamento del fanciullo la responsabilità fondamentale di assicurare, entro i limiti delle loro possibilità e dei loro mezzi finanziari, le condizioni di vita necessarie allo sviluppo del fanciullo. 3. Gli Stati Parti adottano adeguati provvedimenti, in considerazione delle condizioni nazionali e compatibilmente con i loro mezzi, per aiutare i genitori ed altre persone aventi la custodia del fanciullo di attuare questo diritto ed offrono, se del caso, un'assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio. 4. Gli Stati Parti adottano ogni adeguato provvedimento al fine di provvedere al recupero della *pensione alimentare* del fanciullo presso i suoi genitori o altre persone aventi una responsabilità finanziaria nei suoi confronti, sul loro territorio o all'estero». Per un commento più ampio di tale disposizione e la descrizione dei suoi contenuti, delle responsabilità degli obbligati (parenti e stati) cfr. A. EIDE, *A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child – Article 27. The Right to an Adequate Standard of Living cit.*

bambini godono di speciale protezione nel godimento del diritto al cibo anche in tempo di guerra³³³, mentre la dottrina ritiene che non sia stato messo in luce in modo sufficiente il legame tra fame e reclutamento dei bambini nei conflitti armati³³⁴.

2.3. Le carte che vietano discriminazioni (razziali, religiose o per disabilità)

Non vi è un esplicito riferimento al diritto al cibo adeguato nella *Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale*³³⁵, ma la dottrina ritiene che questa Convenzione abbia consacrato numerosi diritti interdipendenti dal diritto al cibo: il diritto a una remunerazione equa e soddisfacente (art. 5e, I) o il diritto alla sicurezza sociale e ai servizi sociali (art. 5e, IV) nonché il diritto alla proprietà di tutte le persone, sia singole che associate (art. 5d, V).

Dal punto di vista dell'accesso al cibo, va segnalata l'interpretazione della *Raccomandazione generale n. 20*³³⁶ dove si specifica che l'art. 5 implica per gli Stati l'obbligo di lottare contro la discriminazione nel godimento di tutti i diritti sociali (il cui elenco non costituisce un *numerus clausus*) e in particolare si può ritenere che vada garantito un accesso non discriminatorio alle risorse produttive come la terra da parte delle persone vulnerabili, in particolare quelle autoctone³³⁷.

³³¹ Art. 24: «2. Gli Stati Parti si sforzano di garantire l'attuazione integrale del summenzionato diritto ed in particolare, adottano ogni adeguato provvedimento per: a) diminuire la mortalità tra i bambini lattanti ed i fanciulli; b) assicurare a tutti i minori l'assistenza medica e le cure sanitarie necessarie, con particolare attenzione per lo sviluppo delle cure sanitarie primarie; c) *lottare contro la malattia e la malnutrizione*, anche nell'ambito delle cure sanitarie primarie, in particolare mediante l'utilizzazione di tecniche agevolmente disponibili e la *fornitura di alimenti nutritivi e di acqua potabile*, tenendo conto dei pericoli e dei rischi di inquinamento dell'ambiente naturale; d) garantire alle madri adeguate cure prenatali e postnatali; e) fare in modo che tutti i gruppi della società, in particolare i genitori ed i minori, *ricevano informazioni sulla salute e sulla nutrizione del minore, sui vantaggi dell'allattamento al seno, sull'igiene e sulla salubrità dell'ambiente, sulla prevenzione degli incidenti e beneficino di un aiuto che consenta loro di mettere in pratica tali informazioni*; f) sviluppare le cure sanitarie preventive, i consigli ai genitori e l'educazione ed i servizi in materia di pianificazione familiare».

³³² Art. 6: «1. Gli Stati Parti riconoscono che ogni fanciullo ha un diritto inerente alla vita. 2. Gli Stati Parti assicurano in tutta la misura del possibile la sopravvivenza e lo sviluppo del fanciullo» in www.unicef.it.

³³³ Art. 89 ult co. della Convenzione IV relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra *cit*: «... i fanciulli d'età inferiore ai quindici anni, riceveranno supplementi di *vitto* proporzionati ai loro bisogni fisiologici».

³³⁴ Cfr. sul punto . GOLAY, J. ZIEGLER, C. MAHON, S.A. WAY, *The Fight for the Right to Food*, cit., p. 33. A riguardo si ricorda che alla Convenzione sui diritti dell'infanzia si affiancano due Protocolli opzionali approvati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2000 e ratificati dall'Italia con legge 11 marzo 2002, n. 46: *Ratifica ed esecuzione dei protocolli opzionali alla Convenzione dei diritti del fanciullo, concernenti rispettivamente la vendita dei bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini ed il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, fatti a New York il 6 settembre 2000* su www.unicef.it.

³³⁵ La Convenzione adottata dall'Assemblea Generale il 21 dicembre 1965. Entrata in vigore internazionale: 4 gennaio 1969. - Stati Parti al 1° gennaio 2013: 175, è stata autorizzata alla ratifica e ordine di esecuzione in Italia con legge n. 654 del 13 ottobre 1975 (*Gazzetta Ufficiale* n. 337 del 23 dicembre 1975). Data della ratifica: 5 gennaio 1976 (*Gazzetta Ufficiale* n. 56 del 3 marzo 1976). Testo in italiano su unipd-centrodirittumani.it. Ai sensi dell'art. 14 («1. Ogni Stato contraente può dichiarare in ogni momento di riconoscere al Comitato la competenza di ricevere ed esaminare comunicazioni provenienti da persone o da gruppi di persone sotto la propria giurisdizione che si lamentano di essere vittime di una violazione, da parte del detto Stato contraente, di uno qualunque dei diritti sanciti dalla presente Convenzione. Il Comitato non può ricevere le comunicazioni relative ad uno Stato contraente che non abbia fatto una tale dichiarazione»), il Comitato contro la discriminazione razziale può ricevere anche denunce individuali, ma fino ad ora non risultano denunce che evidenziano lamentele sul diritto al cibo. Tale circostanza non significa che il diritto al cibo non sia giustiziabile in questa sede ma solo che al momento non è stata attivata nessuna procedura di tutela: comunque resta un rimedio percorribile. Così C. GOLAY, *Op. cit.*, p. 173.

³³⁶ COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION, *General Recommendation 20, The guarantee of human rights free from racial discrimination (Forty-eighth session, 1996)*, U.N. Doc. A/51/18, annex VIII at 124 (1996), - *General Recommendation XX(48) on Article 5* – su www1.umn.edu.

³³⁷ Cfr. ad es. l'art. 1: «1. Nella presente Convenzione, l'espressione "discriminazione razziale" sta ad indicare ogni distinzione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore

Non vi è un esplicito riferimento al diritto al cibo adeguato neanche nella *Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme d'intolleranza e di discriminazione fondate sulla religione o il credo*³³⁸, ma si ritiene che la libertà di seguire specifiche regole alimentari religiose sia espressione della libertà di culto, tutelata all'art. 6 sia come libertà di professare un culto, sia come libertà di osservare i giorni di riposo e di celebrare le festività ed i riti di culto secondo i precetti (anche alimentari) della propria religione o credo.

Nella *Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità* è tutelato in maniera esplicita il diritto al cibo adeguato in almeno due disposizioni: l'art. 28 che lo tutela nell'ambito del diritto a un livello di vita adeguato³³⁹, mentre l'art. 25, invece, chiede che sia prevenuto il rifiuto discriminatorio di cibo o fluidi sulla base della disabilità³⁴⁰.

2.4. I contadini e i pescatori

I diritti di contadini e pescatori sono tutelati, con riguardo ai primi, dalle norme internazionali che tutelano il diritto all'accesso alla terra e che tematizzano la questione della riforma agraria, in particolare si segnalano: l'art. 11 del *Patto internazionale sui diritti sociali politici ed economici*³⁴¹; il *General comments* n. 12, dove si chiarisce che il diritto al cibo richiede l'accesso fisico ed economico alle risorse, come la terra³⁴²; la *Convenzione per i diritti delle donne*³⁴³; la *Dichiarazione FAO di Roma del 1996*³⁴⁴.

della vita pubblica. 2. La presente Convenzione non si applica alle distinzioni, esclusioni, restrizioni o trattamenti preferenziali stabiliti da uno Stato Parte della Convenzione a seconda che si tratti di propri cittadini o dei non-cittadini. 3. Nessuna disposizione della presente Convenzione può essere interpretata come contrastante con le disposizioni legislative degli Stati Parti della Convenzione e che si riferiscono alla nazionalità, alla cittadinanza o alla naturalizzazione, a condizione che tali disposizioni, non siano discriminatorie nei confronti di una particolare nazionalità. 4. Le speciali misure adottate al solo scopo di assicurare convenientemente il progresso di alcuni gruppi razziali od etnici o di individui cui occorra la protezione necessaria per permettere loro il godimento e l'esercizio dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in condizioni di eguaglianza, non sono considerate misure di discriminazione razziale, a condizione tuttavia che tali misure non abbiano come risultato la conservazione di diritti distinti per speciali gruppi razziali e che non vengano tenute in vigore una volta che siano raggiunti gli obiettivi che si erano prefisse».

³³⁸ Dichiarazione adottata il 25/11/1981 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione 36/55 del 25 novembre 1981. Testo in italiano su unipd-centrodirittiumani.it.

³³⁹ Art. 28. Adeguato livello di vita e protezione sociale « 1. 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 discriminazioni fondate sulla disabilità».

³⁴⁰ Articolo 25. Salute. Gli Stati Parti riconoscono che le persone con disabilità hanno il diritto di godere del più alto standard conseguibile di salute, senza discriminazioni sulla base della disabilità. Gli Stati Parti devono prendere tutte le misure appropriate per assicurare alle persone con disabilità l'accesso ai servizi sanitari che tengano conto delle specifiche differenze di genere, inclusi i servizi di riabilitazione collegati alla sanità. In particolare, gli Stati Parti dovranno: (...) f) prevenire il rifiuto discriminatorio di assistenza medica o di cure e servizi sanitari o di cibo e fluidi sulla base della disabilità».

³⁴¹ «Gli Stati parti del presente Patto, riconoscendo il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, adotteranno, individualmente e attraverso la cooperazione internazionale, tutte le misure, e fra queste anche programmi concreti, che siano necessarie: a) per *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*».

³⁴² Cfr. Par. n. 12 («Availability refers to the possibilities either for *feeding oneself directly from productive land or other natural resources*, or for well functioning distribution, processing and market systems that can move food from the site of production to where it is needed in accordance with demand») e n. 26: («*The strategy should give particular attention to the need to prevent discrimination in access to food or resources for food*. This should include: guarantees of full and equal access to economic resources, particularly for women, including the right to inheritance and the ownership of land and other property, credit, natural resources and appropriate technology; measures to respect and

Per i pescatori e gli itticoltori si può far riferimento al *Codice di condotta della FAO* adottato dalla Conferenza FAO nel 1995³⁴⁵.

Si segnala a tal proposito la recente decisione della Commissione sulla Sicurezza Alimentare Mondiale (CFS)³⁴⁶, che ha adottato le nuove *Direttive Volontarie per una Governance Responsabile dei Regimi di Proprietà Applicabili alla Terra, alla Pesca e alle Foreste nel Contesto della Sicurezza Alimentare Nazionale*³⁴⁷; queste tracciano i principi e le pratiche a cui governi possono far riferimento nell'amministrare i diritti di proprietà sulla terra e sulle risorse ittiche e forestali. Lo scopo delle direttive è quello di promuovere la sicurezza alimentare e lo sviluppo sostenibile, migliorando la garanzia dei diritti di accesso alle risorse di terra, foreste e acque e proteggendo i diritti di milioni di persone spesso in condizioni di estrema povertà. Sul fenomeno del cosiddetto "accaparramento delle terre"³⁴⁸, tali direttive riconoscono che gli investimenti responsabili da parte del pubblico e del privato sono indispensabili per migliorare la sicurezza alimentare, esse raccomandano anche che vengano messi in atto meccanismi di tutela che preservino i diritti di proprietà delle popolazioni locali dai rischi derivanti dalle acquisizioni di larga-scala, e che difendano i diritti umani, i mezzi di sussistenza, la sicurezza alimentare e l'ambiente. La direttiva ritiene che gli Stati dovrebbero promuovere sistemi di investimento che non si traducono in acquisizioni di terre su larga-scala, i quali dovrebbero anche promuovere obiettivi di politica nazionale quali il miglioramento della sicurezza alimentare locale, l'eradicazione della povertà, la

protect self-employment and work which provides a remuneration ensuring a decent living for wage earners and their families (as stipulated in article 7 (a) (ii) of the Covenant); maintaining registries on rights in land (including forests)».

³⁴³ Art. 14.2. «Gli Stati Parti prendono ogni misura adeguata per eliminare la discriminazione nei confronti delle donne nelle zone rurali al fine di assicurare, su base di parità tra uomo e donna la loro partecipazione allo sviluppo rurale ed ai suoi benefici».

³⁴⁴ Objective 1.2: «To ensure stable economic conditions and implement development strategies which encourage the full potential of private and public, individual and collective initiatives for sustainable, equitable, economic and social development which also integrate population and environmental concerns. To this end, governments, and as appropriate, in partnership with all actors of civil society, will: (b) Establish legal and other mechanisms, as appropriate, that advance *land reform*, recognize and protect *property, water, and user rights, to enhance access for the poor and women to resources*. Such mechanisms should also promote conservation and sustainable use of natural resources (such as land, water and forests), lower risks, and encourage investment». Objective 2.1: «To pursue poverty eradication, among both urban and rural poor, and *sustainable food security for all* as a policy priority and to promote, through sound national policies, secure and gainful employment and equitable and *equal access to productive resources such as land, water* and credit, so as to maximize the incomes of the poor. To this end, governments, in partnership with all actors of civil society, as appropriate, will: (c) Adopt policies that create conditions which encourage stable *employment, especially in rural areas*, including off-farm jobs, so as to provide sufficient earnings to facilitate the purchase of basic necessities, as well as encourage labour intensive technologies where appropriate; (d) *Pursue sound economic, agriculture, fisheries, forestry and land reform policies* that will permit farmers, fishers, foresters and other food producers, particularly women, to earn a fair return from their labour, capital and management, and encourage conservation and sustainable management of natural resources including in marginal areas; (e) *Improve equal access, by men and women, to land and other natural and productive resources*, in particular, where necessary, through the effective *implementation of land reform and the promotion of efficient utilization of natural and agricultural resources* and resettlement on new lands, where feasible; (f) *Promote access, by farmers and farming communities, to genetic resources for food and agriculture*».

³⁴⁵ Cfr. in particolare l'art. 6.18 «Recognizing the important contributions of artisanal and small-scale fisheries to employment, *income and food security*, States should appropriately protect *the rights* of fishers and fishworkers, particularly those engaged in subsistence, small-scale and artisanal fisheries, *to a secure and just livelihood*, as well as preferential access, where appropriate, to traditional fishing grounds and resources in the waters under their national jurisdiction» La versione integrale del documento è scaricabile su www.fao.org.

³⁴⁶ La CFS è un organismo intergovernativo ad alto livello che si occupa di sicurezza alimentare mondiale. Opera come forum di discussione, coordinamento e convergenza politica all'interno del sistema delle Nazioni Unite, dove affronta le cause di fondo di fame e malnutrizione: cfr. www.fao.org.

³⁴⁷ Il documento, adottato il 12 maggio 2012, è consultabile sul seguente sito: www.fao.org.

³⁴⁸ Cfr. *supra* Introduzione, par. 1.

creazione di posti di lavoro, nonché «creare vantaggi per il paese e la sua gente, in particolare i poveri e i più vulnerabili³⁴⁹».

2.5. I popoli indigeni

Il sistema di tutela del diritto al cibo dei popoli indigeni è considerato dalla dottrina relativamente debole³⁵⁰.

La *Convenzione n. 169 dell'ILO*³⁵¹ riconosce il diritto alla terra delle popolazioni indigene nonché il diritto a partecipare alle consultazioni che precedono qualsiasi esproprio di territori collocati nelle loro proprietà.

La *Dichiarazione di Atitlán* dell'Aprile 2002, adottata in occasione della Prima consultazione globale dei popoli indigeni, afferma d'altronde che negare il diritto al cibo alle popolazioni indigene significa non solo negare la loro sopravvivenza fisica, ma anche le loro culture, tradizioni, lingue, spiritualità³⁵².

Anche il *General Comments n. 12* è un'ulteriore fonte di tutela dei diritti dei popoli indigeni³⁵³.

Ulteriore tassello nel mosaico di tutela dei diritti di accesso alla terra delle popolazioni indigene è stato dato dalla recente approvazione delle *Linee guida volontarie sui regimi fondiari*³⁵⁴ che, tra le altre istanze, garantisce i diritti delle comunità indigene in materia fondiaria.

Anche se non tutela il diritto al cibo degli indigeni in modo esplicito, va comunque ricordato l'art. 1 della *Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni*³⁵⁵, il quale dichiara che le popolazioni indigene godono di tutti i diritti riconosciuti nelle disposizioni internazionali, comprese, pertanto, quelle che garantiscono il diritto al cibo adeguato³⁵⁶.

2.6. I rifugiati per fame

Autorevole dottrina³⁵⁷ ritiene che andrebbe considerata e meglio tutelata la categoria dei "rifugiati per la fame". definiti come «coloro che non emigrano volontariamente ma perché in stato di necessità: in questo senso si tratta di persone che versano in situazione completamente diversa da coloro che emigrano per ragioni economiche, ma volontariamente, per migliorare le loro condizioni di vita».

Allo stato attuale della tutela, i rifugiati per fame non hanno alcun diritto, nemmeno quello di c.d. *refoulement* in base al quale «nessuno Stato contraente potrà espellere o respingere (*refouler*)

³⁴⁹ Le linee guida affrontano un ampio spettro di questioni connesse al diritto di accedere al cibo in modo diretto, tra cui: il riconoscimento dei diritti fondiari; la registrazione e il trasferimento dei medesimi; l'accessibilità ai diritti di proprietà; la corretta gestione degli espropri e della restituzione delle terre a coloro che ne sono stati forzatamente privati in passato; i diritti delle comunità indigene; la trasparenza degli investimenti fondiari; i meccanismi di risoluzione delle dispute sui diritti di proprietà; il problema dell'espansione delle aree urbane verso le campagne.

³⁵⁰ Così J. ZIEGLER, C. GOLAY, C. MAHON, S.A. WAY, *The Fight for the Right to Food*, cit., p. 5.

³⁵¹ Cfr. C169 - *Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)* approvata il 27/6/1989, entrata in vigore il 5/9/1991 e ratificata da soli 20 stati, tra cui non figura l'Italia, su www.ilo.org in particolare gli artt. 13-17.

³⁵² Declaration of Atitlán, Guatemala - Indigenous Peoples' Consultation on the Right to Food: A Global Consultation Atitlán, Sololá, Guatemala, April 17 - 19, 2002 su www.fao.org: «... denial of the *Right to Food for Indigenous Peoples* not only denies us our physical survival, but also denies us our social organization, our cultures, traditions, languages, spirituality, sovereignty, and total identity; it is a denial of our collective indigenous existence».

³⁵³ Cfr. par. 13 GC: «A particular vulnerability is that of many indigenous population groups whose access to their ancestral lands may be threatened».

³⁵⁴ Cfr. *supra* par. 2.4.

³⁵⁵ Adottata il 13/9/2007 con Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 61/295, 13 settembre 2007. Testo in italiano in unipd-centrodirittiumani.it.

³⁵⁶ Art. 1. «I popoli indigeni, sia come collettività sia come persone, hanno diritto al pieno godimento di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali così come sono riconosciuti nella Carta delle Nazioni Unite, nella Dichiarazione Universale dei diritti umani e nella normativa internazionale sui diritti umani».

³⁵⁷ così J. ZIEGLER, C. GOLAY, C. MAHON, S.A. WAY, *The Fight for the Right to Food*, cit p. 66.

- in nessun modo - un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche»³⁵⁸.

Coloro che fuggono da situazioni di carestia grave per evitare i rischi di gravi violazioni del diritto di essere liberi dalla fame, non si trovano in alcuna situazione assimilabile a quella prevista dall'art. 33 della Convenzione, atteso che nel loro caso la vita è minacciata dalla insufficienza di cibo e non da discriminazioni dovute alla razza, religione o nazionalità (ipotesi tipizzate dalla norma).

2.7. I detenuti

Come si è avuto modo di accennare, il diritto al cibo è adeguato quando questo è disponibile e accessibile³⁵⁹. La storia ha mostrato che questi due elementi, essenziali per il godimento del diritto al cibo sono spesso negati proprio a coloro che maggiormente avrebbero bisogno di vederselo garantito, ovvero alle persone fisicamente, economicamente o socialmente più vulnerabili.

Tra i soggetti che presentano maggiori vulnerabilità nell'accesso a un cibo adeguato vi sono i detenuti e coloro che sono privati della libertà personale.

Protegge queste condizioni specifiche di vulnerabilità: la *Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*³⁶⁰, emanata nel 1984 sulla base dell'articolo 5 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo³⁶¹, l'art. 7 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici³⁶² e della *Dichiarazione sulla protezione di tutte le persone dalla tortura o da altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*, adottata dall'Assemblea generale il 9 dicembre 1975.

L'articolo 1 della Convenzione definisce la "tortura"³⁶³ mentre l'art. 16 invece vieta trattamenti inumani o degradanti³⁶⁴.

³⁵⁸ Art. 33 *Convenzione sullo status dei rifugiati* adottata il 28 luglio 1951 dalla Conferenza dei plenipotenziari sullo status dei rifugiati e degli apolidi emanata dalle Nazioni Unite, entrata in vigore internazionale: 22 aprile 1954; l'autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione in Italia sono stati dati con legge n. 722 del 24 luglio 1954 (Gazzetta Ufficiale n. 196 del 27 agosto 1954) in unipd-centrodirittiumani.it.

³⁵⁹ Cfr. *Supra* par. 1.1.

³⁶⁰ Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Ris. 39/46 del 10 dicembre 1984. Entrata in vigore internazionale: 26 giugno 1987. - Stati Parti al 1° gennaio 2013: 153. Cfr. il testo integrale su: <http://unipd-centrodirittiumani.it>. Questa convenzione è stata rafforzata dal *Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (2003)* (Adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione n. 57/199 del 9 gennaio 2003. Entrata in vigore internazionale: 22 giugno 2006. - Stati Parti al 29 aprile 2013: 68.) su cui cfr. <http://unipd-centrodirittiumani.it>. Per un commento sui primi *General comment* interpretativi della convenzione cfr. L. PINESCHI, *Tortura e trattamenti o punizioni crudeli, disumani e degradanti: il Commento generale n. 2 del Comitato contro la Tortura*, In G. VENTURINI – S. BARIATTI (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale*. L.F. Pocar., Milano, Giuffrè editore 2009 pp. 695-713.

³⁶¹ Art. 5: «Nessun individuo potrà essere sottoposto a tortura o a trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti».

³⁶² Art. 7: «Nessuno può essere sottoposto alla tortura né a punizioni o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, in particolare, nessuno può essere sottoposto, senza il suo libero consenso, ad un esperimento medico o scientifico». Sul Patto cfr. anche *supra* par. 1.3.

³⁶³ Art. 1. Per *tortura* si intende «qualsiasi atto mediante il quale sono intenzionalmente inflitti ad una persona dolore o sofferenze forti, fisiche o mentali, al fine segnatamente di ottenere da essa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che essa o una terza persona ha commesso o è sospettata aver commesso, di intimorirla o di far pressione su di lei o di intimidire o di far pressione su una terza persona, o per qualsiasi altro motivo fondato su qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o sofferenze siano inflitte da un agente della funzione pubblica o da ogni altra persona che agisca a titolo ufficiale, o su sua istigazione, o con il suo consenso espresso o tacito. Tale termine non si estende al dolore o alle sofferenze risultanti unicamente da sanzioni legittime, inerenti a tali sanzioni o da esse cagionate». L'art. 2 specifica inoltre che «nessuna circostanza eccezionale, qualunque essa sia, si tratti di stato di guerra o di minaccia di guerra, d'instabilità politica interna o di qualsiasi altro stato eccezionale, può esser invocata in giustificazione della tortura». Questo significa che essa non è consentita né in tempo di pace né in tempo di guerra (su cui cfr. *infra* par. 3). Da tale definizione si desumono i tratti essenziali dell'atto materiale su cui

Le relazioni che gli Stati sono tenuti a fare periodicamente al Comitato, ai sensi dell'articolo 19 della Convenzione sulle misure adottate per dare effetto alla Convenzione, deve contenere anche informazioni sulle condizioni di vita nei centri di detenzione e nelle prigioni di polizia, tra le quali vanno considerate le questioni legate al sovraffollamento, la violenza tra detenuti, misure disciplinari nei confronti detenuti, condizioni mediche e sanitarie, le malattie più comuni e il loro trattamento in carcere, *l'accesso al cibo* e alle condizioni di detenzione dei minori »³⁶⁵.

Queste convenzioni non entrano nel merito delle fattispecie che possono configurare tortura o trattamento inumano ma a riguardo esiste un'ampia casistica giurisprudenziale³⁶⁶, secondo la quale la violazione del diritto al cibo costituisce un trattamento inumano quando a un detenuto è impedito di cibarsi in modo adeguato alle regole alimentari proprie della sua religione o quando le autorità utilizzano nei riguardi del detenuto una delle c.d. "cinque tecniche di privazione sensoriale", in particolare quella della negazione di cibo e bevande; può invece costituire tortura l'alimentazione forzata praticata in modi particolarmente cruenti, come avvenuto nel caso Guantanamo³⁶⁷. Quando invece è praticata allo scopo di non permettere ai prigionieri di lasciarsi morire le interpretazioni sulla sua ammissibilità sono di segno diverso³⁶⁸.

concordano normalmente le varie definizioni di tortura, definita come «qualsiasi atto materiale e umano che: a) causa gravi pene o sofferenze; b) è intenzionalmente inflitto a una persona; c) è compiuto al fine di ottenere informazioni o confessioni, di punire per un atto che si è commesso o si è sospettati di aver commesso, di intimidire o esercitare pressioni, o per qualunque altro motivo basato su una qualsiasi forma di discriminazione; d) è inflitto sotto istigazione, o con il consenso espresso o tacito di un funzionario pubblico o di qualsiasi altra persona che agisce a titolo ufficiale. Vale quindi la puntualizzazione che gli atti di violenza possono essere inflitti soltanto da un soggetto investito di qualifica o formale incarico derivante da un pubblico potere alcuna rilevanza, se non per altro titolo di reato, che il soggetto responsabile sia un comune cittadino». Così A. TRONCONE, *Notazioni sulla mancata previsione del reato di tortura: un vuoto nella tutela dei diritti fondamentali della persona*, su www.federalismi.it pp. 5-6. Sulle luci e ombre di queste definizioni cfr. meglio *infra* par. 3.

³⁶⁴ Art. 16: «Ogni Stato Parte s'impegna a proibire in ogni territorio, sottoposto alla sua giurisdizione, altri atti che costituiscono pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti che non siano atti di tortura come definiti all'articolo 1, allorché questi atti siano commessi da un pubblico ufficiale o da ogni altra persona che agisca a titolo ufficiale, o su sua istigazione, o con il suo consenso espresso o tacito». Sulla distinzione tra tortura e trattamenti inumani cfr. A. CASSESE, *Umano-Disumano. Commissariati e prigionieri nell'Europa di oggi*, Laterza, Roma-Bari 1994, pp. 55-56: «... a differenza della tortura, che si manifesta in atti singoli, quelle situazioni sono il risultato di tante azioni e circostanze: spesso esse costituiscono la concrezione dei comportamenti più svariati di numerose persone. In secondo luogo, nei trattamenti "disumani" o "degradanti" quasi sempre manca la volontà di umiliare, offendere o avvilitare. Essi sono oggettivamente contrari al senso di umanità, senza che si possa necessariamente discernere un'intenzione malvagia in chi li infligge». Un'analoga definizione è in A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, cit., p. 181.

³⁶⁵ Guidelines on the form and content of initial reports under article 19 to be submitted by states parties to the convention against torture in www.ohchr.org.

³⁶⁶ Per una casistica di queste due fattispecie nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo cfr. *infra* cap. 6 par. 2; per una casistica di queste fattispecie nel sistema di controllo previsto dal *Patto sui diritti civili e politici* cfr. *supra* par. 1.3.

³⁶⁷ Sono state denunciate ad esempio forme di alimentazione forzata attuate con procedimenti particolarmente cruenti, anche al fine di deterrente verso tutti gli altri detenuti: i detenuti in sciopero venivano legati al letto dell'ospedale affinché non potessero opporre resistenza; la larghezza dei tubi introdotti sulle narici per far passare la soluzione nutriente era raddoppiata, al fine di causare al prigioniero dolori inimmaginabili, acuiti dal fatto che venivano estratti e reinfilati più volte al giorno; è stata persino denunciata l'alimentazione forzata praticata nella sedia della tortura, sulla quale al prigioniero veniva contemporaneamente somministrato un lassativo, con conseguenze immaginabili e umilianti, a cui si aggiunge il fatto che, una volta riportato in cella, non gli venivano messi disposizione vestiti puliti, infine vi è il dato della velocità con cui il liquido nutritivo, sempre più abbondante, veniva introdotto a forza nei prigionieri, al fine di provocare dolori fortissimi, difficoltà respiratorie tali da portarli a vomitarsi addosso più volte. Così A. TORO, *Guantanamo. Quando l'alimentazione forzata diventa tortura*, in *Osservatorio Iraq, Medio Oriente e Nordafrica*, 19 Marzo 2014 su www.osservatorioiraq.it. Se nel 2013 due tribunali statunitensi avevano rifiutato di pronunciarsi sulla questione Guantanamo, nel febbraio 2014 la Corte d'Appello degli Stati Uniti (Distretto di Columbia della capitale Washington) ha emessa una sentenza a riguardo, affermando che le autorità carcerarie avevano il diritto di "applicare la nutrizione forzata al detenuto che corre il rischio di morte per fame". «Se la corte d'appello degli Stati Uniti ha respinto la petizione con cui si chiedeva la sospensione dell'alimentazione forzata ai detenuti in sciopero della

3. Il diritto al cibo in tempo di guerra

Il diritto al cibo adeguato è tutelato non solo in tempo di pace ma anche in tempo di guerra, in presenza cioè di situazioni eccezionali che normalmente comportano la sospensione della tutela di numerosi diritti e libertà fondamentali, ad eccezione di quelli “basici”, incomprimibili. Il diritto al cibo, per l'appunto, rientra tra quei *basic rights* che il diritto internazionale protegge anche quando molti altri diritti sono compressi³⁶⁹.

3.1. Il diritto al cibo dei civili che si trovano in luoghi ove si svolgono conflitti armati

Il diritto al cibo è tutelato anche all'interno del diritto umanitario internazionale³⁷⁰.

L'art. 14 del *II Protocollo della Convenzione di Ginevra*³⁷¹ statuisce che: «È vietato, come metodo di guerra, far soffrire la fame alle persone civili. Di conseguenza, è vietato attaccare, distruggere, asportare o mettere fuori uso, con tale scopo, beni indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile, quali le derrate alimentari e le zone agricole che le producono, i raccolti, il bestiame, le installazioni e le riserve di acqua potabile, e le opere di irrigazione».

L'art. 17, relativo al trasferimento della popolazione civile per motivi connessi con il conflitto, richiede che sia assicurato alla popolazione di essere accolta in contesti in cui sia loro garantita adeguata alimentazione³⁷².

Anche l'art. 49 della *IV Convenzione di Ginevra di Protezione dei civili in tempo di guerra* prevede che, in caso di trasferimenti forzati, sia assicurata alla popolazione, tra le altre cose, adeguata «*nutrition*»³⁷³; stessa *ratio* è riconoscibile nell'art. 54 del *Protocollo I addizionale alle*

fame, ha stabilito anche che i giudici hanno il potere di supervisionare le condizioni della loro reclusione presso il carcere militare di Guantanamo a Cuba, come parte di una causa *habeas corpus*. La sentenza ha ribaltato quindi le decisioni dei tribunali minori secondo le quali i giudici non potevano esercitare la sorveglianza». Cfr. C. AMOROSO, *Guantanamo. Continua la criminale pratica dell'alimentazione forzata per i detenuti in sciopero della fame*, in *Il Faro sul Mondo*, 17/2/2014 (www.ilfarosulmondo.it).

³⁶⁸ Sull'alimentazione forzata mentre la *Dichiarazione di Helsinki*, aggiornata a Tokio, della WMA (World Medicin Association) ne vieta l'uso laddove il detenuto che sceglie di non alimentarsi sia capace e consapevole della propria scelta (cfr. art. 6 «Where a prisoner refuses nourishment and is considered by the physician as capable of forming an unimpaired and rational judgment concerning the consequences of such a voluntary refusal of nourishment, he or she shall not be fed artificially. The decision as to the capacity of the prisoner to form such a judgment should be confirmed by at least one other independent physician. The consequences of the refusal of nourishment shall be explained by the physician to the prisoner») la Corte europea dei diritti dell'uomo, l'ammette, qualora finalizzata al mantenimento in vita del prigioniero. Per la casistica giurisprudenziale europea sul punto cfr. *infra* cap. 6 par. 1.

³⁶⁹ Sul diritto al cibo nelle situazioni di conflitto armato cfr. J. ZIEGLER, C. GOLAY, C. MAHON, S.A. WAY, *The Fight for the Right to Food*, *cit.*, pp. 101-108.

³⁷⁰ Sul diritto umanitario cfr. N. RONZITTI, *op. cit.*, A. CASSESE, *Current Challenge to International humanitarian law*, in A. CLAPHAM – P. GAETA (a cura di), *International Law in armed conflict*, Oxford, OUP, 2014, pp. 3- 19 che alla domanda “come possono i conflitti armati esser fatti in modo meno inumano?” risponde con una proposta tripartita: elaborare linee-guida non vincolanti; creare meccanismi di controllo efficaci e sensibili; compensare le vittime.

³⁷¹ *Protocollo II addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949, relativo ai conflitti armati non internazionali* (1977), adottato a Ginevra, l'8 giugno 1977, entrato in vigore internazionale il 7 dicembre 1978; autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione in Italia dati con legge n. 762 dell' 11 dicembre 1985 (Gazzetta Ufficiale n. 303 Suppl.Ord. del 27 dicembre 1985) in <http://unipd-centrodirittiumani.it>.

³⁷² Art. 17 *Protocollo II addizionale alle Convenzioni di Ginevra relativo ai conflitti armati non internazionali cit.*: «Il trasferimento della popolazione civile per motivi connessi con il conflitto non potrà essere ordinato, salvo il caso in cui lo esigano la sicurezza delle persone civili o ragioni militari imperiose. Se un tale trasferimento dovesse essere effettuato, saranno prese tutte le misure possibili affinché la popolazione civile sia accolta in condizioni soddisfacenti di alloggio, di salubrità, d'igiene, di sicurezza e di *alimentazione*».

³⁷³ Art. 49 «Procedendo a siffatti trasferimenti o sgomberi, la Potenza occupante dovrà provvedere, in tutta la misura del possibile, affinché le persone protette siano ospitate convenientemente, i trasferimenti si compiano in condizioni soddisfacenti di salubrità, di igiene, di sicurezza e *di vitto* e i membri di una stessa famiglia non siano separati gli uni

Convenzioni di Ginevra, relativo ai conflitti armati internazionali sulla protezione dei beni indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile³⁷⁴.

Una specifica tutela del *diritto al cibo* è altresì concessa dall'art. 8 dello *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*³⁷⁵, che definisce come crimine di guerra l'atto di affamare i civili come *metodo di guerra*³⁷⁶. Tale statuizione è di peculiare rilievo sotto il profilo della giustiziabilità atteso che consente di poter adire la Corte penale internazionale nei casi in cui il diritto al cibo è stato violato nelle forme e nei modi previsti dallo Statuto³⁷⁷.

La Corte ha già emanato pronunce che, attraverso altre disposizioni, tutelano alcuni aspetti del diritto al cibo adeguato, in particolare gli articoli e 8-2-e-I, 8-2-e-XII, e 8-2-e-V³⁷⁸, sulla cui base, nel caso *The Prosecutor v. Germain Katanga*, la Corte penale internazionale (CPI) ha ritenuto colpevole l'imputato per il crimine contro l'umanità di omicidio e per i crimini di guerra di omicidio, attacco contro la popolazione civile, distruzione di proprietà e saccheggio³⁷⁹.

dagli altri in Convenzione IV relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra» in <http://unipd-centrodirittiumani.it>.

³⁷⁴ Protocollo I aggiuntivo alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (1977) in unipd-centrodirittiumani.it. Art. 54: «È vietato, come metodo di guerra, far soffrire la fame alle persone civili. È vietato attaccare, distruggere, asportare o mettere fuori uso beni indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile, quali le derrate alimentari e le zone agricole che le producono, i raccolti, il bestiame, le installazioni e riserve di acqua potabile e le opere di irrigazione, con la deliberata intenzione di privarne, in ragione del loro valore di sussistenza, la popolazione civile o la Parte avversaria, quale che sia lo scopo perseguito, si tratti di far soffrire la fame alle persone civili, di provocare il loro spostamento o di qualsiasi altro scopo. I divieti previsti nel paragrafo 2 non si applicheranno se i beni sono utilizzati dalla Parte avversaria: a) per la sussistenza dei soli membri delle proprie forze armate; b) per fini diversi da detta sussistenza, come appoggio diretto ad una azione militare, a condizione, tuttavia, di non intraprendere in nessun caso, contro detti beni, azioni da cui ci si potrebbe attendere che lascino alla popolazione civile alimenti e acqua in misura talmente scarsa che essa sarebbe ridotta alla fame o costretta a spostarsi. Tali beni non dovranno essere oggetto di rappresaglie. Tenuto conto delle esigenze vitali di ciascuna Parte in conflitto per la difesa del proprio territorio contro l'invasione, deroghe ai divieti previsti dal paragrafo 2 saranno permesse a una Parte in conflitto su detto territorio che si trovi sotto il suo controllo se lo esigono necessità militari imperiose».

³⁷⁵ Art. 8: «Agli effetti dello Statuto, si intende per «crimini di guerra»: xxv) *affamare intenzionalmente*, come metodo di guerra, i civili privandoli dei beni indispensabili alla loro sopravvivenza, ed in particolare *impedire volontariamente l'arrivo dei soccorsi* preveduti dalle Convenzioni di Ginevra» in www.icc-cpi.int Sulle funzioni della Corte penale internazionale cfr. B. NASCIMBENE, *L'individuo e la tutela internazionale dei diritti umani* cit., pp. 403-407.

³⁷⁶ Elementi materiali di questa fattispecie sono i seguenti: l'autore della fattispecie incriminabile deve aver privato i civili di beni indispensabili alla sopravvivenza; deve intendere affamare civili come metodo di guerra; il comportamento ha luogo nel contesto di e associato a un conflitto armato internazionale; deve avere conoscenza delle circostanze di fatto che fondano l'esistenza di un conflitto armato. Circa l'elemento soggettivo occorre un dolo specifico. Cfr. Cour pénale internationale, *Elements de crimes*, 2008, p. 34 su www.icc-cpi.int.

³⁷⁷ Ad oggi tuttavia non risultano pronunce che abbiano ad avuto oggetto tale diritto.

³⁷⁸ Art. 8 Crimini di guerra: «2. Agli effetti dello Statuto, si intende per «crimini di guerra»: (...)e) Altre gravi violazioni gravi delle leggi e degli usi applicabili, all'interno del quadro consolidato del diritto internazionale, nei conflitti armati non di carattere internazionale, vale a dire uno dei seguenti atti: i) dirigere deliberatamente attacchi contro popolazioni civili in quanto tali o contro civili che non prendano direttamente parte alle ostilità; (...) v) saccheggiare città o località, ancorché prese d'assalto (...) xii) distruggere o confiscare beni dell'avversario, a meno che la confisca o la distruzione non siano imperativamente richieste dalle necessità del conflitto».

³⁷⁹ Con la sentenza pubblicata il 7 marzo 2014 è stato condannato l'attacco contro il villaggio di Bogoro, nel distretto di Ituri della Repubblica Democratica del Congo (RDC), avvenuto il 24 febbraio 2003 ad opera delle milizie Ngiti. La responsabilità di Katanga, ex leader dei miliziani congolese, è stata accertata ai sensi dell'articolo 25(3)(d) dello Statuto di Roma, in ragione del suo contributo alla commissione dei crimini perpetrati dalle milizie Ngiti. Pienamente a conoscenza dei piani criminali dei miliziani di colpire la popolazione di etnia Hema presente nel villaggio di Bogoro, Katanga ha infatti agito da intermediario tra i fornitori di armi e munizioni e i gruppi paramilitari, garantendo a questi ultimi anche altre forme di supporto logistico e organizzativo. Cfr. la sentenza in www.icc-cpi.int in particolare il n. 932: «la Chambre conclut qu'il est établi que, lors de l'attaque de Bogoro du 24 février 2003, après la prise de contrôle du village, des biens appartenant à la population civile, principalement hema, de Bogoro et essentiels à sa vie quotidienne, notamment des tôles de maison, des meubles et différents autres objets personnels, de la nourriture ou encore du bétail et des animaux ont été emportés par des assaillants ainsi que par des femmes et des enfants, dont

Le carte internazionali assicurano numerose forme di tutela del diritto al cibo in tempo di guerra a categorie specifiche di persone, come le donne e i bambini nell'ambito dei principi e delle regole generali dell'assistenza umanitaria³⁸⁰.

3.2. Il diritto al cibo come limite all'embargo e alle procedure di peace keeping

Le disposizioni internazionali in materia di tutela del diritto al cibo in tempo di guerra si pongono come limite alle procedure di *peace keeping* previste dallo Statuto delle Nazioni Unite che prevede il c.d. *embargo* come una delle operazioni di polizia internazionale da esse coordinate³⁸¹. È stato constatato, dagli stessi organismi delle Nazioni Unite, che spesso la sanzione dell'embargo rischia di violare le disposizioni del Patto di Ginevra, relative al divieto di affamare i civili.

Nel caso del primo embargo contro l'Iraq degli anni '90, ad esempio, la sofferenza dei civili aveva determinato l'approvazione, da parte dell'Assemblea delle Nazioni Unite, del programma *Oil-for-food* (letteralmente "petrolio in cambio di cibo"), con il quale si permetteva all'Iraq di vendere petrolio nel mercato mondiale in cambio di cibo, medicine, e altre necessità umanitarie della popolazione irachena, senza per questo agevolare l'Iraq nella ricostruzione del proprio esercito. Il petrolio era venduto in dollari, mentre il programma permetteva all'Iraq di detenere in euro le riserve di valuta estera per l'importazione di tali generi³⁸².

Nonostante tale programma, la sofferenza per fame della popolazione è sempre stata monitorata e denunciata dagli stessi organismi delle Nazioni Unite preposti al controllo del rispetto dei diritti umani. In particolare, la Sottocommissione sui diritti umani ha dapprima evidenziato la necessità di rispettare le Carte internazionali, prendendo atto dell'intensificarsi delle sofferenze patite dal popolo iracheno, in particolare i bambini le cui sofferenze avevano portato in molti casi alla morte prematura; e poi ha notato «una volta ancora con preoccupazione che il programma "oil -

certaines étaient armés, venus les assister à cet effet. De plus, les combattants ont contraint des personnes capturées à Bogoro, dont des femmes et, en particulier, P-353, à transporter les biens ainsi volés». Gli articoli contestati sono stati i seguenti: «e) Altre gravi violazioni delle leggi e degli usi applicabili all'interno del quadro consolidato del diritto internazionale, nei conflitti armati non di carattere internazionale, vale a dire uno qualsiasi dei seguenti atti: i) dirigere intenzionalmente attacchi contro popolazioni civili in quanto tali o contro civili che non partecipino direttamente alle ostilità; v) saccheggiare città o località, ancorché prese d'assalto; xii) distruggere o confiscare beni dell'avversario, a meno che la confisca o la distruzione non siano imperativamente richieste dalle necessità del conflitto».

³⁸⁰ Sul tema cfr. *supra*, par. 2.1. e 2.2. di questo capitolo.

³⁸¹ L'art. 41 dello Statuto delle Nazioni Unite sancisce che: «Il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i Membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure. Queste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche». Sull'uso della forza da parte della Comunità internazionale cfr. meglio N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, Giappichelli editore, 2011 (si veda in particolare pp. 61-87 sulle procedure del cap. VII della Carta delle Nazioni Unite).

³⁸² Tale Programma si basava su: 1) la Risoluzione 706 del 15 agosto 1991 che consentiva all'Iraq di vendere petrolio scambiandolo con generi alimentari (su <http://daccess-dds-ny.un.org>); 2) la Risoluzione 986 del 1995 (su <http://daccess-dds-ny.un.org>) con cui si confermava che l'Iraq poteva vendere fino a \$ 1 miliardo per finanziare il Programma Oil-For-Food. Dopo i primi rifiuti l'Iraq firmò un "memorandum of understanding" nel 1996 (in <http://daccess-dds-ny.un.org>) per rendere operativa la risoluzione, che consentì al Programma di iniziare. Tutti i documenti di tale programma sono su www.un.org. Il petrolio doveva essere pagato dall'acquirente direttamente su un conto deciso dal Segretario Generale dell'ONU, che approvava prezzo e condizioni di trasporto delle singole transazioni. Il conto in questione alimentava il Fondo per lo Sviluppo dell'Iraq, che dopo l'invasione del 2003 fu gestito dalla Coalition Provisional Authority. Il programma fu operativo dal 1997 al 2003, quando cessarono le sanzioni. Sotto l'egida dell'ONU, venne venduto sul mercato mondiale petrolio per più di 130 milioni di dollari. Ufficialmente, circa 90 milioni furono usati per bisogni umanitari, una parte per ricostruire i danni della guerra del golfo, una parte per supportare le operazioni amministrative e operative dell'UN (2.2%), e per finanziare i costi del programma di ispezione per la presenza di armi (0.8%). (Cfr. it.wikipedia.org/). Anni dopo la fine del programma è stato evidenziato che Saddam Hussein trovò l'escamotage per introitare fondi personali, aggirando il meccanismo previsto dalle Nazioni Unite (cfr. G. CRIVELLI, *Oil for food: la legge e l'inganno* (28/3/2003) in *IlSole24Ore* (su www.ilsole24ore.com); ancora nel 2014 sono iniziati a Parigi i processi sul caso "Oil for food" che ha coinvolto una ventina di giornalisti, diplomatici, politici e uomini d'affari tra cui i capi di importanti compagnie petrolifere. Sul tema cfr. *Lo scandalo di Oil for food in tribunale*, in *Internazionale.it*, 22/1/2013.

for - food" stava andando incontro solo a una parte dei bisogni vitali della popolazione, che gli standard di vita, la nutrizione, l'istruzione e la salute della popolazione continuavano a deteriorarsi e che tutte le attività economiche erano seriamente colpite, in particolare nei settori della fornitura di acqua potabile, elettricità e agricoltura; di nuovo considerando che *qualsiasi embargo che condanna un popolo innocente alla fame, alle malattie, all'ignoranza e anche alla morte costituisce una flagrante violazione dei diritti economici, sociali e culturali nonché del diritto alla vita delle persone interessate e del diritto internazionale*», fece appello alla comunità internazionale affinché fossero revocate le disposizioni relative all'embargo che stava colpendo pesantemente la situazione umanitaria della popolazione irachena³⁸³. Lo stesso Alto commissariato per i diritti umani, riesaminata la questione un anno dopo e constatando, tra l'altro, le difficoltà di accesso al cibo della popolazione irachena concluse affermando che il dovere di garantire tale diritto e gli altri diritti sociali ed economici, non ricadeva solo sulla responsabilità dei singoli Stati ma anche sull'intera comunità internazionale e sui relativi organismi³⁸⁴.

Il problema de "La relazione fra le sanzioni economiche e il rispetto dei diritti economici, sociali e culturali" è stata affrontata anche dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, nel *General comment* n. 8/1997, ove è stato effettuato un *focus* specifico sul diritto al cibo³⁸⁵. In particolare, il Comitato ha evidenziato che le disposizioni del Patto non possono essere considerate non operative o inapplicabili solo perché gli obiettivi di sicurezza internazionali richiedono l'imposizione di sanzioni. E d'altra parte, così come la comunità internazionale insiste affinché ogni Stato rispetti i diritti civili e politici dei suoi cittadini, allo stesso modo anche la comunità internazionale stessa deve fare il possibile per proteggere, almeno l'essenza, dei diritti economici, sociali e culturali della popolazione colpita da embargo³⁸⁶.

4. Il kairòs del diritto al cibo

Nonostante la consistenza e autorevolezza del *corpus iuris* internazionale sul diritto al cibo, il cui nucleo era risalente agli anni '50 e '60, il *kairòs*, (il tempo opportuno, il *right-time*³⁸⁷) del diritto al cibo inizia, da un punto di vista culturale, negli anni '80, e sotto il profilo istituzionale nel novembre 1996 a Roma, in occasione del *World Food Summit* organizzato dalla FAO.

³⁸³ UFFICIO DELL'ALTO COMMISSARIO PER I DIRITTI UMANI, SOTTO-COMMISSIONE SUI DIRITTI UMANI, *Humanitarian situation of the Iraqi population, decision 2001/115* del 16 agosto 2001 su www.unhchr.ch.

³⁸⁴ ALTO COMMISSARIO PER I DIRITTI UMANI *The human rights impact of economic sanctions on Iraq*, (5 settembre 2000), su www.casi.org.uk: «Pur notando che è obbligo dello Stato interessato di adottare misure "al massimo delle proprie risorse disponibili" per fornire la massima protezione possibile per la protezione dei diritti economici, sociali e culturali di ogni individuo vivente nella sua giurisdizione, l'Alto Commissariato è consapevole che gli strumenti internazionali sui diritti umani assegnano ai governi e alla comunità internazionale il dovere di adoperarsi per garantire la realizzazione di tutti i diritti fondamentali, compreso il diritto al cibo, salute, istruzione e alloggio».

³⁸⁵ CESCR, *The relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights: 12/12/1997. E/C.12/1997/8, CESCR General comment 8*, su www.unhchr.ch: «Mentre l'impatto delle sanzioni varia da caso a caso, il Comitato è consapevole che queste hanno quasi sempre un impatto drammatico sui diritti riconosciuti nel Patto. Così, per esempio, esse sono spesso causa di ostacoli significativi nella distribuzione di prodotti alimentari, prodotti farmaceutici e forniture di servizi igienico-sanitari, compromettendo la qualità del cibo e la disponibilità di acqua potabile, interferendo gravemente con il funzionamento dei sistemi sanitari e di istruzione di base, e minando il diritto al lavoro».

³⁸⁶ Sugli aspetti di etica pubblica connessi alle sanzioni economiche in Iraq cfr. F. BATTISTA, *Sanzioni economiche all'Irak: una questione di etica pubblica* – Tesi di laurea in filosofia del diritto – AA 2001-2002, Università di Ferrara. Relatrice L. Gianformaggio, su studiperlapace.it

³⁸⁷ J. ZIEGLER, C. GOLAY, C. MAHON, S.A. WAY, *The Fight for the Right to Food, cit.*, p. 5 ove si definisce il *right-time* del diritto al cibo il momento propizio in cui questa idea è soggetta ad essere ben accettata dalla coscienza collettiva.

Rispetto alla elaborazione dottrinale, va ricordato che, secondo la ricostruzione di De Schutter³⁸⁸, il mutamento di mentalità in materia di cibo e fame si deve in primo luogo all'economista indiano Amartya Sen, che, dopo aver esaminato le cause di molte carestie e aver evidenziato che queste non sono dovute necessariamente alla bassa disponibilità di cibo - anzi in quella del Bangladesh del 1974 la disponibilità di cibo era al suo livello massimo - ma ad altri fattori³⁸⁹, ha espresso tramite funzioni economiche un dato importante, e cioè che le cause della fame in eventi come le carestie non risiedono nella carenza di cibo ma nella «incapacità degli individui di avere il "comando" del cibo attraverso i mezzi legali disponibili in una società, ivi incluso l'uso della possibilità di produzione, l'opportunità di scambio, le attribuzioni nei confronti dello stato»³⁹⁰. Importanti anche i contributi del giurista norvegese Asbjorn Eide che ha concorso a ricostruire il diritto al cibo come diritto fondamentale³⁹¹, del filosofo americano Henry Shue che ha considerato il diritto al cibo non a partire dai diritti delle vittime ma a partire dagli obblighi dei governi³⁹².

Dal punto di vista istituzionale, invece, centrale è stato il *World Food Summit* del 1996. In questa occasione 180 nazioni si sono impegnate a sradicare la fame e a ridurre della metà entro il 2015 il numero delle persone sottoalimentate.

Il 13 novembre è stata adottata la *Dichiarazione di Roma sulla sicurezza alimentare nel mondo*³⁹³, nella quale i governi hanno riaffermato il diritto di ciascuno a un accesso sicuro al cibo e il diritto fondamentale di ognuno ad essere libero dalla fame; gli Stati, inoltre, hanno assunto sette obiettivi tesi a raggiungere una sicurezza alimentare sostenibile per tutti³⁹⁴.

³⁸⁸ O. DE SCHUTTER, *L'économie politique de la faim. Garantir le droit à l'alimentation dans un contexte de ressources rares*, éd. hors commerce, texte de la Leçon inaugurale 2010 de l'École nationale supérieure d'Agriculture d'Angers, 2010, su www.epicerie-solidaires.org oppure in www.groupe-esa.com.

³⁸⁹ L'autore accenna a fattori come il possesso dei "titoli" (i diritti di proprietà) da parte dei gruppi vulnerabili, la disoccupazione su larga scala - che portava a una generale incapacità di conseguire un reddito o uno sproporzionato aumento del prezzo. Tra tutte le possibili cause di una carestia, Sen pone l'accento su un fattore peculiare e apparentemente insolito, ovvero la mancanza di democrazia (cfr. a tal proposito le seguenti pubblicazioni: A. SEN, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*, OUP Oxford 1982; A. SEN *Risorse, valori, sviluppo*, Torino, Bollati-Boringhieri 1984 e A. SEN, *La libertà individuale come impegno sociale*, Roma - Bari, Laterza, 1997, pp. 12-16).

³⁹⁰ Le cause delle carestie dunque non sono tecnico-agronomiche, ma essenzialmente politico-giuridiche; sulla base di quest'analisi, l'economista ritiene importante considerare il diritto al cibo come un diritto fondamentale che va osservato a partire da un quadro microeconomico, non macroeconomico. Cfr. A. SEN, *Risorse, valori, sviluppo* cit., pp. 276 e ss.

³⁹¹ Cfr. in tal senso *Le droit à l'alimentation en tant que droit de l'homme*, rapport de A. EIDE, Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1983/25; A. EIDE (a cura di) *Food as a human right*, Tokyo, United Nations University, 1984; A. EIDE, *Article 27: the right to an adequate standard of living (A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child)* Leiden Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

³⁹² Cfr. in tal senso H. SHUE, *Basic Rights, Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*, Princeton Univ. Press, 1980.

³⁹³ Cfr. www.fao.org.

³⁹⁴ I sette impegni assunti dai Paesi membri sono così descritti nel Piano d'azione (www.fao.org): «Commitment One: we will 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; Commitment Two: we will 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; Commitment Three: we will 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; Commitment Four: we will strive to 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; Commitment Five: we will endeavour to prevent and be prepared for natural disasters and man-made emergencies and to meet transitory and emergency food

Nel 2002 è stato convocato a Roma il *World Food Summit - fyl (five years later)* con l'obiettivo di verificare i progressi fatti negli ultimi cinque anni. In quell'occasione i governi si sono arresi a un dato shock, secondo il quale sussistevano ancora 815 milioni di affamati nel mondo e che in base ai timidi progressi fatti negli ultimi 5 anni per raggiungere l'obiettivo di dimezzare la fame nel mondo si sarebbe dovuto aspettare almeno il 2030. Il risultato positivo del Summit è stato quello di arrivare a una definizione del diritto al cibo più forte e incisiva rispetto a quella voluta da alcuni stati che volevano farla coincidere con il concetto di sicurezza alimentare: nel diritto al cibo invece si sono fatti rientrare tutti gli elementi della sicurezza alimentare (inclusa la disponibilità, l'utilizzazione e l'accessibilità al cibo) ma si è andati anche oltre ed è stato accentuato il tema della responsabilità: un approccio al cibo basato sul diritto si concentra sull'attenzione al fatto che i progressi nella riduzione della fame sono un obbligo legale, non una scelta o una preferenza³⁹⁵. Connesso a questo risultato è stato l'altro importante esito del WFS-fyl, ovvero l'accordo di definire delle Linee guida finalizzate ad avvicinare volontariamente la normativa nazionale tesa ad implementare il diritto al cibo³⁹⁶.

Nel 2004 furono adottate dal Consiglio generale della FAO e approvate da tutti gli stati le *Linee-guida* sul diritto al cibo³⁹⁷, le quali rappresentano il primo tentativo fatto dalle nazioni per interpretare un diritto tutelato dal Patto sui diritti *economico - socio - culturali* e raccomandare le misure legislative per assicurarne la loro applicazione. Esse coprono tutta la gamma di misure che i governi dovrebbero prendere a livello nazionale per creare uno sviluppo propizio del diritto al cibo e possono essere utilizzate anche per rafforzare e migliorare il quadro normativo già in vigore, specialmente per quel che riguarda la dimensione sociale ed umana con una peculiare attenzione per le persone più vulnerabili³⁹⁸. Le *Linee - guida* inoltre rappresentano uno strumento per raggiungere il primo obiettivo del Millennio: sradicare la fame e la povertà³⁹⁹.

Parallelamente alle attività promosse dalla FAO si è discusso di diritto al cibo anche in un altro settore del sistema ONU.

Nel 1999 il Comitato dei diritti economico sociali e culturali, discutendo dell'art. 11 del Patto, adottava il *General Comment n. 12 sul diritto al cibo*, nel quale, tra l'altro, si riconosceva che «il diritto a un cibo adeguato è indivisibilmente collegato e inerente alla dignità della persona umana ed è indispensabile per garantire l'effettività degli altri diritti sanciti nel sistema di tutela internazionale dei diritti umani. Egli inoltre è inseparabile dalla giustizia sociale e richiede l'adozione di appropriate politiche economiche, ambientali e sociali, sia a livello nazionale che internazionale»⁴⁰⁰.

Nel 2000 la Commissione sui Diritti Umani ha approvato la *Risoluzione 2000/10* con cui si è istituito uno *Speciale Relatore sul diritto al cibo*⁴⁰¹ cui vengono affidati i seguenti compiti:

requirements in ways that encourage recovery, rehabilitation, development and a capacity to satisfy future needs; Commitment Six: we will 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; Commitment Seven: we will implement, monitor, and follow-up this Plan of Action at all levels in cooperation with the international community».

³⁹⁵ J. ZIEGLER, C. GOLAY, C. MAHON, S.A. WAY, *The Fight for the Right to Food*, cit., p. 7.

³⁹⁶ Si legge nella dichiarazione (su www.fao.org): «We invite the FAO Council to establish ... a set of voluntary guidelines to support Member States' efforts to achieve the progressive realisation of the right to adequate food in the context of national food security».

³⁹⁷ Sulle quali cfr. *Amplius infra* cap. 5 par. 3.

³⁹⁸ Cfr. J. DIOUF, *Foreword*, in *The right to food Guideline*, Fao, Rome, 2005 in www.fao.org.righttofood.

³⁹⁹ Sulla Dichiarazione del Millennio, cfr. *supra* nota 1, par. 1 Introduzione.

⁴⁰⁰ Traduzione libera a cura dell'autrice. Cfr. il testo originale del par. 4 su www.unhcr.ch.

⁴⁰¹ Cfr. <http://ap.ohchr.org>. Tale istituzione è anticipata in qualche modo dalla figura dello speciale relatore per il diritto al cibo nominato già nel 1983 dalla Sottocommissione sulla Prevenzione delle Discriminazioni e protezione delle minoranze. Il primo Rapporteur è stato lo svizzero Jean Ziegler (2000-2008); il Belga Olivier de Schutter lo è stato dal 2008 fino al maggio 2014; attualmente lo è la californiana Hilal Elve.

- a) sollecitare e raccogliere informazioni su tutti gli aspetti della realizzazione del diritto al cibo, tra cui l'urgente necessità di eliminare la fame;
- b) instaurare una cooperazione con i governi, le organizzazioni intergovernative - in particolare con le Agenzie ONU che si occupano di alimentazione e agricoltura – e con le organizzazioni non governative; tale cooperazione è tesa a promuovere e applicare il diritto al cibo;
- c) identificare le principali sfide concernenti il diritto al cibo emergono progressivamente in tutto il mondo.

5. Qualificazione del diritto al cibo adeguato nell'ordinamento onusiano e standard di tutela

Il diritto al cibo adeguato, tutelato dalle carte internazionali esaminate, emerge come un diritto descrivibile nel modo seguente.

Beneficiari di tale diritto sono innanzitutto gli individui⁴⁰², sia in senso generale sia in condizioni particolari caratterizzate da una particolare vulnerabilità (dovuta all'esser fanciullo o all'esser discriminato per ragioni di sesso, razza, condizione personale o sociale). Le Carte internazionali pertanto, riconoscono un diritto dell'affamato in quanto tale: si parla infatti di individui *tout court*. Il diritto dell'affamato è dunque riconosciuto *tout court* e non solo in quanto contadino, donna o fanciullo⁴⁰³. Ma beneficiari sono anche i popoli⁴⁰⁴ e i gruppi sociali, tra cui le famiglie⁴⁰⁵. Da questo punto di vista tale diritto è a un tempo collettivo e individuale.

Destinatari del *diritto al cibo adeguato* sono innanzitutto gli stati⁴⁰⁶, come esplicitato in più occasione dai testi delle Carte internazionali, ma lo è anche la comunità internazionale⁴⁰⁷ e le istituzioni internazionali, sia quelle non governative (come le ONG), che quelle intergovernative (come la FAO)⁴⁰⁸. Infine, possono essere obbligati a rispettare questo diritto anche i singoli e i gruppi privati.

⁴⁰² L'art. 11 del Patto, ad esempio, esplicita che «1. Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto di *ogni individuo* ad un livello di vita adeguato (...) che includa alimentazione, vestiario, ed alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita» e che «2. Gli Stati Parti del presente Patto, riconoscendo il diritto fondamentale di *ogni individuo* alla libertà dalla fame». Stessa cosa dicasi per l'art. 25 della DUDU: «1. Ogni *individuo* ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione».

⁴⁰³ V BUONOMO V., *Introduzione alla parte II Diritto al cibo, cibo e diritti*, cit., ha invece evidenziato che non sempre l'affamato è percepito quale soggetto reale nella sua autonomia di avente diritto al cibo e che è forse questa la causa della mancata o limitata effettività, garanzia e giustiziabilità del diritto all'alimentazione.

⁴⁰⁴ Sia il Patto sui diritti civili che quello sui diritti sociali riconoscono il diritto dei popoli a disporre di loro stessi e delle loro ricchezze e vietano qualunque interpretazione del Patto che sia lesiva «del diritto inerente a tutti i popoli di godere e di disporre pienamente e liberamente delle loro ricchezze e risorse naturali» (art. 47 *Patto diritti civili e politici* e art. 25 *Patto diritti economici sociali e culturali*).

⁴⁰⁵ Sempre l'art. 11 del Patto esplicita: «1. 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 ...».

⁴⁰⁶ Si ricordi ad es. l'art. 11 del *Patto diritti economici sociali e culturali* che afferma: «1. *Gli Stati Parti* del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato (...) che includa *alimentazione*.

⁴⁰⁷ Come affermato in occasione del programma *Food for oil* dall'Alto Commissario dei diritti umani dell'ONU si richiama il rilievo seguente: «... l'Alto Commissariato è consapevole che gli strumenti internazionali sui diritti umani assegnano ai governi e alla *comunità internazionale* il dovere di adoperarsi per garantire la realizzazione di tutti i diritti fondamentali, compreso il diritto al cibo, salute, istruzione e alloggio».

⁴⁰⁸ Se per gli organismi delle Nazioni Unite tale obbligo è consacrato dalla stessa Carta di San Francisco più difficile è rinvenire obblighi normativi per le ONG, il cui statuto internazionale è impreciso. Anche se queste non hanno ratificato strumenti internazionali non dovrebbero essere indifferenti agli obblighi di rispettare i diritti fondamentali dell'uomo, tra cui il diritto al cibo adeguato, atteso l'impegno di molte di loro nel lottare contro la fame e la povertà; impegno che non può non essere esercitato se non seguendo i criteri stabiliti dalle Dichiarazioni sui diritti dell'uomo. Cfr. in particolare l'art. 55 Carta San Francisco: «Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basate sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti o

Riguardo i contenuti normativi, occorre che il diritto al cibo adeguato sia disponibile e accessibile, così come descritto dai molti commentatori⁴⁰⁹.

Circa le sue caratteristiche, va osservato che il diritto al cibo adeguato, pur essendo un diritto autonomo, si presenta in molti casi come diritto connesso ad altri diritti fondamentali: diritti civili, come il diritto alla vita o il diritto a non essere sottomesso a torture o trattamenti crudeli, inumani e degradanti, oppure il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e religione; o diritti sociali, nel cui ambito emerge la contiguità tra diritto al cibo e diritto al lavoro e alla protezione sociale, nonché diritto alla salute. Il diritto al cibo adeguato, dunque, si presenta come diritto multisetoriale, multiforme, non dotato di uno statuto giuridico univoco, tanto che agli occhi dell'interprete si presenta come un diritto a "geometrie variabili". Nelle carte internazionali, infatti, si nota che, a fronte del *Patto sui diritti economici, sociali e culturali*, che descrive tale diritto nei suoi aspetti economico-sociali, vi è lo *Statuto di Roma della Corte penale internazionale* che, definendo come "crimine di guerra" l'atto di «affamare i civili», porterebbe a qualificare "il diritto a un cibo adeguato" tra le libertà inviolabili⁴¹⁰. Certamente è un diritto civile quello dei detenuti ad accedere a un'alimentazione adeguata. In realtà si può notare una duplice caratterizzazione del diritto al cibo all'interno dello stesso articolo 11 *Patto sui diritti economici, sociali e culturali*, che richiede che gli Stati rispettino il «diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame», e conseguentemente richiede che gli Stati assumano un obbligo positivo di prestazione nei confronti dei propri cittadini, laddove dice che «questi adotteranno (...) tutte le misure, e fra queste anche programmi concreti, che siano necessari» a proteggere e rendere effettivo il diritto al cibo adeguato. Da questo punto di vista, il diritto al cibo adeguato appare come la concreta esemplificazione del principio di indivisibilità e di interdipendenza dei diritti umani, così come affermato solennemente dalla *Dichiarazione di Vienna sui diritti umani*, adottata il 25 giugno 1993⁴¹¹.

Gli elementi descrittivi del diritto al cibo sono tali da consentire di ricondurlo alla categoria dei c.d. "*basic rights*", o "diritti umani essenziali", ovvero quei diritti che rispondono a dei *basic needs*, «"bisogni essenziali" degli esseri umani relativi alla loro stessa sussistenza biologica»⁴¹², «il cui godimento rende possibile il godimento di tutti gli altri diritti», dunque un insieme di precondizioni per l'esercizio di ogni diritto fondamentale, una formula sintetica per individuare il "minimo morale" che dovrebbe guidare l'azione dei singoli, degli Stati, delle imprese⁴¹³.

Nocciolo duro di questi *basic rights*, incluso il diritto al cibo, risiede in quella volontà di proteggere la dignità umana che ha ispirato la Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo e nel

dell'autodecisione dei popoli, *le Nazioni Unite promuoveranno*: a) un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della mano d'opera, e condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale; b) la soluzione dei problemi internazionali economici, sociali, sanitari e simili, e la collaborazione internazionale culturale ed educativa; c) il *rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti*, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione». Cfr. in tal senso A. SOMA, *op. cit.*, pp. 31-32.

⁴⁰⁹ Cfr. *supra* Introduzione par. 3.1.

⁴¹⁰ Cfr. in tal senso A. SEN, *La libertà individuale come impegno sociale*, cit., 1997, p. 16.

⁴¹¹ Art. 5. «Tutti i diritti umani sono universali, indivisibili, interdipendenti e interconnessi. La comunità internazionale ha il dovere di trattare i diritti umani in modo globale e in maniera corretta ed equa, ponendoli tutti su un piano di parità e valorizzandoli allo stesso modo. Benché debba essere tenuto presente il valore delle particolari e differenziate condizioni storiche, culturali e religiose, è obbligo degli Stati, tenendo conto dei propri sistemi politici, economici e culturali, promuovere e tutelare tutti i diritti umani e le libertà fondamentali». Così si esprime la *Dichiarazione di Vienna e Programma d'azione* Adottata dalla Seconda Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani dell'ONU, Vienna, 14 - 25 giugno 1993, su <http://unipd-centrodirittumani.it>

⁴¹² C. FOCARELLI, *Diritto internazionale. I. Il sistema degli Stati e I valori della Comunità*, p. 463-464, Padova, Cedam, 2012. L'autore evidenzia che i diritti essenziali al cibo, all'acqua e a un'abitazione continuano ad essere considerati meno importanti dei diritti civili e politici; tale atteggiamento, andrebbe considerato di importanza pari ai crimini internazionali, mentre allo stato attuale è ritenuto tale solo la violazione del diritto al cibo in tempo di guerra (cfr. *supra* par. 2.9 e 3 di questo capitolo). Il punto critico, continua l'autore «è che si tratta di diritti strettamente legati alle sorti dell'economia, e oggi dell'economia globale, così come orchestrati politicamente» (cfr. *Ibidem* p. 464).

⁴¹³ Cfr. H. SHUE, *Basic Rights. Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*, II cit. pp. 18-20.

desiderio di lottare per la conquista di quella che il Presidente Roosevelt definiva la «terza libertà, ovvero la libertà dal bisogno e dalla fame»⁴¹⁴. Dignità che non andrebbe considerata come un diritto fondamentale tra gli altri, né una supernorma, ma come vicenda giuridica che integra «principi fondamentali già consolidati - libertà, eguaglianza, solidarietà - facendo corpo con essi e imponendone una reinterpretazione in logica di indivisibilità»⁴¹⁵.

Dalla natura “basica” o “essenziale” di questo diritto, dalla sua inerenza intrinseca alla natura umana, consegue la sua non derogabilità, la sua classificazione tra i “diritti intangibili”⁴¹⁶. Questo significa che, a differenza di altri diritti, che in condizioni particolari possono essere sospesi o limitati, la derogabilità di tutte le disposizioni che garantiscono il diritto al cibo dovrebbe essere interdetta o al più sottoposta a condizioni estremamente rigide⁴¹⁷.

Comunemente, i tentativi classificatori dei diritti sono ritenuti sovente di scarso significato tecnico, sia perché l'aspetto negativo (la richiesta di non essere costretti) e l'aspetto positivo (la richiesta di strumenti per realizzare i propri obiettivi) sono sempre compresenti in ogni libertà e in ogni diritto costituzionale, sia perché entrambi hanno dei costi per gli apparati pubblici⁴¹⁸. Nonostante i limiti di queste operazioni di catalogazione, tener conto delle possibili classificazioni del "diritto al cibo adeguato" è utile non tanto (e non solo) a fini descrittivi, ma soprattutto per i riflessi pratici che le diverse qualificazioni dello stesso possono avere sulla giustiziabilità e sull'esigibilità del diritto medesimo. Come si esplicherà meglio nel capitolo 4, sotto il profilo della giustiziabilità costituzionale, ad esempio, qualificare il diritto al cibo adeguato nell'ambito di alcune piuttosto che altre categorie ha avuto il significato di riconoscere una tecnica di tutela in luogo di un'altra⁴¹⁹.

⁴¹⁴ Cfr. *supra* Cap. 2 par. 5.

⁴¹⁵ S. RODOTÀ, *op. cit.*, p. 199.

⁴¹⁶ Così A. SOMA, *op. cit.*, p. 45 che cita D. PREMONT - C. STENERSEN - I. OEREDCZUK, *Droit intangibles et états d'exception*, Bruxelles, Bruylant 1996, p. 3 e ss.

⁴¹⁷ Si vedano ad esempio la Convenzione di Ginevra (su cui cfr. *supra* par. 3 di questo capitolo) o i limiti posti dal Patto di San José (su cui vedi meglio *infra* par. 2 del successivo cap. 4): «Art. 27. Deroghe. 1. In tempo di guerra, pericolo pubblico o altra emergenza che minaccia l'indipendenza o la sicurezza di uno Stato Parte, lo Stato può adottare misure in deroga agli obblighi assunti in forza della presente Convenzione nell'estensione e per il periodo di tempo strettamente richiesti dalle esigenze della situazione, a condizione che tali misure non siano incompatibili con i suoi ulteriori obblighi secondo il diritto internazionale e non comportino discriminazioni sulla base di razza, colore, sesso, lingua, religione o origine sociale. 2. La norma precedente non autorizza alcuna deroga rispetto ai seguenti articoli: 3 (diritto alla personalità giuridica); 4 (diritto alla vita); 5 (Diritto ad un trattamento umano); 6 (libertà dalla schiavitù); 9 (irretroattività della legge penale); 12 (libertà di coscienza e religione); 17 (diritti della famiglia); 18 (diritto al nome); 19 (diritti del bambino); 20 (diritto alla nazionalità); 23 (diritti di partecipazione politica); o delle garanzie giudiziarie essenziali per la protezione di tali diritti».

⁴¹⁸ Così R. BIN - G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, 502-503. Sui "costi" dei diritti, tanto sociali che individuali, cfr. anche L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. II. Teoria della democrazia*, Roma - Bari, Laterza, 2007, 67-71.

⁴¹⁹ Si specifica che l'utilizzo di diverse procedure di tutela dei diritti non è mera questione processuale ma contribuisce ad ampliare o restringere la tutela della pretesa. Su questo punto cfr. *infra* cap. 5 par.4.

CAPITOLO 4. LA TUTELA DEL DIRITTO AL CIBO NELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI REGIONALI

1. Premessa
2. Americhe
 - 2.1. Le carte regionali che riconoscono il diritto al cibo
 - 2.2. Il sistema della tutela e giustiziabilità del diritto al cibo: la Commissione e la Corte
3. Africa
 - 3.1. Le carte regionali che riconoscono il diritto al cibo
 - 3.2. Il sistema della tutela e giustiziabilità del diritto al cibo: la Commissione, il Comitato di esperti sui diritti e il benessere dei bambini e la Corte
4. Asia
5. Le Organizzazioni internazionali di matrice islamica
6. L'Europa. Rinvio cap. IV
7. Qualificazione del diritto “fondamentale” al cibo adeguato nelle carte internazionali regionali e standard di tutela

1. La regionalizzazione della tutela del diritto al cibo adeguato

Il diritto al cibo, come molti diritti umani, oltre ad essere specificato in tutele accordate a categorie di beneficiari (donne, bambini, migranti,...)⁴²⁰, è stato anche regionalizzato nei sistemi di protezione regionale dei diritti umani (*Consiglio d'Europa, Unione africana, Organizzazione degli Stati americani*), consentendo alle diverse concezioni di accessibilità e accettabilità culturale degli alimenti⁴²¹ di incontrarsi con le diverse concezioni di diritti umani. Il diritto al cibo è così riconosciuto in modo diverso nei tre principali sistemi di protezione regionali dei diritti umani a: il sistema africano, interamericano ed europeo, cui si aggiunge quello asiatico, ancora in via di definizione. Questa diversità è condizionata, oltre che dalle diverse tradizioni culturali alimentari, dal diverso retroterra culturale della concezione di diritti umani. Tale diversità ha portato a contrapporre, ad esempio, gli *Asian values* basati sull'eredità confuciana, agli *human rights*⁴²², o a porre il tema dei diritti umani dell'Islam,⁴²³ o a dover fare i conti con il concetto di *buen vivir*, che ha pesantemente condizionato anche il costituzionalismo di molti Paesi dell'America latina (Bolivia e Ecuador in particolare)⁴²⁴; questa diversità di approccio, infine, si trovano tracce anche nella concezione africana di diritti umani che è pesantemente condizionata dalla forte concezione comunitaria della società africana⁴²⁵, tanto da far coniare una Carta dei diritti "degli uomini e dei popoli" nella quale diritti civili e politici e diritti sociali ed economici sono tutelati nell'ambito di uno stesso quadro normativo e con le stesse garanzie.

Pur volendo evitare facili generalizzazioni, e non potendo entrare in questa sede in un argomento molto complesso in modo esaustivo, non si può fare a meno di osservare che forse uno

⁴²⁰ Cfr. *supra* cap. 3 par. 2.

⁴²¹ Su queste cfr. *supra* cap. 2 par. 4.

⁴²² Così affermò il primo ministro di Singapore Lee Kuan Yew alla conferenza di Bangkok del 1993. La teoria degli "Shared Values" all'interno della regione asiatica fu elaborata nel 1995 da questi e dal Primo Ministro malesiano Mahathir Mohamad e si fondava sulla preminenza del collettivismo, come ideologia che ritiene l'essere umano parte integrante della comunità e, in generale, dell'universo, nei confronti dell'individualismo di tradizione occidentale che sottolinea l'importanza dell'uomo come soggetto indipendente nella società. I valori asiatici infatti, rispetto all'individualismo occidentale, privilegiano il tema dell'autorealizzazione attraverso il mutuo beneficio tra membri della comunità in un quadro di reciproche lealtà, doveri e obblighi; l'approccio occidentale è basato sui diritti quello confuciano sui riti. Per un approfondimento sul punto cfr. M. FLORES, *op. cit.*, pp. 299-305. In realtà, secondo Sen, quella dei valori asiatici è un'argomentazione molto ardua da sostenere, sia perché l'Asia è un continente vastissimo per cui generalizzare è rischioso (sul tema dei diritti, ad esempio, Sen evidenzia che una delle più antiche difese della tolleranza, del pluralismo e del dovere dello Stato di proteggere le minoranze può rinvenirsi nelle iscrizioni di Ashoka, imperatore della dinastia Maurya vissuto nel III sec. a.c. nell'antica India); sia perché lo stesso Confucio non ha mai raccomandato una cieca obbedienza allo Stato, tanto che a chi lo interrogava sul modo di servire il principe, Confucio rispondeva: "Digli la verità anche se lo offende" (su questo cfr. A. SEN, *La democrazia degli altri*, pp. 71- 75).

⁴²³ Cfr. *infra* cap. 4 par. 5.

⁴²⁴ *Buen vivir*, è una parola spagnola che riprende l'espressione Quecha "*Sumak kawsay*" che significa ricerca di armonia e benessere collettivo con la natura. Un tentativo, il *buen vivir*, di disegnare una nuova prospettiva di cambiamento sociale che partendo dalle esperienze delle comunità indigene, pone una particolare attenzione a "madre natura" (*pachamama*) non più vista come semplice mezzo per raggiungere il benessere dell'uomo ma che diviene essa stessa fine ultimo. Questa impostazione proviene dalla cosmo visione indigena per la quale la Terra, la natura non è un mezzo per garantire i diritti dell'uomo, ma è essa stessa soggetto di diritto: l'essere umano e la sua comunità sono parte di essa. Da questa visione la necessità di immaginare un modello sociale ed economico che promuove una vita dell'essere umano in armonia con la natura. Cfr. sul tema G. DE MARZO, *Buen Vivir. Per una nuova democrazia della terra*, Roma, Ediesse 2010, pp. 146-150. Cfr. anche *infra* cap. 5. par. 2.1.

⁴²⁵ Nella cultura africana i diritti individuali devono sempre essere bilanciati dalle attese del gruppo; ad esempio il concetto chiave nella *Truth and Reconciliation Commission* sudafricana di *ubuntu*, richiama l'idea di esistere solo in relazione con l'esistenza degli altri. *Ubuntu* è un'espressione in lingua bantu che indica "benevolenza verso il prossimo". È una regola di vita, basata sulla compassione, il rispetto dell'altro. Appellandosi all'*ubuntu* si è soliti dire *Umuntu ngumuntu ngabantu*, "io sono ciò che sono in virtù di ciò che tutti siamo". L'*ubuntu* esorta a sostenersi e aiutarsi reciprocamente, a prendere coscienza non solo dei propri diritti, ma anche dei propri doveri, poiché è una spinta ideale verso l'umanità intera, un desiderio di pace.

degli elementi di maggiore distanza culturale nella concezione dei diritti umani di stampo “euro-occidentale” rispetto a quella elaborata nelle altre culture regionali menzionate risiede forse nella preminenza, in questi sistemi, del concetto di comunità rispetto a quella di individuo, o di quello di dovere rispetto al diritto. In tal senso quei filoni culturali euro-occidentali che rielaborano o sviluppano la riflessione sui concetti giuridico di doveri, “formazione sociale”, solidarietà, sussidiarietà, fraternità, bene comune possono costituire un elemento di avvicinamento e di dialogo, anche sul terreno del diritto al cibo⁴²⁶.

2. Americhe

2.1. Le carte regionali che riconoscono il diritto al cibo

Il sistema interamericano di tutela dei diritti dell'uomo, organizzato all'interno dell'*Organizzazione degli stati americani*⁴²⁷, è dotato di quattro strumenti che riconoscono direttamente o indirettamente il diritto al cibo:

1) La *Carta dell'Organizzazione degli stati americani* del 27 febbraio 1967, nella quale già si menziona la parola “alimentazione”⁴²⁸.

2) La *Dichiarazione dei diritti dell'uomo nel continente americano*, adottata il 2 maggio 1948, qualche giorno prima della Dichiarazione universale dei diritti umani: questo atto tutela in modo indiretto il diritto al cibo, inteso come parte di altri diritti fondamentali, nelle seguenti

⁴²⁶ Un'esemplificazione di come questa diversa concezione si rifletta anche sul diritto al cibo è data dall'art. 29 della CADUP che individua il dovere dell'individuo di preservare lo sviluppo armonioso della famiglia e di rispettare i propri genitori, nutrirli e assisterli in caso di necessità (su questo cfr. *infra* par. 2.2 e par. 3).

⁴²⁷ L'Organizzazione degli Stati Americani (OSA) è una organizzazione regionale panamericana istituita nel 1948 con l'adozione della Carta dell'OSA (entrata in vigore nel 1951) a Bogotá, in Colombia. L'OSA è il risultato di un processo di integrazione panamericana. L'Organizzazione degli Stati Americani comprende i 35 stati indipendenti delle Americhe. Organi dell'OSA sono i seguenti: l'Assemblea Generale, la Conferenza di consultazione dei ministri degli affari esteri; i Consigli (il consiglio permanente e il consiglio interamericano per lo sviluppo integrato), il Comitato giuridico interamericano, la commissione interamericana dei diritti dell'uomo, il segretariato generale, le conferenze specializzate e gli organismi specializzati.

⁴²⁸ Art. 34: «Les Etats membres conviennent que l'égalité des chances, l'élimination de la pauvreté absolue et la répartition équitable des richesses et des revenus, ainsi que la participation totale de leurs peuples à la prise des décisions relatives à leur propre développement sont, entre autres, des objectifs essentiels du développement intégral. A ces fins, ils conviennent également de déployer tous les efforts possibles pour atteindre les objectifs essentiels suivants: j. *Alimentation équilibrée*, grâce surtout à l'intensification des efforts nationaux en vue d'augmenter la production et les disponibilités alimentaires» in www.oas.org.

disposizioni: (art. XI)⁴²⁹, (art. VII)⁴³⁰; art. XIV e art. XVI⁴³¹; art. XXIII⁴³²; art. XVIII⁴³³, art. XXX⁴³⁴.

3) La *Convenzione americana dei diritti dell'uomo*⁴³⁵, chiamata anche *Patto di San José*, è un trattato internazionale del sistema interamericano di protezione dei diritti dell'uomo che consacra essenzialmente diritti civili e politici. Essa tutela indirettamente il diritto al cibo attraverso l'impegno assunto dagli Stati a sviluppare la tutela dei diritti umani (art. 26)⁴³⁶ e dei diritti interdipendenti dal diritto al cibo come il diritto alla vita (art. 4), il diritto alla dignità (art. 11), il diritto alla proprietà e alla sua funzione sociale (art. 21), il diritto al lavoro (art. 45), il diritto all'educazione (art. 49).

4) Il *Protocollo aggiuntivo alla Convenzione*, detto anche *Protocollo di San Salvador*⁴³⁷ è il documento che riconosce il diritto al cibo in modo diretto ed esplicito al suo art. 12⁴³⁸. Una protezione particolare è assicurata ai bambini (art. 15)⁴³⁹ e agli anziani (art. 17)⁴⁴⁰. Il riconoscimento del diritto al cibo è completato dalla tutela del diritto al lavoro (art. 7a) e alla protezione sociale (art. 9.1) Tali norme vanno lette alla luce dei primi tre articoli del protocollo, nei

⁴²⁹ Art. XI. «Toute personne a droit à ce que sa santé soit préservée par des mesures sanitaires et sociales, en ce qui concerne l'alimentation, l'habillement, le logement et les soins médicaux, qui seront établies proportionnellement aux ressources publiques et à celles de la communauté» in www.cidh.oas.org.

⁴³⁰ Art. VII. «Toute femme enceinte ou nourrissant un enfant et tout enfant ont droit à la protection, à des soins et à une aide spéciale».

⁴³¹ Art. XIV. «Toute personne a droit au travail dans des conditions dignes et celui de suivre librement sa vocation, lorsque les conditions d'emploi le permettent. Toute personne qui travaille a le droit de recevoir une rémunération en rapport avec sa capacité ou son habileté et lui assurant un niveau de vie convenable, à elle et à sa famille».

Art. XVI. «Toute personne a droit à l'assurance sociale qui la protège contre les conséquences du chômage, de la vieillesse et de l'incapacité résultant d'une cause quelconque indépendante de sa volonté, la rendant physiquement ou mentalement incapable de subvenir à ses moyens d'existence».

⁴³² Art. XXIII. «Toute personne a droit à la propriété privée pour satisfaire aux nécessités essentielles d'une vie décente, qui contribue à maintenir sa dignité et celle de son foyer».

⁴³³ Art. XVIII. «Toute personne peut recourir aux tribunaux pour faire valoir ses droits. De même, il doit exister une procédure simple et rapide qui permette à la justice de la protéger contre les actes de l'autorité violant, à son pré-judice, certains droits fondamentaux reconnus par la constitution».

⁴³⁴ Art. XXX. «Toute personne a le devoir d'aider, de nourrir, d'éduquer et de protéger ses enfants mineurs, et les enfants ont le devoir de respecter à tout moment leurs parents et de les aider, de les nourrir et de les protéger en cas de nécessité».

⁴³⁵ Adottata il 22 novembre 1969 è entrata in vigore il 18 luglio 1978. Stati Parti al 1° aprile 2013: 25. Cfr. *Convention américaine relative aux droits de l'homme* in www.cidh.oas.org (in italiano in unipd-centrodirittiumani.it)

⁴³⁶ Art. 26. Développement progressif. «Les Etats parties s'engagent, tant sur le plan intérieur que par la coopération internationale - notamment économique et technique à prendre des mesures visant à assurer progressivement la pleine jouissance des droits qui découlent des normes économiques et sociales et de celles relatives à l'éducation, la science et la culture, énoncées dans la Charte de l'Organisation des Etats Américains, réformée par le Protocole de Buenos Aires, ce, dans le cadre des ressources disponibles, et par l'adoption de dispositions législatives ou par tous autres moyens appropriés».

⁴³⁷ Il protocollo è stato adottato il 17 novembre 1988 ed è entrato in vigore il 16 novembre 1999. Cfr. il documento in www.oas.org oppure, in italiano, in unipd-centrodirittiumani.it

⁴³⁸ Art. 12. *Diritto al cibo*. «1. Ognuno ha il diritto ad un nutrimento adeguato che garantisca la possibilità di godere del più alto livello di sviluppo fisico, emotivo e intellettuale. 2. 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» in unipd-centrodirittiumani.it

⁴³⁹ Art. 15.3. «Gli Stati Parti si impegnano in questa sede ad accordare un'adeguata tutela all'unità familiare e in particolare: a) a fornire speciale cura e assistenza alle madri per un periodo ragionevole prima e dopo la nascita dei figli; b) a garantire un'alimentazione adeguata ai bambini nello svezzamento e durante gli anni della scuola».

⁴⁴⁰ Articolo 17. *Protezione degli anziani*: «Ognuno ha diritto ad una speciale protezione in età anziana. A questo scopo gli Stati Parti sono concordi nel prendere progressivamente misure necessarie per realizzare tale diritto, e in particolare a: a) fornire appropriate strutture, nonché cibo e cure mediche specializzate, per le persone anziane che ne sono prive e non sono autosufficienti».

quali gli Stati si impegnano a rendere effettivi i diritti riconosciuti nel medesimo secondo le risorse disponibili, tenendo conto del loro grado di sviluppo⁴⁴¹.

La Convenzione e il Protocollo aggiuntivo sono stati ratificati da quasi tutti gli stati aderenti all'OAS, con l'eccezione degli Stati Uniti e del Canada.

Va infine menzionato l'art. 18 della *Carta sociale delle Americhe*, adottata nel 2012⁴⁴².

2.2. Il sistema della tutela e giustiziabilità del diritto al cibo: la Commissione e la Corte

Gli organismi responsabili della applicazione delle carte di tutela dei diritti umani sono la Commissione interamericana dei diritti dell'uomo e la Corte interamericana dei diritti dell'uomo.

1) La Commissione Interamericana dei diritti dell'uomo. IACHR

La Commissione Interamericana dei diritti dell'uomo (IACHR) è uno dei due organi (autonomi), con funzioni semi-giurisdizionali, creato nel 1959 dall'Organizzazione degli Stati Americani (OSA), per la promozione e protezione dei diritti umani⁴⁴³. Può ricevere petizioni da tutti gli individui o gruppi di persone o organismi non governativi legalmente riconosciuti in uno o più Stati-membri dell'organizzazione che denunciano violazioni sulle norme tutelate dai trattati. Occorre sottolineare che una delle particolarità del sistema interamericano è che soltanto la Commissione o gli Stati possono rivolgersi alla Corte mentre i singoli richiedenti possono rivolgersi solo alla Commissione. Adottando il Protocollo di San Salvador, è stato stabilito che oltre i diritti civili e politici previsti dalla Carta, sono egualmente invocabili dinanzi alla Commissione anche il diritto all'educazione e quello di organizzarsi in sindacati. Il diritto al cibo, così come configurato dal Patto di San José, non sarebbe pertanto invocabile nè davanti alla Commissione nè davanti alla Corte. Esso, tuttavia, è stato oggetto di esame attraverso il diritto alla vita e alla proprietà consacrati dalla Convenzione e dall'art. XI della Dichiarazione. La maggior parte di questi casi vertono sui diritti dei popoli indigeni⁴⁴⁴. Uno dei *lead case* è il *Caso Yanomani contro Brasile* del 1985, nel quale la Commissione ha riconosciuto la violazione del *diritto al cibo* della comunità degli Yanomani da parte del governo del Brasile. Gli Yanomani, a seguito della realizzazione dell'autostrada trans-amazzonica e delle estrazioni delle compagnie minerarie sui loro territori, erano dovuti fuggire dalla loro terra e molti erano morti di diverse malattie e per le condizioni di vita precarie. I progetti di sviluppo agricolo promossi dal governo per permettere un accesso al cibo della popolazione trasferita non avevano prodotto gli effetti attesi. Così la Commissione, riconoscendo la violazione da parte del Brasile dell'art. XI della Dichiarazione, ha raccomandato al governo di concretizzare le misure programmate ad attuare i programmi di assistenza sociale e

⁴⁴¹ Art. 1. *Obligation to Adopt Measures*: «The States Parties to this Additional Protocol to the American Convention on Human Rights undertake to adopt the necessary measures, both domestically and through international cooperation, especially economic and technical, to the extent allowed by their available resources, and taking into account their degree of development, for the purpose of achieving progressively and pursuant to their internal legislations, the full observance of the rights recognized in this Protocol». Art. 2. *Obligation to Enact Domestic Legislation*: «If the exercise of the rights set forth in this Protocol is not already guaranteed by legislative or other provisions, the States Parties undertake to adopt, in accordance with their constitutional processes and the provisions of this Protocol, such legislative or other measures as may be necessary for making those rights a reality». Art. 3. *Obligation of nondiscrimination*: «The State Parties to this Protocol undertake to guarantee the exercise of the rights set forth herein without discrimination of any kind for reasons related to race, color, sex, language, religion, political or other opinions, national or social origin, economic status, birth or any other social condition».

⁴⁴² Art. 18: «Everyone is entitled to adequate food without discrimination. Member states commit to making every effort needed to eradicate hunger and malnutrition. Member states commit to taking the steps needed to achieve full access to adequate, safe, and nutritious food, including steps to foster the conditions required for everyone to be free from hunger».

⁴⁴³ La Commissione ha il mandato di promuovere il rispetto e la difesa dei diritti dell'uomo ed è competente a sindacare le violazioni della Convenzione e della Dichiarazione commesse dagli Stati membri dell'Organizzazione Interamericana, anche da quelli che non abbiano ratificato la Convenzione. La Commissione interamericana pronuncia un centinaio di sentenze ogni anno, prevalentemente su diritti civili e politici.

⁴⁴⁴ I due casi di seguito esemplificati sono stati descritti più puntualmente da C. GOLAY, *op. cit.* pp. 219-222.

medica. Nel 1992 la Commissione ha potuto verificare che il territorio della comunità è stato demarcato e il diritto al cibo rispettato e protetto.

Altrettanto significativo è il caso *Enxet-Lamenxay e Kayleyphapopyet (Riachito) contro Paraguay*, nel quale la Commissione ha riconosciuto la violazione del diritto al cibo da parte del Paraguay, perché le terre ancestrali della comunità indigena, che viveva di pesca e agricoltura, erano state vendute dallo Stato a stranieri. In via amichevole lo Stato si è impegnato a riscattare le terre e a ridistribuirle gratuitamente alla comunità. Nel 1999, quando la Commissione aveva intrapreso una visita in Paraguay, le terre erano state riscattate ma non erano stati ancora riconosciuti i titoli di proprietà alla comunità.

2) Corte Interamericana dei diritti dell'uomo

L'altro organo di cui è dotato il sistema interamericano di tutela dei diritti umani è la *Corte Interamericana dei diritti dell'uomo*. La Corte interamericana ha il compito di interpretare e applicare le disposizioni contenute nella Convenzione Interamericana dei diritti dell'uomo⁴⁴⁵.

Nonostante la convenzione interamericana tuteli diritti civili e politici e la circostanza che non abbia mai riconosciuto l'effettività dell'art. 26, che prevede un generale impegno degli stati a progredire nel riconoscimento dei diritti sociali, economici e culturali nei limiti delle risorse disponibili, la Corte ha affrontato la questione del diritto al cibo attraverso la tutela del diritto alla vita e alla proprietà privata, con particolare attenzione alla tutela delle persone più vulnerabili.

Uno dei primi casi su cui la Corte è intervenuta è stato nel c.d. «casos de los «ninos de la calle» (*Villagràn-Morales y otros vs Guatemala*) che ha deciso sul decesso di tre bambini di strada affermando che il diritto fondamentale alla vita comprende anche il diritto a che non sia impedito l'accesso a condizioni di vita che garantiscono un'esistenza degna: in questo caso la Corte ha riconosciuto che il Guatemala aveva violato il diritto alla vita non solo perché degli agenti di polizia avevano brutalizzato e ucciso questi bambini ma anche perché lo Stato non aveva preso misure necessarie per prevenire le condizioni di vita miserabile nelle quali essi versavano⁴⁴⁶.

In altra sentenza (emanata il 2/9/2004 nel caso *Instituto de Reeducaciòn del Menor vs Paraguay*), la Corte, interpretando la Convenzione interamericana alla luce della Dichiarazione sui diritti dei bambini, ha concluso che il Paraguay aveva violato il diritto alla vita e i diritti dei bambini consacrati nella Convenzione, perché dei bambini in condizione di detenzione non avevano avuto accesso a un'alimentazione adeguata.

Molti altri casi riguardano i diritti delle popolazioni indigene come nel caso (*Caso Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay* del 29/3/2006) della protezione del diritto

⁴⁴⁵ La Corte interamericana ha il compito di interpretare e applicare le disposizioni contenute nella Convenzione Interamericana dei diritti dell'uomo. La sede della Corte, composta da 7 giudici eletti per 6 anni, è a San Josè (Costa Rica). Nonostante lo Statuto della Corte sia stato ratificato nel 1979, solo nel 1995 si è avuta l'approvazione delle Regole di procedura. Le sue sentenze sono definitive e inappellabili. Nel caso di non esecuzione di tali pronunce è prevedibile una procedura di natura politica (Art. 65: «In occasione delle sessioni dell'Assemblea Generale dell'Organizzazione degli Stati Americani, la Corte sottopone alla considerazione dell'Assemblea un rapporto sul lavoro svolto nell'anno precedente. In esso vengono precisati, in particolare, i casi in cui uno Stato non ha dato esecuzione alle sentenze della Corte, avanzando in materia le opportune raccomandazioni»). La Corte non può essere interpellata che dalla Commissione e dagli Stati che abbiano ratificato la Convenzione e abbiano accettato la sua giurisdizione mediante una convenzione speciale che lo preveda. Nei casi di estrema gravità può ordinare misure cautelari; può ordinare misure conservative anche nei casi di cui non è stata ancora investita, su richiesta della Commissione. Nel caso in cui riconosca la sussistenza della violazione di un diritto tutelato dalla Convenzione, la Corte può ordinare che sia riparata la violazione e che sia corrisposta alla vittima un equo indennizzo (Art. 63: «1. Se la Corte ritiene che vi sia stata una violazione di uno dei diritti o libertà protette dalla presente Convenzione, essa dispone che alla parte offesa sia assicurato il godimento del diritto o libertà violato. Se del caso la Corte dispone la riparazione delle conseguenze del provvedimento o della situazione costituente violazione di tale diritto o libertà e che alla parte offesa sia corrisposto un equo indennizzo. 2. In casi di estrema gravità e urgenza, quando necessario per evitare un danno irreparabile alle persone, la Corte adotta, nelle questioni che sta esaminando, le misure provvisorie che ritiene pertinenti. Per i casi non ancora sottoposti alla Corte, quest'ultima potrà prendere tali misure su richiesta della Commissione»).

⁴⁴⁶ Corte IADH, Sentenza 19/11/1999 par. 144. Per un comment cfr. C. GOLAY, *op. cit.*, pp. 223-224.

all'accesso alle terre ancestrali della popolazione Sawhoyamaxa precluso dal governo del Paraguay che non aveva riconosciuto neppure un aiuto alimentare sufficiente e regolare. A seguito di questa omissione, 31 membri della comunità, compresi i bambini, erano deceduti tra il 1991 e il 2003 per le malattie collegate alle condizioni in cui vivevano. Con la sua sentenza, la Corte ha indicato allo Stato le misure da assumere per riparare alla violazione del diritto alla vita di questa comunità⁴⁴⁷.

3. Africa

3.1. Le carte regionali che riconoscono il diritto al cibo

I diritti dell'uomo a livello africano sono consacrati in tre principali strumenti sul continente africano: la *Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli* (CADUP)⁴⁴⁸, la *Carta africana dei diritti e del benessere dei bambini*⁴⁴⁹ e il *Protocollo alla Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli relativo ai diritti delle donne*⁴⁵⁰.

La *Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli* è una convenzione internazionale adottata da paesi africani nel quadro dell'Organizzazione dell'Unità africana (OUA), la quale è nata nel 1963 e sostituita nel 2002 dall'Unione Africana⁴⁵¹.

Con la *Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*⁴⁵² non si sono semplicemente adattati i principi fondamentali della Dichiarazione Universale alla cultura africana, ma mette sullo stesso livello i diritti dell'uomo con i diritti dei popoli africani a disporre di se medesimi in un

⁴⁴⁷ Misure come le seguenti: prendere provvedimenti di natura legislativa e amministrativa che consentono ai membri della comunità di godere del diritto alle loro terre ancestrali; stanziare un fondo di un milione di dollari per lo sviluppo agricolo e sanitario e, *more tempore*, garantire un accesso a *un'alimentazione adeguata* a tutti i membri di questa comunità fino a quando non avessero avuto un completo accesso alla loro terra. I due *case study* ivi esemplificati sono trattati in modo più approfondito da C. GOLAY, *op. cit.*, pp. 219-229.

⁴⁴⁸ Tale carta è stata adottata a Nairobi il 21-6-1981 ed è entrata in vigore il 21-10-1986. Cfr. *Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples* in www.achpr.org.

⁴⁴⁹ Adottata dall'Assemblea della Conferenza dell'Unione l'11 Luglio 1990, entrata in vigore il 29 novembre 1999. Cfr. il documento in <http://au.int/en>.

⁴⁵⁰ Adottata dalla Conferenza dell'Unione Africana a Maputo l'11 Luglio 2003. Cfr. il documento in <http://au.int/en/>.

⁴⁵¹ L'Unione Africana ha molto in comune con l'organizzazione che l'ha preceduta; si pone tuttavia come il suo superamento, sia per quanto riguarda gli obiettivi sia per le capacità. Quella che è percepita come la maggiore differenza è la capacità dell'Unione di intervenire in conflitti interni agli stati in situazioni quali genocidio, crimini di guerra e crimini contro l'umanità, secondo quanto stabilito dall'articolo 4H dell'Atto Costitutivo. In questo articolo sono citati tutti i principi a cui si ispira l'Unione Africana, ed è degna di nota la presenza del riferimento al rispetto per i principi democratici, i diritti umani, il principio di legalità, in quanto l'Organizzazione dell'Unità Africana taceva su questi temi. Per quanto riguarda gli obiettivi contenuti nell'articolo 3, vi sono accenni alla promozione di pace, sicurezza e stabilità nel continente, alla partecipazione popolare e al buon governo, ma anche allo sviluppo sostenibile e alle condizioni necessarie per permettere all'Africa di ottenere il ruolo che le spetta nell'economia globale e nelle negoziazioni internazionali. Nell'articolo 23.1 è fatto riferimento alle sanzioni stabilite dall'Assemblea da comminarsi a quegli stati che non versino i contributi dovuti all'Unione. Nell'articolo 23.2 vi è invece il riferimento agli stati che manchino di uniformarsi alle decisioni e alle politiche stabilite dall'Unione. Le sanzioni, anche in questo caso stabilite dall'Assemblea, possono essere di natura economica e politica. Infine nell'articolo 30 si parla di sospensione dall'Unione per un Governo che ottenga il potere con mezzi incostituzionali, senza tuttavia approfondire l'argomento. I suoi organismi sono i seguenti: Assemblea dell'Unione Africana; Commissione dell'Unione Africana; Consiglio Esecutivo; Comitato dei Rappresentanti Permanenti; Comitati Tecnici Specializzati; Consiglio Economico, Sociale e Culturale; Corte di Giustizia; Parlamento Panafricano; Consiglio di Pace e di Sicurezza. Per una panoramica su questa organizzazione e i suoi membri cfr. <http://www.au.int/en/>.

⁴⁵² Adottata il 27 giugno 1981 a Nairobi, in occasione della diciottesima Conferenza dell'OUA è entrata in vigore il 21 ottobre 1986 dopo la ratifica di 25 Stati dei 52 che compongono l'Unione. Essa si richiama alla Carta dell'Organizzazione dell'Unità Africana, alla Carta delle Nazioni Unite oltre che alla Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo, ma tiene conto delle tradizioni storiche e dei valori della civiltà africana che la ispirano sulla base della concezione dei diritti dell'uomo e dei popoli. Cfr. il *Preambolo*.

sistema in cui indipendenza nazionale, tradizione, coesione sociale e autorità politica, non imposta dalle potenze coloniali, sono valori equivalenti ai diritti individuali delle persone⁴⁵³.

La Carta menziona il rifornimento di cibo nell'ambito delle obbligazioni dell'individuo verso la famiglia⁴⁵⁴. Tuttavia la dottrina⁴⁵⁵ osserva che il diritto al cibo in quanto tale possa essere rivendicato sulla base del diritto alla dignità (art. 5)⁴⁵⁶, diritto alla salute (art. 16)⁴⁵⁷, diritto all'esistenza dei popoli e diritto allo sviluppo (Art. 21)⁴⁵⁸. In via indiretta, inoltre, tramite il richiamo operato dall'art. 60 alle altre Carte internazionali sui diritti dell'uomo, gli stati dell'Unione Africana si sono obbligati a rispettare i diritti a una alimentazione adeguata dei bambini e delle donne.

La *Carta africana dei diritti e del benessere dei bambini* tutela nel medesimo documento i diritti civili e sociali dell'infanzia, attribuendo agli stati un correlativo obbligo di dare loro effettività. La Carta è molto esplicita relativamente al diritto al cibo, il quale è consacrato nell'art. 14⁴⁵⁹, nell'art. 20⁴⁶⁰, ed è tutelato indirettamente attraverso il riconoscimento di diritti connessi,

⁴⁵³ La particolarità di questa Carta, rispetto a quelle analoghe dei sistemi europeo e interamericano, sta nel riconoscere i diritti in essa consacrati come diritti immediatamente realizzabili: essa non contiene cioè clausole simili a quella di cui all'art. 2 del Patto sui diritti sociali economici e culturali che limitano la realizzazione dei medesimi in funzione delle risorse disponibili. C. GOLAY, *op. cit.*, p. 189.

⁴⁵⁴ Art. 29: «L'individu a en outre le devoir: 1. De préserver le développement harmonieux de la famille et d'oeuvrer en faveur de la cohésion et du respect de cette famille ; de respecter à tout moment ses parents, de les nourrir, et de les assister en cas de nécessité».

⁴⁵⁵ A. SOMA, *Le droit de l'homme a l'alimentation: contenu normatif et mecanismes juridiques de mise en oeuvre*. Memoire pour l'obtention du Diplôme d'Etudes Approfondies (D.E.A.) en droit, in www.aidh.org pubblicato nel Febbraio 2006 pp. 37 - 38. Per ulteriore approfondimento sulla giustiziabilità del diritto al cibo su scala regionale africana cfr. GOLAY C., *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, cit. pp. 188-193 e 201-206.

⁴⁵⁶ Art. 5: «Tout individu a droit au respect de la dignité inhérente à la personne humaine et à la reconnaissance de sa personnalité juridique. Toutes formes d'exploitation et d'avilissement de l'homme notamment l'esclavage, la traite des personnes, la torture physique ou morale, et les peines ou les traitements cruels inhumains ou dégradants sont interdites».

⁴⁵⁷ Art. 16: «1. Toute personne a le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre. 2. Les Etats parties à la présente Charte s'engagent à prendre les mesures nécessaires en vue de protéger la santé de leurs populations et de leur assurer l'assistance médicale en cas de maladie».

⁴⁵⁸ Art. 21. «1. Les peuples ont la libre disposition de leurs richesses et de leurs ressources naturelles. Ce droit s'exerce dans l'intérêt exclusif des populations. En aucun cas, un peuple ne peut en être privé. 2. En cas de spoliation, le peuple spolié a droit à la légitime récupération de ses biens ainsi qu'à une indemnisation adéquate. 3. La libre disposition des richesses et des ressources naturelles s'exerce sans préjudice de l'obligation de promouvoir une coopération économique internationale fondée sur le respect mutuel, l'échange équitable, et les principes du droit international. 4. Les Etats parties à la présente Charte s'engagent, tant individuellement que collectivement, à exercer le droit de libre disposition de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, en vue de renforcer l'unité et la solidarité africaines. 5. Les Etats, parties à la présente Charte, s'engagent à éliminer toutes les formes d'exploitation économique étrangère, notamment celle qui est pratiquée par des monopoles internationaux, afin de permettre à la population de chaque pays de bénéficier pleinement des avantages provenant de ses ressources nationales».

⁴⁵⁹ Art. 14: Health and Health Services: «1. Every child shall have the right to enjoy the best attainable state of physical, mental and spiritual health. 2. States Parties to the present Charter shall undertake to pursue the full implementation of this right and in particular shall take measures: (a) to reduce infant and child mortality rate; (b) to ensure the provision of necessary medical assistance and health care to all children with emphasis on the development of primary health care; (c) to ensure the provision of adequate nutrition and safe drinking water; (d) to combat disease and malnutrition within the framework of primary health care through the application of appropriate technology; (e) to ensure appropriate health care for expectant and nursing mothers; (f) to develop preventive health care and family life education and provision of service; (g) to integrate basic health service programmes in national development plans; (h) to ensure that all sectors of the society, in particular, parents, children, community leaders and community workers are informed and supported in the use of *basic knowledge of child health and nutrition*, the advantages of breastfeeding, hygiene and environmental sanitation and the prevention of domestic and other accidents; (i) to ensure the meaningful participation of non-governmental organizations, local communities and the beneficiary population in the planning and management of a basic service programme for children; (j) to support through technical and financial means, the mobilization of local community resources in the development of primary health care for children».

⁴⁶⁰ Art. 20: Parental Responsibilities: «1. Parents or other persons responsible for the child shall have the primary responsibility of the upbringing and development the child and shall have the duty: (a) to ensure that the best interests

come il diritto alla vita che implica l'obbligo dello Stato di assicurare la sopravvivenza, lo sviluppo e la crescita dei bambini⁴⁶¹, il diritto dei bambini separati dai propri genitori, rifugiati o deportati⁴⁶².

Il *Protocollo alla Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli relativo ai diritti delle donne* è altrettanto esplicito nel garantire la protezione del diritto all'alimentazione e accesso alle risorse da parte delle donne (art. 15⁴⁶³) e nell'individuare misure che rendano effettivo questo e gli altri diritti tutelati dalla Carta⁴⁶⁴, soprattutto nei settori in cui le donne africane sono normalmente vittime delle maggiori discriminazioni. La Carta tutela in particolare il *diritto al cibo* della donna durante il matrimonio (art. 6), il divorzio (art. 7), la successione (art. 21) e l'accesso alla giustizia (art. 8)⁴⁶⁵. Completano la tutela del diritto al cibo delle donne il diritto alla salute (art. 14)⁴⁶⁶, i diritti alla protezione sociale (art. 13), e un diritto speciale per la protezione nei casi di estrema difficoltà (24)⁴⁶⁷.

of the child are their basic concern at all times- (b) to *secure, within their abilities and financial capacities, conditions of living necessary to the child's development*; and (c) to ensure that domestic discipline is administered with humanity and in a manner consistent with the inherent dignity of the child. 2. States Parties to the present Charter shall in accordance with their means and national conditions the all appropriate measures; (a) to assist parents and other persons responsible for the child and in case of need provide material assistance and support programmes *particularly with regard to nutrition*, health, education, clothing and housing; (b) to assist parents and others responsible for the child in the performance of child-rearing and ensure the development of institutions responsible for providing care of children; and (c) to ensure that the children of working parents are provided with care services and facilities».

⁴⁶¹ Art. 5: Survival and Development: «1. Every child has an inherent right to life. This right shall be protected by law. 2. States Parties to the present Charter shall ensure, to the maximum extent possible, the survival, protection and development of the child.

⁴⁶² Art. 25 Separation from Parents: «1. Any child who is permanently or temporarily deprived of his family environment for any reason shall be entitled to *special protection and assistance*; 2. States Parties to the present Charter: (a) shall ensure that a child who is parentless, or who is temporarily or permanently deprived of his or her family environment, or who in his or her best interest cannot be brought up or allowed to remain in that environment shall be provided with alternative family care, which could include, among others, foster placement, or placement in suitable institutions for the care of children; (b) shall take all necessary measures to trace and re-unite children with parents or relatives where separation is caused by internal and external displacement arising from armed conflicts or natural disasters. 3. When considering alternative family care of the child and the best interests of the child, due regard shall be paid to the desirability of continuity in a child's upbringing and to the child's ethnic, religious or linguistic background.

⁴⁶³ Art. 15 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.

⁴⁶⁴ Art. 2 Elimination of Discrimination Against Women: «1. States Parties shall combat all forms of discrimination against women through appropriate legislative, institutional and other measures. In this regard they shall: a) include in their national constitutions and other legislative instruments, if not already done, the principle of equality between women and men and ensure its effective application; b) enact and effectively implement appropriate legislative or regulatory measures, including those prohibiting and curbing all forms of discrimination particularly those harmful practices which endanger the health and general well-being of women; c) integrate a gender perspective in their policy decisions, legislation, development plans, programmes and activities and in all other spheres of life; d) take corrective and positive action in those areas where discrimination against women in law and in fact continues to exist; e) support the local, national, regional and continental initiatives directed at eradicating all forms of discrimination against women. 2. States Parties shall commit themselves to modify the social and cultural patterns of conduct of women and men through public education, information, education and communication strategies, with a view to achieving the elimination of harmful cultural and traditional practices and all other practices which are based on the idea of the inferiority or the superiority of either of the sexes, or on stereotyped roles for women and men».

⁴⁶⁵ Tale disposizione rappresenta quella essenziale per garantire la giustiziabilità del diritto al cibo delle donne, atteso che riconosce alle donne africane pari diritti davanti alla legge e accesso alla giustizia.

⁴⁶⁶ Art. 14 - Health and Reproductive Rights: «States Parties shall take all appropriate measures to: b) establish and strengthen existing pre-natal, delivery and post-natal health and *nutritional services* for women during pregnancy and while they are breast-feeding».

⁴⁶⁷ Art. 24 - Special Protection of Women in Distress: «The States Parties undertake to: a) ensure the protection of poor women and women heads of families including women from marginalized population groups and provide an

3.2. Il sistema della tutela e giustiziabilità del diritto al cibo: la Commissione, il Comitato di esperti sui diritti e il benessere dei bambini e la Corte

I meccanismi che rendono effettivi i diritti proclamati nelle Carte africane sono due: uno di tipo paragiurisdizionale, di cui è investita la *Commissione africana dei diritti degli uomini e dei popoli* e il *Comitato africano di esperti sui diritti e il benessere dei bambini*; il secondo di tipo giurisdizionale, garantito dalla *Corte africana sui diritti dell'uomo e dei popoli*.

1) La Commissione africana

La Carta africana istituisce un organo quasi-giudiziario (il quale può emettere solo raccomandazioni) di tutela dei diritti in essa riconosciuti: la *Commissione Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*, istituita nel 1984 in applicazione dell'art. 30 della Carta⁴⁶⁸. La commissione può essere investita da richieste di tutela di diritti economici, sociali e culturali, incluso il diritto al cibo⁴⁶⁹. Su questo diritto due sono i *lead case* che sembrano meritevoli di segnalazione⁴⁷⁰.

Il Caso *Civil Liberties Organization contro Nigeria* nel quale la Commissione ha concluso per la violazione del diritto al cibo di 14 detenuti accusati di esser stati coinvolti in un complotto avente come obiettivo di rovesciare il governo militare federale della Nigeria nel marzo 1995: l'accusa aveva eccepito che i 14 detenuti erano stati rinchiusi al buio senza ricevere sufficiente cibo e cure mediche. La Commissione ha concluso in modo molto chiaro, affermando che la privazione di luce, cibo in quantità sufficiente e medicine è una violazione flagrante dell'art. 5⁴⁷¹ della Carta.

environment suitable to their condition and their special physical, economic and social needs; b) ensure *the right of pregnant or nursing women* or women in detention by providing them with an environment which is suitable to their condition and the right to be treated with dignity».

⁴⁶⁸ Art. 30. «Il est créé auprès de l'Organisation de l'Unité Africaine une Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ci-dessous dénommée "la Commission", chargée de promouvoir les droits de l'homme et des peuples et d'assurer leur protection en Afrique». Il suo mandato risiede nel controllare il rispetto della Carta e del Protocollo sui diritti delle donne mediante un rapporto che gli Stati-membri sono tenuti a presentarle ogni due anni e nel vigilare sulla effettiva attuazione dei diritti ivi riconosciuti (art. 62 Carta e art. 26 del Protocollo sui diritti delle donne). Il suo mandato, secondo l'interpretazione della Commissione medesima, include tanto l'esame delle comunicazioni che possono esserle inviate dagli Stati (ex art. 47 Carta) che "altre comunicazioni" (ex art. 55 Carta) come ad esempio quelle comunicazioni degli individui e quelle inviate dalle ONG.

⁴⁶⁹ L'art. 56 della Carta africana prevede sette condizioni di ammissibilità al ricorso, la cui principale è quella dell'esaurimento delle vie di ricorso interno, a meno che tali procedure non sussistono o si prolunghino in maniera anormale. Quando si dichiara ammissibile un ricorso, segue una procedura in contraddittorio al termine della quale, se la Commissione conclude riconoscendo una violazione del diritto tutelato, può formulare raccomandazioni allo Stato interessato affinché esso ponga un rimedio. Tale raccomandazione va approvata formalmente dall'Assemblea dei capi di Stato e di governo dell'Unione Africana ma nella prassi si tratta di procedura pressoché automatica. Cfr. l'art. 56: «Les communications visées à l'article 55 reçues à la Commission et relatives aux droits de l'homme et des peuples doivent nécessairement, pour être examinées, remplir les conditions ci-après: 1. Indiquer l'identité de leur auteur même si celui-ci demande à la Commission de garder l'anonymat; 2. Etre compatibles avec la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine ou avec la présente Charte; 3. Ne pas contenir des termes outrageants ou insultants à l'égard de l'Etat mis en cause, de ses institutions ou de l'OUA; 4. Ne pas se limiter à rassembler exclusivement des nouvelles diffusées par des moyens de communication de masse; 5. Etre postérieures à l'épuisement des recours internes s'ils existent, à moins qu'il ne soit manifeste à la Commission que la procédure de ces recours se prolonge d'une façon anormale; 6. Etre introduites dans un délai raisonnable courant depuis l'épuisement des recours internes ou depuis la date retenue par la Commission comme faisant commencer à courir le délai de sa propre saisine; 7. Ne pas concerner des cas qui ont été réglés conformément soit aux principes de la Charte des Nations Unies, soit de la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine et soit des dispositions de la présente Charte».

⁴⁷⁰ I casi esemplificati sono stati descritti più puntualmente da GOLAY, *op. cit.* pp. 213-219.

⁴⁷¹ Art. 5 «Tout individu a droit au respect de la dignité inhérente à la personne humaine et à la reconnaissance de sa personnalité juridique. Toutes formes d'exploitation et d'avisement de l'homme notamment l'esclavage, la traite des personnes, la torture physique ou morale, et les peines ou les traitements cruels inhumains ou dégradants sont interdites».

Nel caso *Ogoni* del 1996⁴⁷² la Commissione ha riconosciuto la violazione del diritto alla salute, a un ambiente sano, alla casa e al cibo del popolo Ogoni - popolo stabilizzato tradizionalmente nel delta del Niger in Nigeria - da parte di un consorzio costituito dalla società petrolifera nazionale e dalla compagnia transnazionale Shell. Le attività di questo consorzio, con l'assenso del governo nigeriano, avevano precluso il diritto all'accesso alla terra e all'acqua e alle risorse alimentari di questo popolo e avevano altresì avvelenato il suolo e l'acqua da cui dipendeva il sostentamento del popolo Ogoni, il quale non era stato consultato nelle decisioni relative all'uso delle loro terre, anzi era stato represso dal Governo con violenze di massa, allorché i dirigenti Ogoni avevano esplicitato le loro proteste.

La Commissione, ricordando che è dovere degli Stati rispettare, proteggere e realizzare i diritti dell'uomo, ha riconosciuto che il diritto al cibo è implicitamente tutelato dalla Carta africana in disposizioni come quelle che tutelano il diritto alla vita (art. 4) alla salute (art. 16) e il diritto allo sviluppo economico, sociale e culturale (art. 22). In tal senso il governo nigeriano, violando il diritto al cibo del popolo Ogoni, aveva violato non solo i diritti protetti esplicitamente, ma anche quelli protetti indirettamente, come quello al cibo adeguato. La Corte ha quindi riconosciuto che la giustiziabilità del diritto al cibo è intrinsecamente legata alla dignità degli esseri umani, e che è essenziale per il godimento e la realizzazione di altri diritti come la salute, l'educazione, il lavoro, la partecipazione politica. La Commissione, riconoscendo che il governo nigeriano aveva violato il suo obbligo di rispettare e proteggere il popolo Ogoni rispetto al diritto al cibo, ha di seguito indicato le misure che il governo avrebbe dovuto prendere per porre rimedio a tale violazione: ha esortato la Nigeria a fermare ogni altra violazione ai diritti della comunità Ogoni, a condurre un'inchiesta sui responsabili dei diritti violati, a permettere ai cittadini di accedere liberamente al territorio. Ha ugualmente esortato il governo a compensare in modo adeguato le vittime, a favorire il rientro degli Ogoni nei loro territori e a intraprendere una bonifica delle terre e delle spiagge contaminate dallo sfruttamento petrolifero. Ha chiesto, inoltre, una valutazione adeguata sull'impatto sociale, economico e ambientale delle operazioni petrolifere realizzate nell'area e l'obbligo di prevedere la valutazione della sicurezza di tutti i progetti industriali da parte di un organo di controllo indipendente. Infine ha chiesto al governo di fornire informazioni sui rischi per la salute e l'ambiente.

In questo caso il ruolo della Commissione è stato giudicato esemplare, ma a seguito di un controllo svolto dalla medesima alcuni anni dopo, si è constatato che le condizioni di vita di questa comunità non erano migliorate in maniera significativa⁴⁷³.

Non risultano al momento casi esaminati dal *Comitato africano di esperti sui diritti e il benessere dei bambini*, nonostante si tratti di un meccanismo idoneo a poter valutare tale diritto⁴⁷⁴.

3) *La Corte africana*

⁴⁷² Caso Social and Economic Rights Action Centre, Center for Economic and Social Rights vs Nigeria, Comunicazione 155/96, Decisione 27/10/2001.

⁴⁷³ COMMISSION, Rapport du groupe de travail d'experts de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur la population/communautés autochtones (21 april 2005) Doc N.U. E/CN.4/Sub2/AC.5/2005/WP.3.

⁴⁷⁴ La Carta africana sui diritti e il benessere dei bambini prevede l'istituzione di un Comitato africano di esperti sui diritti e il benessere dei bambini composto da 11 esperti, il quale ha tenuto la sua prima seduta nel 2002. Il mandato del comitato è molto ampio perché comprende la promozione e protezione dei diritti tutelati dalla Carta. Gli Stati-membri devono presentare un rapporto periodico al Comitato che è altresì abilitato a esaminare comunicazioni concernenti tutte le questioni trattate dalla Carta promosse da individui, ONG riconosciute dall'Unione Africana, Stati-membri o dall'ONU. Il Comitato è altresì abilitato a promuovere inchieste per verificare l'adeguatezza delle misure adottate da uno Stato parte nell'applicazione della Carta. Il Comitato non deve ispirarsi alla sola Carta sui diritti dei bambini ma anche alle Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo e a tutti i trattati di cui i paesi africani sono parte. Cfr. Artt. 32-46 Carta; Art. 32: «The Committee. An African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child hereinafter called the Committee shall be established within the Organization of African Unity to promote and protect the rights and welfare of the child».

La corte Africana sui diritti dell'uomo e dei popoli è l'organo giudiziario di livello regionale creato più di recente: nata nel 1988 grazie a un Protocollo addizionale alla Carta africana adottato a Ouagadougou e entrato in vigore nel 2004⁴⁷⁵. Al momento non ha ancora esaminato casi relativi al *diritto al cibo*, ciò nonostante si tratta di un organo da seguire con estrema attenzione, perché ha natura giudiziaria ed ha competenza a conoscere non solo delle violazioni di diritti basate sulle Carte regionali africane ma anche su quelle basate sulle altre Carte internazionali di protezione dei diritti dell'uomo⁴⁷⁶. Ad essa possono rivolgersi la Commissione africana, gli Stati-parte, e organismi intergovernativi⁴⁷⁷.

4. Asia

Non esiste ad oggi un sistema asiatico di protezione dei diritti umani. Una ONG, la Commissione asiatica dei diritti dell'uomo⁴⁷⁸, monitora da tempo lo stato di effettività dei diritti umani in questo continente. Esiste anche un *Tribunale permanente dei popoli sul diritto all'alimentazione e lo Stato di diritto in Asia* che monitora e fa *reporting* sulle violazioni di questo diritto in questo continente⁴⁷⁹.

La *Carta Asiatica* del 1998⁴⁸⁰, testo non vincolante, adottato da numerose ONG asiatiche, è una mera dichiarazione di intenti, che contempera universalismo e identità culturali, sottintendendo che le idee contemporanee di libertà e di diritti personali e politici non sono un impegno tradizionale delle culture occidentali e che precedenti importanti di tale impegno si ritrovano anche nelle culture asiatiche: le tradizioni culturali "influenzano le modalità con cui una società organizza i rapporti al proprio interno".

All'interno di questa Carta il tema della nutrizione ritorna più volte: nel preambolo (par. 1.3.)⁴⁸¹; nel par. 3.2. sul diritto alla vita⁴⁸²; nel par. 14.2 sui detenuti e prigionieri politici⁴⁸³;

⁴⁷⁵ Tale protocollo è stato adottato da più di 20 Stati. Cfr. Protocol to the african charter on human and peoples' rights on the establishment of an african court on human and peoples' rights in <http://au.int/en/>

⁴⁷⁶ Cfr. L'art. 3 Jurisdiction «1. The jurisdiction of the Court shall extend to all cases and disputes submitted to it concerning the interpretation and application of the Charter, this Protocol and any other relevant Human Rights instrument ratified by the States concerned».

⁴⁷⁷ Le condizioni di ricevibilità sono le medesime che per la Commissione africana, in particolare l'esperimento di tutte le vie giudiziarie interne. Quando la Corte determina la ricevibilità di un ricorso si apre una procedura in contraddittorio affinché essa possa esprimersi sulle violazioni e ordinare tutte le misure appropriate per porvi rimedio, inclusa la concessione di un risarcimento; inoltre, in caso di urgenza la Corte può ordinare misure cautelari.

⁴⁷⁸ La Commissione asiatica dei diritti umani (AHRC - www.ahrc.ac.uk) è un'organizzazione non governativa internazionale, con il compito di proteggere e promuovere i diritti umani, attraverso il monitoraggio, l'attività investigativa e la tutela delle vittime di violenze e torture, con lo scopo di intervenire - attraverso programmi di *peacemaking*, riconciliazione e risoluzione dei conflitti, nonché partecipando alle Commissioni sulla Verità e ai Tribunali Speciali - nelle situazioni di conflitto.

⁴⁷⁹ Il Permanent Peoples Tribunal on the Right to Food and the Rule of Law in Asia (www.foodjustice.net) è un progetto della ONG Asian Legal Resource Centre (ALRC) (www.alrc.net).

⁴⁸⁰ La Carta dei Diritti Umani dell'Asia fu adottata nel 1998 in una conferenza speciale a Kwangju (Corea del Sud) da più di 200 Organizzazioni non governative (ONG), Organizzazioni popolari (OP) e attivisti dei diritti umani. Tale documento non è quindi uno strumento legale, né ha valore normativo; rappresenta, però, una importante dichiarazione di principi da parte della società civile asiatica, con la quale si riconosce la necessità di un documento cui far riferimento per tutte le questioni inerenti il rispetto dei diritti umani nell'intera regione dell'Asia-Pacifico (cfr. <http://www.conflittidimenticati.it/cd/docs/1170.pdf>).

⁴⁸¹ 1.3: «Lo sviluppo dell'Asia è pieno di contraddizioni. Da una parte si assiste alla diffusione e all'aumento della povertà, in mezzo alla crescente agiatezza di alcune sezioni della popolazione; le condizioni di salute, nutrizione ed istruzione di vaste fasce della popolazione sono desolanti e contrarie alla dignità della vita umana».

⁴⁸² 3.2: «Il primo fra tutti i diritti è il diritto alla vita, da cui derivano ulteriori diritti e libertà. Il diritto alla vita non si limita alla mera esistenza fisica o animale, bensì include il diritto a qualsiasi parte del corpo o facoltà attraverso cui si gode della vita. Diritto alla vita significa diritto a vivere nel rispetto della dignità umana, diritto al sostentamento, diritto ad un proprio ambiente di vita e ad una abitazione, diritto all'istruzione, diritto ad un ambiente salutare e a buone

Sotto il profilo intergovernativo va ricordato che l'art. 14 della *Carta dell'Asean*⁴⁸⁴ (Associazione delle Nazioni del Sud Est asiatico) prevede l'istituzione di una commissione intergovernativa sui diritti dell'uomo⁴⁸⁵. Nel 2010 è stata invece varata la Commissione di protezione dei diritti della donna e dei fanciulli⁴⁸⁶. È solo dall'evolversi delle attività di questo organismo che ci si potrebbe attendere un progressivo rafforzamento della tutela dei diritti umani come quello al cibo adeguato.

5. Le Organizzazioni internazionali di matrice islamica

Le carte internazionali poste a tutela dei diritti umani e la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo in primis*, hanno avuto un impatto diversificato nei Paesi di matrice islamica⁴⁸⁷. Molto più spesso Stati di tradizione islamica, sulla base dei limiti imposti dall'ordine pubblico interno, hanno evitato di riferirsi a certe disposizioni giuridiche di alcune convenzioni internazionali (come i diritti della donna e la libertà religiosa)⁴⁸⁸.

In ogni caso il mondo arabo e islamico ha aperto un dibattito al suo interno nel quale si fa sempre più riferimento ai diritti dell'uomo: in tal senso è interessante notare che molti stati di matrice islamica si sono lasciati interpellare dal dibattito sui diritti umani, ma, piuttosto che

condizioni igieniche; altrimenti non è possibile esercitare o godere appieno del diritto alla vita. Lo Stato deve inoltre adottare tutti i provvedimenti possibili per prevenire la mortalità infantile, eliminare la malnutrizione e le epidemie e aumentare l'aspettativa di vita, garantendo un ambiente sano e pulito e strutture mediche preventive e curative adeguate. Esso deve altresì garantire l'istruzione primaria gratuita e obbligatoria».

⁴⁸³ 14.2 «Arresti arbitrari, detenzione, reclusione, maltrattamento, tortura e punizioni inumane e crudeli sono fenomeni comuni in molte parti dell'Asia. I detenuti ed i prigionieri sono spesso costretti a vivere in pessime condizioni igieniche, privati di nutrizione e assistenza medica adeguate; ad essi viene negato il contatto ed il sostegno delle loro famiglie».

⁴⁸⁴ Cfr. tale disposizione in <http://unipd-centrodirittumani.it>. L'Associazione delle Nazioni dell'Asia Sud-Orientale(ASEAN) è stata istituita l'8 agosto del 1967 a Bangkok con la Dichiarazione dell'ASEAN (Dichiarazione di Bangkok), firmata da cinque Stati fondatori: Indonesia, Malesia, Filippine, Singapore e Thailandia. Successivamente sono entrati a far parte dell'associazione Brunei, Vietnam, Laos, Myanmar e Cambogia per un totale di 10 Stati membri. La sede dell'ASEAN è a Jakarta, in Indonesia. Dopo quarant'anni di cooperazione regionale, con la solenne adozione della Carta dell'ASEAN del 2007 (entrata in vigore nel 2008) gli Stati membri hanno codificato uno statuto che regola i principi e gli scopi dell'organizzazione, individuandone la base legale ed istituzionale. L'ASEAN è quindi diventato la prima vera e propria organizzazione intergovernativa della regione asiatica. Particolare enfasi è attribuita nella Carta al rispetto dei valori democratici, dei diritti umani, delle libertà fondamentali, dei principi dello stato di diritto e di *good governance*. Le principali finalità dell'ASEAN sono l'accelerazione della crescita economica del progresso sociale e dello sviluppo culturale nella regione, la promozione della pace e della stabilità regionale in adesione ai principi contenuti nello Statuto delle Nazioni Unite e la promozione della collaborazione attiva e dell'assistenza reciproca in questioni di interesse comune. Ai sensi della Carta del 2007, la struttura istituzionale dell'ASEAN comprende: il Consiglio Coordinativo (composto dai Ministri degli esteri degli Stati Membri), i tre Consigli delle comunità (comunità politica e di sicurezza, comunità economica e comunità socio-culturale), il Segretariato generale, oltre a una serie di organismi ministeriali settoriali, e un Comitato dei rappresentanti permanenti.

⁴⁸⁵ Nell'ottobre del 2009 i rappresentanti dei 10 stati membri dell'ASEAN hanno inaugurato la Commissione intergovernativa sui diritti umani dell'ASEAN, nuovo meccanismo per proteggere e promuovere i diritti umani delle persone che vivono nella regione del Sud Est asiatico. Cfr. i termini di organizzazione della *Commissione intergovernativa sui diritti umani* in www.aseansec.org.

⁴⁸⁶ Cfr. i termini di organizzazione di questo organismo su www.aseansec.org.

⁴⁸⁷ Alcuni Paesi si erano sottratti dal voto definitivo della Dichiarazione (celebre il caso dell'Arabia Saudita che si astenne poiché l'art. 18 riconosceva la libertà di coscienza, compresa la libertà di cambiare religione, che nei Paesi islamici costituisce il reato penale dell'apostasia); altri Paesi a maggioranza musulmana, come l'Indonesia hanno invece recepito la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo (nel 1945 la comunità musulmana indonesiana, con la promulgazione della Pancasila - ovvero i 5 principi che costituiscono la base della costituzione indonesiana - fece propria quella serie di diritti dell'uomo che saranno poi espressi dalla Dichiarazione del '48).

⁴⁸⁸ Per un primo inquadramento delle relazioni tra Islam e diritti umani cfr. F., ZANINI, *Musulmani nella città secolare*, Assisi, Cittadella editrice, 2010, pp. 69-83 e A. CILARDO, *I diritti dell'uomo nell'Islam in Il diritto islamico e il sistema giuridico italiano. Le bozze di intesa tra la Repubblica Italiana e le associazioni islamiche italiane*, Napoli 2002, Iovene, pp. 136-137.

adeguarsi alla Carta, ritenuta frutto della storia della cultura occidentale, hanno pensato di redigere proprie Dichiarazioni dei Diritti dell'Uomo, producendo la *Dichiarazione dei diritti dell'Uomo nell'Islam*, promulgata nella sede parigina dell'UNESCO per iniziativa del Consiglio islamico d'Europa⁴⁸⁹ del 1981, e la *Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo nell'Islam* approvata al Cairo il 4 agosto 1990 dai Ministri degli Esteri dei 45 stati che aderiscono all'Organizzazione della Conferenza Islamica⁴⁹⁰.

Nessuno dei due testi ha ottenuto il *consensus* dell'intera comunità islamica e dunque non sono vincolanti né per gli individui né per gli Stati. Questo non significa, tuttavia, che non rappresentino dei punti di riferimento per i musulmani e come tali vadano esaminati nelle loro divergenze e convergenze.

In questa sede è interessante notare la convergenza esistente sul *diritto al cibo adeguato* il quale è riconosciuto da entrambe le dichiarazioni: sia dalla *Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo nell'Islam* del Consiglio islamico d'Europa⁴⁹¹, sia dalla *Dichiarazione dei diritti dell'Uomo nell'Islam* dell'Organizzazione della Conferenza islamica⁴⁹².

6. L'Europa. Rinvio cap. V

Nelle carte regionali europee, sia del Consiglio d'Europa che dell'Unione europea, non sussistono norme testuali che proteggono il diritto al cibo adeguato. Atteso lo stretto collegamento che sussiste tra la normativa europea e la disciplina italiana e la (diversa) effettività delle disposizioni normative dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa nell'ordinamento giuridico italiano, si rinvia la trattazione di questo tema al successivo capitolo V.

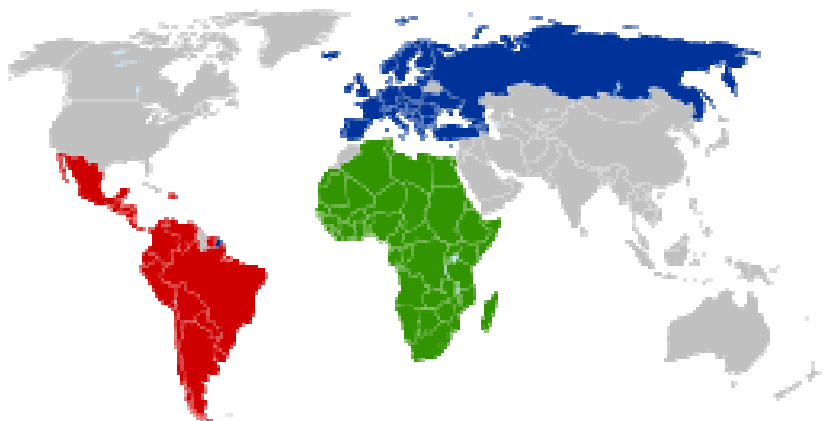
⁴⁸⁹ Si tratta di un organismo privato fondato a Londra nel 1965.

⁴⁹⁰ Aderiscono a questo organismo numerosi stati islamici: dall'Egitto alla Palestina, dal Senegal al Burkina Faso, dall'Albania al Marocco, nonché Iraq, Iran e molti altri. Per visionare tutti gli stati membri cfr. www.oic-oci.org.

⁴⁹¹ Art. 17: «c) Lo Stato assicura il diritto dell'individuo a una vita dignitosa che gli consenta di provvedere a tutte le esigenze proprie e a quelle che dipendono da lui, compresa l'alimentazione, il vestiario, l'alloggio, l'educazione, le cure mediche e ogni altro bisogno essenziale» in <http://unipd-centrodirittumani.it>.

⁴⁹² XVIII. Right to Social Security. Every person has the right to food, shelter, clothing, education and medical care consistent with the resources of the community. This obligation of the community extends in particular to all individuals who cannot take care of themselves due to some temporary or permanent disability in <http://unipd-centrodirittumani.it>.

Mappa della protezione regionale dei diritti dell'uomo (Fonte Wikipedia 2014)



- Convention européenne des droits de l'homme (Conseil de l'Europe)
- Convention américaine relative aux droits de l'homme (OEA)
- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples(OUA)

7. Qualificazione del diritto “fondamentale” al cibo adeguato nelle carte internazionali regionali e standard di tutela

Il diritto al cibo adeguato, tutelato dalle carte internazionali regionali esaminate, emerge come un diritto i cui beneficiari sono innanzitutto gli individui⁴⁹³, ma lo sono anche i popoli⁴⁹⁴ e i gruppi sociali, in particolare le famiglie⁴⁹⁵. Da questo punto di vista tale diritto è a un tempo

⁴⁹³ Si veda l'art. 2 della *Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*: « Toute personne a droit à la jouissance des droits et libertés reconnus et garantis dans la présente Charte sans distinction aucune, notamment de race, d'ethnie, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation».

⁴⁹⁴ Si veda l'art. 19 della *Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*: «Tous les peuples sont égaux ; ils jouissent de la même dignité et ont les mêmes droits. Rien ne peut justifier la domination d'un peuple par un autre» o l'art. 20: «1. Tout peuple a droit à l'existence ...».

⁴⁹⁵ Si veda l'art. 18 della *Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*: «1. La famille est l'élément naturel et la base de la société. Elle doit être protégée par l'Etat qui doit veiller à sa santé physique et morale. 2. L'Etat a l'obligation d'assister la famille dans sa mission de gardienne de la morale et des valeurs traditionnelles reconnues par la Communauté. 3. L' Etat a le devoir de veiller à l'élimination de toute discrimination contre la femme et d'assurer la protection des droits de la femme et de l'enfant tels que stipulés dans les déclarations et conventions internationales. 4. Les personnes âgées ou handicapées ont également droit à des mesures spécifiques de protection en rapport avec leurs besoins physiques ou moraux.». Si veda l'art. 17 del *Patto di San José*: «1. La famiglia è l'unità collettiva naturale e fondamentale della società; essa ha diritto alla protezione da parte della società e dello Stato». Si veda anche l'art. del *Patto di San Salvador*: «1. La famiglia è naturale e fondamentale elemento della società e deve essere protetta dallo Stato, che dovrebbe tendere allo sviluppo delle sue condizioni spirituali e materiali. 2. Ogni persona ha il diritto di formarsi una famiglia, da esercitare in conformità con le disposizioni della pertinente normativa nazionale. 3. *Gli Stati Parti si impegnano* in questa sede ad accordare un'adeguata tutela all'unità famigliare e in particolare: a) a fornire speciale cura e assistenza alle madri per un periodo ragionevole prima e dopo la nascita dei figli; b) a garantire un'alimentazione adeguata ai bambini nello svezzamento e durante gli anni della scuola;c) ad adottare speciali misure per la protezione degli adolescenti al fine di assicurare il pieno sviluppo delle loro capacità fisiche, intellettuali e morali;

collettivo e individuale⁴⁹⁶, in modo analogo, anche se differente, con quanto si è visto per la tutela assicurata in sede internazionale⁴⁹⁷. Il concetto di comunità intermedia, infatti, appare più accentuato che in sede *onusiana*. Altro aspetto è quello attinente ai doveri che singoli o gruppi hanno nei confronti dei beneficiari del diritto al cibo⁴⁹⁸.

Destinatari del diritto al cibo adeguato sono innanzitutto gli stati parte delle diverse convenzioni, come esplicitato in più occasione dai testi delle Carte regionali internazionali⁴⁹⁹.

Sul piano della tutela regionale internazionale, il diritto al cibo sembra essere prevalentemente classificato tra i diritti economico-sociali sia nel sistema interamericano che in quello africano (per ragioni sistematiche nel primo caso, atteso che il protocollo di San Salvador disciplina esclusivamente tali diritti, per ragioni di ordine interpretativo testuali nel secondo caso): tuttavia a fronte di una classificazione analoga, si registra un differente sistema di tutela: piena nel caso del sistema africano e condizionata nel caso di quello interamericano. Mentre l'Organizzazione interamericana segue lo stesso metodo adottato dalle Nazioni Unite, che ha consacrato i diritti civili e politici in un documento diverso da quello che tutela i diritti economici, sociali e culturali, il sistema africano li ha consacrati in una medesima convenzione.

Si è sostenuto che tale differenza rileva anche dal punto di vista della giustiziabilità, atteso che la Carta africana, a differenza di quelle analoghe dei sistemi interamericano e *onusienne*, riconosce i diritti in essa consacrati come diritti immediatamente realizzabili, non contenendo clausole simili a quella di cui all'art. 2 ICESCR che limitano la realizzazione dei medesimi in funzione delle risorse disponibili⁵⁰⁰.

d) ad intraprendere speciali programmi di formazione per le famiglie in modo da aiutarle a creare un ambiente in cui i figli possano ricevere e sviluppare valori di comprensione, solidarietà, rispetto e responsabilità».

⁴⁹⁶ Per certi versi il carattere talora *collettivo* dei beneficiari del diritto al cibo adeguato rievoca le libertà medioevali (su cui cfr. *Introduzione*, par. 4 e cap. 2); a differenza di quelle, tuttavia, i diritti non sono ottratti e derivati ma sono proclamati come autonomi e originari.

⁴⁹⁷ Su questo cfr. *supra* cap. 3 par. 5.

⁴⁹⁸ Un'esemplificazione di come questa diversa concezione si rifletta anche sul diritto al cibo è data dall'art. XXX della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo nel continente americano* che enuclea il dovere di ogni persona di nutrire i bambini e il dovere dei figli di rispettare i propri genitori, aiutarli, nutrirli e proteggerli in caso di necessità (cfr. par. 2.1.) oppure l'art. 29 della CADUP che individua il dovere dell'individuo di preservare lo sviluppo armonioso della famiglia e di rispettare i propri genitori, nutrirli e assisterli in caso di necessità (su questo cfr. par. 2.2.).

⁴⁹⁹ Si veda l'art. 1 della *Carta africana dei diritti degli uomini e dei popoli*: «*Les Etats membres de l'Organisation de l'Unité Africaine, parties à la présente Charte, reconnaissent les droits, devoirs et libertés énoncés dans cette Charte et s'engagent à adopter des mesures législatives ou autres pour les appliquer*»; Si veda l'art. 1 del *Patto di San José*: «1. *Gli Stati Parti* di questa Convenzione si impegnano a rispettare i diritti e le libertà riconosciuti negli articoli seguenti e ad assicurare a tutte le persone soggette alla loro giurisdizione il libero e pieno esercizio di tali diritti e libertà, senza discriminazione per ragioni di razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica o altra, origine nazionale o sociale, condizione economica, nascita o ogni altra condizione sociale» o l'art. 1 del *Patto di San Salvador*: «*Gli Stati Parti* al presente Protocollo addizionale alla Convenzione americana sui diritti umani, si impegnano ad adottare le misure necessarie, sia a livello interno che attraverso la cooperazione internazionale, in particolare economica e tecnica, nella misura consentita dalle risorse a loro disposizione, e prendendo in considerazione i loro livelli di sviluppo, allo scopo di conseguire in modo progressivo e in conformità con la loro legislazione interna, il pieno rispetto dei diritti riconosciuti nel presente Protocollo».

⁵⁰⁰ Così C. GOLAY, *op. cit.*, 189. Cfr. art. 2 *Convenzione dirittie economiche, sociali e culturali*: «Ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna ad operare, sia individualmente sia attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale, specialmente nel campo economico e tecnico, *con il massimo delle risorse di cui dispone, al fine di assicurare progressivamente* con tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l'adozione di misure legislative, *la piena attuazione dei diritti* riconosciuti nel presente Patto». Cfr. anche art. 1 Protocollo San Salvador: «*Gli Stati Parti* al presente Protocollo addizionale alla Convenzione americana sui diritti umani, si impegnano ad *adottare le misure necessarie*, sia a livello interno che attraverso la cooperazione internazionale, in particolare economica e tecnica, *nella misura consentita dalle risorse a loro disposizione*, e prendendo in considerazione i loro livelli di sviluppo, *allo scopo di conseguire in modo progressivo* e in conformità con la loro legislazione interna, *il pieno rispetto dei diritti* riconosciuti nel presente Protocollo».

Al di là di queste differenze, si può osservare che in entrambi questi due sistemi regionali sussistono quei meccanismi che la dottrina⁵⁰¹ ritiene indispensabili ai fini della giustiziabilità del diritto al cibo, ovvero: uno specifico riconoscimento di questo diritto nel sistema giuridico considerato (a prescindere dalla tecnica di tutela adottata); la possibilità di invocare tale diritto dinanzi a un organo giudiziario o quasi-giudiziario specificatamente istituito; la circostanza che tale diritto sia riconosciuto come giustiziabile da tale organismo.

Elementi questi che sono riscontrabili sia nel sistema africano che interamericano.

Vi sono tuttavia delle differenze rispetto a uno degli elementi che incide sul grado di tutela e della giustiziabilità del diritto al cibo, ovvero la legittimazione attiva. Una delle particolarità del sistema interamericano è che soltanto la Commissione o gli Stati possono rivolgersi alla Corte⁵⁰², mentre i singoli richiedenti possono rivolgersi solo alla Commissione⁵⁰³. Nel Sistema africano invece altri soggetti, come le ONG, possono ricorrere sia dinanzi alla Commissione⁵⁰⁴ che alla Corte⁵⁰⁵.

L'ultimo elemento che incide su questa tutela è dato dalla tipologia di efficacia delle decisioni di questi organi: spesso, infatti, questi possono fare raccomandazioni agli stati e condannarli a un *facere* specifico oltre che a una pena pecuniaria⁵⁰⁶.

⁵⁰¹ C. GOLAY, *op.cit.*, pp. 295-296.

⁵⁰² Art. 61 *American Convention on human rights "Pact of San Jose, Costa Rica"* in http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.pdf: «1. Only the States Parties and the Commission shall have the right to submit a case to the Court».

⁵⁰³ Art. 44 *American Convention on human rights "Pact of San Jose, Costa Rica"* cit.: «Any person or group of persons, or any nongovernmental entity legally recognized in one or more member states of Organization, may lodge petitions with the Commission containing denunciations or complaints of violation of this Convention by a State Party».

⁵⁰⁴ L'ampliamento della legittimazione attiva deriva dall'interpretazione che la Commissione stessa ha dato all'espressione "altre comunicazioni" di cui all'art. 55 CADHP. Nel caso Ogoni ad esempio la Commissione ha ringraziato le ONG ricorrenti (una nigeriana, il *Centre d'action pour le droits économiques, sociaux et culturels* e l'altra americana, il *Cento per i diritti economici, sociali e culturali*).

⁵⁰⁵ Art. 5.1. Protocole relatif a la charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant creation d'une cour africaine des droits de l'homme et des peuples: in www.african-court.org: «1. Ont qualité pour saisir la Cour : a) la Commission ; b) l'Etat partie qui a saisi la Commission ; c) l'Etat partie contre lequel une plainte a été introduite ; d) l'Etat partie dont le ressortissant est victime d'une violation des droits de l'homme ; e) les organisations inter-gouvernementales africaines».

⁵⁰⁶ Cfr. *supra* par. 3.2. di questo capitolo nella parte relativa al caso Ogoni.

CAPITOLO 5. IL DIRITTO AL CIBO NEL DIRITTO COSTITUZIONALE COMPARATO.

1. Tracce di diritto al cibo nella storia del diritto costituzionale comparato
2. Protezione costituzionale del diritto al cibo adeguato nel mondo
 - 2.1. Riconoscimento esplicito e diretto del diritto al cibo inteso quale diritto fondamentale o come parte di altro diritto fondamentale
 - 2.2 Riconoscimento implicito del diritto al cibo nei diritti fondamentali in senso ampio
 - 2.3 Riconoscimento esplicito del diritto al cibo adeguato come obiettivo o principio direttivo delle politiche statali
 - 2.4 Riconoscimento indiretto del diritto al cibo, attraverso l'interpretazione giurisprudenziale di altri diritti fondamentali
 - 2.5. L'applicabilità diretta dei trattati internazionali sui diritti umani che riconoscono il diritto al cibo adeguato
3. La legislazione ordinaria. Il drafting normativo sul diritto al cibo adeguato dopo le Linee guida volontarie della FAO e la Guida sulla legiferazione in materia di diritto al cibo
4. Profili di giustiziabilità e tecniche di tutela del diritto al cibo nella giustizia costituzionale comparata
 - 4.1. Ricorso individuale
 - 4.2. Ricorso collettivo (class action) e di interesse pubblico
 - 4.3. La procedura dell'Amparo e della Tutela
 - 4.4. Il ruolo delle istituzioni nazionali di tutela dei diritti dell'uomo
5. Diritto al cibo ed esigibilità. Casi studio emblematici di tutela giuridica del diritto al cibo
 - 5.1. Il diritto al cibo nel sistema giuridico del Sud Africa
 - 5.2. Il diritto al cibo nel sistema giuridico di tutela dell'India
 - 5.3. Il diritto al cibo nel sistema giuridico del Brasile
6. Qualificazione del diritto “fondamentale” al cibo adeguato nel diritto costituzionale comparato e standard di tutela

1. Tracce di diritto al cibo nella storia del diritto costituzionale comparato

L'approccio ai diritti umani è tradizionalmente suddiviso in tre scuole di pensiero. Secondo l'approccio storicistico i diritti di libertà nascono nel Medioevo e sono frutto di un «evoluzione storica dei rapporti sociali e politici che caratterizzano i diversi ordinamenti statuali»⁵⁰⁷; secondo l'approccio individualistico, le libertà individuali moderne sono antitetico a quelle ceterali medioevali, trattandosi di diritti naturali preesistenti allo Stato il quale può solo riconoscerli. Vi è infine l'approccio statualistico, che pone lo Stato al centro del riconoscimento dei diritti di libertà. Questi tre diversi modi di intendere le origini e la natura dei diritti individuali (come diritti consuetudinari nell'approccio storicistico, come diritti naturali nell'approccio individualistico e diritti legislativamente protetti nell'approccio statualistico) vedono il proprio paradigma in tre documenti costituzionali diversi: la *Magna Charta* nel primo caso, le Dichiarazioni e Costituzioni delle Rivoluzioni francese e americana nel secondo caso e nelle vicende che caratterizzano lo Stato liberale ottocentesco nel terzo caso⁵⁰⁸. In che modo queste costituzioni storiche contengono riferimenti a diritti connessi al cibo? In generale, occorre anticipare che sarebbe operazione storicamente e giuridicamente scorretta cercare in queste carte costituzionali un'esplicita tutela del diritto al cibo adeguato nel senso fin qui descritto: non tanto o non solo perché tali documenti si occupavano di libertà negative piuttosto che di "diritti positivi" (tra i quali vanno inquadrare molte delle dimensioni del diritto al cibo che, come si è visto, non costituiscono le uniche di tale diritto), Ecco perché la caratteristica baronale prima e borghese poi dei processi storici che sfociarono nella redazione delle Costituzioni storiche⁵⁰⁹ ha portato a far sì che le prime dimensioni di accesso al cibo rivendicate fossero quelle collegate a quelli che oggi definiremmo diritti civili e non sociali.

1) *La Magna Charta*

Attraverso la *Magna Charta*⁵¹⁰, redatta in pieno medioevo, il re d'Inghilterra Giovanni Senzatterra fu costretto a concedere ai baroni del Regno, propri feudatari, alcune importanti libertà (o privilegi, atteso che si tratta di posizioni giuridiche attribuite dal sovrano come autolimitazione del suo potere a un gruppo collettivo di nobili e non a singoli individui)⁵¹¹. Tra le disposizioni minori, meno note dal punto di vista storico, ve ne sono alcune che riguardano gli alimenti. Una disposizione della Carta cita il frumento nell'ambito di una norma che intende proteggere il diritto

⁵⁰⁷ cfr. M. FIORVANTI, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, cit. pp. 18-28.

⁵⁰⁸ Per una sintesi di queste tre teorie cfr. P. CARETTI, *op. cit.* pp. 3-8.

⁵⁰⁹ I testi delle Costituzioni storiche di seguito menzionate sono tratte da J. LUTHER - F. LONGO - A. MASTROPAOLO - F. PALLANTE (a cura di), *Archivio delle costituzioni storiche*, su www.dircost.unito.it.

⁵¹⁰ La *Magna Charta Libertatum* è stata interpretata a posteriori come il primo documento che abbia riconosciuto i diritti dei cittadini, sebbene essa vada iscritta nel quadro di una giurisprudenza feudale in cui, durante il XII e XIII secolo, la concessione di privilegi (*libertates*) da parte di sovrani a comunità o sudditi, offre altri esempi di natura analoga: si pensi al caso di Federico Barbarossa alla Lega Lombarda nel 1183 (molto importante per il caso italiano e su cui cfr. *infra* cap. 7) e del re Andrea II d'Ungheria ai loro vassalli nel 1222.

⁵¹¹ Tra i principali diritti ivi riconosciuti si possono ricordare: 1) il divieto per il sovrano di imporre nuove tasse ai suoi vassalli diretti senza il previo consenso del consiglio comune del regno, formato da arcivescovi, abati, conti e i maggiori tra i baroni, da convocarsi con un preavviso di almeno quaranta giorni e deliberante a maggioranza dei presenti (articoli 12 e 14); 2) la garanzia, valida per tutti gli uomini di condizione libera, di non poter essere imprigionati senza prima aver sostenuto un regolare processo, da parte di una corte di pari, (articolo 39, in cui si ribadisce il principio del "habeas corpus integrum"); 3) la proporzionalità della pena rispetto al reato (articolo 20); 4) l'istituzione di una commissione di venticinque baroni, che, nel caso in cui il re avesse infranto i suoi solenni impegni, doveva fargli guerra, chiedendo la partecipazione di tutti i sudditi (articolo 61, in cui si manifesta il futuro principio della legittima resistenza all'oppressione di un governo ingiusto); 5) l'integrità e libertà della Chiesa inglese (articolo 1), precedentemente messa in discussione. La Carta fu concessa presso Runnymede, il 15 giugno 1215; una sua copia è attualmente conservata nella cattedrale di Salisbury, nella contea del Wiltshire, in Inghilterra.

di proprietà⁵¹². Al fine di agevolare il commercio, la *Magna Charta* imponeva poi che in tutto il regno fossero adottate identiche misure per vino, birra e grano⁵¹³. La *Magna Charta* inoltre regolamentava la legge consuetudinaria detta "della foresta", abolendo i demani regi creati sotto il regno di Giovanni e stabiliva le relative multe comminate ai trasgressori: (articoli 47 e 48)⁵¹⁴. Di queste disposizioni, la seconda disciplina il modo in cui un certo tipo di alimento può essere distribuito. Le altre due, invece, incidono sull'accesso alla terra e alle foreste, che sono i due mezzi attraverso cui è consentito di accedere in modo diretto al cibo in esse prodotte o producibile.

2) *Le Dichiarazioni dei diritti del '700*

Le Dichiarazioni dei diritti settecentesche hanno la funzione di affermare la naturalità dei diritti dell'uomo, considerati come diritti che nessun imperatore o re può "concedere" atteso che sono iscritti nella stessa natura umana. Va peraltro ricordato che in questo periodo storico "l'essere umano" giuridicamente rilevante era di sesso maschile, bianco, libero e dotato di un certo censo.

Non è possibile in questa sede richiamare il dibattito filosofico e storico sulle idee, di stampo giusnaturalistico o contrattualistico, che sono alla base di quella stagione particolare del costituzionalismo moderno, pertanto anche in questo caso ci si limiterà a ricercare "tracce" di cibo adeguato nei principali documenti costituzionali dell'epoca.

Le prime dichiarazioni dei diritti umani e la prima Costituzione sono state scritte e approvate nelle ex colonie inglesi dell'America settentrionale, alla fine del sec. XVII, I che si erano costituite in modo diverso tra di loro, per lo più sulla base di una carta coloniale. La più famosa tra le Dichiarazioni dei diritti americane è quella della Virginia, del 1776. In questa l'unico riferimento indiretto al diritto al cibo, nei significati oggi conferiti dalle diverse costituzioni, è ravvisabile nel concetto di diritti minimi, tra cui quello alla vita 515. Un riferimento più specifico agli alimenti è quello fatto dalla Costituzione del Tennessee che menziona il cibo come corpo del reato di scambio elettorale⁵¹⁶.

Le 13 colonie americane, riunitesi a Filadelfia nel Congresso del 4 luglio 1776 dichiararono l'indipendenza dall'Inghilterra mentre enunciavano la riaffermazione dei diritti dell'uomo in chiave

⁵¹² Art. 28: «Nessun conestabile o altro ufficiale della corona potrà prendere frumento od altri beni mobili da alcuno se non pagandoli immediatamente, a meno che non abbia ottenuto una dilazione per libera volontà del venditore». Cfr. il testo su www.rivstoricavirt.com.

⁵¹³ Art. 35: «Che vi sia una sola misura di vino, birra e frumento in tutto il regno; e cioè il "quarterio" londinese, e un'unica altezza, per panni di diversa (bianca e rossa) tintura, cioè di un braccio da un bordo all'altro; lo stesso sia per i pesi e altre misure».

⁵¹⁴ «Art. 47. Tutti i territori che sono stati dichiarati foreste durante il nostro regno, perderanno immediatamente tale stato. Lo stesso sarà per le sponde dei fiumi poste sotto riserva durante il nostro regno. 48. Tutte le cattive consuetudini relative alle foreste e alle riserve, alle guardie di foreste e di riserve, sceriffi e loro aiutanti, sponde dei fiumi e loro custodi, siano immediatamente controllate da un comitato di dodici cavalieri giurati della stessa contea che devono essere eletti ugualmente da un comitato di uomini probi, ed entro quaranta giorni dal compimento dell'inchiesta dovranno essere, senza possibilità di revoca, eliminate (lo stesso valga se noi saremo fuori dell'Inghilterra, purché noi o il nostro primo giudice ne saremo stati prima informati)». Cfr. Testo *Magna Charta* in ibidem. Non è possibile in questa sede ripercorrere la storia del costituzionalismo inglese, ma ci si limita a segnalare che neanche nel famoso *Bill of Rights*, stilato dal parlamento britannico nel 1689, considerato uno dei cardini del sistema costituzionale del Regno Unito, vi si menziona in modo diretto o indiretto un diritto al cibo. Per il testo italiano del *Bill of Rights* cfr. www-3.unipv.it.

⁵¹⁵ Sec. 1: «Tutti gli uomini sono da natura egualmente liberi e indipendenti, e hanno alcuni diritti innati, di cui, entrando nello stato di società, non possono, mediante convenzione, privare o spogliare la loro posterità; cioè, il godimento della vita, della libertà, mediante l'acquisto ed il possesso della proprietà, e il perseguire e ottenere felicità e sicurezza». Così *Dichiarazione dei diritti della Virginia* su www.dircost.unito.it.

⁵¹⁶ Cfr. *Costituzione del Tennessee del 16 febbraio 1796* su www.dircost.di.unito.it.

Titolo IX - Art. 3: «Qualunque elettore riceverà un dotto o ricompensa pel suo voto in *alimenti, bevande*, danaro o altrimenti, subirà la pena che verrà imposta dalla legge: e chiunque direttamente o indirettamente darà, prometterà o procurerà qualche ricompensa per essere eletto, sarà dichiarato incapace per due anni di riempire l'ufficio per cui sarà stato eletto e soggiacerà alle pene che la legislatura stabilirà ulteriormente». Sui collegamenti tra diritto al cibo e principio di legalità nella Costituzione italiana cfr. *infra* cap. 8 par. 5.6.

universalistica. Anche se in questo documento non vi è traccia diretta di cibo vi è tuttavia ancora una volta il riconoscimento del diritto alla vita, al cui interno molte costituzioni vigenti, riconoscono il nostro diritto⁵¹⁷.

Nonostante nella Costituzione degli Stati Uniti d'America del 1787, che in sette basilari articoli si occupò principalmente di organizzare la nuova federazione, non vi fosse un riferimento esplicito alla tutela dei diritti, atteso che si ritenevano confermate le disposizioni delle Costituzioni e Dichiarazioni degli Stati indipendenti, è tuttavia rinvenibile un riferimento implicito e uno esplicito al diritto di nutrirsi per sopravvivere. Quello implicito sta nel riconoscimento del diritto alla vita⁵¹⁸; quello esplicito è dato dall'introduzione di un limite al diritto di accedere a una particolare derrata alimentare⁵¹⁹, ovvero i liquori alcolici che, ai sensi del XXI Emendamento, non potevano essere trasportati negli States per essere distribuiti e consumati in violazioni alle leggi dei singoli stati.

Nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino 1789, l'unico diritto che indirettamente è collegato all'accesso al cibo, così come intesa in età contemporanea, è quello di proprietà privata⁵²⁰. Nella Costituzione francese del 1791, invece, sussiste un riferimento più specifico laddove si dichiara che «Sarà creato e organizzato un istituto generale di Soccorsi pubblici, per allevare i bambini abbandonati, dare assistenza ai poveri infermi e fornire lavoro ai poveri validi che non abbiano potuto procurarsene». Vi è un riferimento al dovere di garantire la sussistenza ai soggetti vulnerabili anche nella Costituzione francese del 1793, mai entrata in vigore⁵²¹.

Nella Costituzione del 1795, accanto ai diritti si accentuano i doveri⁵²²: pur non ravvisandosi in essa nessun riferimento esplicito al cibo va ricordato che tale testo costituzionale fu molto importante per il costituzionalismo italiano di quell'epoca, atteso che fu il modello a cui si ispirarono le costituzioni "italiane" del XVIII sec⁵²³. La Costituzione francese del 1799, invece,

⁵¹⁷ Cfr. *Infra* par. 3.3. di questo capitolo. Il testo della Dichiarazione afferma: «That all men are created equal; that they are endowed by their Creator with certain unalienable rights; that among these are life, liberty, and the pursuit of happiness», così *Declaration of independence july 4, 1776* su www.dircost.unito.it. Per le differenze tra questa dichiarazione e le precedenti dichiarazioni dei singoli stati cfr. G.S. PENE VIDARI, *Elementi di storia del diritto. L'età contemporanea*, Torino, Giappichelli editore, 2010, pp. 15-24.

⁵¹⁸ Art. XIV – (1868): «Sec. 1 – Tutte le persone nate o naturalizzate negli Stati Uniti e sottoposte alla relativa giurisdizione, sono cittadini degli Stati Uniti e dello Stato in cui risiedono. Nessuno Stato farà o metterà in esecuzione una qualsiasi legge che limiti i privilegi o le immunità dei cittadini degli Stati Uniti; né potrà qualsiasi Stato privare qualsiasi persona della vita, della libertà o della proprietà senza un processo nelle dovute forme di legge [due process of law]; né negare a qualsiasi persona sotto la sua giurisdizione l'eguale protezione delle leggi». Cfr. *Costituzione degli Stati Uniti d'America del 1787* su www.dircost.unito.it.

⁵¹⁹ Emendamento n. XVIII – (1919) [Abrogato nel 1933 dal XXI Emendamento che così dice: «XXI – (1933) Sec. 1 – L'articolo diciottesimo degli emendamenti alla Costituzione degli Stati Uniti è qui abrogato. Sec. 2 – E' proibito il trasporto o l'importazione in qualsiasi Stato, Territorio o possedimento degli Stati Uniti di liquori alcolici, per distribuzione o consumo, in violazione delle leggi colà vigenti. Sec. 3 – Questo articolo sarà inoperante finché non sarà stato ratificato come emendamento alla Costituzione da parte di [apposite] Convenzioni nei diversi Stati, come previsto nella Costituzione, entro sette anni dalla data della relativa sottoposizione agli Stati da parte del Congresso]».

⁵²⁰ Art. 2 e 17 della *Costituzione francese del 1789* su www.dircost.unito.it.

⁵²¹ Così statuiva l' art. 21: «I soccorsi pubblici sono un debito sacro. La società deve la sussistenza ai cittadini disgraziati, sia procurando loro del lavoro, sia assi curando i mezzi di esistenza a quelli che non sono in età di poter lavorare» *Atto costituzionale francese 24/06/1793* su www.dircost.unito.it . È la Costituzione democratica varata nell'Anno I della Repubblica dalla Convenzione Nazionale a maggioranza giacobina. Evidenti sono le differenze con la Costituzione del 1791. Qui, infatti, si prevede un rafforzamento del potere legislativo, il suffragio universale, il referendum popolare, l'assistenza agli infermi ed ai più poveri, il diritto allo studio in una scuola laica e pubblica.

⁵²² Costituzione francese del 5 fruttidoro dell'anno III 22/08/1795, su www.dircost.unito.it

⁵²³ Cfr. G.S. PENE VIDARI, *Elementi di storia del diritto. L'età contemporanea*, p. 39. Sulle Costituzioni italiane del XVIII sec. cfr. *infra* cap. 7.

ispirò il costituzionalismo degli Stati italiani che nel XIX sec. gravitavano nell'area napoleonica⁵²⁴.

Delle Costituzioni settecentesche italiane se ne parlerà successivamente⁵²⁵, in questa sede ci interessa solo ricordare, in prospettiva comparatistica, una delle due costituzioni regie che furono elaborate in chiave antinapoleonica da Spagna e Sicilia che cercavano di reagire all'influenza napoleonica. La Costituzione di Cadice del 1821 contiene il termine "alimento" in riferimento al diritto agli alimenti del principe ereditario, dell'infanta, della regina madre⁵²⁶; è interessante questo riferimento perché, anche se il diritto agli alimenti era cioè garantito solo per i componenti della famiglia reale⁵²⁷, è inevitabile ravvisare in esso un antecedente del diritto agli alimenti nel diritto di famiglia⁵²⁸.

L'età napoleonica è rilevante dal punto di vista legislativo perché introduce il sistema della codificazione, che non fu abbandonato nemmeno dopo il Congresso di Vienna del 1815. Non è possibile, in questa sede, analizzare in che modo il tema dell'accesso agli alimenti fosse stato in qualche modo codificato nella legge ordinaria, ma i primi codici europei restano una fonte rilevante da esaminare per una compiuta storia del diritto al cibo adeguato.

3) Le Costituzioni dell'800

Le Costituzioni Ottocentesche afferiscono a due differenti periodi: quelle di età napoleonica, e quelle successive alla Restaurazione, aperta dal Congresso di Vienna del 1814-1815⁵²⁹.

Luigi XVIII concesse una "Carta" già nel 1814; questa Costituzione, insieme alla Carta costituzionale del 1830, concessa da Luigi Filippo, non contengono riferimenti al diritto al cibo, ma costituirono due modelli importanti per le Costituzioni degli Stati italiani post Vienna⁵³⁰. Un riferimento ad accedere ai minimi di sussistenza è rinvenibile, invece, nel Preambolo della Costituzione francese del 1848⁵³¹

Chiudiamo operando un salto storico significativo, in quanto non è possibile non menzionare la Costituzione di Weimer dell'1919 che, da un lato, finalizza la vita economica a un'esistenza dignitosa⁵³², dall'altro enumera l'alimentazione, l'acqua e la cura dei poveri tra le materie di competenza del Reich ⁵³³.

⁵²⁴ Ma anche in essa nessun riferimento esplicito o implicito al tema del cibo. G.S. PENE VIDARI, *Elementi di storia del diritto. L'età contemporanea* cit., p. 42. *Costituzione francese del 5 fruttidoro dell'anno III 22/08/1795* in www.dircost.unito.it.

⁵²⁵ Cfr. *infra* cap. 7.

⁵²⁶ Sulle caratteristiche di queste costituzioni e le differenze con le altre cfr. G.S. PENE VIDARI, *Elementi di storia del diritto. L'età contemporanea*, p. 42; Cfr. la *Costituzione di Cadice 18. 03. 1812* in www.dircost.unito.it.

⁵²⁷ In senso ampio tale norma può considerarsi l'antenata di quelle che tutelano le categorie di persone particolarmente vulnerabili in ragione del sesso o dell'età (su questo cfr. *infra* cap. 3 par. 2).

⁵²⁸ Su questo aspetto nella Costituzione italiana cfr. *infra* cap. 9 par. 1.1.

⁵²⁹ Sulle caratteristiche delle Costituzioni concesse dopo la Restaurazione e sulla loro differenza con quelle di età napoleonica cfr. G.S. PENE VIDARI, *Elementi di storia del diritto. L'età contemporanea*, cit., pp. 86 – 99.

⁵³⁰ *Carta Costituzionale francese 4.06.1814*, in www.dircost.unito.it; *Carta Costituzionale francese 14.08.1830* in www.dircost.unito.it.

⁵³¹ *Costituzione del 4 novembre 1848; VIII*: «La Repubblica deve proteggere il cittadino nella persona, la famiglia, la religione, la proprietà, il lavoro e mettere alla portata di ognuno l'istruzione indispensabile a tutti gli uomini; deve, con un'assistenza fraterna, assicurare l'esistenza dei cittadini bisognosi sia procurando loro del lavoro nei limiti delle sue possibilità, sia dando, in mancanza della famiglia, dei sussidi a coloro che non sono in condizioni di lavorare» in <http://www.dircost.unito.it/cs/docs/francia186.htm>.

⁵³² Art. 151: «L'ordinamento della vita economica deve corrispondere alle norme fondamentali della giustizia e tendere a garantire a tutti un'esistenza degna dell'uomo».

⁵³³ Art. 7: «Il Reich esercita il potere legislativo nelle seguenti materie: 5) *la cura dei poveri e dei senzatetto*; 6) la stampa, le associazioni e riunioni; (...) 11) l'assistenza agli antichi combattenti ed alle loro famiglie; (...) 13) la socializzazione delle ricchezze naturali e delle imprese economiche, così come *la produzione, la reintegrazione, la ripartizione e la determinazione dei prezzi dei beni economici utili alla collettività*; 14) *il commercio, il regime dei pesi e misure*, l'emissione di carta moneta, il regime delle banche e delle borse; 15) *lo scambio dei prodotti alimentari* e di

4) *La democrazia (e i diritti umani) degli altri*

La storia dell'accesso al cibo comparato è stata esaminata con sguardo euro-occidentale. Si è già accennato al differente retroterra culturale delle concezioni di alimentazione e di diritti umani delle diverse regioni continentali e si è esemplificato come queste diversità possono incidere sulla medesima configurazione del diritto al cibo adeguato⁵³⁴.

Una disamina più completa potrebbe tener conto di tutte quelle carte a valenza "costituzionale" appartenenti alla tradizione delle democrazie "degli altri" di cui il premio Nobel Amartya Sen ha evidenziato caratteri e punti di forza⁵³⁵, anche rispetto alla garanzia del diritto al cibo adeguato, il quale, come ha ben dimostrato l'economista indiano, è il naturale corollario di un regime democratico⁵³⁶.

Pur essendo consapevoli di questa ricchezza, ma avvertendo sin dall'inizio il limite connotato a questa breve introduzione storica, la quale ha voluto solo evidenziare le prospettive culturali e interculturali di indagine e la complessità della materia, si procederà, in questo capitolo 4, a dare uno sguardo alla contemporaneità, alle costituzioni attualmente in vigore e al modo in cui il diritto al cibo è oggi da queste tutelato. Si tratterà, naturalmente, di una semplice rassegna comparativa di disposizioni costituzionali, perché è impossibile, in questa sede, premettere per ogni Paese una breve descrizione della tipologia dell'assetto costituzionale, dell'effettività che la giurisprudenza costituzionale e l'azione amministrativa hanno saputo dare in ogni Paese a questo diritto. Ci si limiterà ad approfondire taluni di questi aspetti solo rispetto a tre casi studio di tre Paesi appartenenti a tre continenti differenti che in modo differente hanno recepito nel proprio ordinamento costituzionale il diritto al cibo adeguato, ovvero il Brasile, l'India e il Sudafrica.

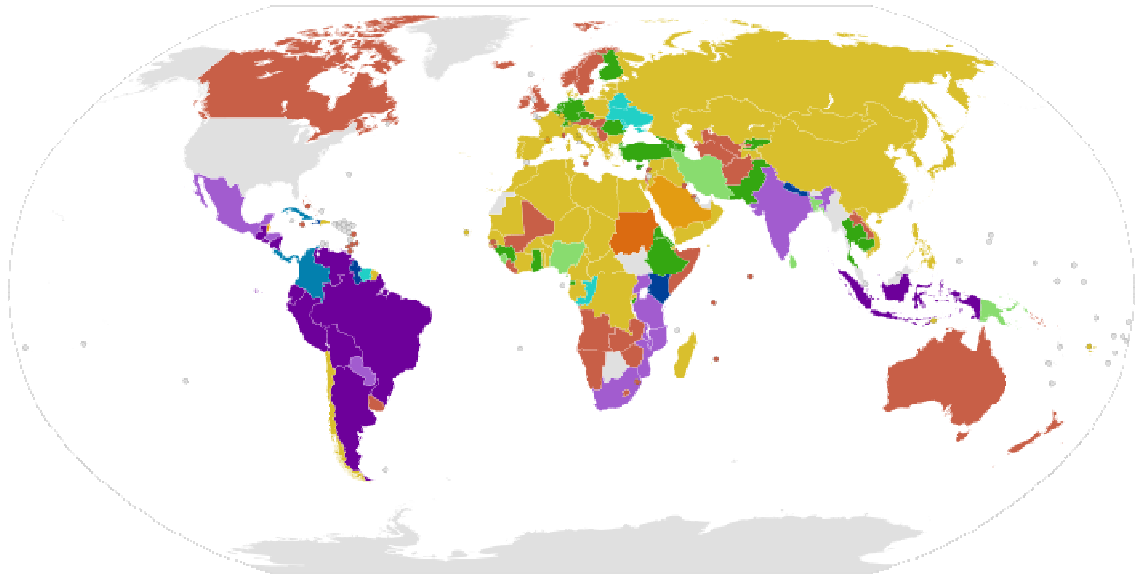
consumo, nonché degli oggetti di uso quotidiano; (...) 18) la navigazione marittima, la *pesca* di alto mare e del mare costiero»; *Costituzione di Weimar* (11. 8. 1919) in www.dircost.unito.it.

⁵³⁴ Cfr. *supra* cap. 4 par. 1.

⁵³⁵ Partendo da questa interpretazione del concetto di democrazia, che fa leva maggiormente sulla prospettiva della "discussione pubblica" (ossia della partecipazione popolare alla discussione dei problemi di governo) anziché sull'elemento elettorale (essendo le elezioni solo un modo, anche se uno dei più importanti, per dare efficacia concreta ai dibattiti pubblici), il premio Nobel Amartya Sen ha dimostrato che la "democrazia", intesa come discussione pubblica, e la tolleranza non costituiscono un'invenzione occidentale quanto un'indebita appropriazione, da parte dell'occidente stesso, di quella che è una "eredità globale". Per argomentare la sua opinione Sen adduce una serie di casi, tra i quali ricordiamo quello africano (con riferimento a un racconto di Mandela), quello indiano (con riferimento all'Editto di Erragudi adottato nel III secolo d.c. dai Concili buddhisti) e quello giapponese ("Costituzione dei 17 articoli" (604 d.C.). Accanto agli esempi sulla cultura democratica degli altri, Sen ne offre alcuni che evidenziano la cultura dei diritti umani degli altri, a partire dall'ambito della libertà religiosa (Ricorda ad esempio Sen che nel XII secolo, il filosofo ebreo Maimonide, che fu costretto a fuggire da un'intollerante Europa, fu accolto benevolmente alla corte di quell'imperatore Saladino del Cairo che combatté nelle Crociate contro avversari della tempra di Riccardo Cuor di Leone. Analogamente si può ricordare che mentre Giordano Bruno saliva sul rogo di Campo dei Fiori a Roma, l'imperatore Akbar parlava di tolleranza ad Agra e proclamava in India la necessità della tolleranza, impegnandosi a favorire il dialogo tra persone di fede diversa (dagli indù ai mussulmani, dai cristiani agli atei). Così A. SEN, *La democrazia degli altri, Perché la libertà non è un'invenzione dell'occidente*, Milano, Mondadori 2005, p.12.

⁵³⁶ Cfr. *amplius supra* cap. 3 par. 4.

La mappa della tutela costituzionale del diritto al cibo (Fonte: wikipedia, 2014 - en.wikipedia.org/wiki/Right_to_food)



Legge quadro

■ Paesi che hanno adottato una legge quadro (19).

■ Paesi ove vi è un disegno di legge quadro (9).

Tutela costituzionale del diritto al cibo: esplicita come

■ Un diritto separato e a se stante (9).

■ Diritto di uno specifico segmento della popolazione (10).

■ Come parte di un diritto a un adeguato standard di vita, qualità della vita, sviluppo o diritto al lavoro (5)

Tutela costituzionale del diritto: implicita o come principio direttivo

■ Implicita in altri diritti (31).

■ Esplicito principio direttivo (13).

Applicabile via international law

■ Applicabilità diretta di ICESCR, CEDAW and CRC (95).

■ Applicabilità diretta di ICESCR and CRC (2).

■ Applicabilità diretta di CEDAW and CRC (5).

Impegno preso tramite ICESCR

■ Paesi che hanno ratificato il Protocollo opzionale al ICESCR

■ Paesi che hanno ratificato il ICESCR(160).

■ Paesi che non conoscono il diritto al cibo

Nota: I numeri in parentesi si riferisce al numero di Paesi che si trovano in quella determinata condizione. Uno stesso paese può trovarsi in più di una categoria, il colore dato al paese corrisponde alla più elevata categoria di tutela in cui si trova lo Stato.

2. Protezione costituzionale del diritto al cibo adeguato nel mondo

Le esortazioni che il sistema ONU (Speciale relatore e FAO) rivolge agli Stati perché questi soddisfino pienamente la realizzazione del "diritto al cibo adeguato" e lo rendano esigibile e giustiziabile sono essenzialmente quattro: approvazione dei Trattati internazionali che tutelano il diritto al cibo, in particolare il *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*⁵³⁷; costituzionalizzazione del diritto al cibo⁵³⁸; legiferazione sul diritto al cibo, possibilmente tramite una legge-quadro⁵³⁹; definizione di programmi, piani e politiche pubbliche sia a livello nazionale⁵⁴⁰ che a livello decentrato e locale⁵⁴¹.

Va evidenziato che al diritto al cibo adeguato è toccata la stessa sorte dei diritti fondamentali riconosciuti nelle carte internazionali, che sono stati oggetto di una progressiva orizzontalizzazione, a seguito del riconoscimento costituzionale dei medesimi nelle carte costituzionali dei diversi Paesi del mondo⁵⁴².

La costituzionalizzazione del diritto al cibo adeguato, il suo riconoscimento tra i diritti "fondamentali" di determinate costituzioni ha consentito un sua differenziazione non solo o non tanto dagli analoghi principi affermati nelle dichiarazioni internazionali, ma soprattutto nella tipologia ed effettività della sua tutela: in termini di garanzie, infatti, altro è la tutela approntata da organi paragiurisdizionali, come le Commissioni interregionali che monitorano l'osservanza dei diritti fondamentali da parte dei singoli stati che volontariamente aderiscono alle Convenzioni di protezione dei diritti, altro è la tutela garantita da un giudice costituzionale.

In alcune realtà, segnatamente in Sudamerica, si assiste oggi anche a un processo inverso: la recezione nella costituzione di clausole aperte in cui si riconoscono le dichiarazioni dei diritti contenuti nelle convenzioni regionali con rango equiparato alla costituzione o addirittura superiore⁵⁴³. Questo processo sta facendo discutere i costituzionalisti di un "diritto costituzionale convenzionale", atteso che le norme delle convenzioni sui diritti umani⁵⁴⁴ sono sottoposte anche al giudizio di costituzionalità delle singole corti nazionali, oltre che degli organismi individuati a livello regionale⁵⁴⁵. Tale processo, da un lato, porterebbe a conferire maggiore effettività alla tutela dei diritti fondamentali, dall'altro rischia di concentrare tutta la tutela su un solo livello, quello delle corti nazionali, oltre che aprire possibili conflitti tra corti diverse.

Le costituzioni sono centrali nella realizzazione del diritto al cibo adeguato perché costituiscono la norma fondamentale dell'ordinamento di ciascun Paese e la fonte del potere politico di ogni Nazione⁵⁴⁶. Negli ultimi anni si è assistito a un passaggio dall'approccio verticistico della

⁵³⁷ Cfr. *supra* cap. 3, in particolare par. 1.2.

⁵³⁸ Cfr. *infra* par. 2 di questo capitolo.

⁵³⁹ Cfr. *infra* par. 3 di questo capitolo.

⁵⁴⁰ Per una casistica di programmi nazionali di lotta alla fame cfr. *infra* par. 5. di questo capitolo dove si menzionano i casi sudafricano, indiano e brasiliano.

⁵⁴¹ Tutelare il diritto al cibo anche a livello di autonomie locali è questione centrale, perché il livello locale è ritenuto quello in cui possono essere sperimentate le soluzioni più creative e meno costose. Sulle esortazioni onusiane in proposito cfr. *supra* *Introduzione*, par. 1.2. nota 30. Sulla tutela italiana del diritto al cibo a livello locale cfr. *infra*, parte III.

⁵⁴² I paragrafi seguenti di questo capitolo costituiscono una rielaborazione di M. BOTTIGLIERI, *Il diritto ad un cibo adeguato: profili comparati di tutela costituzionale e questioni di giustiziabilità*, in P. MACCHIA (a cura di) *La persona e l'alimentazione* cit.

⁵⁴³ Cfr. *infra* par. 2.5.

⁵⁴⁴ Cfr. *supra* cap. 4.

⁵⁴⁵ Tale riflessione è emersa nel seminario tenutosi al CLE (Campus Luigi Einaudi) dell'Associazione mondiale costituzionalisti sudamericani tenutosi il 2014.

⁵⁴⁶ Le costituzioni del mondo in versione originale e inglese citate in questo paragrafo sono scaricabili al seguente sito: confinder.richmond.edu. Cfr. anche il sito italiano: www.crdc.unige.it. I testi richiamati nelle note che seguono sono stati ivi reperiti. Quando il testo è in lingua italiana costituisce una libera traduzione dell'autrice. I corsivi nel corpo del testo sono dell'autrice.

lotta contro la fame nel mondo a un approccio orizzontale, in cui i paesi interessati divengono protagonisti attivi. «Siamo di fronte a una vera e propria costituzionalizzazione diffusa di tale diritto, che corrisponde alla più generale costituzionalizzazione della persona, punto di riferimento dei più recenti sviluppi del diritto»⁵⁴⁷.

Tale osservazione sembra essere suffragata dagli esiti di un'indagine promossa dalla FAO nel 2011, nella quale emerge che al mondo vi sono più di 100 Costituzioni che riconoscono il diritto al cibo, secondo meccanismi di tutela differenti⁵⁴⁸.

Le tipologie in cui è stato classificato l'approccio costituzionale di tutela di questo diritto sono quattro:

1) riconoscimento esplicito e diretto del diritto al cibo inteso quale diritto fondamentale o come parte di altro diritto umano;

2) riconoscimento implicito del diritto al cibo nei diritti fondamentali in senso lato

3) riconoscimento esplicito del diritto al cibo come obiettivo o principio direttivo delle politiche statali

4) riconoscimento indiretto del diritto al cibo, attraverso l'interpretazione giurisprudenziale di altri diritti fondamentali.

Si esaminerà pertanto in che modo il diritto al cibo adeguato è stato costituzionalizzato o legalizzato nei diversi Paesi del mondo. Tale breve rassegna è utile sia ai fini di una miglior comprensione di questo diritto, sia ai fini di una comparazione con l'ordinamento italiano⁵⁴⁹.

2.1. Riconoscimento esplicito e diretto del diritto al cibo inteso quale diritto fondamentale o come parte di altro diritto fondamentale

In Ventitre costituzioni del mondo (l'ultima del 2014) il diritto al cibo è direttamente riconosciuto e tutelato come un diritto fondamentale. Le modalità in cui si realizza questo riconoscimento sono differenti.

Nove Paesi riconoscono il diritto al cibo come un diritto indipendente, applicabile a tutti. Si tratta delle costituzioni di: Bolivia (art. 16) ⁵⁵⁰, Brasile (art. 6) ⁵⁵¹, Ecuador (art. 13) ⁵⁵², Guyana (art. 40) ⁵⁵³, Haiti (art. 22) ⁵⁵⁴, Kenya (art. 43) ⁵⁵⁵, e Sud Africa (art. 27.1) ⁵⁵⁶, Egitto (art. 79) ⁵⁵⁷.

Dieci Paesi che riconoscono il cibo come diritto fondamentale garantiscono il diritto al cibo adeguato per specifiche categorie della popolazione, come i bambini o i prigionieri o gli impiegati civili.

⁵⁴⁷ S. RODOTÀ, *op. cit.*, 127.

⁵⁴⁸ L. KNUTH, M. VIDAR, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, Roma, FAO, 2011 oppure in www.fao.org/righttofood/publi11/constitutional_2011.pdf. Da questa ricerca sono desunti i dati sulle costituzioni che tutelano il *diritto al cibo* descritti in questo paragrafo.

⁵⁴⁹ Su quest'ultimo cfr. *Infra* Parte II.

⁵⁵⁰ Art.16: «Every person has *the right to water and food*. The State has the obligation to guarantee food security for all through a healthy, adequate and sufficient food».

⁵⁵¹ Art. 6: «Education, health and *food are social rights*».

⁵⁵² Art.13: «Persons 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. The Ecuadorian State shall promote food sovereignty». Tale formulazione è considerata dalla dottrina come una delle più complete e articolate perché molto vicina alla definizione *onusiana* di diritto al cibo adeguato. Cfr. C. GOLAY, *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, cit., p. 242.

⁵⁵³ Art. 40 «Every person in Guyana is entitled to the basic right to a happy, creative and productive *life, free from hunger*, disease, ignorance and want».

⁵⁵⁴ Art. 22: «The State recognizes the right of every citizen to decent housing, education, *food* and social security».

⁵⁵⁵ Art. 43(c): «Every person has the right ...to be free from hunger, and to have *adequate food of acceptable quality*».

⁵⁵⁶ Art.27: «Everyone has the right to have *access to: sufficient food and water*».

⁵⁵⁷ Art. 79: « Each citizen has the right to healthy and sufficient food and clean water. The State shall ensure food resources to all citizens. The State shall also ensure sustainable food sovereignty and maintain agricultural biological diversity and types of local plants in order to safeguard the rights of future generations».

Si tratta dei seguenti Paesi:

- a tutela dei bambini: Brasile (art. 227)⁵⁵⁸, Colombia (art. 44)⁵⁵⁹, Cuba (art. 9)⁵⁶⁰, Guatemala (art. 51)⁵⁶¹, Honduras (art. 123)⁵⁶², Messico (art. 4)⁵⁶³, Panama (art. 52)⁵⁶⁴, Paraguay (art. 54)⁵⁶⁵ e Sud Africa (art. 28.1)⁵⁶⁶;

- a tutela degli studenti: Costa Rica (art. 82)⁵⁶⁷;

- a tutela dei prigionieri e detenuti: il Sud Africa (art. 35.2)⁵⁶⁸;

- a tutela del personale dipendente dall'amministrazione pubblica: Myanmar (art. 26)⁵⁶⁹.

Non riconosce il diritto al cibo, se non limitatamente al diritto all'acqua, la nuova Costituzione tunisina⁵⁷⁰.

Cinque di questi Paesi, infine, sono dotati di disposizioni costituzionali in cui il diritto al cibo è esplicitamente riconosciuto come parte di altri diritti umani, in modo simile a quel che avviene nel Patto dei diritti economici sociali e culturali in cui il diritto al cibo è parte del diritto a un adeguato standard di vita e alla qualità della vita. Questa forma di riconoscimento è prevista nelle seguenti costituzioni: Bielorussia (art. 21)⁵⁷¹, Congo (art. 34.1)⁵⁷², Malawi (art. 30.2)⁵⁷³, Moldavia (art. 47.1)⁵⁷⁴ e Ucraina (art. 48)⁵⁷⁵.

⁵⁵⁸ Art. 227: «It is the duty of the family, of society, and of the State to ensure children and adolescents, with absolute priority, the right to life, health, and *nourishment*».

⁵⁵⁹ Art. 44: «Children have fundamental rights to: life, integrity, health and social security, *adequate food*».

⁵⁶⁰ Art. 8: «...as the power of the people and for the people, guarantees: ... That no child be left without schooling, *food and clothing*».

⁵⁶¹ Art. 51: «The State will protect the physical, mental and moral health of minors and the elderly. It will guarantee them their right to *food*, public health, education, security and social insurance».

⁵⁶² Art. 123: «Every child shall enjoy the benefits of the social security and education. They have the right to grow and develop in good health, for which must be provided, both to him and his mother, special care from the prenatal period, taking right to enjoy *food*».

⁵⁶³ Art. 4: «Children's needs to *nourishment*...shall be fulfilled».

⁵⁶⁴ Art. 56: «The state will provide protection to minors' physical, mental and moral health and will guarantee their right to *food*, health, education and social protection. Elderly and persons with disabilities will have the same rights guaranteed».

⁵⁶⁵ Art. 54: «Families, society, and the State have the obligation of guaranteeing a child the right to a harmonious, comprehensive development, as well as the right to fully exercise his rights by protecting him against abandonment, under *nourishment*, violence, abuse».

Art. 57: «Every senior citizen has the right to receive full protection by his family, society, and the State. State organizations will promote the well-being of senior citizens by providing them with social services to meet their needs for *food*, health, housing, culture, and leisure».

⁵⁶⁶ Art. 27: «Everyone has the right to have access to: *sufficient food and water*. (art.28 (c)) Every child has the right to (c) *basic nutrition*, shelter, basic health care services and social services».

⁵⁶⁷ Art. 82: «The State shall provide *food* and clothing for indigent pupils, in accordance with the law».

⁵⁶⁸ Art. 35.2(e): «Everyone who is detained, including every sentenced prisoner, has the right... to conditions of detention that are consistent with human dignity, including at least exercise and the provision, at state expense, of adequate accommodation, *nutrition*, reading material and medical treatment».

⁵⁶⁹ Art. 26: « The Union shall enact necessary laws for Civil Services personnel to have security and sufficiency of food, clothing and shelter, to get maternity benefits for married women in service, and to ease livelihood for welfare of retired Service personnel».

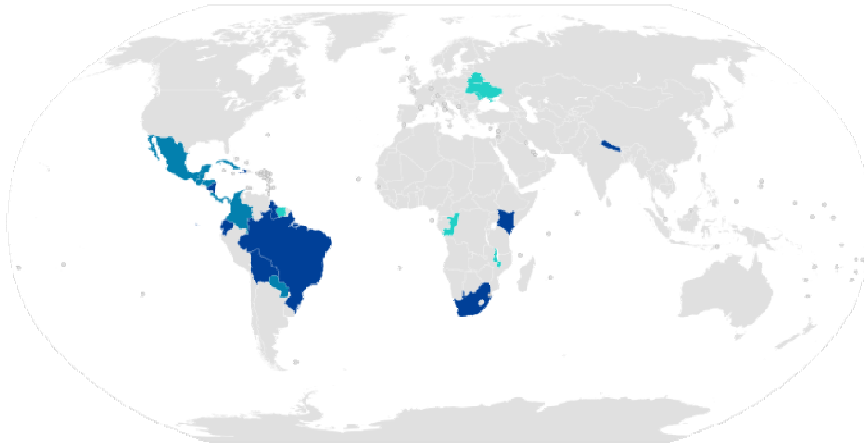
⁵⁷⁰ Art. 44: « The right to water shall be guaranteed. The conservation and rational use of water is a duty of the state and of society».

⁵⁷¹ Art. 21: «Every individual shall exercise the right to a dignified standard of living, including *appropriate food*, clothing, housing and likewise a continuous improvement of necessary living conditions».

⁵⁷² Art. 34: «Every citizen shall have the right to a level of life sufficient to assure his health, his wellbeing and that of his family, notably food, clothing, shelter, medical care as well as necessary social services».

⁵⁷³ Art. 13 (b): «The State shall actively promote the welfare and development of the people of Malawi by progressively adopting and implementing policies and legislation aimed at achieving the following goals: (b) *Nutrition: To achieve adequate nutrition for all* in order to promote good health and self-sufficiency».

In due costituzioni il diritto al cibo è descritto come parametro di un altro diritto fondamentale, come nel caso della Costituzione brasiliana (art. 7)⁵⁷⁶, ove si ritiene garantito il diritto al “reddito minimo nazionale”, costituzionalmente previsto, se questi è in grado di soddisfare in modo adeguato il bisogno di cibo e di altri bisogni fondamentali (abitazione, vestiario, ecc.); ed è sempre questo il caso della Costituzione del Suriname (art. 24)⁵⁷⁷.



Mapa dei Paesi che hanno costituzionalizzato il diritto al cibo in modo esplicito (Fonte Wikipedia 2014)

2.2 Riconoscimento implicito del diritto al cibo nei diritti fondamentali in senso ampio

In ventiquattro Costituzioni, il diritto al cibo adeguato non è riconosciuto in modo esplicito, e infatti mancano termini come cibo o alimentazione, ma sono garantiti altri diritti fondamentali nei quali il diritto al cibo è implicito secondo il suo normale significato attribuito nella normativa internazionale. Tali diritti sono il diritto a un adeguato livello di vita, il diritto al benessere, il diritto a una vita dignitosa, il diritto allo sviluppo, il diritto a standard di vita non al di sotto dei livelli di sussistenza. Tutelano implicitamente il diritto al cibo anche diritti come quello a un salario minimo, alla sicurezza sociale per gli indigenti, a una speciale assistenza e protezione per l'infanzia, il sostegno alla maternità e i diritti dei diversamente abili.

Il diritto a un decente standard di vita è riconosciuto in dieci paesi: Armenia (art. 34)⁵⁷⁸, Bolivia (art. 35)⁵⁷⁹, Cambogia (art. 63)⁵⁸⁰, Costa Rica (art. 50)⁵⁸¹, Repubblica Ceca (art. 30)⁵⁸²,

Art. 30.2: «The State shall take all necessary measures for the realization of the right to development. Such measures shall include, amongst other things, equality of opportunity for all in their access to basic resources, education, health services, *food*, shelter, employment and infrastructure».

⁵⁷⁴ Art. 47 (1): «The State is obliged to take action aimed at ensuring that every person has a decent standard of living, whereby good health and welfare, based on *available food*, clothing, shelter, medical care, and services are secured for that person and his/her family».

⁵⁷⁵ Art. 48: «Everyone has the right to a *standard of living sufficient* for himself or herself and his or her family *that includes adequate nutrition*, clothing and housing».

⁵⁷⁶ Art. 7: «I seguenti diritti dei lavoratori urbani e rurali hanno lo scopo di migliorare le loro condizioni sociali: ... Salario minimo, unificato a livello nazionale, stabilito dalla legge, in grado di soddisfare le loro esigenze di vita di base e quelli delle loro famiglie con l'alloggio, *il cibo*, l'istruzione, la salute, il tempo libero, l'abbigliamento, l'igiene, il trasporto e la sicurezza sociale».

⁵⁷⁷ Art. 24: «The state shall take care of the creation of conditions in which an optimal satisfaction of the basic needs for work, *food*, health care, education, energy, clothing and communication is obtained».

⁵⁷⁸ Art. 34: « Everyone shall have *the right to adequate standard of living* for himself or herself and his or her family, including the right to housing as well as the right to improvement of living conditions. The State shall undertake appropriate measures for the realisation of this right of citizens».

Etiopia (art. 43)⁵⁸³, Guatemala (art. 119)⁵⁸⁴, Pakistan (art. 38a)⁵⁸⁵, Romania (art. 47.1)⁵⁸⁶ e Turchia (art. 61)⁵⁸⁷.

Il diritto al benessere è riconosciuto in sei Paesi: Azerbaijan (art. 16)⁵⁸⁸, El Salvador (art. 1)⁵⁸⁹, Guinea Equatoriale (item 25)⁵⁹⁰, Eritrea (art. 21)⁵⁹¹, Guinea (art. 15)⁵⁹², e Perù (art. 2)⁵⁹³.

⁵⁷⁹ Art. 35: «I. El Estado, en todos sus niveles, protegerá el derecho a la salud, promoviendo políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida, *el bienestar colectivo* y el acceso gratuito de la población a los servicios de salud».

⁵⁸⁰ Art. 63: «The State shall respect market management in order to guarantee a *better standard of living* for the people».

⁵⁸¹ Art. 50: «El Estado procurará el mayor *bienestar* a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza».

⁵⁸² Art. 30 Charter of fundamental rights and freedoms (Resolution of the presidium of Czech National Council Nr. 2/1993 Coll. to republication of Charter of fundamental rights and freedoms as component part of constitutional order of the Czech Republic): «(1) Citizens are entitled to material security in old age and during incapacitation for work, as well as in the case of loss of their provider. (2) Everybody who suffers from material need is entitled to such assistance as is essential for securing his or her basic living conditions. (3) Detailed provisions in this respect shall be set by law».

⁵⁸³ Art. 43: «No one within the Empire may be deprived of life, liberty or property without due process of law».

⁵⁸⁴ Art. 119: «Obligaciones del Estado. Son obligaciones fundamentales del Estado: Velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país procurando *el bienestar de la familia*».

⁵⁸⁵ Art. 38: «The State shall : (a) secure the well-being of the people, irrespective of sex, caste, creed or race, by raising their standard of living, by preventing the concentration of wealth and means of production and distribution in the hands of a few to the detriment of general interest and by ensuring equitable adjustment of rights between employers and employees, and landlords and tenants;(b) provide for all citizens, within the available resources of the country, facilities for work and adequate livelihood with reasonable rest and leisure;(c) provide for all persons employed in the service of Pakistan or otherwise, social security by compulsory social insurance or other means; (d) 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; (e) reduce disparity in the income and earnings of individuals, including persons in the various classes of the service of Pakistan; (f) eliminate *riba* as early as possible [; and] (g)».

⁵⁸⁶ Art. 47.1: «(1) The State shall be bound to take measures of economic development and social protection, of a nature to ensure a decent living standard for its citizens. (2) Citizens have the right to pensions, paid maternity leave, medical care in public health centres, unemployment benefits, and other forms of public or private social securities, as stipulated by the law. Citizens have the right to social assistance, according to the law».

⁵⁸⁷ Art. 61: «The State shall protect the widows and orphans of martyrs of war and duty, together with invalid and war veterans, and ensure that they enjoy a *decent standard of living*. The State shall take measures to protect the disabled and secure their integration into community life. The aged shall be protected by the State. State assistance to, and other rights and benefits of the aged shall be regulated by law. The State shall take all kinds of measures for social resettlement of children in need of protection. 6 The phrase “and arbitration” was added by the first Article of Act No. 6214 dated March 17, 2011.28 To achieve these aims the State shall establish the necessary organizations or facilities, or arrange for their establishment».

⁵⁸⁸ Art. 16: « I. Azerbaijanian state takes care about improvement of prosperity of all people and each citizen, their social protection and proper living conditions. II. Azerbaijanian state participates in development of culture, education, public health, science, arts, protects environment, historical, material and spiritual heritage of people».

⁵⁸⁹ Art. 1: « El Salvador recognizes the human person as the origin and the end of the activity of the State, which is organized to attain justice, judicial security, and the common good. In that same manner, it recognizes as a human person every human being since the moment of conception. In consequence, it is the obligation of the State to secure for the inhabitants of the Republic, the enjoyment of liberty, health, culture, economic well-being and social justice».

⁵⁹⁰ Art. 25: « Work shall be a right and social obligation. The State shall recognize its role in improving on the well-being and development of its national resources conditions to eradicate poverty, misery and ensure the equal occupation of its national territory and shield its citizens from need. The law shall define the conditions under which this right shall be exercised».

⁵⁹¹ Art. 21: « 1. Every citizen shall have the right of equal access to publicly funded social services. The State shall endeavor, within the limit of its resources, to make available to all citizens health, education, cultural and other social services. 2. The State shall secure, within available means, the social welfare of all citizens and particularly those disadvantaged. 3. Every citizen shall have the right to participate freely in any economic activity and to engage in any lawful business. 4. The State and society shall have the responsibility of identifying, preserving and developing, as need

Il diritto a vedersi garantito uno standard di vita non al disotto del livello di sussistenza è protetto in quattro Paesi: Georgia (art. 32)⁵⁹⁴, Germania (artt. 1,20,28)⁵⁹⁵, Kirgizstan (art. 27)⁵⁹⁶ e Olanda (art. 20.1)⁵⁹⁷.

Il diritto a mezzi necessari di sussistenza per vivere una vita dignitosa è riconosciuto, oltre che in Italia (art. 36), in altri 8 Paesi: Belgio (art. 23)⁵⁹⁸, Cipro (art. 9)⁵⁹⁹, El Salvador (art. 101)⁶⁰⁰, Finlandia (art. 19)⁶⁰¹, Ghana (art. 36)⁶⁰², Svizzera (art. 12)⁶⁰³, Tailandia (art. 79)⁶⁰⁴, Venezuela (art. 299)⁶⁰⁵.

be, and bequeathing to succeeding generations historical and cultural heritage; and shall lay the necessary groundwork for the development of the arts, science, technology and sports, thus encouraging citizens to participate in such endeavors. 5. The National Assembly shall enact laws guaranteeing and securing the social welfare of citizens, the rights and conditions of labour and other rights and responsibilities listed in this Article».

⁵⁹² Art. 15: «Chacun a droit à la santé et au bien-être physique. L'Etat a le devoir de les promouvoir, de lutter contre les épidémies et les fléaux sociaux».

⁵⁹³ Art. 2: «Toda persona tiene derecho: 1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y *bienestar*. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece (...)».

⁵⁹⁴ Art. 32: «The state shall promote the unemployed citizen of Georgia to be employed. The conditions of the provision of a minimum standard of living and the status of the unemployed shall be determined by law».

⁵⁹⁵ Art. 1: « (1) Human dignity shall be inviolable. To respect and protect it shall be the duty of all state authority. (2) The German people therefore acknowledge inviolable and inalienable human rights as the basis of every community, of peace and of justice in the world. (3) The following basic rights shall bind the legislature, the executive and the judiciary as directly applicable law »; art. 20: «Constitutional principles. Right of resistance»; art. 28: «Land constitutions – Autonomy of municipalities».

⁵⁹⁶ Art. 27: « 1. In the Kyrgyz Republic social security at the expense of the state is guaranteed in old age, in sickness and in the event of work disability or loss of the main provider. 2. Pensions and social security in accordance with economic resources of the society shall provide a standard of living not below the minimum wage established by law. 3. Voluntary social insurance and the establishment of additional forms of security and charity are encouraged».

⁵⁹⁷ Art. 20.1: « It shall be the concern of the authorities to secure the means of *subsistence* of the population and to achieve the distribution of wealth».

⁵⁹⁸ Art. 23: «Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment: 1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective; 2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique; 3° le droit à un logement décent; 4° le droit à la protection d'un environnement sain; 5° le droit à l'épanouissement culturel et social».

⁵⁹⁹ Art. 9: «Every person has the right to a decent existence and to social security. A law shall provide for the protection of the workers, assistance to the poor and for a system of social insurance».

⁶⁰⁰ Art. 101: «The economic order shall essentially answer to principles of social justice that tend to ensure to all inhabitants of the country a dignified existence of the human being. The State shall promote the economic and social development through the increase of production, productivity and the rational utilization of the resources. With the same end, it shall foment the diverse sectors of production and shall defend the interest of the consumers».

⁶⁰¹ Art. 19: «Those who cannot obtain the means necessary for a life of dignity have the right to receive indispensable subsistence and care. Everyone shall be guaranteed by an Act the right to basic subsistence in the event of unemployment, illness, and disability and during old age as well as at the birth of a child or the loss of a provider. The public authorities shall guarantee for everyone, as provided in more detail by an Act, adequate social, health and medical services and promote the health of the population. Moreover, the public authorities shall support families and others responsible for providing for children so that they have the ability to ensure the wellbeing and personal development of the children. The public authorities shall promote the right of everyone to housing and the opportunity to arrange their own housing».

⁶⁰² Art. 36: «(1) The State shall take all necessary action to ensure that the national economy is managed in such a manner as to maximize the rate of economic development and to secure the maximum welfare, freedom and happiness of every person in Ghana and to provide adequate means of livelihood and suitable employment and public assistance to the needy. (2) The State shall, in particular, take all necessary steps to establish a sound and healthy economy whose underlying principles shall include -(a) the guarantee of a fair and realistic remuneration for production and productivity in order to encourage continued production and higher productivity; (b) affording ample opportunity for individual initiative and creativity in economic activities and fostering an enabling environment for a pronounced role of the

Il diritto allo sviluppo è riconosciuto in cinque Paesi: Burundi (art. 52)⁶⁰⁶, Congo (art. 58)⁶⁰⁷, Ecuador (art. 59)⁶⁰⁸, Eritrea (art. 8)⁶⁰⁹ e Malawi (art. 30)⁶¹⁰.

private sector in the economy; (c) ensuring that individuals and the private sector bear their fair share of social and national responsibilities including responsibilities to contribute to the overall development of the country; (d) undertaking even and balanced development of all regions and every part of each region of Ghana, and, in particular, improving the conditions of life in the rural areas, and generally, redressing any imbalance in development between the rural and the urban areas; (e) the recognition that the most secure democracy is the one that assures the basic necessities of life for its people as a fundamental duty. (3) The State shall take appropriate measures to promote the development of agriculture and industry. (4) Foreign investment shall be encouraged within Ghana, subject to any law for the time being in force regulating investment in Ghana. (5) For the purposes of the foregoing clauses of this article, within two years after assuming office, the President shall present to Parliament a co-ordinated programme of economic and social development policies, including agricultural and industrial programmes at all levels and in all the regions of Ghana. (6) The State shall afford equality of economic opportunity to all citizens; and, in particular, the State shall take all necessary steps so as to ensure the full integration of women into the mainstream of the economic development of Ghana. (7) The State shall guarantee the ownership of property and the right of inheritance. (8) The State shall recognise that ownership and possession of land carry a social obligation to serve the larger community and, in particular, the State shall recognise that the managers of public, stool, skin and family lands are fiduciaries charged with the obligation to discharge their functions for the benefit respectively of the people of Ghana, of the stool, skin, or family concerned and are accountable as fiduciaries in this regard. (9) The State shall take appropriate measures needed to protect and safeguard the national environment for posterity; and shall seek co-operation with other states and bodies for purposes of protecting the wider international environment for mankind. (10) The State shall safeguard the health, safety and welfare of all persons in employment, and shall establish the basis for the full deployment of the creative potential of all Ghanaians. (11) The State shall encourage the participation of workers in the decision-making process at the work place». Tale disposizione è collocata nel capitolo “principi direttivi delle politiche di Stato”; sui principi direttivi cfr. *infra* par. 2.3.

⁶⁰³ Art. 12: «Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine».

⁶⁰⁴ Art. 79: «The State shall promote and encourage public participation in the preservation, maintenance and balanced exploitation of natural resources and biological diversity and in the promotion, maintenance and protection of the quality of the environment in accordance with the persistent development principle as well as the control and elimination of pollution affecting public health, sanitary conditions, welfare and quality of life». Tale disposizione è inserita nel paragrafo: principi direttivi, sui cui cfr. *amplius, infra* par. 2.3.

⁶⁰⁵ Art. 299: «El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado conjuntamente con la iniciativa privada promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para garantizar una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática participativa y de consulta abierta».

⁶⁰⁶ Art. 52: «Toute personne est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personne, grâce à l'effort national et compte tenu des ressources du pays».

⁶⁰⁷ Art. 58: « All the Congolese have the right to enjoy national wealth. The State has the duty to redistribute the wealth equitably and to safeguard the right to development».

⁶⁰⁸ Art. 59: «Para fortalecer su identidad, cultura, tradiciones y derechos, se reconocen al pueblo afroecuatoriano los derechos colectivos establecidos en la Constitución, la ley y los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos». Art. 60: «Se reconocen los derechos colectivos de los pueblos montubios para garantizar su proceso de desarrollo *humano integral*, sustentable y sostenible, las políticas y estrategias para su progreso y sus formas de administración asociativa, a partir del conocimiento de su realidad y el respeto a su cultura, identidad y visión propia, de acuerdo con ley». Si ricorda che l'art. 13 della costituzione ecuadoregna tutela il diritto al cibo adeguato in via esplicita e diretta.

⁶⁰⁹ Art. 8: «1. The State shall strive to create opportunities to ensure the fulfilment of citizens' rights to social justice and economic *development* and to fulfil their material and spiritual needs. 2. The State shall work to bring about a *balanced and sustainable development* throughout the country, and shall use all available means to enable all citizens to improve their livelihood in a sustainable manner, through their participation. 3. In the interest of present and future generations, the State shall be responsible for managing all land, water, air and natural resources and for ensuring their

2.3 Riconoscimento esplicito del diritto al cibo adeguato come obiettivo o principio direttivo delle politiche statali

Alcuni ordinamenti, pur non riconoscendo il diritto al cibo adeguato nel catalogo dei diritti costituzionalmente garantiti, tutelano il diritto al cibo o alla sicurezza alimentare o all'innalzamento dei livelli di nutrizione o degli standard di vita all'interno di "principi direttivi". Tali principi si propongono di raggiungere obiettivi, talora anche costituzionalmente definiti, attraverso le politiche pubbliche⁶¹¹. Spesso i principi direttivi, pur orientando le azioni governative, non sono considerate disposizioni rivolte agli individui e quindi diritti immediatamente giustiziabili, ma sono precetti che obbligano i governi. La ricerca FAO ha individuato tredici paesi dotati di queste disposizioni: Bangladesh (artt. 15 e 18)⁶¹², Brasile (art. 208.7)⁶¹³, Etiopia (art. 90)⁶¹⁴, India (art. 47)⁶¹⁵, Iran (artt. 3.12 e 43)⁶¹⁶, Malawi (art. 13)⁶¹⁷, Nigeria (art. 16.2d)⁶¹⁸, Pakistan (art. 38)⁶¹⁹, Panama

management in a balanced and sustainable manner; and for creating the right conditions to secure the participation of the people in safeguarding the environment».

⁶¹⁰ Art. 30: «(1) All persons and peoples have a right to development and therefore to the enjoyment of economic, social, cultural and political development and women, children and the disabled in particular shall be given special consideration in the application of this right. (2) The State shall take all necessary measures for the realization of the right to development. *Such measures shall include, amongst other things, equality of opportunity for all in their access to basic resources, education, health services, food, shelter, employment and infrastructure.* (3) The State shall take measures to introduce reforms aimed at eradicating social injustices and inequalities.(4) The State has a responsibility to respect the right to development and to justify its policies in accordance with this responsibility».

⁶¹¹ I "principi direttivi" sono dichiarazioni di principio che rappresentano i valori cui la società aspira sebbene allo stato della legislazione corrente non si riflettono necessariamente nella generale realtà sociale. cfr. L. KNUTH - M. VIDAR, *Constitutional cit.* p. 18. Per un quadro sui principi direttivi nel diritto costituzionale indiano cfr. D. FRANCAVILLA, *Il diritto nell'India contemporanea. Sistemi tradizionali, modelli occidentali e globalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2010, 82-87. I "principi direttivi" possono evocare la distinzione tra norme costituzionali "programmatiche" e "precettive" della Costituzione italiana. Cfr. sul punto R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli 2012, 133.

⁶¹² Art.15: «Provision of basic necessities. It shall be a fundamental responsibility of the State to attain, through planned economic growth, a constant increase of productive forces and a steady improvement in the material and cultural standard of living of the people, with a view to securing to its citizens. The provision of the basic necessities of life, including *food*, clothing, shelter, education and medical care». Art. 18: «Public health and morality (1) The State shall regard the raising of the *level of nutrition* and the improvement of public health as moving its primary duties, and in particular shall adopt effective measures to prevent the consumption, except for medical purposes or for such other purposes as may be prescribed by law, of alcoholic and other intoxicating drinks and drugs which are injurious to health».

⁶¹³ Art. 208. «The duty of the State towards education shall be fulfilled by ensuring the following: VII — assistance to elementary school students by means of supplementary programmes providing school material, transportation, *food* and health assistance».

⁶¹⁴ Art. 90. Social Objectives: «1. To the extent the country's resources permit, policies shall aim to provide all Ethiopians access to public health and education, clean water, housing, *food* and social security. 2. Education shall be provided in a manner that is free from any religious influence, political partisanship or cultural prejudices».

⁶¹⁵ Art. 47: «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».

⁶¹⁶ Art. 3: «In order to attain the objectives specified in Article 2, the government of the Islamic Republic of Iran has the duty of directing all its resources to the following goals: 1) the planning of a correct and just economic system, in accordance with Islamic criteria, in order to create welfare, eliminate poverty, and abolish all forms of deprivation with respect to food, housing, work, health care, and the provision of social insurance for all»; Art. 43: «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;(...)».

(art. 106.1)⁶²⁰, Papua Nuova Guinea (art. 1)⁶²¹, Sierra Leone (art. 8.3a)⁶²², Sri Lanka (artt. 22 and 27.c)⁶²³ e Uganda (preambolo XIV.ii)⁶²⁴. L'uso di queste direttive varia da Paese a Paese. In India, ad esempio, sebbene i principi direttivi costituiscano linee-guida non immediatamente applicabili, l'attività della Corte suprema è riuscita a conferir loro una certa effettività laddove le ha interpretate alla luce di diritti fondamentali immediatamente precettivi. Questo è il caso del diritto a un livello adeguato di nutrizione (art. 47 Cost.) che è stato interpretato come un aspetto del diritto alla vita riconosciuto dall'art. 24 Cost.⁶²⁵. In altri casi invece vi sono delle menzioni specifiche di alcuni aspetti attinenti al diritto al cibo nel medesimo testo costituzionale, come nella costituzione

⁶¹⁷ Art. 13: «The State shall actively promote the welfare and development of the people of Malawi by progressively adopting and implementing policies and legislation aimed at achieving the following goals ... (b) *Nutrition*. To achieve adequate nutrition for all in order to promote good health and self-sufficiency».

⁶¹⁸ Art. 16: «(2) The State shall direct its policy towards ensuring: (a) the promotion of a planned and balanced economic development; (b) that the material resources of the nation are harnessed and distributed as best as possible to serve the common good; (c) that the economic system is not operated in such a manner as to permit the concentration of wealth or the means of production and exchange in the hands of few individuals or of a group; and (d) that suitable and adequate shelter, suitable and *adequate food*, reasonable national minimum living wage, old age care and pensions, and unemployment, sick benefits and welfare of the disabled are provided for all citizens».

⁶¹⁹ Art. 38: «Promotion of social and economic well-being of the people. The State shall : (a) secure the well-being of the people, irrespective of sex, caste, creed or race, by raising their standard of living, by preventing the concentration of wealth and means of production and distribution in the hands of a few to the detriment of general interest and by ensuring equitable adjustment of rights between employers and employees, and landlords and tenants; (b) provide for all citizens, within the available resources of the country, facilities for work and adequate livelihood with reasonable rest and leisure; (c) provide for all persons employed in the service of Pakistan or otherwise, social security by compulsory social insurance or other means; (d) 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».

⁶²⁰ Art. 106. «En materia de salud, corresponde primordialmente al Estado el desarrollo de las siguientes actividades, integrando las funciones de prevención, curación y rehabilitación: Desarrollar una política nacional de *alimentación y nutrición* que asegure un óptimo estado nutricional para toda la población, al promover la disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados».

⁶²¹ Art. 1. National Goals and Directive Principles «We hereby proclaim the following aims as our National Goals, and direct all persons and bodies, corporate and unincorporate, to be guided by these our declared Directives in pursuing and achieving our aims:—1. Integral human development. We declare our first goal to be for every person to be dynamically involved in the process of freeing himself or herself from every form of domination or oppression so that each man or woman will have the opportunity to develop as a whole person in relationship with others. We accordingly call for ... (4) *improvement in the level of nutrition* and the standard of public health to enable our people to attain self fulfilment».

⁶²² Art. 8.3 a): « (3) The State shall direct its policy towards ensuring that a. every citizen, without discrimination on any grounds whatsoever, shall have the opportunity for securing adequate means of livelihood as well as adequate opportunities to secure suitable employment (...)».

⁶²³ Art. 27. Directive Principles of State Policy: «(1) The Directive Principles of State Policy herein contained shall guide Parliament, the President and the Cabinet of Ministers in the enactment of laws and the governance of Sri Lanka for the establishment of a just and free society. (2) The State is pledged to establish in Sri Lanka a democratic socialist society, the objectives of which include: (a) the full realization of the fundamental rights and freedoms of all persons; (b) the promotion of the welfare of the People by securing and protecting as effectively as it may, a social order in which justice (social, economic and political) shall guide all the institutions of the national life ; (c) the realization by all citizens of an adequate standard of living for themselves and their families, *including adequate food*, clothing and housing, the continuous improvement of living conditions and the full enjoyment of leisure and social and cultural opportunities».

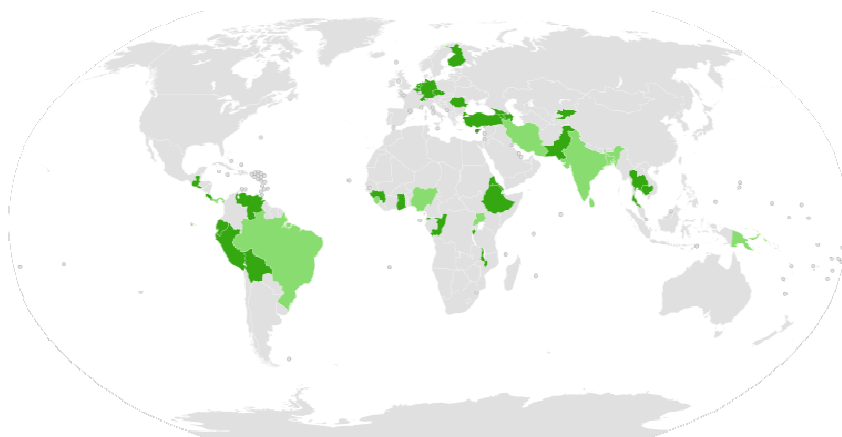
⁶²⁴ Preambolo XIV. General social and economic objectives: « The State shall endeavour to fulfill the fundamental rights of all Ugandans to social justice and economic development and shall, in particular, ensure that (a) all developmental efforts are directed at ensuring the maximum social and cultural well-being of the people; and (b) all Ugandans enjoy rights and opportunities and access to education, health services, clean and safe water, work, decent shelter, adequate clothing, food security and pension and retirement benefits».

⁶²⁵ Cfr. Caso Kishen Pattnayak & another v. State of Orissa (AIR 1989 SC 677) e nel caso People's Union for Civil Liberties (PUCL) v. Union of India and others (SC 2001 n. 1962001); su quest'ultimo caso cfr. *amplius infra* par. 5.2.

del Ghana dove si legge: che lo Stato deve prendere tutte le misure necessarie per assicurare che le politiche economiche nazionali siano orientate, tra l'altro, ad assicurare adeguati mezzi di sostentamento⁶²⁶.

2.4 Riconoscimento indiretto del diritto al cibo, attraverso l'interpretazione giurisprudenziale di altri diritti fondamentali

Vi sono numerose costituzioni che riconoscono e garantiscono altri diritti fondamentali nei quali il diritto al cibo non è necessariamente implicito (diritti come quello alla vita, ad essere liberi dalle torture o da trattamenti degradanti, ...). L'assenza di un esplicito riconoscimento del diritto al cibo non significa che il medesimo sia privo di protezione, la quale dipende molto dallo standard di protezione dei diritti umani assicurato in quel Paese. In questi ordinamenti, il combinato disposto della tutela costituzionale dei diritti con la legislazione, i principi direttivi e le politiche in materia di cibo offrono talora un più che adeguato quadro di tutela del diritto al cibo adeguato. In alcuni casi, ad esempio, a seguito di un'interpretazione estensiva dei diritti civili, il diritto al cibo adeguato è stato riconosciuto come parte del diritto alla vita⁶²⁷.



Mapa dei Paesi che hanno costituzionalizzato il diritto al cibo in modo implicito o come principio direttivo. (Fonte Wikipedia 2014)

2.5. L'applicabilità diretta dei trattati internazionali sui diritti umani che riconoscono il diritto al cibo adeguato.

Negli Stati che non riconoscono il diritto al cibo in nessuno dei quattro modi descritti precedentemente, potrebbe sussistere l'obbligo di rispettarlo laddove questi abbiano ratificato uno dei trattati o convenzioni internazionali che lo tutelano. Questo significa che sussiste l'obbligo di

⁶²⁶ E' il caso della costituzione del Ghana dove si legge: Art. 36.1: «The State shall take all necessary action to ensure that the national economy is managed in such a way as to maximize the rate of economic development and to secure the maximum welfare, freedom and happiness of every person in Ghana and to provide *adequate means of livelihood* and suitable employment and public assistance to the needy».

⁶²⁷ E' il caso dell'Irlanda dove è stato dichiarato che il diritto alla vita implica necessariamente il diritto a mantenere un livello umano adeguato in materia di cibo, vestiti, abitazione: caso *G. v An Bord Uchtála* 1980 IR 32. E' anche il caso degli Stati Uniti nel caso *Antonelli v. Sheahan* 81 F.3d 1422, 1432 (7th Cir. 2006) relativo alle presunte forniture di cibo rancido e dieta priva di nutrienti; caso *Strope v. Sebelius* US Court of Appeals 06-3144 /D.C. No. 05-CV-3284-SAC (10th Cir. 2006) relativa alla presunta rappresaglia degli agenti del carcere contro i detenuti che lamentavano la qualità e l'adeguatezza del cibo; caso *Cooper v Sheriff, Lubbock County*, 929 F.2d 1078, 1083 (5th Cir. 2006) relativa al presunto rifiuto dei funzionari di fornire cibo ai detenuti per 12 giorni consecutivi. Lo studio della FAO ricorda casi analoghi in Botswana, Fiji, Lesotho, Nepal, Regno Unito: cfr. L. KNUTH - M. VIDAR, *Constitutional* cit. p. 20. Diverso è il caso dell'India su cui cfr. *infra* par. 5.2.

rispettare il diritto al cibo adeguato anche se la costituzione non prevede un esplicito riferimento testuale al medesimo.

Di norma, quando uno stato ratifica un trattato internazionale, si impegna a rispettarne le disposizioni. Ma il modo in cui queste sono applicabili a livello nazionale dipende dall'ordinamento giuridico - monista o dualista⁶²⁸ - e dal sistema delle fonti dei singoli stati, in particolare dalla fonte che predispone la ratifica e dall'efficacia che la fonte di ratifica del trattato internazionale ha nella gerarchia delle fonti⁶²⁹, dalle caratteristiche del trattato⁶³⁰.

La ricerca della FAO sulla tutela costituzionale del diritto al cibo ha classificato i diversi Paesi che hanno ratificato i trattati internazionali che tutelano il diritto al cibo adeguato, individuando Stati nei quali le fonti internazionali sono equiparate o di grado superiore a quelle costituzionali, stati in cui la costituzione prevede la primazia delle fonti internazionali sulla legislazione nazionale, e stati in cui altre fonti normative (diverse dalla costituzione) prevedono la primazia delle fonti internazionali sulla legislazione nazionale.

1) *Stati nei quali le fonti internazionali sono equiparate o di grado superiore a quelle costituzionali.* Rientrano in questa categoria i seguenti stati: Argentina (art. 75.22)⁶³¹, Bosnia&Herzegovina (art. III.b.3 e Annex 1), Olanda (art. 94), Venezuela (art. 23): tutti questi Paesi hanno ratificato il Patto sui diritti economici sociali e culturali, la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne e la Convenzione sui diritti del fanciullo.

2) *Stati in cui la Costituzione prevede la primazia delle fonti internazionali sulla legislazione nazionale.* Rientrano in questa categoria i seguenti stati: diciotto Paesi sono in Africa: Algeria (art.132), Benin (art. 147), Burkina Faso (art.151)⁶³², Camerun (art. 45), Capo Verde (art.

⁶²⁸ Secondo l'approccio *monista* sussiste una strutturale omogenità tra le fonti nazionali e internazionali: in questa tipologia di ordinamenti una volta ratificato il trattato internazionale automaticamente le relative statuizioni diventano efficaci nell'ordinamento interno, senza un ulteriore atto legislativo supplementare (tecnica dell'adozione); secondo l'approccio *dualista* l'ordinamento nazionale e quello internazionale sono caratterizzati da autonomia e originari età. Nessuno di essi trae dall'altro la fonte della propria giuridicità, con la conseguenza che una norma di diritto internazionale è applicabile nel diritto interno solo se sussiste una norma nazionale di trasposizione che trasforma la norma internazionale in norma nazionale (tecnica dell'incorporazione). Generalmente i sistemi di *common law* adottano sistemi dualisti, mentre quelli di *civil law* possono adottare tanto un sistema monista che uno dualista. In realtà accanto a questi due sistemi si affiancano altri strumenti di recepimento di norme internazionali come la *trasformazione* attraverso la quale l'ordinamento nazionale si ispira a patti internazionali per legiferare (come nel caso dello Statuto dell'infanzia e dell'adolescenza brasiliana ispirata al Patto sui diritti del fanciullo) o *l'interpretazione* che consiste nell'ispirarsi a principi internazionali per reinterpretarli a livello nazionale. Su monismo e dualismo cfr. E. CANNIZZARO, *op. cit.* pp. 446-455. Cfr. anche C. GOLAY, *op. cit.*, p. 239, nota 996.

⁶²⁹ In alcuni paesi queste hanno un valore superiore alla costituzione, in altri sono equiparate alle leggi ordinarie in altri ancora sono situati in posizione gerarchica superiore alle leggi ordinarie, ma inferiore alle norme costituzionali.

⁶³⁰ In alcuni casi, se il Trattato non è sufficientemente dettagliato i giudici nazionali potrebbero rifiutarne la diretta applicabilità per mancanza di una sufficiente precisione.

⁶³¹ Art. 75: «Congress is empowered: 22. To approve or reject treaties concluded with other nations and international organizations, and concordats with the Holy See. Treaties and concordats have a higher hierarchy than laws. The American Declaration of the Rights and Duties of Man; the Universal Declaration of Human Rights; the American Convention on Human Rights; the International Pact on Economic, Social and Cultural Rights; the International Pact on Civil and Political Rights and its empowering Protocol; the Convention on the Prevention and Punishment of Genocide; the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination; the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Woman; the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatments or Punishments; the Convention on the Rights of the Child; in the full force of their provisions, they have constitutional hierarchy, do not repeal any section of the First Part of this Constitution and are to be understood as complementing the rights and guarantees recognized herein. They shall only be denounced, in such event, by the National Executive Power after the approval of two-thirds of all the members of each House. In order to attain constitutional hierarchy, the other treaties and conventions on human rights shall require the vote of two-thirds of all the members of each House, after their approval by Congress».

⁶³² Art. 151: «Les traités et accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie».

11.4), Repubblica Centro-africana (art. 69), Chad (art. 222), Costa d'Avorio (art. 87), Repubblica democratica del Congo (artt. 176 e 215), Djibouti (art. 37), Guinea (art. 79), Mali (art. 116), Madagascar (art. 132.3), Mauritania (art. 80), Niger (art. 132), Senegal (art. 98), Togo (art. 140) Tunisia (art. 32); cinque Stati sono in Asia: Cambogia (art. 31.1), Kazakistan (art. 4.3), Oman (art. 72), Tajikistan (art. 10) e Timor-Est (art. 9); ventiquattro in Europa: Albania (art. 122), Andorra (art.3.4) Armenia (art. 6), Azerbaijan (art. 151), Bielorussia (art. 116), Bulgaria (art. 5.4), Croazia (art. 134), Cipro (art.169.3), Repubblica ceca (art.10), Estonia (art. 123), Francia (art. 55), Georgia (art. 6.2), Grecia (art. 28.1), Italia (117)633, Lituania (art. 138.3), Montenegro (art. 9), Polonia (art. 91.2), Repubblica di Moldavia (art. 4.2), Romania (art. 20.2), Federazione Russa (art. 15.4), Slovacchia (art. 11), Slovenia (art. 8), Spagna (art. 96.1), Macedonia (art. 118) e Turchia (art. 90); quattordici Paesi sono in America Latina: Bolivia (artt. 410.II e 13.IV), Cile (art. 5.2), Colombia (art.93), Costa Rica (art.7), Cuba (art. 12.b e art. 20 del Codice civile), Ecuador (artt. 417, 424, 426 e 428), El Salvador (art. 144.2), Guatemala (art. 46), Guyana (art. 15A), Haiti (art. 276.2), Honduras (art. 18), Nicaragua (art. 10.2)634, Paraguay (art. 137.1) e Perù (artt. 32 e 55).

Tutti questi paesi hanno ratificato il Patto sui diritti economici sociali e culturali, la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne e la Convenzione sui diritti del fanciullo, eccetto Andorra e Haiti che hanno ratificato solo gli ultimi due.

3) Stati in cui altre fonti normative, diverse dalla costituzione⁶³⁵, prevedono la primazia delle fonti internazionali sulla legislazione nazionale. Rientrano in questa categoria i seguenti stati: Belgio, Brasile, Cina, Repubblica democratica popolare di Corea, Giappone, Giordania, Libia, Lussemburgo, Marocco, Nepal⁶³⁶, Svizzera, Siria, Repubblica Araba e Ucraina. Tutti questi paesi hanno ratificato il Patto sui diritti economici sociali e culturali, la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne e la Convenzione sui diritti del fanciullo

4) *Probabile primazia o equiparabilità della fonte internazionale alla legislazione nazionale.* La ricerca della FAO non è riuscita a identificare chiaramente lo status della fonte internazionale all'interno dell'ordinamento di 16 paesi nei quali tuttavia si presume che esso sia equiparabile o superiore alle fonti legislative nazionale. I Paesi sono i seguenti: Burundi (art 292), Repubblica dominicana (art 37), Eritrea (art 32.4), Etiopia (art 9.4), Gabon, Kirgizstan (art. 12.3), Lettonia, Liechtenstein (artt. 67 and 92.2), Panama, Filippine (art. 8 sect.5.2.a), Portogallo (art. 8.2), San Marino, Suriname (artt. 72 e 105), Vietnam e Yemen. Tutti questi paesi hanno ratificato il Patto sui diritti economici sociali e culturali, la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne e la Convenzione sui diritti del fanciullo. A questi si aggiungono Belize, Mozambico e Arabia Saudita che hanno ratificato la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne e la Convenzione sui diritti del fanciullo e l'Iran e il Sudan che hanno ratificato il Patto sui diritti economici sociali e culturali e la Convenzione sui diritti del fanciullo.

Altri paesi riconoscono, inoltre, la diretta applicabilità dei trattati internazionali: si tratta di Iraq, Mongolia (art. 10.3), Repubblica di Corea (art. 6.1), e Ruanda (art. 44.6), che hanno ratificato il *Patto sui diritti economici sociali e culturali*, la *Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne* e la *Convenzione sui diritti del fanciullo*. In questi Paesi i trattati internazionali hanno lo stesso livello gerarchico delle leggi nazionali.

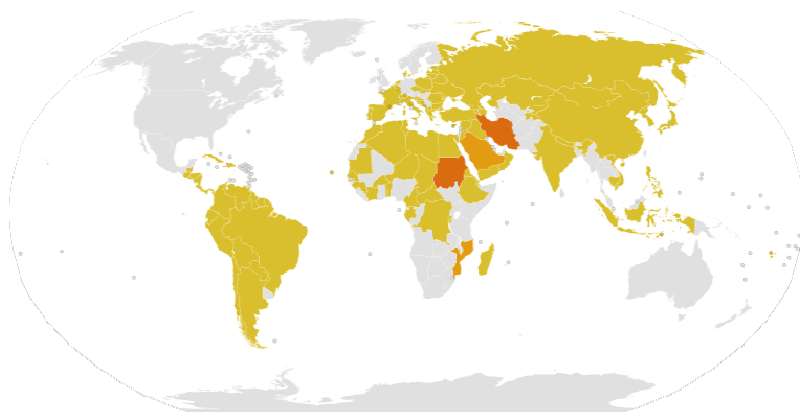
⁶³³ Sull'Italia cfr. *Amplius Infra* cap. 8.

⁶³⁴ Art.63: «It is the right of Nicaraguans to be protected against hunger. The State shall promote programmes which assure adequate availability and equitable distribution of food».

⁶³⁵ Si tratta di fonti come leggi, trattati, ... cfr. L. KNUTH - M. VIDAR, *Constitutional* cit p. 29.

⁶³⁶ Art.18.3: «Every citizen shall have the right to food sovereignty as provided for in the law».

Altre fonti non costituzionali (giurisprudenza, leggi nazionali, trattati ecc.) indicano quattro ulteriori paesi che equiparano la normativa internazionale alla legislazione nazionale: si tratta di Danimarca, Indonesia, India e Fiji.



Mapa dei Paesi che hanno ratificato una convenzione internazionale che tutela il diritto al cibo (Fonte Wikipedia 2014)

3. La legislazione ordinaria. Il drafting normativo sul diritto al cibo adeguato dopo le Linee guida volontarie della FAO e la Guida sulla legiferazione in materia di diritto al cibo

Accanto alle previsioni costituzionali, che hanno prevalente carattere generale, si sta iniziando a diffondere uno strumento ulteriore di garanzia del diritto al cibo adeguato: la legge-quadro⁶³⁷. Il Comitato sui diritti economici sociali e culturali⁶³⁸ raccomanda l'adozione di una legge-quadro come strumento principale per implementare una strategia nazionale di attuazione del diritto al cibo adeguato. Si tratta di una tecnica legislativa utilizzata per affrontare le materie multi-settoriali attraverso la definizione degli obblighi e dei principi generali che la legge deve implementare, mentre si lascia alle autorità competenti il compito di definire specifiche misure che li rendano effettivi, possibilmente entro un tempo limite. La legge-quadro è una misura particolarmente voluta dal consorzio internazionale, che, attraverso l'approvazione delle *Linee Guida sulla legislazione relativa al diritto al cibo* e la *Guida per legiferare* ⁶³⁹, ha offerto uno strumento metodologico ad hoc ai Paesi che intendono legiferare in materia o che intendono

⁶³⁷ Sulla rilevanza di questa fonte per l'effettività del diritto al cibo cfr. O. DE SCHUTTER, *International human rights laws*, cit., p. 466-472. Sulla rilevanza di strategie nazionali e piani di azione *ibidem* pp. 472-479.

⁶³⁸N. 29. In implementing the country-specific strategies referred to above, States should set verifiable benchmarks for subsequent national and international monitoring. In this connection, States should consider the adoption of a framework law as a major instrument in the implementation of the national strategy concerning the right to food. The framework law should include provisions on its purpose; the targets or goals to be achieved and the time-frame to be set for the achievement of those targets; the means by which the purpose could be achieved described in broad terms, in particular the intended collaboration with civil society and the private sector and with international organizations; institutional responsibility for the process; and the national mechanisms for its monitoring, as well as possible recourse procedures. In developing the benchmarks and framework legislation, States parties should actively involve civil society organizations. Cfr. *General Comments n. 12* cit.

⁶³⁹ *The right to food guidelines* in www.fao.org *Guide on Legislating for the Right to Food*, Roma 2009 in www.fao.org. I vantaggi nell'adozione di una legge-quadro sono numerosi: il contenuto del diritto al cibo può essere esplicitato in ogni dettaglio; possono essere definiti gli strumenti che definiscono una migliore distribuzione delle responsabilità a livello interistituzionale, si può migliorare il coordinamento e rendere più significativo il monitoraggio dell'attuazione di questo diritto; si possono stabilire le obbligazioni che sono in capo agli attori pubblici e a quelli privati, si possono definire i rimedi di tutela esplicitando il ruolo assegnato alle istituzioni internazionali che tutelano i diritti umani e pongono le basi di una legislazione sussidiaria.

rivedere la propria legislazione alla luce del *right to food approach*. Le linee guida della FAO si occupano di una analisi dei contenuti ottimali della legge quadro sul diritto al cibo⁶⁴⁰.

Le linee guida sono diciannove e indicano i fattori di cui devono tener conto i legislatori nel legiferare in materia di diritto al cibo adeguato⁶⁴¹. Tale guida si chiude indicando le misure internazionali che possono contribuire a implementare e a sviluppare la tutela giuridica del diritto al cibo adeguato⁶⁴².

Nel 2009 la FAO ha prodotto un altro importante strumento: la *Guida sulla legiferazione in materia di diritto al cibo*⁶⁴³, la quale fornisce orientamenti dettagliati di *drafting* normativo in materia di diritto al cibo adeguato. Si tratta di una guida indirizzata principalmente agli Stati parte della *Convenzione sui diritti economici, sociali e culturali* ma è rivolta anche agli Stati che, pur non essendone parte, tentano ugualmente di implementare i diritti fondamentali. Tale guida, dopo aver richiamato le principali norme internazionali in materia, illustra i tre livelli principali di incorporazione legislativa di questo diritto fondamentale a livello nazionale, vale a dire il riconoscimento costituzionale, la legge quadro sul diritto al cibo adeguato e una revisione della legislazione nazionale in materia di alimentazione, ai fini della valutazione della sua compatibilità con i principi previsti dal diritto al cibo adeguato⁶⁴⁴. Per ciascuno di questi livelli, tale Guida non offre un "modello", in quanto la tecnica legislativa più adeguata per garantire il diritto al cibo adeguato dipende dalla storia, dalle tradizioni e dal contesto di ciascun Paese⁶⁴⁵. Tuttavia sono indicati gli elementi chiave che andrebbero presi in considerazione nel momento in cui un Paese decidesse di legiferare in materia di diritto al cibo adeguato⁶⁴⁶.

⁶⁴⁰ Tali linee-guida, elaborate sulla base degli strumenti internazionali vigenti che tutelano il diritto al cibo, sono un supporto, una guida pratica offerta agli Stati che intendono raggiungere la progressiva realizzazione del diritto a un'alimentazione adeguata nel contesto della sicurezza alimentare nazionale". Tali *linee guida volontarie* prendono in considerazione una vasta gamma di importanti principi, tra cui l'uguaglianza e la non discriminazione, la partecipazione e l'inclusione, la responsabilità dello Stato di diritto, il principio che tutti i diritti umani sono universali, indivisibili, interconnessi e interdipendenti e la considerazione che il cibo non dovrebbe essere usato come strumento di pressione politica ed economica. FAO, *Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, adopted by the 127th Session of the FAO Council November 2004*, Roma Fao, 2005 in <ftp://ftp.fao.org>, p. 2.

⁶⁴¹ Tali fattori sono: 1) La democrazia, il buon governo, i diritti umani e lo Stato di diritto; 2) Politiche di sviluppo economico; 3) Strategie; 4) Sistemi di mercato; 5) Istituzioni; 6) Parti interessate; 7) Basi legali; 8) Accesso alle risorse e beni: 8A) Lavoro; 8B) Terre; 8C) Acqua; 8D) risorse genetiche per l'alimentazione e l'agricoltura; 8E) sostenibilità; 8F) servizi; 9) La sicurezza alimentare e tutela del consumatore; 10) Nutrizione; 11) Educazione e sensibilizzazione; 12) Risorse finanziarie nazionali; 13) Supporto per i gruppi vulnerabili; 14) Sicurezza; 15) Aiuto alimentare internazionale; 16) Disastri antropici o naturali; 17) Monitoraggio, indicatori e parametri di riferimento; 18) Istituzioni nazionali per i diritti umani; 19) Dimensione internazionale.

⁶⁴² La guida si riferisce alla cooperazione internazionale, alle azioni sul debito pubblico, al commercio internazionale, all'aiuto alimentare, alla partnership pubblico-privata tra Istituzioni e ONG e alle attività di *reporting*.

⁶⁴³ FAO, *Guide on legislating for the right to food*, Roma, Fao 2009 in www.fao.org

⁶⁴⁴ FAO, *Guide on legislating for the right to food*, cit., pp. VII-IX.

⁶⁴⁵ Nonostante l'assenza di un modello, sono riportati numerosi esempi di legislazione nazionale in materia di diritto al cibo già realizzata.

⁶⁴⁶ *Ibidem* p. 53-181. In tale sezione della Guida si individuano i seguenti passaggi per l'adozione della legge sul diritto al cibo: 3.1 *Adozione di una legge quadro*: 3.1.1 decidere la forma e lo status giuridico; 3.1.2 valutare il contesto del diritto al cibo; 3.1.3 progettare un processo di *drafting* normativo partecipato; 3.1.4 analisi dell'impatto; 3.2 disposizioni generali sulla legge; 3.2.1 preambolo; 3.2.2 titolo e obiettivi; 3.2.3 ambito; 3.2.4 definizioni; 3.2.5 principi; 3.3 *disposizioni sostanziali che stabiliscono il diritto al cibo*: 3.3.1 diritto al cibo adeguato; 3.3.2 diritto fondamentale di essere libero dalla fame; 3.3.3 disposizioni in materia di limitazioni del diritto al cibo; 3.4 *disposizioni relative al diritto di non discriminazione*: 3.4.1 clausola generale di non discriminazione; 3.4.2 la clausola che vieta la discriminazione contro le donne; 3.4.3 misure speciali per risolvere effetti della discriminazione; 3.5 *disposizioni in materia di obblighi governativi*: 3.5.1 obbligo di rispettare; 3.5.2 obbligo di proteggere; 3.5.3 obbligo di soddisfare (facilitare); 3.5.4 obbligo di soddisfare (fornire); 3.6 *disposizioni in materia di valutazione di impatto*; 3.7 *disposizioni in materia di informazioni*; 3.8 *disposizioni in materia di educazione e sensibilizzazione*; 3.9 *disposizioni in materia di emergenza*; 3.10 *disposizioni sulla cooperazione internazionale*; 3.11 *disposizioni su una autorità nazionale sul diritto al cibo*:

Altrettanto interessanti risultano le griglie di valutazione che consentono a ciascuno Stato interessato di rivedere la propria legislazione alla luce del diritto al cibo adeguato⁶⁴⁷. Anche in questo caso non sono proposti modelli ma numerosi sono gli esempi tratti da diverse esperienze nazionali.

Questi strumenti prodotti dalla FAO hanno avuto un particolare impatto internazionale, atteso che negli ultimi anni la legislazione - quadro sul diritto al cibo ha visto un certo incremento, anche se spesso concerne più aspetti di sicurezza alimentare che di diritto al cibo, circostanza che tuttavia è positivamente valutata dagli osservatori internazionali, atteso che spesso gli effetti di un buon sistema di tutela della sicurezza alimentare si ripercuotono positivamente anche sul rafforzamento della tutela del diritto fondamentale al cibo adeguato⁶⁴⁸. Dieci paesi hanno già adottato leggi o decreti relativi ai diversi aspetti attinenti al tema cibo, si tratta di: Argentina⁶⁴⁹, Bolivia⁶⁵⁰, Brasile⁶⁵¹, Ecuador⁶⁵², El Salvador⁶⁵³, Guatemala⁶⁵⁴, Indonesia⁶⁵⁵, Nicaragua⁶⁵⁶, Peru⁶⁵⁷ e Venezuela⁶⁵⁸. Un primo esempio europeo di Legge quadro è dato dalla recente proposta di legge belga⁶⁵⁹.

3.11.1 struttura dell'autorità del diritto al cibo; 3.11.2 mandato e funzioni; 3.11.3 composizione; 3.11.4 coordinamento verticale; 3.12 disposizioni su un sistema di monitoraggio: 3.12.1. tecnica e monitoraggio dei diritti umani; 3.12.2 individuazione o creazione di un istituto di monitoraggio leader; 3.13 disposizioni sulla rappresentanza e partecipazione della società civile: 3.13.1 aree per la partecipazione della società civile; 3.13.2 meccanismi istituzionali e forme di rappresentanza della società civile; 3.13.3 criteri di selezione e di rappresentanza; 3.14 disposizioni relative ai rimedi: 3.14.1 rimedi amministrativi; 3.14.2 i rimedi giudiziari; 3.14.3 i rimedi quasi-giudiziari; 3.15 disposizioni in materia di attuazione: 3.16 disposizioni finanziarie; 3.17 osservazioni conclusive.

⁶⁴⁷ *Ibidem* pp. 181. Secondo la *Guida* la revisione legislativa del settore alimentare può essere organizzata sulla base dei seguenti step: 4.1 pianificazione della revisione: 4.1.1 contesto e ambito di applicazione; 4.1.2 responsabilità istituzionale; 4.1.3 processo partecipato; 4.2 metodologia: 4.2.1 selezione dei settori di revisione; 4.2.2 valutare la legislazione secondo la prospettiva del diritto al cibo; 4.2.3 seguito della revisione - reporting e definizione di un piano d'azione; 4.3 terra: 4.3.1 caratteristiche dei diritti sulla terra; 4.3.2 interfaccia tra disposizioni di legge e norme consuetudinarie; 4.3.3 amministrazione delle terre; 4.3.4 regolamento delle attività economiche; 4.4 acqua: 4.4.1 erogazione di acqua e delle reti di distribuzione; 4.4.2 partecipazione e gestione integrata delle acque; 4.5 pesca: 4.5.1. gestione della pesca; 4.5.2 acquacoltura - pratiche di post-raccolta e commercio; 4.5.3 misure speciali per i gruppi svantaggiati; 4.6 risorse genetiche per l'alimentazione e l'agricoltura: 4.6.1 l'accesso alle risorse e la ripartizione dei benefici derivanti dal loro utilizzo; 4.6.2 commercializzazione di semi; 4.6.3 diritti di proprietà intellettuale nel settore agricolo; 4.7 commercio dei prodotti agricoli: 4.7.1 assistenza domiciliare per la produzione alimentare locale; 4.7.2 prezzo per l'assistenza; 4.7.3 protezione delle frontiere e accesso al mercato; 4.8 lavoro: 4.8.1 salario e remunerazione; 4.8.2 le lavoratrici e i lavoratori del settore informale; 4.8.3 lavori pubblici; 4.9 sicurezza sociale: 4.9.1 garanzia legale; 4.9.2 destinatari e progettazione delle prestazioni; 4.10 nutrizione, sicurezza alimentare e tutela dei consumatori: 4.10.1 Standard di sicurezza alimentare; 4.10.2 Standard nutrizionali; 4.10.3 Etichettatura dei prodotti alimentari, pubblicità e marketing.

⁶⁴⁸ Cfr. L. KNUTH - M. VIDAR, *Constitutional* cit. pp. 30-31: le autrici fanno una sorta di "inventario" della legislazione in materia di cibo individuate al momento della ricerca (pubblicata nel 2011).

⁶⁴⁹ Law 25.724 on the National Programme for Food and Nutrition Security, 2003.

⁶⁵⁰ Supreme Decree No 28667 of 5 April 2006; Food Law for Workers, 2004.

⁶⁵¹ Law No. 11,346, 2006 Establishing the National Food and Nutrition Security System (SISAN). Decree No. 6273, establishing the Interministerial Chamber for Food and Nutritional Security, 2007. Su questo caso cfr. *Amplius Infra* par 3.5.3.

⁶⁵² Law on Food and Nutritional Security, No. 41, 2006; Law on Food Sovereignty, Official Registry No. 583, 5 May 2009.

⁶⁵³ Decree 63 of 16 October 2009 which establishes the National Food and Nutrition Security Council (CONASAN).

⁶⁵⁴ Law on National Food and Nutrition Security System, Decree No. 32-2005, 2005. Agreement N° 75/06, Regulation to the Law on National System on Food and Nutritional Security, 2006.

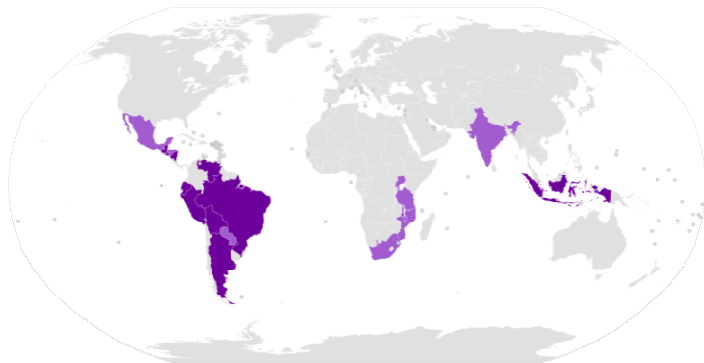
⁶⁵⁵ Food Act No. 7/1996 ; Regulation on Food Security No. 68/2002.

⁶⁵⁶ Law on Food and Nutritional Sovereignty and Security, No. 163- 2009, Decree No. 03-2007, Reforms and Amendments to Decree No. 71-98; Regulation to the Law No. 290, Law on Organization and Competences, 2007.

⁶⁵⁷ Decree No. 118-2002 PCM, establishing the Multisectoral Commission on Food Security, 2002; Decree No. 139/02/PCM, Conforming the Technical Committee of the Multisectoral Commission on Food Security, 2002.

Il diritto al cibo è riconosciuto anche da leggi quadro su altre materie come le politiche agrarie (Mali) o la legislazione sullo sviluppo sociale (Messico) o sulla ristorazione scolastica (Brasile).

Disegni di legge sul diritto al cibo, sicurezza alimentare, sovranità alimentare, nutrizione sono state sviluppate in altri numerosi Paesi⁶⁶⁰.



Mappa dei Paesi che hanno adottato una legge quadro sul diritto al cibo

4. Profili di giustiziabilità e tecniche di tutela del diritto al cibo nella giustizia costituzionale comparata

La tutela costituzionale o legislativa del diritto al cibo adeguato non è completa se non vi sono meccanismi di controllo che ne assicurino l'effettività. La tutela approntata a livello internazionale e internazionale regionale può essere solo di natura sussidiaria: d'altronde la finalità del sistema internazionale e regionale di protezione dei diritti umani è quella di far sì che l'esercizio di questi diritti siano garantiti innanzitutto a livello nazionale⁶⁶¹.

Nella maggioranza degli ordinamenti nazionali è diffusa la protezione dei diritti civili e politici, mentre è più difficile che siano tutelati i diritti sociali economici e culturali come il diritto al cibo.

La dottrina⁶⁶² ha esaminato le tipologie di tutela giudiziale del diritto al cibo approntate a livello nazionale, individuandone quattro: 1) il ricorso individuale; 2) il ricorso collettivo (class action) e di interesse pubblico; 3) la procedura dell'Amparo e della Tutela; 4) il ruolo delle istituzioni nazionali di tutela dei diritti dell'uomo.

⁶⁵⁸ Organic Law on Agricultural and Food Security and Sovereignty, Decree No 6.071, 2008; Law establishing a Programme on Food for Workers, 1998; Law on Food for Workers, 2004; Decree No. 4.448, Regulation of the Law on Food for Workers, 2006.

⁶⁵⁹Chambre des représentants de Belgique, *Proposition de loi-cadre instaurant l'obligation d'une mise en œuvre effective du droit à l'alimentation par la Belgique* - 27 octobre 2014 - DOC 54 0518/001 in www.lachambre.be

⁶⁶⁰ Secondo la ricerca promossa dalla Fao nel 2011 i Paesi sono i seguenti: Honduras, India, Malawi, Messico, Mozambico, Paraguay, Sud Africa, Tanzania, Uganda. Oltre che El Salvador Nicaragua e Peru. Cfr. L. KNUTH - M. VIDAR, *Constitutional cit*) p 30.

⁶⁶¹ Questa visione è espressa in modo chiaro nel *Patto sui diritti civili e politici* il cui art. 2 prevede che gli Stati si impegnano a rendere effettivi i diritti riconosciuti a livello interno cui fa da contraltare il corrispondente diritto di ciascuno a poter ricorrere a un giudice nazionale, come previsto nella *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, che all'art. 8 dice: *Ogni individuo ha diritto ad un'effettiva possibilità di ricorso a competenti tribunali contro atti che violino i diritti fondamentali a lui riconosciuti dalla costituzione o dalla legge.*

⁶⁶² GOLAY C., *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, cit. pp. 250-288.

4.1. Ricorso individuale

In ogni ordinamento è normalmente istituita la possibilità di adire una Corte di rango costituzionale per la tutela dei diritti fondamentali riconosciuti nella relativa Costituzione. In molti ordinamenti, però, i diritti economici e sociali non sono considerati “fondamentali” o comunque non sono giustiziabili nello stesso modo di quelli civili e politici⁶⁶³.

Per verificare in che modo il diritto al cibo adeguato è stato tutelato attraverso questo rimedio giurisdizionale, la dottrina ha esaminato un caso svizzero, nel quale, a seguito di ricorso individuale, azionabile solo dalle vittime dirette della violazione, è stata emanata una sentenza in cui il Tribunale federale ha riconosciuto il diritto al cibo degli immigrati illegali e dei richiedenti il diritto d'asilo, ai quali le autorità cantonali avevano rifiutato il diritto all'assistenza sociale⁶⁶⁴.

4.2. Ricorso collettivo (class action) e di interesse pubblico (public interest litigation)

Questa seconda tipologia di tutela è stata già utilizzata in India e Sudafrica e ha permesso alle persone che si sono viste violate il diritto al cibo di ricorrere non necessariamente in via individuale, ma grazie all'azione di ONG che, a nome di una collettività o a difesa di un interesse pubblico, hanno adito le Corti delle province del Sudafrica o degli Stati indiani con la possibilità di appello presso la Corte costituzionale sudafricana⁶⁶⁵ e la Corte Suprema indiana⁶⁶⁶. Questo ampliamento della titolarità dell'interesse ad agire ha consentito una fiorente giurisprudenza in materia di tutela del diritto al cibo⁶⁶⁷. A seguito di ricorso collettivo, infatti, la Corte sudafricana da un lato e l'Alta Corte indiana dall'altro hanno riconosciuto ai singoli ricorrenti di poter rappresentare l'insieme del gruppo di persone il cui diritto costituzionale a un cibo adeguato era stato negato⁶⁶⁸. Queste due corti, oltre il potere giudiziario, hanno anche la potestà di indicare agli organi di governo le misure che lo Stato deve adottare per rimediare alle violazioni dei diritti fondamentali; tale potere contribuisce a conferire maggiore effettività a questo diritto.

4.3. La procedura dell'Amparo e della Tutela

Questa tipologia di rimedio è diffusa particolarmente nelle costituzioni latino-americane (Tutela è il nome che questo istituto assume in Colombia) ed ha lo scopo di tutelare i diritti fondamentali consacrati a livello nazionale. Normalmente si tratta di procedure utilizzate per tutelare i diritti civili e politici, ma l'Argentina⁶⁶⁹ e la Colombia⁶⁷⁰ le hanno utilizzate per difendere anche diritti socio-economici, tra cui quello al cibo adeguato⁶⁷¹.

⁶⁶³ *Ibidem* p. 250.

⁶⁶⁴ *Ibidem* pp. 251-263.

⁶⁶⁵ Art 38 Costituzione Sudafrica: «Enforcement of rights.-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; and (e) an association acting in the interest of its members».

⁶⁶⁶ Questa tipologia di ricorsi non era prevista dalla costituzione, come nel caso sudafricano, si è trattato infatti di una interpretazione giurisprudenziale iniziata negli anni '80 attraverso la quale si è perfezionata la fattispecie della *public interest litigation*.

⁶⁶⁷ Cfr. meglio *infra* par. 5 sui casi studio.

⁶⁶⁸ Per il Sudafrica si veda *infra* par. 5.1. il caso *Kennet George* mentre per l'India è esemplificativo il caso *People's Union for Civil Liberties* (*infra* par. 5.2.).

⁶⁶⁹ Art. 43 e art. 86 Cost. Argentina. Art. 86: «The Ombudsman is an independent authority created within the sphere of the National Congress operating with full autonomy and without receiving instructions from any other authority. The mission of the Ombudsman is the defense and protection of human rights and other rights, guarantees and interests sheltered under this Constitution and the laws, in the face of deeds, acts or omissions of the Administration; as well as the control of public administrative functions. The Ombudsman has capacity to be a party in a lawsuit».

Anche in questi due stati i giudici hanno anche la potestà di indicare agli organi di governo le misure che lo Stato deve prendere per rimediare alle violazioni dei diritti fondamentali, circostanza che va nella direzione di una maggiore effettività di questo diritto.

La procedura dell'Amparo è stata utilizzata in Argentina per alcuni casi molto significativi in materia di tutela del diritto al cibo: il caso *Defensor del pueblo c. Estado nacional y otra* con il quale la Corte suprema ha costretto lo Stato a prendere misure urgenti (e a pensare poi a misure strutturali) per assicurare i diritti al cibo, all'assistenza medica e umanitaria alle comunità indigene, invocando la natura fondamentale dei diritti e l'urgenza della situazione⁶⁷².

La tutela in Colombia ha portato a un'altra storica sentenza in materia di tutela del diritto al cibo delle persone più vulnerabili, quella resa nel caso *Abel Antonio Jaramillo, Adeia Polania Montano, Agripina Maria Nunez y otros* resa nel 2004⁶⁷³. In questo giudizio, la Corte costituzionale⁶⁷⁴ ha risolto il caso di 1150 famiglie (per un totale di circa 4000 persone) che avevano azionato 108 procedimenti di tutela e che vivevano tutte in condizioni di vulnerabilità estrema da anni. Pur avendo richiesto gli aiuti alle agenzie di Stato incaricate di tutelare gli sfollati, in particolare per l'aiuto alimentare, l'abitazione, la salute e l'educazione, se li erano visti negare, sulla base della mancanza di risorse sufficienti. La Corte ha tuttavia concluso dichiarando che le condizioni di estrema vulnerabilità degli sfollati e la connessa omissione di protezione da parte delle autorità pubbliche costituivano una violazione del diritto alla vita, all'integrità personale, all'eguaglianza, al lavoro, alla salute, alla sicurezza sociale, al minimo vitale e al diritto di protezione speciale dovuto alle persone anziane, alle donne capofamiglia e ai bambini. La Corte ha precisato inoltre che il diritto alla vita, all'integrità personale e alla salute garantivano il diritto all'alimentazione⁶⁷⁵. La Corte ha chiesto allo Stato di utilizzare il massimo delle risorse disponibili per garantire il diritto all'alimentazione, la cui parte essenziale è stata individuata nel diritto a un

⁶⁷⁰ Art. 86: «Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la *protección inmediata de sus derechos* constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión».

⁶⁷¹ Tale procedura si articola in due componenti principali: la prima è una procedura d'urgenza che consente di interpellare le corti ordinarie in caso di pericolo imminente onde evitare un pregiudizio irreparabile: tale procedura ha la precedenza su tutte le altre cause pendenti davanti a tali corti. Le corti ordinarie svolgono pertanto un ruolo di giurisdizione costituzionale, limitatamente al caso concreto su cui sono state interpellate. Secondo elemento è quello che consente di poter interpellare in II grado le più alte corti di rango costituzionale: la Corte costituzionale in Colombia e la Corte Suprema in Argentina. Dinanzi ad esse, inoltre, è esperibile non solo un ricorso individuale ma anche un ricorso collettivo e in certi casi uno di interesse pubblico. In Argentina, ad esempio, il *defensor del pueblo* può attivare un ricorso nei casi di violazioni collettive dei diritti fondamentali e anche la Corte suprema ha accettato ricorsi collettivi in un gran numero di casi.

⁶⁷² *Defensor del pueblo c. Estado nacional y otra* (18-9-2007) su cui cfr. C. GOLAY, *cit* pp. 268-271.

⁶⁷³ C. GOLAY, *op. cit.*, pp. 276-279.

⁶⁷⁴ Corte costituzionale della Colombia, *Sentenza T-025/04* del 22 gennaio 2004 in www.corteconstitucional.gov.co

⁶⁷⁵ Queste le motivazioni della Corte: «El derecho a una alimentación mínima, que 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. Ello es especialmente grave cuando el afectado es un menor de edad. Para la interpretación del alcance de este derecho son pertinentes los Principios 1 a 3, 18 y 24 a 27, relativos al nivel de vida adecuado que se debe garantizar a la población desplazada y a la asistencia humanitaria». Cfr. punto n. 12 della *Sentenza T-025/04*.

minimo di sussistenza e al minimo vitale, ordinando di procedere a una riallocazione delle risorse tale da favorire i programmi di appoggi agli sfollati. In particolare la Corte ha chiesto al Governo di elaborare entro due mesi un piano che consentisse di garantire ad ogni persona sfollata di godere almeno del nocciolo duro dei diritti di base, compresa la distribuzione di un aiuto alimentare utile a soddisfare i loro bisogni primari⁶⁷⁶.

4.4. Il ruolo delle istituzioni nazionali di tutela dei diritti dell'uomo

In molti paesi esistono Commissioni nazionali dei diritti dell'uomo e istituti di mediazione (ombudsman o defensor del pueblo) che esercitano le loro funzioni ispirandosi ai c.d. Principi di Parigi⁶⁷⁷.

Queste istituzioni hanno in genere un mandato molto ampio, comprendente il controllo delle leggi, dei programmi governativi e del loro impatto sui diritti umani. Esse inoltre possono ricevere denunce sulle violazioni dei diritti con potere di inchiesta e mediazione presso i poteri pubblici. Molte di loro possono attivare una denuncia anche nel caso di violazione di diritto al cibo (come nel caso dell'Argentina o della Colombia)⁶⁷⁸.

Il Comitato dei diritti economici sociali e culturali ha domandato che tali organismi si occupino anche dei diritti sociali oltre che di diritti civili. Spesso questi istituti sono guardati con favore dagli organismi internazionali perché riescono a essere più imparziali degli organismi giudiziari dei paesi in cui operano.

5. Diritto al cibo ed esigibilità. Casi studio emblematici di tutela giuridica del diritto al cibo

«A exigibilidade é, hoje, um imperativo na teoria e na prática dos direitos humanos. Afinal, as declarações de direitos, as constituições e as leis de um modo geral deixam de possuir qualquer significação prática se não tiverem a possibilidade de efetiva aplicação⁶⁷⁹»

L'effettività di un diritto, come quello al cibo adeguato, si gioca su più livelli: innanzitutto a livello giudiziale ma anche a livello amministrativo e politico.

Il Relatore speciale per il diritto al cibo ha tra gli altri l'obiettivo di raccogliere informazioni su tutti gli aspetti che concernono l'effettività di questo diritto. A tal fine conduce missioni in Paesi del mondo per esaminare come ne progredisce l'attuazione, monitorare la situazione dei soggetti più vulnerabili e verificare come è attuato l'obbligo degli stati di rispettare proteggere e garantire tale diritto. Al termine di ogni missione, che si apre su invito del Capo di Stato della nazione monitorata, formula raccomandazioni sulle misure che possono rafforzare l'effettività del diritto al cibo.

⁶⁷⁶ Cfr. punto n. 9 della *Sentenza T-025/04*.

⁶⁷⁷ Nel 1991 la Commissione diritti umani promosse a Parigi un seminario internazionale nel quale furono adottati i *Principi di Parigi*, i quali espongono in modo sistematico i criteri che dovrebbero informare strutture nazionali specializzate nella protezione dei diritti umani, sia sotto gli aspetti strutturali che quelli funzionali. Tali principi sono contenuti nella Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (il testo in italiano è su unipd-centrodirittiumani.it) Le istituzioni specializzate invece sono state successivamente individuate nella Commissione nazionale per i diritti umani (organo collegiale) e nel Difensore Civico Nazionale (organo monocratico). L'auspicio è che tali organismi siano costituiti in virtù di atto legislativo (possibilmente costituzionale) e che i loro membri siano individuati non dall'Esecutivo ma da organi parlamentari. Per un primo approfondimento su questo tema cfr. A. COFELICE, *Introduzione: i Principi di Parigi*, 2010 in unipd-centrodirittiumani.it.

⁶⁷⁸ Cfr. *supra* il caso argentino e colombiano dove l'Amparo e la Tutela costituiscono autorità nazionali indipendenti di garanzia dei diritti umani.

⁶⁷⁹ «L'esigibilità oggi è l'imperativo nella teoria e della pratica dei diritti umani. Le dichiarazioni, costituzioni e leggi sui diritti umani sarebbero privi di ogni significato pratico se non potessero essere effettivi» (traduzione dell'autrice). Così B. LIMA JAYME, *O Caráter Expansivo dos Direitos Humanos na Afirmação de sua Indivisibilidade e Exigibilidade* 30/09/2005 su www.revistaaautor.com.

Il primo Relatore speciale sul diritto al cibo ha svolto missioni in 10 Paesi: Niger (2001 e 2005), Brasile, Bangladesh (2002), Territori Palestinesi (2003), Etiopia e Mongolia (2004), Guatemala e India (2005), Libano (2006) Bolivia e Cuba (2007). Il secondo Relatore speciale ha invece monitorato i seguenti paesi: Nicaragua, Guatemala, Brasile, Benin (2010); Siria, Messico (2011); Madagascar, Sud Africa, Messico, Cina, Canada, Camerun (2012), Madagascar, Camerun, Malaysia, Malawi, Messico (2013). Nei report di queste missioni⁶⁸⁰ vi è normalmente una analisi della situazione sulla sicurezza alimentare nel Paese monitorato, un prospetto del quadro normativo sul diritto al cibo (dagli obblighi internazionali a quelli nazionali), un quadro sulle politiche (anche locali) che assicurano il diritto al cibo, un quadro sul modo in cui lo Stato garantisce, protegge e rende effettivo il diritto al cibo con l'indicazione dei principali ostacoli che ne impediscono la piena attuazione; infine le raccomandazioni presentate ai governi dal Relatore speciale alle Nazioni Unite.

In questa sede ci soffermeremo brevemente sul quadro normativo di tutela del diritto al cibo di alcune delle nazioni monitorate dal Relatore speciale dell'ONU e sulle raccomandazioni in materia di regolazione di seguito espresse.

Tale breve rassegna ci sembra utile per poter dare un quadro più ampio dell'impatto che hanno le norme costituzionali che tutelano il diritto al cibo adeguato nell'ambito dei singoli ordinamenti giuridici; non ritenendo opportuno, in questa sede, fare questa operazione per tutti i Paesi che in qualche modo tutelano il diritto al cibo adeguato (descritti nel paragrafo 2) si sono selezionati tre casi nei quali la tutela costituzionale e la giurisprudenziale-costituzionale è differente. In secondo luogo, ci sembra che soffermarsi almeno su tre dei circa cento casi analizzabili, possa essere d'aiuto per un migliore inquadramento dei fondamenti del diritto al cibo adeguato nell'ordinamento italiano⁶⁸¹. La scelta di utilizzare essenzialmente le informazioni e i rilievi dello Speciale Relatore dell'ONU non risiede tanto in ragioni di economia delle fonti ma soprattutto nella sua valenza comparatistica: capire come un organismo internazionale guarda e monitora l'implementazione del diritto al cibo a livello nazionale può aiutare a guardare "dall'esterno" anche alla situazione italiana e può fornire indicatori utili a comprendere come l'Italia potrebbe essere ed è guardata dagli osservatori internazionali.

5.1. Il diritto al cibo nel sistema giuridico del Sud Africa

Nonostante la fine dell'Apartheid, l'accesso al cibo in Sudafrica è molto squilibrato in base alla razza e anche al sesso⁶⁸².

Il Sud Africa, pur avendo ratificato la maggior parte degli strumenti internazionali sui diritti umani che proteggono il diritto al cibo, non ha ratificato il Patto internazionale sui Diritti economici, sociali e culturali. Circostanza singolare per un Paese la cui Costituzione e la cui giurisprudenza costituzionale ha sviluppato una interpretazione dei diritti economici, sociali e culturali particolarmente progressiva, la quale è peraltro allineata con gli standard internazionali di tutela dei diritti umani e di giustiziabilità dei diritti economici e sociali. La ratifica del Patto, suggerita da entrambi i Relatori speciali in fase di raccomandazioni finali, non imporrebbe al Sud Africa un onere che non sarebbe in grado di soddisfare, poiché l'interpretazione del patto tiene

⁶⁸⁰ I report di missione dei Relatori speciali sono pubblicati su www.ohchr.org; I *report* di Jean Ziegler sono stati raccolti e reinterpretati nella II parte della seguente pubblicazione: J. ZIEGLER, C. GOLAY, C. MAHON, S.A. WAY, *The Fight for the Right to Food*, cit. pp. 109-331. I report di missione di Olivier de Schutter sono invece scaricabili anche al seguente sito: www.srfood.org

⁶⁸¹ Su cui cfr. *Infra* Parte II e Parte III di questa tesi.

⁶⁸² Il *Relatore speciale* riportava, ad esempio, i dati del 2006, anno in cui la *Black african population* arrivava al 79.4 % della popolazione ma guadagnava solo il 41.2 % del reddito nazionale mentre I bianchi, 9.2 % della popolazione, guadagnava il 45.3% del reddito nazionale. Il 32% dei bambini erano affamati o a rischio fame; 1 bambino su 5 era rachitico e 1 bambino su 10 tra 1 e 9 anni era sottopeso. Cfr. CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter. Additif Mission en Afrique du Sud, A/HRC/19/59/Add.3* del 13 gennaio 2012 in www.ohchr.org, pp. 4-5.

conto dei vincoli economici di tutti gli Stati. Un riconoscimento del Patto, tuttavia, consentirebbe al *Comitato sui diritti economici, sociali e culturali* di rivolgere raccomandazioni al governo, basarsi sulle buone pratiche sviluppate altrove e, quindi, contribuire a migliorare la progressiva realizzazione di questi diritti, quello al cibo in particolare.

La Costituzione della Repubblica del Sud Africa⁶⁸³ è invece una tra i miglior esempi di consacrazione del diritto al cibo adeguato.

L'art. 27 garantisce il diritto di ciascuno di avere accesso a cibo sufficiente e alla sicurezza sociale, incluso il diritto per coloro che non sono in grado di sostenere se stessi e i loro familiari, a una adeguata assistenza sociale⁶⁸⁴. La dottrina ritiene che la titolarità dei diritti enunciati nel comma 1 dell'art. 27 non sia limitata ai soli cittadini, e quindi possa essere estesa a coloro che si recano o si sono recati nel Paese dagli Stati confinanti. Da questa interpretazione ben si coglie il significato del II comma di questa norma: poiché in un Paese come il Sudafrica le risorse finanziarie disponibili potrebbero risultare insostenibile per garantire il diritto al cibo per tutti, il legislatore costituzionale si è visto costretto a specificare che tale diritto, insieme agli altri riconosciuti dal comma 1, sono oggetto di una realizzazione progressiva e a tal fine lo Stato si impegna a prendere "ragionevoli misure" (legislative o di altro genere) nel contesto delle risorse disponibili⁶⁸⁵.

La Costituzione inoltre riconosce una specifica tutela del diritto "alla nutrizione di base" dei bambini⁶⁸⁶ e dei detenuti⁶⁸⁷.

I diritti costituzionali come questi possono essere compressi solo in casi eccezionali ma in forza di una *law of general application*, e sempre che le limitazioni siano ragionevoli e giustificabili in una società fondata sulla dignità umana, l'eguaglianza e la libertà⁶⁸⁸.

⁶⁸³ La Costituzione sudafricana, siglata da Nelson Mandela nel 1996, ha da poco compiuto 15 anni di vita. Per un quadro sulle caratteristiche di questa costituzione, di quella provvisoria e del processo costituente che l'ha preceduta cfr. R. ORRÙ, *La Costituzione di tutti. Il Sudafrica dalla segregazione razziale alla democrazia della «rainbow nation»*, Torino, Giappichelli Editore 1998; per un quadro aggiornato sullo stato di attuazione della "quindicenne" costituzione sudafricana cfr. V. FEDERICO - R. ORRÙ (a cura di), *The South African Constitution at Work: Its First 15 The South African Constitution at Work: Its First 15 years of Activity in Diritto pubblico comparato ed europeo IV/2011*, pp. 1293-1528.

⁶⁸⁴ Art. 27: «Health care, food, water and social security.-(1) Everyone has the right to have access to (a) health care services, including reproductive health care; (b) sufficient food and water; (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 realization of each of these rights. (3) No one may be refused emergency medical treatment». Art. 28. Children: «(1) Every child has the right (a) to a name and a nationality from birth; (b) to family care or parental care, or to appropriate alternative care when removed from the family environment; (c) to basic nutrition, shelter, basic health care services and social services».

⁶⁸⁵ R. ORRÙ, *La Costituzione di tutti* cit., p. 218-219. Il III comma dell'art. 27 indicherebbe invece un diritto assoluto, immediatamente azionabile. Sulle ragionevoli misure legislative o di altro tipo, nell'ambito delle risorse disponibili, per raggiungere la progressiva realizzazione di questi diritti cfr. anche l'art. 7 Cost. Rights.«(1) This Bill of Rights is a cornerstone of democracy in South Africa. It enshrines the rights of all people in our country and affirms the democratic values of human dignity, equality and freedom. (2) The state must respect, protect, promote and fulfil the rights in the Bill of Rights. (3) The rights in the Bill of Rights are subject to the limitations contained or referred to in section 36, or elsewhere in the Bill». Art. 8. Application: «(1) The Bill of Rights applies to all law, and binds the legislature, the executive, the judiciary and all organs of state. (2) A provision of the Bill of Rights binds a natural or a juristic person if, and to the extent that, it is applicable, taking into account the nature of the right and the nature of any duty imposed by the right».

⁶⁸⁶ Art. 28: «Every child has the right - (a) to a name and a nationality from birth; (b) to family care or parental care, or to appropriate alternative care when removed from the family environment; (c) to basic nutrition, shelter, basic health care services and social services; (d) to be protected from maltreatment, neglect, abuse or degradation; (...)».

⁶⁸⁷ Art. 35: «(2) Everyone who is detained, including every sentenced prisoner, has the right- (e) to conditions of detention that are consistent with human dignity, including at least exercise and the provision, at state expense, of adequate accommodation, nutrition, reading material and medical treatment».

⁶⁸⁸ Tali valori sono riconducibili alle affermazioni fatte dal Preambolo. Cfr. sul punto R. Orrù, *La Costituzione di tutti* cit, p. 232.

La proclamazione dei diritti è di scarso significato se non accompagnata da garanzie in ordine alla loro tutela ed effettività⁶⁸⁹. Una misura particolarmente significativa di garanzia dei diritti, e originale rispetto agli ordinamenti democratici occidentali, è la scelta costituzionale di prevedere una legittimazione ad amplissimo raggio per quanto concerne l'avvio dell'azione giudiziaria esercitabile in caso di violazione dei diritti fondamentali. L'art. 38 della Costituzione, infatti⁶⁹⁰, prevede che legittimato attivo ad adire una corte competente a tutelare tali diritti: l'interessato, chiunque agisca per conto di un'altra persona che non può agire a proprio nome o chiunque agisca come membro o nell'interesse di un gruppo o categoria, chiunque agisca nel pubblico interesse e qualunque associazione che agisca nell'interesse dei propri membri. Tale ampia legittimazione ad agire è un aspetto connesso alla specificità della società sudafricana e risponde all'obiettivo di assicurare con ogni mezzo possibile la difesa dei soggetti più svantaggiati, spesso non istruiti, lontani da una cultura dei diritti e dunque incapaci di potersi difendere autonomamente⁶⁹¹.

Insieme all'ampia legittimazione ad agire, le misure predisposte dal costituente sudafricano a presidio dei diritti fondamentali, come quello al cibo adeguato, sono: un ampio ricorso alla riserva di legge⁶⁹²; l'istituzione di autorità ausiliari che tutelano i diritti fondamentali, tra le quali spicca la *Human Rights Commission* (HRC)⁶⁹³.

⁶⁸⁹ La Costituzione sudafricana predispone diverse garanzie, a partire dall'atto costituzionale del 1996 che identifica tali garanzie nella supremazia della Costituzione e nella *rule of law* (principio di legalità), fondata sui principi basici della Repubblica del nuovo Sudafrica. Altra garanzia è data dalla "rigidità variabile" delle norme costituzionali, che prevedono procedimenti di revisione diversamente rafforzati, a seconda che si tratti di revisioni di norme costituzionali "ordinarie", norme costituzionali relative ai "principi fondamentali" o norme che definiscono i "valori fondamentali" (L'art. 2 della Costituzione, infatti, non solo colloca la Costituzione al vertice della gerarchia delle fonti ma specifica che ogni atto normativo (law) o comportamento in contraddizione con essa sono invalidi. Cfr. Art. 2: «This Constitution is the supreme law of the Republic; law or conduct inconsistent with it is invalid, and the obligations imposed by it must be fulfilled»). La prima forma di garanzia dei diritti fondamentali, in tal senso, è costituita dal sistema di giustizia costituzionale. L'istituzione della *Constitutional Court* rappresenta garanzia della supremazia della Costituzione e del rispetto della *rule of law* (tale diversificazione è dovuta al timore che la maggioranza possa cambiare le regole sulle quali si era fondato l'accordo che aveva posto termine all'*apartheid*. Per una descrizione di queste diverse tipologie di procedure di revisione, che richiedono maggioranze diverse e investitura di organi parlamentari diversi, cfr. R. ORRÙ *La Costituzione di tutti* cit., pp. 482-499.). La Corte di Braamfontein rappresenta solo il vertice e l'elemento qualificante di un controllo giudiziario di costituzionalità che è definibile come un sistema ibrido tra l'accentrato e il diffuso. Tale diversificazione è dovuta al timore che la maggioranza possa cambiare le regole sulle quali si era fondato l'accordo che aveva posto termine all'*apartheid*. Per una descrizione di queste diverse tipologie di procedure di revisione, che richiedono maggioranze diverse e investitura di organi parlamentari diversi, cfr. R. ORRÙ *La Costituzione di tutti* cit., pp. 482-499.

⁶⁹⁰ Art. 38: «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 anyone acting in their own interest; anyone acting on behalf of another person who cannot act in their own name; anyone acting as a member of, or in the interest of, a group or class of persons; anyone acting in the public interest; and an association acting in the interest of its members».

⁶⁹¹ R. ORRÙ, *La Costituzione di tutti* cit., pp. 235-236.

⁶⁹² Nonostante la costituzione lasci ampi margini di manovra ai giudici, sono stabiliti limiti alla interpretazione del *Bill of right*: innanzitutto è indicato il generale dovere di promozione dei valori della dignità umana, eguaglianza e libertà; in maniera accessoria ci si può avvalere della *case – law* straniera; la *common law* o la *customary law* devono promuovere lo spirito, il significato e gli obiettivi del *Bill of Right*. Si esamini in tal senso l'art. 39. Interpretation of Bill of Rights: «When interpreting the Bill of Rights, a court, tribunal or forum must promote the values that underlie an open and democratic society based on human dignity, equality and freedom; must consider international law; and may consider foreign law. When interpreting any legislation, and when developing the common law or customary law, every court, tribunal or forum must promote the spirit, purport and objects of the Bill of Rights. The Bill of Rights does not deny the existence of any other rights or freedoms that are recognised or conferred by common law, customary law or legislation, to the extent that they are consistent with the Bill». Cfr. sul tema R. ORRÙ, *La Costituzione di tutti* cit., pp. 236-237.

⁶⁹³ Cfr. Art. 184: «The South African Human Rights Commission must promote respect for human rights and a culture of human rights; promote the protection, development and attainment of human rights; and monitor and assess the

Grazie a questo sistema costituzionale, il Sudafrica ha potuto sperimentare forme di tutela estremamente progredite del diritto al cibo adeguato, tutelato in ben tre disposizioni costituzionali⁶⁹⁴.

Emblematico è il caso *Kennet George*⁶⁹⁵, che ha avuto ad oggetto il diritto di accesso alla pesca da parte delle comunità di pescatori tradizionali. Una legge sulle risorse marine del 1998 (*Marines Living resources Act*) aveva infatti introdotto un sistema di quote in virtù del quale la totalità di risorse pescabili in un anno erano suddivise in permessi di pesca commerciali. La procedura per ottenere questi diritti di pesca commerciali era costosa e complicata da un punto di vista burocratico. La legge non aveva tenuto conto del bisogno specifico dei pescatori tradizionali (analfabeti e in condizioni di povertà estrema), escludendoli *de facto* dall'accesso al mare per molti anni. Un gruppo di pescatori, con un'organizzazione di sviluppo, ha invocato l'Alta Corte della provincia di Capo di Buona speranza lamentando la violazione di numerosi diritti costituzionali, tra cui quello al cibo. In un passaggio del loro ricorso si legge: «Negarci l'accesso alla pesca non solo ci fa perdere un reddito e un'attività commerciale strettamente legata alle nostre tradizioni ma significa negarci la maggior risorsa di cibo dalla quale dipendono le nostre famiglie per la sopravvivenza»⁶⁹⁶. Questa denuncia è stata accompagnata da un *affidavit* dello Speciale Relatore per il diritto al cibo delle Nazioni Unite, il quale denunciava la violazione, da parte del governo sudafricano, dell'obbligo di rispettare il diritto al cibo consacrato dall'art. 27 Cost. e chiedeva di astenersi dall'adottare misure regressive nella realizzazione del medesimo. Dopo plurime negoziazioni con il Ministro dell'ambiente e Turismo si è giunti a un accordo amichevole, in base al quale più di mille pescatori tradizionali hanno ottenuto il permesso di pesca per la propria sussistenza e il diritto di vendere i prodotti della loro pesca⁶⁹⁷.

In Sudafrica, il diritto al cibo adeguato non è stato tutelato solo in sede di giustizia costituzionale ma anche, e prioritariamente, da strategie e politiche pubbliche ad hoc, e segnatamente:

1) la strategia alimentare *Integrated Security 2002 (IFSS)* che ha l'obiettivo di "raggiungere un accesso universale al cibo adeguato, sia in senso materiale che sociale ed economico, che sia sicuro e nutriente per tutti i sudafricani in tutti i tempi e che soddisfi le loro preferenze alimentari per una vita attiva e sana"⁶⁹⁸;

2) il programma *Fame Zero (2009)* che affronta il primo pilastro della IFSS, ovvero l'aumento della produzione alimentare e del commercio⁶⁹⁹.

observance of human rights in the Republic. The South African Human Rights Commission has the powers, as regulated by national legislation, necessary to perform its functions, including the power to investigate and to report on the observance of human rights; to take steps to secure appropriate redress where human rights have been violated; to carry out research; and to educate. Each year, the South African Human Rights Commission must require relevant organs of state to provide the Commission with information on the measures that they have taken towards the realisation of the rights in the Bill of Rights concerning housing, health care, food, water, social security, education and the environment. The South African Human Rights Commission has the additional powers and functions prescribed by national legislation».

⁶⁹⁴ Cfr. *supra par. 2.1.* di questo capitolo.

⁶⁹⁵ ALTA CORTE DEL SUD AFRICA (Divisione provinciale di capo di Buona Speranza), *Kennth George and others c. Minister of Environmental Affaires & Tourism*, Case n. EC 1/2005, Giudizio del 2 maggio 2007. Su questo caso cfr. C. GOLAY, *op. cit.* 272-276, il quale lo inquadra nella "public interest litigation" prevista dall'art. 38 della Costituzione sudafricana (cfr. *ibidem* 254-255).

⁶⁹⁶ cfr. C. GOLAY, *op.cit.* 274.

⁶⁹⁷ cfr. C. GOLAY, *op.cit.* 275.

⁶⁹⁸ La strategia si concentra sulla sicurezza alimentare delle famiglie nelle aree rurali, ma considera anche le zone urbane e peri-urbane. Essa mira a: (a) aumentare la produzione domestica e commerciali; (b) migliorare la generazione di reddito e l'opportunità di creazione di posti di lavoro, (c) migliorare la nutrizione e la sicurezza alimentare e (d) le reti aumentando la sicurezza e sistemi di gestione delle emergenze alimentari.

⁶⁹⁹ Esso è rivolto a migliorare la collaborazione tra enti nazionali, provinciali e le organizzazioni non governative, con il coordinamento delle loro risorse per aumentare la sicurezza alimentare delle famiglie e lo sviluppo rurale nonchè

3) la strategia-quadro a medio termine per il 2009-2014, dal titolo *Together Doing More and Better*⁷⁰⁰.

Il Relatore speciale su diritto al cibo, a conclusione della sua missione, ha raccomandato al governo del Sud Africa di: ratificare il *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*; rafforzare le strategie e le politiche esistenti che riguardano la sicurezza alimentare, adottando un approccio basato sui diritti⁷⁰¹; perseguire ed accelerare politiche di sviluppo rurale che rafforzino progressivamente il diritto al cibo dei gruppi più vulnerabili⁷⁰²; rafforzare i programmi come One Home, One Garden⁷⁰³ soprattutto per migliorare la produzione di cibo familiare in particolare nelle comunità urbane e periferiche; rivedere la legislazione in materia di sfratti, al fine di garantire il rispetto delle norme internazionali sui diritti umani, che stabiliscono garanzie per proteggere le persone contro l'essere arbitrariamente spostati dalla loro casa e dai loro terreni, soprattutto in relazione alle attività estrattive e minerarie; ricostituire il sistema locale di accesso al cibo e rafforzare i legami tra piccoli produttori locali e consumatori; implementare un nuovo quadro per la lotta all'obesità; stimolare il passaggio verso un'agricoltura ecologicamente sostenibile come l'agricoltura biologica e l'agroecologia ⁷⁰⁴.

5.2. Il diritto al cibo nel sistema giuridico di tutela dell'India

In India circa 2 milioni di bambini muoiono di fame ogni anno per malnutrizione o malattie connesse ad essa. Più di 200 milioni di persone sono cronicamente sotto alimentate⁷⁰⁵.

garantire l'istituzione di strutture di sostegno efficaci per gli agricoltori (realizzata attraverso il rafforzamento delle competenze e professionalità nonché il rafforzamento dei meccanismi istituzionali che ne consentivano una loro maggiore partecipazione); ulteriore obiettivo del programma è rappresentato dall'incoraggiare la diversificazione del reddito attraverso la produzione di ortaggi e la promozione di acquacoltura su piccola scala. Una componente positiva del programma Fame Zero è il coinvolgimento attivo del Governo realizzato anche attraverso l'invio pubblici dipendenti pubblici alle comunità territoriali con l'obiettivo di identificare le famiglie più vulnerabili rispetto all'insicurezza alimentare.

⁷⁰⁰ Il documento elabora cinque obiettivi strategici, per dimezzare la povertà e il tasso di disoccupazione entro il 2014. Le aree prioritarie individuate sono le seguenti: (a) crescita economica più inclusiva, lavoro dignitoso mezzi di sussistenza sostenibili; (b) infrastrutture economiche e sociali; (c) sviluppo rurale, sicurezza alimentare e riforma agraria, (d) accesso a un'istruzione di qualità; (e) migliore assistenza sanitaria, (f) lotta contro il crimine e la corruzione; (g) comunità coese e sostenibili; (h) creazione di una migliore Africa e un mondo migliore, (i) gestione sostenibile delle risorse, e (j) sviluppo, compresi il miglioramento dei servizi pubblici. Cfr. A tal proposito *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter - Additif - Mission en Afrique du Sud*, pubblicato su www.ohchr.org.

⁷⁰¹ Tale approccio comporta i seguenti obblighi: l'identificazione di misure concrete da adottare attraverso un procedimento partecipato dai cittadini, titolari del diritto alla sicurezza alimentare; responsabilità delle autorità competenti dell'esecuzione delle politiche sul cibo per le misure adottate. Gli indicatori sui quali misurare i progressi ottenuti dovrebbero basarsi su componenti normative, tra cui la non discriminazione nell'accesso al cibo. E' stato osservato inoltre che è necessario un monitoraggio indipendente delle politiche governative: compito che ad esempio potrebbe essere affidato alla Commissione dei diritti umani del Sud Africa.

⁷⁰² Sono in particolare indicate le seguenti misure: supportare i beneficiari della riforma agraria per un periodo di 5 o 10 anni garantendo loro accesso ai fondi, credito e lavoro; favorire l'accesso al mercato dei piccoli coltivatori che vogliono vendere il surplus dei loro prodotti; rafforzare il lavoro delle donne nel campo agricolo, migliorando il loro accesso ai pubblici servizi e al credito; migliorare i programmi di assistenza sociale.

⁷⁰³ Questo programma è una parte originale del programma *Fame Zero* che ha come obiettivo di ridurre gli effetti dell'insicurezza alimentare a partire dall'assicurare un diretto approvvigionamento di generi alimentari in modo da proteggere i più poveri dagli shock alimentari.

⁷⁰⁴ *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter Additif - Mission en Afrique du Sud* in daccess-dds-ny.un.org.

⁷⁰⁵ I dati Fao (cfr. FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde. Les multiples dimensions de la sécurité alimentaire*, Roma, FAO 2013, in www.fao.org, p. 49) indicano che nel biennio 2011-2013 vi sono stati 213 milioni di persone sottoalimentate, ovvero il 17% della popolazione.

L'Unione federale indiana rappresenta oggi uno degli Stati federali più popolosi al mondo, connotato da grandi diversità strutturali: sia per quanto riguarda le lingue parlate e scritte, che per le etnie e per le religioni, oltre che per un corpo sociale estremamente variegato.

La Costituzione indiana approvata nel 1949 ed entrata in vigore nel 1950, così come successivamente emendata e riformata, riconosce l'India come una Repubblica sovrana e democratica, laica e socialista⁷⁰⁶. Compito della Repubblica è assicurare «a tutti i cittadini: giustizia sociale, politica ed economica, libertà di espressione, pensiero, opinione, fede religiosa e culto, eguaglianza»⁷⁰⁷.

Un ruolo di garante di questo sistema democratico e in particolare dell'effettività dell'azione legislativa e amministrativa riguardo gli obiettivi di giustizia sociale che il preambolo dichiara di perseguire, è affidato da un lato alla costituzionalizzazione di un ampio catalogo di diritti⁷⁰⁸ e, dall'altro al ruolo della Corte Suprema⁷⁰⁹. Anche le attribuzioni della Corte sono assai ampi, dal momento che comprendono anche la possibilità di indirizzare ai pubblici poteri ordini e ingiunzioni sia in relazione all'attività amministrativa che a quella legislativa.

Nell'ambito di questo sistema, il diritto al cibo è garantito sotto più profili⁷¹⁰: innanzitutto attraverso la ratifica delle principali convenzioni internazionali che garantiscono il diritto al cibo: il *Patto sui diritti economici sociali e culturali*, il *Patto sui diritti civili e politici*, la *Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne* e la *Convenzione sui diritti del fanciullo*.

La Costituzione, a pochi anni dall'indipendenza, allo scopo di tutelare i principali diritti civili e politici (in via diretta) nonché quelli socio-economici (a titolo di "principi direttivi") riconosce il diritto al cibo⁷¹¹ come obbligo del legislatore. Altre norme costituzionali che

⁷⁰⁶ Parole aggiunte dal 42° emendamento del 1976.

⁷⁰⁷ Cfr. la II parte del Preambolo della *Costituzione dell'India* in lawmin.nic.in.

⁷⁰⁸ Rispetto al primo aspetto va ricordato che i caratteri principali del *bill of rights* indiano sono quattro: 1. Ampio numero dei diritti (elencati dall'art. 12 al 35); 2. estremo dettaglio con cui i medesimi vengono definiti; 3. previsione di uno specifico sistema di garanzia; 4. integrazione del *bill of rights* dai c.d. principi direttivi della politica statale (parte IV del testo costituzionale, contenente alcuni diritti sociali e i c.d. nuovi diritti) e i doveri fondamentali (parte IV a aggiunta nel 1976). Dal punto di vista contenutistico il catalogo dei diritti indiano è permeato da una profonda considerazione per le componenti multietniche e multiculturali che caratterizzano la società indiana, costituendo una costituzione multiculturale ante-litteram. Sei sono le categorie dei diritti fondamentali (dopo il declassamento del diritto di proprietà definito negli emendamenti del 76-78): 1. diritti all'eguaglianza; 2. diritti di libertà; 3. diritti contro lo sfruttamento della persona; 4. diritti alla libertà religiosa; 5. diritti culturali e all'istruzione; diritto alla tutela costituzionale. Per un approfondimento cfr. C. AMIRANTE, *L'India* cit. pp. 457-462.

⁷⁰⁹ La Corte Suprema assomma in sé il ruolo di organo di ultima istanza della giustizia ordinaria (anche se un severo giudizio di delibazione condotto dalle Corti Statali - High Courts, ne riduce notevolmente la portata) - e di Corte Costituzionale. In questa veste essa ha due compiti principali: quello di garante dei rapporti legislativi e istituzionali tra le istituzioni dello Stato federale e quello della tutela dei diritti fondamentali dei cittadini. La tutela dei diritti assume un notevolissimo rilievo, atteso l'ampio catalogo dei medesimi di cui agli artt. 12-35 e la possibilità di ricorso diretto alla Corte per la loro violazione (art. 32 Cost.), esperibile non solo avverso leggi ma anche in relazione ad atti amministrativi. Si riporta in tal senso l'art. 32: « 32. (1) The right to move the Supreme Court by appropriate proceedings for the enforcement of the rights conferred by this Part is guaranteed. (2) The Supreme Court shall have power to issue directions or orders or writs, including writs in the nature of habeas corpus, mandamus, prohibition, quo warranto and certiorari, whichever may be appropriate, for the enforcement of any of the rights conferred by this Part. (3) Without prejudice to the powers conferred on the Supreme Court by clauses (1) and (2), Parliament may by law empower any other court to exercise within the local limits of its jurisdiction all or any of the powers exercisable by the Supreme Court under clause (2). (4) The right guaranteed by this article shall not be suspended except as otherwise provided for by this Constitution».

⁷¹⁰ Per un quadro più approfondito sulla tutela del diritto al cibo in India cfr. D. PATEL & V. RAUT, *Right To Food in India*, in *International Problems & Remedies* (International Research -Volume 2013) anche in www.academia.edu, 10/4/2013; in questo saggio gli autori, dopo una premessa giuridica della tutela del diritto al cibo in India, offrono dati economici e statistici dei beneficiari e dei programmi di aiuto pubblico.

⁷¹¹ Art. 47: « 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

concorrono a garantire il diritto al cibo sono: l'art. 39712 sui diritti delle donne e dei bambini, l'art. 46713 sulle caste e le tribù, l'art. 15714 sulla non discriminazione per l'accesso a risorse pubbliche, l'art. 17 sull'abolizione degli intoccabili⁷¹⁵.

Pur mancando una legge quadro sul diritto al cibo, la legislazione indirettamente garantisce questo tipo di diritto attraverso le seguenti leggi:

- *Scheduled Castes and Scheduled Tribes (Prevention of Atrocities) Act* del 1989 che impedisce qualsiasi forma illegittima di occupazione, spossessamento delle terre o interferenza con il godimento di questo diritto e di diritti come quello alla proprietà fondiaria e di accesso all'acqua;

- *Hindu Succession Act* che, in nuovo emendamento del 1956, protegge il diritto alla successione e alla proprietà delle donne;

- le leggi statali che aboliscono il sistema feudale e provvedono a mettere a disposizione la terra alle persone più vulnerabili (*Land ceiling Acts*);

- *the Right to Information Bill* (2005) che garantisce il diritto dei cittadini ad essere informati sui propri diritti e impone ai poteri pubblici un obbligo di trasparenza e responsabilità;

- *the National Rural Employment Guarantee Act* che riconosce per la prima volta il diritto al lavoro.

Nel sistema federale indiano⁷¹⁶, sia l'Unione che gli Stati hanno l'obbligo di rispettare e garantire il diritto al cibo adeguato: la prima ha competenze nell'elaborare, monitorare e finanziare programmi che assicurino accesso al cibo e all'acqua, i secondi sono responsabili della loro

prohibition of the consumption except for medicinal purposes of intoxicating drinks and of drugs which are injurious to health». Cfr. Anche *supra* par. 2.3.

⁷¹² Art. 39: «The State shall, in particular, direct its policy towards securing (a) that the citizens, men and women equally, have the right to an *adequate means of livelihood*; (b) that the ownership and control of the material resources of the community are so distributed as best to subserve the common good; (c) that the operation of the economic system does not result in the concentration of wealth and means of production to the common detriment; (d) that there is equal pay for equal work for both men and women; (e) that the health and strength of workers, men and women, and the tender age of children are not abused and that citizens are not forced by economic necessity to enter avocations unsuited to their age or strength; (f) that children are given opportunities and facilities to develop in a healthy manner and in conditions of freedom and dignity and that childhood and youth are protected against exploitation and against moral and material abandonment».

⁷¹³ Art. 46: «The State shall promote with special care the educational and economic interests of the weaker sections of the people, and, in particular, of the Scheduled Castes and the Scheduled Tribes, and shall protect them from social injustice and all forms of exploitation».

⁷¹⁴ Art. 15: «(1) The State shall not discriminate against any citizen on grounds only of religion, race, caste, sex, place of birth or any of them. (2) No citizen shall, on grounds only of religion, race, caste, sex, place of birth or any of them, be subject to any disability, liability, restriction or condition with regard to (a) *access to shops, public restaurants, hotels and places of public entertainment*; or (b) the use of wells, tanks, bathing ghats, roads and places of public resort maintained wholly or partly out of State funds or dedicated to the use of the general public. (3) Nothing in this article shall prevent the State from making any special provision for women and children. (4) Nothing in this article or in clause (2) of article 29 shall prevent the State from making any special provision for the advancement of any socially and educationally backward classes of citizens or for the Scheduled Castes and the Scheduled Tribes. (5) Nothing in this article or in sub-clause (g) of clause (1) of article 19 shall prevent the State from making any special provision, by law, for the advancement of any socially and educationally backward classes of citizens or for the Scheduled Castes or the Scheduled Tribes in so far as such special provisions relate to their admission to educational institutions including private educational institutions, whether aided or unaided by the State, other than the minority educational institutions referred to in clause (1) of article 30».

⁷¹⁵ Art. 17: «“Untouchability” is abolished and its practice in any form is forbidden. The enforcement of any disability arising out of “Untouchability” shall be an offence punishable in accordance with law».

⁷¹⁶ Va ricordato che in India vige un federalismo con tendenze centripete il quale, sotto il profilo della Costituzione materiale, è definibile come federalismo aperto, cooperativo e dinamico; un federalismo a molteplici virtualità (così D. AMIRANTE, *L'India* cit. p. 442). La ripartizione dei compiti tra i diversi livelli di governo (L'Unione e gli Stati membri) è definito da tre elenchi di materie o liste: la prima definisce quelle a competenza esclusiva dell'Unione, la seconda quella a competenza concorrente, la terza quella a competenza esclusiva degli Stati. In virtù della "tendenza centripeta" la clausola di competenza residuale è attribuita all'Unione e non agli Stati. Cfr. D. AMIRANTE, *L'India* cit. p. 452.

implementazione. Lo Stato ha altresì il compito di legiferare sulla irrigazione, la proprietà fondiaria, il salario minimo. In alcune aree le autorità tribali locali hanno poteri rilevanti nelle politiche sull'occupazione o uso della terra e di gestione delle foreste. A livello locale le autorità locali e le Panchayats⁷¹⁷ nelle aree a loro riservate hanno crescenti potestà in materia di acquisizione delle terre e di gestione dei programmi di accesso e distribuzione sul cibo.

In materia di diritto al cibo i programmi adottati in India sono diversi e numerosi, se ne ricordano due: il PDS (*Public distribution system*)⁷¹⁸ e l'ICDS (*Integrated Child Development Service Programme*)⁷¹⁹.

In India, il diritto al cibo adeguato non è stato tutelato solo tramite attività legislativa e amministrativa, ma anche per via giudiziaria. In tal senso un ruolo essenziale, nella direzione di una rafforzata garanzia del diritto al cibo adeguato, è stato assolto dalla giurisprudenza della Suprema Corte che rappresenta uno dei migliori esempi di giustiziabilità dei diritti economico-sociali.

Riguardo al diritto al cibo, ad esempio, è significativa la storica sentenza che, sulla base di un principio direttivo delle politiche di stato⁷²⁰, ha interpretato il diritto al cibo come incluso all'interno del diritto costituzionale alla vita riconosciuto all'art. 21 Cost⁷²¹, dichiarando che sussiste la responsabilità del governo centrale e degli stati nel dare effettività ai programmi alimentari: meri programmi senza esecuzione sono come insussistenti: «What is important is that food must reach the hungry»⁷²².

La Suprema Corte, infatti, fu adita da un ricorso promosso dall'ONG PUCL (People's Union for Civil Liberties) a tutela del diritto di numerose comunità dello Stato del Rajasthan che erano sul punto di morire di fame senza ricevere aiuti governativi, mentre stock di cibo giacevano disponibili a qualche chilometro di distanza, sul punto di essere mangiati dai ratti. La questione posta dall'ONG alla Corte era se il diritto al cibo rientrasse nel diritto alla vita. La Corte, rispondendo positivamente, dichiara che il diritto al cibo è protetto dalla Costituzione indiana attraverso il diritto alla vita (art. 21) letto in combinato disposto con l'art. 47 Cost., che prevede che lo Stato prenda misure adeguate per migliorare lo stato nutrizionale della popolazione. La Corte non ha mai valutato l'eventuale mancanza di risorse governative come criterio che potesse escludere l'obbligatorietà di eseguire quanto disposto dalla sua sentenza, ritenendo che fosse sufficiente

⁷¹⁷ Forma di amministrazione urbana in India. Un centro urbano con più di 30.000 e meno di 100.000 abitanti è generalmente classificato come *nagar panchayat*.

⁷¹⁸ Il PDS è un programma di distribuzione pubblico e gestito congiuntamente dai governi degli Stati indiani e dalla Federazione che distribuisce prodotti alimentari e non alimentari per i poveri. Principali prodotti distribuiti sono alimenti di base come grano, riso, zucchero, e kerosene, attraverso una rete di negozi di distribuzione pubblici, conosciuta anche come ration shops, con sede in diversi Stati in tutto il paese. Gestisce tale sistema di distribuzione la Food Corporation of India, una società di proprietà del governo. Nel 1997 è stato introdotto il sistema di distribuzione pubblico mirato (TPDS). Nonostante la consistenza di questi programmi, il monitoraggio del Relatore speciale per il diritto al cibo ha evidenziato che il 36% del cibo distribuito finiva sul mercato nero. Cfr. J. ZIEGLER, C. GOLAY, C. MAHON, S.A. WAY, *The Fight for the Right to Food*, cit., p. 268.

⁷¹⁹ L'ICDS è uno dei più consistenti programmi che mirano a fornire cibo, salute ai bambini fino a 6 anni. I principali alimenti distribuiti sono grano e carne. Il Relatore speciale per il diritto al cibo ha evidenziato tuttavia criticità anche in merito a questo programma, come ad esempio la tendenza ad esagerare i progressi nel monitoraggio dei livelli di malnutrizione o l'assenza di impianti di stoccaggio per il cibo. *Ibidem* p. 269.

⁷²⁰ Art. 47 direttiva di principio concernente la nutrizione.

⁷²¹ Art. 21: «No person shall be deprived of his life or personal liberty except according to procedure established by law». Cfr. Supreme Court for India, Caso *Kishen Pattnayak & another v. State of Orissa* (AIR 1989 SC 677) e nel caso *People's Union for Civil Liberties (PUCL) v. Union of India and others* (SC 2001 n. 1962001).

⁷²² Supreme Court for India *People's Union for Civil Liberties (PUCL) v. Union of India and others* (SC 2001 n. 1962001). La Corte non ha mai valutato l'eventuale mancanza di risorse governative per dar seguito alle sue disposizioni in materia, ritenendo la sufficiente esistenza di cibo per poter attuare quanto richiesto. Essa inoltre ha domandato al governo di redigere un elenco degli aventi diritto alle razioni alimentari ordinando il miglioramento del programma. La Corte ha nominato altresì dei commissari per seguire la attuazione del programma i quali hanno già constatato il ritardo della attuazione delle ordinanze della corte nella maggior parte degli stati.

l'esistenza di cibo per poter attuare quanto richiesto. In questo modo viene così riconosciuta la sussistenza di una responsabilità dell'Unione federale indiana e degli Stati federati nel dare effettività ai programmi governativi di distribuzione alimentare⁷²³.

Questa giurisprudenza ha trasformato delle scelte politiche in diritti cogenti e giustiziabili. La Corte ha emesso altre importanti sentenze collegate al diritto al cibo come quella che protegge il diritto all'acqua dei Dalits contro la discriminazione operata dalle caste superiori⁷²⁴, o quella che riconosce il diritto ai mezzi di sostentamento dei pescatori e il loro diritto all'accesso al mare, alla terra e all'acqua contro le attività dell'industria dei gamberetti (c.d. *Aquaculture case*)⁷²⁵, e infine quella che protegge il diritto ai mezzi di sussistenza delle tribù contro l'acquisizione delle terre e le concessioni accordate dallo Stato a società private (c.d. *Samatha case*)⁷²⁶.

Nonostante questa giurisprudenza così avanzata, a parere del Relatore speciale sul diritto al cibo permangono difficoltà nel rendere efficace la legislazione che protegge il diritto al cibo o che assicuri l'esecuzione di queste sentenze: le decisioni della Corte sugli ultimi due casi citati, ad esempio, non sono state ancora pienamente realizzate. A ciò si aggiunge la sostanziale inutilizzabilità da parte dei più poveri dei rimedi giurisdizionali dovuta a numerose cause: la mancanza di esecuzione delle sentenze, i costi alti dei procedimenti giudiziari, i lunghi tempi delle procedure e l'assenza di una piena indipendenza degli organismi giudiziari.

Questo stato di cose ha fatto sì che, con riguardo alla questione diritti, il Relatore speciale dell'ONU sul diritto al cibo esprimesse, al termine della sua missione del 2006, le seguenti raccomandazioni: «Il diritto al cibo è un diritto umano e un elemento essenziale del diritto alla vita. Anche se sono stati ottenuti sostanziali progressi per garantire la sicurezza alimentare, deve essere istituito una forma di monitoraggio della gravità della denutrizione cronica, della malnutrizione e della responsabilità delle morti per fame o malnutrizione; questo anche da parte delle commissioni nazionali e statali per i diritti umani e gli enti locali⁷²⁷.

⁷²³ Supreme Court for India, *People's Union for Civil Liberties (PUCL) c. Union of India and others* (SC 2001 n. 1962001). Su questo caso cfr. O. DE SCHUTTER, *International human right law cit.*, pp.767-768 e C. GOLAY, *op. cit.* 278-285, il quale ricorda che tale vertenza rientra nella tipologia delle *Public interest litigation*, non previste esplicitamente dalla costituzione indiana ma accettati dalla Corte suprema a partire dagli anni Ottanta, allo scopo esplicito di permettere alle persone demunte, che costituiscono la maggioranza della popolazione indiana, di avere accesso alla giustizia. Dal punto di vista procedurale chiunque può inviare una semplice lettera al giudice costituzionale, il quale può decidere di aprire un'inchiesta sulle violazioni di diritti fondamentali concernenti un individuo o milioni di individui (cfr. *ibidem* p. 256 e D. FRANCAVILLA, *op.cit.*, 87-94). Va altresì ricordato che i poteri della Suprema Corte indiana sono diversi da quelli della nostra Corte Costituzionale, dal momento che comprendono anche la possibilità di indirizzare ai pubblici poteri ordini e ingiunzioni sia in relazione all'attività amministrativa che a quella legislativa; cfr. sul punto D. AMIRANTE, *L'India* in P. CAROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (cur.), *Diritto Costituzionale Comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2010, 459.

⁷²⁴ Supreme Court for India, *State of Karnataka v. Appa Balu Ingale*, 1993 – SCC.

⁷²⁵ Supreme Court for India, *S. Jagannath v. Union of India* 1996 – SCC (2) 1997 del 11 dicembre 1996.

⁷²⁶ Supreme Court for India, *Samatha vs State of Andhra Pradesh* 1997 – SCC (8) 191, dell'11 luglio 1997.

⁷²⁷ Continua così il *rapporteur*: «Come suggerito dalla Corte Suprema, potrebbero contribuire a tale controllo Commissioni indipendenti di servizio pubblico. Tutti i dirigenti della pubblica amministrazione dovrebbero essere formati in materia di diritti umani. Deve essere istituita una legge quadro di una strategia nazionale per l'attuazione del diritto al cibo, conformemente alle indicazioni della Commissione per i diritti economici, sociali e culturali e al Commento generale n. 12 sul diritto al cibo; sia l'Unione che i governi statali devono eseguire ordinanze e sentenze della Corte Suprema. Nel caso di *Bhopal*, le autorità statali dovrebbero garantire una fornitura regolare di acqua adeguata sicura per tutte le comunità interessate; dovrebbe essere garantito l'accesso alla giustizia, fino alla Corte Suprema, da parte di tutte le vittime delle violazioni degli obblighi di rispettare, proteggere e soddisfare il diritto al cibo; i tribunali dei diritti umani e i tribunali speciali dovrebbero poter essere interpellati alla luce della salvaguardia dei diritti dell'uomo; lo *Scheduled Castes and Scheduled Tribes (Prevention of Atrocities) Act del 1989* dovrebbe essere stabilito in tutti gli stati con un mandato che protegge la loro indipendenza e garantisca il diritto all'alimentazione; tutti gli indiani devono essere trattati allo stesso modo di fronte alla legge. Lo *Scheduled Castes and Scheduled Tribes (Prevention of Atrocities) Act del 1989* dovrebbe essere pienamente attuato e le atrocità commesse dovrebbero essere perseguite e i responsabili assicurati alla giustizia; la riforma fondiaria e agraria dovrebbe essere attuata per rafforzare i

5.3. Il diritto al cibo nel sistema giuridico del Brasile

Il Brasile è stato visitato due volte dallo Speciale Relatore dell'ONU per il diritto al cibo: nel 2002 da Jean Ziegler e nel 2009 da Olivier de Schutter. I due report di missione, quindi, offrono anche uno spaccato delle modifiche normative, e non solo, intervenute tra il primo e l'ultimo monitoraggio.

In Brasile conta, nel periodo 2011-2013, circa 13,6 milioni di persone sottoalimentate⁷²⁸ ed è un Paese in cui il problema non è costituito dalla disponibilità di cibo ma dalla sua accessibilità, particolarmente per le persone più vulnerabili, come i bambini, le comunità indigene e gli afrobrasiliiani⁷²⁹. Il vero ostacolo alla realizzazione del diritto al cibo in questo Paese, infatti sta nei forti squilibri sociali ed economici tra diversi strati sociali: squilibri che la crescita economica e anche l'aumento di produzione agricola non hanno colmato. D'altronde detta crescita non si identifica con lo sviluppo.

Nel 2002 il Brasile aveva già ratificato i principali Trattati internazionali e regionali che tutelano il diritto al cibo⁷³⁰, il che già evidenziava la scelta di questo Stato di rispettare, proteggere e garantire pienamente tale diritto. La Costituzione brasiliana del 1988, inoltre, tutelava già il diritto al cibo in modo indiretto, attraverso la tutela di diversi altri diritti che in qualche modo concorrevano a garantirlo⁷³¹: il diritto al salario minimo (art. 7)⁷³², la riforma agraria⁷³³, l'assistenza sociale⁷³⁴, l'educazione⁷³⁵, la non discriminazione e il diritto alla vita⁷³⁶.

mezzi di sussistenza agricola piccoli proprietari terrieri; l'attuale riforma agraria non deve essere orientata a servire gli interessi delle grandi proprietà terriere dei proprietari e dell'*agrobusiness*; il *Land Acquisition Act* deve essere modificato, o andrebbe adottata una nuova legislazione che riconosca come giustiziabile il diritto e il reinsediamento e la riabilitazione di tutte le persone sfollate o sfrattate, compresi quelli senza titoli fondiari formali e comprese le donne; dovrebbero essere pienamente applicate la legislazione sul Salario minimo e la legge di garanzia per l'occupazione; il salario minimo deve essere indicizzato al costo di un paniere alimentare di base, sufficiente per acquistare il fabbisogno minimo giornaliero di calorie; il diritto *all'Information Act* dovrebbe essere rispettato in relazione a tutti i programmi, tra cui la messa a disposizione del pubblico le informazioni sui diritti. Ciò dovrebbe includere i criteri di ammissibilità nell'ambito del Sistema di Distribuzione Pubblico alimentare; la corruzione dei responsabili di qualsiasi malversazione di risorse deve essere combattuta a tutti i livelli del sistema e nei confronti di tutti i funzionari pubblici e concessionari» Traduzione in italiano curata dall'autrice. Cfr. il testo in lingua originale J. ZIEGLER, C. GOLAY, C. MAHON, S.A. WAY, *The Fight for the Right to Food*, cit., pp. 274-276.

⁷²⁸ Cfr. Dati tratti da FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde. Les multiples dimensions de la sécurité alimentaire*, p. 50.

⁷²⁹ Questo quadro generale emerge sia dal monitoraggio del 2002 (cfr. a tal proposito J. ZIEGLER, C. GOLAY, C. MAHON, S.A. WAY, *The Fight for the Right to Food*, cit., pp. 136-138) che dal monitoraggio del 2009, per il quale cfr. Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter*Addendum Mission to Brazil* p. 7 in <http://daccess-dds-ny.un.org>.

⁷³⁰ In particolare: il Patto sui diritti economici sociali e culturali, il Patto sui diritti civili e politici, la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne e la Convenzione sui diritti del fanciullo e il Protocollo addizionale alla Convenzione americana dei diritti umani.

⁷³¹ Così J. ZIEGLER, C. GOLAY, C. MAHON, S.A. WAY, *The Fight for the Right to Food*, cit., p. 139.

⁷³² Art. 7 *Costituzione della Repubblica federale del Brasile del 1988* in www.brazzil.com/carta88.htm: «The following are rights of urban and rural workers, among others that aim to improve their social conditions: (...) nationally unified minimum wage, established by law, capable of satisfying their basic living needs and those of their families with housing, food, education, health, leisure, clothing, hygiene, transportation and social security, with periodical adjustments to maintain its purchasing power, it being forbidden to use it as an index for any purpose».

⁷³³ Artt. 187 -191 *Costituzione della Repubblica federale del Brasile del 1988* cit.

⁷³⁴ Artt. 203-204 *Costituzione della Repubblica federale del Brasile del 1988* cit.

⁷³⁵ Art. 207 *Costituzione della Repubblica federale del Brasile* cit.: «The duty of the State towards education shall be fulfilled by ensuring the following: (...) 7. assistance to elementary school students by means of supplementary programmes providing school material, transportation. food and health assistance».

⁷³⁶ Art. 5: *Costituzione della Repubblica federale del Brasile* cit «All persons are equal before the law, without any distinction whatsoever, Brazilians and foreigners residing in the country being ensured of inviolability of the right to life, to liberty, to equality, to security and to property, on the following terms».

E' a partire da questo quadro istituzionale che si sono sviluppati i primi programmi nazionali tesi ad assicurare⁷³⁷: la disponibilità del cibo; l'accessibilità di un diritto al cibo adeguato mediante le seguenti misure: generazione di occupazione, salario minimo, riforma agraria, supporto ai coltivatori diretti, programmi di reddito minimo, incluse misure innovative come i programmi *Bolsa Alimentação*, *Bolsa Escola e Merenda Escolar*⁷³⁸; Programmi nutrizionali; Programmi di salute pubblica e sicurezza alimentare; Assistenza ai gruppi vulnerabili; Incremento della spesa sociale

Se questa era la strategia tesa ad attuare il diritto al cibo dal punto di vista amministrativo, dal punto di vista della tutela giudiziale l'art. 5 della Costituzione del Brasile garantisce l'immediata applicabilità di tutti i diritti fondamentali, inclusi quelli sociali. A tal fine nel 1996 era stato adottato un Programma Nazionale per i diritti umani che ha creato un organismo di osservazione – la Segreteria di Stato per i diritti umani – allocato presso il Ministero della giustizia

A seguito della prima visita in Brasile, lo Speciale Relatore pur lodando il Brasile per le misure assunte per garantire, proteggere e rendere effettivo il diritto al cibo, evidenzia delle criticità sulle quali basa le raccomandazioni finali, di cui segnaliamo quelle rilevanti in materia di regolazione⁷³⁹:

- dare al *Consiglio Nazionale per la promozione del diritto al cibo in Brasile*⁷⁴⁰ anche il mandato di monitorarne la realizzazione secondo i Principi di Parigi e di dotarsi di organi indipendenti;

- emendare l'art. 6 della Costituzione, includendovi anche il diritto al cibo e approvare una legge nazionale che ne rafforzi la giustiziabilità;

- promuovere l'indipendenza degli organi giurisdizionali che si occupano di tutelare il diritto al cibo, rafforzare le strutture giudiziarie che si occupano di investigare sulle sue violazioni, come il *Ministerio Publico Federal*, e istituire organismi giudiziari di tutela di natura amministrativa.

- implementare la riforma agraria per attribuire titoli ai senza terra e prevenire il land-grabbing.

Dopo questa missione dello Speciale relatore, al presidente Cardoso è subentrato il presidente Lula da Silva che ha dichiarato la lotta alla fame come la priorità della sua presidenza. Egli così ha implementato il percorso avviato in precedenza nell'ambito di un quadro politico completamente rinnovato.

⁷³⁷ Cfr. J. ZIEGLER, C. GOLAY, C. MAHON, S.A. WAY, *The Fight for the Right to Food*, cit., pp. 141-142.

⁷³⁸ *Bolsa Alimentação* è un programma che prevede un incremento di reddito di R\$ 15 al mese, trasferiti cash sui conti correnti individuali, destinato alle madri con bambini tra i sei mesi e i 7 anni, considerati a rischio nutrizione. Il versamento diretto dei fondi consente di evitare il pericolo di corruzione locale che si era già registrato in programmi municipali di distribuzione del "paniere dei beni". Spesso infatti questa misura era stata utilizzata per comprare voti. Dall'analisi del Relatore speciale emerge che nella sua prima fase questo programma aveva raggiunto solo 300 mila famiglie rispetto ai circa tre milioni di famiglie povere. *Bolsa Escola* è un programma che prevede un incremento di reddito di R\$ 15 per bambino al fine di incoraggiare le famiglie a mandare i bambini a scuola; tale misura ha avuto un importante impatto nella riduzione del lavoro minorile e nell'acquisto di beni alimentari. Ma è stato dimostrato che solo il 29.1% dei fondi destinati a questo programma erano stati effettivamente allocati. *Merenda Escolar* è un programma che assegna ad ogni bambino che va a scuola il diritto di un pasto al giorno. Dal monitoraggio del Relatore speciale questo programma in alcune città, come Salvador de Bahia, tutti gli studenti della scuola riuscivano ad ottenere questo pasto solo perché la diocesi locale e organizzazioni civili coprivano l'altra metà delle risorse necessarie. Atteso che quelle statali erano insufficienti. Cfr. sul punto J. ZIEGLER, C. GOLAY, C. MAHON, S.A. WAY, *The Fight for the Right to Food*, cit., pp. 143-144.

⁷³⁹ Sono suggerite ad esempio misure di politica economica, come quella di riesaminare gli impatti della politica macroeconomica e della liberalizzazione del commercio sull'ineguaglianza sociale e la povertà; quella di rafforzare il monitoraggio al fine di evitare che relazioni di clientelismo strumentalizzino meccanismi di accesso al cibo o all'acqua, quella di incrementare gli sforzi sulle misure come le Bolsa, ecc. ... cfr. sul punto J. ZIEGLER, C. GOLAY, C. MAHON, S.A. WAY, *The Fight for the Right to Food*, cit., pp. 151-154.

⁷⁴⁰ Maggiori informazioni su questo organismo sono su www.mds.gov.br

Nel 2004 è stata costituita la CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) il cui obiettivo è quello di rivedere le politiche pubbliche e i programmi ministeriali alla luce del right to food approach⁷⁴¹.

Nel 2006 è promulgata la legge federale n. 11.346 del 15/9/2006 (*Lei de segurança alimentar e nutricional*) sul Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN.

Nel 2010 la Costituzione federale è emendata, includendo il diritto al cibo tra i diritti sociali riconosciuti dall'art. 6742.

In parallelo viene adottata una strategia per combattere la fame: il Programma "Fome Zero" il quale si basa su quattro pilastri: incrementare l'accesso al cibo, l'agricoltura a base familiare; promuovere la generazione di reddito; rafforzare e fornire assistenza in materia di accesso al cibo⁷⁴³.

Il Governo Lula inoltre riesce ad adottare anche i decreti di omologazione delle terre indigene⁷⁴⁴.

Nonostante questi significativi interventi il Relatore speciale, pur lodando il governo per questo miglioramento, dopo aver riepilogato le attività promosse in materia di protezione, rispetto e efficacia del diritto al cibo⁷⁴⁵, fa le seguenti raccomandazioni, invitando il Governo a:

- istituire un'autorità nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani,

- rafforzare la *National Food and Nutritional Security System* (SISAN), nell'intento di promuovere strategie che rafforzino il diritto al cibo;

- rafforzare le potestà del Pubblico ministero federale per garantire meglio la realizzazione del diritto al cibo;

- garantire che, nel processo di regolarizzazione delle terre in Amazzonia, si prendano in considerazione i diritti delle popolazioni indigene e delle altre comunità tradizionali, supportando la Fondazione Nazionale Indiana (FUNAI) per svolgere le sue funzioni legate a problemi di demarcazione e di accesso degli indigeni ai programmi dello Stato di contrasto della fame, compresa la strategia "Fome Zero"⁷⁴⁶;

- consolidare ulteriormente le politiche sociali della strategia "Fome Zero" mediante la definizione di un unico quadro legislativo; il rafforzamento delle autorità locali nell'attuazione di tale programma, mediante un'adeguata formazione e monitoraggio; un'adeguata informazione dei beneficiari circa i loro diritti nell'ambito dei programmi esistenti;

- assicurare che la competente amministrazione per le comunità indigene abbia le strutture per assistere tali comunità;

⁷⁴¹ Sulle attività di questo organismo cfr. T. FRANCESCHINI, V. BURITY, L. CRUZ B, *Exigibilidade: Mechanisms to claim the human right to adequate food in Brazil*, Roma, FAO 2010, in www.fao.org, pp. 33-37.

⁷⁴² Art. 6: «Education, health, food, work, housing, leisure, security, social security, protection of motherhood and childhood, and assistance to the destitute are social rights, as set forth by this Constitution » su www.stf.jus.br.

⁷⁴³ J. ZIEGLER, C. GOLAY, C. MAHON, S.A. WAY, *The Fight for the Right to Food* cit., pp 136.

⁷⁴⁴ Per esempio ad aprile 2005, il presidente Ignacio Lula da Silva, ha firmato il decreto di «omologazione» dell'area indigena nell'estremo Nord dello stato di Roraima (e del paese), zona di savana, di circa 17.400 chilometri quadrati, dove vi abitano oltre 16.000 indios di cinque gruppi principali: Macuxi, Wapichana, Taurepang, Patamona e Ingarikò. All'omologazione è seguito anche il decreto di espulsione di tutti quelli che abitavano o sfruttavano la terra in zona indigena. Lo stato aveva previsto un indennizzo per chi era costretto ad andarsene. Così la polizia federale ha iniziato a mandare via i contadini e *fazendeiros* non indigeni. Forti gruppi di potere locali, ma anche nazionali, erano contrari a questa operazione. Cfr. M. BELLO, *Terra indigena, terra contesa*, in *Missioni Consolata settembre 2008*, in www.rivistamissioniconsolata.it.

⁷⁴⁵ HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Report of the Special Rapporteur on the right to food*, Olivier De Schutter*Addendum *Mission to Brazil A/HRC/13/33/Add.6* del 19/2/2009 in www.srfood.org, pp. 21-23.

⁷⁴⁶ Inoltre egli invita il governo a prendere, in attuazione del mandato costituzionale, misure contro il *land grabbing*, come la registrazione dei terreni o l'attuazione delle demarcazioni delle terre indigene.

- assicurare strategie per una redistribuzione più equa delle terre, in accordo con le Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security della FAO;

- supportare le differenti forme di agricoltura (larga e piccolo scale e agricoltura familiare), assicurando il supporto alle famiglie povere;

- assumere un approccio globale nel diritto partecipativo alla valutazione d'impatto degli alimenti al fine di valutare gli effetti distributivi di espansione del commercio agricolo;

- intensificare gli sforzi per controllare il rispetto sociale e i requisiti ambientali nelle piantagioni di canna da zucchero effettuando valutazioni di impatto ambientale basati su standard sociali.

Nonostante l'alto standard di tutela riconosciuto a tale diritto nel sistema legislativo nazionale, non si registra una casistica giurisprudenziale significativa: come osservato dal Relatore speciale sul diritto al cibo le attuali lacune del sistema giudiziario brasiliano risiedono in una mancanza di accesso al sistema giudiziario in particolare da parte dei gruppi emarginati; nella lentezza del sistema giudiziario; nella esistenza di pochi giudici di discendenza indigena o africana nella magistratura e nelle alte corti di giustizia⁷⁴⁷.

Inoltre, va evidenziato che come pratica generale, la magistratura brasiliana prende in considerazione gli strumenti internazionali di tutela dei diritti umani, in particolare quelli economici, sociali e culturali⁷⁴⁸.

6. Qualificazione del diritto "fondamentale" al cibo adeguato nel diritto costituzionale comparato e standard di tutela

Dal quadro tratteggiato emerge la diversa qualificazione del diritto a un cibo adeguato in ciascuna costituzione esaminata: talora addirittura all'interno della medesima costituzione sussistono e coesistono qualificazioni diverse, tanto da poter dire che anche sul piano costituzionale il diritto al cibo si presenti agli occhi dell'interprete come un diritto a "geometrie variabili".

Infatti, a fronte di costituzioni che inquadrano il diritto al cibo tra i diritti fondamentali (si pensi alla Costituzione sudafricana o a quella keniana, ove il diritto al cibo adeguato è tutelato all'interno del capitolo bill of right o a quella boliviana dove il diritto al cibo è garantito nell'ambito del capitolo derechos fundamentales), vi sono costituzioni in cui il diritto a un livello di nutrizione adeguata rappresenta un obiettivo dello Stato, non immediatamente giustiziabile in sede costituzionale: si pensi al caso dell'India, in cui il diritto al cibo è configurabile come "principio direttivo" ed è solo in virtù della giurisprudenza della Suprema Corte che è stato ricondotto al diritto alla vita, condividendone le garanzie rafforzate ad esso riservate⁷⁴⁹. In altri casi, invece, il diritto al cibo, vista la collocazione sistematica e/o il dato testuale, è definito dalla Costituzione come diritto sociale (si pensi all'art. 25 della Costituzione brasiliana inserito nel capitolo II: diritti sociali). Vi è poi il caso ecuadoriano, dove il diritto al cibo è il primo articolo del capo dedicato al buen vivir⁷⁵⁰.

⁷⁴⁷ Così J. ZIEGLER, C. GOLAY, C. MAHON, S.A. WAY, *The Fight for the Right to Food* cit., p. 140, in cui si esplica che, nonostante il riconoscimento costituzionale di tale diritto, circostanza che consentirebbe di poterlo invocare dinanzi a una Corte nazionale, nella prassi il sistema giurisdizionale brasiliano è generalmente conservatore e non considera giustiziabili i diritti economici sociali e culturali. Un'altra possibile strada di tutela è quella offerta dal *Ministerio Público Federal*, ma è stato verificato che, al momento, su 600 casi portati innanzi a tale organismo, sia a livello federale che statale, solo 100 hanno avuto ad oggetto diritti sociali economici o culturali.

⁷⁴⁸ T. FRANCESCHINI, V. BURIT, L. CRUZ B, *Exigibilidad: Mechanisms to claim the human right to adequate food in Brazil*, cit., p. 59.

⁷⁴⁹ Cfr. *supra* par. 3.5.2.

⁷⁵⁰ Su questo concetto cfr. *supra* Cap. 3, par. 2.1.

Questa oscillazione del diritto al cibo adeguato tra diritti civile e sociali non deve destare meraviglia perché, come ha evidenziato il premio Nobel Amartya Sen, sussiste un rapporto "inversamente proporzionale" tra fame e libertà o direttamente proporzionale tra diritti politici e diritti sociali⁷⁵¹. Il collegamento tra cibo e democrazia sono anche di segno ulteriore: si pensi ai casi di utilizzo di cibo come arma politica o alla circostanza che le politiche alimentari sono spesso un campo di battaglia politico⁷⁵².

A prescindere dalla categoria di diritti in cui il diritto al cibo è di volta in volta ascritto, i suoi elementi descrittivi sono tali da consentire di ricondurlo, anche per il livello di tutela costituzionale comparata, alla categoria dei c.d. "basic rights", ovvero quei diritti «il cui godimento rende possibile il godimento di tutti gli altri diritti»⁷⁵³.

Sotto il profilo della giustiziabilità, si è visto che qualificare il diritto al cibo adeguato nell'ambito di alcune piuttosto che altre categorie di diritti ha avuto il significato di riconoscere una tecnica di tutela in luogo di un'altra. In altre occasioni l'elaborazione giurisprudenziale costituzionale ha dato un contributo essenziale a qualificare la natura del diritto, come è avvenuto nel caso indiano.

I casi giurisprudenziali menzionati in queste pagine, insieme a molti altri già esaminati dalle Corti costituzionali di altri Paesi⁷⁵⁴, aiutano innanzitutto a confutare l'opinione tradizionale di quanti negano tuttoggi la giustiziabilità del diritto al cibo adeguato e dimostrano che questo, teoricamente giustiziabile, lo sta divenendo anche nella prassi giudiziaria, almeno negli ordinamenti in cui ve ne siano le condizioni.

Dall'osservazione di questa casistica giurisprudenziale di rango costituzionale, la dottrina⁷⁵⁵ ha potuto altresì desumere quali siano i presupposti che condizionano la giustiziabilità del diritto al cibo: è innanzitutto indispensabile che esso sia consacrato nel sistema giuridico considerato (a prescindere dalla tecnica di tutela costituzionale adottata); che sia invocabile dinanzi a un organo giudiziario o quasi-giudiziario; che sia riconosciuto come giustiziabile da tale organismo.

Un ulteriore elemento che contribuisce a rendere effettiva la tutela giurisdizionale del diritto al cibo è rappresentato dalla sussistenza, nel sistema giuridico di riferimento, di un meccanismo di accessibilità alla giustizia da parte dei più svantaggiati, che consenta loro di invocare il diritto violato a nome delle vittime: non è un caso se sotto il profilo procedurale i casi più rilevanti sono stati sollevati nell'ambito della promozione di *Public interest litigation*, azioni processuali intentate nell'interesse pubblico da parte di ONG o soggetti non direttamente lesi, ai quali viene tuttavia riconosciuta la legittimazione ad agire al fine di rappresentare interessi collettivi di soggetti che non dispongono della cultura e delle risorse necessarie per accedere alla giurisdizione costituzionale⁷⁵⁶.

⁷⁵¹ Cfr. A. SEN, *supra* cap. 3 par. 5 .

⁷⁵² Rispetto al primo aspetto (quello dell'arma politica) è notorio il *caso di Mugabe*, dittatore dello Zimbabwe, che nel 2008 distribuiva cibo e attrezzi per lavorare la terra in cambio di voti, rispetto al secondo aspetto ci si riferisce all'interesse politico che sussiste per le scelte dei consumatori in materia di cibo. In secondo luogo va ricordato come il cibo sia usato come strumento di protesta contro multinazionali o governi. Su questi aspetti cfr. T. STANDAGE, *A edible History*, cit., pp. 192-196 (paragrafo *the democracy of food*) che osserva (p. 196): «Il cibo ha un potere politico unico, per parecchie ragioni: il cibo collega i consumatori più ricchi del mondo con i contadini più poveri; le scelte in materia di cibo hanno sempre avuto un potente significato di segnalazione sociale; i moderni acquirenti fanno dozzine di scelte sul cibo ogni settimana, fornendo molte più opportunità di espressione politica dell'elettorato politico».

⁷⁵³ Cfr. H. SHUE, *Basic Rights. Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*, II ed, Princeton (NY), Princeton University Press, 1996, p. 20. Cfr. anche *supra* cap. 3 par. 5.

⁷⁵⁴ Oltre C. GOLAY, *op.cit.*, si segnala anche M.J. MCDERMOTT, *Constituzionalizing an enforceable right to food: a new tool for combating hunger*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, Volume 35, Issue 2, 2012 pubblicato anche in lawdigitalcommons.bc.edu, che esamina i casi indiano, sudafricano, brasiliano e messicano.

⁷⁵⁵ C. GOLAY, *op.cit.*, pp. 295-296.

⁷⁵⁶ C. GOLAY, *op.cit.*, p. 298; sulle *Public interest litigation* nel sistema giuridico indiano cfr. D. FRANCAVILLA, *op. cit.*, pp. 87-94; sul ruolo della giurisprudenza nella tutela dei diritti economico-sociali in Sudafrica, cfr. L. STEWART, *The*

La lettura comparata delle sentenze esaminate evidenzia inoltre che la giustiziabilità del diritto al cibo può variare nel tempo, all'interno dello stesso sistema (si pensi all'evoluzione interpretativa della costituzione indiana), e nello spazio, a seconda del sistema giuridico considerato e del tipo di tutela approntata⁷⁵⁷.

La differente tipologia di tutela incide anche sul grado di protezione che i giudici costituzionali possono garantire: nel sistema costituzionale indiano, ad esempio, in cui il diritto al cibo è stato tutelato in via mediata, come aspetto del diritto alla vita, la tutela assicurata sembra essere stata meno ampia di quella riconosciuta nel sistema sudafricano. E infatti, mentre nel primo caso i ricorrenti hanno ottenuto di veder riconosciuto l'accesso a uno stock quantitativo di cibo adeguato ad assicurare la loro sussistenza, nel caso sudafricano, i ricorrenti hanno ottenuto non solo il diritto di accedere direttamente all'approvvigionamento di cibo per soddisfare il bisogno immediato di sopravvivere, ma si sono visti riconoscere altresì la libertà economica di commercializzarlo, conseguendo così il riconoscimento del diritto ad accedere al cibo in modo dignitoso, tramite, cioè, il libero esercizio di un lavoro tradizionale.

Dalla casistica esaminata, inoltre, emerge che le diverse tecniche di tutela costituzionale utilizzabili per tutelare il "diritto a un cibo adeguato" e la diversa "classificazione" del medesimo non siano elementi indifferenti, perché vi sono alcune formulazioni che, meglio di altre, contribuiscono a renderne piena la tutela. In particolare, riconoscere il diritto al cibo in disposizioni puntuali e specifiche (come nel caso sudafricano), piuttosto che desumerlo in via interpretativa da altre norme costituzionali rilette alla luce di principi direttivi, sembra conferire maggiori margini di effettività e pienezza della tutela.

Un ultimo elemento da evidenziare in questa sede è la dislocazione geografica di queste esperienze costituzionali di tutela e giustiziabilità del diritto al cibo: la maggior parte delle Costituzioni che riconoscono il diritto al cibo non sono costituzioni di Paesi del c.d. "Primo mondo", ma afferiscono alle c.d. «democrazie degli altri», come ad "altri" sistemi costituzionali si riferiscono i casi giurisprudenziali che hanno fatto scuola⁷⁵⁸. Spesso si tratta di Paesi in cui il bisogno di diritto al cibo è più tangibile, proprio perché si tratta di un diritto più palesemente violato.

Tale constatazione potrebbe portare a dubitare della effettiva utilità della tutela costituzionale del diritto al cibo e della sua effettiva capacità di contribuire a eliminare il bisogno di esser liberi dalla fame in modo dignitoso. A riguardo va innanzitutto evidenziato che solo di recente è stato possibile riscontrare una progressione del diritto al cibo adeguato, che si è manifestata, da un lato, nella crescente tendenza alla sua costituzionalizzazione o re-interpretazione costituzionale⁷⁵⁹ e, dall'altro, nel processo estensionale di tale diritto, dapprima ristretto o circoscritto ad alcuni

Politics of Poverty: Do Socio-Economic Rights Become Real Only When Enforced by Courts? in V. FEDERICO, R. ORRÙ (cur.), *op.cit.*, pp. 1510-1526.

⁷⁵⁷ C. GOLAY, *op.cit.*, p. 289.

⁷⁵⁸ Si ricorda che tra le 23 Costituzioni che riconoscono il diritto al cibo in modo pieno, solo 3 sono europee in senso geografico (e sono quelle di Bielorussia, Ucraina e Moldavia) (cfr. *supra* par. 3.1). Sul concetto di "democrazia degli altri" cfr. A. SEN, *La democrazia degli altri*, cit., pp. 5-29. Con riguardo alle Costituzioni europee, è opportuno anticipare quanto sarà meglio evidenziato *infra cap. 6* ovvero che gli Stati europei avevano ritenuto che, una volta tutelato il diritto al lavoro e alla sicurezza sociale, non ci fossero ragioni per garantire anche il diritto al cibo. E' solo nel momento in cui si assiste alla rottura del nesso tra diritto al lavoro e sussistenza che si inizia a porre anche in Europa il problema dell'accesso al cibo e dei diritti, ulteriori e diversi da quelli della sfera laburista, che possono garantirlo.

⁷⁵⁹ Le Costituzioni che tutelano il diritto al cibo in modo diretto, ricordate nel paragrafo 3 del presente lavoro, sono molto recenti: si va da quella di Haiti e del Brasile, rispettivamente del 1987 e del 1988 (ma emendata nel 2010 relativamente al rafforzamento delle tutele approntate per il diritto al cibo), a quella cubana e sudafricana del 1992 (la prima) e 1996 (la seconda), fino alle più recenti come le Costituzioni boliviana ed ecuadoregna del 2009, la kenyota del 2010. Egualmente recenti sono gli arresti giurisprudenziali di rango costituzionale che hanno attuato o conferito nuovo significato alle disposizioni delle Carte fondamentali: si pensi al *lead case* indiano, esaminato al par. 5, che solo nel 2001 attribuisce un nuovo significato a un diritto già tutelato dalla Costituzione del 1947.

aspetti (in particolare a quelli legati al diritto alla sussistenza o al diritto al cibo sano e sicuro) o ad alcuni specifici beneficiari (in genere i soggetti più vulnerabili come i bambini o le donne), e poi via via sempre più generalizzato e ampliato a un riconoscimento del diritto a un cibo adeguato tout court⁷⁶⁰. Ci sembra infine condivisibile l'opinione di chi ritiene che la «violazione drammatica e sistematica di diritti fondamentali non rivela la vanità del riconoscimento di questi diritti, ma la loro radicale necessità»⁷⁶¹.

⁷⁶⁰ Si pensi all'art. 13 della Costituzione ecuadoregna o all'art. 27 della Costituzione sudafricana. Cfr. *supra* par. 2 rispettivamente nota 545 e nota 549.

⁷⁶¹ S. RODOTÀ, *op.cit.*, p. 92.

Street Food a Yangon - Myanmar



©mb 2015



CAPITOLO 6. IL DIRITTO AL CIBO ADEGUATO IN EUROPA

1. Lo spazio europeo di tutela del diritto al cibo adeguato
2. Il Consiglio d'Europa
 - 2.1. Il diritto al cibo nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo
 - 2.2. Il diritto al cibo e la Carta sociale europea
 - 2.3. "Il cibo è il nostro più fondamentale bisogno e diritto": la svolta della ris. n. 1957/2013
 - 2.3. Qualificazione del diritto al cibo adeguato nel Consiglio d'Europa e standard di tutela
3. L'Unione europea
 - 3.1. Prima ipotesi: il diritto al cibo come punto di equilibrio tra legislazione alimentare e normativa sulla cooperazione con i Paesi terzi
 - 3.1.1. Le legislazione alimentare
 - 3.1.2. Il diritto agrario tra PAC (Politica agricola comune) e tutela dei prodotti "tipici"
 - 3.1.3. La normativa europea in materia di cooperazione internazionale con i Paesi Terzi
 - 3.2. Seconda ipotesi: il diritto al cibo adeguato europeo come punto di convergenza dei principi fondamentali sanciti dalla Carta di Nizza
 - 3.2.1. Il diritto al cibo adeguato e la dignità umana (art. 1)
 - 3.2.3. Il diritto al cibo adeguato tra diritto alla vita (art. 2) e diritto all'integrità della persona (art. 3)
 - 3.2.4. Il diritto al cibo adeguato e il principio di uguaglianza e non discriminazione (artt. 20, 21 e 22)
 - 3.3. Terza ipotesi, una proposta: il diritto al cibo adeguato come punto di convergenza tra i principi della Carta di Nizza e la normativa dei Trattati.

1. Lo spazio europeo di tutela del diritto al cibo adeguato

Capire come è tutelabile il *diritto al cibo* su scala europea è elemento chiave sia in sé, sia per un corretto inquadramento del diritto al cibo nell'ordinamento italiano: infatti, seppur in modo diverso, tanto la legislazione dell'Unione europea che quella del Consiglio d'Europa entrano a far parte anche del nostro ordinamento⁷⁶².

A differenza dei sistemi regionali americano e africano, in Europa il diritto a un cibo adeguato non è riconosciuto esplicitamente né in sede di Consiglio d'Europa né in sede di Unione europea: la dottrina più risalente aveva ipotizzato che nel processo post-bellico di elaborazione della protezione dei diritti umani, gli Stati europei avessero ritenuto che, una volta tutelato il diritto al lavoro e alla sicurezza sociale, non ci fossero ragioni per garantire anche il diritto al cibo adeguato, il quale poteva essere indirettamente garantito attraverso la piena tutela degli altri due diritti o del più ampio diritto alla sussistenza⁷⁶³.

Tuttavia, oggi anche in Europa sembra essersi spezzato il nesso tra sussistenza e lavoro⁷⁶⁴: il trend crescente della disoccupazione europea - seppur diversificata da Paese a Paese e con punte più preoccupanti per l'occupazione giovanile e femminile⁷⁶⁵ - i crescenti flussi migratori, rendono sempre più slegato il problema della sussistenza dai diritti del lavoratore. Ecco perché diventa sempre più necessario riflettere su garanzie che consentano anche agli inoccupati e ai disoccupati di non veder pregiudicata, oltre che la propria identità e dignità, anche la propria sussistenza.

La dottrina più recente si è dunque posta il problema di individuare i fondamenti normativi del diritto al cibo anche su scala europea, sia su scala unionale che nell'ambito del Consiglio d'Europa.

2. Il Consiglio d'Europa

A livello di Consiglio d'Europa, la dottrina ha analizzato sia le norme predisposte dalla Carta sociale europea⁷⁶⁶ sia quelle della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo⁷⁶⁷.

Il meccanismo europeo di tutela dei diritti umani, infatti, che è il più consolidato a livello regionale, è organizzato attraverso due livelli di tutela⁷⁶⁸: da un lato i diritti civili e politici, dall'altro quelli sociali. Questi ultimi sono stati riconosciuti successivamente ai primi e godono di un sistema di tutela meno strutturato dei primi.

⁷⁶² Cfr. meglio *infra* cap. 8 par. 2.

⁷⁶³ P. ALSTON, *International Law and the Human Right to Food*, in P. ALSTON - K TOMASEVSKI (a cura di), *The Right to Food*, Leiden, 1984, 17. L'autore, inoltre, ritiene che potrebbero essere state considerate anche ragioni politiche di sicurezza nazionale: riconoscere esplicitamente il diritto al cibo infatti avrebbe potuto significare riconoscere il diritto del disoccupato a rubare per poter ottenere il nutrimento minimo necessario o a riconoscere ai contadini il diritto di organizzarsi per rivendicare la terra: e non tutti gli ordinamenti europei del dopoguerra erano disposti ad accettare tali rischi (cfr. *ibidem* p. 18).

⁷⁶⁴ Cfr. in tal senso L. FERRAJOLI *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. II. Teoria della democrazia*, cit., p. 406.

⁷⁶⁵ Il tasso di disoccupazione a dicembre 2013 risultava di una media del 10,7% nell'Europa a 28 (Stati) e del 12% nell'area Euro; il tasso medio di disoccupazione giovanile era del 23,2% nell'Europa a 28 e del 23,8% in area euro (con punte di oltre il 40% in Italia). Sui dati della disoccupazione europea a dicembre 2013, distinta per Paese e con i dati di disoccupazione giovanile e femminile cfr. *December 2013 Euro area unemployment rate at 12.0%. EU28 at 10.7% in Eurostat newsrelease – Euroindicators 17/2014 - 31 January 2014*.

⁷⁶⁶ Cfr. Il testo della *Carta Sociale europea* in www.coe.int.

⁷⁶⁷ Cfr. Il testo della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* in www.echr.coe.int.

⁷⁶⁸ Sulla falsariga di questo sistema è stato impostato il meccanismo di tutela dei diritti umani nel continente americano mentre nella regione africana i due gruppi di diritti sono tutelati in modo contestuale. Su questo cfr. *supra* cap. 4.

2.1. Il diritto al cibo nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

I fondamenti del *diritto a nutrirsi in modo adeguato* sono rinvenibili in alcune disposizioni della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*⁷⁶⁹, che è il principale strumento per proteggere i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto nello spazio europeo. Come noto, il Consiglio d'Europa è la principale organizzazione di difesa dei diritti umani del continente: 28 dei 47 Stati membri fanno anche parte dell'Unione europea⁷⁷⁰. La stessa Unione europea si sta preparando a firmare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, creando così uno spazio giuridico europeo comune per più di 820 milioni di cittadini⁷⁷¹.

La Convenzione nasce essenzialmente per proteggere i diritti civili e politici e verosimilmente è per questo che non riconosce in modo esplicito il *diritto al cibo adeguato*, tradizionalmente classificato tra i diritti sociali. Come già esaminato, il *diritto al cibo* è un diritto "a geometrie variabili" in cui sono riconoscibili libertà oltre che diritti positivi⁷⁷². Ecco perché vale la pena esaminare la Convenzione, così come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, per verificare se vi sono tracce di diritto al cibo in altre disposizioni.

Secondo la dottrina⁷⁷³ una norma che implicitamente tutela il diritto al cibo adeguato è ravvisabile nell'art. 2 della Convenzione⁷⁷⁴, sul diritto alla vita, attraverso il quale, ad esempio, si ritiene protetto il diritto a una pensione sufficiente a garantire la sopravvivenza⁷⁷⁵.

⁷⁶⁹ Adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 4 novembre 1950, la Convenzione è entrata in vigore il 3 settembre 1953. Stati Parti al 1° gennaio 2013: 47. Autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzioni in Italia dati con legge n. 848 del 4 agosto 1955. Per un commento sintetico ma completo della Convenzione europea cfr. S. BARTOLE; P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, Cedam, 2012. Per una casistica su questioni rilevanti come i diritti delle persone disabili, la proibizione delle discriminazioni o per alcuni casi-studio significativi come quello Cipro vs Turchia o come la protezione dei diritti di proprietà nei Territori palestinesi, cfr. L.G. LOUCAIDES, *The European Convention on Human Rights. Collected Essays*, Leiden Martinus Nijhoff Publisher, 2007.

⁷⁷⁰ Sugli organi del Consiglio d'Europa e le loro principali competenze cfr. F. B. ROHMER – H. KLEBES, *Council of Europe Law. Towards a pan-European legal area*, Strasburgo, Council of Europe Publishing, 2005, in www.coe.int

⁷⁷¹ Le discussioni ufficiali sono iniziate il 7 luglio 2010. L'adesione dell'UE alla CEDU è prevista dall'art. 6 del Trattato di Lisbona da un lato e dall'art. 59 della CEDU, come modificata dal Protocollo n. 14, dall'altro. Su questo processo cfr., tra gli altri, C. PINELLI, *L'accordo tra il Consiglio d'Europa e l'Unione europea e la futura adesione dell'Unione europea alla Cedu*, in E. PACIOTTI, *I diritti fondamentali in Europa. Les droits fondamentaux in Europe. The fundamental rights in Europe*, Roma, Viella, 2011, pp. 125-135.

⁷⁷² Cfr. *supra* cap. 3 par. 5, cap. 4 par. 7 e cap. 5 par. 6.

⁷⁷³ K. GARCIA, *Existe-t-il un droit à l'alimentation au regard de la convention européenne des droits de l'homme?*, in "De la terre aux aliments, des valeurs aux règles From land to food, from values to rules", Nantes, France, 2010, hal.inria.fr, p. 4 e 6.

⁷⁷⁴ Art. 2 - Diritto alla vita: «1. Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena. 2. La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza reclusi assolutamente necessario: a. per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale; b. per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta; c. per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione». Per un inquadramento della giurisprudenza europea su questa disposizione cfr. F. BESTAGNO (con la collaborazione di) *Art. 2*, in S. BARTOLE; P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, Cedam, 2012, pp. 36-63.

⁷⁷⁵ Cfr. la decisione *Budina contro Russia* in cui il ricorrente denuncia la presunta violazione dell'articolo 2 della Convenzione, perché la pensione sociale era stata insufficiente, in determinati periodi, a garantire un adeguato livello di sussistenza. In questo caso la Corte dichiara inammissibile tale richiesta atteso che: « la ricorrente non è riuscita a dimostrare la sua affermazione, ovvero che la mancanza di fondi si traduce in sofferenza concreta. Al contrario, nelle sue osservazioni la ricorrente ha spiegato che nel 2008 la sua pensione era sufficiente per l'affitto, il cibo e gli articoli per l'igiene, ma non lo era abbastanza per i vestiti, beni non alimentari, servizi sanitari e culturali, la salute e il trattamento sanitario. Per questi ultimi elementi, risulta che la ricorrente era infatti beneficiaria di cure mediche gratuite» (traduzione a cura dell'autrice). Da questa decisione la dottrina ha ritenuto, *a contrario*, che la Corte avrebbe potuto

Costituisce violazione dell'art. 9 CEDU negare a un detenuto mussulmano cibarsi in modo accettabile secondo le regole alimentari proprie della sua religione o a un detenuto buddista di alimentarsi secondo una dieta vegetariana⁷⁷⁶.

In maniera imprevedibile, il problema del diritto all'alimentazione è stato toccato dalla Corte con riguardo all'art. 8 CEDU⁷⁷⁷, relativamente al diritto del rispetto del domicilio⁷⁷⁸ e al diritto di rispetto della corrispondenza⁷⁷⁹.

sanzionare lo Stato se l'ammontare della pensione non avesse permesso di coprire le spese vitali destinate alla nutrizione (così K. GARCIA, *op. cit.*, p. 3).

⁷⁷⁶Art. 9: Libertà di pensiero, di coscienza e di religione: «1. Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti. 2. La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui.». Cfr. sul punto il *caso Jakóbski contro Polonia* n. 18429/06 del 07/03/2011 in cui la Corte ricorda anche la raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri, in particolare la *Raccomandazione R (2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee* sulle Regole penitenziarie europee, la quale raccomanda agli Stati di far sì che i prigionieri siano riforniti di cibo accettabile da un punto di vista religioso (cfr. in particolare il par. 22 sul *Regime alimentare*: «1. I detenuti devono beneficiare di un regime alimentare che tenga conto del loro sesso, della loro età, del loro stato di salute, della loro religione, della loro cultura e della natura del loro lavoro. 2. Il diritto interno deve determinare i criteri di qualità del regime alimentare precisando, segnatamente il suo contenuto energetico e proteico. 3. Gli alimenti devono essere preparati e serviti in condizioni igieniche. 4. Devono essere serviti tre pasti al giorno ad intervalli ragionevoli. 5. I detenuti devono avere a disposizione acqua potabile in ogni momento. 6. Il medico o un (a) infermiere (a) qualificato (a) devono prescrivere modifiche del regime alimentare di un detenuto se tale misura risulta necessaria per motivi medici»). Per un inquadramento più ampio dell'interpretazione di questa disposizione cfr. A. GUAZZAROTTI (con la collaborazione di), *Art. 9*, in S. BARTOLE; P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 397-420. Cfr. anche M.C. MAFFEI *The Right to "Special Food" under Art. 9 of the European Convention on Human Rights*, in *Diritti umani e diritti internazionali* 1/2012, pp. 101-125. L'articolo analizza alcuni casi relativi ai valori culturali o religiosi sul cibo; in particolare il problema c'è quando gli individui sono in strutture nelle quali lo stato deve fornire la sussistenza – prigionie, ospedali. Da questa analisi emerge che il diritto a un cultural food dovrebbe essere inquadrato nei più ampi diritti (di coscienza religione, vita privata) o in alcuni dei loro aspetti. Ancora sul tema, cfr. anche R. BOTTONE, *Le discriminazioni religiose nel settore lavorativo in materia di alimentazione*, in *Diritto e politica ecclesiastica* 1/2013, pp. 107-143, in cui si riflette sulle situazioni lavorative di potenziale discriminazione religiosa derivanti dal mancato rispetto di regole alimentari religiose per arrivare a concludere evidenziando la necessità di una duplice garanzia: quella a non consumare cibi vietati e quella ad alimentarsi coerentemente con la propria visione del mondo. Per gli aspetti storici del diritto di accedere a un cibo accettabile da un punto di vista religioso cfr. *supra* cap. 2 par. 1.3.

⁷⁷⁷Art. 8 Diritto al rispetto della vita privata e familiare: «1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.». Per un inquadramento di questa disposizione cfr. C. PITEA - L. TOMASI (con la collaborazione di), *Art. 8*, in S. BARTOLE; P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 370-397.

⁷⁷⁸Cfr. il caso *Butan e Dragomir contro Romania*, n. 40067/06 del 14/2/2008. In casa dei ricorrenti era stata tagliata la fornitura di acqua potabile, costringendoli a lasciare le loro case. La Corte non contesta l'affermazione dei firmatari che la mancanza di acqua nei sanitari delle abitazioni è una condizione disumana, tuttavia, avendo già riscontrato una violazione dell'articolo 6.1, ritiene che non sia necessario riesaminare il caso anche ai sensi dell'articolo 8.

⁷⁷⁹Nel caso *Gagiu contro Romania* n. 63258/00 del 24 febbraio 2009 la Corte rileva che vi era stata una violazione dell'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), a causa del rifiuto delle autorità dell'amministrazione penitenziaria di fornire al richiedente gli elementi necessari per la sua corrispondenza con la Corte europea oltre che una violazione dell'articolo 34 (diritto di ricorso individuale). In particolare la Corte ha rilevato che, il sig Gagiu, pur avendo esplicitato la sua mancanza di risorse, non avendo famiglia e non essendo in grado di lavorare a causa del suo stato di salute, aveva dovuto vendere parte del suo cibo ad altri detenuti per comprare francobolli per le sue lettere alla Corte. Di conseguenza, «la Corte ritiene che le autorità della prigione Aiud abbiano inadempito l'obbligo positivo di

2.1.1. I casi in cui la violazione del diritto al cibo si traduce in trattamento inumano o degradante

In base all'art. 3 CEDU⁷⁸⁰ negare il cibo adeguato a un detenuto rientra tra le *pene o trattamenti inumani o degradanti* vietati dalla Convenzione, già sanzionate dalla Corte in diverse occasioni. Queste due situazioni sono simili solo nell'apparenza, potendosi invece operare un distinguo. Costituisce trattamento inumano⁷⁸¹ il ricorso in modo combinato alle c.d. "cinque tecniche di privazione sensoriale", consistenti nell'incappucciamento, nell'obbligo di rimanere in piedi per lunghi periodi di tempo, nell'assoggettamento a continuo rumore, nella privazione del sonno e nella negazione di cibo e bevande⁷⁸². Costituisce invece trattamento degradante⁷⁸³ un'ispezione corporale che non rispetti particolari cautele e la dignità dell'ispezionato⁷⁸⁴.

I trattamenti inumani e degradanti non possono essere esercitati se non quando strettamente necessari, ad esempio per impedire un'evasione o ripristinare l'ordine. Non sono stati ritenuti tali quei trattamenti riservati a detenuti in isolamento totale per un periodo di tempo talmente prolungato da distruggere la personalità del detenuto, periodi nei quali era impedito al medesimo di ricevere i familiari, ricevere i loro pacchi con generi alimentari, o essere alimentati con cibo avariato o non essere nutriti secondo le diete specifiche o non essere nutriti affatto⁷⁸⁵.

Le condizioni di detenzione possono integrare trattamento inumano e degradante anche in caso di sovraffollamento delle celle: in taluni di questi casi congiuntamente – o disgiuntamente – alla insufficienza di spazio erano denunciate le insufficienze di cibo⁷⁸⁶.

Sono trattamenti disumani o degradanti anche quelli praticati contro i non detenuti, ma contro coloro che sono privati della libertà; nel caso *Tomasi contro Francia*, il signor Tomasi, sospettato di aver preso parte ad un attentato terroristico in Corsica, era stato fermato dalla polizia e

fornire al richiedente i francobolli necessari, in particolare per la sua corrispondenza con la Corte e che, pertanto, vi è stata una violazione della l'articolo 8 della Convenzione a tale riguardo» (traduzione a cura dell'autrice).

⁷⁸⁰ Art. 3 - Proibizione della tortura: «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti». Sull'interpretazione di questa disposizione cfr. P. PUSTORINO (con la collaborazione di) *Art. 3*, in S. BARTOLE; P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 63-88, dove si evidenzia che il testo della Convenzione non contiene una distinzione tra tortura e trattamento inumano ma che tale distinzione è frutto dell'elaborazione giurisprudenziale (cfr. in particolare p. 68).

⁷⁸¹ Per trattamento inumano si intende un atto che causa sofferenza fisica o mentale raggiungendo una soglia minima di gravità. Così A. SCUTELLARI, *Il divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti*, in G.P. GIANNITI, *I diritti fondamentali nell'Unione europea*, cit. pp. 518-579, in particolare pp. 548-550.

⁷⁸² C. GOLAY, *op.cit.*, pp. 199-200 ricorda il seguente caso: 1) Irlanda- Regno Unito, Sentenza del 18/1/1978 (nella quale l'Irlanda aveva deciso di inoltrare presso la Commissione Europea di Strasburgo un ricorso interstatale in cui si accusavano le autorità inglesi di violazioni dell'articolo 3 CEDU, attuate in particolar modo mediante le c.d. "cinque tecniche di privazione sensoriale).

⁷⁸³ Il trattamento degradante è caratterizzato per lo stato di umiliazione e degradazione che provoca, anche non intenzionalmente, sulla vittima, inculcandole sentimenti di inferiorità, paura, perdita della propria dignità. In tal senso A. SCUTELLARI, *Il divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti*, in G.P. GIANNITI, *I diritti fondamentali* cit. pp. 547-548.

⁷⁸⁴ Cfr. il caso *Valasinas contro Lituania* n. 44558/98 del 24/7/2001 (in European Court of Human Rights - Cour Européenne des Droits de L'homme, *Reports of judgements end decisions – Recueil des arrêts et de décisions*, 2001 - VIII, Köln 2003, pp. 385- 464) in cui si legge: «20. Il cibo era sempre freddo e non c'era nulla da riscaldare. Le verdure non erano servite che una volta alla settimana. Tre volte alla settimana, almeno, era impossibile mangiare ciò che è stato servito per pranzo perché troppo cattivo. In generale, il cibo era preparato senza alcuna igiene. A volte il ricorrente ha recuperato trucioli di legno, piccole pietre e pezzi di metallo nel suo cibo ... 26. Le guardie esaminarono il corpo, compresi i suoi testicoli. Pur non indossando i guanti, esse toccavano i genitali del richiedente poi il cibo che gli avevano dato, senza lavarsi le mani. ... 29. Il 10 ottobre 1998 il diritto del ricorrente di comprare cibo al negozio della prigione sospeso per un mese» (traduzione non ufficiale a cura dell'autrice).

⁷⁸⁵ Cfr. caso *Ilasku e altri c. Moldavia e Russia*, 8 luglio 2004.

⁷⁸⁶ Cfr. il caso *Jacov Stanciu c. Romania*, 24 luglio 2012 o *Modarca c. Moldavia*, 15 maggio 2007 per trattamenti degradanti Cfr. A. SCUTELLARI, *Il divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti*, cit. p. 552-553.

sottoposto ad interrogatorio, durante il quale avrebbe subito maltrattamenti tra cui l'assenza prolungata di cibo⁷⁸⁷.

Secondo la giurisprudenza europea, anche i soggetti internati negli ospedali psichiatrici, se sottoposti a trattamenti medici contro la propria volontà (e tali da peggiorarne la condizione psico-fisica), ad alimentazione forzata e all'isolamento, per un periodo prolungato, possono essere riconosciuti vittime di violazioni dell'art. 3 in quanto sottoposti a trattamento inumano o degradante.⁷⁸⁸

Non è stato qualificato trattamento inumano, perché dimostrato come necessario per tutelare la salute del detenuto, l'alimentazione forzata di cibo e droga nei confronti di un detenuto di indole violenta malato mentale e in sciopero della fame⁷⁸⁹.

⁷⁸⁷ Si tratta questo di un caso rilevante perché la Corte ha introdotto le presunzioni di colpevolezza e invertiva l'onere della prova, ponendola a carico delle autorità essendovi dei riscontri in ordine al fatto che lo stato di salute del sig. Tomasi al momento dell'arresto era buono. Cfr. *Tomasi contro Francia* in cui, in alcuni passaggi, si legge: «49. On 24 June 1983 Judge Pancrazi interviewed Mr Tomasi as an accused. After the expert medical reports concerning the victims of the attack of 12 February 1982 had been read out to the applicant and his co-accused, the applicant stated: "... I was beaten for forty hours non-stop. I didn't have a moment's rest. I was left without food and drink (...)»52. On 1 July 1983 Judge N'Guyen interviewed the applicant in his capacity as a civil party in criminal proceedings. Mr Tomasi made the following statement: (...)»- The first evening I asked for food and drink. The policemen gave me nothing. The following day, as I had asked to see a doctor, he came. I told him that I had been beaten continuously for more than twenty-four hours, that I had not eaten or drunk and that I was being dealt with by torturers. I made him note the marks of the blows to my stomach and face. He did not reply. He took my blood pressure. He told the policemen that I could stand up to it. Indeed I have written to the medical association on this point. When I told him that I had had nothing to eat, he looked at the policemen. The policemen looked embarrassed and asked me what I wanted. I said that I would like a cup of coffee and a sandwich. They refused to give me the coffee and told me that I would have it if I talked. The sandwich was thrown into the dustbin. It was not until the following morning that the municipal police-officers (l'Urbaine) gave me three or four coffees with croissants and chocolate rolls. That is why when I arrived at the court house I was in a very agitated state».

⁷⁸⁸ Così la Corte sul caso *Herczegfalvy contro Austria*, sentenza 24.9.1993, Serie A n. 241-B, par. 82. «79. Mr Herczegfalvy also complained of his medical treatment. In that he had been forcibly administered food and neuroleptics, isolated and attached with handcuffs to a security bed during the weeks following the incident of 15 January 1980 (see paragraphs 24-28 above), he had been subjected to brutal treatment incompatible with Article 3 (...)»82. The Court considers that the position of inferiority and powerlessness which is typical of patients confined in psychiatric hospitals calls for increased vigilance in reviewing whether the Convention has been complied with. While it is for the medical authorities to decide, on the basis of the recognised rules of medical science, on the therapeutic methods to be used, if necessary by force, to preserve the physical and mental health of patients who are entirely incapable of deciding for themselves and for whom they are therefore responsible, such patients nevertheless remain under the protection of Article 3 (art. 3), whose requirements permit of no derogation. (...)»83. In this case it is above all the length of time during which the handcuffs and security bed were used (see paragraphs 27-28 above) which appears worrying. However, the evidence before the Court is not sufficient to disprove the Government's argument that, according to the psychiatric principles generally accepted at the time, medical necessity justified the treatment in issue. Moreover, certain of the applicant's allegations are not supported by the evidence. This is the case in particular with those relating to what happened on 15 January 1980 (see paragraph 27 above) and the extent of the isolation.⁸⁴ No violation of Article 3 (art. 3) has thus been shown». Questa sentenza è rilevante anche perché è una di quelle in cui si afferma il principio dell'inversione dell'onere della prova e cioè che "quando un individuo afferma di aver subito nel corso di un fermo sevizie che gli abbiano causato ferite, spetta al Governo fornire una spiegazione completa e sufficiente della loro origine". In sostanza, si opera una presunzione di responsabilità a carico dello Stato fondata sulle circostanze in cui gli eventi erano maturati.

Testo tratto da L. PROSPERI, *Articolo 3 CEDU - Proibizione della tortura* su www.unilink.it/cedu

⁷⁸⁹ Cfr. caso *Herczegfalvy c. Austria*, 22 febbraio 1992 : « 80. The Commission considered that the manner in which the treatment was administered had not complied with the requirements of Article 3 (art. 3): the various measures complained of had been violent and excessively prolonged, and taken together had amounted to inhuman and degrading treatment, and even contributed to the worsening of the patient's condition. 81. In the Government's opinion, on the other hand, the measures were essentially the consequence of the applicant's behaviour, as he had refused medical treatment which was urgent in view of the deterioration in his physical and mental health. Thus when Mr Herczegfalvy returned to the hospital on 10 September 1979 it proved to be necessary to feed him artificially, in view of his extremely weak state caused by his refusal to take any food (see paragraphs 24-25 above). Later on, it was partly at his own

2.1.2 I casi in cui la violazione del diritto al cibo si traduce in tortura

Rispetto al sistema onusiano, il sistema di tutela approntato dalla Convenzione europea è ritenuto molto più avanzato sia per il particolare rigore del divieto di cui all'art. 3, sia per l'efficacia del sistema di garanzia offerto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo⁷⁹⁰. Ciononostante, non esiste nell'ordinamento europeo una definizione di tortura analoga a quella individuata dalle Carte internazionali, ricavata per via interpretativa e definibile come *qualunque trattamento disumano o degradante che causa intenzionalmente una sofferenza fisica o mentale*⁷⁹¹. La tortura si differenzia dai trattamenti inumani e degradanti sia per essere sempre intenzionale sia per il maggior grado di intensità di sofferenza⁷⁹². La differenza però non è così netta se nella qualificazione delle c.d. cinque pratiche di privazione sensoriale, la Commissione nel 1976 le qualificò come comportamenti riconducibili ad atti di tortura mentre nel '78 la Corte le qualificò come trattamento inumani e degradante⁷⁹³.

Vicenda al centro di sospetta violazione del divieto di tortura, perpetrata attraverso una violazione del diritto al cibo, è quella legata alla previsione normativa degli artt. 4-bis e 41-bis Ordine Penitenziario italiano (L. 354/1975) definito del "carcere duro", in relazione alla quale più volte è stata invocata la Corte di Strasburgo. Nel caso *Labita c. Italia*, l'Italia viene assolta per insufficienza di prove, ma richiamata per non aver attivato subito indagini approfondite ed effettive sui maltrattamenti denunciati dal detenuto nel carcere di Pianosa e in qualche modo riconducibili a una violazione del diritto al cibo; evidenzia in tal senso il giudice europeo: da un lato «i trasferimenti di prigionieri dal carcere ai tribunali per le audizioni si sono svolte in condizioni disumane: nella stiva della nave, senza aria, luce o di cibo e con molto scarsa igiene», dall'altro era

request that he was fed through a tube, while continuing - at least ostensibly - with his hunger strike. Similarly, it was only his resistance to all treatment, his extreme aggressiveness and the threats and acts of violence on his part against the hospital staff which explained why the staff had used coercive measures including the intramuscular injection of sedatives and the use of handcuffs and the security bed. These measures had been agreed to by Mr Herczegfalvy's curator, their sole aim had always been therapeutic, and they had been terminated as soon as the state of the patient permitted this. Finally, the Government claimed that the isolation complained of had in fact consisted of being placed in an individual cell, in accordance with Mr Herczegfalvy's wishes. He had had contact with doctors and nurses, and had been able to receive visits and even walk in the garden. 82. The Court considers that the position of inferiority and powerlessness which is typical of patients confined in psychiatric hospitals calls for increased vigilance in reviewing whether the Convention has been complied with. While it is for the medical authorities to decide, on the basis of the recognised rules of medical science, on the therapeutic methods to be used, if necessary by force, to preserve the physical and mental health of patients who are entirely incapable of deciding for themselves and for whom they are therefore responsible, such patients nevertheless remain under the protection of Article 3 (art. 3), whose requirements permit of no derogation. The established principles of medicine are admittedly in principle decisive in such cases; as a general rule, a measure which is a therapeutic necessity cannot be regarded as inhuman or degrading. The Court must nevertheless satisfy itself that the medical necessity has been convincingly shown to exist. 83. In this case it is above all the length of time during which the handcuffs and security bed were used (see paragraphs 27-28 above) which appears worrying. However, the evidence before the Court is not sufficient to disprove the Government's argument that, according to the psychiatric principles generally accepted at the time, medical necessity justified the treatment in issue. Moreover, certain of the applicant's allegations are not supported by the evidence. This is the case in particular with those relating to what happened on 15 January 1980 (see paragraph 27 above) and the extent of the isolation. 84. No violation of Article 3 (art. 3) has thus been shown».

⁷⁹⁰ Dà questa valutazione A. CASSESE, *I diritti umani oggi* cit., pp. 180-181.

⁷⁹¹ Cfr. A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, cit., pp. 181.

⁷⁹² Un trattamento degradante può essere determinato da una concomitanza di cause: si pensi al carcere affollato, mancanza di servizi igienici e il permanere dei detenuti nelle loro celle 24 ore/24).

⁷⁹³ Cfr. *caso Irlanda vs. Regno Unito*: «l'affermazione secondo cui la gran parte delle condanne fossero basate su confessioni estorte con metodi piuttosto violenti, sarebbero utilizzati come prova a carico dello Stato convenuto, infatti, si evidenzia come in quel particolare momento storico, in cui l'emergenza terroristica colpiva anche altri influenti Paesi in seno al Consiglio d'Europa, l'opinione pubblica e il "senso comune" lo abbiano utilizzato o comunque letto in funzione di elemento a discarico». Così L. PROSPERI, *Articolo 3 CEDU* cit. p. 12.

stato vietato l'acquisto di cibo da cuocere e infine erano stati segnalati maltrattamenti che avevano portato anche alla rottura dei denti (con conseguente ulteriore difficoltà nel potersi alimentare in modo agevole)⁷⁹⁴.

Stessa cosa dicasi per il *caso Indelicato c. Italia*, in cui il ricorrente lamenta di aver perso quattro denti e di non esser stato adeguatamente nutrito durante la sua detenzione a Pianosa.⁷⁹⁵

Un altro caso qualificato come tortura, è quello determinato dall'isolamento eccessivo del detenuto nel braccio della morte cui si aggiungevano i trattamenti inumani di privazione del cibo⁷⁹⁶.

Vi è poi una pratica di tortura opposta a quella della privazione di cibo, ovvero quella dell'alimentazione forzata. La Corte europea ha ritenuta praticabile l'alimentazione forzata quando è finalizzata al mantenimento in vita del prigioniero⁷⁹⁷: si pensi ai casi in cui questi fa, ad esempio, sciopero della fame non per ragioni legate al fine vita, ma per ragioni di protesta⁷⁹⁸.

⁷⁹⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, Caso Labita contro Italia (Application no. 26772/95), Judgment Strasbourg 6 April 2000 in <http://hudoc.echr.coe.int/>, pp.7, 12 e 47.

⁷⁹⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, *affaire Indelicato c. Italie* - (Requête n° 31143/96) – *arrêt*, Strasbourg 18 octobre 2001 in <http://hudoc.echr.coe.int/>, p. 15 In generale sul problema cfr. E. NICOSIA, *Il c.d. 41-bis è una forma di tortura o trattamento crudele, inumano o degradante?*, in *Riv.it.dir e proc.pen.*, 2009, pag. 1240 e ss.

⁷⁹⁶ Caso *Ilasku, Ivantoc, Lesco e Petrov Popa c. Moldavia e Russia* 8 luglio 2004. Cfr. sul punto A. SCUTELLARI, *Il divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti*, p. 546: « 207. The cells had no natural light. During the first few weeks they were not permitted to receive visits from their families or lawyers. Later permission was granted on a discretionary basis for visits by their families and they began to receive parcels, albeit at irregular intervals. They were often unable to eat the food sent by their families because it had become spoiled during the searches carried out for security reasons. They were not permitted to receive or send mail, and were unable to speak to their lawyers. (...)438. As regards the applicant's conditions of detention while on death row, the Court notes that Mr Ilascu was detained for eight years, from 1993 until his release in May 2001, in very strict isolation: he had no contact with other prisoners, no news from the outside - since he was not permitted to send or receive mail - and no right to contact his lawyer or receive regular visits from his family. His cell was unheated, even in severe winter conditions, and had no natural light source or ventilation. The evidence shows that Mr Ilascu was also deprived of food as a punishment and that in any event, given the restrictions on receiving parcels, *even the food* he received from outside was often unfit for consumption. The applicant could take showers only very rarely, often having to wait several months between one and the next. On this subject the Court refers to the conclusions in the report produced by the CPT following its visit to Transdnistria in 2000 (see paragraph 289 above), in which it described isolation for so many years as indefensible. The applicant's conditions of detention had deleterious effects on his health, which deteriorated in the course of the many years he spent in prison. Thus, he did not receive proper care, having been deprived of regular medical examinations and treatment (see paragraphs 258 to 260, 262, 263, and 265 above) and dietetically appropriate meals. In addition, owing to the restrictions on receiving parcels, he could not be sent medicines and food to improve his health».

⁷⁹⁷ CFR. Art. 2 cit., in S. BARTOLE; P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit. in particolare p. 59. Si segnala invece in questa sede il *caso Rappaz c. Svizzera* (n. 73175/10 del 26/3/2013 in http://hudoc.echr.coe.int) nel quale la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si è pronunciata sull'ammissibilità dell'alimentazione forzata nei confronti di un detenuto in sciopero della fame. In particolare la Corte ha dichiarato inammissibile, in quanto manifestamente infondato, il ricorso del sig. Rappaz, il quale, avendo intrapreso uno sciopero della fame per protestare contro la condanna ricevuta e per chiedere la legalizzazione della cannabis in Svizzera, aveva adito la Corte lamentando la violazione degli artt. 2 e 3 Cedu da parte delle autorità svizzere. Nella sentenza del 26 marzo 2013 la Corte ha rilevato innanzitutto come lo sciopero della fame intrapreso dal detenuto non fosse motivato dalla volontà di mettere fine alla propria esistenza, bensì dalla volontà di fare pressione sulla autorità nazionali. Nel caso di specie non si trattava quindi di valutare se le autorità svizzere avessero violato il diritto del sig. Rappaz a decidere in che modo e in che momento porre fine alla propria vita, come avverrebbe invece nell'ambito di applicazione dell'art. 8 della Cedu, la cui rilevanza viene quindi espressamente esclusa. Nel caso di specie la Corte ha ritenuto che le autorità svizzere avessero seguito adeguatamente l'evolversi della situazione, intervenendo anche con diverse misure volte proprio a tutelare la vita del sig. Rappaz e che pertanto dovesse escludersi la violazione dell'art. 2. Afferma infatti in un passaggio della sentenza: «quando un detenuto ha iniziato uno sciopero della fame, le conseguenze che questo può avere sulle sue condizioni di salute non comportano una violazione della Convenzione dal momento in cui le autorità nazionali abbiano debitamente prese in considerazione e gestito la situazione. Ciò è particolarmente vero quando la persona rifiuta ancora di mangiare, nonostante il deterioramento della sua salute». (Traduzione dell'autrice). Il ricorso è stato respinto anche sotto il profilo dell'articolo 3. Con riferimento all'alimentazione forzata di un detenuto in sciopero della fame la Corte ha ricordato innanzitutto che «trattandosi di una misura che è una necessità terapeutica sulla base dei principi consolidati della medicina, non può in linea di principio essere considerato un trattamento

Ma se è l'alimentazione forzata è trasformata in forma di punizione, perché perpetrata con metodi particolarmente crudeli, assume allora i caratteri di una vera e propria tortura⁷⁹⁹.

Si pensi al caso di alimentazione forzata di cibo nei confronti di persona legata e immobilizzata, realizzata attraverso l'introduzione di un tubo di gomma nella bocca tenuta aperta con apposito strumento; in questo caso, infatti, le particolari modalità con cui l'alimentazione forzata è praticata (lo strumento apri bocca utilizzato - *mouth widener* - aveva provocato enormi sofferenze), la dimostrata non necessità di questo trattamento per salvare la vita della vittima (in sciopero della fame) e l'assenza delle dovute garanzie procedurali, concorrevano a delineare la fattispecie di tortura⁸⁰⁰.

2.2. Le violazioni del diritto al cibo monitorate dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti

Quando il *diritto al cibo adeguato* è collegato a una delle libertà garantite dalla CEDU, la conseguente tecnica di tutela è quella giurisdizionale della Corte europea dei diritti dell'Uomo, davanti alla quale può ricorrere qualunque persona lamenti una violazione dei diritti in essa tutelati

inumano o degradante» (Traduzione dell'autrice). Nello specifico la Corte ha ritenuto che nel caso del sig. Rappaz erano rispettate le condizioni necessarie per legittimare tale pratica e che sussistevano garanzie procedurali adeguate e modalità di esecuzione tali da non integrare trattamenti vietati ai sensi dell'art. 3 Cedu.

⁷⁹⁸ In generale la *Dichiarazione di Tokio* della WMA (*World Medicin Association*) vieta l'utilizzo dell'alimentazione forzata, quando il detenuto che sceglie di non alimentarsi sia capace e consapevole della propria scelta Art. 6 «Where a prisoner refuses nourishment and is considered by the physician as capable of forming an unimpaired and rational judgment concerning the consequences of such a voluntary refusal of nourishment, he or she shall not be fed artificially. The decision as to the capacity of the prisoner to form such a judgment should be confirmed by at least one other independent physician. The consequences of the refusal of nourishment shall be explained by the physician to the prisoner».

⁷⁹⁹ Caso *Nevmerzhitsky c. Ucraina*, 5 aprile 2005. Cfr. sul punto A. SCUTELLARI, *Il divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti*, p. 555, in hudoc.echr.coe.int.

⁸⁰⁰ Caso *Nevmerzhitsky c. Ucraina*, 5 aprile 2005, in cui si descrive la procedura: «2. The procedure for force-feeding a detainee refusing to take food 2.1. Force-feeding shall be administered in the presence of one of the administrators of the institution, the doctor, a member of the medical staff and the necessary number of junior inspectors. Before beginning the force-feeding, the doctor shall explain to the detainee the risks that threaten his/her health and the necessity of taking food. If the detainee refuses the force-feeding, he/she can be handcuffed, and the junior inspectors shall hold him in such a position as is necessary for this procedure. The force-feeding shall be conducted by a member of the medical staff under the doctor's supervision, taking into account all the measures necessary to avoid possible injuries and accidents. In the course of this procedure the mouth of the detainee shall be opened and held open by a mouth-widener (роторозширювач). A medical tube with a funnel on the free end, cooled down after having been boiled, but soft, has to be placed through the mouth opening and the pharynx into the alimentary canal (oesophagus). In the course of this procedure the doctor has to make sure that the tube does not get into the trachea. If the position of the tube is correct the member of the medical staff shall pour into the can a small quantity of cooled boiled water and then the food. 2.2. The medical staff must have with them the necessary medical supplies and medicines for providing emergency medical aid in the event of injuries that might occur in the course of force-feeding. 2.3. If the state of health of the detainee on hunger strike improves, the force-feeding shall be suspended and this shall be noted in the medical file of the detainee; a reasoned conclusion shall be drawn up by a doctor"»; e più avanti si afferma la configurabilità del procedimento come tortura: «97. As to the manner in which the applicant was fed, the Court assumes, in view of the submissions of the parties, that the authorities complied with the manner of force-feeding prescribed by decree (see paragraph 62 above). However, in themselves the restraints applied – handcuffs, a mouth-widener (роторозширювач), a special rubber tube inserted into the food channel – in the event of resistance, with the use of force, could amount to torture within the meaning of Article 3 of the Convention, if there is no medical necessity (see paragraph 63 above - restraints in accordance with the European Prison Rules). 98. In the instant case, the Court finds that the force-feeding of the applicant, without any medical justification having been shown by the Government, using the equipment foreseen in the decree, but resisted by the applicant, constituted treatment of such a severe character warranting the characterisation of torture. 99. In the light of the above, the Court considers that there has been a violation of Article 3 of the Convention». Cfr. sul punto A. SCUTELLARI, *Il divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti*, p. 555.

una volta che tutte le possibilità di appello siano state esaurite nello Stato membro⁸⁰¹. Le decisioni della Corte hanno una efficacia immediata negli stati che ne sono parte.

Il *Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti*, invece⁸⁰², è un meccanismo con finalità preventiva che ha per beneficiari coloro che già sono stati privati della libertà e per soggetti passivi del controllo gli Stati contraenti⁸⁰³. Il nostro Paese è stato visitato da tale Comitato sin dal 1992; nei rapporti che ne scaturiscono, ora pubblicati sul sito del Comitato⁸⁰⁴, è ciclica la doglianza del Comitato per le condizioni dei detenuti all'interno di strutture, sovraffollate, la scarsa collaborazione delle autorità e l'assenza, nell'ordinamento italiano, di uno specifico reato di tortura». Rispetto al diritto al cibo, si evincono diversi passaggi in cui questo appare violato, per lo più attraverso comportamenti ascrivibili ai trattamenti disumani o degradanti.

Nel rapporto 2013 ad esempio il Comitato lamenta l'inadeguato accesso al cibo a soggetti in condizione di particolare vulnerabilità, quelli cioè ricoverati in ospedali psichiatrici (segnatamente l'SPDC - Servizio psichiatrico diagnosi e cura dell'ospedale di Milazzo)⁸⁰⁵.

Nel rapporto del 2010, è invece esaminato il diritto al cibo dei migranti respinti in Libia, ai quali, nell'operazione di respingimento del 6 maggio 2009, non era stato fornito cibo e acqua sufficienti⁸⁰⁶. Anche nell'operazione del 1 luglio la CPT rileva che «During the operation, no food

⁸⁰¹ Sulla procedura della Corte europea cfr. *Regolamento della Corte europea dei diritti dell'uomo* del 4 novembre 1998, in vigore dal 1 novembre 1998 e come modificato con l'entrata in vigore il 1° gennaio 2014 del novellato articolo 47 del Regolamento della Corte europea dei diritti umani su www.echr.coe.int.

⁸⁰² Istituito, in seno al Consiglio d'Europa, con l'articolo 1 della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti del 1987.

⁸⁰³ Scopo del Comitato di prevenire quelle violazioni che sarebbero comunque invocabili dinanzi alla Corte Europea di Strasburgo da parte dei singoli individui». Così L. PROSPERI, *Articolo 3 CEDU - Proibizione della tortura* cit., p. 5.

⁸⁰⁴ Cfr. www.cpt.coe.int.

⁸⁰⁵ In un passaggio della relazione si legge che «Whenever a patient is subject to means of mechanical restraint, a trained member of staff should be continuously present in order to maintain the therapeutic alliance and to provide assistance. Such assistance may include escorting the patient to a toilet facility or, in the exceptional case where the measure of restraint cannot be brought to an end in a matter of minutes, helping him/her to consume food». Cfr. Consiglio d'Europa, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 25 May 2012*, Strasbourg, 19 November 2013, p. 51 in www.cpt.coe.int «he patient had been transferred to the Milazzo SPDC from the OPG in November 2011, on the basis of a TSO procedure, and was then continuously restrained to a bed for 17 days. Whenever food was provided, the restraints were partially removed, but, during the entire period, the patient was prevented from going to the toilet; instead, a catheter was placed in his penis and a bucket provided for defecation. According to his medical file, the patient was so weak when all the restraints were removed after 17 days that he was not able to stand up, he fell from the bed, sustaining a fracture of the nose; in addition, he displayed lesions which were indicative of decubitus and suffered from metabolic problems. Shortly after his return to the OPG, his somatic health condition deteriorated even further so that he had to be transferred to the emergency department of the general hospital in Catania.» (Ibidem p. 52).

⁸⁰⁶ «The delegation was unable to interview the migrants pushed back to Libya or, given the authorities' refusal to provide their names, the captains of the Italian vessels involved in the operation. However, reliable information collected by the delegation would indicate that, during the operation, which lasted around 12 hours, the 74 persons on the Guardia di Finanza vessel were provided insufficient water and no food or blankets¹¹; further, physical violence, in particular with kicks, punches and blows with an oar, was allegedly used against a number of migrants by Libyan police at the harbour in Tripoli, to force them to disembark from the two Coast Guard vessels». Così si legge in Consiglio d'Europa, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 to 31 July 2009*, Strasbourg, 28 aprile 2010, p. 14 «La delegazione è stata in grado di intervistare i migranti respinti in Libia o, dato il rifiuto delle autorità di fornire i loro nomi, i capitani delle navi italiane coinvolte nell'operazione. Tuttavia, le informazioni attendibili raccolte dalla delegazione indicherebbe che, durante l'operazione, che è durata circa 12 ore, le 74 persone a bordo della nave della Guardia di Finanza sono stati forniti di acqua insufficiente e nessun cibo o coperte; inoltre, violenza fisica, in particolare con calci, pugni e colpi con un remo, sarebbe stato utilizzato contro un certo numero di migranti da parte della polizia libica al porto di Tripoli, per costringerli a scendere dalle due navi della Guardia

was allegedly provided to the migrants, only water, whereas the Navy states that they did provide food⁸⁰⁷». Il Comitato, inoltre, ricordando che gli Stati parte del Consiglio d'Europa non devono esporre nessuna persona, con le loro azioni, a torture e trattamenti inumani o degradanti, richiama il governo italiano all'attenzione sui rischi reali a cui potrebbero essere esposti i migranti, restituiti alla Libia, i cui centri di detenzione, sulla base di varie fonti internazionali, sono privi di sufficienti posti letto, e nei quali sussiste scarsa igiene, inadeguatezza di cibo, mancanza di assistenza sanitaria e di servizi igienico-sanitari, e infezioni della pelle⁸⁰⁸.

Nello stesso anno il Comitato indica eccessivamente restrittivo il trattamento riservato ai detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41 bis anche sotto il profilo del limitato accesso al cibo: «very strict regulations are applied concerning the constitution of groups of prisoners; group activities, sports activities, telephone conversations and visits by defence counsel (lawyers); supplementary food supplies and the use of personal stoves; food supplies and cleanliness; the use of electric razors; radios and computers (including laptops); parcels; the stamping of checked mail; transfers, etc⁸⁰⁹».

Alcuni di queste problematiche sono state esaminate anche dalla Corte europea, a seguito di ricorsi individuali⁸¹⁰.

2.3. Il diritto al cibo e la Carta sociale europea

Il Trattato sulla *Carta sociale europea*, concluso nel 1961⁸¹¹, sancisce una serie di diritti definiti come sociali ed economici e prevede un meccanismo di controllo per verificare che gli Stati ne rispettino gli obblighi⁸¹². Nonostante molti stati ratificanti la Carta sociale facciano parte dell'Unione europea, non sussiste un processo di adesione di questa alla medesima, in modo analogo a quanto sta avvenendo per l'adesione alla Cedu⁸¹³.

La Carta Sociale europea non riconosce esplicitamente *il diritto al cibo adeguato* ma tutela diritti che, una volta realizzati, assicurerebbero il godimento del diritto ad accedere a un nutrimento adeguato⁸¹⁴: il diritto al lavoro e a una remunerazione equa *ex art.* 4⁸¹⁵, il diritto alla protezione

Costiera». Rispetto a questo episodio il CPT dichiara nel medesimo report: « In addition, it is clearly unacceptable for insufficient water and no food or shelter from the cold to be provided to persons in need».

⁸⁰⁷ *Ibidem* p. 15.

⁸⁰⁸ *Ibidem* p. 24.

⁸⁰⁹ Consiglio d'Europa, Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 14 to 26 September 2008 The Strasbourg, 20 aprile 2010, p. 32.

⁸¹⁰ Cfr. supra par. 3.1.

⁸¹¹ Tale *Carta* fu adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e aperta alla firma il 3 maggio 1996. Entrata in vigore il 1° luglio 1999. Stati Parti al 1° aprile 2013: 33 Stati. La Carta Sociale Europea è stata adottata dal Consiglio d'Europa a Torino, il 18 ottobre 1961 ed è entrata in vigore sul piano del diritto internazionale il 26 febbraio 1965. Stati Parti al 1° aprile 2013: 27. In Italia l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione sono stati dati con legge n. 30 del 9 febbraio 1999. Entrata in vigore per l'Italia: 1° settembre 1999. Sulla Carta sociale cfr. E. STRAZIUSO, *La Carta sociale del Consiglio d'Europa e l'organo di controllo: il Comitato europeo dei diritti sociali*, 2012 in www.gruppodipisa.it; sui 150 anni della Carta cfr. J. LUTHER, *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali. Resoconto del convegno di Milano del 18 gennaio 2013*, in *Opal* 1/2013 (<http://drasd.unipmn.it>); gli atti di tale convegno sono ora pubblicati su: M. D'AMICO, G. GUIGLIA, B. LIBERALI (a cura di), *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali. Atti del convegno del 18 gennaio 2013. Università degli Studi di Milano*, Napoli, Esi 2013.

⁸¹² Sull'adattamento delle norme della Carta nel diritto italiano cfr. G. GUIGLIA, *La rilevanza della carta sociale europea nell'ordinamento italiano: la prospettiva giurisprudenziale*, in www.Federalismi.it, 11/09/2013.

⁸¹³ Sulle criticità di questa lacuna cfr. G. GUIGLIA, *Le prospettive della carta sociale europea in Jus. Rivista di scienze giuridiche* 3/2010, pp. 505-538.

⁸¹⁴ Così. C. GOLAY, *op. cit.*, pp. 200-201.

⁸¹⁵ *Art. 4. Diritto ad un'equa retribuzione*: «Per garantire l'effettivo esercizio del diritto ad un'equa retribuzione, le Parti s'impegnano: 1 - a riconoscere il diritto dei lavoratori ad una retribuzione sufficiente tale da garantire ad essi e alle loro famiglie un livello di vita dignitoso; 2 - a riconoscere il diritto dei lavoratori ad un tasso retributivo maggiorato per le ore di lavoro straordinario ad eccezione di alcuni casi particolari; 3 - a riconoscere il diritto, dei lavoratori maschi e

sociale *ex art.* 12⁸¹⁶, all'assistenza sociale e a ogni tipo di aiuto che sia «necessario per prevenire, eliminare o alleviare lo stato di bisogno personale e familiare» (art. 13)⁸¹⁷. A queste disposizioni va aggiunto anche l'art. 8, che riconosce alla lavoratrice madre il diritto di allattare il proprio figlio⁸¹⁸.

A differenza delle norme della Cedu, direttamente azionabili dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, le norme tutelate nella *Carta Sociale* non sono oggetto di controllo giurisdizionale da parte della Corte stessa, ma sono sottoposte al meccanismo di controllo internazionale di natura paragiurisdizionale del c.d. Comitato di quindici esperti indipendenti (dal 1999 denominato "Comitato europeo dei diritti sociali")⁸¹⁹.

femmine a parità di salario per un lavoro di pari valore; 4 - a riconoscere il diritto di tutti i lavoratori ad un ragionevole periodo di preavviso nel caso di cessazione del lavoro; 5 - ad autorizzare trattenute sui salari solo alle condizioni e nei limiti stabiliti dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale, ovvero da convenzioni collettive o sentenze arbitrali. L'esercizio di questi diritti deve essere garantito sia da convenzioni collettive liberamente concluse sia da meccanismi legali di determinazione dei salari, sia in ogni altro modo conforme alle condizioni nazionali».

⁸¹⁶ *Art. 12. Diritto alla sicurezza sociale:* « Per garantire l'effettivo esercizio del diritto alla sicurezza sociale, le Parti s'impegnano: 1 - a stabilire o a mantenere un regime di sicurezza sociale; 2 - a mantenere il regime di sicurezza sociale ad un livello soddisfacente almeno uguale a quello richiesto per la ratifica del Codice europeo di sicurezza sociale; 3 - ad adoperarsi per elevare progressivamente il livello del regime di sicurezza sociale; 4 - a prendere provvedimenti, mediante la conclusione di adeguati accordi bilaterali o multilaterali o con altri mezzi, fatte salve le condizioni stabilite in tali accordi, per garantire: a) la parità di trattamento tra i cittadini di ciascuna delle Parti ed i cittadini delle altre Parti per quanto concerne i diritti alla sicurezza sociale, ivi compresa la conservazione dei vantaggi concessi dalle legislazioni di sicurezza sociale, a prescindere dagli spostamenti che le persone tutelate potrebbero effettuare tra i territori delle Parti; b) l'erogazione, il mantenimento ed il ripristino dei diritti alla sicurezza sociale con mezzi quali la totalizzazione dei periodi di contribuzione o di lavoro compiuti secondo la legislazione di ciascuna delle Parti».

⁸¹⁷ *Art. 13. Diritto all'assistenza sociale e medica:* «Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto all'assistenza sociale e medica, le Parti s'impegnano: 1 - ad accertarsi che ogni persona che non dispone di risorse sufficienti o che non è in grado di procurarsi tali risorse con i propri mezzi o di riceverli da un'altra fonte, in particolare con prestazioni derivanti da un regime di sicurezza sociale, possa ottenere un'assistenza adeguata e, in caso di malattia, le cure di cui necessita in considerazione delle sue condizioni; 2 - ad accertarsi che le persone che beneficiano di tale assistenza non subiscano in ragione di ciò, una diminuzione dei loro diritti politici o sociali; 3 - a prevedere che ciascuno possa ottenere mediante servizi pertinenti di carattere pubblico o privato, ogni tipo di consulenza e di aiuto personale necessario per prevenire, eliminare o alleviare lo stato di bisogno personale e familiare; 4 - ad applicare, a parità con i loro concittadini, le disposizioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 del presente articolo ai cittadini delle altre Parti che si trovano legalmente sul loro territorio in conformità con gli obblighi assunti ai sensi della Convenzione europea di assistenza sociale e medica firmata a Parigi l'11 dicembre 1953».

⁸¹⁸ *Art. 8. Diritto delle lavoratrici madri ad una tutela:* « Per garantire l'effettivo esercizio del diritto delle lavoratrici madri ad una tutela, le Parti s'impegnano: 1 - a garantire alle lavoratrici prima e dopo il parto, un periodo di riposo di una durata totale come minimo di quattordici settimane, sia con un congedo retribuito sia mediante adeguate prestazioni di sicurezza sociale o con fondi pubblici; 2 - a considerare illegale la notifica di licenziamento ad una donna da parte di un datore di lavoro nel periodo compreso tra il momento in cui la donna comunica la sua gravidanza al datore di lavoro e la fine del suo congedo di maternità, o ad una data tale che il termine di preavviso scada in detto periodo; 3 - a garantire che le madri che allattano i figli possano usufruire a tal fine di pause sufficienti; 4 - a regolamentare il lavoro notturno delle donne incinte, di quelle che hanno recentemente partorito o che allattano i figli; 5 - a vietare l'impiego di donne incinte o che hanno recentemente partorito o che allattano i loro figli, in lavori sotterranei nelle miniere ed in ogni altro lavoro a carattere pericoloso, insalubre o faticoso, ed a prendere adeguate misure per proteggere i diritti di queste donne in materia di lavoro». Tale disposizione implica «la garanzia che le madri che allattano i propri figli possano usufruire a tal fine di pause sufficienti (§3); la disciplina del lavoro notturno delle donne incinte, di quelle che hanno recentemente partorito o che allattano (§4); il divieto di impiegare donne incinte, o che hanno recentemente partorito o che allattano, in lavori in miniera ed in ogni altro lavoro a carattere pericoloso, insalubre o faticoso (come l'esposizione al piombo, al benzene, alle radiazioni ionizzanti, ad alte temperature o alle vibrazioni o, ancora, ad agenti virali), e l'assunzione di misure adeguate per tutelare i diritti di queste donne in materia di lavoro (§5)». Così G. Guiglia, *L'eguaglianza tra donne e uomini nella carta sociale europea* in AIC 4/2011 (www.aic.it), pp. 6-7. Si evince, pertanto, che tale disposizione tutela il diritto della madre (solo della madre lavoratrice non di quella disoccupata o inoccupata) ad allattare, non anche il diritto del neonato ad essere allattato.

⁸¹⁹ Tale sistema di controllo si basa essenzialmente sui rapporti che gli Stati devono fare ogni due anni per i diritti che costituiscono il c.d. nocciolo duro della Carta e ogni quattro anni per le altre disposizioni. Si ricorda che la Carta sociale europea è un trattato "à la carte" nel senso che, a parte le norme che ne costituiscono lo zoccolo duro, gli Stati possono

Le caratteristiche della Carta è tale da rendere potenzialmente riconoscibile il diritto al cibo adeguato in via interpretativa, ma al momento non si registrano casi giudiziari del genere: la dottrina⁸²⁰, infatti, passando in rassegna i reclami collettivi del Comitato europeo, ha evidenziato che nessuno di questi si occupa di diritto all'alimentazione, mentre molti concernono il diritto all'abitazione o alla salute.

Tale circostanza non significa che il diritto al cibo adeguato non abbia alcuna *chance* di "cittadinanza" nel sistema europeo di tutela dei diritti sociali, ma semplicemente che al momento non vi è stata ancora l'occasione per un suo riconoscimento.

2.4. "Il cibo è il nostro più fondamentale bisogno e diritto": la svolta della ris. n. 1957/2013

Nonostante l'interpretazione della giurisprudenza e le riflessioni della dottrina abbiano consentito di individuare i fondamenti del diritto al cibo adeguato anche su scala europea, l'assenza, nell'ordinamento del Consiglio d'Europa, di riferimenti espliciti al diritto al cibo adeguato, soprattutto in considerazione della tutela approntata, da tempo, da altri sistemi regionali, rischiava di divenire sempre più eclatante.

Ecco perché la Risoluzione *La sicurezza alimentare: una sfida permanente che riguarda tutti* dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa⁸²¹ rappresenta una importante e oramai dovuta apertura dell'ordinamento del Consiglio d'Europa a un diritto che rischiava di essere "nuovo" solo per i cittadini europei⁸²².

Pur trattandosi di un semplice atto di indirizzo, che non ha valore legale vincolante per gli Stati,⁸²³ tale atto è egualmente rilevante, non solo perché emanato dall'organo politico del Consiglio, ma soprattutto perché ha introdotto il concetto di diritto al cibo adeguato nel vocabolario europeo. Inoltre, la Corte europea dei diritti dell'uomo, che tiene normalmente conto degli indirizzi dell'Assemblea (organo competente ad eleggere i medesimi giudici di Strasburgo), potrà d'ora innanzi avvalersi anche di questo nuovo orientamento nello svolgimento delle sue funzioni ed eventualmente interpretare la Carta in modo evolutivo anche alla luce di questo diritto "nuovo"⁸²⁴.

Che si tratti di un atto normativo "nuovo" all'interno dell'ordinamento del Consiglio d'Europa lo si desume anche dall'*incipit* della risoluzione, ove non si richiama nessun precedente giudiziario (come spesso accade in altri atti dell'Assemblea parlamentare) ma solo normativa onusiana, tra cui la *Dichiarazione sugli Obiettivi del Millennio*⁸²⁵ e il *Processo di Kyoto 2*⁸²⁶. Non

decidere a quali diritti dare la loro adesione. Su tali rapporti veglia il Comitato, che è il solo organo abilitato a constatare la violazione delle disposizioni della Carta da parte degli Stati; qualora gli Stati non si adeguino spontaneamente alle disposizioni della Carta, si può arrivare al punto in cui il Comitato dei Ministri può adottare una raccomandazione che esiga dagli Stati di dar seguito alle conclusioni del Comitato di esperti.

⁸²⁰ Cfr. C. GOLAY, *op. cit.*, 211-213, in particolare p. 213 nota 875.

⁸²¹ Si ricorda che tale Assemblea è un organo del Consiglio d'Europa e non va confusa con il Parlamento Europeo, istituzione dell'Unione Europea. L'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, formata dai membri dei parlamenti nazionali degli Stati aderenti, rappresenta le forze politiche degli stessi, discute dei problemi internazionali, in particolare i problemi sociali e le questioni di politica internazionale, e determina un ruolo propulsivo all'interno del Consiglio d'Europa e dei suoi organi, Corte inclusa. Come noto il ruolo più rilevante dell'Assemblea è quello della nomina dei giudici di Strasburgo (ex art. 22 CEDU).

⁸²² Le riflessioni espresse in questo paragrafo sono una rielaborazione di M. BOTTIGLIERI, *Finalmente i cittadini europei hanno diritto al cibo adeguato. Anche le autonomie locali sono tenute a renderlo effettivo? Commento a risoluzione assemblea parlamentare del consiglio d'europa n. 1957/2013 adottata il 3 ottobre 2013*, in *Opal* 1/2014, numero speciale di *Polis working papers* n. 213/2014.

⁸²³ Cfr. *supra* nota 21. Per un primo approfondimento sulle funzioni dell'Assemblea e sull'efficacia dei suoi atti, oltre i siti istituzionali, cfr. F. B. ROHMER – H. KLEBES, *cit.*, pp. 56-69.

⁸²⁴ Si ricorda che con la sua giurisprudenza, la Corte europea dei diritti dell'Uomo ha rigettato di concepire la Convenzione come uno strumento statico, ma ha adottato un'interpretazione evolutiva e dinamica della medesima, in modo da poter garantire una tutela dei diritti che sia "effettiva" (come proclamato nel preambolo) e non teorica. Ed è per questo che la Convenzione è considerata "strumento vivente".

⁸²⁵ Sui *Millennium Goals* cfr. Par. 1 *del cap. 1*.

vi sono richiami a precedenti atti normativi europei nemmeno nel rapporto allegato alla risoluzione⁸²⁷ in cui si fa riferimento prevalentemente a documenti non “europei” e segnatamente: le principali Carte internazionali onusiane che tutelano il diritto al cibo adeguato⁸²⁸, i documenti della FAO e dello Speciale Relatore sul diritto al cibo, le Carte elaborate dal sistema interamericano e africano, nonché le Costituzioni che già riconoscono il diritto al cibo adeguato in modo esplicito⁸²⁹. Gli unici due riferimenti a precedenti atti del Consiglio d’Europa (richiamati peraltro in via marginale) sono costituiti da un generico richiamo alla Carta sociale⁸³⁰ e da una citazione delle conclusioni del Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa dopo una sua visita di monitoraggio in Spagna⁸³¹.

Meraviglia l’assenza di riferimenti alla giurisprudenza della Corte europea sugli artt. 2, 3, 8 e 9 della Convenzione⁸³², quasi come se la risoluzione non avesse voluto affrontare *il diritto al cibo adeguato anche dal punto di vista delle libertà; invece le interazioni tra diritti civili e sociali insite nel diritto al cibo adeguato emergono sia da alcune Costituzioni⁸³³, sia dalle riflessioni della dottrina⁸³⁴.*

Vi è invece un ampio riferimento del rapporto alla normativa unionale in materia di sicurezza alimentare⁸³⁵.

Sulla base di questa ricognizione sul background del diritto al cibo adeguato, lo Speciale relatore ha evidenziato due dati essenziali:

Il primo, ripreso nel testo finale della Risoluzione stessa, consiste nella qualificazione del diritto al cibo come “diritto fondamentale”: «Il cibo è il bisogno più fondamentale e dunque anche il diritto più fondamentale (*Food is our most basic need and right*⁸³⁶)

Il secondo elemento evidenziato è l’avvertita necessità di una maggiore omogeneità nella protezione nazionale del diritto al cibo adeguato da parte degli Stati parte del Consiglio d’Europa: «Anche se il diritto al cibo è stato riconosciuto a livello internazionale, regionale e nazionale, troppi membri rifiutano ancora di riconoscere l’applicabilità di tale diritto. Ciò significa che il diritto all’alimentazione è protetto in modo diseguale dalle autorità nazionali. Credo che tutti gli Stati membri del Consiglio d’Europa dovrebbero riconoscere l’esecutività del diritto al cibo nella loro

⁸²⁶ Kyoto2 è un quadro di riferimento per un nuovo accordo sul clima nell’ambito della Convenzione sui cambiamenti climatici (Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici o UNFCCC), destinato a sostituire il protocollo di Kyoto oltre il 2012. Cfr. sul punto www.kyoto2.org.

⁸²⁷ Cfr. COMMITTEE ON SOCIAL AFFAIRS, HEALTH AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT - Rapporteur: Mr Fernand BODEN, Luxembourg, Group of the European People's Party, *Doc. 13302 - 13 September 2013. Food security – a permanent challenge for us all. Report 1*

⁸²⁸ Per i testi delle principali carte internazionali di tipo universale che tutelano il diritto al cibo cfr. *supra* par. 2 nota 2,3,4.

⁸²⁹ Cfr. *supra* cap. 5.

⁸³⁰ Cfr. nota n. 9 p. 6 del *Doc. 13302 - 13 September 2013. Food security – a permanent challenge for us all. Report 1* cit.

⁸³¹ Cfr. nota 11 p. 6 del *Doc. 13302 - 13 September 2013. Food security – a permanent challenge for us all. Report 1*, cit. Cfr. N. MUIŽNIEKS, Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Report Following his visit to Greece, from 28 January to 1 February 2013*; in realtà, il rapporto dell’Assemblea parlamentare cita tale relazione del Commissario europeo per i diritti umani così come esposto in due articoli: The International Herald Tribune – “More children in Greece are going hungry” (17 April 2013) e “Spain recoils as its hungry forage trash bins for a next meal” (24 September 2012).

⁸³² Cfr. *supra* par. 1.1. del cap. 6.

⁸³³ Si pensi all’art. 35.2 della Costituzione sudafricana: «Tutti coloro che sono detenuti, tra cui ogni prigioniero condannato, hanno il diritto ... a condizioni di detenzione che siano coerenti con la dignità umana, di cui almeno la fornitura, a spese dello Stato, di un alloggio adeguato, cibo, articoli di lettura e cure mediche».

⁸³⁴ Cfr. le riflessioni di Amartya Sen *supra* cap. 5 par. 6.

⁸³⁵ Cfr. *Doc. 13302 - 13 September 2013. Food security – a permanent challenge for us all. Report 1* cit., pp. 9-14.

⁸³⁶ Cfr. *Doc. 13302 - 13 September 2013. Food security – a permanent challenge for us all. Report 1* cit., nonché paragrafo 2 (Il cibo – diritto fondamentale) nonché Ris. n. 1957/2013, pp. 5-6.

legislazione e dovrebbero rispettare pienamente gli obblighi internazionali per proteggere correttamente questo “diritto umano fondamentale”»⁸³⁷.

Una volta esplicitata la natura di diritto fondamentale del diritto al cibo adeguato, la risoluzione n. 1957/2013, elencando gli obiettivi che devono porsi gli Stati per renderlo effettivo, ne descrive in qualche modo gli stessi contenuti⁸³⁸.

Si tratta di misure che, in via trasversale, toccano questioni di diritto agrario, diritto dell’ambiente, diritto dei consumatori, diritto alla salute, diritto allo sviluppo dei popoli, questioni di regolazione:

1. Con riguardo alla produzione del cibo, l’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa raccomanda agli Stati membri di prendere misure che garantiscano la produzione sostenibile delle derrate alimentari. Con tale indirizzo il Consiglio d’Europa sembra sottolineare l’importanza della c.d. “agroecologia” ovvero l’applicazione dei principi ecologici alla produzione di alimenti (oltre che di carburante, fibre e farmaci nonché alla gestione di agrosistemi)⁸³⁹.

2. Con riguardo a un consumo più responsabile del cibo, l’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa raccomanda agli Stati membri di prendere misure che garantiscano un consumo del cibo che eviti gli sprechi; a tal fine si raccomandano interventi di educazione a un’alimentazione adeguata tali da favorire l’acquisizione di sane abitudini alimentari (i c.d. stili di vita) anche nell’intento di ridurre il più possibile il problema del sovrappeso e dell’obesità, problema che in Europa continua a guadagnare terreno e che fa da “contrappeso” ai problemi di sottoalimentazione dei Paesi del c.d. Terzo mondo⁸⁴⁰.

3. Con riguardo alla sicurezza degli alimenti, l’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa raccomanda agli Stati membri di prendere misure che garantiscano la sicurezza sanitaria degli alimenti, intensificando i controlli alimentari tesi ad evitare le frodi, aumentando il sostegno alla ricerca indipendente sui rischi alimentari, soprattutto relativamente agli OGM, e migliorando la regolazione sulle bevande energetiche per minori. Attraverso questo indirizzo il Consiglio sembra porre l’accento sul concetto di “diritto al cibo sicuro”⁸⁴¹, richiamando così la consolidata legislazione alimentare dell’Unione europea⁸⁴².

4. Con riguardo all’accessibilità economica al cibo, l’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa raccomanda agli Stati membri di prendere misure che la garantiscano. Il tema

⁸³⁷ Cfr. *Doc. 13302 - 13 September 2013. Food security – a permanent challenge for us all. Report I* cit. p. 6; traduzione a cura dell’autrice. È interessante notare che il *diritto al cibo* è definito “fundamental human right” ovvero un “diritto umano fondamentale” (cioè né solo “diritto umano” né solo “diritto fondamentale”).

⁸³⁸ Per una prima riflessione sugli obiettivi di questa risoluzione: cfr. J. LUTHER, *Le scienze e le norme dell’alimentazione in una umanità in crescita* in P. MACCHIA (a cura di) *La persona e l’alimentazione* cit.

⁸³⁹ Per un approfondimento sul contributo che l’agroecologia può apportare alla teoretica del “diritto al cibo adeguato” cfr. O. DE SCHUTTER, *Agroecology and the Right to Food. Report presented at the 16th Session of the United Nations Human Rights Council - A/HRC/16/49*, 20 December 2010.

⁸⁴⁰ Nel periodo 2010-2012 il numero delle persone sottnutrite è stato di 868 milioni (circa il 12,5% della popolazione mondiale, un individuo su otto) Di queste, 852 milioni vivono nei Paesi in Via di Sviluppo (PVS). A questi 852 milioni di persone affamate nei Paesi del Sud del mondo, fanno da contrappeso, nell’altra parte del mondo, circa un miliardo di persone sovrappeso. Su questi dati cfr. *supra* Introduzione.

⁸⁴¹ Per una riflessione più ampia sulle caratteristiche del diritto al cibo sicuro nel diritto internazionale cfr. C. RICCI, *Il diritto a un cibo sicuro nel diritto internazionale. Spunti di riflessione*, Roma, Aracne editrice, 2012.

⁸⁴² Il diritto dell’alimentazione ha il compito di studiare le regole di produzione, trasformazione, distribuzione, commercializzazione e circolazione degli alimenti, incluse le norme di carattere sanzionatorio. Si ritiene che la legislazione alimentare dell’Unione europea, che si fonda sul *Regolamento (ce) n. 178/2002 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*, costituisca il sistema di tutela più avanzato in materia, rappresentando sovente il modello a cui si ispirano anche altre organizzazioni internazionali regionali. Per un quadro sul diritto dell’alimentazione europea, cfr. L. COSTATO – F. ALBISINNI, *European Food Law*, Padova, 2012.

dell'accessibilità rappresenta il cuore del diritto al cibo adeguato: come già evidenziato⁸⁴³, il cibo è "accessibile", in senso economico, quando i costi finanziari personali o familiari connessi alla sua acquisizione sono a un livello tale che il raggiungimento e la soddisfazione di altri bisogni fondamentali (salute, istruzione, abitazione) non siano minacciati o compromessi. Garantiscono ad esempio l'accessibilità economica al cibo un reddito dignitoso o l'accesso alla terra e agli altri mezzi di produzione. Nell'intento di perseguire tali finalità, la risoluzione n. 1957/2013 richiede di favorire un miglior accesso alla piccola proprietà fondiaria, di migliorare le tecniche di conservazione e soprattutto rafforzare i meccanismi di solidarietà sociale, non solo in Europa ma anche a livello di cooperazione internazionale, che va potenziata soprattutto se rivolta ai gruppi particolarmente vulnerabili dei PvS⁸⁴⁴.

5. Con riguardo ai meccanismi di regolazione, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa raccomanda agli Stati membri di riconoscere nella propria legislazione l'esigibilità del diritto fondamentale al cibo adeguato come pure del diritto fondamentale all'acqua⁸⁴⁵; a tal fine si ritiene necessario armonizzare in tutt'Europa il principio di precauzione anche con riferimento al diritto al cibo, sostenere gli sforzi delle agenzie delle Nazioni Unite (l'Organizzazione Mondiale del Commercio - OMC e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico - OCSE) per proteggere gli alimenti contro la speculazione finanziaria, contenere la volatilità dei prezzi degli alimenti di base, costituire riserve alimentari di livello nazionale o regionale.

Le misure che l'Assemblea raccomanda agli Stati ai fine di una attuazione del diritto al cibo adeguato sono pertanto di diversa natura: riguardano la produzione, il consumo, la sicurezza, l'accessibilità degli alimenti e la regolazione del diritto al cibo.

In realtà, si tratta di misure che includono sia questioni di diritto dell'alimentazione sia tematiche relative al diritto all'alimentazione, sia aspetti di sicurezza alimentare, sia di sovranità alimentare.

A dispetto del titolo medesimo della risoluzione, che si limita ad evocare la sola "sicurezza alimentare", il tenore dell'intera disposizione è tale da far ritenere che il suo oggetto sia molto più ampio di quello dichiarato: altrimenti mai si sarebbe potuto disquisire della natura "fondamentale" del diritto al cibo o arrivare a richiedere che la legislazione degli Stati-parte rendesse effettivo e giustiziabile il diritto al cibo adeguato.

La risoluzione dell'Assemblea parlamentare costituisce *soft law*. Tuttavia per dare maggiore effettività a tali orientamenti, è necessario che i singoli Paesi li recepiscano nel contesto normativo nazionale, con lo strumento di una costituzionalizzazione del diritto al cibo o con una legge-quadro⁸⁴⁶ o attraverso la realizzazione del tanto dibattuto (in Italia) "Testo unico sul diritto alimentare"⁸⁴⁷, nel quale una tutela esplicita del diritto al cibo adeguato potrebbe costituire uno dei principi costitutivi.

⁸⁴³ Cfr. *supra* Introduzione, par. 2.2. Per gli aspetti storici cfr. *supra* cap. 2.

⁸⁴⁴ Sul concetto di cooperazione internazionale allo sviluppo cfr. M. VELLANO, *Cooperazione internazionale allo sviluppo* in *Digesto delle discipline pubblicistiche – Aggiornamento*, Torino 2000, pp. 123-136. Quest'ultimo nel tentativo di darne una definizione identifica nel termine *cooperazione* una collaborazione amichevole tra paesi industrializzati e PVS; l'aggettivo *internazionale* indica invece la natura interstatale di tale collaborazione (la quale può esser distinta in multilaterale, bilaterale o decentrata); il termine *sviluppo* resta il più controverso e normalmente è inteso non solo in senso economico ma anche sociale, culturale, politico. Circa gli aspetti organizzativi delle politiche di cooperazione allo sviluppo cfr. D. GALLI – C. GUCCIONE, *La cooperazione con i Paesi in via di Sviluppo*, in S. CASSESE, *Trattato di diritto Amministrativo, Tomo IV – La disciplina dell'economia*, pp. 3649-3684, Milano 2003.

⁸⁴⁵ L'acqua è stata dichiarata diritto umano con la Risoluzione n. 64/292 del 28/7/2010 che riconosce l'accesso ad un'acqua sicura e pulita e all'igiene come un diritto umano (A/RES/64/292). Dopo circa 15 anni di dibattiti sulla scarsità di acqua potabile del pianeta, le Nazioni Unite sono arrivate alla votazione del 28 luglio 2010, alla quale avevano partecipato 163 Paesi (sui 192 che costituiscono l'Assemblea). Dei 163, 122 paesi hanno votato a favore, nessuno contro e 41 si sono astenuti. Tra i paesi che hanno votato a favore c'è anche l'Italia.

⁸⁴⁶ Cfr. sul punto *supra* cap. 5.

⁸⁴⁷ Cfr. sul punto P. BORGHI, *Il progetto di codice di diritto alimentare*, in *Rivista di diritto alimentare* 1/2007.

2.5. Qualificazione del diritto al cibo adeguato nel Consiglio d'Europa e standard di tutela

Nell'ordinamento del Consiglio d'Europa, il cibo è stato ormai qualificato, grazie all'interpretazione autentica di un suo organismo istituzionale, come "diritto umano fondamentale": «Il cibo è il bisogno più fondamentale e dunque anche il diritto più fondamentale *«Food is our most basic need and right»*. Anche se l'organo che ha effettuato questa qualificazione giuridica – l'Assemblea – non è quello competente ad assicurare un'interpretazione autentica del Trattato sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Le sue statuizioni costituiscono tuttavia fonte di orientamento per la Corte di Strasburgo, corte che, peraltro, ha già da tempo riconosciuto il diritto al cibo adeguato in via indiretta⁸⁴⁸, come componente di altri *diritti* esplicitamente garantiti dalla Convenzione. La Corte appare dunque permeabile a interpretare evolutivamente la Convenzione anche alla luce di questa recente risoluzione.

3. L'Unione europea

Anche nell'Unione europea il diritto a un cibo adeguato non è riconosciuto esplicitamente dai Trattati⁸⁴⁹: come si dirà meglio questa organizzazione regionale, infatti, pur avendo istituito una delle più avanzate legislazioni alimentari del mondo⁸⁵⁰, qualifica il cibo come merce, piuttosto che come bisogno vitale, e si occupa dei diritti del consumatore più che dei diritti dell'uomo in quanto tale.

Due sono i filoni principali di approccio alla questione diritto al cibo unionale: secondo il primo⁸⁵¹ le basi del "diritto al cibo adeguato" risiedono nel "diritto materiale europeo", in particolare nel combinato disposto della legislazione alimentare⁸⁵² e della normativa relativa alle politiche di cooperazione internazionale con i Paesi Terzi⁸⁵³.

⁸⁴⁸ Cfr. *supra* par. 2.1. di questo capitolo.

⁸⁴⁹ Il processo di integrazione europea ha avuto inizio con il Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), firmato a Parigi il 18 aprile 1951 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1952, e si è sviluppato con il Trattato istitutivo della Comunità economica europea (CEE) e il Trattato EURATOM, entrambi firmati a Roma il 25 marzo 1957 ed entrati in vigore il 1° gennaio 1958. Questi trattati hanno subito variazioni e modifiche nel corso degli anni ad opera di trattati di revisione, i principali dei quali sono l'Atto Unico Europeo del 1986, il Trattato di Maastricht del 1992, il Trattato di Amsterdam del 1997, il Trattato di Nizza del 2000, il Trattato di Lisbona del 2007. Per un quadro generale sui Trattati e sul diritto dell'Unione europea cfr. G. STROZZI, *Diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale. Dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona*, Torino, Giappichelli, 2009; R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, II ed., Torino, Giappichelli editore, 2010. Per un quadro sul diritto materiale dell'Unione europea cfr. G. STROZZI, *Diritto dell'Unione Europea. Parte speciale*, Torino, Giappichelli, 2010 (in particolare pp. 9 – 61 per quel che riguarda la libera circolazione delle merci, come il cibo). Per un recente commento sulle quattro libertà (dei beni, delle persone e dei servizi, dei capitali e il mercato unico) su cui si basa l'Unione europea cfr. anche C. BARNARD, *The substantive law of the EU. The Four Freedoms*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

⁸⁵⁰ Per una visione comparata del diritto dell'alimentazione cfr. M. FERRARI – U. IZZO, *op. cit.*. Per un *focus* comparativo sul network europeo delle agenzie per la sicurezza alimentare rispetto a quello degli USA cfr. T. BABUSCIO, *Alimenti sicuri e diritto. Analisi di problemi giuridici nei sistemi amministrativi delle autorità per la sicurezza alimentare europee e statunitensi*, Milano, Giuffrè editore, 2005, pp. 35-126 (su "Il network europeo per la sicurezza alimentare") e pp. 127-176 (su "Il network statunitense per la sicurezza alimentare").

⁸⁵¹ J. DESRUTINS., *Existe-t-il un droit communautaire à l'alimentation ? - Mémoire pour le Master II Recherche de droit public - Université Panthéon-Assas Paris II* in www.aidh.org/alimentation, Giugno 2007- Benché in tale ricerca l'autrice rifletta sulle politiche comunitarie, si ritiene che tale interpretazione sia applicabile anche alle attuali politiche "unionali", le quali rappresentano la naturale evoluzione delle precedenti sotto ogni punto di vista, basti ricordare che la giustapposizione parentetica, nelle versioni consolidate dei Trattati sull'Unione, dell'enumerazione dell'articolato precedente a quello consolidato, sia dovuto proprio alla applicabilità della giurisprudenza CGCE, preesistente anche al rinumerato disposto normativo.

⁸⁵² Si ritiene che la legislazione alimentare dell'Unione europea costituisca il sistema di tutela più avanzato in materia, rappresentando sovente il modello a cui si ispirano anche altre organizzazioni internazionali regionali. Per un quadro aggiornato sul diritto dell'alimentazione europea, i cui principi fondamentali sono disciplinati nel *Regolamento (Ce) N.*

Secondo un secondo approccio, il diritto a un cibo sano, sicuro, adeguato è punto di convergenza di principi giuridici fondamentali sanciti dalla Carta di Nizza che in esso si concretizzano: principi come la dignità umana e il rispetto della diversità culturale (artt. 1 e 22), il principio di non discriminazione (art. 21), l'integrità della persona (art. 3)⁸⁵⁴.

Vediamo in che modo è possibile sviluppare queste due argomentazioni, prima di proporre una terza.

3.1. Prima ipotesi: il diritto al cibo come punto di equilibrio tra legislazione alimentare e normativa sulla cooperazione con i Paesi terzi

3.1.1. Le legislazioni alimentari

Agli occhi del legislatore europeo il cibo, in quanto bene suscettibile di valutazione economica, è considerato come una merce. Come tale, esso gode di tutte le prerogative tipiche del mercato interno, in particolare la sua libera circolazione nell'ambito del mercato comune europeo⁸⁵⁵.

È alla luce dei principi generali regolatori del mercato unico europeo che va collocata la legislazione alimentare, che disciplina sia gli interessi del consumatore che del produttore.

Il punto di vista del consumatore di cibo è tutelato con le disposizioni in materia di sicurezza alimentare sia nel senso di *food security* (sicurezza di avere cibo quantitativamente sufficiente) che

178/2002 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, cfr. L. COSTATO - ALBISINI F., *European Food Law*, Padova, Cedam 2012.

⁸⁵³ L'obiettivo delle politiche di cooperazione allo sviluppo è «la lotta alla povertà» (art. 177 TUE) prevalentemente espressa in programmi di aiuto alimentare e umanitario (cfr. ad es. il regolamento (CE) n. 1292/96 del Consiglio relativo alla politica e alla gestione dell'aiuto alimentare e ad azioni specifiche di sostegno alla sicurezza alimentare, come modificato dal reg (CE) n. 1726/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2001 o la Decisione 2000/421/CE del Consiglio relativa alla conclusione, in nome della Comunità europea, della *convenzione sull'aiuto alimentare* del 1999) o di sostegno al raggiungimento degli Obiettivi del Millennio, particolarmente l'obiettivo n. 1: "sradicare la povertà estrema e la fame" (cfr. Risoluzione del Parlamento europeo *sull'azione contro la fame e la povertà* del 24/2/2005). J. DESRUTINS, *op. cit.*, 36-38, osserva che la UE, nel difendere il diritto al cibo nell'ordine giuridico internazionale, esprime al tempo stesso la volontà di riconoscere la lotta alla fame e povertà anche come un proprio obiettivo generale di politica interna.

⁸⁵⁴ Così S. RODOTÀ, *op. cit.*, 129. La *Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea* (2000/C 364/01) è reperibile su www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf. Sul tema dei diritti sociali cfr. il commento di O. DE SCHUTTER, *La garanzia dei diritti e principi sociali nella 'Carta dei diritti fondamentali'* in G. ZAGREBELSKY (cur.) con coordinamento scientifico di S. DELLAVALLE - J. LUTHER, *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma - Bari, Laterza, 2003, 192-220.

⁸⁵⁵ Sulla definizione mercato interno (*single market*) che ha sostituito ormai quella di mercato comune cfr. art. 26.2 Trattato sul Funzionamento Unione Europea che lo definisce: «uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati». Come noto, gli strumenti per realizzare il mercato unico sono quello della integrazione negativa e quello della integrazione positiva 1) Gli strumenti di *integrazione negativa* sono i divieti previsti dai Trattati (specificamente, dal TFUE) in termini chiari e precisi, e dunque dotati di efficacia diretta. Tra questi vi rientrano: il divieto di dazi doganali e di tasse di effetto equivalente; il divieto di restrizioni quantitative e di misure di effetto equivalente; il divieto, nel quadro dei monopoli nazionali di carattere commerciale, di qualsiasi discriminazione fra i cittadini degli Stati membri per quanto riguarda le condizioni relative all'approvvigionamento e agli sbocchi. Principio di integrazione negativa centrale è quello del mutuo riconoscimento, in virtù del quale «ogni prodotto legalmente fabbricato e posto in vendita in uno Stato membro deve essere, in linea di massima, ammesso sul mercato di ogni altro Stato membro» 2) Gli strumenti di *integrazione positiva* sono le misure adottate dalle istituzioni UE, per armonizzare le normative degli Stati membri onde evitare che le differenze tra queste ultime possano pregiudicare l'instaurazione e il buon funzionamento del mercato interno. Cfr. Capo 3. Ravvicinamento delle legislazioni che va dall' art. 114 (ex articolo 95 del TCE) all' art. 117) TFUE.

di *food safety* (sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti, sicurezza tossicologica, sicurezza nutrizionale e sicurezza informativa)⁸⁵⁶.

Dal punto di vista del produttore agricolo, il diritto dell'alimentazione europea si occupa *in primis* di tutte le regole di produzione e commercializzazione che interessano gli alimenti nella sempre più complessa e allungata "catena alimentare"⁸⁵⁷.

La fonte centrale del diritto alimentare europeo è il Reg. 178/2002 del Parlamento e del Consiglio europeo, teso a garantire la sicurezza degli alimenti lungo tutta la filiera che va "dal campo alla tavola". Tale sistema si basa sulla responsabilità primaria degli stessi operatori del settore alimentare e si pone i seguenti obiettivi generali: la protezione della vita e della salute umana; la tutela degli interessi dei consumatori, tenendo conto anche del benessere animale, della salute vegetale e dell'ambiente; la libera circolazione dei prodotti del mercato unico⁸⁵⁸. A tal fine il regolamento istituisce anche un'Autorità europea sulla sicurezza alimentare denominata EFSA⁸⁵⁹. La disciplina europea in materia alimentare è completata dal c.d. *Pacchetto igiene*⁸⁶⁰ (in particolare i regolamenti 852⁸⁶¹, 853⁸⁶² e 854⁸⁶³ del 2004), dal regolamento sui controlli ufficiali sui prodotti di origine animale (reg. (ce) 882/2004⁸⁶⁴), e dal c.d. *pacchetto FIAP* (Food Improvement Agents Package)⁸⁶⁵, costituito dai regolamenti 1331⁸⁶⁶, 1332⁸⁶⁷, 1333⁸⁶⁸, 1334⁸⁶⁹ del 2008 che disciplinano

⁸⁵⁶ Cfr. L. COSTATO - P. BORGHI - S. RIZZIOLI, *op. cit.* p. 3-4. La sicurezza tossicologica va intesa come sicurezza della composizione in sé degli alimenti, senza riferimento a fattori esogeni; quella nutrizionale è intesa quale assenza di svantaggi per il consumatore sul piano nutrizionale. Sicurezza informativa significa adeguata e completa informazione al consumatore in ordine alle caratteristiche dell'alimento, alle sue modalità o quantità di consumo.

⁸⁵⁷ Se fino al XIX secolo l'autoconsumo prevaleva sulla circolazione dei prodotti alimentari, al giorno d'oggi il luogo di consumo del prodotto alimentare è sempre più lontano dal luogo di produzione, di qui la necessità di sorvegliare tutte le fasi che portano l'alimento dal campo alla tavola, ovvero la fase di produzione della materia prima, di conservazione del prodotto (che ne garantisce una sempre più lunga scadenza), di trasporto, di trasformazione, di distribuzione, fino ad arrivare alle norme di carattere sanzionatorio.

⁸⁵⁸ M. GNES, *Alimenti*, in M.P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte speciale - Tomo I, Milano, Giuffrè, 2007, pp 118-156, in particolare p. 135.

⁸⁵⁹ L'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) «è la chiave di volta dell'Unione europea per la valutazione dei rischi relativi alla sicurezza di alimenti e mangimi. L'EFSA, in stretta collaborazione con le autorità nazionali e in aperta consultazione con le parti interessate, fornisce consulenza scientifica indipendente e comunica in maniera chiara su rischi esistenti ed emergenti. L'EFSA è un'agenzia europea indipendente, finanziata dal bilancio dell'UE e operante in modo autonomo dalla Commissione europea, dal Parlamento europeo e dagli Stati membri dell'UE». Cfr. www.efsa.europa.eu/it.

⁸⁶⁰ Sul pacchetto igiene cfr. L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *op. cit.* pp. 387-452.

⁸⁶¹ Regolamento (Ce) 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari in <http://europa.eu.int>.

⁸⁶² Regolamento (Ce) 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale in <http://europa.eu.int>.

⁸⁶³ Regolamento (Ce) 854/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano in <http://eur-lex.europa.eu>.

⁸⁶⁴ Regolamento (Ce) 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali in <http://europa.eu.int>.

⁸⁶⁵ Sul pacchetto FIAP cfr. L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *op. cit.* pp 255 – 386.

⁸⁶⁶ Regolamento (Ce) n. 1331/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 che istituisce una procedura uniforme di autorizzazione per gli additivi, gli enzimi e gli aromi alimentari.

⁸⁶⁷ Regolamento (Ce) N. 1332/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 relativo agli enzimi alimentari e che modifica la direttiva 83/417/CEE del Consiglio, il regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio, la direttiva 2000/13/CE, la direttiva 2001/112/CE del Consiglio e il regolamento (CE) n. 258/97 in <http://eur-lex.europa.eu>.

⁸⁶⁸ Regolamento (ce) n. 1333/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 relativo agli additivi alimentari in <http://eur-lex.europa.eu>.

⁸⁶⁹ Regolamento (Ce) n. 1334/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 relativo agli aromi e ad alcuni ingredienti alimentari con proprietà aromatizzanti destinati a essere utilizzati negli e sugli alimenti e che

produzione, commercializzazione e utilizzo di additivi, aromi ed enzimi alimentari; vi sono infine le norme relative alla sicurezza informativa degli alimenti e segnatamente quelle relative al ravvicinamento della legislazione degli Stati membri in materia di etichettatura e la normativa pubblicitaria (dir. 2000/13/CE),⁸⁷⁰ e il reg. 1924/2006 sulle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite dai prodotti alimentari nonché il reg. (ue) n. 432/2012⁸⁷¹.

Il principio regolatore della materia, anche per l'ordinamento italiano, è certamente il reg. (Ce) 178/2002 i cui *consideranda* indicano quali sono i beni tutelati da questa articolata e sofisticata normativa alimentare⁸⁷²: si fa riferimento al diritto alla salute, ai diritti di informazione dei consumatori, al diritto di libera circolazione di alimenti, nonché al diritto all'ambiente e ai diritti dei lavoratori.

Il diritto alimentare europeo si occupa di assicurarsi che tutte le derrate alimentari che circolano nel mercato unico siano sicure. A tal fine la Commissione fa parte della Commissione del *Codex alimentarius* e dei suoi organi⁸⁷³.

L'obiettivo principale della politica di sicurezza alimentare della Commissione europea è dunque quello di garantire un alto livello di protezione della salute umana, gli interessi dei consumatori relativi al cibo e l'efficace funzionamento del mercato interno. Il principio guida della Commissione, stabilito già nel Libro bianco sulla sicurezza alimentare, consiste nell'applicare una

modifica il regolamento (CEE) n. 1601/91 del Consiglio, i regolamenti (CE) n. 2232/96 e (CE) n. 110/2008 e la direttiva 2000/13/CE (<http://eur-lex.europa.eu>).

⁸⁷⁰ Dir. 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000 relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità.

⁸⁷¹ Regolamento (Ce) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari in <http://eur-lex.europa.eu>. Cfr. V. RUBINO, *Tutela della salute e protezione dei consumatori nella normativa UE sull'etichettatura degli alimenti*, in P. MACCHIA (a cura di), *La persona e l'alimentazione* cit., pp.337-352.

⁸⁷² Così i *Consideranda* del Reg.(Ce) 178/2002: «(1) La libera circolazione di alimenti sicuri e sani è un aspetto fondamentale del mercato interno e contribuisce in maniera significativa alla salute e al benessere dei cittadini, nonché ai loro interessi sociali ed economici. (2) Occorre garantire un livello elevato di tutela della vita e della salute umana nell'esecuzione delle politiche comunitarie. (8) La Comunità ha scelto di perseguire un livello elevato di tutela della salute nell'elaborazione della legislazione alimentare, che essa applica in maniera non discriminatoria a prescindere dal fatto che gli alimenti o i mangimi siano in commercio sul mercato interno o su quello internazionale. (9) Occorre far sì che i consumatori, gli altri soggetti interessati e le controparti commerciali abbiano fiducia nei processi decisionali alla base della legislazione alimentare, nel suo fondamento scientifico e nella struttura e nell'indipendenza delle istituzioni che tutelano la salute e altri interessi. (21) Nei casi specifici in cui vi è un rischio per la vita o per la salute, ma permane una situazione di incertezza sul piano scientifico, 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. (22) La sicurezza degli alimenti e la tutela degli interessi dei consumatori sono fonte di crescente preoccupazione per i cittadini, le organizzazioni non governative, le associazioni professionali, le controparti commerciali internazionali e le organizzazioni commerciali. Occorre far sì che la fiducia dei consumatori e delle controparti commerciali sia garantita attraverso l'elaborazione aperta e trasparente della legislazione alimentare e attraverso interventi adeguati da parte delle autorità pubbliche per informare i cittadini qualora vi siano ragionevoli motivi per sospettare che un alimento comporti un rischio per la salute. (33) Le questioni scientifiche e tecniche riguardanti la sicurezza degli alimenti e dei mangimi stanno diventando sempre più importanti e complesse. L'istituzione di un'Autorità europea per la sicurezza alimentare (in prosieguo: «l'Autorità») dovrebbe rafforzare l'attuale sistema di assistenza scientifica e tecnica che non è più in grado di soddisfare le crescenti esigenze. (37) Dal momento che alcuni prodotti autorizzati dalla legislazione alimentare, quali i pesticidi o gli additivi per i mangimi, possono comportare rischi per l'ambiente o per la sicurezza dei lavoratori, l'Autorità dovrebbe altresì valutare alcuni aspetti legati all'ambiente e alla protezione dei lavoratori in conformità della legislazione pertinente».

⁸⁷³ Tutti i 28 paesi dell'Unione europea sono membri della Commissione del *Codex Alimentarius*. Nel 2003, la Comunità europea ha aderito, condividendo la competenza con i paesi UE a seconda del livello di armonizzazione delle rispettive legislazioni. Anche il *Codex alimentarius*, tuttavia, è uno strumento che incide sulla sicurezza degli alimenti non sul loro accesso: tale documento definisce «quali sono le necessarie condizioni igienico sanitarie per la produzione di alimenti sicuri e adatti al consumo». Così l'art. 2 *Codex alimentarius*, la cui versione italiana è su www.salute.gov.it.

strategia integrata "dalla fattoria alla tavola", che copra tutti i settori della catena alimentare, la produzione primaria (ovvero quella agricola), la produzione alimentare, l'immagazzinamento, il trasporto e la vendita al dettaglio.

Non è dunque l'accesso al cibo da parte di ogni persona l'obiettivo dell'Unione in materia di alimentazione, ma il garantire che il cibo consumato (dai consumatori europei) sia sicuro per la salute umana, per l'interesse del consumatore e per un efficace funzionamento del mercato interno.

Un aspetto di rilievo, ai fine della ricostruzione di un diritto al cibo adeguato su scala europea, è il diritto unionale che riguarda i meccanismi di tutela dell'accesso al cibo accettabile da un punto di vista religioso.

Il *reg (Ce) 1099/2009 relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento*⁸⁷⁴, concede ai cittadini europei di potersi alimentare secondo le proprie regole alimentari religiose.

Tale regolamento, pur perseguendo l'obiettivo principale del benessere animale⁸⁷⁵, riconosce che alcune deroghe possono essere ammesse se fatte nel rispetto della libertà religiosa e di culto⁸⁷⁶.

Il regolamento non entra nei dettagli delle pratiche delle macellazioni rituali, limitandosi a consentirle e a rinviare alla legislazione nazionale la relativa regolamentazione.

Tra i Paesi europei, erano solo sei quelli che avevano elaborato una enunciazione giuridica di macellazione rituale⁸⁷⁷ ora definita come «una serie di atti correlati alla macellazione di animali prescritti da una religione» (art. 2)⁸⁷⁸. Oltre la definizione di macellazione, le ulteriori novità di questo regolamento sono, secondo la dottrina⁸⁷⁹, un'equa considerazione delle esigenze alimentari di ebrei e mussulmani⁸⁸⁰ e controlli più severi per la verifica del personale addetto⁸⁸¹.

⁸⁷⁴ *Regolamento (Ce) N. 1099/2009 del Consiglio del 24 settembre 2009 relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento*; la materia era precedentemente regolata dalla direttiva 93/119/EC relativa alla protezione degli animali durante la macellazione o l'abbattimento.

⁸⁷⁵ Cfr. la seguente premessa: « (...) l'obiettivo del presente regolamento, vale a dire assicurare un'impostazione armonizzata per quanto concerne le norme relative al benessere degli animali durante l'abbattimento (...)».

⁸⁷⁶ Cfr. il n. 15 « Il protocollo n. 33 enfatizza inoltre la necessità di 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. È pertanto opportuno escludere dall'ambito di applicazione del presente regolamento gli eventi culturali, laddove la conformità alle prescrizioni relative al benessere altererebbe la natura stessa dell'evento in questione.» e il n. 18: «La direttiva 93/119/CE prevedeva una deroga alle pratiche di stordimento nel caso di macellazioni rituali effettuate nei macelli. Poiché le norme comunitarie in materia di macellazioni rituali sono state recepite in modo diverso a seconda del contesto nazionale e considerato che le normative nazionali tengono conto di dimensioni che vanno al di là degli obiettivi del presente regolamento, è importante mantenere la deroga allo stordimento degli animali prima della macellazione, concedendo tuttavia un certo livello di sussidiarietà a ciascuno Stato membro. Il presente regolamento rispetta di conseguenza 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».

⁸⁷⁷ Gran Bretagna e Irlanda, ad esempio, ne avevano definito il significato, sottolineando le finalità (kasher o helal), metodo (ebraico o mussulmano) e requisiti del sacrificatore (la Gran Bretagna richiede una licenza). Sul diritto comparato europeo in materia di macellazione rituale Cfr. R. BOTTONI, *La macellazione rituale nell'Unione europea e nei paesi membri. Profili giuridici*, in A.G. CHIZZONITI - M. TALLACCHINI (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti - Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore*, Roma-Lecce, Libellula edizioni, 2010 oppure www.olir.it, pp. 273-295. In particolare p. 274-287.

⁸⁷⁸ Sul dibattito intercorso tra i parlamentari europei nella redazione di questo regolamento cfr. R. BOTTONI, *La macellazione rituale nell'Unione europea e nei paesi membri. Profili giuridici*, cit., 288-293.

⁸⁷⁹ R. BOTTONI, *La macellazione rituale nell'Unione europea e nei paesi membri. Profili giuridici*, cit., pp. 293-294.

⁸⁸⁰ Come si evince dal considerando n. 43: « La macellazione senza stordimento richiede un taglio preciso della gola con un coltello affilato al fine di ridurre al minimo le sofferenze. Vi è inoltre la probabilità che negli animali che non sono immobilizzati meccanicamente dopo il taglio, il processo di dissanguamento rallenti, con conseguente inutile prolungamento delle sofferenze. I bovini, gli ovini e i caprini costituiscono le specie più frequentemente macellate con questa procedura. Pertanto, i ruminanti macellati senza stordimento dovrebbero essere immobilizzati individualmente e meccanicamente».

⁸⁸¹ Cfr. i punti 28,53 e 54 dei *consideranda* e artt. 7 e 21.

Tale disposizione ci sembra una delle misure che ancora oggi raccolgono l'eredità della storia europea in materia di accesso a un cibo accettabile secondo la propria tradizione religiosa.

3.1.2. Il diritto agrario tra PAC (Politica agricola comune) e tutela dei prodotti "tipici"

La produzione primaria è considerata parte integrante del sistema alimentare, atteso che la garanzia di sicurezza del cibo va assicurata "dal campo alla tavola"⁸⁸². Il prodotto primario, o prodotto agricolo - l'ortaggio o il frutto appena colto o il latte appena munto⁸⁸³, entra a far parte di una filiera che potrà essere cortissima. Nel caso degli ortofrutticoli, gli anelli tra la raccolta e il consumo sono pochi: medio - si pensi al processo che va dal grano duro alla farina - oppure lungo - si pensi al cammino che fa la barbabietola da zucchero per arrivare al pan di Spagna.

Si è già rilevato che il cibo, nell'Unione europea, è considerato essenzialmente come merce, non come bene fondamentale. Ed è per questo che le motivazioni dell'inclusione dei prodotti primari fra quelli alimentari ha ragioni essenzialmente economiche, atteso che gli interventi sul mercato agricolo incidono sul prezzo di alimenti e materie prime con ripercussioni sensibili sull'intero settore⁸⁸⁴. Ora l'agricoltura è un settore strutturalmente debole nel mercato comune, sia per l'estrema parcellizzazione dell'offerta, stante la piccola e media dimensione delle aziende agricole europee, sia perché il 70% dei prodotti agricoli è in genere destinato alla trasformazione dell'industria agroalimentare⁸⁸⁵. Da qui i continui interventi, statali prima e comunitari poi, per proteggere i produttori agricoli, attraverso un sistema di protezione dei prezzi agricoli⁸⁸⁶. Tale protezione, che ha segno opposto all'impostazione concorrenziale dell'intero mercato unico, è effettuata nei confronti di prodotti di massa (le *commodities* ovvero cereali, semi oleosi, latte *et similia*), più soggette alla concorrenza mondiale del mercato extraeuropeo; lo sono di meno i prodotti di pregio e quelli locali (certi formaggi, vini, ortofrutta). Solo riguardo ai primi il legislatore comunitario ha tendenzialmente cercato di stabilire prezzi minimi garantiti all'interno e barriere daziarie comunitarie mobili verso l'esterno; mentre per i prodotti di pregio la protezione è effettuata mediante altri strumenti, come i segni distintivi (Dop, Igt, ...). A seguito dell'Accordo agricolo del mercato di Marrakech, il sistema di protezione si è progressivamente smantellato, introducendosi un regime di aiuti concessi agli agricoltori per compensarli delle perdite di reddito derivante dal ribasso dei prezzi e delle protezioni doganali; tale regime è stato ulteriormente modificato con la riforma della PAC del 2003, che ha introdotto per gli agricoltori un aiuto "disaccoppiato"⁸⁸⁷. La Ue è pertanto passata da una politica agricola basata sul sostegno dei prezzi a una basata sul sostegno del reddito dell'agricoltore⁸⁸⁸. La Commissione europea ha recentemente

⁸⁸² Cfr. 12° considerando del reg. 178/2002.

⁸⁸³ Articolo 38 (ex articolo 32 del TCE) «Per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti. I riferimenti alla politica agricola comune o all'agricoltura e l'uso del termine "agricolo" si intendono applicabili anche alla pesca, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di questo settore».

⁸⁸⁴ L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *op. cit.*, p. 160.

⁸⁸⁵ L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *op. cit.* p. 160 e p. 175.

⁸⁸⁶ Dall'OCM (Organizzazione comune del mercato) del 1962 si è passati poi alla PAC (Politiche agricole comunitarie).

⁸⁸⁷ L'aiuto è cioè concesso solo se svincolato (dissociato o *decoupled*) dal prezzo e dalle quantità prodotte tale da non costituire un incentivo a produrre di più. Questa riforma (regolata dal Reg. 178/2003) è affiancata dal progressivo allentarsi del sostegno ai prezzi dei prodotti agricoli e alla diminuzione dei dazi protettivi nei confronti dei prodotti comunitari, avviatasi nel 1995. Tali fattori hanno provocato forti oscillazioni dei prezzi agricoli, che hanno influito sui costi di produzione dei trasformatori. Sul punto cfr. L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *op. cit.* p. 162. Sulla riforma della Pac nel 2003 cfr. L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO, S. MANSERVISI, *Dalla riforma del 2003 alla Pac dopo Lisbona i riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale. atti del convegno di Ferrara 6-7 maggio 2011*, Napoli, Jovene, 2011.

⁸⁸⁸ C. MALAGOLI, *op. cit.*, p. 498. L'autore così afferma: «La nuova politica agricola dell'Ue ricorre a strumenti come: limitazione delle superfici a seminativo; progressiva riduzione dei prezzi interni al livello di quelli che si formano sul mercato mondiale; introduzione di forme di sostegno al reddito dell'agricoltore legate alle superfici coltivate e non tanto alle quantità prodotte (con la conseguenza che l'agricoltore ottiene il sussidio anche se produce poco); obbligo per i

adottato una serie di proposte legislative per la riforma della PAC valida per il periodo 2014-2020⁸⁸⁹. Obiettivi della nuova PAC sono: una produzione alimentare sostenibile⁸⁹⁰, attraverso l'aumento della competitività dei prodotti agricoli; una gestione sostenibile delle risorse per contrastare gli effetti del cambiamento climatico e garantire la produzione di beni pubblici; uno sviluppo territoriale equilibrato che valorizzi le diverse agricolture delle aree rurali⁸⁹¹.

La tipologia delle politiche agricole adottate a livello comunitario è di un certo rilievo ai fini dell'accesso al cibo e, per molti versi, richiama le politiche economiche promosse nelle città europee dell'età medioevale e moderna, le quali, per garantire "i vittuali di prima necessità"⁸⁹², o attuavano politiche di approvvigionamento o intervenivano sui prezzi dei beni di prima necessità.

Ma se in quell'epoca storica l'obiettivo era di garantire l'ordine pubblico ed evitare rivolte popolari, con il risultato che i beneficiari diretti delle politiche annonarie erano i cittadini più deprivati, nelle attuali politiche comunitarie, a prescindere dalle misure di volta in volta adottate, il beneficiario diretto dei diversi interventi pubblici non è tanto il consumatore ma il produttore agricolo europeo. Il produttore è tutelato perché ritenuto la parte debole del mercato europeo tra (normalmente) piccoli produttori agricoli (venditori) e agroindustria (compratori).

Gli obiettivi delle politiche agricole comunitarie, tuttavia, non riguardano solo l'incremento e il miglioramento della produzione ed il tenore di vita equo della popolazione agricola, ma anche l'obiettivo di assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori⁸⁹³.

Definire l'ultimo anello della filiera alimentare agricola come "consumatore" è chiaramente coerente nell'ambito di un Trattato che regola un mercato di scala europea. Anche se il concetto di consumatore è certamente riduttivo rispetto a quello di cittadino o di persona (che in genere è il beneficiario di un diritto che si voglia definire "fondamentale"), questo riferimento del Trattato agli interessi del consumatore sembra tuttavia una timida apertura nei confronti del possibile riconoscimento di un diritto ad accedere a derrate agricole sicure e a prezzi ragionevoli⁸⁹⁴.

grandi produttori di destinare al riposo (*set aside*) una porzione della superficie per la quale fruiscono di sussidi; erogazione di aiuti per l'adozione di tecniche produttive eco-compatibili (riduzione dell'uso di concimi e fitofarmaci, diminuzione delle rese, riduzione del patrimonio bovino e ovino) o conformi alle norme sull'«agricoltura biologica»; erogazione di premi per l'imboschimento di terreni normalmente destinati a seminativo».

⁸⁸⁹ Le fonti di questo nuovo Programma sono le seguenti: regolamento (UE) N. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio; Regolamento (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune; Regolamento (UE) n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune; Regolamento (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli; Regolamento (UE) n. 1370/2013 recante misure per la fissazione di determinati aiuti e restituzioni connessi all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli. Vi è infine il Regolamento che disciplina la Fase transitoria della programmazione di sviluppo rurale: Reg. (UE) n. 1310/2013.

⁸⁹⁰ In tal senso la PAC ha aggiunto agli obiettivi di produttività, prima quelli sulla qualità e sicurezza dei prodotti e poi quelli di compatibilità delle attività agricole con la salvaguardia dell'ambiente e delle risorse. Sul tema cfr. A. FIORITTO, *Agricoltura*, in M.P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte speciale - Tomo 1, pp. 25-64, in particolare pp. 61-64.

⁸⁹¹ Sulla nuova PAC cfr. il sito dell'Unione europea (ec.europa.eu/agriculture) o del MIPAAF (www.politicheagricole.it).

⁸⁹² Cfr. *supra* cap.1.

⁸⁹³ Art. 39 (ex articolo 33 TCE): «1. Le finalità della politica agricola comune sono: a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura; c) stabilizzare i mercati; d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori».

⁸⁹⁴ Va peraltro ricordato che la tutela del consumatore, all'interno di un "mercato unico" rappresenta una delle garanzie più significative a favore della parte più debole del medesimo sia dal punto di vista giuridico che dal punto di vista fattuale. Va quindi riconosciuto il merito della legislazione comunitaria di aver introdotto a livello europeo, e quindi a

Le ultime misure individuate dalla PAC, di immediato sostegno del reddito dell'agricoltore, «hanno determinato una consistente spinta alla riduzione della produzione cerealicola europea, storicamente eccedentaria, con effetti di una certa entità sull'offerta e quindi sui prezzi a livello globale», oltre che europeo⁸⁹⁵. L'aumento e la volatilità dei prezzi che, come accennato, costituiscono una delle cause della malnutrizione mondiale⁸⁹⁶.

La protezione dei prodotti “tipici” è invece attuata attraverso il marchio Dop⁸⁹⁷, Igt⁸⁹⁸, la Specialità tradizionale garantita⁸⁹⁹ e le indicazioni facoltative di qualità⁹⁰⁰, che sono il risultato delle sapienze artigianali, delle strutture sociali e culturali, nonché delle condizioni climatiche del luogo da cui provengono⁹⁰¹.

Nonostante gli obiettivi dichiarati dal regolamento siano intrinsecamente finalizzati al buon funzionamento del mercato, alla tutela del produttore e a una migliore informazione del consumatore⁹⁰², il complessivo sistema di qualità dei prodotti agricoli e alimentari consente di

livello nazionale, un'elevata tutela del consumatore che è protetto sia con strumenti privatistici che con strumenti pubblicistici, sia in sede giurisdizionale che in sede amministrativa. Sul tema cfr. G.F. CORTEI - S. FARO, *Consumatore e utente*, in M.P. CHITI - G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte speciale - Tomo II, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 920-970.

⁸⁹⁵ C. MALAGOLI, *op. cit.*, p. 498.

⁸⁹⁶ Cfr. *Introduzione*, par. 1.

⁸⁹⁷ Art. 5.1 Reg. 1151/2012: «denominazione di origine» è un nome che identifica un prodotto: a) originario di un luogo, regione o, in casi eccezionali, di un paese determinati; b) la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico ed ai suoi intrinseci fattori naturali e umani; e c) le cui fasi di produzione si svolgono nella zona geografica delimitata».

⁸⁹⁸ L'art. 5.2 Reg. 1151/2012 definisce l'*indicazione geografica* come «il nome di una regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un paese che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare originario di tale regione, di tale luogo determinato o di tale paese e di cui una determinata qualità, la reputazione o un'altra caratteristica possa essere attribuita all'origine geografica e la cui produzione e/o trasformazione e/o elaborazione avvengano nell'area geografica determinata».

⁸⁹⁹ Art. 17: «È istituito un regime relativo alle specialità tradizionali garantite per salvaguardare metodi di produzione e ricette tradizionali, aiutando i produttori di prodotti tradizionali a commercializzare i propri prodotti e a comunicare ai consumatori le proprietà che conferiscono alle loro ricette e ai loro prodotti tradizionali valore aggiunto».

⁹⁰⁰ Tra questa rientrano: i “prodotti di montagna” (art. 31) e i “prodotto dell'agricoltura delle isole” (art. 32).

⁹⁰¹ Va segnalato che il sistema di protezione europeo si sovrappone, talora diversificandosi, con quello stabilito a livello internazionale mediante il c.d. accordo TRIPS (The Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights ovvero Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale). Il TRIPS, è un trattato internazionale promosso dall'Organizzazione mondiale del commercio, che ha l'obiettivo di fissare lo standard per la tutela della proprietà intellettuale nell'ambito del copyright, delle indicazioni geografiche protette (IGP), dell'industrial design, dei brevetti, dei marchi di fabbrica registrati e di numerosi altri ambiti. Rispetto ai prodotti agroalimentari rilevano due disposizioni: l'art 22, che definisce nome geografico ciò che «identifica un bene come avente origine in un territorio di un Paese membro, o di una regione o località all'interno di quel territorio, e laddove una determinata qualità, reputazione o altra caratteristica del bene è essenzialmente attribuibile alla sua origine geografica»; e l'art. 23: «1. Ciascun Membro prevede i mezzi legali atti a consentire alle parti interessate di impedire l'uso di un'indicazione geografica che identifichi dei vini per vini non originari del luogo indicato dall'indicazione geografica in questione, o di un'indicazione geografica che identifichi degli alcolici per alcolici non originari del luogo indicato dall'indicazione geografica in questione, anche se la vera origine dei prodotti è indicata o se l'indicazione geografica è tradotta o è accompagnata da espressioni quali “genere”, “tipo”, “stile”, “imitazione” o simili». La differenza tra la normativa europea e quella internazionale si riverbera in un diverso approccio: quello europeo valorizza il legame tra prodotto e territorio (elemento culturale) mentre al di fuori dell'Europa, in particolare in Usa o Canda il legame col territorio non è tutelato con la stessa forza, ma è invece enfatizzata la tutela del consumatore. Su questo tema cfr. N. COPPOLA, *The Protection Of Geographical Indications Between Domain Names And Free Trade Agreements* in *Rivista di Diritto Alimentare* 1/2014.

⁹⁰² Art. 1 Obiettivi: «1. Il presente regolamento intende aiutare i produttori di prodotti agricoli e alimentari a comunicare agli acquirenti e ai consumatori le caratteristiche e le modalità di produzione agricola di tali prodotti, garantendo in tal modo: a) una concorrenza leale per gli agricoltori e i produttori di prodotti agricoli e alimentari aventi caratteristiche e proprietà che conferiscono valore aggiunto; b) la disponibilità per i consumatori di informazioni attendibili riguardo a tali prodotti; c) il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale; e d) l'integrità del mercato interno».

conseguire indirettamente un altro obiettivo, strettamente inerente al diritto al cibo adeguato, ovvero il diritto di accedere a un cibo accettabile secondo la cultura e tradizione alimentare dei cittadini europei. La tutela della qualità alimentare, inoltre, consente anche a terzi di poter conoscere e accedere agli alimenti della tradizione europea, di accedere cioè al cibo degli altri. Questo riconoscimento si pone, in senso lato, in continuità con quei processi culturali già avviatisi nell'Europa medioevale e moderna, offrendo un riconoscimento giuridico al diritto di accedere a un cibo culturalmente accettabile. Anche in questo caso, come nel precedente, il beneficiario del provvedimento è innanzitutto il produttore agricolo e poi il consumatore, non il cittadino, non la persona.

3.1.3. La normativa europea in materia di cooperazione internazionale con i Paesi Terzi

La cooperazione dell'Unione Europea con i Paesi terzi, disciplinata dalla Parte V (Azione esterna dell'Unione)⁹⁰³ al Titolo III la *Cooperazione con i paesi terzi e aiuto umanitario*⁹⁰⁴, è diretta sia ai Paesi in via di sviluppo che ai Paesi in transizione che ai Paesi industrializzati⁹⁰⁵. In essa si sommano sia aspetti propri della "cooperazione allo sviluppo" in senso classico (Titolo XX del Trattato istitutivo della Comunità europea)⁹⁰⁶ che della cooperazione cosiddetta "economica, finanziaria e tecnica" (Titolo XXI del Trattato CE)⁹⁰⁷, oltre che dell'aiuto umanitario⁹⁰⁸. L'aiuto allo sviluppo si realizza sovente nel quadro di accordi⁹⁰⁹ tesi a intensificare i legami commerciali e di cooperazione o anche a conseguire specifici obiettivi, che vanno dalla instaurazione di un dialogo

⁹⁰³ Sull'azione esterna dell'Unione europea, cfr., P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, Oxford, OUP, 2011.

⁹⁰⁴ Capo I (Cooperazione allo sviluppo), Capo II (Cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi terzi) e Capo III (Aiuto umanitario).

⁹⁰⁵ Per la cooperazione con i paesi industrializzati, di cui non si parlerà nel presente paragrafo cfr. Reg. 1934/06 del 21 dicembre 2006 che istituisce uno Strumento finanziario per la cooperazione con i Paesi industrializzati e altri Paesi e territori ad alto reddito (ICI).

⁹⁰⁶ Art. 208 (ex articolo 177 del TCE): «1. La politica dell'Unione nel settore della cooperazione allo sviluppo è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione. La politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione e quella degli Stati membri si completano e si rafforzano reciprocamente. L'obiettivo principale della politica dell'Unione in questo settore è la *riduzione e, a termine, l'eliminazione della povertà*. L'Unione tiene conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo nell'attuazione delle politiche che possono avere incidenze sui paesi in via di sviluppo». Sul fondamento comunitario della cooperazione allo sviluppo e sui suoi obiettivi, anche se ormai datati, cfr. D. GALLI – C. GUCCIONE, *La cooperazione con i Paesi in via di Sviluppo*, cit. p.3657-3666, e M. VELLANO, *Cooperazione internazionale allo sviluppo in Digesto delle discipline pubblicistiche – Aggiornamento*, cit. pp. 131-132.

⁹⁰⁷ Art. 212 (ex articolo 181 A del TCE): «1. Fatte salve le altre disposizioni dei trattati, in particolare quelle degli articoli da 208 a 211, l'Unione conduce azioni di cooperazione economica, finanziaria e tecnica, comprese azioni di assistenza specialmente in campo finanziario, con paesi terzi diversi dai paesi in via di sviluppo. Tali azioni sono coerenti con la politica di sviluppo dell'Unione e sono condotte nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna. Le azioni dell'Unione e degli Stati membri si completano e si rafforzano reciprocamente».

⁹⁰⁸ Art. 214: «Le azioni dell'Unione nel settore dell'aiuto umanitario sono condotte nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione. Esse mirano a fornire, in modo puntuale, assistenza, soccorso e protezione alle popolazioni dei paesi terzi vittime di calamità naturali o provocate dall'uomo, per far fronte alle necessità umanitarie risultanti da queste diverse situazioni. Le azioni dell'Unione e degli Stati membri si completano e si rafforzano reciprocamente. Le azioni di aiuto umanitario sono condotte conformemente ai principi del diritto internazionale e ai principi di imparzialità, neutralità e non discriminazione (...).».

⁹⁰⁹ Gli accordi sono previsti sia per realizzare gli obiettivi di cooperazione allo sviluppo - cfr. Art. 209 (ex articolo 178 del TCE): «2. L'Unione può concludere con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti qualsiasi accordo utile alla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 21 del trattato sull'Unione) - che di cooperazione tecnica, economica e finanziaria - cfr. art. 212: «3. Nell'ambito delle rispettive competenze, l'Unione e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi e con le competenti organizzazioni internazionali. Le modalità della cooperazione dell'Unione possono formare oggetto di accordi tra questa e i terzi interessati.» - che di aiuto umanitario: cfr. art. 214: «3. L'Unione può concludere con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti qualsiasi accordo utile alla realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1 e all'articolo 21 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 208 del presente trattato».

politico alla creazione di forme di partenariato ed associazione, alla lotta contro la fame e la povertà, sino ad arrivare, per alcuni Paesi, alla prospettiva dell'adesione all'UE⁹¹⁰.

Le competenze dell'Unione in materia di cooperazione con i paesi terzi si completano e si rafforzano con quelle degli Stati membri e non pregiudicano la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi⁹¹¹.

Nel periodo di programmazione 2007-2013, l'azione esterna dell'Unione europea, ispirata all'esigenza di una radicale semplificazione e di un accrescimento dell'efficacia e della visibilità degli aiuti, si è avvalsa essenzialmente di quattro strumenti "geografici" e quattro strumenti "trasversali", in sinergia con altri programmi concepiti in modo da essere meglio focalizzati su obiettivi politici specifici (allargamento e di vicinato⁹¹², raggiungimento degli "obiettivi del millennio"⁹¹³, etc.).

Nell'ambito di questo quadro si può meglio contestualizzare l'azione dell'Unione in materia di cooperazione allo sviluppo nel settore della sicurezza alimentare.

Va da subito evidenziato che questo tema ha un aggancio diretto con lo stesso Trattato, quando all'art. 208 esplicita che L'obiettivo principale della politica dell'Unione in questo settore è la riduzione e, a termine, l'eliminazione della povertà.

Obiettivo meglio esplicitato dal Regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 (che abroga il Regolamento 625/2004) il quale sin dalle premesse espresse nei *consideranda*⁹¹⁴, sottolinea l'obiettivo di sradicamento della fame

⁹¹⁰ Questo per esempio era l'obiettivo che aveva caratterizzato la cooperazione con i paesi balcanici del dopo Dayton (2005) e che aveva determinato il varo di specifici programmi di avvicinamento. Sul punto cfr. F. MARCELLINI, *Il ruolo della cooperazione decentrata come strumento di avvicinamento dei Balcani occidentali all'Unione europea*, in L. MONTANARI, R. TONIATTI, J. WOELK, *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei balcani: diritti e garanzie*, Trento, Università degli Studi di Trento 2010, pp. 311-336.

⁹¹¹ Cfr. in questi termini art. 208 co. 1 e art. 209 co. 2.2. (per la cooperazione allo sviluppo) art. 212 co. 1 e 3.2. (cooperazione tecnica e finanziaria); art. 214 co. 1 e 4.1 (per l'aiuto umanitario). Si tratta in altri termini di una competenza concorrente come sancito anche dall'art. 4 co 4: «Nei settori della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario, l'Unione ha competenza per condurre azioni e una politica comune, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro».

⁹¹² A supporto di questi obiettivi, ad esempio, vi erano per il triennio 2010-2013 i seguenti programmi: 1) l'IPA (*Instrument for pre-accession assistance*) che sostituiva le linee di finanziamento dei programmi Phare, ISPA, SAPARD e CARDS. Cfr. a tal proposito Reg. 1085/06 del Consiglio, del 17 luglio 2006, che istituisce uno Strumento di assistenza preadesione (IPA); 2) l'ENPI (*European neighbourhood and partnership instrument*) - che sostituisce i programmi MEDA e TACIS3 nel predisporre assistenza tecnica per i Paesi del Mediterraneo e dell'Est, e promuoverà negli stessi attività di formazione ma anche gemellaggi istituzionali e progetti transfrontalieri; cfr. a tal proposito Reg. 1638/06 del 24 Ottobre 2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (ENPI).

⁹¹³ Per affrontare alcuni temi su scala globale vi erano i programmi 1) *DCI (Development cooperation instrument)*, che opera secondo un criterio geografico in Asia, America Latina, Medio Oriente e Sud Africa, secondo un criterio tematico che permette di intervenire globalmente su specifici campi d'azione e in particolare: sullo sviluppo sociale e umano (*investing in people*); sul rafforzamento del ruolo delle autorità locali e della società civile (*non-state actors*) nello sviluppo; sull'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali; - sulla sicurezza alimentare, sulla migrazione e asilo; cfr. a tal proposito Reg. (CE) 1905/06, del 18 dicembre 2006, che istituisce uno *Strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo* (DCI) e oggi aggiornato dal Reg (UE) n. 233/2014 dell'11 marzo 2014 dell'11 marzo 2014 che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo per il periodo 2014-2020. 2) *EIDHR (European instrument for democratization and human rights)*. Questo strumento finanzia l'attività per la promozione della democrazia e un maggior rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali nei Paesi terzi, e per la prima volta prevede tra i campi d'azione finanziabili: i diritti dei lavoratori; la responsabilità sociale delle imprese; la lotta contro il lavoro minorile; cfr. a tal proposito Reg. 1889/06 del 20 dicembre 2006, che istituisce uno Strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo (EIDHR).

⁹¹⁴ In essi si afferma: «(1) La politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità persegue gli obiettivi di lotta contro la povertà, di sviluppo economico e sociale sostenibile e di inserimento armonioso e progressivo dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale.(3) La Comunità persegue una politica di cooperazione che incentiva la cooperazione, i partenariati e le imprese comuni tra gli attori economici della Comunità e i paesi e le regioni partner e promuove il dialogo tra i partner politici, economici e sociali nei rispettivi settori di competenza. (4) La politica di cooperazione allo

dichiarando che « La politica di cooperazione allo sviluppo e l'azione internazionale della Comunità sono ispirate agli obiettivi di sviluppo del Millennio (OSM), adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite l'8 settembre 2000, quali la soppressione della povertà estrema e della fame ». Obiettivo ripreso anche negli obiettivi unionali della cooperazione con i paesi terzi⁹¹⁵.

L'obiettivo di lotta alla fame è poi meglio specificato nei programmi tematici dedicati alla lotta contro la fame nel mondo e che sono gestiti dalla DG Europa⁹¹⁶.

Le misure prodotte a livello comunitario sono state le seguenti:

1) Durante il periodo 2007-2013, la politica di sicurezza alimentare dell'UE nella cooperazione con i Paesi Terzi⁹¹⁷ è stata finanziata da tre tipi di strumenti:

- la promozione di politiche di sicurezza alimentare a livello nazionale e regionale, supportate da strumenti geografici come il Fondo europeo di sviluppo (nei paesi di Africa, Caraibi e Pacifico) e lo strumento per il finanziamento cooperazione allo sviluppo (America Latina , Asia e Sud Africa);

- il programma tematico per la Sicurezza Alimentare (FSTP) che ha affrontato anche le questioni della sicurezza alimentare nei paesi in cui la portata dei precedenti strumenti geografici era limitata ,

- una speciale misura alimentare di 1 miliardo di dollari, istituito per rispondere rapidamente ai problemi generati dalla crisi alimentare nei paesi in via di sviluppo. che ha fornito assistenza ai paesi più colpiti dalla crisi nel corso di un periodo di tre anni 2009-2011.

2) La Comunicazione *L'approccio dell'UE alla resilienza: imparando dalle crisi di sicurezza alimentare crisi*⁹¹⁸, adottata per assistere le comunità più vulnerabili in aree di crisi in tutto il mondo nell'intento di aiutarle a resistere meglio agli shock futuri⁹¹⁹.

sviluppo e l'azione internazionale della Comunità sono ispirate agli obiettivi di sviluppo del Millennio (OSM), adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite l'8 settembre 2000, quali *la soppressione della povertà estrema e della fame*, nonché ai principali obiettivi e principi in materia di sviluppo approvati dalla Comunità e dai suoi Stati membri nel contesto delle Nazioni Unite (ONU) e di altre organizzazioni internazionali competenti nel campo della cooperazione allo sviluppo(...).

⁹¹⁵ Art. 2 – Obiettivi: «1. L'obiettivo primario e generale della cooperazione a titolo del presente regolamento è l'eliminazione della povertà nei paesi e nelle regioni partner nel contesto dello sviluppo sostenibile, incluso il perseguimento degli obiettivi di sviluppo del Millennio (OSM), nonché la promozione della democrazia, della buona *governance* e del rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto. Coerentemente con tale obiettivo, la cooperazione con i paesi e le regioni partner mira a: consolidare e sostenere la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani e le libertà fondamentali, la buona governance, la parità di genere e gli strumenti di diritto internazionale ad essi connessi; promuovere lo sviluppo sostenibile, ivi compresi gli aspetti politici, economici, sociali e ambientali, dei paesi e delle regioni partner, in particolare di quelli più svantaggiati; incoraggiare il loro inserimento armonioso e graduale nell'economia mondiale; contribuire alla messa a punto di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile, anche per quanto riguarda i cambiamenti climatici e la perdita della biodiversità; rafforzare le relazioni tra la Comunità e i paesi e le regioni partner.

⁹¹⁶ Sviluppo e cooperazione EuropeAid è una nuova direzione generale (DG) della Commissione che si occupa di elaborare le politiche di sviluppo dell'UE e di attuarle mediante programmi specifici e progetti in tutto il mondo. Cfr. <http://ec.europa.eu>.

⁹¹⁷ Sulle strategie individuate cfr. European Commission, Food Security Thematic Programme Thematic Strategy Paper (Update) And Multiannual Indicative Programme 2011-2013 - Brussels, 21 December 2010 Document C/2010/9263.

⁹¹⁸ Per resilienza si intende: «la capacità di un individuo , una famiglia , una comunità , un paese o una regione di resistere , di adattarsi, e rapidamente recuperare da stress e shock come la siccità , la violenza , il conflitto o calamità naturali». Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the commission to the european parliament and the council the eu approach to resilience: learning from food security crises*, Brussels, 3.10.2012 COM(2012) 586 final, p. 4.

⁹¹⁹ Tale comunicazione si basa sulla vasta esperienza acquisita dall'Unione europea nella gestione delle recenti crisi alimentari in tutto il mondo, e descrive i passi concreti da essa adottate per aiutare le popolazioni vulnerabili per ridurre l'impatto della crisi e prevenire disastri futuri . Nella comunicazione:, sono stati individuati 10 steps per incrementare la resilienza nelle situazioni di insicurezza alimentare: 1. Nel riconoscere che la Resilienza può essere costruita solo *bottom –up* (in un processo che parte cioè dal basso per risalire verso l'alto), il punto di partenza per l'approccio UE è

3) Il piano di lavoro per *Aumentare la sicurezza alimentare e nutrizionale attraverso l'azione dell'Unione europea*⁹²⁰, il quale fornisce uno strumento per migliorare la coerenza, la complementarità e il coordinamento tra gli Stati membri e l'UE nelle politiche di aiuto alimentare verso i Paesi terzi⁹²¹.

4) La Comunicazione *Migliorare la nutrizione materna e del bambino negli aiuti esterni: un quadro strategico dell'UE*⁹²². Questa nuova politica europea mira a migliorare la nutrizione delle madri e dei bambini, al fine di ridurre la mortalità e le malattie, nonché gli ostacoli alla crescita e allo sviluppo causato da sottanutrizione. Sulla base dei problemi individuati, sono state definite alcune priorità strategiche⁹²³.

Diverso dalle politiche europee di cooperazione allo sviluppo in materia alimentare, le quali incidono sull'ordinaria amministrazione delle politiche alimentari dei Paesi Terzi, è *l'aiuto alimentare*, inteso come fondamentale strumento umanitario e gestito pertanto dalla DG ECHO⁹²⁴ nell'ambito degli strumenti per gli aiuti umanitari. L'assistenza alimentare umanitaria è quella che mira a garantire il consumo di cibo di sufficiente, sicuro e nutriente in previsione di una crisi umanitaria (antropica o naturale), quando il consumo alimentare sarebbe altrimenti insufficiente o non sufficiente per evitare un'eccessiva mortalità. Questo meccanismo garantisce la disponibilità di cibo, l'accesso a cibo nutriente, un'adeguata consapevolezza nutrizionale e appropriate pratiche di alimentazione. L'assistenza alimentare può comportare la fornitura diretta di cibo, ma può utilizzare

un fermo riconoscimento del ruolo guida dei paesi partner. 2. Definizione di metodologie specifiche per valutare il rischio e la vulnerabilità. 3. Aumentare la resilienza nei paesi che affrontano crisi ricorrenti. 4. Inclusione sistematica della resilienza come elemento unionale di attuazione dei piani umanitari. 5. Flessibilità degli interventi, per rispondere alle esigenze dei paesi colpiti dal disastro. 6. Quando si lavora per migliorare la resilienza negli Stati fragili o colpiti da conflitti, l'UE persegue un approccio che affronta anche gli aspetti di sicurezza e il loro impatto sulla vulnerabilità delle popolazioni. 7. Replicare le iniziative esistenti e i progetti di successo. 8. Promuovere approcci innovativi alla gestione del rischio. 9. Per i paesi che affrontano le crisi ricorrenti, la UE collaborerà con tutti gli altri attori coinvolti (governi ospitanti, donatori, le organizzazioni regionali e internazionali e altri soggetti interessati) per creare piattaforme a livello nazionale che garantiscano lo scambio tempestivo di informazioni e il coordinamento delle azioni a breve, medio e lungo termine umanitarie e di sviluppo. 10. L'UE promuove la resilienza nelle sedi internazionali tra cui il G8, il G20, il Comitato sulla Sicurezza Alimentare Mondiale (CFS), la convenzioni di Rio, il processo di revisione degli Obiettivi di sviluppo del Millennio. Resilienza inoltre è un tema chiave nelle collaborazioni tra UE e organizzazioni come la FAO, IFAD e PAM, nonché UNISDR, la Banca Mondiale, e le organizzazioni della società civile.

⁹²⁰ EUROPEAN COMMISSION - COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Boosting food and nutrition security through EU action: implementing our commitments*, Brussels, 27.3.2013 SWD(2013) 104 final.

⁹²¹ Le priorità politiche indicate da questo piano d'azione sono sei: 1) Migliorare il supporto alla *resilienza* con mezzi di sussistenza rurali; 2) Supportare una *governance* efficace; 3) Sostenere l'agricoltura e la sicurezza alimentare e nutrizionale nelle politiche regionali; 4) Rafforzare i meccanismi di protezione sociale per la sicurezza alimentare e la nutrizione, in particolare per i gruppi vulnerabili della popolazione; 5) Migliorare l'alimentazione, in particolare per le madri, neonati e bambini; 6) Migliorare il coordinamento tra sviluppo e gli attori umanitari per costruire la resilienza e promuovere la sicurezza alimentare e nutrizionale sostenibile. Cfr. *Boosting food and nutrition security through EU action: implementing our commitments* cit., pp. 6-12.

⁹²² EUROPEAN COMMISSION, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enhancing Maternal and Child Nutrition in External Assistance: an EU Policy Framework - {SWD(2013) 72 final} - Brussels, 12.3.2013 COM(2013) 141 final.

⁹²³ Le priorità strategiche individuate sono le seguenti: 1) Migliorare la mobilitazione e l'impegno politico per la nutrizione; 2) portare su scala nazionale le azioni a favore della nutrizione materna e infantile; 3) Implementare le conoscenze relative alla nutrizione (rafforzamento delle competenze e delle conoscenze di base). Cfr. le priorità a pp. 8-11- e l'albero dei problemi in materia di nutrizione neonatale a p. 5 di EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enhancing Maternal and Child Nutrition in External Assistance: an EU Policy Framework* cit.

⁹²⁴ L'Ufficio per gli aiuti umanitari delle Comunità europee (ECHO) è stato istituito nel 1992 ed è l'espressione della solidarietà europea con le persone bisognose di tutto il mondo. Nel 2004 tale ufficio si è trasformato nella Direzione generale per gli aiuti umanitari, di cui la protezione civile è parte integrante sin dal 2010.

anche una gamma più ampia di strumenti, come il trasferimento o la prestazione di servizi pertinenti, l'ingresso di merci, denaro o buoni, competenze o conoscenze⁹²⁵.

3.2. Seconda ipotesi: il diritto al cibo adeguato europeo come punto di convergenza dei principi fondamentali sanciti dalla Carta di Nizza

Secondo un altro tipo di approccio al problema⁹²⁶, il diritto al cibo adeguato sarebbe invece fondato su alcuni principi fondamentali tutelati dalla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*.

La tutela dei diritti nella Comunità europea non nasce a Nizza nel 2000, ma già nel trattato di Roma del 1957: è un dato notorio che la stessa Comunità si fonda sulle c.d. quattro libertà (di circolazione, di merci, di capitali, di servizi, di persone).

È tuttavia merito della Corte di Giustizia aver inaugurato uno “spazio costituzionale europeo⁹²⁷”, individuando, prima, nella tutela dei diritti fondamentali un elemento integrante dei principi generali del diritto comunitario⁹²⁸ e, poi, aggiungendo alle tradizioni costituzionali comuni anche i trattati internazionali cui gli Stati comunitari avevano aderito (in particolare la CEDU)⁹²⁹.

Questa giurisprudenza specifica che gli standard comunitari di tutela dei diritti fondamentali, pur ispirandosi a quelli delle giurisprudenza costituzionale degli stati membri e alla giurisprudenza convenzionale, non si appiattiscono né sulle une né sull'altra ma mantengono una propria specificità. I diritti fondamentali unionali, in altri termini, pur conservando spesso gli stessi nomi di quelli tutelati in altre fonti, hanno una loro specifica e originale identità «perché sono definiti dal “reagente” con cui essi vengono in contatto al momento della loro concretizzazione nel caso singolo. Benché mutuati da o ispirati a testi altrui, i diritti fondamentali sono trasfigurati dal contesto comunitario in cui vengono ad operare: muta il limite che ad essi viene opposto dalla Corte, muta il principio costituzionale con cui debbono essere bilanciati, muta il contesto ordinamentale di riferimento, muta l'interprete e così via»⁹³⁰.

Nell'attuale assetto normativo, la tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea è decisamente più ampia e articolata di quella originaria ed è assicurata da:

- la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* proclamata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 dal Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, che riprende, con i dovuti adattamenti, la *Carta* proclamata il 7 dicembre 2000 e la sostituisce dal 1 dicembre 2009, data di entrata in vigore del trattato di Lisbona⁹³¹;

⁹²⁵ Cfr. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament and Commission staff working document on Humanitarian Food Assistance in <http://ec.europa.eu>. La Commissione europea è una delle maggiori organizzazioni attive nell'assistenza alimentare umanitaria, come esemplificato nei casi del Darfur, Kenya, Pakistan, Repubblica Democratica del Congo. L'ECHO dal 2012 sta supportando le politiche nutrizionali anche nei Paesi dove non vi sono crisi belliche ma dove la crisi alimentare è stata particolarmente dura, come nel caso del Sahel, nel 2012 e la crisi alimentare del corno d'Africa nel 2012.

⁹²⁶ Cfr. *supra*, S. RODOTÀ, *op. cit.*, pp. 127-129.

⁹²⁷ Così R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, *Introduzione* in BIFULCO R. - CARTABIA M. - CELOTTO A., *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna Il Mulino 2001, pp. 11-33, in particolare p. 12.

⁹²⁸ La prima pronuncia “apripista” è ritenuta la sentenza Stauder del 1969 (CGE sent. 12/11/1969, 29/69).

⁹²⁹ Va in tal senso la sentenza *Nold* (CGE, sent. 14/5/1974 4/73) e poi la sentenza *Hauer* (CGE sent. 13/12/1979). Così R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, *Introduzione* p. 13.

⁹³⁰ Così R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, *Introduzione* p. 14.

⁹³¹ In virtù dell'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, del trattato sull'Unione europea (TUE), la Carta proclamata nel 2007 ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Cfr. il testo della Carta di Nizza su www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf. Sul processo di elaborazione della Carta cfr. C. CARLETTI, *I diritti fondamentali e l'Unione europea tra Carta di Nizza e Trattato-Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2005, in particolare pp. 3-89 sul processo “costituente” e da 93 a 367 sulla redazione delle singole parti. Sulla “comunitarizzazione” della Carta

- la versione consolidata del Trattato sull'Unione europea (TUE)⁹³²;
- la versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁹³³.

La *Carta dei diritti fondamentali* è nata come progetto costituzionale teso ad eliminare gli altri trattati e sostituirli con un unico testo definito Costituzione. Ma tale progetto è stato abbandonato, pertanto tale Carta ha lo stesso valore degli altri trattati con cui coesiste, senza rivestire alcun valore costituzionale. Essa inoltre, pur contenendo *principi e diritti*⁹³⁴ non ne crea di nuovi; la sua applicazione deve essere rigorosamente conforme alle disposizioni del suo titolo VII⁹³⁵ e deve essere interpretata in modo conforme alla portata di tali articoli senza poter ampliare le competenze della Corte di Giustizia.

cfr. P. GIANNITI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la sua "comunitarizzazione"* in P. GIANNITI (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, cit., pp. 324-393.

⁹³² Cfr. l'art. 6 che appunto disciplina i diversi livelli dei diritti fondamentali. Art. 6 (ex articolo 6 del TUE): «1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni. 2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati. 3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali». Cfr. anche all'art. 3.2 che introduce il principio di uguaglianza sostanziale: «L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore».

⁹³³ Si pensi alle norme del TFUE sull'uguaglianza sostanziale: Art. 8 (ex articolo 3, paragrafo 2, del TCE): «Nelle sue azioni l'Unione mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne». Art. 9: «Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana». Art. 10: «Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale».

⁹³⁴ Sulla differenza tra principi e diritti all'interno della Carta cfr. G. VETTORI, *La lunga marcia della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in E. PACIOTTI (a cura di), *I diritti fondamentali in Europa/Les droits fondamentaux en Europe/The fundamental rights in Europe*, Roma, Viella, 2011, pp. 41-61, in particolare da p. 54.

⁹³⁵ Art. 51. *Ambito di applicazione*: «1. Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati. 2. La presente Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati». Art. 52. *Portata e interpretazione dei diritti e dei principi*: «1. Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. 2. I diritti riconosciuti dalla presente Carta per i quali i trattati prevedono disposizioni si esercitano alle condizioni e nei limiti dagli stessi definiti. 3. Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa. 4. Laddove la presente Carta riconosca i diritti fondamentali quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, tali diritti sono interpretati in armonia con dette tradizioni. 5. Le disposizioni della presente Carta che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi e esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell'Unione e da atti di Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell'Unione, nell'esercizio delle loro rispettive competenze. Esse possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità di detti atti. 6. Si tiene pienamente conto delle legislazioni e prassi nazionali, come specificato nella presente Carta. 7. I giudici dell'Unione e degli Stati membri tengono nel debito conto le spiegazioni elaborate al fine di fornire

Nonostante questi limiti, tale carta presenta elementi di non lieve novità⁹³⁶. La principale novità della Carta, rispetto ad altri documenti di tutela dei diritti fondamentali, è la mancata distinzione tra diritti civili e politici da un lato, e socio-economici dall'altro⁹³⁷; da questo assetto si deduce la recezione, nell'ordinamento dell'Unione europea, del *principio dell'indivisibilità dei diritti fondamentali*⁹³⁸, già messo al centro nelle relazioni tra Europa e Paesi Terzi (sia quelli verso i quali è in corso un processo di allargamento o avvicinamento sia i PvS e di transizione)⁹³⁹. La Carta risulta così organizzata in titoli che ripercorrono, per certi versi, la storia dei popoli europei nell'elaborazione dei diritti umani: I. dignità; II. libertà; III. uguaglianza; IV. solidarietà; V. cittadinanza; VI. giustizia. Sia questa caratteristica, che il riconoscimento di "nuovi" diritti, non esplicitati dalla più parte delle costituzioni europee (privacy, diritti degli anziani, divieto di clonazione o pratiche eugenetiche,...), pone questa Carta su un piano diverso dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo che si limita a riconoscere solo diritti di prima generazione⁹⁴⁰. Non è un caso se la Corte di Giustizia, e persino le Corti costituzionali di molti Paesi comunitari (Italia inclusa)⁹⁴¹, si erano pronunciate su tale documento con ampiezza e frequenza straordinaria, ben prima che esso entrasse in vigore come Trattato.

La Carta non riconosce in modo esplicito il diritto al cibo adeguato ma, a parere della dottrina, tale diritto è espressione della dignità umana (art. 1), del principio di non discriminazione e rispetto della diversità culturale (art. 21 e 22 della Carta dei diritti fondamentali) e dell'integrità della persona (articolo 3 della Carta dei diritti fondamentali). «Dunque il diritto al cibo conferma la sua attitudine a essere punto di convergenza di principi giuridici fondamentali, che in esso si concretizzano, fondando così un nuovo contesto giuridico»⁹⁴².

orientamenti per l'interpretazione della presente Carta». *Art. 53 Livello di protezione*: «Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati membri sono parti, in particolare dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri». *Art. 54. Divieto dell'abuso di diritto*: «Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata nel senso di comportare il diritto di esercitare un'attività o compiere un atto che miri a distruggere diritti o libertà riconosciuti nella presente Carta o a imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla presente Carta».

⁹³⁶ E' stato osservato che una prima novità di cui tener conto è la stessa scrittura di diritti fondamentali, che si inserisce nella tendenza alla codificazione dei diritti in Carte scritte e che ha interessato molti Paesi di *common law* (Nuova Zelanda 1991, Israele 1992, Regno Unito 1998). Come quelle, anche la Carta dell'unione europea non ha valore innovativo ma solo ricognitivo; ciononostante la scrittura non è un tratto secondario. Se non altro perché già lo scegliere di scrivere alcuni diritti piuttosto che altri e scegliere di scriverli secondo un certo ordine sistematico ha una valenza non secondaria sotto molti punti di vista, incluso l'effettività.

⁹³⁷ Tale primato storico è chiaramente circoscritto al contesto euro-occidentale; come già accennato relativamente alla Carta africana che tutela i diritti umani tutela contestualmente entrambe le tipologie di diritti. Sul punto cfr. meglio *supra* cap. 4.

⁹³⁸ Su cui cfr. *supra* A. CASSESE, *op. cit.*, al cap. 3.

⁹³⁹ Una delle accuse rivolte all'Unione europea era quella di pretendere dai Paesi verso i quali era in corso una procedura di avvicinamento da un lato e dai PVS dall'altro il rispetto dei diritti fondamentali, pretendendo dagli altri molto più di quanto pretendesse da se stessa, dalle sue istituzioni e dai paesi membri. La Carta, adesso, «si candida spontaneamente a divenire parametro di riferimento non solo per valutare la legittimità degli atti delle istituzioni comunitarie e degli atti statali di esecuzione di normative europee (art. 51 Carta) ma anche per la verifica delle condizioni per l'ammissione di nuovi paesi membri e per lo svolgimento di azioni di cooperazione allo sviluppo di paesi terzi». Così R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, *Introduzione*, cit., p. 16.

⁹⁴⁰ Sul processo di adesione della UE alla Cedu si veda C. PINELLI, *L'accordo fra il Consiglio d'Europa e l'UE e la futura adesione alla Cedu*, cit. che ne mette in evidenza luci ed ombre.

⁹⁴¹ In Italia si erano pronunciate prima della sua entrata in vigore la Corte Costituzionale, la Corte di Cassazione, il Consiglio di Stato e numerosi giudici di merito. Nella sent. Cort. Cost. 24 aprile 2002 n. 235 (www.cortecostituzionale.it) la Corte costituzionale fa riferimento all'art 7 della Carta "anche se privo di efficacia giuridica".

⁹⁴² S. Rodotà, *op. cit.*

In realtà vi sarebbero numerosi altri diritti riconosciuti dalla Carta su cui il diritto al cibo trova un suo fondamento⁹⁴³. In questa sede ci limiteremo ad analizzare quelli ora indicati, completando il discorso solo con il diritto alla vita, perché strutturalmente e sistematicamente connesso al concetto di dignità umana e al diritto all'integrità della persona. Si Analizzeranno le implicazioni che altri diritti fondamentali ivi riconosciuti hanno sul diritto al cibo adeguato nel capitolo dedicato all'analisi delle disposizioni della Costituzione italiana⁹⁴⁴. La Carta sociale europea, infatti, in quanto Trattato dell'Unione europea ha un effetto diverso, nell'ordinamento italiano, rispetto agli altri Trattati internazionali ad oggi ratificati, Convenzione europea inclusa. Essa dunque sembra destinata a incidere sensibilmente sull'evoluzione dell'interpretazione dei diritti fondamentali⁹⁴⁵.

3.2.1. Il diritto al cibo adeguato e la dignità umana (art. 1)

In modo sintetico e lapidario, consono a un documento che vuol sintetizzare il minimo comune denominatore della tradizione costituzionale comune agli Stati europei, la Carta riconosce la dignità umana⁹⁴⁶. È questa una disposizione che, pur nella sua apparente semplicità, si presenta, all'occhio dell'interprete, come particolarmente complessa. La dottrina ha osservato che essa, da un lato, è disposizione che riassume la tonalità ideologica complessiva della Carta dei diritti e dall'altro è rilevante per il significato giuridico specifico conferito alla tutela giuridica della dignità umana⁹⁴⁷.

Sotto il primo profilo, tale disposizione riassume la storia del pensiero europeo e del costituzionalismo europeo sul concetto di dignità della persona umana: una storia che va dalla tradizione dell'umanesimo giudaico-cristiano alle culture maturate sullo stesso ceppo ma in una prospettiva laica (in particolare con Kant), e che poi è continuato nelle storia costituzionale europea⁹⁴⁸.

⁹⁴³ Si osservi, ad esempio, l'art. 34. *Sicurezza e assistenza sociale* che si profila di particolare interesse allorché riconosce il diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali non solo ai lavoratori o ai cittadini europei ma a «ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione», ampliando notevolmente la sfera di applicabilità. Le condizioni per accedere alle prestazioni di sicurezza sociale, cioè, sono lo stato di bisogno e l'essere sottoposti alla sovranità di uno Stato membro. Non c'è alcun collegamento tra libera circolazione dei lavoratori e garanzia di accesso alle prestazioni sociali come stabilito nell'ex art. 42 del TCE (attuale art. 48). Con questa norma l'obiettivo unionale sembra ampliarsi: oltre che garantire la libertà di circolazione per i cittadini-lavoratori, l'Unione intende perseguire una seppur minima uguaglianza materiale tra tutti coloro, cittadini e non, lavoratori e non che a vario titolo (lavoro, studio, famiglia) risiedono nell'Unione: l'idea di fondo è che tutti, cittadini e aventi diritto, «hanno diritto alle risorse materiali per condurre un'esistenza dignitosa» (cfr. in tal senso A. GIORGIS *Art. 34. Sicurezza sociale e assistenza sociale*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, *L'europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna Il Mulino 2001, pp. 240-245, in particolare p. 244).

⁹⁴⁴ Cfr. *infra* cap. 8 e 8.

⁹⁴⁵ Per una prima riflessione cfr. P. GIANNITI (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, - Commentario del Codice Civile (volume de G. DE NOVA (a cura di), *Commentario del Codice Civile e codici collegati Scialoja – Branca – Gargano*), Bologna, Zanichelli, 2013.

⁹⁴⁶ Art. 1: «La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata». Per un commento di questa norma teso a comprendere le sue modalità applicative nell'ordinamento italiano cfr. M.E. GENUSA – L. VIOLINI, *Dignità umana e diritto alla vita*, in P. GIANNITI (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, cit., pp. 449-517 ma anche P. GIANNITI, *Problematiche connesse alla tendenza espansiva dei diritti fondamentali*, in P. GIANNITI (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, cit., pp. 218—257, in particolare pp. 227-239.

⁹⁴⁷ M. OLIVETTI, *Art. 1 Dignità umana*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, *L'europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* cit., pp. 38-45.

⁹⁴⁸ Dall'art. 1 della Carta fondamentale di Bonn a documenti che hanno indicato nella dignità il fine o il fondamento dello Stato (in tal senso va il preambolo della Costituzione d'Irlanda del 1937 fino all'art. 4 della Costituzione svizzera del 1999) fino a quelle costituzione che pongono la dignità come vertice dei principi costituzionali (art. 2 e 3 Cost. italiana) per arrivare alle costituzioni che sono dotate di una clausola speciale sulla dignità, dandole rilievo in uno specifico settore della vita umana e non come valore fondamentale dell'ordinamento: sono ascrivibili a questa seconda categoria l'art. 151 Cost. Weimar, art. 41 Cost. italiana (con riguardo alle libertà economiche), art. 14.c cost. Turchia

Sotto il secondo profilo, pur nella difficoltà di collocazione del concetto di “dignità umana” all’interno della Carta, la dottrina ha individuato alcune caratteristiche.

È stato innanzitutto evidenziato⁹⁴⁹ che “dignità” è la denominazione di una disposizione autonoma, l’intero primo titolo della Carta⁹⁵⁰, nonché il bene giuridico sotteso a molte altre disposizioni collocate in diversi capitoli della Carta stessa.

Che la dignità non sia solo una clausola generale pura è suffragato dalle disposizioni in cui essa è declinata e concretizzata (artt. 2-5 della Carta), dalle quali si possono ottenere elementi significativi per ricostruirne una nozione minima; in particolare è stato osservato che i beni giuridici protetti in queste disposizioni consistono «nel livello minimo essenziale di integrità fisica e psichica che deve essere in ogni caso riconosciuto alla persona, qualunque sia la situazione concreta in cui essa si trovi»⁹⁵¹. Il bisogno di proteggere la dignità, cioè, sussiste innanzitutto laddove la pienezza di facoltà, di norma riconducibili alla condizione umana, sono affievolite da fattori di ordine naturale (di natura cioè psicofisica) o di ordine ambientale (carcere, lavoro, ...). Il *fil rouge* che lega tutti questi comportamenti consisterebbe nell’individuare una “zona extraterritoriale”, che i poteri esterni non possono invadere, e che consiste in quella serie di comportamenti che reificano la persona e negano la sua natura di essere capace di autodeterminazione.

In tal senso si intuisce perché è solo in questa norma che viene utilizzato il concetto di “inviolabilità” (non ripetuto negli altri titoli della Carta), proprio a indicare il contenuto essenziale⁹⁵² dei diritti disciplinati dalla Carta e la non bilanciabilità tra questi diritti e i diritti riconosciuti negli altri titoli⁹⁵³. In tal senso il significato autonomo dell’art. 1, rispetto agli altri diritti tutelati nel medesimo titolo, può risiedere nel suo configurarsi come «un concetto giuridico indeterminato il cui significato non può essere stabilito *ex ante* in assoluto fornendo una definizione chiara e indistinta, ma che spetta all’interprete riempire di fronte ai casi concreti offerti dall’esperienza»⁹⁵⁴. Casi che possono essere individuati solo in via sussidiaria a quelli disciplinati in modo implicito dalla medesima Carta e che devono avere in comune con essi un dato: quello di colpire la dignità dell’uomo in quanto tale, perché l’uomo è degradato a puro mezzo o grandezza misurabile e quindi equiparato a una cosa.

Ed è in questa condizione che può rinvenirsi la possibile tutela implicita del diritto al cibo adeguato: ogni volta in cui la malnutrizione è tale da degradare l’essere umano a una cosa, è lì che la dignità umana viene violata ed è lì che deve essere tutelata. Quando la malnutrizione, sia nella forma di denutrizione che nella sovralimentazione, non riesce a garantire più nemmeno il minimo di sussistenza, è lì che si apre la tutela prospettata da questa disposizione.

L’inviolabilità della dignità umana comporta un obbligo di non fare da parte dei poteri pubblici dell’Unione (cioè di non essere toccata) e un compito della medesima UE di farla rispettare da altri individui. Risulterebbe invece problematico poter affermare la vigenza di un obbligo

del 1961 (sull’esecuzione pensale). Art. 23 Cost. Belgio (il cui riferimento a condizioni di vita dignitose funge da matrice di altri diritti costituzionali). Così M. OLIVETTI, *Art. 1 Dignità umana*, cit., pp. 40-41.

⁹⁴⁹ M. OLIVETTI, *Art. 1 Dignità umana*, cit., p. 42.

⁹⁵⁰ Nel quale sono ricompresi i seguenti articoli: 2. Diritto alla vita; 3. Diritto all’integrità della persona; 4. Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti; 5. Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato.

⁹⁵¹ M. OLIVETTI, *Art. 1 Dignità umana*, cit., p. 43. Su questo punto cfr. A. PIROZZOLI, *op.cit.*, pp. 45-46.

⁹⁵² Nel senso indicato dall’art. 52: «1. Eventuali limitazioni all’esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il *contenuto essenziale* di detti diritti e libertà».

⁹⁵³ Su questo punto cfr. anche A. PIROZZOLI, *op. cit.*, p. 46 che evidenzia che il termine inviolabilità suggerisce una posizione di supremazia di questo sugli altri valori enunciati. Il valore della dignità, inoltre, supera quello della singola persona vivente perché si estende sia a un bene immateriale, o adespota, definibile come l’umano o l’umanità (e in tal senso si comprende perché la dignità della persona si proietta da un lato sul cadavere dopo la morte e dall’altro sul genere umano come specie (su questo cfr. M. OLIVETTI *ibidem*).

⁹⁵⁴ M. OLIVETTI, *op. cit.*, p. 44.

dell'Unione europea di erogare prestazioni tese a garantirla, ravvisandosi semmai nelle disposizioni sull'eguaglianza e la solidarietà il fondamento di questo compito⁹⁵⁵.

Il principio di dignità è stato oggetto di una certa giurisprudenza della Corte di giustizia europea precedente tanto alla redazione della Carta di Nizza che alla sua entrata in vigore⁹⁵⁶. In questa vale la pena di ricordare l'affermazione del principio per cui «spetta alla Corte, in sede di verifica della conformità degli atti delle istituzioni ai principi generali del diritto comunitario, di vigilare sul rispetto del diritto fondamentale alla dignità umana ed alla integrità della persona»: queste decisioni segnano l'inclusione della dignità tra i parametri di verifica della legittimità degli atti comunitari⁹⁵⁷. Questo elemento è essenziale ai fini di una comprensione europea del cibo adeguato perché se questa Carta costituisce una sorta di «griglia sistematica e una prospettiva metodologica»⁹⁵⁸ nell'interpretazione del diritto comunitario, vi sono implicazioni interessanti anche per il riconoscimento del diritto al cibo adeguato, atteso che una reinterpretazione di tutta l'articolata legislazione alimentare europea alla luce del principio della dignità potrebbe costituire il varco attraverso cui far entrare anche nell'ordinamento dell'Unione europea questo diritto “nuovo”, perché non esplicitamente e autonomamente tutelato⁹⁵⁹.

3.2.2. Il diritto al cibo adeguato tra diritto alla vita (art. 2) e diritto all'integrità della persona (art. 3)

La tutela del diritto alla vita⁹⁶⁰ è storicamente successivo, nella storia del costituzionalismo, a quello sugli altri diritti umani. Numerose sono le costituzioni europee che riconoscono oggi in modo esplicito il diritto alla vita⁹⁶¹. Normalmente le pretese riconducibili al diritto alla vita sono tre: la pretesa alla conservazione alla vita, la pretesa all'acquisizione della vita (diritto del feto a nascere)⁹⁶², la pretesa del diritto a rinunciare alla vita (diritto a morire)⁹⁶³.

La dottrina ritiene che la Carta contenga un'opzione solo alla prima di queste pretese⁹⁶⁴, desumibile dal secondo comma della disposizione che implica un dovere degli Stati (e dell'Unione) di conservare il bene vita. Tale diritto si qualifica quindi innanzitutto come una pretesa a un comportamento omissivo del potere pubblico (che deve vietare la sanzione della pena di morte) e poi un comportamento positivo: sanzionare come reato l'uccisione intenzionale di una persona. Più

⁹⁵⁵ M. OLIVETTI, *op. cit.*, p. 45.

⁹⁵⁶ Per una rassegna aggiornata cfr. A. PIROZZOLI, *op. cit.*, pp. 47-51.

⁹⁵⁷ cfr. A. PIROZZOLI, *op. cit.*, p. 48. Sull'argomento cfr. anche le riflessioni di F. SACCO, *Note sulla dignità umana nel "diritto costituzionale europeo"*, in F. PANUNZIO (a cura di) *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, Jovene 2005, p. 406.

⁹⁵⁸ P. RIDOLA, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e le "tradizioni costituzionali comuni" degli Stati membri* in S. PANUNZIO, E. SCISO (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2002.

⁹⁵⁹ Cfr. *Infra* par. 3.3. di questo capitolo.

⁹⁶⁰ Art. 2: «Ogni individuo ha diritto alla vita. Nessuno può essere condannato alla pena di morte, né giustiziato». Per una comprensione del modo in cui il diritto alla vita codificato nella Carta di Nizza è destinato a incidere nell'ordinamento italiano, cfr. M.E. GENUSA – L. VIOLINI, *Dignità umana e diritto alla vita*, in P. GIANNITI (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, cit., pp. 449-517.

⁹⁶¹ Art. 15 Cost spagnola, art. 10.1 cost Svizzera. Art. 21 cost. croata, art. 38 cost. polacca. Cfr. M. OLIVETTI, *Art. 2 Diritto alla vita*, cit, p. 46.

⁹⁶² La questione è posta normalmente in questi termini: per chi ritiene che il feto sia già persona non si profila un diritto a nascere ma un diritto a sopravvivere; per chi ritiene che la persona sia tale a partire dalla nascita il problema è diverso e riguarda il comprendere se il feto, il nascituro, può essere soggetto di diritti.

⁹⁶³ Il problema va quindi posto in altra maniera: se si ritiene la vita un diritto disponibile allora il diritto al suicidio è ammissibile; non lo è in caso contrario. D'altronde non è immaginabile che sussista un diritto-dovere di vivere. Su questo tema, che costituisce questione troppo complessa per essere affrontata adeguatamente in questa sede, cfr. *infra* cap. 8 par. 5.1.2. e cap. 9 par. 1.2.2. limitatamente per gli aspetti che attengono o si intrecciano con il diritto al cibo adeguato.

⁹⁶⁴ M. OLIVETTI, *Art. 2 Diritto alla vita*, cit, p. 46.

problematico la sussistenza di una pretesa a ricevere da parte dell'Unione mezzi di sostentamento che evitino la morte delle persone.

Il diritto al cibo adeguato potrebbe trovare tutela proprio attraverso questa pretesa, sulla falsariga di quanto già accaduto in altri ordinamenti costituzionali non europei che lo tutelano in modo esplicito o grazie alla ricostruzione della giurisprudenza⁹⁶⁵.

Più difficile è profilare un eventuale diritto al nutrimento del feto a nascere quando la nascita è impedita da un aborto volontario, atteso che questo è normalmente atto provocato da farmaci (che non rientrano tra gli alimenti) o da interventi medici e non è provocabile da un mero utilizzo di un alimento abortivo⁹⁶⁶. In senso opposto, il diritto al feto ad essere nutrito è configurabile solo negli ordinamenti in cui questo è soggetto di diritto, anche in fase antecedente alla nascita. D'altra parte, il nutrimento del feto è talmente collegato alla sua sopravvivenza che nel caso di interruzione volontaria della gravidanza, la violazione del diritto al cibo, laddove configurabile, verrebbe ad essere assorbita dalla violazione del diritto alla vita. Può profilarsi un caso di interesse per il diritto al cibo, laddove la denutrizione provocata nella madre violi il diritto del feto a nascere non denutrito: spesso, infatti, il problema del bambino inizia ancor prima della nascita. Se prima e durante la gravidanza la madre è denutrita o malnutrita, alla nascita il bambino sarà sottopeso. Questo è ciò che accade in vaste zone del mondo.

Sul diritto "a morire", la questione può in qualche modo interessare il diritto al cibo solo quando questo sia esercitato non tramite procedimenti di natura medica ma con la semplice sospensione della idratazione e nutrizione artificiali del malato non autosufficiente o terminale⁹⁶⁷.

Il primo comma dell'art. 3⁹⁶⁸ della Carta rappresenta la concretizzazione massima del principio di inviolabilità della dignità umana dichiarata all'art. 1. Il concetto di integrità qui enucleato è distinto dal diritto alla integrità violata da arbitrarie misure coercitive (il quale è poi tutelato esplicitamente all'art. 6). Esso infatti mira a garantire una tutela preventiva «e per così dire più intima» di quella approntata dal riconoscimento del diritto alla libertà e sicurezza⁹⁶⁹. Il bene protetto da questa disposizione è la tutela assoluta dell'integrità fisica e psichica della persona, sia nella sua fase di formazione che in quella in cui essa si sia costituita; l'oggetto tutelato, cioè, finisce con il coincidere con il *diritto all'identità* dell'essere umano e con la pretesa dell'individuo di poterla svolgere. In questa formulazione la disposizione si distingue da quelle utilizzate nelle maggior parte delle costituzioni europee che solitamente proteggono il diritto all'identità personale attraverso la protezione del più tradizionale diritto di libertà personale⁹⁷⁰. Rispetto a questo diritto il diritto al cibo adeguato trova spazio perché esso può costituire il presupposto materiale del godimento del diritto all'integrità psico-fisica della persona da esercitare sia nel senso del diritto della persona di alimentarsi in modo adeguato a garantirne l'integrità fisica; sia nel senso del diritto della persona di nutrirsi in modo rispettoso della sua identità personale.

⁹⁶⁵ Si veda *supra* cap. 5.

⁹⁶⁶ I mezzi abortivi medioevali, tuttavia, non erano "farmaci" ma alimenti che preparati in determinato modo potevano avere effetti venefici e mortali per il feto: sale, miele, olio, catrame, piombo, succo di menta, semi di cavolo, segale cornuta, rosmarino, mirto, coriandolo, foglie di salice, balsamina, mirra, prezzemolo, semi di trifoglio e persino urina animale.

⁹⁶⁷ Su questo tema *cfr. amplius infra* cap. 8.

⁹⁶⁸ Art. 3: «Ogni persona ha diritto alla propria integrità fisica e psichica». Per una comprensione del modo in cui questa norma ha ricadute nel diritto interno *cfr.* M. CARTABIA, *L'integrità personale*, in P. GIANNITI (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, cit., pp. 682-760.

⁹⁶⁹ R. BIFULCO, *Art. 3. Diritto all'integrità della persona*, in *L'Europa dei diritti*, cit., pp. 51-60, in particolare p. 51.

⁹⁷⁰ Si pensi ai casi delle costituzioni belga (artt. 12 e 53), danese (71), italiana (art. 13), irlandese (art. 40), lussemburghese (art. 12), olandese (art. 18). La costituzione tedesca (art. 2) e greca (art. 5) invece distinguono tra libero sviluppo della personalità e libertà personale; l'art. 7 della costituzione finlandese richiama il concetto di integrità fisica e personale. Solo nelle costituzioni più recenti, come la spagnola (artt. 15 e 17) e la portoghese (artt. 25.1 e 27) si distingue volutamente integrità e libertà personale; nessuna delle due però specifica il concetto di integrità nel modo realizzato dalla Carta. *Cfr.* R. BIFULCO, *Art. 3. Diritto all'integrità della persona*, in *L'Europa dei diritti*, cit., p. 53.

3.2.3. Il diritto al cibo adeguato e il principio di uguaglianza e non discriminazione (artt. 20, 21 e 22)

Altro essenziale principio della Carta di Nizza in cui si può fondare un diritto europeo al cibo adeguato è quello di uguaglianza⁹⁷¹.

L'art. 20 garantisce il principio di uguaglianza formale, riconosciuto "a tutte le persone", non solo ai cittadini europei. Tale formulazione si distingue dalla maggior parte delle Costituzioni degli Stati membri che invece la riconoscono solo ai cittadini, anche se in sede applicativa nazionale la giurisprudenza costituzionale ha ormai ampliato questo diritto a una categoria molto più ampia⁹⁷².

Rispetto ai contenuti, tale disposizione è analoga a quella delle costituzioni europee, nel senso che garantisce l'eguaglianza davanti alla legge⁹⁷³. Nonostante tale disposizione garantisca solo l'eguaglianza formale, va peraltro ricordato che l'idea comunitaria di uguaglianza sostanziale è riscontrabile nei Trattati, sia in alcune clausole generali che in singoli settori su cui l'Unione si impegna a rimuovere le discriminazioni tra cittadini⁹⁷⁴. La Carta, pur non disciplinando l'eguaglianza sostanziale, contiene una serie di disposizioni esplicite che mirano a rimuovere possibili disequaglianze di fatto, tutelando alcune categorie deboli come le donne (art. 23), i bambini (art. 24), gli anziani (art. 25), i disabili (art. 27 e ss.)⁹⁷⁵.

Gli artt. 21 e 22 specificano, completando, il principio di uguaglianza formale, ispirandosi a norme di tutela dei Trattati.

In questi due ambiti il divieto di discriminazione opera con portata negativa, escludendo la possibilità che vengano operate discriminazioni di ogni forma e per qualsiasi ragione a partire dai fattori elencati in modo espresso. Il problema della discriminazione dal punto di vista positivo è poi affrontato dalle disposizioni che si occupano delle categorie deboli⁹⁷⁶.

⁹⁷¹ Art. 20. *Uguaglianza davanti alla legge*: «Tutte le persone sono uguali davanti alla legge». Art. 21. *Non discriminazione*: « 1. È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali. 2. Nell'ambito d'applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi». Art. 22. *Diversità culturale, religiosa e linguistica*: «L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica». Per una comprensione dell'impatto di questa disposizione nell'ordinamento italiano cfr. N. Di LEO, *Il principio di uguaglianza e la sua portata applicativa*, in P. GIANNITI (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, cit., pp. 580-635; A. BETTETINI, *Il divieto di discriminazione e la tutela del soggetto debole*, in P. GIANNITI (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, cit., pp. 449-517.

⁹⁷² Si pensi all'art. 7.1. Cost. austriaca, 10 cost. belga, 4.1. cost. greca, 3 cost. italiana, 13 cost. portoghese, 14 cost. spagnola. Solo le costituzioni di Germania, Svezia, Finlandia riconoscono l'operatività del principio a favore di *tutti gli uomini*. Cfr. A. CELOTTO, *Art. 20. Uguaglianza davanti alla legge*, in *L'Europa dei diritti*, cit pp. 164-170, in particolare p. 166.

⁹⁷³ Su questo tema cfr. meglio *infra* cap. 8.

⁹⁷⁴ Si pensi all'art. 3.2 TUE che introduce il principio di uguaglianza sostanziale: « L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore». Si consideri anche le seguenti norme del TFUE: art. 8 (ex articolo 3, paragrafo 2, del TCE): «Nelle sue azioni l'Unione mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne»; art. 9: «Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana». Art. 10: «Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale».

⁹⁷⁵ A. CELOTTO, *Art. 20. Uguaglianza davanti alla legge*, cit. p. 170.

⁹⁷⁶ A. CELOTTO, *Art. 21. Non Discriminazione. Art. 22. Diversità culturale, religiosa e linguistica*, in *L'Europa dei diritti*, cit. pp. 171-178, in particolare p. 175.

L'art. 22, non contemplato nei progetti iniziali della Carta, è un'ulteriore affermazione del principio di non discriminazione con specifico riferimento al *principio di differenziazione*, tipico del sistema comunitario. La dottrina ritiene che tale principio si atteggi a norma programmatica che non reca precetti immediatamente applicabili, ma impegna l'Unione a rispettare le diversità sotto i profili enunciati⁹⁷⁷.

In corrispondenza di questi diritti, l'Unione europea, in ogni suo organismo, si configura come il soggetto onerato del loro rispetto.

Il principio di uguaglianza ha numerose implicazioni sul diritto al cibo adeguato. Basti pensare alla possibilità di invocare queste disposizioni, laddove un diverso accesso al cibo ritenuto accettabile in base alla propria cultura o religioni determini ingiustificabili discriminazioni.

3.3. Terza ipotesi: il diritto al cibo adeguato come punto di convergenza tra i principi della Carta di Nizza e la normativa dei Trattati

Nei paragrafi precedenti sono state sviluppate le teorie dei due interpreti che hanno definito il diritto al cibo adeguato ora come punto di equilibrio tra legislazione alimentare e politiche europee nei confronti dei Paesi terzi⁹⁷⁸, talora come punto di convergenza dei principi fondamentali sanciti dalla Carta di Nizza⁹⁷⁹.

Alla luce delle ipotesi esaminate si ritiene, in questa sede, di poterne proporre una terza, per la quale il diritto unionale al cibo adeguato si attegga ad essere il punto di equilibrio tra almeno tre settori delle politiche europee – segnatamente la legislazione alimentare europea, il diritto agrario europeo, la normativa in materia di cooperazione con i Paesi terzi - e i diritti fondamentali garantiti dalla Carta di Nizza.

La legislazione alimentare europea⁹⁸⁰, come accennato, persegue tre obiettivi principali: la protezione della vita e della salute umana; la tutela degli interessi dei consumatori; la libera circolazione dei prodotti del mercato unico. Il sistema che consegue appare come un meccanismo ben strutturato per garantire ai consumatori europei il diritto a un cibo sicuro ma non sufficiente a garantire a ogni persona il *diritto a un cibo adeguato* nel senso fin'ora descritto⁹⁸¹. Il *quid pluris* che manca alla legislazione comunitaria è proprio il criterio della dignità della persona, che invece è ampiamente riconosciuto nella Carta di Nizza. Ora, se i principi fondamentali in essa riconosciuti costituiscono parametro di riferimento per valutare la legittimità degli atti delle istituzioni comunitarie e degli atti statali di esecuzione di normative europee, consegue che è alla luce di questi principi, dignità e eguaglianza in *primis*, che andrà riletta sia la normativa comunitaria sugli alimenti che quella sulla cooperazione con i Paesi terzi.

⁹⁷⁷ E' stato peraltro osservato che l'utilizzo del verbo "rispettare" indica che ci si limita a vietare discriminazione ma non ci si assume impegni a comportamenti positivi che tutelano o garantiscano la diversità, come ci si sarebbe potuto aspettare da forme verbali più impegnative (quali "tutelare", "garantire", "riconoscere"). Così A. CELOTTO, *Art. 21. Non Discriminazione. Art. 22. Diversità culturale, religiosa e linguistica* cit., p. 176 e 177. L'autore continua osservando che siccome l'art. 21 "copre" già la tutela delle posizioni individuali si deve ritenere che l'art. 22 abbia una più spiccata propensione a tutelare le situazioni collettive.

⁹⁷⁸ L'esistenza implicita di tale diritto si fonda su diversi aspetti: da un lato il diritto alimentare europeo, attraverso il quale sono garantiti altri diritti fondamentali dei cittadini europei, in particolare il diritto alla salute, l'interesse ad accedere a prodotti accettabili secondo la propria cultura e tradizioni enogastronomiche, l'interesse ad accedere a un cibo a prezzi accettabili; dall'altro la legislazione agraria e infine la normativa in materia di cooperazione con i Paesi terzi, tese al raggiungimento del primo Obiettivo di sviluppo del Millennio, ovvero la lotta contro la fame e la povertà. Sarebbe infatti irragionevole ritenere che l'Unione europea lotti solo contro la fame dei Paesi Terzi e non contro quella dei suoi cittadini e delle persone che per qualche ragione vivono sul suo territorio. Cfr. *supra* par. 2. di questo capitolo.

⁹⁷⁹ Cfr. *supra* par. 2. di questo capitolo.

⁹⁸⁰ Legislazione alimentare intesa in senso ampio, riferita pertanto anche alle disposizioni che, pur essendo espressione di altre politiche comunitarie (come ad esempio quelle agricole), incidono in modo diretto sugli alimenti.

⁹⁸¹ Cfr. in particolare *supra* par. 3 del cap. 1.

Rispetto alla prima, rileggere la legislazione alimentare alla luce del principio di dignità può comportare molteplici effetti. Innanzitutto l'accesso a un cibo sicuro andrebbe assicurato in modo adeguato da poter garantire la dignità della persona umana, che rispetti cioè la sua identità personale; in secondo luogo, l'accesso a un cibo sicuro non è diritto dei soli consumatori europei ma anche di tutte le persone che si trovano sul territorio europeo. Infine, il diritto ad accedere in modo dignitoso a un cibo sicuro sia garantito senza discriminazioni determinate dalla cultura, dalla religione, dall'età, dal sesso, e così via. L'Unione europea, pertanto, dovrebbe adoperarsi, in tutti i suoi organismi, per rimuovere quelle discriminazioni nell'accesso al cibo che si determinassero sulla base di queste differenze.

Con riguardo alle politiche di cooperazione verso i Paesi terzi una loro rilettura alla luce dei principi garantiti nella Carta europea può comportare almeno due tipologie di conseguenze. La prima: non è ragionevole, alla luce del principio di uguaglianza, lottare contro la fame e la povertà di coloro che abitano nei Paesi del Sud del mondo e non contro la fame e la povertà dei cittadini o di tutte le persone che si trovano sul suolo europeo. La seconda: è discriminatorio combattere la fame e la denutrizione degli africani che vivono in Africa e non combatterla quando questi entrano in Europa come rifugiati o come immigrati.

Alla luce della Carta di Nizza, dunque, il giudice di Lussemburgo, potrebbe avere nuove prospettive nell'interpretazione combinata dei Trattati e del diritto derivato, anche rispetto al diritto al cibo adeguato.

**PARTE SECONDA. NUTRIRSI NEL “BEL PAESE”. IL DIRITTO AL CIBO
NELLA LEGALITÀ COSTITUZIONALE**

*«Vedi, ho proprio voluto fare in modo che la gente pensi che queste persone,
che stanno mangiando le loro patate alla luce di una piccola lampada,
abbiano vangato la terra con le stesse mani che allungano nel piatto,
perché il dipinto trasmette l'idea del lavoro manuale
e che abbiano guadagnato onestamente il loro cibo».*

Vincent Van Gogh, "I mangiatori di patate" Aprile 1885
(Litografia, Otterlo, Kroller-Muller Museum)⁹⁸²

⁹⁸² Lettera 497 di Vincent Van Gogh al fratello Theo in L. ADLER (a cura di), *Van Gogh. L'uomo e la terra*, Milano, 24Orecultura, 2014, p. 33.

CAPITOLO 7. FONTI PER LA STORIA DEL DIRITTO ITALIANO AL CIBO ADEGUATO

1. Le fonti della storia italiana del diritto al cibo adeguato. Età medioevale e moderna
 - 1.1. *Fonti "locali"*
 - 1.2. *La legislazione "sovrana"*
 - 1.3. *Uno sguardo al diritto comune*
2. Età contemporanea: le dichiarazioni dei diritti e le prime costituzioni degli stati italici

1. Le fonti della storia italiana del diritto al cibo adeguato. Età medioevale e moderna

La storia del diritto al cibo italiano ripercorre quella euro-mediterranea sotto molti profili. Le riflessioni sul concetto di cibo accettabile secondo la propria cultura alimentare, secondo la propria identità religiosa, secondo la propria “qualità personale” già affrontato in sede di storia dell’accesso al cibo nello spazio mediterraneo⁹⁸³ sono estensibili al caso italiano, del quale, peraltro, è stato già accennato nel capitolo 1 della Parte I e di cui sarà affrontato di seguito l’aspetto locale⁹⁸⁴.

In questa sede pertanto ci limitiamo a descrivere le fonti a cui deve rivolgersi la storia italiana del diritto al cibo, attesa la peculiarità dell’evoluzione storica degli ordinamenti italiani rispetto a quelli europei.

In Età medioevale e moderna coesistono principalmente tre tipi di fonti:

- quelle *municipali*, le cui “magistrature”, caratterizzate da un più diretto rapporto fra la produzione e il consumo, erano tese, in un ambito ristretto, a garantire la sopravvivenza dei cittadini e l’equilibrio costante fra contesto urbano (luogo del consumo) e contado (luogo della produzione)⁹⁸⁵.

- quelle *sovrane*, i cui organi, in Età moderna, finiscono con l’assorbire o sostituire quelli municipali nello svolgimento delle funzioni di approvvigionamento, soprattutto di città e capitali, dell’esercito e dell’apparato burocratico; l’obiettivo era quello di ovviare alle necessità della popolazione, evitare squilibri interni e «affermare la propria indispensabilità e quindi il proprio potere»⁹⁸⁶;

- quelle di *diritto comune*, nella duplice componente canonista o civilista.

1.1. Fonti “locali”

Le fonti normative di livello locale sono di grande rilievo per studiare la storia del *diritto all’alimentazione*.

I Comuni, infatti, in epoche diverse, con livello di autonomia differente, hanno sempre avuto competenza in materia alimentare. In Età medioevale tali materie spaziavano dall’approvvigionamento (con l’Annona) alla regolamentazione dei mercati e del mercato (in particolare per quel che riguarda la definizione dei prezzi dei beni di prima necessità), dalla ristorazione collettiva e assistenziale, fino al governo del territorio e all’assetto urbanistico⁹⁸⁷: «Statuti, raccolte di consuetudini, carte “di libertà” o “di franchigia”, bandi politici e campestri, delibere degli organi di governo, tutti prodotti dalle comunità locali secondo le dinamiche del cosiddetto “particolarismo giuridico”⁹⁸⁸ che caratterizza, in particolar modo a livello territoriale, il “sistema giuridico medievale”, raccolgono numerosissime disposizioni ricche di ricadute, più o meno immediate, sul settore dell’alimentazione»⁹⁸⁹.

⁹⁸³ Cfr. *supra* Parte I cap. 2 par. 1.

⁹⁸⁴ Cfr. *infra* cap. 10 *Elementi di storia subalpina del diritto al cibo adeguato*.

⁹⁸⁵ L. LUME, *op. cit.*, p. 51.

⁹⁸⁶ L. LUME, *op. cit.*, p. 52.

⁹⁸⁷ 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 AA.VV., *Gli archivi per la storia dell’alimentazione*. Cit., vol. I, pp. 637-647.

⁹⁸⁸ Il particolarismo dei territori locali, città feudi o aree territoriali, trovano il loro fondamento nello specifico rapporto instauratosi con il Signore, che era regolato dallo specifico patto di dedizione, vero e proprio “contratto” tra il comune e il principe, il quale determinava i singoli privilegi, differenti da città a città. In età assolutistica, l’autonomia delle collettività locali fu motivata non più da questi antichi privilegi, concessi dal sovrano, ma dal potere primario dello Stato assoluto e sovrano da cui discendevano tutti gli altri. Sul particolarismo sabauda cfr. G.S. PENE VIDARI, *Aspetti*, cit., pp. 88-170.

⁹⁸⁹ F. AIMERITO, *Diritto dell’alimentazione – storia (Medioevo – Età Moderna)*, cit., pp. 469-470.

Queste fonti, largamente utilizzate dagli storici dell'alimentazione, sono fondamentali anche per la storia del diritto all'alimentazione, atteso che forniscono informazioni preziose sulle misure attraverso le quali le autorità locali assicuravano alla cittadinanza l'accesso a un nutrimento di base, sano e al giusto prezzo.

Giova ricordare che le fonti "comunali" medioevali avevano una diversa efficacia rispetto a quelle, pure locali, di Età moderna e contemporanea. Esse, infatti, erano emanate da soggetti di diritto, i comuni, dotati di piena autonomia. Autonomia non significava indipendenza dal potere imperiale, poichè che l'impero era l'unica fonte di potere, insieme al papato, riconosciuta e riconoscibile. Ai comuni medioevali non interessava tanto l'indipendenza, ma che la loro autonomia fosse espressione ed emanazione del potere imperiale: poco importava che questa si presentasse come una concessione unilaterale dell'imperatore e non come un diritto originario⁹⁹⁰. Per i comuni italiani, in tal senso, la Pace di Costanza del 1183⁹⁹¹, che aveva riconosciuto ai Comuni della Lega Lombarda concessioni in ambito amministrativo, politico e giudiziario, ha avuto lo stesso significato che ebbe la *Magna Charta* per i baroni inglesi⁹⁹².

In questo contesto ordinamentale, le disposizioni normative degli statuti *comunali*⁹⁹³ concernenti l'accesso al cibo avevano ad oggetto le seguenti materie⁹⁹⁴:

- disposizioni che disciplinavano le attività economiche aventi ad oggetto la produzione di alimenti (come l'agricoltura e la viticoltura) ed altre forme di produzione alimentare effettuata attraverso la rielaborazione di materie prime (macinatura, cottura...): da queste regole si possono desumere informazioni utili sul tipo di accesso a queste attività;

- norme in materia di ordine pubblico (come quelle per la tutela dell'ordinato svolgimento dei mercati e delle fiere, quelle disciplinanti il commercio all'ingrosso ed al minuto di generi

⁹⁹⁰ Questa caratteristica dell'autonomia comunale medioevale è strettamente legata alla natura di "privilegio" delle posizioni giuridiche soggettive dell'epoca. Cfr. su questo *supra* par. 2.3. del cap. 1.

⁹⁹¹ Con essa Federico Barbarossa aveva riconosciuto ai Comuni che componevano la Lega Lombarda concessioni in ambito amministrativo, politico e giudiziario; aveva rinunciato alla nomina dei podestà, riconoscendo i consoli nominati dai cittadini (i quali, tuttavia, dovevano fare giuramento di fedeltà all'imperatore e ricevere da lui l'investitura). In cambio i Comuni si impegnavano a pagare un indennizzo *una tantum* e un tributo annuo nonché a corrispondere all'imperatore il *fodro* (ossia il foraggio per i cavalli, o un'imposta sostitutiva) quando questi fosse sceso in Italia, e la prerogativa imperiale di giudicare in appello questioni di una certa rilevanza. Si trattava di un compromesso che segnava la rinuncia al piano di dominio assoluto di Federico e che consentiva ai Comuni di legittimare la loro larga autonomia. Cfr. sul punto G.S. PENE VIDARI, *Elementi di storia del diritto medioevale e moderno*, cit., p. 115.

⁹⁹² Sulle tracce di diritto al cibo in essa riscontrabili cfr. *supra* capitolo 4 par. 1.

⁹⁹³ Lo *ius statuendi* era riconosciuto ai Comuni dal signore all'interno dei "patti di dedizione". Gli statuti medioevali erano il documento giuridico in cui il mondo comunale fissava le "libertà", i privilegi e autonomie concesse dall'autorità attraverso un diploma imperiale o una *charta* signorile. Originariamente gli statuti erano provvedimenti occasionali che venivano poi raccolti in un *liber statutorum* o più semplicemente statuti. I *libri iurium*, invece, raccoglievano documenti, spesso notarili, fatti redigere dal comune ma anche da monasteri o vescovadi. L'ambito di applicazione dello statuto è limitata, in età medioevale, dallo *ius commune*, cui, in età moderna, si aggiunge la legislazione sovrana. Il *liber statutorum* dei comuni piemontesi, era ad esempio articolato in *liber* i quali contenevano: le norme sull'organizzazione politica del comune (con disposizioni relative ai suoi organi: magistrati, potestà, eventuali consoli, consigli, messi comunali), le disposizioni sul processo civile, sul diritto privato sostanziale, sul diritto e processo penale, sui campi e sui raccolti agricoli (che in età moderna saranno definiti *bandi campestri*), le norme sugli artigiani e mestieri, per finire con le disposizioni sui beni comuni, i diritti comunali, entrate e uscite e sugli argomenti straordinari. Cfr. G.S. PENE VIDARI, *Aspetti di storia giuridica piemontese* cit. p. 36-39; da p. 39 a p.47 vi è una descrizione degli statuti dei principali comuni piemontesi.

⁹⁹⁴ Tale classificazione è stata utilizzata da F. AIMERITO *Diritto dell'alimentazione – storia* cit., pp. 470-471 per la storia dell'alimentazione; essa riprende analoghe classificazioni proposte da altri storici dell'alimentazione, tra cui cfr. Nada Patrone. Dalla ricerca e dall'analisi condotta, è emerso che per delineare una storia dell'accesso al cibo le fonti a cui attingere sono le medesime.

alimentari nonché i relativi prezzi) che ancora oggi possono fornire informazioni utili sulle misure tese a garantire che i beni di prima necessità fossero accessibili a prezzi “giusti” o calmierati⁹⁹⁵;

- norme per lo sfruttamento razionale e la conservazione delle risorse naturali spontanee, spesso rimesse con maggiori o minori limitazioni all'utilizzazione della collettività (pascoli, boschi acque, sottosuolo, caccia e pesca); tali disposizioni, che si intersecavano strettamente con il fenomeno degli usi civici, offrono informazioni essenziali per comprendere i meccanismi di accesso alla terra e ai suoi prodotti, anche da parte delle classi sociali più deboli⁹⁹⁶;

- norme che disciplinavano attività che fossero suscettibili d'influire sull'igiene pubblica (come quelle che riguardavano la macellazione e la rivendita delle carni o dei prodotti ittici, sia conservati sia freschi) e che danno informazioni utili per comprendere in che modo fosse garantito l'accesso a un cibo sano. Stessa tipologia di informazioni è deducibile dalle norme per la repressione delle frodi in commercio, ricomprendenti anche ipotesi di “frodi alimentari”. Tra queste erano molto frequenti quelle che vietavano la vendita di carni di animali morti per malattia, o che proibivano la vendita di prodotti avariati, come pure norme - oggi qualificabili come “antisofisticazione” - che vietavano o limitavano la mescolanza di materie non commestibili nelle paste alimentari o vietavano la vendita di carni “gonfiate” artificialmente⁹⁹⁷;

Accanto alle fonti comunali di natura *lato sensu* “legislativa” vi sono altre fonti importanti, pure di livello locale, da cui si possono trarre informazioni utili sulla storia delle differenze dell'accesso al cibo tra classi sociali diverse⁹⁹⁸.

Tra queste vanno segnalate:

- fonti che oggi definiremmo “negoziali” di “autonomia privata” che includono le carte di investitura feudale, i contratti di diritto agrario, quelli di compravendita di bestiame, la formazione di società commerciali, i lasciti e i testamenti⁹⁹⁹;

- documentazione di contabilità e carte di natura fiscale. Rilevano in tal senso documenti di contabilità pubblica, mercuriali dei prezzi stabilite dalle diverse magistrature per il mercato locale¹⁰⁰⁰, conti delle amministrazioni locali, quelle degli stati sovrani, documenti contabili di enti come orfanotrofi, ospizi, ospedali, enti religiosi, scuole, organizzazioni militare, galere, registri contabili privati degli archivi familiari delle famiglie regnanti o nobili; in particolare da questi ultimi è possibile desumere notizie sul cibo delle classi dirigenti mentre dai documenti contabili degli enti benefici si possono trarre notizie sui cibi a cui avevano accesso le classi subalterne¹⁰⁰¹.

1.2. La legislazione “sovrana”

Con le norme di origine locale viene a interagire in misura sempre più rilevante la legislazione delle nascenti monarchie¹⁰⁰², come conseguenza del consolidamento progressivo dei poteri monarchici che caratterizza l'Età Moderna. Tale legislazione avoca gradatamente a sé la

⁹⁹⁵ Sulle competenze che invece hanno oggi le città in materia di regolazione dei mercati locali cfr. *infra* Parte III, cap. 12 par. 4. Circa i prezzi dei beni di prima necessità, come il pane, va ricordato che solo di recente tali prezzi sono stati liberalizzati (tale liberalizzazione è avvenuta con la pubblicazione, sulla Gazzetta Ufficiale dell'11 agosto 1993, della delibera CIPE del 3 agosto 1993), e che è stata rimessa all'AGCM la competenza a tutelare e far valere gli interessi dei consumatori, tramite la difesa dei meccanismi di mercato. Su questo aspetto cfr. *infra* Cap. 9 par. 2.1.

⁹⁹⁶ Sul modo in cui gli usi civici sopravvivono ancora oggi nell'attuale ordinamento giuridico, cfr. *infra* cap. 9 par. 2.2.

⁹⁹⁷ Sull'attuale disciplina in materia di igiene pubblica cfr. *supra* Parte I cap. 5 par. 2.1.1. e *infra* cap. 9 par. 1.2.

⁹⁹⁸ Cfr. a tal proposito *supra* cap. 2, in particolare il par.2.1. *L'accesso al cibo del ricco e del povero*; Cfr. anche *infra* par 8.3 *Il cibo del ricco e il cibo del povero in “Piemonte”*.

⁹⁹⁹ L. LUME, *op. cit.*, p. 53.

¹⁰⁰⁰ L. LUME, *op. cit.*, p. 50.

¹⁰⁰¹ L. LUME, *op. cit.*, p. 51.

¹⁰⁰² Sulle caratteristiche della legislazione in età pre e moderna cfr. G.S. PENE VIDARI, *Elementi di storia del diritto medioevale e moderno* cit., pp. 135-279; per un focus sulla legislazione degli Stati Sabaudi cfr. *ivi* pp. 211-216 e G.S. PENE VIDARI, *Aspetti di storia giuridica piemontese* cit. pp. 47-88.

regolamentazione di una parte sempre più cospicua delle funzioni di pubblico interesse originariamente esercitate dalle comunità locali. Si tratta di materie come la sanità e igiene pubblica, che, ad esempio, assicuravano ai cittadini l'accesso a un cibo "sano"; per esse furono istituite apposite magistrature (i c.d. «Magistrati di sanità» o simili), alle quali era attribuito il compito di regolare in modo specifico i settori affidati alla loro "giurisdizione": nel settore alimentare, ad esempio, era regolamentata la disciplina della macinazione dei frumenti e quella della preparazione delle infusioni alcoliche; sussistevano poi norme per la repressione delle frodi in commercio e delle sofisticazioni; disposizioni che regolavano i consumi (limitati attraverso la legislazione suntuaria¹⁰⁰³). Era infine esercitato il potere di controllo e di indirizzo generale in campo economico, il quale condizionava le colture, le attività commerciali relative ai prodotti alimentari, i tempi, i modi e i luoghi di distribuzione degli alimenti¹⁰⁰⁴ nonché le linee della politica coloniale e il mercato dei commestibili. La regolazione del mercato era realizzata mediante una normativa fiscale sempre più pervasiva, applicata sia all'interno del paese, sia nei rapporti di "import-export" sia tramite specifiche politiche dei prezzi; erano inoltre istituite apposite magistrature preposte al governo della materia annonaria.

La legislazione sovrana si estese in modo progressivo, limitando fortemente l'ambito di applicazione della legislazione locale e ponendo le premesse per quell'avocazione totale di gran parte delle materie di competenza locale alla legislazione dello Stato che sarà propria, nell'Età contemporanea, dello Stato liberale nato dalle ceneri delle rivoluzioni e consolidatosi in forme moderate nel periodo napoleonico. Questo passaggio di competenze tra il livello locale e quello nazionale rilevava anche rispetto alla tipologia di misure che l'autorità pubblica prendeva per assicurare l'accesso al cibo alle classi sociali più deboli di una città¹⁰⁰⁵.

Sempre in Età moderna, nel quadro dello sviluppo del sempre più articolato ed efficace apparato di controllo dei rapporti centro-periferia, assunsero un particolare valore le *Relazioni sulle condizioni generali delle grandi ripartizioni territoriali dello Stato* che i funzionari dell'amministrazione provinciale inviavano periodicamente, per obbligo istituzionale, al sovrano (o agli organi dell'amministrazione centrale) o al fine di assolvere a specifiche commissioni. Tali *Relazioni* «offrono ricchissime informazioni sullo stato della produzione, alimentare e non, delle varie province, e che, nella loro frequente ampiezza e meticolosità, paiono in parte anticipare quelle rilevazioni statistiche affidate ad appositi uffici o alle diramazioni periferiche della pubblica amministrazione, che rappresenteranno uno degli strumenti ispiratori fondamentali della politica economica degli Stati dell'Ottocento»¹⁰⁰⁶.

Le fonti di derivazione "sovrana", soprattutto nel momento in cui si sostituirono a quelle locali, prima per fatti eccezionali (come nel caso delle carestie o dell'insostenibilità finanziaria da parte dei comuni di assolvere al dovere di "nutrire le città") e poi in via ordinaria, divennero sempre più rilevanti per regolare l'accesso al cibo minimo, sano e al giusto prezzo da parte della popolazione, in particolare quella delle classi più disagiate¹⁰⁰⁷.

¹⁰⁰³ Nel Medioevo e nell'età moderna è stata vivissima la preoccupazione che spese eccessive per abiti e banchetti potessero impoverire le economie cittadine. Per questa ragione, ma anche per rendere riconoscibile l'appartenenza all'una o all'altra categoria sociale tramite un codice estetico, le città emanarono costantemente, a partire dal XIII secolo, leggi suntuarie, note e diffuse già in età romana, che disciplinavano il modo di vestire, i banchetti e le cerimonie. Il fenomeno si estese cronologicamente fino alla rivoluzione francese e riguarda tanto l'Italia quanto gli altri Paesi. Su di esse cfr. anche *supra* cap. 2 par. 2.1.

¹⁰⁰⁴ In particolare si ricorreva al sistema del «privilegio», ovvero patenti, brevetti, privative, monopoli ecc.

¹⁰⁰⁵ Per esemplificare con il caso piemontese cfr. *infra* Cap. 10 paragrafo 2.2. dove si tratterà da vicino in che modo il controllo sui prezzi condizionava l'accesso a un cibo "al prezzo giusto".

¹⁰⁰⁶ L'intero paragrafo è dovuto ad F. AIMERITO, *Diritto dell'alimentazione – storia cit.*, 472-473

¹⁰⁰⁷ Per il caso piemontese cfr. *infra* Cap. 10 par. 3.

1.3. Uno sguardo al diritto comune

Il livello normativo locale e sovrano interagivano — secondo il sistema delle fonti proprio dell'ordine giuridico medievale - con il complesso di fonti a valenza potenzialmente universale rappresentato dal diritto comune, nella sua duplice componente civilistica e canonistica.

Come noto, il sistema giuridico dello *ius commune* restò sempre quello dominante fino alla fine dell'Età moderna, e ogni fonte giuridica diversa, sia quella comunale che quella sovrana, aspirava sempre a integrarsi e non a contrapporsi a questo sistema¹⁰⁰⁸.

Rispetto all'accesso al cibo¹⁰⁰⁹, incise in particolare la componente canonistica o di derivazione ecclesiastica, con la prescrizione dei digiuni e del “magro” nei “tempi forti”, ma anche con la distribuzione annuale delle solennità attraverso il calendario liturgico, che influenzavano, in modo decisivo, nell'interazione con la produzione stagionale, la “tempistica dei consumi”, pur nella diversità tra riti orientali e occidentali. Anche le regole monastiche, con le limitazioni alimentari proprie dei diversi ordini e con la regola del lavoro manuale, incidevano in misura fondamentale sulla tipologia di accesso al suolo agricolo che progressivamente consentì di superare un'economia basata solo sulla cultura del bosco.

Altre fonti rilevanti da cui desumere la tipologia di accesso al cibo sono i libri penitenziali e i manuali per confessori, da cui si possono desumere le prescrizioni religiose in materia alimentare.

Le fonti di *ius civile*, come il materiale dottrinario e giurisprudenziale prodotto dai civilisti, quello prodotto dai trattatisti (nelle cui opere i rinvergono numerose parti dedicate agli aspetti giuridici dell'agricoltura e della pastorizia) e lo *ius mercatorum* possono rilevare ai fini di una storia del diritto al cibo adeguato per gli aspetti legati alla accessibilità del cibo rispetto agli aspetti di circolazione ed alla distribuzione dei prodotti, da un lato, e, dall'altro lato, di accessibilità dei prezzi che, soprattutto per quel che riguarda i beni di prima necessità, resta uno degli elementi su cui si sono da sempre concentrate le misure delle autorità pubbliche volte a garantire ai cittadini meno abbienti un accesso al cibo, almeno in misura minimale¹⁰¹⁰.

Fatta eccezione per le regole alimentari religiose, il carattere “locale” della storia del diritto all'alimentazione resta la caratteristica più evidente di questa materia. D'altronde, tale peculiarità è connaturata alla stessa storia italiana, che fino al 1861 era caratterizzata da una pluralità di ordinamenti statali, dotati ciascuno di specifici e differenti ordinamenti giuridici, fonti normative e correlati archivi pubblici. Questo significa che la storia del diritto (italiano) all'alimentazione (come del resto quello del diritto dell'alimentazione) non può che essere il risultato della storia del diritto all'alimentazione dei singoli comuni medioevali (nel periodo in cui questi costituivano ordinamenti autonomi, quasi delle Città - Stato), o quella degli Stati che fino all'Unità d'Italia del 1861 coesistevano, con alterne vicende, nella nostra Penisola: dal Ducato di Savoia, al Granducato di Toscana, dallo Stato Pontificio, al Regno di Napoli¹⁰¹¹.

¹⁰⁰⁸ G.S. PENE VIDARI, *Elementi di storia del diritto medioevale e moderno* p. 234.

¹⁰⁰⁹ Le considerazioni che seguono sono ispirate alle riflessioni di F. AIMERITO, *Diritto dell'alimentazione – storia cit*, e rilette con un *right to food approach* alla luce dei casi esaminati nella storia piemontese del diritto al cibo (di cui cfr. meglio *infra* cap. 10).

¹⁰¹⁰ Cfr. F. AIMERITO, *Diritto dell'alimentazione – storia cit*.

¹⁰¹¹ Questa caratteristica è ben evidenziata nella colletanea AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione*. cit., dove sono raccolti contributi che i singoli studiosi hanno condotto sui diversi archivi di stato: vi si trovavano dunque contributi che analizzano le Fonti del diritto dell'alimentazione, anche giuridiche, rinvenute nell'Archivio di Stato di Alessandria, piuttosto che quello di Torino, Milano, Novara, Asti per rimanere in Piemonte o quelle degli Archivi di Stato di Verona, Milano, Livorno, Napoli, Roma, Perugia, Siena, Mantova, Trieste e così via.

2. Età contemporanea: le dichiarazioni dei diritti e le prime costituzioni degli stati italici

Le Costituzioni italiane del '700 furono sensibilmente influenzate dalla Costituzione francese del 1795, che, a differenza di quelle che l'avevano preceduta, accanto ai diritti, accentua l'aspetto dei doveri¹⁰¹².

Nelle prime carte costituzionali settecentesche degli stati italiani, a differenza di quelle francesi in cui non vi è mai un esplicito richiamo all'alimentazione, vi sono numerosi riferimenti all'approvvigionamento e al cibo. Le ragioni di questa caratteristica sono da rinvenire nella recezione, nelle costituzioni degli Stati moderni, della tradizionale politica locale annonaria delle antiche e autonome città medioevali.

Nella *Costituzione della Repubblica di Bologna del 1796*, ad esempio, ci si riferisce all'annona¹⁰¹³; nella *Dichiarazione dell'Organizzazione del Governo Provvisorio di Brescia (1797)* c'è un riferimento all'amministrazione delle vettovaglie¹⁰¹⁴; si menziona l'annona anche nella *Costituzione della Repubblica Cispadana 1797*¹⁰¹⁵ e nella *Costituzione del popolo Ligure del 1797*¹⁰¹⁶. Nella *Costituzione della Repubblica Napoletana del 1799* si garantisce per la prima volta, nella storia del diritto costituzionale, il "dovere" di garantire l'accesso all'alimentazione, laddove si sottolinea il «sacro dovere dell'uomo di alimentare i bisognosi»¹⁰¹⁷.

Pure di alimenti, ma in tutt'altra accezione, si parla nella *Costituzione di Sicilia del 1812*¹⁰¹⁸, una delle due costituzioni europee di origine regia, che furono elaborate in chiave antinapoleonica

¹⁰¹² Cfr. G.S. PENE VIDARI, *Elementi di storia del diritto. L'età contemporanea*, p. 39.

¹⁰¹³ *Cap VIII - Art. 117*: «Appartiene a questo Corpo dipendentemente dal Magistrato dei Consoli l'esecuzione delle leggi e provvidenze relative a piazza, vettovaglie, strade, scoli, ponti, fabbriche pubbliche, annona ed altre aziende economiche della Repubblica. Ha pure l'ispezione sulle predette materie dipendentemente dal detto Magistrato; e senza alcuna dipendenza ha la giurisdizione delle cause appartenenti alle stesse materie nel modo espresso nell'articolo 147». Cfr. dircost.di.unito.it (Questa e le altre disposizioni delle costituzioni storiche sono citate da LUTHER J. - LONGO F. - MASTROPAOLO A - PALLANTE F. (a cura di), *Archivio delle costituzioni storiche*, su www.dircost.unito.it).

¹⁰¹⁴ *Tit. IV - art. 1*: «Essa (la municipalità) amministra tutte le rendite nazionali del Comune paga gli stipendiati, presiede alle vettovaglie, alla sanità all'acque, alle strade, alle pie istituzioni, alla pubblica istruzione sotto la dipendenza del Commissario del Cantone» in dircost.di.unito.it.

¹⁰¹⁵ *Art. 208*: «Le amministrazioni municipali devono essenzialmente nel loro circondario: Terzo - Presiedere agli affari d'acque, e strade, annona, vittovaglie, ornato, spettacoli, sanità, pie istituzioni, e pubblica istruzione a norma della legge» in dircost.di.unito.it.

¹⁰¹⁶ *Art. 196*: «Le amministrazioni municipali sono incaricate: 1) della conservazione de' fondi pubblici, e della riscossione dei redditi di quelli, secondo che la legge prescrive; 2) di tutto ciò che riguarda le acque, le strade, l'annona, vettovaglie, ornato, spettatori, sanità, porti, rade, confini, e pie istituzioni a norma della legge; 3) di far osservare i regolamenti che la legge prescrive per la guardia nazionale; 4) di mantenere il buon ordine, e la tranquillità interna; 5) di vegliare alla sicurezza e alla salubrità delle carceri; a questo oggetto scelgono dal loro seno due ispettori, che visitino le carceri, e i luoghi d'arresto, e provvedino perché non sia, oltre il rigore della legge, aggravata la condizione dei detenuti» in dircost.di.unito.it.

¹⁰¹⁷ Cfr. *Costituzione napoletana del 1799* in www.dircost.unito.it: «I doveri dell'uomo sono obbligazioni o sia necessità morali, che nascono dalla forza morale di un principio di ragione. Ed è questo il medesimo principio dal quale abbiamo derivati i diritti, vale a dire la somiglianza e l'eguaglianza degli uomini. *Art. 17* – Il dovere fondamentale dell'uomo è di rispettare i diritti degli altri. L'eguaglianza importa, che tanto valgono i nostri quanto i diritti degli altri. *Art. 18* – Ogni uomo deve soccorrere gli altri uomini, e sforzarsi di conservare e migliorare l'essere de' suoi simili, perciocché per la somiglianza di natura ciascun uomo dev'essere affetto verso gli altri come verso se stesso». *Art. 19* – *Quindi è sacro dovere dell'uomo di alimentare i bisognosi. Art. 20* – È obbligato ogni uomo d'illuminare e d'istruire gli altri».

¹⁰¹⁸ *Art. 8 Costituzione di Sicilia del 1812* in www.dircost.unito.it : «La libera facoltà di disporre sarà limitata nei Pari nel modo seguente: siccome nel capitolo IV, del potere legislativo si è disposto, che le Parie saranno perpetue ed inalienabili, così il Parlamento ha deliberato, che i Pari attuali debbano assegnare e conservare per dotazione perpetua della Paria la quarta parte di netto di tutti quei beni, che posseggono attualmente come gravati, ed in vigore di qualunque sostituzione o fedecommissio: questa quarta parte di beni sarà reputata non come un fondo addetto alla famiglia, ma come un maiorasco proprio esclusivamente dalla Paria, sarà quindi inalienabile senza che sulla medesima,

insieme all'Adozione della Costituzione di Spagna nel regno di Sardegna (artt. 215-218)¹⁰¹⁹. Anche se i diritti agli alimenti di cui si parla in questi atti sono riconosciuti a titolari della famiglia reale, si può ritenere che tali disposizioni costituiscano le antenate di quelle che regolano oggi il diritto agli alimenti nell'ambito del diritto di famiglia¹⁰²⁰.

Tra le carte o gli statuti a rilevanza costituzionale concessi dopo la Restaurazione, menziona il termine "alimenti" il *Motu Propriu di Pio VII* (artt. 25, 26, 64), che, sulla base delle ricerche effettuate, costituisce la prima fonte costituzionale di Età moderna ad individuare gli organi giurisdizionali competenti a giudicare sull'accesso al cibo¹⁰²¹.

Nel 1848, tutti gli stati italiani furono "costituzionali" sulla base di carte o statuti ottratti da sovrani che si rendevano conto di non poter fare diversamente, se volevano mantenere l'ordine a seguito dei fermenti di quegli anni. Ma le principali carte o statuti concessi non avevano alcun riferimento esplicito al tema del cibo: né lo *Statuto Fondamentale del Governo Temporale degli Stati della Chiesa del 1848*, né la *Costituzione del Regno delle Due Sicilie* (1848), né lo *Statuto del Granducato di Toscana* (1848), né le *Basi per una costituzione del Ducato di Parma del 29. 03. 1848*.

Pur non menzionando nessun aspetto relativo ai diritti o doveri all'alimentazione, il *Proclama dello Statuto albertino* del 1848 si occupava dell'accesso a uno degli alimenti più diffusi tra la popolazione di ogni ceto sociale, ovvero il sale: «Mentre così provvediamo alle più alte emergenze dell'ordine politico, non vogliamo più oltre differire di compiere un desiderio, che da lungo tempo nutriamo, con ridurre il prezzo del sale a 30 centesimi il chilogramma fin dal primo luglio prossimo venturo, a beneficio principalmente delle classi più povere, persuasi di trovare nelle più agiate quel compenso di pubblica entrata, che i bisogni dello Stato richiedono (art. 14.5)»¹⁰²². Questo passaggio del proclama va inquadrato nella concezione paternalistico-tradizionale che ispirò Carlo Alberto nella concessione dello Statuto (non Costituzione, ma Statuto come i medioevali

per qualunque cagione, possa farsi veruna assegnazione o detrazione in favore di chicchessia, e degli stessi figli anche per causa di *alimenti*».

¹⁰¹⁹ Art. 218 *Adozione della Costituzione spagnola nel regno di Sardegna* (1821). *Proclamazione in Alessandria della Costituzione Spagnola del 1812, e istituzione di una Giunta provvisoria di Governo* in www.dircost.unito.it: «Le corti determineranno l'assegnamento per gli alimenti annuali alla regina vedova. Art. 219 – Lo stipendio degli individui della reggenza si torrà in su l'assegnamento della casa del re. Art. 220 – L'assegnamento della casa del re e gli alimenti della famiglia di lui di cui è parlato negli articoli precedenti, saranno determinati dalle corti all'incominciare d'ogni regno, né potranno alterarsi durante quello».

¹⁰²⁰ E su cui *cfr. infra* cap. 9 par.1.1.

¹⁰²¹ *Moto proprio della Santità di nostro Signore Papa Pio Settimo in data de 6 luglio 1816 sulla organizzazione dell'amministrazione pubblica esibito negli atti del Nardi segretario di camera nel di 14 del mese ed anno suddetto* in www.dircost.unito.it Art. 25: «I Governatori nei rispettivi luoghi saranno giudici competenti, 1° (...): 6° Nelle controversie, che insorgono in tempo di *fiera, e di mercato* per le contrattazioni, le quali intervengono in tali congiunture, e devono giudicarsi sulla faccia del luogo». Art. 26: «I giudicati dei Governatori nelle controversie, che non oltrepassano il valore di scudi dieci, in quelle di sommariissimo possessorio, di *alimenti*, di danni dati, di mercedi, di contratti nundinali, e di esecuzione di obbligazioni derivanti da scritture pubbliche, e private non attaccate di falsità, o di nullità, saranno soggetti al ricorso soltanto in devolutivo; nelle altre controversie il ricorso avrà luogo in sospensivo». Art. 64: «(...) Sono inoltre eccettuate, e rispettivamente mantenute le giurisdizioni 1° Della Congregazione del Buon Governo a forma della Costituzione della San. Mem. di Benedetto XIV: 2° Dell'Uditore del Camerlengo negli affari riguardanti i mercati di Piazza Navona: 3° Del Presidente della *Grascia* nei mercati soggetti alla sua giurisdizione: 4° Dell'*Annona* nelle materie, che la riguardano a tenore dei Pontificj Chirografi dei 31 Ottobre 1800, e 19 Settembre 1802: 5° Dell'Agricoltura nelle materie agrarie di sua stretta competenza: 6° Del Tribunale del Cardinal Vicario nelle *cause di alimenti* a norma delle facoltà, di cui attualmente è investito: 7° Del Giudice de' mercenarj negli affari di sua competenza. Se vi sarà luogo ad appellazione dai giudicati dell'*Annona o della Grascia*, questa si deferirà al Tribunale della camera; rispetto poi ai giudicati dell'Agricoltura, qualora l'appellazione avrà luogo, la medesima sarà portata al Tribunale dell'A.C., o della Rota, secondo le rispettive loro competenze. Lo stesso si osserverà per i giudicati del Cardinal Vicario in materia di *alimenti*».

¹⁰²² Cfr. il Proclama in *Basi dello Statuto fondamentale degli Stati del Re di Sardegna* (1848) in www.dircost.unito.it ; lo *Statuto Albertino del 1848* è invece in dircost.di.unito.it.

statuti comunali), il quale doveva costituire un nuovo patto tra Corona e popolo. Tra il popolo però non vi erano solo i ceti dirigenti, ai quali lo Statuto assicurava «un compiuto sistema di governo rappresentativo» ma anche quei sudditi a cui la libertà di stampa poco interessava (perché analfabeti) e ancor meno il diritto di voto (perché non avevano censo). Anche a costoro il re volle rivolgersi per rinnovare un Patto costituzionale che fosse inclusivo di tutto il suo popolo e lo fece attraverso una disposizione su un bene alimentare di prima necessità come il sale. Questo elemento è di un certo rilievo, se si considera che, nel bene e nel male, è stato lo Statuto albertino che ha accompagnato la storia di Italia, oltre che del Piemonte, fino alla sua stagione repubblicana¹⁰²³.

¹⁰²³ G.S. PENE VIDARI, *Elementi di storia del diritto. L'età contemporanea*, cit. p. 111. L'autore osserva che l'approccio dello Statuto albertino, cioè l'idea di un patto costituzionale, è molto più vicina alla tradizione del costituzionalismo inglese, basata su leggi fondamentali di natura anche consuetudinaria che al costituzionalismo liberale del momento. Il fatto che poi lo Statuto fosse scritto non esclude che Carlo Alberto avesse la speranza di avviarsi a una soluzione parzialmente nuova che gli consentisse di dialogare con tutto il "suo" popolo, diluendo in tal modo le spinte verso la "rappresentanza" così come configurata nell'ideologia liberale ottocentesca.

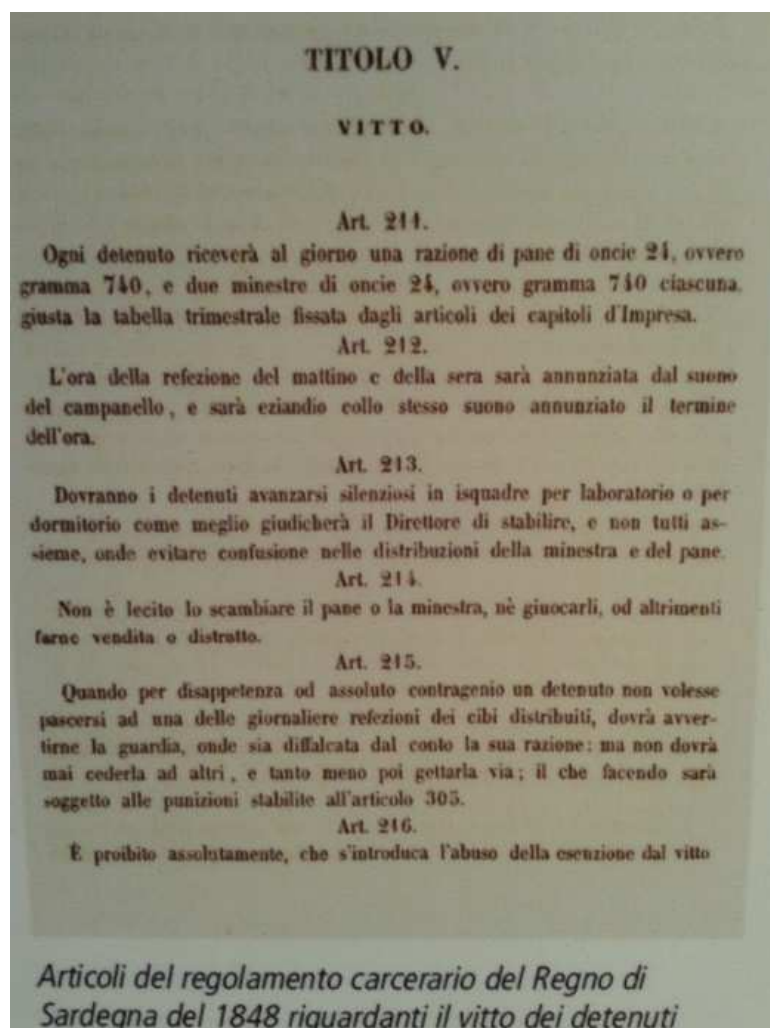


Foto ©mb2014

CAPITOLO 8. I FONDAMENTI DEL DIRITTO AL CIBO ADEGUATO NELLA COSTITUZIONE ITALIANA: PRINCIPI FONDAMENTALI E RAPPORTI CIVILI

1. Le strade del diritto al cibo: dalla Costituente alla Costituzione
 - 1.1. «La Costituente vi darà pane e lavoro ... ma il lavoro è soprattutto un mezzo per procurarsi il pane»: tracce di diritto al cibo adeguato nel dibattito dell'Assemblea costituente
 - 1.2. Brevi note a margine della rilettura degli Atti della Costituente alla luce del right to food approach
 - 1.3. Dall'assenza di un'esplicita norma di tutela a una rilettura "olistica" del testo costituzionale basata sul "right to food approach"
2. L'ingresso in Costituzione del diritto al cibo adeguato tramite l'art. 117.1.Cost.
 - 2.1. I trattati internazionali
 - 2.2. L'ordinamento dell'Unione europea
3. La sovranità alimentare spetta al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione (art. 1 Cost.)
4. Il diritto fondamentale al cibo adeguato nei "principi fondamentali"
 - 4.1. La "dignità" come nocciolo duro del diritto al cibo adeguato e chiave di lettura della tutela costituzionale del diritto al cibo (artt. 3, 32, 36, 41 Cost.)
 - 4.2. Il diritto al cibo adeguato: tra diritto inviolabile e dovere inderogabile (art. 2 Cost.)
 - 4.2.1 Il cibo come diritto inviolabile
 - 4.2.2. Il cibo come dovere inderogabile. Il dovere di nutrire gli affamati tra principio di "solidarietà alimentare" e principio di "fraternità conviviale"
 - 4.2.3. Il cibo e il principio del pluralismo sociale
 - 4.3. Diritto al cibo adeguato tra principio di uguaglianza formale e sostanziale (art 3 Cost)
 - 4.4. Il diritto al cibo adeguato tra principio laburista e diritti dei lavoratori (artt. 1, 4 Cost. e artt. 35-38 Cost.)
 - 4.4.1. Il cibo e il principio laburista
 - 4.4.2. Il cibo e il diritto di lavoratori (artt. 35-38 Cost.)
 - 4.4.3. Il cibo e il diritto dei non lavoratori. Le misure che attuano il diritto al cibo di disoccupati e inoccupati: in particolare il reddito di cittadinanza
 - 4.5. Diritto al cibo adeguato tra diritti culturali e promozione della cultura e ricerca scientifica (art. 9.1 e art. 33.1 e 33.6 Cost.)
 - 4.6. Diritto al cibo adeguato tra tutela del paesaggio (art. 9 Cost.) e dell'ambiente (Art. 9.2 e 32 Cost.)
 - 4.6.1. La tutela dei paesaggi del cibo e del cibo "patrimonio storico e artistico della Nazione"
 - 4.6.2. Dalla tutela di un ambiente salubre all'agroecologia
 - 4.7. Il diritto al cibo tra guerra e pace (art. 11 Cost.)
 - 4.8. L'affamato è un soggetto di diritto? Il diritto al cibo adeguato dei cittadini, dello straniero, del rifugiato e dell'avente diritto d'asilo
5. Il diritto al cibo adeguato nei "Rapporti civili": il diritto al cibo come libertà inviolabile
 - 5.1. Il diritto inviolabile di autodeterminarsi nell'esercizio del diritto al cibo e il dovere di rispettare il diritto al cibo di chi i trova in stato di soggezione

1. Le strade del diritto al cibo: dalla Costituente alla Costituzione

Negli anni in cui la comunità internazionale stava discutendo dei diritti fondamentali da tutelare nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo¹⁰²⁴, in Italia si stava scrivendo la Costituzione della Repubblica. In realtà questa fu licenziata circa un anno prima dell'altro documento, ma è innegabile che il clima culturale e le premesse storiche da cui nascono questi due documenti sia il medesimo.

Nella Dichiarazione universale, come si è già evidenziato¹⁰²⁵, il diritto al cibo adeguato è stato garantito in modo esplicito, a differenza di quanto possa dirsi per il nostro testo costituzionale. Si impongono in tal senso alcuni interrogativi circa le ragioni di questa lacuna? L'assenza di una tutela costituzionale del diritto al cibo è voluta? Il diritto al cibo non è costituzionalmente tutelato perché non sussisteva nell'Italia del dopoguerra il bisogno di cibo o per altre ragioni? Per rispondere a queste domande, si è ritenuto opportuno ripercorrere il dibattito in Assemblea costituente, sia per comprendere se tra le grandi questioni di fondo che si posero i Costituenti vi fosse anche quella della "libertà dal bisogno alimentare" e quindi del cibo, sia per capire quanto e se queste grandi questioni impregnino o possano permeare ancora oggi il testo costituzionale¹⁰²⁶.

Nonostante il dopoguerra fosse un periodo in cui il problema della fame era particolarmente sentito dalla popolazione, che veniva fuori da periodi di razionamento di cibo di prima necessità, non sembra che il tema del diritto ad essere liberi dalla fame sia stato centrale nel dibattito costituente. Era invece centrale e ben chiaro il problema del "bisogno" della liberazione dalla fame e dalla povertà¹⁰²⁷: dal dibattito emerge chiaramente l'intento dei Costituenti di dover dare a entrambi una risposta adeguata¹⁰²⁸. Non sembra tuttavia che tale problema si sia ritenuto risolvibile

¹⁰²⁴ ASSEMBLEA GENERALE NAZIONI UNITE, *Discussion sur le projet de déclaration universelle des droits de l'homme: rapport de la Troisième Commission* in www.un.org La Dichiarazione universale fu adottata il 10 dicembre 1948, mentre la Costituzione italiana, approvata il 22 dicembre 1947 e promulgata il 29 dicembre 1947, entrò in vigore il 1 dicembre 1948; questo significa che il dibattito della Costituente si è concluso circa un anno prima di quello che ha portato alla approvazione della Dichiarazione universale.

¹⁰²⁵ Cfr. *supra* Parte I cap. 3.

¹⁰²⁶ L'analisi degli atti del dibattito in Costituente è stata realizzata attraverso il sito ATTI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE su F. CALZARETTI (a cura di), www.nascitacostituzione.it, dove sono ordinati, per articolo, i documenti e i verbali delle discussioni. Gli atti della Costituente, ordinati per data delle sedute, insieme ad ogni altra informazione sull'attività della Costituente, sono reperibili nella versione ufficiale sul sito della Camera dei Deputati: *Atti dell'Assemblea costituente* in www.legislature.camera.it. In edizione cartacea cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma, Segreteria Generale della Camera dei deputati, 1971.

¹⁰²⁷ L'espressione "libertà dal bisogno" ricorre in Costituente circa 337 volte, il termine fame circa 53 volte mentre circa 40 volte ricorre il termine povertà.

¹⁰²⁸ Si veda ad esempio l'intervento appassionato dell'on. Medi (Democrazia cristiana) che, nel dibattito sul futuro art. 38 Cost., descrive la situazione di fame e miseria in cui versava la popolazione italiana, quella del mezzogiorno in particolare: «Un doloroso spettacolo si presenta ai nostri occhi. Per le vie e le città della nostra terra un numero sterminato di bimbi soffre le conseguenze di una tragedia che essi non hanno voluto. (...) Oggi contiamo nella nostra terra decine di migliaia di orfani, senza casa, senza rifugio, senza focolare e senza speranza. Da questa tragedia deriva alla società, come tale, un terribile senso di responsabilità e di riparazione. È l'organismo sociale che è mancato alla sua altissima funzione. Quando la società si è organizzata, aveva di fronte la responsabilità del bene comune, del bene di tutti i cittadini: questo bene non lo ha integralmente realizzato. Ora, dunque, responsabile primo di questi dolori e di queste lacrime deve essere l'organismo sociale che deve procedere alla riparazione e alla reintegrazione di questo mondo del dolore e della miseria. Ma c'è ancora di più, c'è un dovere di ordine della società. 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; quando si va per le vie di Palermo e di Napoli e si vedono queste povere famiglie nei tuguri, lasciati appena in piedi dalle bombe e dalle catastrofi della guerra, quando si vedono sull'unico giaciglio sei, sette, otto persone a dormire, ci vien fatto di domandarci: ma la società a che cosa pensa, come crede di risolvere questo grande problema di redenzione? Noi stiamo parlando, qua dentro, di democrazia, di ricostruzione, ma mi sembra che il concetto di democrazia, cioè di potenza di popolo, consista proprio in questo, nel sollevare questo popolo, nel sollevarlo intellettualmente e materialmente, nel sollevarlo anima per anima, cuore per cuore, intelligenza

per intelligenza, ma anche corpo per corpo, e dolore per dolore. 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. Quando ci si trova di fronte a queste situazioni in cui la spina dorsale della speranza sembra spezzata, in cui queste famiglie non hanno più la forza per potersi levare, ci vien fatto di domandare se la società avverte che si sta perpetrando un delitto abbandonandole e che noi abbiamo il dovere di sollevare questi nostri fratelli. Ecco perché è nell'interesse stesso del vivere sociale che queste masse e queste categorie vengano sollevate, rimesse in un ordine, in una disciplina di vita, in una possibilità di respirare. È un interesse della società, è una necessità quella di andare incontro a costoro. Noi abbiamo di fronte lo spettacolo di categorie che per la loro stessa natura, non per propria colpa, non possono redimersi da sé. Guardate a tanti bambini, vecchi, disoccupati, minorati del lavoro o della guerra, gente cioè che ha dato il proprio contributo, che ha ben meritato della società, che ha dato tutto quello che poteva dare, e che ad un certo momento si trova paralizzata. È un dovere nostro venire incontro ad essi con tutte le forze possibili, è dovere di tutti noi sentire questo appello della sofferenza. Ed allora la Costituzione nostra, che è una Costituzione di democratica libertà, cioè anche di liberazione dalla schiavitù della miseria, pone degli articoli che mettono lo Stato, la struttura della Repubblica di fronte a questo mondo che deve essere sollevato. (...). Amici, basta dire questo: che il cittadino si trova nella impossibilità di provvedere alla propria vita. *Di gente che muore di fame ce n'è, ma a rigore di termini ce n'è poca, una donna, un bambino, un vecchio che sta morendo lo troviamo qualche volta nelle nostre città del meridione, sui gradini della Chiesa. Questi dimenticati della società, che alla società fanno il processo della morte noi li troviamo, ma sono casi rarissimi. La nostra preoccupazione non si deve esaurire al semplice fatto di vivo o non vivo. Abbiamo il dovere altissimo di rimettere l'uomo nella sua dignità di uomo, altrimenti che società andiamo costruendo?* Una società di relitti, di pezzi di barca sfasciati che cercano invano di arrivare al porto. Di qui il compito di rimettere questo uomo nella dignità di uomo, farlo ridiventare uomo. *Viene il sospetto che talvolta la società tratti le bestie molto meglio dell'uomo. Alcune bestie sono trattate in stalle scientificamente curate, e tenute molto meglio di migliaia di bimbi, uomini, donne che vivono nel letargo e nella miseria.* Questa non è una società né saggiamente né umanamente organizzata. *Il lasciar morire qualcuno è un delitto simile all'omicidio, l'assomiglia molto, non dico che sia la stessa cosa, ma socialmente parlando è forse la stessa cosa. E io dico, mi si permetta qua dentro, a tante persone che hanno creduto di fare il proprio dovere solo perché una volta, per la strada, a un povero che tende la mano, hanno buttato 5 o 10 lire: questo non è compiere il proprio dovere. Mettere la mano nelle tasche non basta. Non basta fare questa semplice carità spicciola, bisogna che questo sentimento fraterno prenda la nostra anima. La società che dobbiamo costituire non è una società di elemosina, è una società di corrispondenza di cuori, in modo che il dolore del mio fratello diventi il mio dolore, la miseria del mio fratello diventi la mia miseria, le lacrime del mio fratello diventino le mie lacrime. Bisogna che l'azzurro della mia gioia sia sempre tinto pittorescamente dalla nube del dolore del fratello che mi sta accanto. (...)* Ecco perché questo grido che sale non deve procurare il senso della disperazione, ma il senso della attenzione. Non deve essere un grido che faccia suscitare ribellione di cuori ma speranza che le menti e le intelligenze finalmente si intendano e il dolore non sia causa di nuovi dolori e di nuove guerre, ma di un fraterno abbraccio che spiani le vie della pace e della ricostruzione. (...) . E allora, amici, ognuno collabori a far sorgere il senso della solidarietà umana, della carità, della assistenza da tutte le parti; si moltiplichino le opere, vengano i germi dell'amore, si creino organizzazioni poderose; e allora vedremo assistiti i vecchi, gli orfani, i poveri, gli ammalati, i derelitti, in una complessità così varia, così generale, così intima, così aderente che veramente ci farà dire che l'uomo non è poi tanto cattivo. Quando tante volte sentiamo, anche in quest'Aula e fuori, che l'umanità è cattiva, che gli uomini sono imbestialiti; cari colleghi, non è vero. *Noi tutti assistiamo ad una dedizione di carità così generosa che veramente commuove i nostri cuori. E allora, qual è il dovere che la società organizzata e le autorità si impongono per inquadrare la società tutta nel cammino migliore? Il dovere è quello di aiutare, di favorire, di venire incontro, di guidare, di promuovere. Anche lo Stato organizzerà la sua opera fondamentale di assistenza e previdenza; e dall'altro lato verrà incontro a tutte quelle iniziative sane, corrette, oneste che cercano di raccogliere dalle mani di chi più ha quel bene in eccesso, quel superest che sia dato a coloro che ne abbiano meno. (...) Vorremmo che da questa Assemblea uscisse una risposta all'appello di tanti dolori e di tante lacrime. Vorremmo dire una parola di conforto a tutti questi bimbi scarni e derelitti, a queste mamme che giorno per giorno si logorano per cercare un pezzo di pane, a questi poveri papà disoccupati che ogni sera tornano a casa e ai bimbi che chiedono del pane devono con pietosa bugia dire che questo pane è arrivato, ma in realtà non c'è. Vorremmo che da questa Assemblea fosse detta una grande parola: la Repubblica italiana nasce sentendo questa responsabilità; è una società più umana e più ampia che si vede aprire il corso dei secoli; siamo in una epoca innovatrice e rinnovata». ASSEMBLEA COSTITUENTE, Atti del 6 maggio 1947, nella seduta pomeridiana, avente ad oggetto discussione generale del Titolo terzo della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti economici».*

mediante la definizione di un diritto al cibo, o per lo meno dagli atti non si evince che i Costituenti avessero ritenuto di poter affrontare il “bisogno della fame” con questo strumento giuridico¹⁰²⁹. Il diritto al lavoro e la previdenza sociale, da un lato, e l’accesso alla terra dall’altro erano ritenuti gli strumenti giuridici principali per consentire alla popolazione affamata dalla guerra di poter ottenere il cibo necessario a vivere in modo dignitoso.

1.1. «La Costituente vi darà pane e lavoro ... ma il lavoro è soprattutto un mezzo per procurarsi il pane»: tracce di diritto al cibo adeguato nel dibattito dell’Assemblea costituente

Non vi sono dunque tracce della parola cibo o alimento nel dibattito della Costituente relativo a molti articoli della Costituzione che, in questo e nel seguente capitolo, saranno additati come fondamento costituzionale del riconoscimento di un diritto al cibo adeguato. E assente ad esempio il termine *cibo* (e alimentazione) nell’intero dibattito sugli art. 2, 4, 13, 19 del testo costituzionale. Ma questo non significa che ne sia assente la consapevolezza del bisogno di cibo in cui versava l’Italia del dopoguerra.

La parola *cibo* è citata, ma in senso figurato, nell’ambito del dibattito sull’art. 3¹⁰³⁰ e sull’art. 7 Cost¹⁰³¹. Il termine “alimento” o suoi derivati (alimentazione, alimentare) è invece utilizzato numerose volte (circa 63). Tale termine si rinviene innanzitutto in riferimento al dibattito sull’attuale art. 30 Cost. e al dovere dei genitori di alimentare, educare e istruire la prole¹⁰³² e sulla

¹⁰²⁹ Sulla consapevolezza che il bisogno centrale del popolo italiano fosse quello di procurarsi pane cfr. ad esempio il passaggio dell’intervento dell’on. RESCIGNO (Democrazia cristiana): «Ora io non tratterò il problema della regione nella sua integrità. Ho sentito dire, ed ho letto anche in molti scritti, che il popolo non si interessa, è indifferente a questo problema. Io penso che non è che il popolo sia indifferente e non si interessi a questo problema; *penso piuttosto che il povero popolo (che oggi se un assillo ha, se una preoccupazione ha, è la preoccupazione del pane, è la preoccupazione del lavoro)* non comprenda troppo questo problema. Ma quando domani si passerà all’attuazione di queste norme e l’inevitabile disagio e l’inevitabile peso graveranno sulle spalle del popolo, esso allora si ricorderà indubbiamente di noi». Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti del 27 maggio 1947* aventi ad oggetto la discussione generale del Titolo quinto della Parte seconda del progetto di Costituzione: «Le Regioni e i Comuni».

¹⁰³⁰ Cevolotto (Democrazia del lavoro) rileva che «in fondo i relatori non hanno ancora risposto a quello che era il dubbio esposto dall’onorevole Caristia, e cioè quale sia il significato dell’espressione “hanno diritto ad eguale trattamento sociale”. Pur essendo pienamente favorevole al concetto che si intende esprimere, e pur non nascondendosi la difficoltà di trovare un termine perfettamente appropriato, ritiene che l’espressione adoperata non sia molto chiara e felice: gli ricorda troppo *l’offerta di cibi e bevande* che un tempo si faceva all’ospite». Così in ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti dell’11 settembre 1946, della prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione* in www.nascitacostituzione.it.

¹⁰³¹ Si tratta sul dibattito relativo ai Patti Lateranensi nel quale menziona la parola cibo l’on. RICCIO (Democrazia cristiana): «È che le libertà sono solidali: l’una è strettamente connessa all’altra; e tutte vivono di una stessa realtà e *si alimentano di uno stesso cibo*». Così ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti del 13 marzo 1947* su www.nascitacostituzione.it.

¹⁰³² Cfr. tutto il dibattito sull’art. 30 in www.nascitacostituzione.it. In particolare si vedano: A) la *Relazione dell’on. LEONILDE JOTTI (Partito Comunista) sulla famiglia* che evidenzia i principi a cui si deve ispirare la Costituzione per scrivere la disposizione che la tutela evidenziando, in particolare, i seguenti: « 3°) Stabilita la eguaglianza giuridica dei coniugi ne deriva l’eguaglianza dei *doveri loro di fronte alla prole*, per la sua educazione e istruzione. Lo Stato dovrà però esercitare una assidua azione di controllo, affinché educazione ed istruzione vengano date in egual modo a tutte le categorie sociali senza distinzione (...) 5°) Lo Stato deve riconoscere la maternità come funzione sociale. Non si può continuare a considerare la maternità come cosa di carattere privato: da essa dipendono la prosperità della Nazione e lo sviluppo dei futuri cittadini, e *la società non può rimanere indifferente se le madri vivono in condizioni igieniche, sanitarie e alimentari precarie*, e se i bambini vengono allevati in ambienti non idonei moralmente e materialmente al loro sviluppo. Di conseguenza lo Stato deve obbligarsi a dare una protezione adeguata e vigile alla maternità, all’infanzia e alla gioventù, attraverso la istituzione di organismi che attivamente e concretamente svolgano questa opera». B) *Gli Atti del 17 aprile 1947*, e in particolare l’intervento di BOSCO LUCARELLI (Democrazia cristiana): “Onde bene afferma l’articolo 25 che *diritto e dovere dei genitori è non solo quello di alimentare la prole, ma anche, ed io direi soprattutto, di istruirla ed educarla.*”; Cevolotto (Democrazia del Lavoro): « L’articolo 25 aggiunge: «È dovere e diritto dei genitori alimentare, istruire, educare la prole. Nei casi di provata incapacità morale o economica la Repubblica cura che siano adempiuti tali compiti». Cura che siano adempiuti tali compiti? Come cura? Se i genitori non

sostituzione del verbo *alimentare* con l'attuale verbo *mantenere*¹⁰³³. Il termine "alimentare" è citato anche per evocare un dovere dei figli di mantenere i genitori quando questi siano anziani e non autosufficienti¹⁰³⁴. È citato tale termine anche a proposito del diritto della lavoratrice (art. 37), in particolare quando questa sia anche madre¹⁰³⁵ e a proposito del diritto ad accedere a un cibo sano (art. 32)¹⁰³⁶.

possono adempierli evidentemente li dovrà adempiere la Repubblica. E allora, anche a prescindere dalla lettera e dal tono del testo, il primo capoverso dell'articolo 23 richiama involontariamente quella che fu la politica demografica del fascismo, che fu del regime uno dei più grossi errori, di cui portiamo anche adesso le conseguenze. Perché non è affatto vero che «il numero è potenza», e se fossimo un po' meno in questa povera Italia a disputarci il pane che non c'è, senza dubbio staremmo tutti meglio e avremmo avuto o potremmo ricostituire un'organizzazione più salda, più efficace e più potente. (...) Ma, badate bene, voi finite per dire ai giovani: sposatevi, mettete al mondo figlioli, e poi ci penseremo noi. È un po' troppo, perché, fra l'altro, siamo noi in grado di provvedere, o facciamo delle promesse a vuoto? Ecco la mia perplessità. Pur riconoscendo che vi è nella formulazione proposta un contenuto morale di cui non si può non tener conto, mi domando se da un lato, i principî che si affermano siano opportuni e utili, e se dall'altro non si mettano a carico di questa povera Repubblica impegni superiori a quelli che potrà mantenere». Così ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti del 17 aprile 1947, seduta pomeridiana*, avente ad oggetto la discussione generale del Titolo secondo della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti etico-sociali» www.nascitacostituzione.it.

¹⁰³³ Cfr. a tal proposito l'intervento dell'on. CAMPOSARCUNO (Democrazia cristiana): «La differenza, tra la nuova redazione proposta dalla Commissione e il mio emendamento, consiste in questo. La Commissione, anziché dire «è diritto e dovere» insiste nella inversione delle parole e propone la dicitura «è dovere e diritto». Se la Commissione ha ciò fatto per affermare in modo preminente il significato morale, *il significato soprattutto spirituale che si dà al «dovere» che hanno i genitori di alimentare, istruire ed educare la prole*, io penso che la nuova dizione possa essere preferita; non insisto pertanto nella formula proposta. *Nell'emendamento che mi onoro di illustrare è detto che «è dovere e diritto dei genitori «alimentare», istruire ed educare la prole». La Commissione sostituisce al verbo «alimentare» quello «mantenere». Penso che la sostituzione debba essere intesa nel senso che si è voluto dare, con quest'ultimo verbo, una espressione più ampia e più comprensiva degli obblighi che i genitori hanno verso i figli. E se la parola «mantenere» significa, oltre al resto, anche «alimentare», penso che la proposta della Commissione possa essere senz'altro accettata» in ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti del 23 aprile 1947* Esame degli emendamenti agli articoli del Titolo secondo della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti etico-sociali».*

¹⁰³⁴ Cfr. on. SPALLICCI (Partito repubblicano italiano): «Ma vi è un'altra assistenza, che si esplica in momenti di tregua patologica: essa è quella assistenza sociale di cui sono segno tangibile gli istituti per la invalidità e la vecchiaia. (...) *Le bocche inutili, quando se ne vanno non inducono al pianto*. Forse le nostre classi meno abbienti vanno gradualmente assuefacendosi a questa dura legge degli assedi? Necessità è una spietata legge. L'operaio, l'impiegato, il pensionato, condannato a vivere in quei campi di concentramento che è il grande agglomerato urbano, e in perpetua contesa col caroviveri, col caro-alloggi, col caro-salario, col caro-stipendio, col metro della breve risorsa deve misurare l'indispensabile. Ed allora non c'è posto per il vecchio. Il vecchio deve essere abbandonato alle cure dello Stato. *Se una legge impone ai genitori l'obbligo di alimentare, educare ed istruire i figli, noi pensiamo che ce ne debba essere anche un'altra che imponga ai figli di alimentare i genitori che siano incapaci al lavoro per vecchiaia o per invalidità*. Mi direte: Codice civile. Va bene. Mi direte: principî ovvi di morale; ma pensate che tutta la civiltà millenaria della Cina è basata su questo affetto filiale. Quando io guardo queste grandi case-alveare delle nostre città, in cui l'aria è contesa al respiro, penso con nostalgia a quelle piccole casette-villette che l'«Umanitaria» aveva costruito a Milano, fuori di Porta Ludovica, con un piccolo quadrato di terra accanto, e penso che questa cubatura d'aria che si va contendendo all'operaio, all'impiegato, al pensionato, domani possa essere ridonata con una maggiore generosità, anche lontana dalle città, come avevano pensato i primi fondatori dell'«Umanitaria» milanese. *Queste bocche inutili che si allontanano, questo esodo dei vecchi dall'ambiente familiare, è ben una triste cosa*. Un nuovo vangelo di bontà noi dovremmo predicare alla gente. Dovremmo fare in modo che non sia solo lo Stato a provvedere. Non è soltanto con l'elevare di tono economico la famiglia che noi potremmo ridonare vita al fervore e alla solidarietà degli affetti». Così ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti del 21 aprile 1947, seduta pomeridiana*, avente ad oggetto la discussione generale del Titolo secondo della Parte prima del progetto di Costituzione.

¹⁰³⁵ Si veda ad esempio l'intervento dell'on. SPALLICCI (Partito repubblicano italiano) sul problema delle malattie professionali che potevano colpire le lavoratrici madri e sulle conseguenze di queste patologie sulla qualità del latte materno, con particolare attenzione alle patologie che colpivano le mondine del vercellese: «Guardiamo la situazione delle donne lavoratrici nelle grandi città e negli stabilimenti, quando la sirena ha lanciato il suo grido d'allarme, che non è più quello della minaccia dal cielo, ma il richiamo della officina (...) Ebbene, la donna si allontana e resta vuota la casa. Nella casa rimangono soli eredi, orfani temporanei, i figli, e c'è soltanto la scala polverosa delle grandi case delle nostre città, e c'è il pianerottolo, dove si raccolgono i bimbi, ma vicino alla scala ed al pianerottolo c'è la strada, e questa è cattiva consigliera per i bimbi. Quando la madre ritornerà, troverà dei bimbi più sudici, più riottosi e più insolenti;

Il termine alimento è utilizzato solo una volta nel senso attribuito dalle Carte internazionali, da una “madre costituente”¹⁰³⁷ che, nell’ambito del dibattito sull’intero titolo III (rapporti economici), rilevava come il diritto a un livello adeguato di alimentazione, di alloggio e di mezzi di ricreazione e di cultura, garantiti a livello internazionale, fossero stati, a suo avviso, tenuti in ampia considerazione in molte parti del testo costituzionale¹⁰³⁸.

tornerà o sul mezzogiorno, se la *mensa aziendale* lo permette, oppure alla sera(...). E non soltanto la madre attempata, ma anche la madre giovane, anche la nubile può essere condannata alla sterilità ed alla morte per intossicazione da piombo, per saturnismo; *può essere anche condannata ad avere un allattamento così scarso da dover alimentare così malamente la prole da essere costretta poi a sostituire il seno materno con quelle alimentazioni artificiali che sono causa di così impressionante mortalità infantile*. Ma questo non avviene soltanto nello stabilimento (ed io non ho intenzione di sfogliare davanti a voi un testo di patologia del lavoro): ma è opportuno che accenni ad una malattia delle risaie, alla leptospirosi. C'è in provincia di Vercelli, che è la provincia maggiormente risicola di tutta Italia, l'affluenza di circa 200 mila mondine da altre province, in momenti prestabiliti. Ebbene, questa malattia, che porta delle lesioni epatiche e renali, si contrae nelle risaie; le mondariso, non per il primo anno ma in una serie di anni successivi, vanno incontro a questa malattia che è data da un parassita che vive a spese del topo e del ratto da dove passa nelle acque dolci correnti o ferme delle risaie. *Malattia che può compromettere non solo la salute delle madri, ma anche la salute della prole. Qui la donna è la vittima del lavoro.* (...). Le vittime che noi commiseriamo e che vorremmo strappare al loro triste destino sono da un'altra parte. Madre operaia, noi condividiamo la tua amarezza. Anche colla tutela sanitaria, anche col lavoro non affaticante e in ambiente non malsano tu devi affidare il bambino al nido, all'asilo. Sono le provvidenze della società materna. Garantisco io, ella ti dice, e tu ringrazi la custode, l'assistente, l'infermiera in camice bianco che farà le tue veci durante la tua assenza. (...). Questa è provvidenza e assistenza sociale del nostro tempo. Non è il crudele allontanamento della madre cui non sarà più dato riconoscere il figlio, come si pretendeva in quella repubblica fuori della realtà e talvolta anche fuori dell'umanità, ma è pure una parentesi di rinuncia al governo dei figlioli che si ripete sei volte alla settimana durante le ore di lavoro. Noi, adunque, inseriamo nella nostra Carta costituzionale questo articolo, che io vedo completato da un emendamento non mio, ma al quale sottoscrivo perché pone l'accento sulla funzione materna della donna, un emendamento che porta la firma della onorevole Federici Maria e dell'onorevole Medi, il quale dice: «Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e materna». Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti del 7 maggio 1947 - seduta pomeridiana avente ad oggetto la discussione generale del Titolo terzo della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti economici».*

¹⁰³⁶ Si veda sempre l'intervento di Spallicci (Partito repubblicano italiano) del 21 aprile 1947 *op. cit.* che afferma: « noi dovremmo trovare il modo di assistere l'individuo giovando alla collettività. Vi sono compiti poi che lo Stato dovrebbe incoraggiare. Un giornale medico che ho sott'occhio me ne indica uno: quello della *dietetica*. In questi giorni, è stato inaugurato, a Niguarda, nell'Ospedale Maggiore di Milano, un corso di dietetica e il professore Ragazzi ha invocato che questo corso non sia soltanto riserbato ai medici, ma *che questi ne diffondano le nozioni alle assistenti sanitarie, che dovrebbero, in questa carenza alimentare che ci affligge, sorvegliare le mense collettive, le mense aziendali. Sono avvenuti dei casi d'intossicazione, per totalismo da ingestione di carni guaste, in due stabilimenti industriali milanesi. La sorveglianza delle mense industriali può essere provvidenziale non soltanto per misurare il numero delle vitamine, il che potrebbe sembrare un'algebra alimentare, ma per impedire il consumo di alimenti deteriorati.* È doveroso un accenno sia pure fugace sulla maternità ed infanzia. Il binomio madre-bambino dev'essere affermato. Ci sono delle istituzioni provinciali, regionali che vanno rimesse in onore. Noi siamo dei regionalisti: pensiamo al decentramento della regione, pensiamo che queste iniziative provinciali e regionali devono essere incoraggiate, e rese armoniche in un senso nazionale. Ma pensiamo che la madre che ha ottenuto dei vantaggi, potendosi allontanare a tempo opportuno dallo stabilimento quando si avvicina il momento del parto, può farsi poi portare il bimbo nelle apposite *sale di allattamento*. Ma dovrebbe anche ottenere licenza quando il bambino è ammalato».

¹⁰³⁷ Con l'espressione “madre costituente” ci si riferisce in questa sede alle 21 donne (pari al 3,7% dei Costituenti) che entrarono nell'Assemblea Costituente. Esse erano nove comuniste (Adele Bei, Nadia Gallico Spano, Nilde Iotti, Teresa Mattei, Angiola Minella, Rita Montagnana Togliatti, Teresa Noce Longo, Elettra Pollastrini, Maria Maddalena Rossi), nove democristiane (Laura Bianchini, Elisabetta Conci, Filomena Delli Castelli, Maria De Unterrichter Jervolino, Maria Federici, Angela Gotelli, Angela Guidi Cingolani, Maria Nicotra, Vittoria Titomanlio), due socialiste (Bianca Bianchi e Angelina Merlin), una dell'Uomo Qualunque (Ottavia Penna Buscemi).

¹⁰³⁸ Cfr. l'intervento dell'on. Angela GUIDI CINGOLANI (Democrazia cristiana) che, operando un paragone tra le Carte internazionali e la Costituzione italiana, sottolineava come non ci si dovesse meravigliare dell'inserimento nella Costituzione «di articoli riguardanti il lavoro, il salario, la proprietà, la previdenza, l'assistenza, la cooperazione, il risparmio. Risponde ciò, oltre che ad una esigenza di orientamento moderno sul piano nazionale, anche ad un orientamento internazionale, al quale l'Italia non solo non può sottrarsi, ma deve, da sua parte, contribuire a renderlo più preciso e più deciso. (...) L'Italia è stata riammessa nell'Organizzazione internazionale del lavoro nel 1945, e da allora ha potuto parteciparne ai lavori su di un piede di perfetta parità con gli altri Paesi. (...) Mi sembra, intanto, insufficiente

Il problema di alimentare una popolazione affamata dalla guerra è affrontato nel dibattito sulla riforma agraria, la quale viene definita come necessaria proprio per assicurare quello che è il

l'espressione del capoverso dell'articolo 30, nel quale si consacra (in termini generici) il principio che la Repubblica italiana «promuove e favorisce gli accordi internazionali per affermare e regolare i diritti del lavoro». Il mio emendamento: «promuove e favorisce, oltre gli accordi, anche le organizzazioni», mi sembra più rispondente alla realtà della vita internazionale nella quale siamo inseriti e alle organizzazioni alle quali, come ho accennato, abbiamo aderito successivamente. In tale formula (così più completa e rispondente allo stato di fatto) sono compresi tutti i diritti del lavoro, e, quindi, anche quei principi economici e sociali consacrati nella dichiarazione di Filadelfia. *Credo utile un rapido confronto fra i principi fondamentali della dichiarazione e le norme contenute nel nostro progetto di Costituzione.* A Filadelfia si è affermato anzitutto che: il lavoro non è una merce; la libertà di espressione e di associazione è condizione indispensabile per un vero progresso; *la miseria, dovunque essa esista, costituisce un pericolo per la prosperità di tutti; la lotta contro il bisogno deve essere condotta con instancabile energia da ciascuna Nazione e con uno sforzo internazionale continuo e combinato, nel quale i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro partecipino, cooperando su di un piede di uguaglianza con quelli dei Governi, a libere discussioni e a decisioni di carattere democratico per lo sviluppo del benessere comune. Corrispondono a questi principi gli articoli già approvati della nostra Costituzione e precisamente gli articoli dall'1 al 3 e dal 5 al 6; gli articoli 10, 13, 16, 23 e 25 e gli articoli in via di approvazione del Titolo terzo, 30, 34 e 36. (...) «Spetta all'Organizzazione Internazionale del Lavoro di esaminare e di considerare alla luce di questo obiettivo fondamentale, nel campo internazionale, tutti i programmi di azione e le misure di ordine economico e finanziario. «Assolvendo i compiti che le sono affidati, l'Organizzazione, dopo aver considerato tutti i fattori economici e finanziari relativi, è qualificata ad includere nelle sue decisioni e raccomandazioni tutte le disposizioni che giudichi adatte».* *Corrispondono alla sostanza di queste dichiarazioni, la seconda parte dell'articolo 3 della nostra Costituzione, gli articoli 2, 3, 5 e 6 e l'articolo 8 già approvati.* Vi rientra appieno l'articolo 33 del Titolo III, che afferma l'equiparazione dei diritti del lavoro della donna lavoratrice a quelli dell'uomo. È poi affermato nel capoverso terzo della dichiarazione di Filadelfia, l'obbligo solenne dell'Organizzazione Internazionale del lavoro di secondare la messa in opera, nelle diverse Nazioni del mondo, di programmi atti a realizzare; il pieno impiego e l'elevamento dei livelli di vita; l'impiego dei lavoratori in occupazioni in cui abbiano la soddisfazione di fornire tutta la misura della loro abilità e delle loro conoscenze e di contribuire nel miglior modo al benessere comune; garanzie adeguate e mezzi atti a facilitare i trasferimenti dei lavoratori, comprese le emigrazioni normali di mano d'opera e le colonizzazioni; la possibilità per tutti di una partecipazione equa ai frutti del progresso in materia di salari e di guadagni, di durata del lavoro e altre condizioni di lavoro, un salario minimo vitale per tutti coloro che hanno una occupazione e hanno bisogno di tale protezione; il riconoscimento effettivo del diritto di negoziazione collettiva (contratti collettivi di lavoro) e lo sviluppo della cooperazione per il miglioramento continuo dell'organizzazione della produzione; l'estensione delle misure di sicurezza sociale allo scopo di assicurare un reddito base a tutti coloro che hanno bisogno di tale protezione, nonché delle cure mediche complete; una protezione adeguata della vita e della salute dei lavoratori in tutte le occupazioni; una protezione dell'infanzia e della maternità; *un livello adeguato di alimentazione, di alloggio, e di mezzi di ricreazione e di cultura;* la garanzia di eguali possibilità nel campo educativo e professionale. *Questo capoverso ha ricchi riferimenti nel nostro progetto di Costituzione.* Dai già approvati articoli 10 e 11 riguardanti l'emigrazione e la tutela degli italiani all'estero, e 25, 26 e 28 sulla protezione della maternità e dell'infanzia e della gioventù e nelle scuole aperte al popolo più concreta ed aderente espressione si ha negli articoli: 30, sulla tutela del lavoro; 31, sul diritto e il dovere del lavoro; 32, sulla retribuzione proporzionata e adeguata alla dignità umana e alle esigenze familiari; 39, sulla libertà dell'iniziativa economica privata in funzione di utilità sociale, e, infine, nel 43, sulla gestione delle aziende da parte dei lavoratori. Il quarto capoverso, sempre della dichiarazione di Filadelfia, sulla utilizzazione più completa e più larga delle risorse produttive del mondo, è ovvio, che non può trovare riferimento nella nostra articolazione costituzionale; ma ci offre il destro di affermare che *se si vuole l'espansione della produzione e del consumo; evitare fluttuazioni economiche gravi; una maggiore stabilità nei prezzi mondiali delle materie prime e delle derrate; promuovere un commercio internazionale di volume elevato e costante, bisogna pur decidersi* (per quanto riguarda i paesi devastati dalla guerra, come è l'Italia, priva di materie prime e ricca di una abile geniale popolazione operaia), *ad affrontare, internazionalmente, il problema dei prestiti, dei cambi, dei mercati aperti, della lavorazione dei semilavorati e quello del porre in comune le grandi risorse di materie prime dei paesi meglio dotati.* Solo allora si potrà inneggiare, con gli estensori della dichiarazione di Filadelfia, al miglioramento della salute, dell'educazione e del benessere di tutti i popoli. E, solo allora, i diritti del lavoro saranno veramente diritti di tutti i popoli del mondo e si potrà, davvero, non limitare ad una semplice speranza lo sviluppo economico e sociale di ciascun popolo, interessante tutto il mondo civile, ma sarà una certezza, la certezza cioè di aver raggiunto, attraverso questa tragica parentesi di lagrime e di sangue, una convivenza veramente umana, fondata sulla giustizia e soffusa di *fraterno divino amore*». Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti del 13 maggio 1947*, Seduta pomeridiana, avente ad oggetto la discussione generale del Titolo terzo della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti economici».

diritto di alimentarsi della popolazione italiana in stato di bisogno¹⁰³⁹. Sempre nel dibattito sull'attuale art. 44 si evidenziano questioni di distribuzione e commercio internazionale degli alimenti¹⁰⁴⁰.

¹⁰³⁹ Cfr. a tal proposito l'intervento dell'on. BOSI (Partito comunista) che si sofferma sulla questione agraria e sulla riforma fondiaria come misura per ovviare alla fame dei contadini: «Oggi le classi che detengono la grande proprietà dimostrano di non volersene servire nell'interesse collettivo; dimostrano che vogliono servirsi delle loro proprietà per il loro interesse individuale, e qualche volta per colpire l'interesse collettivo. Questa è la questione che noi dobbiamo porci quando si parlerà nella Costituzione di colpire i monopoli. *La grande proprietà è un monopolio che impedisce non soltanto la possibilità di possedere a milioni di lavoratori, ma impedisce la possibilità di svilupparsi a tutta l'economia nazionale.* Andate a parlare di trasformazione, di bonifiche e vi risponderanno come hanno risposto a noi in qualche caso: «la bonifica è una bella cosa, i vostri piani sono ottimi; ma io nella mia terra faccio quello che mi pare e non voglio sentire parlare di trasformazioni». Di fronte ad una casta di questo genere, dobbiamo riconoscere che l'affermazione della Carta costituzionale, per cui la Repubblica combatterà i monopoli, è una necessità per la società italiana e per lo sviluppo della società futura, perché non possiamo dimenticare che nella Carta costituzionale devono essere inserite le norme di vita sociale di tutto il popolo italiano, norme di vita civile e politica che dovranno mettere il popolo italiano in grado di elevarsi effettivamente; e *dobbiamo anche pensare che metà della nostra popolazione vive nelle campagne, e se non c'è aumento della produzione non possiamo alimentare metà del popolo italiano.* Non possiamo mandare milioni di contadini a lavorare nelle fabbriche, né mandarli all'estero o farli morire sulle terre che non riescono a coltivare. *Dobbiamo pensare allo sviluppo della nostra agricoltura che vorrà dire possibilità di dare pane al popolo italiano. Questo si avrà soltanto con una riforma agraria che tolga alla grande proprietà il monopolio della terra.* Quindi bisogna mettere in condizione i lavoratori di potersi rendere padroni della loro vita e rendersi capaci di aiutare, assieme agli altri lavoratori, lo sviluppo del nostro Paese. E, guardate, quando si parla di riforma agraria, è bene dirlo, non si pensi soltanto alla limitazione dell'estensione della proprietà. Io penso che in Italia, e specie nell'Italia centro-meridionale, vi sono altri problemi di riforma che vanno risolti, non limitando l'estensione della proprietà, ma modificando i patti che sono una vergogna per il nostro Paese e sono ancora peggiori dei patti medioevali di schiavitù. Bisogna che il lavoratore abbia il frutto effettivo del suo lavoro senza negare alla proprietà la rendita. Quindi riforma agraria vuol dire anche riforma dei patti agrari. Noi dobbiamo fare che in Italia non ci sia più la possibilità che la terra sia veramente, come è stata per il passato, il più proficuo impiego di capitale, perché *il lavoratore dell'agricoltura è il lavoratore più sfruttato, che non ha avuto nessuna assicurazione di avere un minimo sociale di vita e di essere trattato come uomo.* Oggi basta andare a vedere nell'Italia meridionale quali sono le condizioni dei lavoratori per accertarsi che questo non è stato fatto. Vi sono delle parole nell'articolo 41, le quali possono far credere che sia possibile intervenire e limitare la proprietà fondiaria nel suo strapotere e nella sua estensione nei confronti del lavoratore. Se questo non basta e non verrà riconosciuto, sarà presentato un emendamento, perché si riconosca che la tutela dei lavoratori e dei contadini italiani non sarà possibile senza una riforma agraria. *I lavoratori della terra devono essere messi nelle stesse condizioni dei lavoratori delle altre categorie, devono godere il frutto del loro lavoro, devono essere messi in condizioni di avere i benefici che hanno le altre categorie, non devono essere soffocati da patti che sono di schiavitù.* Quindi è bene che nella Costituzione ci sia il riconoscimento di queste necessità di trasformazione dalla nostra economia, altrimenti noi non costituiremo veramente una repubblica democratica, non condurremo a fondo la lotta contro le condizioni sociali, che ci hanno portato, prima alla perdita delle libertà politiche e poi al disastro. Nella Costituzione, questo problema deve essere risolto». ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti del 6 maggio 1947*, seduta pomeridiana, avente ad oggetto la discussione generale del Titolo terzo della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti economici».

¹⁰⁴⁰ Cfr. on. RIVERA (Democrazia cristiana) che interviene sul ruolo della neonata FAO nel consesso internazionale: «Noi oggi siamo ad una svolta dell'agricoltura: si è parlato di pianificazione italiana e di pianificazione mondiale. *Proprio ieri abbiamo approvato l'ammissione dell'Italia alla F.A.O., cioè alla disciplina internazionale della produzione agricola e della distribuzione dei prodotti alimentari.* Questo vuol dire che anche l'Italia, come tutte le altre Nazioni ammesse alla F.A.O., ha rinunciato o si prepara a rinunciare a qualche parte della sua sovranità, per sottoporsi ad una superiore disciplina internazionale. Ora pensate, onorevoli colleghi, quale sarebbe la situazione dell'agricoltura italiana e particolarmente di quella dell'Italia meridionale, *quando ci si ponesse dinanzi un dilemma unicorne, un problema zoppo, cioè quello del collocamento presso di noi del grano, dei grassi, delle carni, che saranno fra poco esuberanti in alcuni Paesi dell'Europa e d'America, e che questi Paesi hanno interesse a collocare nei Paesi poveri, e non ci si concedesse la contropartita, cioè senza che il collocamento dei prodotti dei Paesi a clima mediterraneo fosse assicurato.* Questo problema fondamentale è stato prospettato da noi, come rappresentanti dell'Italia, alla conferenza F.A.O. di Copenaghen, dove richiamammo le delegazioni al riconoscimento degli interessi agricoli dei Paesi poveri del mediterraneo. Devo dire che siamo stati intesi, giacché i delegati di ogni Paese ammisero *che i prodotti del sud d'Italia (anche codesti prodotti sono da considerarsi alimentari, in quanto complementari degli altri) vino, frutta, ortaggi, abbiano lo stesso diritto alle predilezioni di collocamento che la F.A.O. mostra di avere per il grano, le carni ed i*

In modo singolare, si evoca il problema della carenza alimentare come causa della delinquenza minorile¹⁰⁴¹. In modo sempre singolare si rinviene il termine alimentazione nel dibattito sulla libertà di stampa, a proposito della non congruità di esportare cellulosa dall'estero per pubblicare giornali (in particolare pornografici) laddove le stesse risorse potrebbero essere utilizzate per acquistare beni necessari alla ricostruzione come il carbone e alimenti come il grano¹⁰⁴². E' citato il termine alimentazione a proposito del modulo per il razionamento annonario, portato come esempio di burocratizzazione nell'ambito di un dibattito in cui si proponeva il decentramento e la regionalizzazione come risposta all'appesantimento burocratico centralistico¹⁰⁴³. La parola alimentazione è citata poi nel dibattito sull'art. 117 Cost. in riferimento alle competenze da delegare alle regioni¹⁰⁴⁴.

grassi, che da noi devono essere necessariamente acquistati all'estero. Vogliamo pensare che questa persuasione porti presto all'invocata parità di diritti tra la produzione agricola di ogni paese. Questo non è solo un problema di rendimento agricolo, ma diviene un problema di ricchezza per il nostro paese ed un problema di salvezza della nostra economia nazionale». Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti del 13 maggio 1947*, seduta pomeridiana, avente ad oggetto l'esame degli emendamenti agli articoli del Titolo terzo della Parte prima del progetto di Costituzione.

¹⁰⁴¹ Cfr. l'intervento dell'on. PAJETTA (Partito comunista) sulle possibili influenze della malnutrizione sulla delinquenza giovanile: «Ma disoccupazione non vuol dire soltanto malattia, vuol dire anche aumento della delinquenza minorile. Sotto gli auspici del Ministero della giustizia e per iniziativa di alcuni nostri colleghi e in particolare delle onorevoli Federici e Mattei, è stato tenuto di recente un convegno contro la delinquenza minorile. I rapporti esaminati in questo convegno sono rapporti che abbiamo il dovere di tener presenti. Vorrei citare soltanto due esempi: nel primo semestre 1946 davanti a 19 Corti d'appello sono sfilati 117.711 minorenni. Dal luglio 1945 al dicembre 1946, vale a dire in 18 mesi, davanti al Tribunale di Napoli sono sfilati 40.813 minorenni. *Alcune statistiche ci indicano che la maggioranza di questi giovani travati rivela condizioni fisiche tali che dimostrano come la carenza della loro alimentazione è una fra le cause determinanti del loro comportamento*». Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti del 19 aprile 1947*, seduta pomeridiana, avente ad oggetto la discussione generale del Titolo secondo della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti etico-sociali».

¹⁰⁴² Così l'on. NOBILE (Partito comunista) che evidenzia la necessità di investire in alimenti piuttosto che in cellulosa: «Un'osservazione ancora vorrei fare circa l'ultimo comma dell'articolo 16, concernente il divieto delle pubblicazioni a stampa, degli spettacoli e di tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. Sono perfettamente di accordo; e mi piace ricordare che a tale divieto ho io stesso contribuito con un emendamento presentato alla Commissione dei Settantacinque, che anche la porta firma del nostro caro Presidente. In quell'occasione ricordai che in questi anni di dopoguerra si è avuto in Italia un dilagare di stampa pornografica (giornali, riviste, libri), il cui successo commerciale è basato sull'attrazione maggiore o minore che essa esercita sugli istinti umani più bassi. Una parte della cellulosa che importiamo dall'estero è destinata a tale ignobile industria, mentre la valuta necessaria per acquistarla potrebbe adoperarsi per altre cose essenziali alla nostra ricostruzione, come il carbone, o alla *nostra alimentazione, come il grano*. Ricordavo in quell'occasione che è davvero mortificante per un Paese di millenaria civiltà, quale il nostro, dover prendere in questo campo lezioni da altri paesi di più recente storia, come la Russia sovietica, dove (e ne feci io stesso l'esperienza) nessuna pubblicazione o manifestazione del genere è permessa». Così ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti del 27 marzo 1947*, Seduta pomeridiana, l'Assemblea Costituente - Discussione generale del Titolo primo della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti civili».

¹⁰⁴³ Cfr. ad esempio l'intervento dell'on. TESSITORI (Democrazia cristiana) sulle difficoltà di compilazione del modulo per il razionamento annonario: «Non so se noi italiani abbiamo nelle vene come un congenito male burocratico di cui non riusciamo a liberarci. Basta pensare all'ultimo *modulo per il razionamento annonario compilato dall'Alto Commissariato per l'alimentazione*; io sono assessore per l'Annona del comune di Udine e so che cosa ha significato e significa quel modulo; e vedo con piacere, che vari colleghi che fanno parte di amministrazioni comunali, mi fanno segno di assenso. Quel complicatissimo modulo non può essere compilato direttamente che dal 5 per cento, forse, dei capi-famiglia: tali e tanti sono i quesiti e le domande ivi, contenuti. Da che cosa dipende tutto questo? Non so; io constato un fatto e lo constata soprattutto il nostro popolo con le conseguenze che voi potete immaginare. Ora noi dobbiamo aderire a quella che è la sensibilità popolare». Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti del 27 maggio 1947* l'Assemblea Costituente inizia la discussione generale del Titolo quinto della Parte seconda del progetto di Costituzione: «Le Regioni e i Comuni».

¹⁰⁴⁴ Si veda ad es. l'intervento dell'on. PICCIONI (Democrazia cristiana): «Il programma del Partito socialista italiano, che fu ricordato l'altro giorno da un mio collega di Gruppo e che suscitò il fastidio visibile dell'onorevole Tonello, dice esattamente così — è il programma ufficiale per l'impostazione delle elezioni amministrative —: «Tutta la pubblica amministrazione deve volgersi verso un sano decentramento, consigliato anche dalle conseguenze belliche. Allo Stato devono restare le funzioni unitarie e indivisibili — diritto, giustizia, difesa, politica estera ed ecclesiastica —; alla

Il termine “vitto”¹⁰⁴⁵ è invece utilizzato solo 5 volte dal Costituente ma in relazione al dibattito su disposizioni rilevanti: nell’art. 27, a proposito della differenza tra viveri del detenuto e della persona sottoposta a restrizione di libertà personale¹⁰⁴⁶ o a proposito dell’inumanità dei trattamenti vittuali¹⁰⁴⁷ riservati anche quanti siano privati di libertà personale (art. 13)¹⁰⁴⁸. Ancora il

regione e ai comuni devono essere assegnate le funzioni più attinenti alla vita locale, secondo il rispettivo raggio di azione — edilizia, viabilità, sanità, *alimentazione*, assistenza, opere pubbliche». Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti del 6 giugno 1947*, nella seduta pomeridiana, l’Assemblea Costituente prosegue la discussione generale del Titolo quinto della Parte seconda del progetto di Costituzione: «Le Regioni e i Comuni». Tale intervento è un interessante antesignano della ripartizione di competenze che si è poi attuata nell’art. 117 così come riscritto dalla L.C. 1/2001. Un esempio “alimentare” (il calmiere) è stato parimenti utilizzato a proposito del dibattito sulle materie da non attribuire alle regioni (il commercio): Si veda in particolare l’intervento dell’on. TERRACINI (PCI): «*Certe facoltà non possono essere attribuite alle Regioni. Una prova di ciò, ad esempio, si ha nell’adozione dei calmieri, a cui spesso sono costretti a far ricorso anche gli Stati più liberisti.* Difatti, quando circa un mese fa, di fronte a una congiuntura particolarmente acuta della situazione alimentare, si cercò di adottare il sistema dei calmieri in una data Regione, per giustificarne l’abolizione si sostenne, e non a torto, che i calmieri debbono essere applicati non in una singola Regione, ma in tutto il territorio nazionale, perché altrimenti perdono di efficacia. Lo stesso si può dire per il tesseramento, che in Italia con ogni probabilità dovrà ancora durare per un certo periodo, relativamente almeno ad alcuni prodotti. Se si vuole vedere in pratica ciò che in potenza si avrebbe, attribuendo alle Regioni una potestà legislativa nel campo commerciale, basta considerare il grave inconveniente che oggi si verifica nell’ambito di una stessa Regione con i divieti di scambio delle merci, impartiti dai Prefetti, fra provincia e provincia. Se non si vuole tornare a un tipo di economia ormai superata, di carattere quasi medievale, occorre assolutamente evitare che alle Regioni sia concessa una potestà legislativa in materia di commercio». Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti del 21 novembre 1946* Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione avente ad oggetto la prosecuzione della discussione sulle autonomie locali.

¹⁰⁴⁵ Per vitto si intende “Nutrimento necessario al vivere” oppure “Cibo o complesso di cibi che si utilizza per il nutrimento giornaliero”. Cfr. *Vitto (voce)* in www.treccani.it.

¹⁰⁴⁶ Cfr. l’intervento DELL’ON. MANCINI (PSI) «Mancini rispondendo agli argomenti dell’onorevole Lucifero, osserva che esiste nei vigenti regolamenti carcerari un trattamento per i giudicabili diverso da quello che si applica ai giudicati. I giudicabili possono comunicare con i parenti due o tre volte la settimana, possono ricevere il *vitto* dall’esterno, possono incontrarsi con le persone che desiderano visitarli, previo biglietto di colloquio. I giudicati invece non possono vedere i parenti che ogni tre mesi, non possono ricevere il *vitto* da fuori, ecc. ecc. Le norme relative a questo sistema differenziato non possono evidentemente trovare ospitalità in una Costituzione, ma fanno parte dei regolamenti penitenziari. Ciò premesso dichiara di essere d’accordo con l’onorevole Lombardi. La presunzione di innocenza non ha soltanto valore tecnico giuridico, ma ha valore essenzialmente politico; e se ne coglie la prova tangibile nel codice di procedura emanato sotto il regime fascista; il quale, proprio perché la presunzione di innocenza toccava la libertà del cittadino, abolì ogni presunzione di innocenza» Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti del 17 settembre 1946, seduta pomeridiana*, seduta della prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione avente ad oggetto la discussione dell’articolo 4 della proposta dei relatori La Pira e Basso così formulato: «L’imputato è presunto innocente, fino a che con atto dell’autorità giudiziaria non sia stato dichiarato colpevole. «La difesa processuale è garantita a tutti. «Nessuno può essere sottoposto se non a giudici precostituiti ed a nessun titolo e sotto nessuna denominazione può essere creata una giurisdizione straordinaria».

¹⁰⁴⁷ Cfr. l’intervento dell’ON. BASSO (Partito socialista): «Basso, Relatore, spiega che il concetto espresso nel comma in discussione rientra in quello generale già affermato, che cioè la sanzione penale deve tendere alla rieducazione del reo. Unica eccezione quella della pena di morte che può essere introdotta nel Codice penale militare. Però chi ha esperienza di vita carceraria, fatta come carcerato, sa che occorrerà del tempo prima di riuscire ad infondere nei nostri ordinamenti carcerari questo spirito di rieducazione. Pensa perciò che non sia male ribadire questo concetto. Ciò che si può ottenere subito è che in nessun caso la sanzione arrivi alla crudeltà. Negli attuali ordinamenti carcerari ci sono le pene corporali, la segregazione cellulare, il *vitto ridotto a pane e acqua* ed altre forme del genere. Non si perde nulla se si afferma questo principio». Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti del 17 settembre 1946, seduta pomeridiana*, seduta della prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione avente ad oggetto la discussione degli articoli proposti dai relatori La Pira e Basso sui principî dei rapporti civili.

¹⁰⁴⁸ Cfr. il resoconto dell’intervento dell’on. BASSO (Partito socialista) «Basso, Relatore, insiste sulla formula da lui proposta, nella quale si accenna anche al trattamento inumano, perché per fiaccare la resistenza morale e fisica di un individuo si può ricorrere a forme inumane di trattamento perfino nel vitto. Nella sua proposta erano perciò prospettate tre ipotesi: il trattamento inumano, la violenza morale e quella materiale.». Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti del 19 settembre 1946*, seduta della prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione avente ad oggetto la discussione dell’articolo 5 della proposta dei relatori La Pira e Basso.

concetto di vitto ritorna a proposito del diritto dei figli ad essere nutriti¹⁰⁴⁹ nell'ambito del dibattito sulle garanzie economico-sociali per l'assistenza della famiglia.

Si menziona la parola vitto anche con riferimento al contenuto della garanzia a una retribuzione che assicuri un'esistenza libera e dignitosa (art. 36)¹⁰⁵⁰.

Un'altra parola che da cui si può desumere il grado di riflessione maturata all'interno della Costituente sulla problematica dell'accesso cibo è il termine "pane" che costituisce l'alimento base di ogni dieta e simbolicamente è il termine con cui si evoca l'accesso a un cibo minimo per garantire la sopravvivenza. Questo termine ricorre nel dibattito in Costituente circa 54 volte. In questa sede ci limitiamo a ricordarne il suo uso solo in passaggi particolarmente emblematici ai fini del diritto al cibo adeguato.

Una prima accezione in cui tale termine è stato utilizzato è quella che indica l'impossibilità, per una Carta costituzionale, di promettere "pane" e lavoro per tutti: tali osservazioni sono state

¹⁰⁴⁹ Cfr. l'intervento dell'on. FANFANI (Democrazia cristiana): «Quando si dice che la Repubblica italiana riconosce che è interesse nazionale la protezione della maternità, è implicito il riconoscimento che la comunità italiana ha un interesse del tutto peculiare ad osservare, a seguire, a proteggere, quei cittadini che si trovano in particolari circostanze. Concludendo, si augura di aver potuto convincere la onorevole Noce — perché, per ragioni di studio, condivide pienamente i suoi propositi — dichiarando che se c'è un'aspirazione in fondo alla sua anima, è quella che sorge dalla Costituzione italiana una comunità nella quale nessun ragazzo, nessun bambino, possa trovarsi nella circostanza di vedersi mancare la possibilità del *vitto* quotidiano». ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti del 13 settembre 1946, seduta pomeridiana*, Terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione avente ad oggetto la discussione le garanzie economico-sociali per l'assistenza della famiglia.

¹⁰⁵⁰ Cfr. il resoconto dell'intervento di DOSSETTI (Democrazia cristiana): che riconosce che sarebbe potuto sembrare «più rispondente ad una esatta sistematica far questa affermazione in via preliminare. Osserva però che se l'onorevole Lucifero è disposto a riconoscere il principio che vi sia in ogni uomo, in determinate condizioni, un diritto ad una remunerazione del suo lavoro tale da assicurare a lui ed alla sua famiglia una *esistenza libera e dignitosa*, non dovrebbe avere difficoltà a che il principio fosse affermato in questa sede, che l'oratore ritiene più opportuna. Il diritto ad avere i mezzi per una esistenza libera e dignitosa non deriva infatti dal semplice fatto di essere uomini, ma dall'adempimento di un lavoro, a meno che non si determinino quelle altre condizioni da cui derivi l'impossibilità di lavorare per i motivi che saranno indicati negli articoli concernenti l'assistenza e la previdenza. Fa presente la necessità di fissare il principio che la società non è tenuta a garantire un'esistenza libera e dignitosa a colui, che, pur essendo cittadino, non esercita, per sua colpa, alcuna attività socialmente utile. Quanto alla modifica rispetto al testo originario proposto dall'onorevole Togliatti, modifica che del resto è stata da questi accettata, dichiara di averla ritenuta necessaria, perché, a suo parere, dire semplicemente «necessità fondamentali dell'esistenza del singolo e della sua famiglia», è troppo poco e lascia aperta la strada a interpretazioni restrittive, che vorrebbe evitare. Fa presente in proposito come finora si sia vissuti in una società in cui le esigenze fondamentali di vita sono state sempre considerate in senso restrittivo, onde è stato possibile che vaste masse di lavoratori fossero insufficientemente compensate. Osserva quindi che risponde alla struttura economico-sociale del nostro sistema orientare l'economia verso retribuzioni del lavoro che non siano soltanto rispondenti alle esigenze della vita, quali possono essere quelle del *vitto*, della casa, del vestiario, ma anche alle esigenze dell'esistenza libera e perciò degna dell'uomo. Non ritiene che, come ha detto l'onorevole Mastrojanni, si indichi così un'utopia, in quanto non saprebbe rinunciare al sogno di avviare la struttura sociale verso una rigenerazione del lavoro in modo che il suo frutto sia adeguato alla dignità e alla libertà dell'uomo. Tali principi programmatici non avranno la possibilità di operare un miracolo, perché la loro attuazione dipenderà dalle condizioni sociali della vita politica italiana, ma serviranno almeno a una progressiva elevazione delle condizioni di lavoro nel prossimo avvenire.». Tale dibattito è stato analizzato alla luce del diritto a un reddito di cittadinanza quale misura per assicurare un'esistenza libera e dignitosa, da C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli 2013, pp. 55-67. Si veda in particolare p. 62 dove ripercorre il dibattito sulla necessità di assicurare alla persona *tout court* o al solo lavoratore il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Evidenzia l'autrice che se l'interpretazione letterale e originalista dell'articolo 36 lega il diritto a un'esistenza libera e dignitosa al diritto del lavoratore a una retribuzione sufficiente a garantirla per sé e per la sua famiglia, ciò non significa, con ragionamento a contrario, che questo diritto spetti allora al solo lavoratore. Da una lettura sistematica dell'art. 36 con altri articoli della Costituzione, art. 38 in particolare, si evince «una tutela pubblica economica del singolo che versi in condizione di necessità per il verificarsi di determinati rischi, distinguendo una funzione di tutela degli inabili al lavoro indigenti (I e III comma) e una funzione di tutela dei lavoratori (II comma)». Cfr. *ibidem* p. 67.

esplicitate nell'ambito del dibattito sull'art. 1 relativo alla sovranità¹⁰⁵¹. Altri passaggi importanti sono quelli che pongono in relazione il pane (*rectius* il cibo) al lavoro¹⁰⁵² e alla terra¹⁰⁵³, nei quali il diritto al lavoro e l'accesso alla terra sembrano considerati strumentali per accedere al pane, in altri termini, al diritto al cibo. Di rilievo risulta anche il passaggio sul principio di uguaglianza, nel quale il riconoscimento costituzionale delle pari opportunità è descritto come una dovuta attribuzione alle donne, che già si erano accollate il dovere di portare il pane a casa, di vedersi garantiti anche i corrispondenti diritti¹⁰⁵⁴.

¹⁰⁵¹ Cfr. l'intervento dell'on. AMENDOLA (Partito comunista): «Le manovre equivoche continuano. Durante le ultime elezioni fu affermata e diffusa una falsità: *la Costituente vi darà pane e lavoro*. Nelle prossime si darà vita ad una altra: la Costituzione ha assicurato a tutti il lavoro. Non è giusto; consci della nostra responsabilità nei confronti del popolo, e assolutamente indifferenti alle sorti dei prossimi ludi elettorali, noi desideriamo che la Costituzione non rappresenti un inganno per nessuno e che i cittadini sappiano che tutti i provvedimenti derivanti dal lavoro italiano, privo di materie prime, sono e rimangono intimamente connessi e legati alla realizzazione di una sempre più vasta collaborazione economica internazionale». ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti del 20 marzo 1947* avente ad oggetto la discussione generale delle «Disposizioni generali» del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

¹⁰⁵² Si veda l'intervento dell'on. VALENTI (Democrazia cristiana) che pur essendo realizzato come premessa di una sua posizione relativa all'art. 38, appare rilevante anche rispetto al rapporto tra cibo e sovranità: «È un'affermazione solenne quella che facciamo, «Repubblica fondata sul lavoro»: e un'affermazione grandemente impegnativa. Essa proietta su tutto quanto il progetto di Costituzione una luce di inconfondibile chiarezza ed un indirizzo: tutela della dignità del lavoro che è tutta la ricchezza, specie per un Paese come il nostro, che di altre ricchezze è veramente in difetto. Valutare il lavoro, porlo su un piano morale, giuridico, economico di grande dignità, perché lavoro è attività dell'uomo ed in esso l'uomo dà alle cose il suo volto, la bellezza e la luce del suo pensiero che qualche volta si esprime nell'opera d'arte: onde il lavoro è diritto, diritto dell'uomo ad esprimere se stesso. *Ma 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 insieme». ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti del 29 aprile 1946* avente ad oggetto l'esame degli emendamenti agli articoli del Titolo secondo della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti etico-sociali». Si veda anche l'intervento dell'on. Rossi (PSI): «L'Italia è un Paese di lavoratori, dove tutto si è fatto e si farà con il lavoro. Nulla con preziose materie prime vendute dall'estero, nulla con fortunate guerre di conquista, nulla attraverso mantenute posizioni egemoniche. Tutto per mezzo del lavoro, e soltanto col lavoro, dal pane che abbiamo sempre misuratamente mangiato, alla gloria senza confini della nostra civiltà artistica. Con la formula «Repubblica di lavoratori» si vogliono riaffermare, insieme, il carattere pacifico della Repubblica, l'illimitata fiducia nelle risorse del lavoro, l'obbligo di ogni cittadino di prestare l'opera sua per la causa comune». Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti del 14 marzo 1947, seduta pomeridiana* avente ad oggetto la discussione generale delle «Disposizioni generali» del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

¹⁰⁵³ Si veda l'intervento dell'on. COLITTO (Fronte dell'Uomo qualunque): «A me pare, pertanto, che bisogna muovere guerra non al latifondo in genere, anche se attui le forme più progredite ed intensive di agricoltura, ma alla proprietà capitalistica, che ristagni in un latifondismo incompatibile col progresso tecnico moderno e con una densa *popolazione, che cerca lavoro e pane*, alla proprietà capitalistica, che sia da considerarsi patologica forma di proprietà afunzionale, in una comunità povera come la nostra essendo necessario che nessuno possieda un bene *strumentale, quale è la terra, senza attivarne in pieno la funzione produttiva e, quindi, sociale*» Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti 3 maggio 1947, seduta pomeridiana*, avente ad oggetto la discussione generale del Titolo terzo della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti economici».

¹⁰⁵⁴ Si veda l'intervento della on. MATTEI (Partito comunista): «Nasce e viene finalmente riconosciuta nella sua nuova dignità, nella conquistata pienezza dei suoi diritti, questa figura di donna italiana finalmente cittadina della nostra Repubblica. Ancora poche Costituzioni nel mondo riconoscono così esplicitamente alla donna la raggiunta affermazione dei suoi pieni diritti. Le donne italiane lo sanno e sono fiere di questo passo sulla via dell'emancipazione femminile e insieme dell'intero progresso civile e sociale. È, questa conquista, il risultato di una lunga e faticosa lotta di interi decenni. Il fascismo, togliendo libertà e diritti agli uomini del nostro Paese, soffocò, proprio sul nascere, questa richiesta femminile fondamentale, ma la storia e la forza intima della democrazia ancora una volta hanno compiuto un atto di giustizia verso i diseredati e gli oppressi. *In una società che da lungo tempo ormai ha imposto alla donna la parità dei doveri, che non le ha risparmiato nessuna durezza nella lotta per il pane*, nella lotta per la vita e per il lavoro, in una società che ha fatto conoscere alla donna tutti quei pesi di responsabilità e di sofferenza prima riservati normalmente solo all'uomo, che non ha risparmiato alla donna nemmeno l'atroce prova della guerra guerreggiata nella sua casa, contro i suoi stessi piccoli e l'ha spinta a partecipare non più inerme alla lotta, salutiamo finalmente come un riconoscimento meritato e giusto l'affermazione della completa parità dei nostri diritti». Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti 18 marzo 1947, seduta pomeridiana*, avente ad oggetto la discussione generale delle «Disposizioni generali» del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

Altrettanto significativi sono quegli interventi che pongono il “diritto al pane” come strumentale a godere di diritti sociali come quello a costituirsi una famiglia¹⁰⁵⁵ o quelli che funzionalizzano i controlli dello Stato in materia di libertà economica proprio a garanzia del “pane” e delle libertà¹⁰⁵⁶ per finire con quelli che si occupano di diritto al pane e diritto allo sciopero¹⁰⁵⁷.

¹⁰⁵⁵ Cfr. in tal senso l'incipit della *Relazione dell'on. Signora Merlin Angelina su garanzie economiche e sociali per l'esistenza della famiglia*: «Il primo articolo proposto, che fu formulato dalla Commissione di studi presso il Ministero della Costituente, assicura le condizioni economiche minime di esistenza ad ogni cittadino e pertanto ad ogni famiglia. 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, auspiccate da tutti e contenute in altra relazione alla quale qui si rinvia». Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti del 29 aprile 1946*.

¹⁰⁵⁶ Si veda la relazione dell'on. FANFANI (Democrazia cristiana): «Un controllo sociale nel momento produttivo ed in quello distributivo sarebbe vano, ove non fosse esteso anche al momento circolatorio. Basta in proposito ricordare che qualsiasi misura in materia di produzione, di distribuzione, di risparmio, di proprietà può risolversi in niente o dare risultati esattamente contrari a quelli sperati, ove non sia accompagnata da una adeguata disciplina in materia monetaria e creditizia. Un intervento in questa materia condiziona il successo dell'intervento in materia produttiva e distributiva. Una appropriata politica monetaria deve incoraggiare la formazione di risparmio, ed un accorto controllo degli investimenti deve favorire gli impieghi più vantaggiosi per il progresso sociale. Anche in questo campo confidare solo nel fiuto del banchiere privato e nell'ardimento del privato imprenditore non si può. *Esigenze di ordine, ma soprattutto di difesa di pane e di libertà di tutti i cittadini esigono da parte delle autorità sociali, democraticamente elette e controllate, un prudente controllo degli investimenti*. La coesistenza di parecchie economie, proprie ad ognuno dei mercati politicamente circoscritti, fa nascere un'ultima necessità di controllo sociale. Le relazioni dell'economia interna con le economie estere coesistenti non possono più essere abbandonate al caso. Se lo fossero sarebbero inutili tutti i precedenti sforzi controllatori e comunque l'economia nazionale soggiacerebbe al controllo indiretto — organizzato o caotico — delle economie straniere dominanti. I fini del controllo su queste relazioni tra mercati non possono non essere ancora quelli del bene comune e dello sviluppo della persona. (...). In questa sede si accerta per quanta parte l'orientamento d'una economia nazionale al bene comune dipenda dalla collaborazione internazionale e s'intravede come la perfetta aderenza dell'attività economica al bene comune nazionale non può essere ottenuta prescindendo dall'inserimento in un piano internazionale di pacifico sviluppo. Da quanto sin qui è stato esposto appare che il controllo sociale deve considerare la singola impresa produttiva, contemperando nel suo seno gli interessi dei finanziatori, dei lavoratori e dei consumatori; deve inoltre considerare la intera economia del paese, coordinandone gli sviluppi anche in riguardo agli attriti internazionali; deve infine considerare il momento distributivo e consuntivo o per correggere errori precedenti o per prevenire dannosi orientamenti e sviluppi». Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Relazione del deputato Fanfani Amintore sul controllo sociale dell'attività economica*.

¹⁰⁵⁷ Cfr. ad esempio l'intervento dell'on. DI VITTORIO (Partito comunista italiano) sulla scelta di molti ferrovieri italiani di non scioperare, nonostante il loro stipendio “da fame”, per evitare che beni alimentari di prima necessità non giungessero a intere popolazioni deprivate dalla fame: «Del resto, i lavoratori dello Stato e degli altri enti parastatali o enti locali stanno dando e hanno dato tante e tali prove, non solo della loro maturità sindacale, ma del loro altissimo senso civico, che veramente, da parte dell'Assemblea Costituente, negare di sancire nella Carta costituzionale il diritto di sciopero significherebbe compensare troppo male il loro senso di civismo. Non ho bisogno di spendere molte parole: tutti qui sappiamo quanto siano gravi oggi le condizioni economiche dei lavoratori statali e anche di lavoratori sottoposti a lavoro pesante e sfibrante come i ferrovieri, come i postelegrafonici; ciò è vero anche per tutte le categorie statali, compresi i maestri, i professori, i magistrati, i funzionari di ogni grado. Ebbene, malgrado questa situazione di estremo disagio, malgrado che il Governo si sia sentito nella necessità di rispondere «no» per un certo tempo ad alcune rivendicazioni minime più che giustificate — e riconosciute giustificate dallo stesso Governo — da parte dei lavoratori, non abbiamo avuto degli scioperi nel nostro Paese. *Quando, per esempio, di fronte ai ferrovieri, molti dei quali invocano dalla Confederazione del lavoro la facoltà di scioperare per far valere le proprie rivendicazioni più che giustificate, da parte di altri ferrovieri e della Confederazione del lavoro si è fatto osservare che oggi uno sciopero delle ferrovie metterebbe in pericolo intere popolazioni che hanno l'approvvigionamento di 24 o 48 ore e che, mancando gli approvvigionamenti, a causa dello sciopero delle ferrovie, intere popolazioni resterebbero senza pane, i ferrovieri, come i postelegrafonici, come tutti gli altri lavoratori dello Stato, pure in condizioni di fame, di miseria atroce, non hanno scioperato, dando una prova grandiosa — per me — del loro spirito civico e del loro senso di*

Sempre di pane si discute a proposito delle funzioni amministrative delle autonomie locali (comuni in particolare) sia nell'assicurare il pane a tutti i bambini in età scolastica sia per calmierare e distribuire questo bene di prima necessità¹⁰⁵⁸. Il pane, inoltre, è utilizzato come termine di paragone della libertà nell'ambito del dibattito sulle libertà politiche, ritenendosi che questa sia un bene più necessario del medesimo cibo¹⁰⁵⁹.

Un ultimo termine del cibo spesso utilizzato nel dibattito in Costituente è il verbo "mangiare", che è utilizzato circa 25 volte¹⁰⁶⁰. In questa sede si segnala un'affermazione più volte ripetuta e che appare densa di significato per cogliere il modo in cui la cultura dell'epoca guardava al cibo e alla sua interdipendenza con il lavoro e cioè quella in cui si dice che: «Chi non lavora non mangia, ha detto San Paolo ed è ripetuto nella Costituzione sovietica»¹⁰⁶¹.

solidarietà con gli interessi generali della Nazione e del popolo italiano (Vivi applausi a sinistra). Volete proprio compensare adesso questo atteggiamento dei lavoratori statali, parastatali e degli enti locali di fronte agli interessi del Paese con un diniego del diritto di sciopero? Che cosa significherebbe questo? » Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti 7 maggio 1947, seduta pomeridiana*, sulla discussione generale del Titolo terzo della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti economici».

¹⁰⁵⁸ Si veda ad esempio questo passaggio dell'intervento dell'on. Zanardi (Partito socialista italiano): « io voglio ricordare a questa Assemblea che il Comune di Milano — diretto dal sindaco Caldara, mai dimenticato — ha perfino battuto moneta, e che noi, di Bologna, abbiamo avuto due navi, intitolate ad Andrea Costa e a Giosuè Carducci, che solcavano gli oceani. Quindi noi siamo capaci di riformare meglio le nostre città di quello che non sia la tarda burocrazia romana. (Interruzioni). Il Comune è organizzato, prima di tutto — secondo le tradizioni del nostro partito — per l'assistenza scolastica. Noi abbiamo discusso per un mese circa sulla scuola, sul rinnovamento della scuola. Non vi è che un rinnovamento: quello di difendere la gioventù quando viene nella scuola e, quindi, di dare una assistenza scolastica più larga e più generosa; si deve *dare il pane a tutti i bambini*, senza bisogno di recitare il Pater noster o di cantare l'Internazionale. (Interruzioni). Il Comune deve essere anche bene organizzato per l'approvvigionamento. Ho sentito l'amico e collega Cerreti che aveva stabilito una *distribuzione differenziata del pane*. Ma quello è un errore amministrativo perché, per avere il prezzo differenziato, ci vuole anche una distribuzione differenziata, perché nel negozio dove si vende il pane per tutte le categorie, indubbiamente, il commerciante, che non conosce mai la giustizia nel vero termine della parola, confonderà l'una e l'altra parte. Orbene, *la distribuzione differenziata del pane non può essere che opera dei Comuni*, ed io non so perché 45 milioni di abitanti abbiano bisogno di tante tessere e di tante spese, dato che le tessere non servono altro che nelle grandi città, mentre nei nostri paesi, esse, di fatto, sono già abolite». Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti 27 giugno 1947* avente ad oggetto l'esame degli emendamenti agli articoli del Titolo quinto della Parte seconda del progetto di Costituzione: «Le Regioni e i Comuni».

¹⁰⁵⁹ Si veda questo passaggio dell'intervento dell'on. RUGGIERO (Partito socialista italiano di unità proletaria): «Questo articolo dice: «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale (...). Però, modestamente, mi pare che debba essere completato da una proposizione integrativa che dovrebbe risolversi in un piccolo emendamento da me proposto. L'emendamento è questo: «Sostituirlo col seguente: «Tutti i cittadini hanno il diritto di organizzarsi in partiti che si formino e concorrano, attraverso il metodo democratico, alla determinazione della politica nazionale» (...). Per tutti questi motivi, penso che il mio emendamento dovrebbe essere accolto, perché in effetti porta con sé questa *grande istanza verso la libertà, che è il bene di cui oggi abbiamo più bisogno, più che di ogni altro bene, forse anche più del pane*» Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti 21 maggio 1947* - discussione generale del Titolo quarto della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti politici».

¹⁰⁶⁰ Molte delle quali sono state già menzionate nelle citazioni del dibattito ivi riportate.

¹⁰⁶¹ Con sfumature più o meno diverse questa affermazione è stata ripresa più volte e da più costituenti: nell'intervento dell'on. Ruini (Democrazia cristiana) nella sua relazione dal Presidente della Commissione per la Costituzione; quello dell'on. Della Seta (Partito repubblicano) nel dibattito del 7 maggio 1947, nella seduta pomeridiana, sulla discussione generale del Titolo terzo della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti economici»; l'on. Zotta (Democrazia cristiana) nel dibattito dell'8 maggio 1947 avente ad oggetto l'esame degli emendamenti agli articoli del Titolo terzo della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti economici»; l'on. Masgtrjanni (Fronte dell'uomo qualunque), nella discussione del 5 marzo 1947 avente ad oggetto il progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

1.2. Brevi note a margine della rilettura degli Atti della Costituente alla luce del right to food approach

Da questa lettura testuale del dibattito in Costituente – che si conferma una miniera sconfinata anche rispetto a un tema “nuovo” come il diritto al cibo emerge solo la punta di un *iceberg* che è molto più profondo della parte che compare in superficie. Superficie da cui si intravedono già alcuni elementi di estrema importanza per la ricerca che si sta effettuando e che tenteremo di riassumere.

Primo dato che emerge da questa lettura è che il Costituente aveva ben presente il problema della fame e del bisogno alimentare in cui versava la popolazione italiana del dopoguerra ed aveva l’ambizione di darvi risposta.

Secondo dato: il bisogno di cibo è percepito non tanto o non solo come un bisogno materiale ma come un bisogno di dignità, di diritti (persino politici!) e come espressione e garanzia di libertà.

Terzo aspetto: il Costituente non menziona mai un concetto di “diritto al cibo adeguato”, terminologia che non conosce. Percepisce, però, che quello che oggi è definito come diritto al cibo costituisce, da un lato, il fine ultimo a cui sono orientati diritti come quello al lavoro e all’accesso alla terra, e dall’altro si pone su un piano diverso dagli altri diritti fondamentali, su un piano che oggi definiremmo di *basic rights*, ovvero diritti propedeutici al godimento di altri diritti¹⁰⁶². Ciò nonostante il Costituente non prende neanche in esame l’ipotesi di coniare un apposito diritto al cibo adeguato (che peraltro non conosce, atteso che tale diritto sarebbe “nato” solo un anno dopo il dibattito italiano, con la *Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo* del 10 dicembre 1948) ma fa una scelta precisa, improntando al principio laburista l’intero documento costituzionale.

Quarto elemento: il Costituente, che aveva ben chiaro il bisogno della fame in cui versava il Paese nell’immediato dopoguerra, aveva immaginato che per assicurare “il diritto al pane” fosse sufficiente, e necessario, garantire il diritto al lavoro; il lavoro era infatti il diritto che consentiva sia di accedere al cibo sia in via diretta, attraverso il lavoro della terra, sia indirettamente, atteso che il reddito da lavoro (dipendente e non) è il principale strumento che consente di accedere al cibo tramite acquisti monetari.

Ultimo elemento da evidenziare è la implicita visione trasversale di diritto al cibo diffuso nel dibattito sulla nuova Costituzione: il Costituente infatti evoca il tema del diritto al pane, al vitto o all’alimentazione nelle sue diverse dimensioni, quelle esplicitamente protette dalla Carta fondamentale: ci si riferisce alla dimensione dell’eguaglianza, della libertà personale, del diritto lavoro, alla famiglia, all’iniziativa economica, alle libertà politiche, alla salute fino al diritto delle autonomie locali. Si potrebbe quasi affermare che il diritto al cibo, o quantomeno il bisogno di accedere a questo diritto, costituisca principio concordemente “presupposto” dal Costituente, perché ben radicato nella condizione di fame e povertà in cui versava la società italiana del dopoguerra e alla quale il nuovo processo costituente intendeva dare risposta.¹⁰⁶³

Ed è tenendo conto di questa presupposizione costituzionale, che analizzeremo, in questo e nel prossimo paragrafo, tutte le disposizioni costituzionali sulle quali è possibile fondare ancora oggi il diritto a un cibo adeguato.

¹⁰⁶² Parafrasando la frase di un “padre costituente”, on. Valenti (Democrazia cristiana), citata *amplius supra* in questo paragrafo, che aveva affermato: *Ma il lavoro è soprattutto un mezzo per procurarsi il pane*, si potrebbe anche affermare che *il diritto al lavoro è soprattutto uno strumento per garantire il diritto ad accedere al cibo in modo dignitoso*. Sui *basic rights* cfr ancora *supra* Parte 1 Cap. 3 Par. 5.

¹⁰⁶³ Sul fatto che «ciò che è davvero fondamentale, per ciò stesso non può mai essere posto ma deve sempre essere presupposto», cfr. V. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1990, p. 3. Sui principi presupposti cfr. M. DOGLIANI, *Introduzione. Conflitti tragici perché “senza costituzione”* in P. MACCHIA, *Ai confini delle cure. Terapia, alimentazione, testamento biologico. Profili clinici, giuridici, etici. Atti del Convegno di Asti - 11 novembre 2011*, Napoli, Esi, 2012, p. 29.

1.3. Dall'assenza di un'esplicita norma di tutela a una rilettura "olistica" del testo costituzionale basata sul "right to food approach".

Come già dimostrato la nostra Carta fondamentale non tutela il diritto al cibo adeguato in modo nominale e diretto.

L'argomento comparato¹⁰⁶⁴ e l'argomento storico¹⁰⁶⁵ suggeriscono tuttavia il metodo attraverso cui rileggere la Costituzione alla luce di un *right to food approach*, per verificare se tale diritto possa trovare un suo fondamento in diritti costituzionali corrispondenti o analoghi.

Il punto di partenza di questa ricerca deriva dalla definizione onusiana del diritto al cibo ovvero il diritto di ogni essere umano «ad avere un accesso regolare, permanente, libero, sia direttamente sia tramite acquisti monetari, a cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato, sufficiente e nutriente, 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»¹⁰⁶⁶.

Alla luce di questa definizione si tenterà, in questo, e nel capitolo successivo, di delineare i contorni costituzionali del diritto al cibo.

Sondare i possibili ambiti di tutela costituzionale del *diritto al cibo adeguato* costituisce uno stimolo ad allargare l'indagine anche ad altri aspetti, rispetto a quelli già evidenziati dalla dottrina onusiana¹⁰⁶⁷, atteso che la multiformità e interdisciplinarietà di tale diritto richiede un approccio "olistico"¹⁰⁶⁸ o "equilibrato"¹⁰⁶⁹ anche dal punto di vista di un inquadramento giuridico costituzionale.

A tal fine si verificherà, in questo e nel capitolo successivo, se un fondamento costituzionale del *diritto al cibo adeguato* sia ravvisabile nei principi fondamentali della nostra Carta costituzionale (par. 4), nei "rapporti civili" (par. 5), nei "rapporti etico-sociali" (cap. 9 par. 1), nei "rapporti economici" (cap. 9 par. 2), nei principi costituzionali individuabili nella Parte II della Costituzione (cap.8 par. 3), nel Titolo V della Costituzione (parte III cap. 11 e 12). Il capitolo 8 sarà chiuso da una proposta di qualificazione del *diritto al cibo adeguato* all'interno della nostra Carta fondamentale (par. 4).

¹⁰⁶⁴ Cfr. *supra* nella Parte I cap. 3, 3 e 4 i differenti e molteplici aspetti del diritto al cibo tutelati dalle Carte internazionali o costituzionali comparate.

¹⁰⁶⁵ Cfr. *supra* Parte II Cap. 7, e par. 1 di questo capitolo. Ma cfr. anche *supra* Parte I cap. 1.

¹⁰⁶⁶ J. ZIEGLER, J. *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, cit.. Cfr. *amplius* *Introduzione*, par. 3.

¹⁰⁶⁷ Cfr. L. KNUTH - M. VIDAR, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, cit. e *amplius* Parte I cap. 5.

¹⁰⁶⁸ L'approccio "olistico" al tema del cibo è stato applicato, con una peculiare *vis innovativa*, a un concetto non giuridico come la "gastronomia" che, nella visione di Slow Food, non va intesa come mera "legge del ventre" (ovvero «l'insieme delle regole necessarie per scegliere e consumare vivande con soddisfazione dello stomaco») ma come «la conoscenza ragionata di tutto ciò che si riferisce all'uomo in quanto egli si nutre». Su questi presupposti, è coniato il concetto di "nuova gastronomia" la quale appartiene a numerose scienze: alla botanica, alla genetica e alle altre scienze naturali, alla fisica e alla chimica, all'agricoltura, alla zootecnia e all'agronomia; all'ecologia, all'antropologia, alla sociologia, alla geopolitica, all'economia politica, al commercio, alla tecnica e all'industria, alla cucina, alla fisiologia, all'epistemologia. Cfr. sul punto C. PETRINI, *Buono, pulito, giusto*. Cit., pp. 50-52. Si avvale di un approccio *olistico* nella lettura dei "beni comuni" tra i quali molti autori vi includono anche il cibo, U. MATTEI, *Beni comuni*. Cit., p. 61-63, che inquadra la nozione di "comune" in una categoria ecologico-qualitativa piuttosto che economico-quantitativa.

¹⁰⁶⁹ Il concetto di *olismo* è stato recentemente riesaminato da un punto di vista costituzionale da V. ZAGREBELSKY, *Due concetti costituzionali: sovranità alimentare e olismo*, in AA.VV., *Carlo Petrini: la coscienza del gusto*, Pollenzo, Slow Food Editore, 2014, pp. 147-164. Il costituzionalista, ricordando che le categorie olistiche erano sovente il fondamento dei totalitarismi, apprezza quell'apparente dicotomia che sussiste nel pensiero di Petrini tra le categorie di *olismo* e di *bio* diversità. In tal senso egli propone di ridefinire con il termine *equilibrio* ciò che da Slow Food è definito *olismo* ovvero equilibrio tra una politica a tanti lati che sono tenuti insieme senza che le parti distruggano il tutto (cfr. *ivi* p. 164).

2. L'ingresso in Costituzione del diritto al cibo adeguato tramite l'art. 117.1.Cost.

Si intende iniziare quest'analisi non dall'art. 1 Cost., ma dall'art. 117 Cost., perché secondo l'indagine della FAO¹⁰⁷⁰ in Italia il diritto al cibo adeguato si fonda su due disposizioni della Costituzione italiana: 1) l'art. 117 Cost., così come novellato dalla L.C. 3/2001, tramite il quale il diritto al cibo si intende recepito attraverso l'applicabilità diretta dei trattati internazionali che lo tutelano¹⁰⁷¹; 2) l'art. 36 Cost., tramite il quale il diritto al cibo è riconosciuto come aspetto di un altro diritto, in particolare quello a un'esistenza dignitosa.

Rinviando al par. 4.3 la trattazione di questo secondo punto per ragioni di ordine sistematiche, verifichiamo in questa sede la prima ipotesi, quella relativa all'art. 117 Cost.

2.1. I trattati internazionali

Prima della novella del 2001, secondo l'interpretazione di autorevole dottrina¹⁰⁷², l'art. 10 Cost. consentiva alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute di entrare, automaticamente, nel nostro ordinamento¹⁰⁷³, mentre l'art. 11 consentiva di offrire "copertura" costituzionale alle leggi - ordinarie - di esecuzione dei Trattati internazionali¹⁰⁷⁴. Tale ricostruzione, non da tutti condivisa¹⁰⁷⁵, ha trovato oggi soluzione univoca nell'art. 117 Cost. I co.¹⁰⁷⁶, che impone al legislatore di rispettare i «vincoli derivanti (...) dagli obblighi internazionali». Questa norma ha esteso alle leggi (statali oltre che regionali) un limite costituzionale che, se violato, comporta

¹⁰⁷⁰ L. KNUTH - M. VIDAR, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World* cit., p. 28.

¹⁰⁷¹ Sui Trattati internazionali che riconoscono il diritto al cibo in tutte le sue diverse dimensioni cfr. *supra* Parte I cap. 3.

¹⁰⁷² P. CARETTI con la collaborazione di G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, cit., p. 149.

¹⁰⁷³ Cfr. E. CANNIZZARO - A. CALIGIURI, *Art. 10*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica 2006, pp. 242-262, in particolare pp. 245-250 ove gli autori, soffermandosi sul funzionamento del meccanismo automatico di adattamento dell'ordinamento interno a quello internazionale, esplicitano poi cosa debba intendersi per "norme internazionali generalmente riconosciute" (dalle quali sono certamente escluse i trattati e nelle quali rientrano consuetudini universali, principi generali del diritto internazionale, principi generali di diritto comuni alle nazioni civili, come ad esempio il principio del *ne bis in idem* oppure le norme di *jus cogens* di natura consuetudinaria) per chiudere con la descrizione del rango costituzionale della normativa di adattamento e dei suoi rapporti con le norme costituzionali.

¹⁰⁷⁴ Cfr. M. CARTABIA - L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, cit., pp. 263-305, in particolare pp. 279 e 282, dove gli autori analizzando la parte della disposizione che si occupa delle limitazioni di sovranità funzionalizzate alla partecipazione dell'Italia ad organizzazioni internazionali si soffermano, in particolare, sulle limitazioni di sovranità al processo di integrazione europea. Anche rispetto a questo caso che per l'Italia rappresenta l'esperienza più significativa di erosione della propria sovranità, dal punto di vista procedurale non è stata ritenuta necessaria alcuna modifica costituzionale - con l'inserzione di una "clausola europea" - ma si è ritenuto sufficiente utilizzare il meccanismo della legge - ordinaria - di autorizzazione alla ratifica dei Trattati ex art. 80 Cost. contenente anche l'ordine di piena ed intera esecuzione atteso che la formulazione dell'art. 11 Cost. è stata ritenuta sufficientemente elastica da coprire tutti gli ampliamenti del diritto comunitario. Dal punto di vista sostanziale (cfr. *ivi*, pp. 282-295), invece, i limiti di sovranità consentiti e consentibili da questa norma sono ben descritti dalla c.d. "dottrina dei controlimiti", per la quale la Corte Costituzionale non consente che la prevalenza del diritto comunitario su quello nazionale possa arrivare a scardinare i "valori fondamentali". Con tale dottrina, pertanto, la Corte è arrivata a porre una cesura tra norme costituzionali cedevoli a quelle comunitarie e norme (principi fondamentali e diritti inviolabili) che vanno comunque preservate anche a fronte dell'impatto con la normativa internazionale e che sono insuscettibili persino di revisione costituzionale (Cfr. Cort. cost. 1146/1988).

¹⁰⁷⁵ La dottrina e la giurisprudenza non avevano dato risposte univoche al problema della possibile derogabilità della legge di esecuzione da parte delle fonti successive di pari grado; la risposta negativa a tale questione era sostenuta sia in base al criterio di specialità della legge di esecuzione - che le avrebbe attribuito una particolare forza di resistenza all'abrogazione o modifica da parte delle leggi successive, sia sulla base dell'art. 10 co. 1 Cost., atteso che, tra le norme internazionali consuetudinarie, si intende ricompreso anche il principio *pacta sunt servanda*. Cfr. P. CARETTI, *op. cit.*, p. 149.

¹⁰⁷⁶ Per un quadro sintetico del significato di tale disposizione cfr. R. BIN - G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, 517.

l'insorgere di una questione di costituzionalità che la Corte dovrà affrontare integrando il parametro dell'art. 117 co. 1, in sé neutro (gli obblighi internazionali), mediante l'utilizzazione del contenuto dello specifico Trattato di cui si lamenta la violazione come norma interposta¹⁰⁷⁷. Tale principio è stato recepito dalla Corte Costituzionale con le c.d. "sentenze gemelle" n. 348/2007 e n. 349/2007¹⁰⁷⁸ che individua nell'art. 117.1 il "punto d'accesso" nel nostro ordinamento delle disposizioni contenute dai Trattati internazionali diversi da quelli posti a fondamento dell'Unione europea (*in primis* la *Convenzione europea sui diritti dell'uomo*, (d'ora in avanti CEDU). Dal 2007 ad oggi, la Corte costituzionale ha più volte ribadito che «il mancato rispetto della CEDU, come interpretata dalla Corte di Strasburgo, comporta l'illegittimità costituzionale della normativa interna per violazione degli obblighi internazionali e, dunque, del suddetto articolo della Costituzione, restando essa comunque legittimata «a verificare se la norma della Convenzione, come da quella Corte interpretata – norma che si colloca pur sempre ad un livello sub-costituzionale – si ponga

¹⁰⁷⁷ P. CARETTI, *op. cit.*, p.149.

¹⁰⁷⁸ Corte cost. n. 349/2007 e n. 348/2007. I testi delle sentenze citati da qui in avanti sono reperibili in versione integrale in www.cortecostituzionale.it o www.consulta.it. Questo arresto è stata ulteriormente specificato e in parte integrato in successive pronunce: si vedano ad esempio Cort. cost. n. 311 e 317/2009 o Cort. cost. n. 78/2012. In particolare la Corte, nella sent. 348, sottolinea che «con l'adesione ai Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un "ordinamento" più ampio, di natura sopranazionale, cedendo parte della sua sovranità, anche in riferimento al potere legislativo, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi, con il solo limite dell'intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. La Convenzione EDU, invece, non crea un ordinamento giuridico sopranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti. Essa è configurabile come un trattato internazionale multilaterale – pur con le caratteristiche peculiari che saranno esaminate più avanti – da cui derivano "obblighi" per gli Stati contraenti, ma non l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto, dai cui organi deliberativi possano promanare norme vincolanti, *omisso medio*, per tutte le autorità interne degli Stati membri.(...) L'art. 117, primo comma, Cost. condiziona l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto degli obblighi internazionali, tra i quali indubbiamente rientrano quelli derivanti dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo. Prima della sua introduzione, l'inserimento delle norme internazionali pattizie nel sistema delle fonti del diritto italiano era tradizionalmente affidato, dalla dottrina prevalente e dalla stessa Corte costituzionale, alla legge di adattamento, avente normalmente rango di legge ordinaria e quindi potenzialmente modificabile da altre leggi ordinarie successive. Da tale collocazione derivava, come naturale corollario, che le stesse norme non potevano essere assunte quali parametri del giudizio di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, cfr. sentenze n. 188 del 1980, n. 315 del 1990, n. 388 del 1999).(…) I nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost, se da una parte rende inconfutabile la maggior forza di resistenza delle norme CEDU rispetto a leggi ordinarie successive, dall'altra attrae le stesse nella sfera di competenza di questa Corte, poiché gli eventuali contrasti non generano problemi di successione delle leggi nel tempo o valutazioni sulla rispettiva collocazione gerarchica delle norme in contrasto, ma questioni di legittimità costituzionale. Il giudice comune non ha, dunque, il potere di disapplicare la norma legislativa ordinaria ritenuta in contrasto con una norma CEDU, poiché l'asserita incompatibilità tra le due si presenta come una questione di legittimità costituzionale, per eventuale violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., di esclusiva competenza del giudice delle leggi. Si deve riconoscere che il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. diventa concretamente operativo solo se vengono determinati quali siano gli "obblighi internazionali" che vincolano la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni. Nel caso specifico sottoposto alla valutazione di questa Corte, il parametro viene integrato e reso operativo dalle norme della CEDU, la cui funzione è quindi di concretizzare nella fattispecie la consistenza degli obblighi internazionali dello Stato. – La CEDU presenta, rispetto agli altri trattati internazionali, la caratteristica peculiare di aver previsto la competenza di un organo giurisdizionale, la Corte europea per i diritti dell'uomo, cui è affidata la funzione di interpretare le norme della Convenzione stessa. Difatti l'art. 32, paragrafo 1, stabilisce: «La competenza della Corte si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli che siano sottoposte ad essa alle condizioni previste negli articoli 33, 34 e 47». Poiché le norme giuridiche vivono nell'interpretazione che ne danno gli operatori del diritto, i giudici in primo luogo, la naturale conseguenza che deriva dall'art. 32, paragrafo 1, della Convenzione è che tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica della CEDU vi è quello di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione. Non si può parlare quindi di una competenza giurisdizionale che si sovrappone a quella degli organi giudiziari dello Stato italiano, ma di una funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea, contribuendo con ciò a precisare i loro obblighi internazionali nella specifica materia».

eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione: ipotesi eccezionale nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato»¹⁰⁷⁹.

Per parte della dottrina¹⁰⁸⁰ non tutti gli obblighi internazionali sarebbero considerabili come norma interposta di giudizio di costituzionalità delle leggi, ma solo quelli derivanti dalla CEDU, attesa la sua particolarità: la CEDU, infatti, «presenta, rispetto agli altri trattati internazionali, la caratteristica peculiare di aver previsto la competenza di un organo giurisdizionale, la Corte europea per i diritti dell'uomo, cui è affidata la funzione di interpretare le norme della Convenzione»¹⁰⁸¹. L'asserita limitazione di applicabilità dell'art. 117 Cost. alle sole norme CEDU, pur essendo suffragata *de facto* (nel senso che ad oggi solo le norme CEDU sono state oggetto di valutazione di costituzionalità), non impedisce *de iure* che la normativa prodotta da altri Trattati internazionali ratificati dall'Italia possano costituire parametro interposto di costituzionalità. Da una attenta lettura della sent. Cort. cost. 348/2007, su richiamata, infatti, l'unico elemento che viene in rilievo è che lo *status* di norma interposta può essere conferito quando sussiste un solo requisito, ovvero la concreta definizione da parte del Trattato internazionale di «quali siano gli “obblighi internazionali” che vincolano la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni». Il riferimento alla singolarità della CEDU, ovvero quella di "vivere" nell'interpretazione data dalla Corte europea è fatto al fine di poter includere nel significato delle disposto normativo di fonte europea da interpretare non solo quello espresso testualmente dalla lettera della disposizione normativa della Convenzione, ma anche il significato che è loro «attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione». In altre parole sembra che l'intento della Corte sia quello di escludere che la giurisprudenza della Corte europea possa costituire «una competenza giurisdizionale che si sovrappone a quella degli organi giudiziari dello Stato italiano», laddove invece essa va qualificata come mera «funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea, contribuendo con ciò a precisare i loro obblighi internazionali nella specifica materia».

In tale ottica, nulla osta a che le norme che tutelano il diritto al cibo adeguato, contenute nei Trattati internazionali ratificati dall'Italia¹⁰⁸², possano costituire parametro interposto di giudizio di costituzionalità delle leggi italiane (nazionali e regionali).

Dal punto di vista procedurale, nell'ipotesi in cui il giudice si trovi di fronte a un dubbio circa la conformità di una norma di legge nazionale e una disposizione di un Trattato, incombe su quest'ultimo l'obbligo di risolvere il dubbio in via interpretativa, per quanto possibile mediante *interpretazione adeguatrice*¹⁰⁸³, e ove tale tentativo non dia gli esiti sperati, vi è l'obbligo di sollevare la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117 co. 1 Cost.

Nel caso in cui una norma violi aspetti del diritto al cibo adeguato garantiti dalla CEDU¹⁰⁸⁴, la Corte verifica innanzitutto la conformità della disposizione CEDU rispetto alla Costituzione, così

¹⁰⁷⁹ F. VARI, *A (ben) cinque anni dalle sentenze gemelle, (appunti su) due problemi ancora irrisolti*, in www.federalismi.it, 25/09/2012.

¹⁰⁸⁰ Così E. GROSSO, *I limiti dell'art. 117, comma 1, Cost.*, *Lezione di dottorato del Drasd* tenutasi il 27/6/2012 il quale ha evidenziato un elemento di fatto e cioè che sino ad oggi la Corte ha solo esaminato casi in cui veniva in rilievo la Convenzione europea.

¹⁰⁸¹ Così Cort. cost. 348/2007 cit.

¹⁰⁸² Ovvero tutti quelli ricordati *supra* Parta I al cap. 3 par. 1 e 2, ad eccezione della Convenzione n. 169 dell'ILO sui diritti dei popoli indigeni.

¹⁰⁸³ Per *interpretazione adeguatrice* si intende il principio per cui, nell'interpretazione di un testo normativo, debba prevalere l'interpretazione conforme al testo gerarchicamente superiore, pertanto tra più interpretazioni possibili di una legge ordinaria, il giudice deve preferire quella conforme a costituzione. In realtà c'è chi ha più correttamente parlato di "interpretazioni adeguatrici" per la pluralità dei parametri: «Può, infatti, parlarsi di interpretazione adeguatrice a tre parametri distinti: la Costituzione, il diritto internazionale, soprattutto il diritto internazionale pattizio, il diritto comunitario». Così A. D'ATENA in *Interpretazioni adeguatrici, diritto vivente e sentenze interpretative della corte costituzionale* (Relazione conclusiva al Seminario "Corte Costituzionale, giudici comuni, interpretazioni adeguatrici", Corte costituzionale – Palazzo della Consulta, Roma, 6.11.2009) in www.cortecostituzionale.it.

¹⁰⁸⁴ Per i quali cfr. *supra* parte I cap. V par. 2.

come interpretata dalla Corte europea, per verificare se può essere considerata norma interposta nel giudizio di costituzionalità della legge impugnata; nel caso in cui il diritto fondamentale trovi menzione sia nella CEDU sia nella Costituzione la disposizione CEDU potrà funzionare da norma interposta solo se assicura al diritto in questione una tutela almeno equivalente a quella assicurata dalla Costituzione. Su questa base, la Corte deciderà la questione, riservandosi l'ultima parola nel confronto tra diverse interpretazioni della portata di uno stesso diritto¹⁰⁸⁵.

Nel caso in cui singole dimensioni del *diritto al cibo adeguato* risultassero tutelati solo dalle disposizioni di Trattati internazionali ratificati dall'Italia (si pensi all'art. 25 *Dichiarazione universale diritti dell'uomo* ed all'art. 11 *Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*), alcune delle quali sono riconducibili alla nostra Costituzione solo indirettamente¹⁰⁸⁶, è immaginabile che, ove si dovesse sindacare la costituzionalità di una legge per contrasto con la disposizione di uno dei Trattati che tutelano il diritto al cibo, il giudice potrebbe assegnare alla disposizione di fonte internazionale funzione di norma interposta: questa, infatti, conferirebbe al diritto in questione una tutela non solo equivalente, ma addirittura più estesa di quella assicurabile in via indiretta dalla Costituzione italiana. I Trattati internazionali che tutelano il diritto al cibo, pur descrivendolo in modo dettagliato, condizione che è ritenuta sufficiente dalla Corte per poter utilizzare una disposizione internazionale come norma interposta, non sono tuttavia dotati di un sistema di giustiziabilità simile a quello della Corte europea dei diritti dell'uomo, avvalendosi per lo più di strumenti paragiurisdizionali. Sarà dunque interessante capire l'efficacia giuridica che la Corte potrebbe attribuire ad atti interpretativi come il *General Comment n. 12* oppure le decisioni in materia del *Comitato dei diritti economici, sociali e culturali*, generalmente considerati come atti di *soft law*.

2.2. L'ordinamento dell'Unione europea

Diversa è la soluzione che si pone nel caso del rapporto tra diritto interno e diritto comunitario o unionale¹⁰⁸⁷. L'adeguamento dell'ordinamento italiano a quello comunitario si avvale di una procedura complessa che consta di diversi momenti, in particolare per gli atti non dotati di diretta applicabilità, diversi dai regolamenti, e per i quali è necessario un loro recepimento¹⁰⁸⁸.

¹⁰⁸⁵ P. CARETTI *op. cit.*, p.167.

¹⁰⁸⁶ Cfr. *infra* nei paragrafi successivi di questo capitolo, in cui si evidenzierà in che modo le dimensioni del diritto al cibo adeguato siano riconducibili ora all'art. 4 ora all'art. 9 ora all'art. 11 Cost.

¹⁰⁸⁷ In questa sede si utilizzeranno i due termini come sinonimi. Si precisa tuttavia che l'aggettivo "comunitario" si utilizza solitamente per descrivere la legislazione o la giurisprudenza elaborate nell'ambito della Comunità europea, prima che questa, a seguito del Trattato di Maastricht del 1993, si evollesse in Unione europea. Non deve meravigliare, tuttavia, se nell'ordinamento italiano tale termine è utilizzato anche successivamente a questa data, come evidenziato *infra* cap. 9 par. 2.1.3, dalle numerose citazioni delle sentenze costituzionali analizzate. Atteso che la Costituzione italiana statuisce, all'art. 117.1, che l'attività legislativa deve essere esercitata nel rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», l'utilizzo dell'aggettivo "comunitario" è perdurato anche nel linguaggio della giurisprudenza costituzionale e di larga parte della dottrina costituzionale.

¹⁰⁸⁸ Per un inquadramento costituzionale di questa attività cfr. M. CARTABIA - L. CHIEFFI, *Art. 11*, cit. pp. 293-294. In sintesi, dopo un primo periodo di adeguamento attivato man mano che venivano prodotte nuove fonti comunitarie, prima attraverso la c.d. Legge La Pergola (86/1989), poi con la L. 11/2005 e adesso con la L. 234/2012, l'adeguamento comunitario è basato su una legge comunitaria annuale. Questo procedimento riguarda gli atti non direttamente applicabili mentre per i regolamenti, dopo un periodo in cui l'ordinamento riproduceva in fonti normative interne le disposizioni di regolamenti comunitari (prassi non gradita dalla Corte di Giustizia europea), la Corte costituzionale ha sollecitato il Parlamento e il Governo a eliminare questa pratica (cfr. Cort. cost. n. 183/1973 e n. 232/1975) e ha riconosciuto l'effetto diretto dei regolamenti comunitari. Effetto diretto che da principio sembrava rivolto soltanto ai giudici e solo in un secondo momento è stato esteso anche alle pubbliche amministrazioni (su questo punto cfr. *ibidem* p. 291).

Se si volesse impugnare una legge per asserita incompatibilità con una disposizione unionale che tutela in modo diretto, indiretto o implicito il diritto al cibo adeguato¹⁰⁸⁹ o uno dei suoi aspetti (come il diritto a un cibo sano sicuro¹⁰⁹⁰), vi sarebbe l'obbligo del giudice comune, in prima battuta, di interpretare la normativa in senso conforme a quella comunitaria (se del caso rimettendo alla CGCE) e, nell'ipotesi di accertato contrasto, l'obbligo di risolvere immediatamente la questione, disapplicando la normativa interna e applicando quella comunitaria, se direttamente applicabile o autoesecutiva¹⁰⁹¹.

Nel caso di dubbi sulla conformità sia rispetto al diritto unionale (perché ad esempio la disposizione contrasta con la *Carta europea dei diritti dell'uomo* o con regolamenti comunitari in materia di alimentazione) sia rispetto al diritto costituzionale (c.d. doppia pregiudizialità), la questione andrebbe risolta, secondo gli orientamenti della Corte costituzionale¹⁰⁹², dando la precedenza alla Corte di giustizia (rinvio pregiudiziale) e solo in seconda battuta a quella Costituzionale. Comunque, limitatamente ai casi in cui la disposizione in questione (disposizione comunitaria o disposizione interna adottata in attuazione di disposizione comunitaria) sia da considerarsi lesiva dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale (in particolare i diritti della persona)¹⁰⁹³. Questo dunque l'*iter* interpretativo da seguire quando nell'ordinamento italiano va data esecuzione a disposizioni comunitarie che tutelano il diritto dei consumatori al cibo sano¹⁰⁹⁴.

La classificazione operata dalla Ricerca FAO¹⁰⁹⁵ a proposito del nostro ordinamento e la riconduzione della tutela del *diritto al cibo* all'art. 117 Cost., ha pertanto una sua ragionevolezza.

Tale qualificazione però, pur essendo condivisibile, ci sembra tuttavia parziale. Ci sembra infatti che sono ancora molte le disposizioni costituzionali in cui è ravvisabile il fondamento del diritto costituzionale al cibo adeguato.

3. La sovranità alimentare spetta al popolo “che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione” (art. 1 Cost.)

Come dichiarato sin dal *Del cap. I*, questa ricerca si occupa di diritto al cibo adeguato e non di sovranità alimentare. Ciononostante, prima di analizzare le diverse dimensioni di questo diritto che si ritengono già protette dalla Costituzione, si ritiene opportuno soffermarsi brevemente sul modo in cui anche la sovranità alimentare può trovare spazio nella Carta fondamentale. Di fatti come i diritti fondamentali non possono essere correttamente interpretati senza riferimento alla categoria della sovranità, anche il diritto al cibo non può essere affrontato se non in dialogo con il concetto di sovranità alimentare.

Per *sovranità alimentare* si intende: «Il diritto dei popoli ad alimenti nutritivi e culturalmente adeguati, accessibili, prodotti in forma sostenibile ed ecologica, ed anche il diritto di poter decidere il proprio sistema alimentare e produttivo. Questo pone coloro che producono, distribuiscono e consumano alimenti nel cuore dei sistemi e delle politiche alimentari e al di sopra

¹⁰⁸⁹ Cfr. *supra* Parte 1, cap. 6, par. 3.

¹⁰⁹⁰ Sulla copiosa legislazione alimentare europea cfr. *supra* Parte I, cap. 6 par. 3.1.1.

¹⁰⁹¹ Per l'orientamento costituzionale a riguardo cfr. la sentenza fondamentale in materia Cort. cost. n. 170/1984.

¹⁰⁹² Cort. cost. n. 456/2006.

¹⁰⁹³ Sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di riconoscimento ai giudici comuni del potere di disapplicare le norme interne contrastanti con il diritto comunitario senza coinvolgere la Corte medesima, cfr. M. CARTABIA - L. CHIEFFI, *Art. 11*, cit., pp. 291-293 ove si descrivono le c.d. 4 fasi del “cammino comunitario” della Corte.

¹⁰⁹⁴ Cfr. l'*European food law* *supra* Parte I cap. 6 par. 3.

¹⁰⁹⁵ Cfr. KNUTH - VIDAR, *op. cit.*

delle esigenze dei mercati e delle imprese. Essa difende gli interessi e l'integrazione delle generazioni future»¹⁰⁹⁶.

Appare opportuno chiedersi in che modo, tale sovranità alimentare, ovvero questa peculiare declinazione della sovranità, può essere esercitato anche nel nostro ordinamento.

Il fondamento costituzionale della sovranità alimentare non può che ricercarsi nell'art. 1, che, se si dovesse rileggere alla luce del *right to food approach*, suonerebbe in questo modo: «la sovranità alimentare spetta al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della costituzione». Quale senso può avere questa affermazione?

Il primo aspetto da sottolineare è quello attinente alla *titolarità* della sovranità: se è vero che la sovranità *tout court* appartiene al popolo¹⁰⁹⁷, anche la *sovranità alimentare* spetta al popolo nel suo insieme, composto da persone, ma anche da “formazioni sociali” come associazioni, scuole, famiglie, partiti, sindacati; le stesse autonomie locali sono, per certi aspetti, co-titolari di sovranità alimentare¹⁰⁹⁸. È in questo senso che la sovranità alimentare, ovvero il diritto alla sovranità alimentare, si pone come «un nuovo diritto di natura collettiva. Esso fa capo a cerchie di uomini e di donne definite dal loro rapporto con la terra di cui sono ospiti»¹⁰⁹⁹.

Ma il popolo può *esercitare* tale sovranità *alimentare* esclusivamente nelle forme e con i limiti della Costituzione, ovvero nelle forme della democrazia diretta e rappresentativa¹¹⁰⁰, mediante non solo i partiti ma tutte le molteplici forme previste dalla Costituzione, e attraverso i vari soggetti autonomi da essa disciplinati¹¹⁰¹. In questa seconda accezione, sovranità popolare *alimentare* e principio democratico finiscono per coincidere¹¹⁰².

In tal senso il primo strumento democratico, per esercitare tale diritto collettivo è la scelta da parte del corpo elettorale di rappresentanti sia nel Parlamento di Roma che in quello di Strasburgo che legiferino in materia alimentare.

Un altro strumento di democrazia, questa volta diretta, messo a disposizione dalla nostra Costituzione è quello del referendum abrogativo, utilizzato almeno due volte in materie attinenti la

¹⁰⁹⁶ Così LA VIA CAMPESINA, *Dichiarazione di Nyéléni* cit., su cui cfr. *amplius supra* Parte I, Introduzione, par. 3.1.

¹⁰⁹⁷ Sulla problematicità della definizione del concetto di “popolo”, sotto i profili realistico, normativistico, sociologico, e sulle sue critiche cfr. D. NOCILLA, *Popolo (voce)* in *Enciclopedia del diritto*, XXIV, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 341-390, in particolare pp. 344 e ss. dove l'autore si sofferma sul rapporto tra popolo-Stato comunità, l'identificazione tra popolo e Stato in senso largo o con l'apparato di governo. Per una sintesi di queste deduzioni cfr. M. OLIVETTI, *Art. 1*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *op.cit.*, pp. 5-37, in particolare pp. 14-16.

¹⁰⁹⁸ Per le autonomie locali, si proporrà un'ulteriore declinazione, ovvero quello di autonomia alimentare e autarchia alimentare. Cfr. sul punto Parte III cap. 11 e 12.

¹⁰⁹⁹ Così G. ZAGREBELSKY, *Due concetti costituzionali* cit., p.156.

¹¹⁰⁰ Questi due sistemi possono integrarsi a vicenda, benché la Costituzione assegna preminenza agli istituti della democrazia rappresentativa. Così G. DI COSIMO, *Art. 1*, pp. 5-9 in particolare p. 8

¹¹⁰¹ Cfr. sul punto M. OLIVETTI, *Art. 1*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *op.cit.*, pp. 5-37, in particolare p. 15. L'autore ripercorre le teorie che hanno evidenziato l'inafferrabilità del concetto popolo e la pluralità della nozione di sovranità intesa come «indipendenza del gruppo-Stato, originarietà dell'ordinamento giuridico, competenza della competenza, fonte di legittimazione dei poteri pubblici, potere supremo di governo, monopolio legittimo della forza armata» (*Ibidem*, p. 16).

¹¹⁰² Per parafrasare l'affermazione di Olivetti sulla sovranità *tout court*: cfr. *Ibidem* p. 12.

sovranità alimentare (nel 1993 per sopprimere il Ministero dell'agricoltura¹¹⁰³ e nel 2011 per decidere sulla gestione pubblica dell'acqua¹¹⁰⁴).

Denominatore comune di entrambi gli strumenti (elezione del corpo elettorale e referendum) è l'esercizio del diritto/dovere di voto di cui all'art. 48 Cost.

Vi sono poi tutti gli ulteriori strumenti di democrazia indiretta messi a disposizione dalla nostra Carta costituzionale attraverso cui il popolo può esercitare anche la propria sovranità alimentare: si pensi, ad esempio, alle tante formazioni sociali che promuovono una particolare cultura della sovranità alimentare (dalle ONG, alle chiese, dalle associazioni culturali alle scuole)¹¹⁰⁵. Il diritto collettivo alla sovranità alimentare può essere esercitato avvalendosi di tutti i diritti garantiti dalla nostra Costituzione: dal diritto alla libera espressione del proprio pensiero e alla sua divulgazione al diritto all'insegnamento, dai diritti sindacali ai diritti politici, fino a quelli economici.

La sovranità alimentare può essere esercitata anche su più livelli di governo: centrale, regionale, locale¹¹⁰⁶.

La sovranità alimentare dunque è diritto collettivo che non rappresenta solo la somma dei diritti individuali al diritto al cibo adeguato ma va oltre, identificandosi con l'essenza stessa della democrazia alimentare del nostro Paese.

E tuttavia, se, ai sensi dell'art. 11 Cost. (in combinato disposto con l'art. 117.1 Cost.), l'Italia accetta limitazioni di sovranità tese ad assicurare la pace tra le nazioni, anche la sovranità alimentare può essere limitata. Costituisce una evidente limitazione di sovranità alimentare la partecipazione dell'Italia all'Unione europea. La circostanza che l'attuale legislazione in materia di sicurezza alimentare sia definita quasi integralmente in sede di Unione europea¹¹⁰⁷, rappresenta un limite alla sovranità alimentare nazionale, benché coerente e conforme al dettato costituzionale.

Un elemento di criticità può forse essere rappresentato dalla circostanza che le principali fonti di diritto derivato in materia di sicurezza alimentare e di diritti del consumatore di alimenti a un'elevata tutela della salute sono elaborate non dal Parlamento europeo, democraticamente eletto da tutti i cittadini europei, ma con procedura condivisa Commissione-Parlamento. La Commissione

¹¹⁰³ Si doveva rispondere al seguente quesito: «Volete che siano abrogati: - l'art. 1 del regio decreto 12 settembre 1929, n. 1661 (Trasformazione del Ministero dell'economia nazionale in Ministero dell'agricoltura e delle foreste; istituzione presso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste del sottosegretariato di Stato per l'applicazione delle leggi sulla bonifica integrale; istituzione presso il Ministero delle corporazioni di un secondo posto di sottosegretario di Stato, modificazione della denominazione del Ministero della pubblica istruzione in quella di Ministero dell'educazione nazionale e istituzione presso detto Ministero di un posto di sottosegretario di Stato per l'educazione fisica e giovanile); - il regio decreto 27 settembre 1929, n. 1663, "Ripartizione dei servizi, già di competenza del Ministero dell'economia nazionale, fra il Ministero dell'agricoltura e delle foreste e il Ministero delle corporazioni?» il 79,3% de votanti aveva risposto SI.

¹¹⁰⁴ Il primo quesito referendario chiedeva: « Volete voi che sia abrogato l'art. 23 bis (Servizi pubblici locali di rilevanza economica) del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 30, comma 26, della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia" e dall'art. 15 del decreto legge 25 settembre 2009, n. 135, recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee", convertito, con modificazioni, in legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante a seguito della sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale?»; a tale quesito il 95,35 % dei votanti ha risposto SI. Il secondo chiedeva: « Volete voi che sia abrogato il comma 1, dell'art. 154 (Tariffa del servizio idrico integrato) del Decreto Legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 "Norme in materia ambientale", limitatamente alla seguente parte: "dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito"»; a questo quesito il 95,80 % ha risposto SI.

¹¹⁰⁵ Su queste cfr. *infra* par. 5.3. e 5.4.

¹¹⁰⁶ Sulle diverse declinazioni che può assumere la sovranità alimentare a livello locale, nel senso di autonomia e autarchia alimentare cfr. meglio *infra*, parte III, cap. 11 e 12.

¹¹⁰⁷ Cfr. a tal proposito *supra* Parte I, cap. 6 par. 2.

è espressione dei Governi dei Paesi europei che, per quanto democraticamente scelti nell'ambito di ciascun ordinamento, non godono di quell'ampia rappresentatività attribuita invece ai parlamenti. In tal senso si profila un ipotetico *vulnus* alla democrazia alimentare su scala europea sotto il profilo della sovranità alimentare non solo europea ma anche dei singoli stati che vi aderiscono.

Un'altra possibile limitazione alla sovranità alimentare, costituzionalmente conforme, è quella che proviene dalle leggi con le quali l'Italia ha dato esecuzione alle numerose Convenzioni internazionali o Trattati in materia di cibo¹¹⁰⁸. Questo fattore comporta che la sovranità alimentare nel nostro Paese vada esercitata alla luce dei principi in essi definiti. Ecco che allora la definizione di sovranità alimentare, letta alla luce della legalità costituzionale, si colora di ulteriori aspetti, tanto da poter così parafrasare la *Dichiarazione di Nyéléni*: “La sovranità alimentare «è il diritto del popolo italiano ad alimenti nutritivi e culturalmente adeguati, nutrienti, accessibili, prodotti in forma sostenibile ed ecologica, ed anche il diritto di poter decidere, nell'ambito dello spazio europeo e alla luce dei principi internazionali, il proprio sistema alimentare e produttivo. Essa va esercitata nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione. Questo comporta che i diritti fondamentali dei piccoli produttori e dei consumatori di alimenti siano costituzionalmente prevalenti rispetto ai diritti degli imprenditori e siano oggetto di regolazione nel mercato da parte delle autorità pubbliche, italiane ed europee, rispettivamente competenti. Essa difende gli interessi e l'integrazione delle generazioni future». La sovranità alimentare nel nostro Paese è dunque strettamente interdipendente da quella degli altri popoli europei ed è in qualche modo condizionata da quella di ciascun popolo della terra”.

Alla luce di queste considerazioni, è ora possibile verificare come i singoli diritti costituzionali, che concorrono in qualche modo a descrivere tale diritto, impattano e incidano sul diritto al cibo adeguato di ciascun individuo.

4. Il diritto al cibo adeguato nei “principi fondamentali”

La dignità sociale è la chiave di lettura alla luce della quale si intendono esaminare le possibili declinazioni costituzionali del diritto al cibo riletti. Il diritto al cibo non è tutelato in modo diretto da nessuno dei primi 12 articoli della nostra Carta costituzionale. Tuttavia, alla luce dell'argomento comparato e di quello storico (trattati nei cap. 5 e 6) è possibile individuarne un suo fondamento in molte di queste disposizioni. In questo paragrafo non saranno esaminate tutte le dodici disposizioni, atteso che, per ragioni sistematiche, gli artt. 7 e 8 saranno analizzati nel par. 5 in cui si considererà il diritto al cibo alla luce della libertà religiosa, mentre in questa sede saranno esaminati gli artt. 35-38 Cost., al fine di consentirne una interpretazione sistematica con l'art. 4 Cost.

4.1. La “dignità” come nocciolo duro del diritto al cibo adeguato e chiave di lettura della tutela costituzionale del diritto al cibo (artt. 3, 32, 36, 41 Cost.)

La Costituzione italiana, a differenza delle Carte fondamentali di altri Stati in cui è inserita una c.d. “clausola sulla dignità” da cui discendono gli altri diritti¹¹⁰⁹, pur essendo interamente permeata dal principio “personalista”¹¹¹⁰ esplicita il concetto di dignità in soli tre richiami testuali – artt. 3, 36 e 41 Cost. - (più uno, l'art. 48 Cost., in cui è esplicitato il concetto di “indegnità”). A

¹¹⁰⁸ Cfr. a tal proposito *supra* Parte I, cap. 3 e cap. 5 par. 2.5.

¹¹⁰⁹ Cfr. ad esempio la Legge fondamentale tedesca. Sulla dimensione costituzionale della clausola della dignità in prospettiva costituzionale comparata cfr. da ultimo A. PIROZZOLI, *op. cit.* pp. 53-63.

¹¹¹⁰ Cfr. par. successivo.

queste disposizioni si affianca un insieme di richiami impliciti in diverse disposti costituzionali e una corposa giurisprudenza costituzionale.

L'art. 3 Cost.¹¹¹¹, riconoscendo il principio di «pari dignità sociale» della persona, tutela la dignità dell'uomo *in societate*, non solo *uti singulus*, utilizzando una formula che caratterizza la posizione del cittadino nei confronti della società e dello Stato, in quanto «specifica tutela dell'apprezzamento esterno al soggetto che tiene conto della complessità della persona e delle implicazioni derivanti dalle relazioni intersoggettive»¹¹¹².

Nell'art. 36 Cost.¹¹¹³ l'aggettivo “dignitosa”, riferito all'esistenza del lavoratore, concerne il contesto esistenziale del cittadino lavoratore (o prestatore di lavoro); contesto esistenziale protetto anche con riguardo agli involontari disoccupati, per il tramite dell'art. 38¹¹¹⁴.

È nell'art. 41 che vi è l'unica formulazione generale di “dignità umana”, concetto non definito in modo esplicito (e pertanto variamente interpretato), il quale, tuttavia, è posto come limite alla libertà di iniziativa economica privata¹¹¹⁵. E tuttavia anche in quanto limite, grazie alla giurisprudenza costituzionale, il concetto di dignità umana è stato in grado di influenzare l'intero sistema positivo¹¹¹⁶.

Tralasciando le ipotesi di indegnità morale di cui all'art. 48 Cost.¹¹¹⁷, la dottrina ha ravvisato la presenza implicita della dignità della persona in altre disposizioni costituzionali, in particolare negli artt. 13.4 Cost., art. 27 Cost., art. 32 Cost., art. 4.2, art. 30 Cost., art. 35 Cost., art. 48 Cost. e art. 2 Cost.; quest'ultimo, in particolare, è ritenuto la base del principio personalista, quello in cui si ravvisa il fondamento della tutela dell'essere umano nella sua complessità, sia come individuo che all'interno della società¹¹¹⁸.

Si ritiene che queste accezioni di dignità abbiano implicazioni con il diritto al cibo adeguato.

In *primo luogo*, queste disposizioni possono indicare che il livello di accesso al cibo di ogni persona deve essere tale da garantirgli una pari dignità sociale nelle sue relazioni intersoggettive con altri individui, sia nelle altre formazioni sociali, sia nelle relazioni con gli apparati pubblici. A tal fine lo Stato, in tutte le sue articolazioni, ha il dovere di rimuovere quegli ostacoli che di fatto impedirebbero alle persone di godere di pari dignità sociale per disparità nell'accesso agli alimenti. Vanno ad esempio in questa direzione le disposizioni normative che consentono ai detenuti di cibarsi di alimenti conformi alle proprie regole religiose o alle proprie convinzioni culturali¹¹¹⁹;

¹¹¹¹ Art. 3. «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali» Per un inquadramento di tale norma cfr. A. CELOTTO, *Art. 3, I co.*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, cit.

¹¹¹² A. PIROZZOLI, *op. cit.*, p. 78.

¹¹¹³ Art. 36: «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». Per un commento cfr. C. COLAPIETRO, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, cit.

¹¹¹⁴ Art. 38: «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.». Per un inquadramento di tale norma cfr. L. VIOLINI, *Art. 38, I co.*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, cit. Su questi aspetti cfr. *amplius* C. TRIPODINA, *Art. 38* in S. BARTOLE - R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam 2008.

¹¹¹⁵ Su questo aspetto cfr. A. PIROZZOLI, *op. cit.*, pp. 82-84. Per un'analisi delle implicazioni che ha l'art. 41 Cost. sul diritto al cibo adeguato cfr. *infra* cap. 9 par. 2.1.

¹¹¹⁶ Sul modo in cui il limite della “dignità” ha inciso sul principio di libera iniziativa economica cfr. *infra* cap. 9 par. 2.1.

¹¹¹⁷ Su cui cfr. A. PIROZZOLI, *op. cit.*, p. 84-85.

¹¹¹⁸ Per una sintesi cfr. A. PIROZZOLI, *op. cit.*, p. 85-89.

¹¹¹⁹ Su questi aspetti cfr. *supra* parte I, cap. 6 par. 2.1. e *infra* questo capitolo par. 5.7.

vanno sempre in questo senso le disposizioni normative che consentono di praticare nelle mense scolastiche diete differenziate per bambini con differenti convinzioni religiose o culturali¹¹²⁰.

In *secondo luogo*, ai fini di un accesso dignitoso al cibo, è essenziale che la retribuzione del lavoratore e della lavoratrice - o le misure di assistenza dei lavoratori inabili al lavoro e quelle previdenziali per coloro che non lavorano a causa di *infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria* - sia adeguata a garantire un livello alimentare tale che non venga frustrata l'esigenza che la propria dieta alimentare sia adeguata sia in senso quantitativo (cibo sufficientemente nutriente e sano) che in senso qualitativo (cibo conforme agli standard culturali o religiosi dell'individuo). Secondo le indicazioni internazionali, in particolare, la retribuzione raggiunge una soglia minima di dignità quando è economicamente adeguata, quando cioè la spesa per i beni alimentari essenziali sia tale da non compromettere la spesa per altri beni di base (vestiario e abitazione *in primis*)¹¹²¹.

Infine il diritto di accedere in modo conforme alla "dignità umana" a un cibo adeguato si pone come limite alla libertà di iniziativa economica, la quale va ad esso conformata¹¹²². Si pone in questa direzione, ad esempio, la normativa nazionale ed europea in materia di igiene degli alimenti finalizzata a far sì che le modalità di produzione e di consumo del cibo sia indirizzata alla tutela della salute dei consumatori. La disciplina in materie di igiene degli alimenti¹¹²³ è emblematica, perché si pone sul crinale del bilanciamento di interessi costituzionali diversi: da un lato quello della libertà economica dei produttori, anche nel suo aspetto di libera circolazione dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo, e dall'altro quello dei diritti dei consumatori, diritto alla salute *in primis*¹¹²⁴.

4.2. Il diritto al cibo adeguato: tra diritto inviolabile e dovere inderogabile (art. 2 Cost.)

Il primo principio fondamentale alla luce del quale è possibile inquadrare il *diritto al cibo adeguato* è quello espresso dall'art. 2 Cost.¹¹²⁵, che riconosce i *diritti inviolabili dell'uomo* e richiede l'osservanza dei *doveri inderogabili*.

Tale disposizione racchiude tre dei principi fondanti della nostra Carta fondamentale: il principio personalista, il principio solidarista e il principio pluralistico.

4.2.1 Il cibo come diritto inviolabile

Il concetto di inviolabilità dei diritti e la sua estensione sono due degli aspetti che concorrono a descrivere il c.d. principio personalista di cui è permeata la nostra Carta fondamentale¹¹²⁶.

¹¹²⁰ Su questi aspetti cfr. *infra* cap. 9 par. 1.3.

¹¹²¹ Si tratta del criterio di "accessibilità economica" sulla base della quale i costi finanziari personali o familiari connessi all'acquisizione di cibo per una dieta adeguata dovrebbero essere a un livello tale che il raggiungimento e la soddisfazione di altri bisogni fondamentali (salute, istruzione, abitazione) non siano minacciati o compromessi e che il godimento del diritto al cibo adeguato non interferisca con il godimento di altri *diritti umani*¹¹²¹.

¹¹²² Su questi aspetti cfr. *infra* cap. 9 par. 2.1.3. dove, si esaminerà in che modo la Consulta ha inciso sulle relazioni tra produttori e consumatori.

¹¹²³ Per il "pacchetto igiene" cfr. *supra* parte I cap. 6 par. 3.1.1.

¹¹²⁴ Su questo difficile bilanciamento cfr. *infra* cap. 9 par. 2.1.3.

¹¹²⁵ Per un inquadramento di tale norma cfr. E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica 2006, pp. 38-64; cfr. anche P. CARETTI, *I diritti fondamentali*. Cit., pp. 171-188.

¹¹²⁶ Non è opportuno soffermarsi in questa sede sulla portata di tale principio, su cui vi è vastissima letteratura. Sembra tuttavia utile ricordare che tale principio, la cui essenza è contenuta nell'art. 2 e esplicitata nell'art. 3, esprime una "Priorità di valore" (così P. CARETTI *op. cit.* p. 172) nel senso che il fine ultimo dell'organizzazione sociale deve essere orientato a «lo sviluppo delle persone, di ogni singola persona umana» (Così V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi*

Non è opportuno in questa sede soffermarsi sul significato della locuzione *diritti inviolabili*¹¹²⁷, che differisce da altre espressioni parimenti utilizzabili (in Costituente si era fatto riferimento a *diritti inalienabili e sacri*) o utilizzate (altre Costituzioni si riferiscono a *diritti fondamentali*) e che fa riferimento a una molteplicità di significati e implica differenti effetti¹¹²⁸. Ci si limiterà pertanto indicare alcune delle possibili interazioni tra il concetto di inviolabilità e quello di diritto al cibo adeguato.

In *primo luogo*, si può rilevare che se il sistema di diritti inviolabili definito dalla Costituzione costituisce il limite all'ingresso delle norme internazionali generalmente riconosciute (a cui l'ordinamento si conforma ex art. 10) o delle norme contenute nei Trattati delle Organizzazioni internazionali, ne consegue che l'ingresso di una norma contenuta in Trattati internazionali che non limita, ma amplia, la tutela dei diritti della persona (come è per l'appunto il diritto *onusienne* al cibo adeguato) non costituirebbe di per sé un limite costituzionalmente insuperabile.

In *secondo luogo* va evidenziato come il diritto al cibo possa essere condizionato dall'estensione di questa inviolabilità. Infatti, nonostante la Costituzione riconosca come inviolabili solo i diritti tutelati agli art. 13, 14, 15, 24.2 (in cui il concetto di inviolabilità è esplicito), la Corte costituzionale ha esteso tale qualifica sostanzialmente a quasi tutti i diritti garantiti dalla Carta fondamentale¹¹²⁹.

L'inviolabilità del diritto al cibo, in tal senso, si pone almeno su due livelli.

fondamentali della Costituzione italiana, in G. AMATO – A. BARBERA, (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, I , Il Mulino, Bologna, 1997).

¹¹²⁷ Ci si limita ad accennare che, oltre la definizione del concetto di inviolabilità e della sua estensione gli altri elementi che concorrono a descrivere tale locuzione sono il *fondamento* di tali diritti e il significato da attribuire alla parola uomo (sui destinatari dei diritti, in particolare del diritto al cibo cfr. *infra* par. 4.8). Sul fondamento dei diritti inviolabili la letteratura è assai ampia e plurale. In questa sede ci si limita a ricordare che tale questione ruota attorno all'interpretazione del verbo "riconosce" che, pur vedendo molti interpreti convergere sul senso di anteriorità – rispetto all'ordinamento - che evoca tale parola, per altri invece comporterebbe una recezione di suggestioni giusnaturalistiche (che individuano il fondamento dei diritti inviolabili in una fonte extrapositiva, per alcuni di natura divina per altri di natura umana); su questo cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in Enc. Giur. XI, Treccani, Roma, pp. 7 -16. Secondo altra parte della dottrina (per uno sguardo di sintesi cfr. P. CARETTI *op. cit.* p. 173) i diritti inviolabili e l'ordinamento sorgono insieme e non vi sarebbe un elemento che precede l'altro (così P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà*, in *Opere giuridiche*, III Napoli, Morano, 1968); inoltre la tutela costituzionale sarebbe data non alla persona umana ma ai diritti umani così come descritti dal testo costituzionale. Solo dall'analisi di questi che si può delineare il nuovo rapporto tra individuo e Stato (così A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, I, Padova, Cedam, 1992). Secondo i commentatori, dai lavori dell'Assemblea costituente non sembra profilarsi un'opzione giusnaturalista (Così E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, cit., p. 43) ma emergerebbe invece il senso del compromesso. Sul principio personalista cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, IX ed. 1975-76, pp. 148 e ss.

¹¹²⁸ Essa indica innanzitutto l'impossibilità per tutti, pubblici poteri inclusi, di eliminare o sopprimere i diritti così qualificati, l'impossibilità di farne oggetto di revisione costituzionale, almeno per quel che attiene al loro nucleo essenziale, la necessità di tutelarne la loro simultaneità e complessiva presenza in Costituzione, nonché far sì che questi costituiscano il limite tanto all'ingresso delle norme internazionali generalmente riconosciute (a cui l'ordinamento si conforma ex art. 10) quanto delle norme contenute nei Trattati delle Organizzazioni internazionali. Per una sintesi delle diverse posizioni cfr. E. ROSSI, *Art. 2*, cit., pp. 44-46.

¹¹²⁹ Per completezza è opportuno ricordare che sono stati dichiarati inviolabili il diritto alla vita (Cort. cost. 54/1979 e 223/1996: su questa base la Corte ha negato l'estradizione di uno straniero nei confronti di un Paese ove era prevista la pena di morte), il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero (Cort. cost. 122/1970), il diritto di contrarre matrimonio (Cort. cost. 27/1969), la libertà religiosa (Cort. cost. 14/1973), il diritto di associazione (Cort. cost. 239/1984), il diritto alla salute (Cort. cost. 103/1977 e Cort. cost. 252/2001), i diritti dei minori all'istruzione, mantenimento e educazione (Cort. cost. 199/1986 e Cort. cost. 198/2003) e molti altri. La dottrina evidenzia che il riconoscimento della inviolabilità anche ai diritti sociali fa assumere a tale espressione il significato di "pretesa Cdell'effettivo soddisfacimento di esigenze primarie della persona". Cfr. V. ONIDA, *Relazione*, in AAVV, *I diritti fondamentali oggi*, Padova 1995 p. 69.

In *primis*, va evidenziato come vi siano alcune dimensioni del diritto al cibo adeguato che sono state già riconosciute esplicitamente come diritti "fondamentali": si pensi alla natura di "diritto fondamentale" e non patrimoniale riconosciuta al *diritto agli alimenti*, nell'ambito del diritto di famiglia, definito dalla giurisprudenza costituzionale come un diritto ulteriore rispetto a quelli costituzionalmente previsti¹¹³⁰.

In *secondo luogo*, come si avrà modo di esplicitare meglio nei paragrafi successivi, si può ritenere che qualora il diritto al cibo costituisca una specifica dimensione di diritti già definiti come inviolabili, dovrebbe partecipare delle stesse caratteristiche di inviolabilità. Si pensi al diritto a un cibo accettabile da un punto di vista religioso, ritenuto espressione della libertà di culto, concordemente ricompresa nella libertà di cui all'art. 21 Cost.: in questo caso l'invulnerabilità dovrebbe estendersi dal diritto di scelta della confessione religiosa a cui aderire anche alla libertà di seguirne le conseguenti regole alimentari religiose¹¹³¹.

Un *altro aspetto* di rilievo per il diritto al cibo adeguato è rinvenibile nel dibattito sulla natura aperta o chiusa del "catalogo dei diritti" inviolabili di cui all'art. 2. Come noto, alle opinioni di coloro che considerano inviolabili i soli diritti costituzionalmente tutelati¹¹³², si oppongono quelle di chi vede nell'art. 2 una norma a fattispecie aperta in quanto tutela sia i diritti umani garantiti dalla nostra Costituzione, sia i diritti espressi dall'evoluzione della coscienza sociale¹¹³³, sia i diritti primari sanciti nelle convenzioni internazionali come la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e il Patto internazionali sui diritti economici, sociali e culturali¹¹³⁴. Rispetto a questa secondo filone interpretativo il diritto al cibo viene ulteriormente in rilievo, in quanto diritto che, attraverso i Trattati internazionali, rientra nella fattispecie dei diritti inviolabili tutelati all'art. 2.

Una *terza posizione*, nel tentativo di superare la logica dualistica aperta/chiusa, ha proiettato la categoria dei diritti inviolabili nella prospettiva di pienezza della persona umana, secondo la connessione tra l'art. 2 e l'art. 3.2 Cost., e ha ritenuto che, più che parlare di diritti nuovi fondati su incerte fonti esterne alla Costituzione, sia preferibile parlare di nuove formulazioni, nuove proiezioni di interessi, istanze che sarebbero comunque riconducibili a Costituzione¹¹³⁵. Sulla base

¹¹³⁰ Secondo il giudice costituzionale la previsione delle obbligazioni alimentari *ex lege* è «diretta alla tutela dei beni essenziali della vita e della dignità dell'uomo: tutela dovuta, per ragioni di solidarietà, ai soggetti della comunità familiare, i quali si trovino in istato di bisogno». Da qui la più energica tutela assicurata all'alimentando (così Corte cost. 37/1985 ma cfr. anche Corte cost. 209/1984; cfr. anche Corte cass. Civ. sez. I, 7713/2000 sul diritto al mantenimento dei figli) Sul punto, su cui cfr. A. PIROZZOLI, *La dignità dell'uomo. Geometrie costituzionali*, Napoli, Esi, 2013, p. 102, cfr. meglio *infra cap.* 9 par. 1.1.

¹¹³¹ Su questi aspetti cfr. meglio *infra* par. 5.4.

¹¹³² Per una sintesi delle diverse posizioni cfr. P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, cit., 174-176, il quale ricorda, tra gli altri, il rilievo mosso da Pace, secondo il quale valorizzare la copertura costituzionale offerta dall'art. 2 Cost. finirebbe per sottovalutare la potenzialità interpretativa offerta da altre norme costituzionali; considerazione che apre anche il problema delle antinomie tra i "nuovi diritti" umani eventualmente garantiti attraverso l'art. 2 e i diritti costituzionalmente protetti. Di queste opinioni dottrinarie vi è una corrispondenza anche in una parte della giurisprudenza costituzionale, la quale ha evidenziato che "non esistono altri diritti fondamentali inviolabili che non siano necessariamente conseguenti a quelli costituzionalmente previsti" (Corte cost., n. 98/1979) e che i diritti umani, garantiti anche da convenzioni universali o regionali sottoscritte dall'Italia, trovano espressione e garanzia nella Costituzione, non solo per il valore del riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo operato dall'art. 2, ma anche perché, al di là dell'incidenza dei cataloghi dei diritti, le diverse formule che li esprimono si integrano, completandosi reciprocamente nell'interpretazione (Corte cost., sent. n. 388/1999).

¹¹³³ Tale tesi è autorevolmente sostenuta da autori come A. Barbera, F. Modugno, A. Pizzorusso, P. Perlingieri e trova qualche riscontro nella giurisprudenza costituzionale. Per una sintesi di questa posizione cfr. P. Caretti, *I diritti fondamentali*, cit., 173-174.

¹¹³⁴ L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. I. Teoria del diritto*, cit., 740, ad esempio ritiene che le norme di tali trattati sono recepiti nel nostro ordinamento, con rango costituzionale, sulla base delle formula indeterminata "diritti inviolabili" utilizzata dall'art. 2 Cost. e del dovere di conformarsi alle norme del diritto internazionale sancito dall'art. 10 Cost.

¹¹³⁵ A. D'ALOIA, *Introduzione: i diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in A. D'ALOIA (a cura di) *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, Giuffrè, 2003 XVIII.

di questa terza posizione il *diritto al cibo adeguato* rappresenterebbe un aspetto, un interesse connesso ad altri diritti costituzionalmente positivizzati, che concorre a dare pienezza allo sviluppo della persona umana così come costituzionalmente garantita. In questo e nel capitolo successivo si procederà a enucleare dai diritti costituzionali le varie dimensioni del diritto al cibo adeguato.

4.2.2. *Il cibo come dovere inderogabile. Il dovere di nutrire gli affamati tra principio di “solidarietà alimentare” e principio di “fraternità conviviale”*

Come si è avuto modo di accennare¹¹³⁶, uno degli elementi di maggiore distanza culturale tra Occidente e Oriente, Nord e Sud del mondo nella concezione dei diritti umani risiede nella preminenza, nei sistemi di tutela di diritti umani non euro-occidentali, del concetto di comunità rispetto a quella di individuo e della concezione di dovere rispetto a quello di diritto¹¹³⁷. In tal senso la riflessione costituzionale sul concetto giuridico di doveri, solidarietà, sussidiarietà, fraternità e formazioni sociali può costituire un elemento di avvicinamento e di dialogo tra concezioni giuridiche diverse, anche sul terreno del diritto al cibo.

La Costituzione italiana costituisce, anche sul versante dei doveri, uno scrigno prezioso di inesauribili e ancora non ancora del tutto esplorati “tesori” giuridici. L’art. 2, infatti, riconosce i diritti inviolabili non *ex se*, ma congiuntamente ai *doveri inderogabili* di solidarietà politica, economica e sociale¹¹³⁸.

Pur non ritenendosi opportuno approfondire in questa sede le principali questioni interpretative che interessano la riflessione sui doveri costituzionali, sembra utile soffermarsi sui principali argomenti che comportano riflessi sul dovere di rispettare il diritto al cibo adeguato.

Il *primo aspetto* riguarda l’estensione dei doveri costituzionali. Senza entrare nei dettagli del dibattito che ha visto contrapporsi quanti hanno sostenuto la teoria del *numerus clausus* - sulla base della valutazione che «principio generale del sistema è la liceità, la libertà, non anche la doverosità, l’obbligo»¹¹³⁹ - e quanti hanno sostenuto quella del *catalogo aperto*¹¹⁴⁰, condividendo le conclusioni di chi ha evidenziato che «anche l’apertura opera in coerenza con principi ed interessi costituzionali»¹¹⁴¹, si evidenzia che nel catalogo più o meno ampio dei doveri¹¹⁴², ve ne sono alcuni

¹¹³⁶ Cfr. *supra* Parte Prima cap. 4 par. 1.

¹¹³⁷ Si pensi, ad esempio, gli *Asian values* che privilegiano il tema dell’autorealizzazione attraverso il mutuo beneficio tra membri della comunità in un quadro di reciproche lealtà, doveri e obblighi, a differenza dell’approccio occidentale basato sui diritti; si pensi al concetto di *buen vivir*, che ha pesantemente condizionato il costituzionalismo di molti Paesi dell’America latina (Bolivia e Ecuador in particolare) o alla concezione africana di diritti umani che è pesantemente condizionata dalla forte concezione comunitaria della società africana, tanto da far coniare una Carta dei diritti “dell’uomo e dei popoli”.

¹¹³⁸ I doveri sono quelle situazioni giuridiche soggettive di svantaggio cui non corrisponde la pretesa di specifici soggetti; tra questi, più in particolare, i doveri pubblici sono quei doveri cui corrisponde una pretesa dello Stato stesso o in cui il singolo sarebbe soggetto passivo rispetto alla collettività, ritenute soggetto attivo (in tal senso M. VILLONE, *Sciopero e solidarietà nella Costituzione italiana*, Napoli, Jovene, 1980, p. 45). Essi si distinguono sia dagli obblighi che dall’onere. Su queste distinzioni cfr. meglio F. PIZZOLATO – C. BUZZACCHI, *Doveri costituzionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento 3* (pp. 319-339), Torino, UTET, 2008, in particolare pp. 320-321.

¹¹³⁹ Così A. CERRI, *Doveri pubblici*, in *Enc. Giur.*, XII, Torino, Utet, 1989, p. 1.

¹¹⁴⁰ L’art. 23 Cost., infatti, che consentirebbe alla legge di prevedere altri doveri personali o patrimoniali finalizzati sempre a ragioni di solidarietà, costituisce la disposizione che permette di sostenere la tesi del catalogo aperto dei doveri, fermo restando il rispetto del principio di legalità (Così E. ROSSI, *Art. 2*, cit., p. 56) Altri rinvergono il fondamento sulla base dell’osservazione per la quale i diritti corrispondono spesso a doveri a carico dei privati (così A. PACE, *op. cit.*, 56-57).

¹¹⁴¹ Cfr. F. PIZZOLATO – C. BUZZACCHI, *Doveri costituzionali* cit., pp. 323-324. La tendenza all’ampliamento del numero dei doveri costituzionali è ben evidenziata con profili di rilevante interesse in R. BALDUZZI - M. CAVINO - E. GROSSO - J. LUTHER (a cura di) *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, Giappichelli Editore, 2007. Ivi si veda in particolare A. RUGGERI, *Doveri fondamentali, etica repubblicana, teoria della costituzione (note minime a margine di un convegno)*, pp. 551-567 ove evidenzia l’accrescimento dei doveri costituzionali in una

che hanno riflessi diretti sul diritto al cibo, perché concorrono a definire alcune specifiche dimensioni del dovere di nutrire in modo dignitoso coloro che sono diversamente affamati (si pensi ad esempio, il dovere di contribuire con la propria attività al benessere morale e materiale della società di cui all'art. 4 Cost.¹¹⁴³ o il dovere di mantenere, anche dal punto di vista alimentare, i propri figli di cui all'art. 30 Cost.¹¹⁴⁴).

Formula riassuntiva dei diversi doveri costituzionali è il principio di solidarietà sociale che costituisce anche la *ratio* giustificatrice, la finalità e, al tempo stesso, il criterio ermeneutico alla luce del quale è possibile individuare i titolari di questi doveri inderogabili: siano essi pubblici che privati, sia i doveri che costituiscono obblighi di legge (si pensi al campo dell'attività economica o del diritto di famiglia) sia quando non lo sono¹¹⁴⁵. Il principio di solidarietà è stato letto e configurato su due piani diversi: da un lato la *solidarietà fraterna o sociale* che si sviluppa tra pari, operando sul piano orizzontale; dall'altro quella *pubblica o paterna*, operante sul piano verticale¹¹⁴⁶. La prima fondata sull'art. 2 Cost., la seconda sull'art. 3 co. 2; la prima va favorita (ex art. 118. ult. Co. cost.) la seconda va garantita¹¹⁴⁷. Su queste basi, il principio di solidarietà si declina sia come solidarietà *tout court* che come “principio di fraternità”¹¹⁴⁸.

triplice direzione, riguardo un aspetto concettuale di ciò che è dovere costituzionale rispetto ai campi di esperienza cui si applicano, in senso temporale, riguardo ai doveri delle generazioni future, e rispetto al catalogo che li comprende. L'autore, inoltre, evidenzia le mutue implicazioni che tra questi sussistono, la loro idoneità a fungere da nesso di congiunzione tra etica e diritto e la loro vocazione a poter orientare in senso etico il “bilanciamento” dei diritti.

¹¹⁴² Per una proposta di classificazione dei doveri costituzionali cfr. PIZZOLATO – C. BUZZACCHI, *Doveri costituzionali* cit. pp. 326-359.

¹¹⁴³ Cfr. questo capitolo par. 4.

¹¹⁴⁴ Cfr. *infra* cap. 9 par 1.1.

¹¹⁴⁵ Esemplicativo in tal senso il caso del volontariato, definito come la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, o «l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo, derivante dall'originaria identificazione del singolo con le formazioni sociali». Così Cort. cost. 75/1992 che così continua: «la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa». Tale conclusione è ribadita dalla Corte nelle sentenze n. 500/1993 e n.228/2004.

¹¹⁴⁶ Per questa distinzione si veda F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità*, Milano, Città Nuova 2012, pp. 110. Si veda inoltre L. BRUNO- S. ZAMAGNI, *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Bologna, Il Mulino 2004, p. 22 che afferma: «mentre si può essere solidali con chi non si conosce, dato che la solidarietà si rivolge a una comunità astratta, la fraternità attua una specie di relazione, di reciprocità appunto. I fratelli sono solidali, ma non è vero il contrario. La fraternità è antipaternalista (anche se presuppone la paternità); non così la solidarietà»; A. MATTIONI, *Solidarietà giuridicizzazione della fraternità*, in A. MARZANATI - A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, Città Nuova, 2007, p. 20 per i quali non sussisterebbe una polarità così marcata, atteso che la solidarietà non sarebbe che una delle dimensioni della fraternità: «la demarcazione tra fraternità e solidarietà (...) è da ricercare (...) nell'idea che la fraternità abbia rappresentato il sostanziale presupposto etico-filosofico della sua istituzionalizzazione in solidarietà capace di esprimersi in ciascuna delle due forme». Diverso è l'approccio a tale principio proposto da Massa Pinto (I. MASSA PINTO, *Costituzione e fraternità. Una teoria della fraternità conflittuale: “come se fossimo fratelli”*, Napoli, Jovene Editore 2011, pp. 61-62) che, evidenziando come il principio di fraternità racchiuda in sé il senso del “limite”, indica nella *fraternità conflittuale* il principio più confacente al costituzionalismo moderno, principio peraltro giustiziabile in sede di controllo di ragionevolezza della legge, di cui ne costituisce un parametro di legittimità. In tal senso, ben lungi dal leggere nel principio di fraternità il corollario di una concezione ottimistica degli uomini e del loro stare insieme, l'autrice evidenzia come il *principio di fraternità conflittuale* richiami «al contrario la necessità continua di un dovere di avvicinamento verso l'Altro, in quanto irriducibilmente diverso, nemico, nella consapevolezza che questo sia l'unico modo possibile per consentire una convivenza nell'epoca presente» (p. 196). Tale teoria mette sicuramente in luce un aspetto interessante del principio in oggetto.

¹¹⁴⁷ S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà* in *Diritto e società* 1996 distingue una “solidarietà doverosa o fraterna” ex art. 2 Cost. e una “solidarietà pubblica o paterna” ex art. 3.2 Cost.

¹¹⁴⁸ F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità*, cit., pp. 124-125, evidenziando come sia proprio tramite il principio di solidarietà che il principio personalistico introduce l'idea di fraternità, individua il duplice meccanismo attraverso il quale la solidarietà si declina in fraternità: quello della reciprocità e quello dell'interdipendenza. Avverte l'autore che il principio di fraternità non si pone su un piano metagiuridico ma, anche se con proprie peculiarità, ha un rilievo istituzionale e giuridico ben preciso: se infatti la solidarietà richiede un'azione diretta dello Stato, nel caso della

Si ritiene che questa riflessione sulla solidarietà può avere riflessi sul diritto al cibo e sul corrispondente dovere (fraterno e solidale) di rispettarlo.

Tra i diversi approcci al concetto di fraternità¹¹⁴⁹, si preferisce far riferimento al principio di fraternità *tout court* e non a quello conflittuale, sia perché sembra un criterio di lettura più adeguato per un corretto inquadramento dei doveri – solidali o fraterni – di nutrire coloro che ne hanno o ne dovrebbero aver diritto, sia perché si tratta di un concetto più vicino alle concezioni non euro-occidentali analoghe, come quella asiatica di dovere, quella africana di comunità e quella sudamericana di *buen vivir* (su cui cfr. supra cap. 4 par. 1 e cap. 5 par. 1). Inoltre, come si esemplificherà nei due casi legislativi menzionati alla fine di questo paragrafo, il concetto di “fraternità conviviale” che sarà ivi proposto, si muove in un ambito in cui la *ratio* giustificatrice sembra accostarsi molto più al concetto di mutuo aiuto che alla necessità conflittuale di una convivenza pacificata.

In via preliminare va evidenziato che se la solidarietà verticale è basata sull'intervento diretto dei pubblici poteri, mentre quella orizzontale si basa su un principio, pure costituzionalmente ricavabile, di “mutuo soccorso”¹¹⁵⁰, è evidente che da questi due aspetti dell'unico principio di solidarietà discendono due modi diversi, ma complementari, di provvedere al bisogno di cibo di coloro che ne hanno diritto. Due approcci diversi molto difficili da distinguere, perché spesso intrecciati l'uno con l'altro troppo fortemente, ma che qui si intende analizzare, declinandoli con i due concetti di *solidarietà alimentare* e *fraternità conviviale*.

Per *solidarietà alimentare*, si intende il dovere che ha la Repubblica, in tutte le sue articolazioni, 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” (parafrasando l'art. 3 della Costituzione italiana).

Per *fraternità conviviale*, si intende qui evocare la dimensione della convivialità della fraternità, quel mangiare alla stessa mensa che è la caratteristica dell'ambiente familiare, amicale, religioso¹¹⁵¹ e persino civico¹¹⁵².

Fraternità conviviale e *solidarietà alimentare* costituiscono una proposta di declinazione del principio di solidarietà, sia di quella *fraterna o sociale* - che si sviluppa tra pari, operando sul piano orizzontale - sia di quella *paterna o istituzionale* - operante invece sul piano verticale¹¹⁵³. Tale proposta nasce dalla percezione che il principio di solidarietà sembra “nato” appositamente per

fraternità lo Stato si limita ad orientare, regolare, incentivare o sanzionare i comportamenti dei soggetti sociali, senza per questo sostituirsi ad essi. Ragionando *sub specie* del principio di sussidiarietà, che costituisce per certi versi l'aspetto dinamico della solidarietà, ovvero il criterio non materiale, ma procedurale, per individuare i titolari dei doveri di solidarietà, ne consegue che la solidarietà verticale dovrebbe essere attivata in caso di fallimento o insufficienza di quella orizzontale: il che non significa che questa debba gradatamente sostituire la prima, atteso che sussistono funzioni proprie dello Stato non diversamente surrogabili dalle formazioni intermedie.

¹¹⁴⁹ Cfr. supra nota 164.

¹¹⁵⁰ In questi termini sempre PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità*, cit, p. 122.

¹¹⁵¹ In molte religioni la dimensione *conviviale* ha un altro valore simbolico e rituale: si pensi alla mensa eucaristica nella religione cattolica, alla cena consumata alla fine del Ramadan nella religione islamica o ai cibi consumati nella Pèsach, la Pasqua ebraica.

¹¹⁵² Si pensi ai *banchetti civici* in uso dalla Rivoluzione francese del 1789: si tratta di pranzi pubblici in comune che festeggiano un importante avvenimento. Così il marchese de la Villette, *La Cronique*, il 18 luglio 1789: «Vorrei che si istituisse una festa nazionale nel giorno della nostra resurrezione. Per una rivoluzione che non ha esempi, occorre organizzare qualcosa di nuovo. Vorrei che tutti i borghesi della buona città di Parigi apparecchiino la tavola in pubblico e prendano il pasto davanti alla loro casa. Il ricco e il povero sarebbero uniti e tutte le classi confuse insieme. Le strade ornate di tappeti, disseminate di fiori [...]».

¹¹⁵³ L'idea di applicare questi due principi al dovere di rispettare il diritto al cibo è nata dalla lettura di F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità* cit., che ha declinato questi due principi nell'ordinamento italiano (cfr. in particolare pp. 147-179).

dialogare con il *right to food approach*, non solo perché il diritto di nutrirsi non può essere pienamente configurato senza essere coordinato con il dovere di nutrire, ma anche per la vocazione di tale principio a tenere insieme i due aspetti dei doveri di rispettare il diritto al cibo, ovvero quello che implica responsabilità pubbliche e quello che implica responsabilità private, secondo la logica dell'*interdipendenza tra doveri*¹¹⁵⁴. L'interdipendenza costituzionale dei doveri può essere ben esemplificata dal modo in cui “dialogano” il I e il II co dell'art. 30 Cost. relativo al dovere di nutrire i fanciulli: è dovere dei genitori mantenere (anche dal punto di vista alimentare) i figli (attuando un dovere di fraternità conviviale), ma in via sussidiaria, laddove i genitori non ne hanno la capacità, diventa dovere dello Stato provvedere a tale mantenimento (nell'adempimento dei suoi doveri di solidarietà alimentare). Stessa dinamica si può riscontrare nel dovere dei cittadini di istruirsi (anche dal punto di vista di un'educazione nutrizionale) ex art. 34.2 e nel complementare dovere dello Stato di rendere effettivo questo diritto, assicurando, altresì, ogni forma di educazione alimentare e nutrizionale che si renda necessaria, fino all'educazione al consumo di alimenti¹¹⁵⁵.

In via più generale, si può affermare che sotto il profilo verticale, il principio di solidarietà alimentare è il cappello che consente di dare “copertura costituzionale” al secondo e al terzo degli obblighi internazionali che garantiscono i diritti umani, in particolare il dovere di “proteggere” il diritto al cibo e quello di “renderlo effettivo”.

Il “*dovere di rendere effettivo*” il diritto al cibo, richiedendo che lo Stato faciliti, con azioni positive, l'accesso a un cibo adeguato da parte dei gruppi più vulnerabili, può essere attuato attraverso tutte le misure (legislative o amministrative) finalizzate a garantire il diritto al cibo degli affamati o diversamente affamati”: dall'organizzazione di mense scolastiche¹¹⁵⁶ alla legge del “Buon samaritano”¹¹⁵⁷ dai bonus alimentari¹¹⁵⁸ fino a un possibile reddito di cittadinanza¹¹⁵⁹.

Un'interessante espressione di *solidarietà alimentare* sembra essere la misura, di livello locale, che prevede la concessione di *orti urbani* ad anziani o cittadini a basso reddito, i quali, attraverso di essa, possono accedere al cibo prodotto in maniera diretta, dignitosa, tramite il proprio lavoro, e quale forma di integrazione al reddito. L'ente locale concedente ha allo stesso tempo il vantaggio di veder sottratto al vandalismo o all'incuria aree verdi pubbliche rilevanti, risparmiando peraltro i costi di manutenzione e di presidio del territorio¹¹⁶⁰.

Il “*dovere di proteggere*” il diritto al cibo ha, invece, per contenuto l'intervento dello Stato volto a far sì che i privati non impediscano ai titolari del diritto al cibo di realizzarlo compiutamente, imponendo agli stessi doveri di regolazione tramite i quali favorire il livello orizzontale di solidarietà sociale. Questo dovere, implicando che lo Stato definisca un assetto legislativo, amministrativo e giudiziario appropriato¹¹⁶¹, può trovare attuazione in più ambiti. Nel settore *profit*, ad esempio, può costituire un'attuazione del dovere statale di solidarietà alimentare sia la legislazione sull'igiene degli

¹¹⁵⁴ Sull'interdipendenza dei doveri internazionali di rispettare il diritto al cibo cfr. H. SHUE, *The interdependences of Duties*, in P. ALSTON - K TOMASEVSKI (a cura di), *The Right to Food*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, pp. 83-95. Sull'interdipendenza come meccanismo che consente al principio di solidarietà di declinarsi in principio di fraternità cfr. F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità*, cit., pp. 124-125.

¹¹⁵⁵ Sul diritto al cibo nel diritto di famiglia cfr. *amplius infra* cap. 9 par. 1.1.; sul dovere di istruzione e sull'educazione al consumo cfr. *infra* cap. 9 par. 1.3 e par. 2.1.2.

¹¹⁵⁶ Su Linee guida, regolamenti e capitolati che garantiscono l'accesso a un cibo accettabile da un punto di vista religioso o culturale anche in questi servizi di ristorazione pubblica cfr. *infra* par. 5.1.1. e 5.1.2. per quel che riguarda il vitto carcerario e ospedaliero, *infra* cap. 9 par. 1.3.2 per quel che riguarda quello scolastico.

¹¹⁵⁷ Cfr. *infra* cap. 9 par. 3.2.2.

¹¹⁵⁸ Sulla *social card* cfr. *amplius infra* par. 4.4.

¹¹⁵⁹ Su cui cfr. *infra* al paragrafo successivo 4.3.

¹¹⁶⁰ Cfr. ad esempio *Regolamento per l'assegnazione e la gestione di orti urbani - n. 363* del Comune di Torino (su www.comune.torino.it). Diverso il caso di Milano (cfr. *Avviso pubblico per l'assegnazione di spazi aperti per l'assegnazione di orti urbani - Progetto “Coltivami”*, 2013 su www.comune.milano.it), dove beneficiari sono le associazioni *non profit*.

¹¹⁶¹ Cfr. *supra* Introduzione par. 3.2.

alimenti (volta a garantire l'accesso a un diritto al cibo sano)¹¹⁶², sia quella sull'etichettatura (volta a garantire il diritto dei consumatori di essere informati sulle caratteristiche dei prodotti alimentari)¹¹⁶³ sia quella che protegge il consumatore (anche quello di generi alimentari) da condotte di mercato scorrette¹¹⁶⁴. Attraverso queste misure, lo Stato pone limiti alla libera iniziativa economica di altri privati, impedendo che tali libertà possano ledere le diverse dimensioni del diritto al cibo adeguato dei consumatori.

Se dal livello istituzionale della solidarietà passiamo a quello sociale, diverse sono le misure che sembra possano attuare il principio di fraternità conviviale. Si pensi ad esempio a chi fa il volontario nelle mense dei poveri, o a chi è impegnato in progetti di cooperazione internazionale che lottano contro la fame nel mondo; si pensi ancora a quanti scelgono, tramite l'istituto dell'affido, non preordinato all'adozione, di nutrire un bambino nella sua dignità, oltre che nel suo corpo, e di accompagnarlo in un periodo di particolare fragilità della vita sua e della sua famiglia. Nessuno di questi doveri di solidarietà costituisce un obbligo giuridico vincolante, né è giustiziabile il comportamento di chi non è solidale. Spesso, però, è sull'adempimento volontario di questi doveri che tanti e diversamente affamati riescono ad essere nutriti.

Tra le tante espressioni di *fraternità conviviale*, sembra di particolare interesse il recente fenomeno del *social markets*, una forma di GAS (Gruppo di acquisto solidale) con il quale chi è in gravi difficoltà economiche può fare la spesa gratis o pagando prezzi molto più bassi rispetto a quelli di mercato. Ai beneficiari che lo desiderano, e sono nelle condizioni per farlo, è poi proposta una forma di reciprocità: quella di donare alcune ore di volontario per fare meglio funzionare l'attività del *social market*.¹¹⁶⁵ Questa prassi, qui definibile come *food for volunteering*, sembra costituire l'esatto opposto di quella, certamente molto meno "fraterna", attuata a livello internazionale durante l'embargo dell'Iraq con il programma *Food for oil*¹¹⁶⁶. Questa misura di solidarietà fraterna dà inoltre l'idea della volontà di evitare, quando possibile, le logiche della carità, preferendo piuttosto coinvolgere direttamente gli utenti nel percorso di uscita dal disagio¹¹⁶⁷.

Rispetto a questo aspetto, sembra di poter osservare che misure di fraternità conviviale come i *social markets* sono vicine, quanto a metodi, a misure di solidarietà alimentare come gli orti urbani, perché coinvolgono direttamente gli utenti nel percorso di uscita dal disagio. Quando questo succede, l'avente diritto ad accedere al cibo in modo adeguato, da oggetto di una politica o di un progetto diventa soggetto, da spettatore diventa protagonista del percorso che gli consente di passare da una situazione di esclusione alimentare a una di inclusione *conviviale*.

Non sempre solidarietà alimentare e fraternità conviviale sono nettamente distinguibili. Mette bene in evidenza la logica dell'interdipendenza dei doveri di solidarietà *paterna* e *fraterna* il sistema integrato delle c.d. mense benefiche. Queste vivono grazie allo spirito di *fraternità conviviale* di migliaia di volontari, ma in alcuni casi, come a Torino, a tali dinamiche si affiancano politiche pubbliche locali di *solidarietà alimentare*, nelle quali l'attività del volontariato è riconosciuta, valorizzata e rivestita di dignità istituzionale. Questo riconoscimento si manifesta almeno in due modi: innanzitutto con un supporto, non finanziario, ma alimentare, da parte del Comune, il quale rifornisce le mense di una quota/parte dei pasti pronti da distribuire o delle derrate alimentari necessarie per far sì che questi siano preparati¹¹⁶⁸. A questo supporto materiale se ne

¹¹⁶² Cfr. *supra* Parte I cap. 6 par. 3.3 e *infra* cap. 9 par. 1.2.

¹¹⁶³ Cfr. *supra* Parte I cap. 6 par. 3.3.

¹¹⁶⁴ Su tali doveri cfr. *infra* cap. 9 par. 2.1.

¹¹⁶⁵ Cfr. www.terzasettimana.org.

¹¹⁶⁶ Cfr. par. 3.2. e par. 4.7.

¹¹⁶⁷ Su questa iniziativa, nata a Torino e diffusa a Milano, dove è stato coinvolto anche il Comune, oltre che Reggio Emilia cfr. www.terzasettimana.org.

¹¹⁶⁸ A prescindere dalla natura pubblica o privata delle mense rifornite, la Città di Torino ha investito per il biennio 2014-2016, circa due milioni di euro per approvvigionare entrambe le tipologie di mense, con un'originale interpretazione della L.R. 1/2004 a sua volta attuativa della Legge 328/2000. Si legge infatti nella determina che indice la

aggiunge uno organizzativo: il coordinamento, nel c.d. “tavolo mense”, tra mense diurne e asili notturni, mense feriali e festive, finalizzato ad articolare il servizio in modo tale che non ci sia un solo giorno della settimana, o una fascia oraria, in cui una delle mense del territorio non sia aperta al pubblico¹¹⁶⁹.

Un'altra disposizione normativa che consente di attuare a un tempo il principio di solidarietà alimentare e fraternità conviviale, con riferimento al dovere di nutrire gli affamati delle zone più povere del mondo, è la nuova legge sulla cooperazione internazionale (L. 125/2014)¹¹⁷⁰, che consentirà di riprodurre su scala nazionale quanto già sperimentato a livello locale nei programmi di cooperazione decentrata. Questa, nel perseguire obiettivi di sradicamento della povertà e lotta per la sicurezza alimentare, si è spesso attuata attraverso programmi aperti al partenariato di tutti i soggetti della cooperazione (pubblici e privati, *profit* e *non profit*) i quali sono parte del “sistema della cooperazione allo sviluppo”¹¹⁷¹ – in modo analogo al modello definito dal *sistema integrato di interventi e servizi sociali* di cui alla L. 328/2000¹¹⁷².

Gli elementi in comune ai due casi menzionati sono il fondamento di mutuo-aiuto, su cui si fonda il principio di solidarietà, istituzionale e sociale, i meccanismi di relazionalità e interdipendenza che li contraddistinguono¹¹⁷³ e, infine, la sostenibilità finanziaria dei medesimi. Si pensi al caso delle mense: se fossero gli enti pubblici a doversi accollare l'intero onere economico per la gestione del servizio, i costi, soprattutto in tempi di crisi, non sarebbero altrimenti sostenibili. Simile riflessione può farsi per la cooperazione decentrata finalizzata alla lotta della fame nel mondo: senza l'apporto delle

gara approvandone il capitolato per il servizio di ristorazione mense benefiche (la det. 2013 05180/005): « Il servizio oggetto del presente provvedimento è da intendersi obbligatorio in quanto previsto espressamente dalle normative vigenti (L. 328/2000 art. 22 comma 2 lett. a), L.R. 1/2004 art. 18 comma 1 lett. c) e comma 2 lett. d) D.G.R. 38/92)». Si definisce tale interpretazione originale perché nessuna delle norme menzionate richiama in modo esplicito il dovere di nutrizione dei più vulnerabili ma la più generica categoria delle misure di contrasto alla povertà (art. 22.2. lett a L. 328/2000) o il superamento delle carenze del reddito familiare e contrasto della povertà (L.R. 1/2004 art. 18 comma 1lett. a). Le dinamiche organizzative delle mense benefiche torinesi ci sembra rispecchino in pieno il principio di fraternità su richiamato.

¹¹⁶⁹ Cfr. U. MOREGGIA, *Cibo e fragilità sociali*, in M. BARADELLO – M. BOTTIGLIERI – L. FIERMONTE – P. MASCIA (a cura di), *Cibo e città*. Cit., 55-57. Si veda anche *Torino per te. Guida ai servizi* 21-23; su www.comune.torino.it.

¹¹⁷⁰ Cfr. art. 1: «La cooperazione allo sviluppo, nel riconoscere la centralità della persona umana, nella sua dimensione individuale e comunitaria, persegue, in conformità coi programmi e con le strategie internazionali definiti dalle Nazioni Unite, dalle altre organizzazioni internazionali e dall'Unione europea, gli obiettivi fondamentali volti a: a) *sradicare la povertà e ridurre le disuguaglianze, migliorare le condizioni di vita delle popolazioni e promuovere uno sviluppo sostenibile*; b) tutelare e affermare i diritti umani, la dignità dell'individuo, l'uguaglianza di genere, le pari opportunità e i principi di democrazia e dello Stato di diritto».

¹¹⁷¹ Art. 23 L. 125/2014. *Sistema della cooperazione italiana allo sviluppo*: «1. La Repubblica riconosce e promuove il sistema della cooperazione italiana allo sviluppo, costituito da soggetti pubblici e privati, per la realizzazione dei programmi e dei progetti di cooperazione allo sviluppo, sulla base del principio di sussidiarietà. 2. Sono soggetti del sistema della cooperazione allo sviluppo: a) le amministrazioni dello Stato, le università e gli enti pubblici; b) le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali; c) le organizzazioni della società civile e gli altri soggetti senza finalità di lucro di cui all'articolo 26; d) i soggetti con finalità di lucro, qualora agiscano con modalità conformi ai principi della presente legge, aderiscano agli standard comunemente adottati sulla responsabilità sociale e alle clausole ambientali, nonché rispettino le norme sui diritti umani per gli investimenti internazionali. Si ritiene che il principio di fraternità operi nei casi di cui alla lett- c) e d). Negli altri casi, invece, i soggetti della cooperazione, in quanto articolazioni dello stato apparato o componenti della Repubblica, operano su un piano verticale ascrivibile pertanto al concetto di solidarietà internazionale.

¹¹⁷² Nel *Programma regionale di sicurezza alimentare e lotta alla povertà in Africa sub-sahariana* della Regione Piemonte, (l'ultimo dei quali risulta essere stato approvato con D.G.R. n. 2-12377 del 26 ottobre 2009 - “*Direttive triennali per la definizione del Programma regionale di sicurezza alimentare e lotta alla povertà in Africa sub-sahariana*”) la varietà e pluralità del partenariato costituiva uno dei criteri di valutazione dei progetti presentati a bando.

¹¹⁷³ Si pensi ad esempio al caso torinese delle mense benefiche, che si coordinano all'interno di un tavolo-mense finalizzato a far sì che a Torino ci sia sempre una mensa aperta sia essa diurna, festiva o notturna. Si pensi anche al caso della cooperazione internazionale che, almeno nell'esperienza pluriennale della cooperazione decentrata promossa dalle autonomie locali, si è sempre organizzata su tavoli-paese o tavoli tematici per il coordinamento delle azioni e dei progetti e la non dispersione di risorse.

ONG questa non sarebbe per nulla sostenibile dagli enti locali: né da un punto finanziario né da quello amministrativo¹¹⁷⁴. Questi due esempi (mense benefiche e sistema della cooperazione internazionale) evidenziano che è molto difficile distinguere gli interventi di solidarietà alimentare da quelli di fraternità conviviale, atteso che tali dinamiche costituiscono sovente due aspetti dello stesso dovere di nutrire, due punti di vista che concorrono a definire una stessa prospettiva d'intervento.

Non è un caso se la legislazione contempla sempre più forme che favoriscono forme di responsabilità orizzontale nel settore alimentare¹¹⁷⁵; tra le tante possono essere ricordate quelle che hanno una maggiore attinenza con il dovere di rispettare il diritto al cibo, cioè le norme che istituiscono forme di responsabilità sociale verso le nuove generazioni nel godimento del diritto al cibo, le quali richiedono di attivare, oggi, misure che possano assicurarlo domani¹¹⁷⁶: misure come la tutela della biodiversità, la promozione dell'agroecologia, la tutela dell'accesso alle risorse idriche¹¹⁷⁷. Vi è inoltre tutto *l'altro consumo* organizzato nei GAS o nelle RES (Reti di economia solidale) che talora arriva declinarsi più come co-produzione che come consumo responsabile¹¹⁷⁸.

Quanto appena evidenziato porta a concludere che se la prospettiva del *right to food approach* resta centrale, è impossibile leggerla e interpretarla senza aver individuato chi ha "il dovere di avere doveri" di rispettare tale diritto¹¹⁷⁹.

4.2.3. Il cibo e il principio del pluralismo sociale

Il terzo principio espresso dall'art. 2 riguarda la tutela delle formazioni sociali, verso le quali l'ordinamento costituzionale esprime un esplicito *favor*, a condizione che esse costituiscano un

¹¹⁷⁴ Questi due casi indicano la tipologia di relazioni che possono sussistere tra solidarietà orizzontale e verticale. In entrambi, infatti, se la prima rafforza e conferisce valore istituzionale alla seconda, le dinamiche di solidarietà fraterna contribuiscono a rendere operante ed efficace la prime.

¹¹⁷⁵ Sui casi di attuazione legislativa del principio di fraternità nell'ordinamento italiano cfr. sempre F. PIZZOLATO, *ibidem* in particolare pp. 130-179.

¹¹⁷⁶ Nel rapporto tra generazioni, specialmente quelle future, si ritiene sussistere una responsabilità peculiare negli ambiti dell'ambiente, della bioetica dell'economia e anche del cibo. Sui doveri costituzionali verso le generazioni future *tout court* cfr. 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* cit., pp. 402-413 mentre rispetto all'ambiente cfr. G. GRASSO, *l'ambiente come dovere pubblico «globale». Qualche conferma nella giurisprudenza del giudice delle leggi?* In *Ibidem* pp. 386-393. Nell'ambito del diritto internazionale ha fatto riferimento al diritto al cibo come dovere verso le generazioni future F. POCAR, *Intervento al Convegno Alimentazione, salute, ambiente - Terza sessione: La dimensione internazionale del diritto al cibo: spunti di riflessione*, Pavia 10 dicembre 2012, nel quale individua l'art. 28 DUDU (Dichiarazione universale diritti dell'uomo) come fonte dei doveri di responsabilità verso le generazioni future (in particolare l'art. 28 specifica che tutti hanno diritto a un ordine internazionale e sociale in cui tutti i diritti elencati nella DUDU possano essere rispettati. A parere di Pocar (già giudice di tribunali penali internazionali) tale disposizione nasconde un obbligo, ma siccome non poteva essere inserito nella disposizione tale termine, si è inserito un altro diritto, ovvero il diritto degli Stati a un ordine internazionale il quale garantisce il rispetto dei diritti umani). Tale disposizione letta in combinato disposto con l'art. 25 DUDU comporterebbe un dovere a garantire alle generazioni future il diritto a un cibo adeguato.

¹¹⁷⁷ Su alcuni di questi fattori cfr. *supra* Introduzione, par. 1. Sull'agroecologia cfr. anche *infra* par. 4.6.

¹¹⁷⁸ Su questi aspetti cfr. *infra* cap. 9 par. 2.1. Sembra particolarmente idonea a interpretare queste dinamiche la riflessione di quella dottrina che qualifica anche la produzione alimentare come "relazione tra chi rende disponibile gli alimenti e chi li usa". In tal senso 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, Bruno Mondadori, 2015 (in corso di stampa). La lezione di apertura del convegno tenutosi a Padova nel 2014 è scaricabile in formato audio al seguente link: www.aggiornamentisociali.it

¹¹⁷⁹ Per parafrasare L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, Torino, Einaudi, 2014 che, pur non affrontando specificamente la questione cibo, introduce una essenziale prospettiva dei doveri: «Non si vive di soli diritti. L'Italia ha bisogno di una nuova pedagogia civile, incentrata sull'equilibrio fra doveri e diritti, sul principio di responsabilità, sui valori di solidarietà politica, economica e sociale, come dispone l'art. 2 Cost.» (p. XV)

luogo ove si svolge la personalità di ogni essere umano. Diverse sono le finalità riconnesse a questa garanzia: le formazioni sociali garantiscono la socialità della persona, possono costituire un antidoto alla democrazia plebiscitaria, costituendo importanti spazi di mediazione, curano interessi di natura generale: in sintesi, garantiscono la possibilità dei singoli di essere parte attiva della società¹¹⁸⁰.

Le formazioni sociali riconosciute dalla giurisprudenza costituzionale sono le più diverse: alcune sono di esplicito rilievo costituzionale, come la famiglia fondata sul matrimonio, le confessioni religiose, la scuola, i partiti politici, le minoranze linguistiche, i sindacati, le associazioni, le cooperative. Altre invece hanno una copertura costituzionale indiretta: si pensi alle famiglie di fatto o alle imprese sociali come pure alle categorie dei consumatori, delle collettività di scioperanti, dei gruppi di pressione e finanche delle comunità locali¹¹⁸¹.

Accanto alla tutela *delle* formazioni sociali *tout court*, la Costituzione garantisce una corrispondente protezione del singolo *nelle* formazioni sociali¹¹⁸².

Si pone a tal proposito il problema di quale valenza abbia questa disposizione costituzionale per il diritto al cibo. Rinviando ai paragrafi successivi una più puntuale analisi del modo in cui il diritto al cibo è tutelato da e in formazioni sociali di rilievo costituzionale, si può in via generale ritenere che tale disposizione richiede, da un lato, che il diritto al cibo sia tutelato e garantito anche quando, lungi dall'essere un diritto individuale, diventa un diritto collettivo. D'altro lato, l'art. 2 Cost. sta a significare che all'interno di ciascuna formazione sociale uno dei limiti insuperabili è quello di un adeguato riconoscimento al diritto al cibo dei singoli associati. Sarà oggetto di valutazione come si attuano questi due aspetti nelle formazioni sociali di rilievo costituzionale che saranno esaminate nei paragrafi e nel capitolo seguente e le cui dinamiche, *mutatis mutandis*, si ripetono anche nelle formazioni sociali non esplicitate dalla Costituzione.

4.3. Diritto al cibo adeguato tra principio di uguaglianza formale e sostanziale (art 3 Cost).

L'art. 3.1 Cost. costituisce un principio generale che ha condizionato e condiziona l'intero ordinamento e, benché non sia ravvisabile una gerarchia tra principi costituzionale, non sono pochi coloro che hanno ravvisato in esso un *quid pluris* tanto da arrivare a definirlo una "supernorma"¹¹⁸³, che orienta e influenza sia l'interpretazione delle altre disposizioni costituzionali che l'intero sistema normativo. Nell'impossibilità di descrivere, in questa sede, la portata e il dibattito dottrinario e giurisprudenziale che si svolge da tempo attorno a questa disposizione, ci si limiterà in questa sede a ricordarne in breve alcune caratteristiche (ambito soggettivo e oggettivo) che sono utili a comprendere in che modo tale principio possa costituire una specifica dimensione del diritto al cibo adeguato¹¹⁸⁴.

¹¹⁸⁰ E. ROSSI, *Art. 2*, cit., p. 53.

¹¹⁸¹ La distinzione delle classificazioni è determinata dalla diversa valutazione della coesistenza del requisito psicologico e teleologico utilizzati come criteri per descriverne la categoria. Su questi aspetti cfr. E. ROSSI, *Art. 2*, cit., p. 51. Circa gli enti locali la predominante interpretazione risiede nell'individuare nell'art. 5 il fondamento del decentramento e dell'autonomia mentre nell'art. 2 quello del pluralismo.

¹¹⁸² In esse i diritti inviolabili costituiscono una sorta di limite invalicabile dai medesimi scopi istituzionali dell'ente. Anche la priorità logica delle tutele risulta invertita rispetto all'ordinamento: mentre in questo i diritti sono i fini primari a cui l'organizzazione pubblica è preordinata, nelle formazioni sociali il *prius* logico è rappresentato dall'istituzione, a cui i diritti vanno coordinati. Così E. ROSSI, *Art. 2*, cit., p. 54.

¹¹⁸³ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II cit., p. 1023.

¹¹⁸⁴ Dal punto di vista dei beneficiari è ormai consolidata la tesi che, al di là del tenore letterale della disposizione (che cita i soli cittadini) tale principio sia applicabile a tutti coloro che sono sottoposti alla sovranità dello Stato. Tale disposizione, inoltre, è applicabile anche alle persone giuridiche, pubbliche e private in quanto la sua *vis expansiva* ha portato ad applicarlo ad ogni settore dell'ordinamento. L'estensione agli stranieri e agli apolidi di tale diritto è stata operata sulla base degli artt. 2 e 10.2. Cost, ferma restante la clausola della reciprocità e la non necessaria attività del legislatore. Dal punto di vista dei *destinatari*, l'art 3 Cost. si rivolge innanzitutto al legislatore, impedendogli di legiferare creando privilegi o discriminazioni ingiustificate. Con riguardo all'*ambito oggettivo*, eguaglianza vuol dire,

Garantendo il principio di eguaglianza e pari opportunità nell'accesso ai diritti, a prescindere dalle differenze di sesso, razza, lingua, religione, opinione politica, condizione personale e sociale, l'art. 3 Cost. offre innanzitutto una tutela costituzionale specifica al diritto a un cibo adeguato di soggetti particolarmente vulnerabili, già assicurata da altre Carte internazionali¹¹⁸⁵. In tal senso, l'art. 3 offre una ulteriore ed esplicita tutela costituzionale al *diritto al cibo* di donne, fanciulli, diversamente abili, persone appartenenti a razze e religioni diverse, detenuti, rifugiati. In particolare è impedito al legislatore o alla PA di discriminare l'accesso al cibo sulla base delle condizioni personali e sociali dei beneficiari.

Per il principio di eguaglianza sostanziale¹¹⁸⁶, invece, la Repubblica è tenuta a “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il godimento dei diritti e delle libertà”¹¹⁸⁷. Oggetto della pretesa di eguaglianza è tutto ciò che è indispensabile a un individuo per condurre un'esistenza libera e dignitosa, o perché questi possa sviluppare la propria persona e partecipare alla vita politica economia e sociale¹¹⁸⁸. I beni o i servizi che vanno assicurati possono essere garantiti con riguardo ai loro contenuti minimi, che per parte della dottrina coincidono con i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117.2 lett m), mentre per altra parte sussiste una differenza tra livelli minimi ed essenziali¹¹⁸⁹.

da un lato, massima universalità possibile delle norme (con divieto di leggi *ad personam*), dall'altro, eguaglianza davanti alla legge, richiedendo che siano trattate in modo eguale situazioni eguali e in modo diverse situazioni diverse. Rispetto ai *contenuti*, l'ultimo periodo dell'art. 3.1 Cost. individua una serie di specifici divieti di discriminazione (cd. nucleo forte dell'eguaglianza), riferito a discriminazioni particolarmente odiose perpetrate sulla base del sesso, della razza, della lingua, della religione e di ogni condizione personale o sociale. A queste si aggiungono discriminazioni ulteriori vietate esplicitamente da altre norme costituzionali (art. 8.1 Cost., art. 29.2 Cost., art. 37 Cost., art. 48.1 Cost., art. 51.1 Cost., art. 111.2 Cost. Tali discriminazioni non sono vietate in modo assoluto, atteso che sono ammissibili deroghe, legittimate anche da altre disposizioni costituzionali (si pensi all'art. 37 sui diritti della donna lavoratrice). Sui destinatari di questo diritto cfr. A. CELOTTO, *Art. 3 1 co. Cost* cit., pp. 65-87 in particolare p. 69 e cfr. Cort. cost. 25/1966, 2/1969, 55/19967, 322/1998. Per una descrizione dei contenuti sia del c.d. nucleo forte che delle altre disposizioni cfr. *ibidem*, in particolare pp. 72-76 e P. CARETTI, *op. cit.*, pp. 189-229.

¹¹⁸⁵ Cfr. *supra* Parte I, cap. 3 par. 2 dove si ricorda la specifica tutela riservata ai soggetti vulnerabili dai numerosi Trattati internazionali ratificati dall'Italia e, come tali, parametro di costituzionalità delle leggi ex art. 117.1 (cfr. *supra* par. 2 di questo capitolo).

¹¹⁸⁶ Su tale principio cfr. A. GIORGIS, *Art. 3, 2 co. Cost* in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, cit., pp. 88-113. Si veda dello stesso autore la voce sui diritti sociali: A. GIORGIS, *Diritti sociali* in CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. III, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1903-1915.

¹¹⁸⁷ Soggetto tenuto a rimuovere tali ostacoli è la Repubblica che può agire o direttamente (mediante attività regolatoria o amministrativa di carattere produttivo o redistributivo) oppure limitando l'autonomia dei privati che dispongono di beni e servizi la cui fruizione è necessaria per condurre una vita libera e dignitosa (vanno letti in tal senso i limiti alla proprietà privata di cui all'art. 42.2.). Per un approfondimento dei primi aspetti cfr. A. GIORGIS, *Art. 3.2 cit.* pp. 97-99; con riguardo al secondo *ibidem* pp. 104-106. Soggetti titolari della pretesa all'eguaglianza sostanziale sono tutti coloro che si trovano, in concreto, in una delle particolari condizioni descritte dalla norma e che si vedono ostacolato il libero godimento di diritti e libertà. Su questo punto cfr. A. GIORGIS, *Art. 3 2 co. Cost* cit. pp. 94-97.

¹¹⁸⁸ A. GIORGIS, *Art. 3 2 co. Cost. cit.* p. 97.

¹¹⁸⁹ Per determinare le prestazioni minime – e quindi costituzionalmente obbligatorie – che vanno assicurate ai sensi dell'art. 3 Cost. occorre tener conto sia delle condizioni economiche e personali dei soggetti interessati, sia della ricchezza effettivamente distribuibile sulla base delle risorse economiche pubbliche disponibili. Sulla differenza tra prestazioni minime e livelli essenziali con riguardo cfr. R. BALDUZZI, *Salute (diritto alla)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico* Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5393-5402. (con riguardo al diritto alla salute); con riguardo al *Minimo vitale* cfr. F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale*, cit., p. 117 ss. A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1083, sottolinea invece gli elementi di omogeneità concettuale tra “livelli essenziali” e “contenuto minimo”. Interessante la valutazione di C. TRIPODINA, *Il reddito di cittadinanza* cit. p. 213., che, pur nell'ambito di una riflessione riferita al reddito di cittadinanza fa un discorso più ampio, rilevante anche in questa sede: «È evidente che – pur non essendo sovrapponibili il contenuto minimo essenziale di un diritto e i livelli essenziali delle prestazioni tese a garantirlo – i livelli essenziali delle prestazioni devono garantire almeno quel contenuto». Si tratta quindi di un programma di intervento che mira a rimuovere tutti gli *handicap* sociali. Tale compito può essere assolto solo derogando alla eguaglianza formale, perché

Le implicazioni che ha il principio di eguaglianza sostanziale rispetto al diritto al cibo adeguato sono moltissime. Il comma II dell'art. 3, infatti, letto in combinato disposto con il principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.¹¹⁹⁰, costituisce il fondamento giuridico dell'obbligo della Repubblica (in tutte le sue componenti territoriali quindi non solo lo Stato ma anche le autonomie locali) italiano di "rendere pienamente effettivo (*fulfil*)" il diritto al cibo, o, secondo il linguaggio costituzionale, di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» che impediscono alle persone che sono nel territorio italiano l'effettivo godimento del diritto al cibo adeguato, che, limitando il loro pieno sviluppo, ne impedisca la loro «effettiva partecipazione ... all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.»

Tale disposizione, in tal senso, costituisce la copertura costituzionale agli obblighi generali che hanno gli Stati nell'attuare i diritti sociali economici e culturali come il diritto al cibo adeguato e in particolare:

- *gli obblighi di cui all'art. 2* della Convenzione sui diritti sociali economici e culturali, e cioè: 1) l'obbligo di agire con tutti i mezzi appropriati (con misure legislative ma anche amministrative e giudiziarie); 2) l'obbligo di agire per assicurare progressivamente il pieno esercizio del diritto all'alimentazione¹¹⁹¹; questo secondo obbligo implica in ogni caso il divieto di misure regressive; 3) l'obbligo di agire, con le risorse nazionali e per il tramite della cooperazione internazionale, al massimo delle risorse disponibili¹¹⁹²;

- *gli obblighi di cui all'art. 3* della medesima Convenzione che richiede che gli Stati garantiscano i diritti in essa riconosciuti, come il diritto al cibo adeguato, in modo egualitario. Questa disposizione, a differenza della precedente, è ritenuta dalla dottrina¹¹⁹³ immediatamente applicabile e richiede che gli Stati eliminino tutte le discriminazioni *de jure* - attraverso la predisposizione di apposite misure legislative - e *de facto* - attraverso misure positive che garantiscano un esercizio paritetico del diritto all'alimentazione¹¹⁹⁴.

L'art. 3 Cost. costituisce inoltre, in combinato disposto con l'art. 2 Cost., il fondamento costituzionale del terzo degli *obblighi specifici* richiesti agli stati per garantire il diritto al cibo, in particolare l'obbligo di "soddisfare pienamente, rendere effettivo" il diritto al cibo ovvero facilitare, con

mentre il principio di eguaglianza formale richiede leggi più generali possibili, l'eguaglianza sostanziale vuole regole più particolari possibile. I due principi non sono contraddittori ma interdipendenti e si limitano e completano a vicenda: l'eguaglianza sostanziale impedisce l'eccessivo rigore di quella formale e quella formale impedisce che singole azioni positive possano diventare a loro volta fonte di ingiustizia dando luogo a casi di discriminazione al contrario – *reverse discrimination*.

¹¹⁹⁰ Cfr. *supra* par. 4.2.2.

¹¹⁹¹ Come già evidenziato *supra* nell'*Introduzione*, il termine *progressivo* non vuol dire «privare l'obbligo di tutti i contenuti significativi». Nonostante la necessaria flessibilità di questo dispositivo, che riflette le difficoltà che incontra qualsiasi Paese ad assicurare la piena realizzazione dei diritti sociali ed economici, occorre leggere questo concetto alla luce dell'obiettivo generale del Patto, che è quello di stabilire obblighi chiari per gli Stati parti per la piena realizzazione dei diritti da esso tutelati. Agli stati è dunque imposto l'obbligo di raggiungere il più rapidamente ed efficacemente possibile l'obiettivo di assicurare il pieno godimento del diritto al cibo. Cfr. *General Comment n. 3* cit. par 3.

¹¹⁹² Lo Stato dunque per dimostrare di aver adempiuto a tale obbligo deve dimostrare non solo di aver agito con il massimo delle risorse disponibili ma anche di essersi sforzato di ottenere un aiuto internazionale per assicurare la disponibilità e accessibilità dell'alimentazione. Si pensi al caso dei profughi e dei richiedenti il diritto d'asilo, per i quali l'Italia ha già ricevuto, in sede di Revisione periodica universale, una *reprimenda* da parte degli osservatori internazionali (cfr. *supra* cap. 3 par. 1.1., dove si riporta un passaggio della relazione: «Il Comitato HR (*Human rights*) e il CERD (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination*) erano preoccupati dalle notizie sulle condizioni di detenzione del centro di Lampedusa che erano insoddisfacenti in termini di sovraffollamento, igiene, *cibo* e cure mediche, e che alcuni immigrati avevano subito maltrattamenti). L'Italia per dimostrare di aver adempiuto all'obbligo di assicurare un cibo adeguato ai profughi deve quindi provare non solo di aver agito con il massimo delle risorse disponibili ma anche di aver richiesto un aiuto internazionale adeguato.

¹¹⁹³ Cfr. ad esempio GOLAY, *op. cit.*, p. 37; cfr. *amplius* *Introduzione* par. 3.2.

¹¹⁹⁴ Questo obbligo è molto vicino se non sovrapponibile al "dovere di rimuovere gli ostacoli" che impediscono di fatto un godimento paritario dei diritti.

azioni positive, l'accesso a un cibo adeguato da parte dei gruppi più vulnerabili¹¹⁹⁵. Tale obbligo, se disatteso, è quello più difficile da giustiziare, non solo a livello internazionale, ma anche a livello nazionale, poichè è esplicitamente correlato alle risorse finanziarie di un Paese¹¹⁹⁶.

Ma come è stato osservato, vi sono almeno tre modi per gli organi giudiziari di controllarne l'effettività¹¹⁹⁷:

1) innanzitutto vi è il controllo sulla protezione del nocciolo duro del diritto al cibo adeguato, ovvero la realizzazione del diritto fondamentale di essere liberi dalla paura della fame¹¹⁹⁸;

2) inoltre vi è il controllo sul grado di attuazione da parte degli Stati delle misure legislative da essi stessi decise e formalmente adottate con specifici atti, tese a dare effetto al diritto all'alimentazione¹¹⁹⁹;

3) vi è infine il controllo sulla ragionevolezza delle misure amministrative assunte dai poteri pubblici per rendere effettivo il diritto al cibo¹²⁰⁰.

Gli obblighi della Repubblica di "rimuovere gli ostacoli" che impediscono di garantire il diritto al cibo possono risultare giustiziabili a diversi livelli: quelli costituzionale¹²⁰¹, ma anche a livello di giurisdizione ordinaria¹²⁰² o amministrativa¹²⁰³.

¹¹⁹⁵ Costituisce un'esplicazione di quest'obbligo ogni politica pubblica volta a favorire l'accesso delle persone sottoalimentate alle risorse o mezzi di produzione come la terra (ad esempio attraverso la riforma agraria), l'acqua, le sementi, le foreste, la pesca, il bestiame.

¹¹⁹⁶ Sul diritto al cibo in tempo di crisi e sul temperamento tra questo diritto e il principio di equilibrio finanziario cfr. *amplius infra* cap. 9 par. 3.1.

¹¹⁹⁷ Cfr. sul punto C. GOLAY, *op. cit.* pp. 124-138.

¹¹⁹⁸ Espressione di questo diritto può essere il diritto dei detenuti a ottenere una sufficiente alimentazione su cui cfr. *infra* par.5.1.1.

¹¹⁹⁹ Si pensi al caso della *social card*. L'art. 81 del d.l. n. 112 del 2008 ha istituito un «fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti» (comma 29), stabilendo le modalità con le quali è finanziato (comma 30) e disponendo, «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, al fine di soccorrere le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno e su domanda di queste è concessa ai residenti di cittadinanza italiana che versano in condizione di maggior disagio economico, individuati» ai sensi del comma 33 di detta norma, «una carta acquisti finalizzata all'acquisto di tali beni e servizi, con onere a carico dello Stato» (comma 32). La norma prevede, inoltre, che un decreto disciplini, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, i criteri e le modalità di individuazione dei titolari del beneficio tenendo conto dell'età dei cittadini, dei trattamenti pensionistici e di altre forme di sussidi e trasferimenti già ricevuti dallo Stato, della situazione economica del nucleo familiare, dei redditi conseguiti, nonché di eventuali ulteriori elementi atti a escludere soggetti non in stato di effettivo bisogno (comma 33 lettera a). Nel momento in cui questa tale *card* è stata istituita, è stato infatti possibile impugnare dinanzi a un giudice il mancato rispetto dei criteri definiti da tale provvedimento legislativo. Per un commento di questa sentenza cfr. F. PIZZOLATO, *La «social card» all'esame della Corte costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale* 2/2010. Sul controllo di costituzionalità di tale disposizione cfr. anche *infra* cap. 9. Un altro esempio potrebbe essere fatto in riferimento alla c.d. legge del "buon Samaritano" (su cui cfr. *infra* cap. 9 par. 3.2.2) che prevede un meccanismo che consente la distribuzione dei pasti non consumati nelle mense scolastiche nelle mense degli indigenti. Anche in questo caso, se tale attività non è svolta con le modalità definite dalla legge, nulla impedisce di ricorrere dinanzi al GA contro le autorità amministrative inadempienti.

¹²⁰⁰ Si pensi ai capitolati che disciplinano il servizio di ristorazione scolastica o il servizio di approvvigionamento delle mense benefiche. Se un ente locale decide di effettuare tali servizi è autovincolato alle modalità definite e, nel caso di inosservanza, i titolari di un interesse qualificato ad essere nutriti in modo adeguato, possono sempre ricorrere in sede di giustizia amministrativa. Su questi due servizi di rilievo locale cfr. *amplius infra* Parte III cap. 12 par. 4.

¹²⁰¹ Cfr. Nota 958 a proposito del giudizio di costituzionalità (Cort. cost. 10/2010) dell'art. 81 d.l. 11272008 sulla *social card*.

¹²⁰² Cfr. *Infra* par. 5.6. a proposito del giudizio penale sulla violazione del diritto al cibo dei detenuti.

¹²⁰³ Cfr. *Infra* par. 1.3.2 a proposito del giudizio amministrativo sull'interesse legittimo alla mensa scolastica.

4.4. Il diritto al cibo adeguato tra principio laburista e diritti dei lavoratori (artt. 1, 4 Cost. e artt. 35-38 Cost.)

L'indagine della FAO¹²⁰⁴ ha classificato la nostra Costituzione tra quelle che riconoscono il diritto al cibo come diritto implicito in altri diritti fondamentali, in particolare quello a un'esistenza compatibile con la dignità umana (art. 36 Cost.). L'argomento storico¹²⁰⁵ e quello comparato¹²⁰⁶ affermano che la questione cibo è sempre andata di pari passo con la questione lavoro, spesso considerato, insieme all'accesso diretto alla terra, come uno dei principali "strumenti" per poter godere di un diritto al cibo adeguato¹²⁰⁷.

4.4.1. Il cibo e il principio laburista

La nostra Costituzione pone il principio laburista a fondamento dell'intero impianto istituzionale, enunciandolo nell'art. 1. La proclamazione del fondamento laburista della Repubblica non ha solo un valore riassuntivo delle disposizioni costituzionali in materia di lavoro ma contribuisce a determinare la struttura del nostro ordinamento, sottolineando la natura *sociale* dello Stato¹²⁰⁸. Lo stesso concetto di lavoro, cui la dottrina ritiene faccia riferimento l'art. 1, non è quello ristretto di cui agli artt. 35 e ss. ma quello esplicitato dall'art. 4¹²⁰⁹, ovvero il diritto e il dovere «di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società»¹²¹⁰.

Questa disposizione, analizzata alla luce del principio personalista" di cui all'art. 2 e del principio della pari dignità di cui all'art. 3 indica che la *dignità sociale* non discende dal tipo di lavoro svolto, ma dal valore della persona, dai suoi meriti acquisiti con lo studio, l'intelligenza e l'operosità, e dalla sua attitudine a concorrere al progresso della società per il tramite della propria attività. Il lavoro, cioè, non è considerato fine a se stesso né solo come strumento per conseguire mezzi di sussistenza, ma come strumento che concorre a delineare la personalità¹²¹¹: «il lavoro non si esplica soltanto nelle sue forme materiali, ma anche in quelle spirituali e morali che contribuiscono allo sviluppo della società. È lavoratore lo studioso ed il missionario; lo è l'imprenditore, in quanto lavoratore qualificato che organizza la produzione»¹²¹². Il diritto al lavoro, dunque, costituisce per il Costituente coerente applicazione del principio personalista, così come esplicitato, nel distinguere tra riconoscimento astratto del medesimo e sua effettiva realizzazione, lascia intendere come esso vada realizzato essenzialmente come obiettivo da raggiungere¹²¹³. La *ratio* dell'art. 4 induce inoltre a ritenere che esso si riferisca non solo al lavoro dipendente ma anche

¹²⁰⁴ L. KNUTH, M. VIDAR, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World* cit., p. 17.

¹²⁰⁵ Cfr. *supra* i diversi passaggi del par. 1 che evidenziano la centralità del problema lavoro nell'intero dibattito sulla Costituente.

¹²⁰⁶ Cfr. ad esempio l'art. 7 Cost. Brasile, l'art. 24 Cost. Suriname (cfr. *supra* par. 2.1. del cap. 5).

¹²⁰⁷ Sintomatica l'affermazione di un padre costituente: «il lavoro è soprattutto un mezzo per procurarsi il pane»; cfr. in tal senso *supra* par. 1.

¹²⁰⁸ Cfr. M. OLIVETTI, *art. 1*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, Vol. I, cit., pp. 5-37 in particolare p. 32-33.

¹²⁰⁹ Art. 4: «La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società».

¹²¹⁰ Per un inquadramento di tale norma cfr. A. CAIROLA, *Art. 4*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, Vol. I, cit., 114-131.

¹²¹¹ C. MORTATI, *Istituzioni*, cit. pp. 156-157.

¹²¹² M. RUINI, *Relazione al Progetto preliminare*, AC LXXX in *Atti assemblea costituente* cit.

¹²¹³ P. CARETTI, *Diritti fondamentali* cit., p. 493; ma vi è chi ha individuato nel lavoro una libertà, un limite per l'azione statale, un motore di sviluppo e trasformazione della società (A. CAIROLA, *Art. 4* cit., p. 128).

a quello autonomo e all'attività dei piccoli imprenditori (l'artigianato, le imprese familiari, ...) ¹²¹⁴. Quanto ai contenuti, la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato che dall'art. 4 Cost. si ricava il diritto alla *libera scelta di un'attività lavorativa* o di una professione ¹²¹⁵. Rispetto al dovere di lavorare ¹²¹⁶, espressione tratta dal principio laburista che permea tutta la Costituzione, si osserva come, al di là delle difficoltà di connotare un obbligo, vista la mancanza di sanzioni, il dovere di lavorare sembra più vicino a un obbligo morale che giuridico. È stato, comunque, evidenziato che tale dovere incontra deroghe già nel II co dell'art. 4 in cui si fa riferimento alle proprie possibilità (che ha il suo corollario nell'art. 38.1 Cost.) e alla propria scelta ¹²¹⁷.

Rispetto al diritto al cibo, il principio ha rilevanza innanzitutto da un punto di vista strutturale e descrittivo: il diritto al lavoro, infatti, è uno dei diritti strumentali alla realizzazione del diritto al cibo adeguato ¹²¹⁸. In tal senso il diritto al lavoro si configura come la via maestra o comunque la via preferenziale individuata dal Costituente per rendere effettivo anche un accesso al cibo adeguato.

Viceversa, il cibo è ambito in cui tale principio può essere sviluppato. L'Italia è un paese notoriamente ricco di tradizioni eno e agroalimentari, nonché la culla della c.d. "dieta mediterranea" ¹²¹⁹. In tal senso si deve ritenere che il diritto e il dovere "di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione", collegata alla cultura e all'economia del cibo, possano concorrere al progresso materiale o spirituale della società". Ci si riferisce, in tal senso, ad attività professionali di tipo imprenditoriale (si pensi ad esempio a quella svolte dagli imprenditori che diffondono l'eccellenza agroalimentare italiana nel mondo ¹²²⁰), ad attività culturali (come quelle che diffondono una particolare "cultura" del cibo: da quella *slow* a quella regionale), ad attività "fraternamente" solidali (si pensi alle numerose realtà del terzo settore che si occupano di solidarietà alimentare sia con coloro che soffrono la fame in Italia che nel resto del mondo) ¹²²¹. Tutte queste diverse espressioni delle attività del cibo trovano in questa disposizione una specifica protezione e tutela costituzionale.

4.4.2. Il cibo e il diritto di lavoratori (artt. 35-38 Cost.)

Se il diritto e il correlativo dovere al lavoro è tale da non poter essere azionato in via immediata, veri e propri diritti azionabili sono quelli di coloro che sono in possesso di un lavoro subordinato e che sono assicurati agli artt. 35 Cost., 36 Cost., 37 Cost., 38 Cost. Tra questi diritti quelli che hanno implicazioni peculiari rispetto all'accesso a un diritto al cibo adeguato sono i seguenti:

1) *il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto e comunque sufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa* (art. 36 co. 1 Cost.) ¹²²². Si ritiene che l'art. 36 Cost. 1 co. stabilisca due diritti: 1) il diritto a una retribuzione proporzionata che costituisca una ragionevole commisurazione della propria ricompensa alla quantità e qualità

¹²¹⁴P. CARETTI, *Diritti fondamentali* cit., p. 494. Ne resterebbe escluso il lavoro imprenditoriale che si presta ad essere meglio tutelato dall'art. 41, mentre l'art. 4 avrebbe senso soprattutto per coloro che si trovano in posizione di debolezza. Così A. CAIROLA, *Art. 4*, cit., p. 121-122.

¹²¹⁵ Ha negato invece che possa essere incluso il diritto alla *conservazione del posto di lavoro* mentre ha affermato la sussistenza di un diritto dei lavoratori a non essere arbitrariamente licenziati.

¹²¹⁶ Per dovere, attesa l'assenza di una specifica sanzione, si ritiene che l'espressione non sia utilizzata in senso stretto ma con un contenuto etico minimo (per una sintesi di questo aspetto cfr. A. CAIROLA, *Art. 4*, pp. 127-128).

¹²¹⁷ P. CARETTI *op. cit.*, pp. 563-564.

¹²¹⁸ Su questi aspetti cfr. *amplius* cap. 9 par. 4.

¹²¹⁹ Sulla tutela del "bene immateriale" dieta mediterranea cfr. *infra* questo capitolo par. 4.5.

¹²²⁰ Cfr. *Infra* cap. 9 par. 2.1.

¹²²¹ Cfr. *Supra* cap. 8 par. 5.3.

¹²²² Per un inquadramento di tale norma cfr. C. COLAPIETRO, *Art. 36*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, Vol. I, cit., 739-55.

dell'attività prestata; 2) quello a una retribuzione sufficiente che non ricada al di sotto del livello minimo¹²²³ stabilito in un determinato momento storico, necessario ad assicurare al lavoratore un'esistenza libera (anche dalla fame) e dignitosa¹²²⁴. Il riconoscimento costituzionale dei livelli minimi di retribuzione costituisce una garanzia fondamentale nell'ottica di una tutela del diritto al cibo adeguato, perché mette il lavoratore nella disponibilità di risorse, in questi casi economiche, per poter accedere al cibo in via indiretta. Garantire i livelli minimi di retribuzione significa garantire anche l'accessibilità economica del diritto al cibo, garantita se i costi personali o familiari connessi all'acquisizione di cibo per una dieta adeguata siano a un livello tale da non impedire il raggiungimento e la soddisfazione di altri bisogni fondamentali (salute, istruzione, abitazione)¹²²⁵. Il collegamento tra retribuzione minima e vita dignitosa sottolinea ulteriormente quello che è considerato il nucleo duro del *diritto al cibo adeguato* ossia la dignità della persona umana e il diritto ad essere liberi dalla fame¹²²⁶.

2) *il diritto della donna lavoratrice ad avere gli stessi diritti a parità di lavoro e le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore* (art. 37 co. 1)¹²²⁷. I diritti della donna lavoratrice, che hanno incontrato ritardi notevoli nella loro applicazione¹²²⁸, sono di estremo rilievo nell'ottica di un indiretto riconoscimento di un diritto al cibo adeguato. L'esigenza di un sistema legislativo particolarmente protettivo del diritto al cibo delle donne è peraltro particolarmente tutelato dai numerosi Trattati internazionali che disciplinano in ogni condizione personale e sociale in cui queste versino¹²²⁹. Nel nostro ordinamento, tra i diritti che la giurisprudenza e la dottrina maggioritaria ritengono immediatamente tutelabili, vi sono alcuni particolarmente rilevanti ai fini dell'effettività del diritto al cibo, come quello che garantisce il diritto ad una retribuzione paritaria a quella dell'uomo a parità di lavoro¹²³⁰. Tali diritti vanno peraltro bilanciati e relativizzati con le

¹²²³ La giurisprudenza ritiene che tale livello minimo non potrebbe essere derogato neanche in considerazione della situazione economica dell'impresa: cfr. in tal senso Cass. civ. sez. lav. n. 3184/2000).

¹²²⁴ In tal senso i due diritti, pur distinti, sono correlati, perché l'uno costituisce un limite negativo invalicabile e l'altro contiene un principio positivo di carattere generale. P. CARETTI *op. cit.*, pp. 496-498. Per un approfondimento delle concetti dei principi di proporzionalità e sufficienza in materia di retribuzione dei lavoratori cfr. C. COLAPIETRO, *Art. 36 cit.*, pp. 739-55, in particolare pp. 742-747 che evidenzia la complementarietà dei due concetti, atteso che uno (la proporzionalità) fa perno sul criterio oggettivo della prestazione di lavoro nella sua consistenza qualitativa e quantitativa, l'altro sul criterio soggettivo e, in quanto diritto di prevalente "carattere alimentare" (come già sottolineato da Cort. cost. 54/1967) deve soddisfare le esigenze minime, anche alimentari, del lavoratore e della sua famiglia. C. TRIPODINA, *Art. 36*, in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam 2008, pp. 352-363, in particolare p. 353) va oltre, evidenziando che il salario familiare pur avendo un valore liminale è sufficiente non solo se la retribuzione assicura il minimo vitale o di sussistenza, e cioè i bisogni minimi e immediati, «dovendosi garantire, invece, un tenore di vita socialmente adeguato alle esigenze del lavoratore e della sua famiglia, affrancandoli dalla «schiavitù del bisogno» al fine di far loro pienamente godere i diritti civili e politici (Cort. Cost. 286/1987)».

¹²²⁵ Cfr. *supra* Introduzione par. 3.1.

¹²²⁶ Cfr. *supra* Introduzione.

¹²²⁷ C. SALAZAR, *Art. 37*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, cit., 756-774, in particolare 760-763 sulla protezione della madre e del bambino e sulla tutela della genitorialità.

¹²²⁸ CARETTI, *op. cit.*, pp. 501 e 503 ricorda che, al di là del divieto delle clausole di nubilito (L. 7/1963) e il licenziamento per causa di matrimonio (ora nell'art. 35 d.lgs 198/2006) solo con la l. 903/77 (ora d.lgs 198/2006) si è sancita in linea di principio la parità di donne e uomini nell'accesso al lavoro e solo con l. 1024/71 (ora trasfusa nel d.lgs 151/2001) si sono tutelati i diritti della lavoratrice madre.

¹²²⁹ Si pensi alle disposizioni che tutelano il diritto al cibo della donna lavoratrice, della donna all'interno del matrimonio, nel suo diritto ad avere accesso alla terra a condizione di parità con l'uomo, nel diritto a un cibo adeguato durante la gravidanza e il puerperio, sia in tempo di pace che in tempo di guerra. Si ricorda che in particolare il diritto al cibo delle donne risulta tutelato da: il par. 26 del *General comment n. 12*; l'art. 12, l'art. 14 comma 2, l'art. 16 della *Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne*, nonché l'art. 89 ultimo comma della *Convenzione IV di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra*. Cfr. *supra* Parte I cap. 3 par. 2.1.

¹²³⁰ Cfr. Cort. cost. 137/86, 498/703, 1106/1988, 371/1989. In caso di comportamenti discriminatori gli artt. 36 ss il del d.lgs 198/2006 prevedono una tutela giurisdizionale tale per cui il tribunale del luogo in funzione di giudice del lavoro nei due giorni successivi al ricorso, esperita l'assunzione delle parti e assunte sommarie informazioni, può, se ritiene

funzioni che la donna svolge all'interno della famiglia e della maternità. Il diritto ad avere accesso al cibo anche nei periodi di gravidanza e puerperio è infatti tutelato dalla c.d. legge sulla maternità (d.lgs 151/2001 e ss. modifiche), che attraverso l'istituto dell'astensione obbligatoria retribuita e dell'astensione facoltativa consente alla donna in attesa e alla puerpera di ricevere la retribuzione pur non esercitando la sua attività lavorativa, le consente di accedere al cibo in modo degno nel rispetto della sua particolare condizione personale e nel rispetto del rapporto madre-bambino che si instaura sia durante la gestazione sia particolarmente nei primi mesi di vita. Tale legge tutela indirettamente anche il diritto del bambino di essere nutrito in modo naturale (sia durante la gestazione che nei primi mesi di vita la madre costituisce l'unico "nutrimento" per il feto o per il neonato) o in modo non-naturale, laddove la madre allatti con latte artificiale o sia il padre a scegliere di godere del congedo parentale¹²³¹.

3) *Il diritto dei minori lavoratori* (art. 37 II co.)¹²³². Questa categoria di lavoratori, particolarmente vulnerabili è protetta da un'apposita disposizione costituzionale che, tra l'altro, garantisce al minore lavoratore la parità di retribuzione, a parità di lavoro. Tale diritto, che ha trovato attuazione nella l. 977/67 (come mod dal d.lgs 345/1999), la quale attua la direttiva comunitaria 94/33/CE e nella L. 29//2006¹²³³, è direttamente azionabile, in maniera analoga a quanto avviene per la donna lavoratrice. Tale disposizione offre copertura costituzionale alle disposizioni espresse nei Trattati internazionali a tutela dell'infanzia, nelle quali si tutela sia il diritto al cibo del minore¹²³⁴, sia il lavoro minorile¹²³⁵.

Sempre ai fini di un effettivo godimento del diritto al cibo adeguato va intesa la disposizione che garantisce al minore parità di retribuzione a parità di lavoro, espressione con cui si intende esattamente quanto inteso per la lavoratrice, ovvero che "parità di lavoro" va riferito «alla obiettiva identità delle mansioni, non essendo consentita alcuna illazione riguardo al minor rendimento del lavoro dei giovani ed essendo di conseguenza illegittimo qualsiasi differenziazione della retribuzione per scaglioni di età»¹²³⁶.

4) *il principio della sicurezza sociale* (art. 38 Cost.)¹²³⁷. Tale disposizione, istituisce il principio della "sicurezza sociale" articolato in due tutele tra loro strutturalmente diverse¹²³⁸: al I

sussistente la violazione, ordinare all'autore del comportamento denunciato la cessazione immediata del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti nonché il risarcimento del danno, anche non patrimoniale. Questo significa che il diritto a una retribuzione equa della donna lavoratrice, adeguata a consentirle di vivere una vita libera e dignitosa anche in termini di accesso al cibo, ha una giustiziabilità particolarmente rafforzata.

¹²³¹ Questa equiparazione legislativa tra padre e madre nella fruizione dei congedi parentali ha spezzato «la tradizionale ripartizione di ruoli in ordine allo svolgimento degli obblighi di cura e assistenza nell'ambito familiare», spostando l'attenzione sull'interesse ad essere nutrito (sia in senso alimentare che in senso relazionale ed educativo) del neonato e sull'interesse alla cura (nutrimento incluso) dei figli da parte di entrambi i genitori piuttosto che sul diritto della donna lavoratrice ad allattare. In tal senso C. TRIPODINA, *Art. 37*, in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione* cit., pp. 363-370, in particolare p. 368. In particolare l'equiparazione da parte della giurisprudenza costituzionale dell'allattamento naturale a quello non naturale ha consentito al padre di poter usufruire dei congedi in periodi particolari. Cfr. Cort. cass sez. civili. 1986/7800. In questo caso ci si riferisce all'allattamento via biberon. Diverso è il caso della nutrizione artificiale, applicabile anche ai neonati, su cui si veda *supra* cap. 9 par. 1.2.2.

¹²³² Art. 37.4: «La Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione».

¹²³³ Art. 1 co. 622. La legge vieta l'impiego di minori in attività particolarmente pesanti (art. 6,7,19), lavori notturni (15).

¹²³⁴ Si vedano gli artt. 27, 24 e 6 *Convenzione sui diritti dell'infanzia* nonché l'art. 89 ultimo comma e *Convenzione IV di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra*. Cfr. *supra* Parte I cap. 3 par. 2.2.

¹²³⁵ Si pensi ad esempio alla *Convenzione ILO n. 182 sulle peggiori forme di lavoro minorile* che vieta tutte le forme di sfruttamento economico, sfruttamento sessuale nonché il coinvolgimento di minori in conflitti armati o in traffici illegali o il *Protocollo opzionale alla Convenzione internazionale sui bambini nei conflitti armati* del 2000, entrato in vigore nel 2002, che vieta agli Stati parte di arruolare i minori di 18 anni.

¹²³⁶ Così C. TRIPODINA, *Art. 36* cit., p. 370. Sulla parità di retribuzione della lavoratrice cfr. *ibidem* pp. 362-364.

¹²³⁷ Art. 38: «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 prevenuti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita

comma si istituisce il diritto all'assistenza che ha ad oggetto l'obbligo di mantenimento (anche alimentare)¹²³⁹ e assistenza sociale per ogni cittadino in stato di bisogno, cioè quando inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari per vivere. Al II comma si stabilisce il principio per cui i lavoratori hanno diritto agli istituti di previdenza, ovvero a mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di «infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria». Il primo è diritto legato alla privazione delle capacità lavorative ed è riconducibile alla tutela della dignità umana (art. 2) e di affermazione del principio di pari dignità sociale (art. 3 co. 1) e integrazione sociale (art. 3 co. 2); l'altro principio, presupponendo l'esercizio presente o passato di un'attività lavorativa costituisce un diritto parallelo all'art. 36 co. 1, nel senso che è finalizzato a garantire al titolare un'esistenza libera e dignitosa¹²⁴⁰. Il diritto all'assistenza è rivolto a tutti i "cittadini" mentre la previdenza è riservata ai lavoratori.

Queste garanzie sono particolarmente significative ai fini della tutela del diritto al cibo adeguato. 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'istruzione¹²⁴¹.

5) *L'art. 35 Cost. come garanzia della tutela del lavoro ... e della mancanza di lavoro.*

L'art. 35 costituisce la disposizione che circoscrive i soggetti beneficiari di questo gruppo di articolato. In tal senso va precisato che esso si riferisce, secondo la dottrina prevalente, non agli stessi soggetti cui si rivolge l'art. 4 e l'art. 1 Cost., ma solamente ai lavoratori intesi quali soggetti o contraenti deboli, a prescindere dalla forma di contratto ad essi applicato¹²⁴². Autorevole dottrina è andata oltre e, constatando che il sistema di *welfare* impostato sull'art. 38 e sullo schema assicurativo-contributivo regge sul presupposto di periodi di disoccupazione di breve periodo e non su periodi di lungo lunghissimo periodo o strutturali per determinate fasce di popolazione (come i giovani) in determinati contesti territoriali (il mezzogiorno), evidenzia che tale modello può privilegiare i disoccupati di breve periodo o i già occupati, mentre resta svantaggiata una classe di disoccupati strutturali che non hanno mai potuto acquisire i requisiti contributivi per accedere alla

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».

¹²³⁸ Cfr. in questi termini P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Op. cit.*, p. 508 e C. TRIPODINA, *Art. 38* in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione* cit., pp. 370-383, in particolare p. 371. Sulla distinzione di discipline tra assistenza e previdenza si veda anche L. VIOLINI, *Art. 38, I co.*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica 2006 pp.775-795 in particolare p. 781-788 con riguardo al diritto alla previdenza e 788-792 con riguardo al diritto all'assistenza.

¹²³⁹ Che il termine mantenimento si riferisca all'alimentazione è desumibile dai lavori della Costituente e dal fatto che, ad esempio, durante il dibattito sull'art. 30 si fosse sostituito al verbo «alimentare» quello «mantenere», nella convinzione che quest'ultimo verbo, contenesse una espressione più ampia e più comprensiva degli obblighi alimentari e che il termine «mantenere» implicasse anche l'aspetto «alimentare». Su questo punto cfr. *supra* par. 1.

¹²⁴⁰ Sulle differenze tra i due diritti cfr. Cort. cost 31/1986 e 17/1995.

¹²⁴¹ Cfr. L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. II. Teoria della democrazia*, cit., 392-398 sul diritto di sopravvivenza; 404-409 sul diritto alla sussistenza. In questo saggio l'autore rielabora e sistematizza concetti già affrontati nella seguente pubblicazione: L. FERRAJOLI, *Diritti Fondamentali*, Roma - Bari, Editori Laterza 2001, in particolare ai seguenti capitoli: *Cap. I Diritti fondamentali*; pp 5- 37 *Cap. II I diritti fondamentali nella teoria del diritto*, pp. 121-175; *Cap. III, I fondamenti dei diritti fondamentali*, pp. 279-370. In quest'ultimo capitolo, in particolare, l'autore esplicita la domanda di fondo attorno alla quale ha elaborato le sue teorie: a) quali sono, b) quali devono essere e c) che cosa sono i diritti fondamentali.

¹²⁴² E' stato in tal senso osservato che con l'espressione "La repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni" il Costituente abbia utilizzato una formula "felicitemente lungimirante", atteso che in essa possono essere ricomprese anche tutte quelle varie e articolate figure di rapporti di lavoro subordinato atipico o parasubordinato che più delle forme tradizionali versano in condizione di bisogno. In questi termini C. TRIPODINA, *Art. 35*, in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam 2008, pp. 346-351, in particolare p. 347.

tutela della disoccupazione. Su questa base, *de iure condendo*, tale dottrina ritiene appropriato riferirsi all'art. 35 anche come parametro costituzionale di riferimento per la tutela dello stato di disoccupazione che vada oltre lo schema assicurativo-contributivo¹²⁴³.

4.4.3. Il cibo e il diritto dei non lavoratori. Le misure che attuano il diritto al cibo di disoccupati e inoccupati: in particolare il reddito di cittadinanza.

La tutela costituzionale dei diritti dei lavoratori doveva sembrare al Costituente italiano, come a quelli europeo e comunitario, garanzia sufficiente ad assicurare indirettamente anche il diritto di accedere al cibo in modo dignitoso¹²⁴⁴.

È stato tuttavia osservato che oggi tale garanzia non appare più sufficiente, atteso che il progressivo incremento della *inoccupazione* involontaria (fenomeno diverso dalla *disoccupazione* involontaria), conseguenza della progressiva tecnicizzazione informatica ed elettronica prima, seguita della delocalizzazione di grandi imprese fino arrivare alla crisi economica degli ultimi anni, ha invertito il rapporto storico tra occupazione e produzione, registrandosi oramai la progressiva, strutturale e apparentemente irreversibile tendenza della correlazione tra aumento della produzione e diminuzione della occupazione. Nel contesto attuale, infatti, non basta la volontà di lavorare e talora neanche quella di emigrare, per trovare un'occupazione. Il lavoro umano è sempre più fungibile con la conseguenza di una progressiva marginalizzazione politica economica e sociale della forza-lavoro, aggravata dalla precarizzazione della medesima e dalla progressiva erosione di alcune storiche garanzie dei diritti dei lavoratori¹²⁴⁵.

Se nel pensiero liberale classico il diritto alla sussistenza era assicurata dal nesso tra libera iniziativa economica - lavoro accessibile a tutti e proprietà dei frutti del proprio lavoro sufficienti alla sopravvivenza, attualmente occorre constatare la avvenuta "rottura" del nesso che fa della sussistenza una variabile dipendente dal lavoro, rendendo necessario immaginare garanzie che consentano anche ai non lavoratori, ai mai occupati, di non veder pregiudicata, oltre che la propria identità e dignità, anche la propria sussistenza¹²⁴⁶. Alcuni studiosi hanno, ad esempio, individuato come una possibile misura atta a garantire il diritto di sussistenza, a seguito del suo divorzio sostanziale e irreversibile dal diritto al lavoro, il c.d. "salario sociale" o "reddito minimo" o "reddito di cittadinanza"¹²⁴⁷. Tale misura può avere due caratteristiche.

La *prima*, che si ritiene fondata sull'art. 38.2 Cost., tutela i lavoratori in caso di disoccupazione involontaria, a seguito dell'accertamento della mancanza di un reddito sufficiente. Tale ipotesi si ritiene già parzialmente attuata in Italia da misure come la cassa integrazione guadagni¹²⁴⁸. La *seconda* ipotesi, di cui oggi si discute è l'ipotesi di erogare tale reddito sulla base del criterio dell'universalità del bisogno temperato dai limiti costituzionali definiti dall'art. 3.2 Cost.; la misura di un reddito minimo garantito, più radicale delle altre, perché potrebbe essere conferita anche agli inoccupati o a *workers poor* trova, secondo la dottrina, un suo fondamento

¹²⁴³ D. BIFULCO, *Art. 35*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, Vol. I, cit. pp. 719-738, in particolare pp.727-728.

¹²⁴⁴ Cfr. *supra* Cap. 6 par. 1, le valutazioni di Alston riferite al contesto europeo P. ALSTON, *International Law and the Human Right to Food*, in P. ALSTON - K TOMASEVSKI (a cura di), *The Right to Food*, Leiden, 1984, 17 ove si evidenzia che gli Stati europei avevano ritenuto che, una volta tutelato il diritto al lavoro e alla sicurezza sociale, non ci fossero ragioni per garantire anche il diritto al cibo adeguato, che poteva essere indirettamente garantito attraverso la piena tutela degli altri due diritti o del più ampio diritto alla sussistenza. Sulle opinioni analoghe dei Costituenti cfr. *supra* par. 1.1.

¹²⁴⁵ Cfr. L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. II. Teoria della democrazia*, Roma – Bari, Editori Laterza 2012, 392-398 sul diritto di sopravvivenza p. 405.

¹²⁴⁶ Cfr. in tal senso L. FERRAJOLI *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. II cit.*, p. 406.

¹²⁴⁷ Cfr. L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. II cit.*, pp. 46-47 e da ultimo C. TRIPODINA, *Il reddito di cittadinanza* cit.

¹²⁴⁸ cfr. H.S. ROSEN - T. GAYER, *Scienza delle finanze*, Milano McGraw-Hill 2010.

costituzionale nell'art. 38. co. 1 letto in combinato disposto con l'art. 2 e 3.2 Cost¹²⁴⁹. Su queste riflessioni si innesta la proposta del REIS (Reddito di inclusione sociale) che prevede l'erogazione di un contributo mensile di importo variabile, ma in misura idonea a portare la famiglia beneficiaria ad un livello superiore alla soglia della povertà assoluta (stabilita dall'Istat)¹²⁵⁰.

Le criticità evidenziate dalla dottrina rispetto all'adozione di questa misura sono molteplici: una è data dalla necessità di individuare, in un periodo di debito pubblico abnorme, le sue fonti di finanziamento¹²⁵¹. La seconda riguarda invece una riflessione di ordine finanziario che concerne gli effetti disincentivanti che una simile misura potrebbe avere sul corretto funzionamento del mercato¹²⁵²; a queste considerazioni economiche se ne aggiungono alcune di ordine culturale e politico che emergono dal contesto sociale tipico italiano e che tuttavia sembrano più difficilmente affrontabili sinteticamente in questa sede su un piano giuridico¹²⁵³.

Va precisato che l'istituto del reddito minimo o di cittadinanza costituisce una misura che potrebbe concorrere a rendere effettivo il diritto al cibo adeguato (e non solo quello, atteso che con tale misura si riuscirebbe anche a garantire altri diritti fondamentali come quello alla casa o al vestiario) anche nei casi in cui l'attuale sistema di protezione sociale non riesce a provvedere, ovvero quello dell'inoccupazione. In diversi Stati, dal Brasile alla Gran Bretagna, il reddito minimo è una delle principali misure tese a contrastare la fame ed è inclusa tra quelle che concorrono a definire le *food policies* di un Paese. Anche in Italia, la dottrina ha individuato nel reddito minimo la principale misura, "la strada maestra" per garantire il diritto al cibo adeguato¹²⁵⁴,

¹²⁴⁹ Sulla necessità di leggere l'art. 38 alla luce del principio personalista e solidarista cfr. C. TRIPODINA, *Il reddito di cittadinanza* cit., p. 146 e F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 25.

¹²⁵⁰ Per tutti i documenti, i dettagli e i soggetti che hanno elaborato questa proposta cfr. www.redditoinclusione.it

¹²⁵¹ Ma la questione può essere posta anche da un altro punto di vista: perché, «nonostante il fatto che il nostro debito pubblico sia largamente superiore a quello dei Paesi nordeuropei, noi non abbiamo misure di reddito minimo garantito e gli altri invece sì?» Così C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 248 che cita G. PERAZZOLI, *Reddito minimo garantito: ce lo chiede l'Europa!*, in *Micromega*, n. 3/2013, e che prosegue sintetizzando le diverse fonti di finanziamento che sono state proposte per attivare il reddito di cittadinanza per arrivare a evidenziare gli impatti positivi sul mercato di una simile misura così come esplicitati dal medesimo Consiglio europeo che con «risoluzione n. 2039 del 20 ottobre 2010 – dunque in piena crisi economica –, ha espressamente riconosciuto come la misura del reddito minimo garantito non solo rappresenti un mezzo importante ed efficace «per superare la povertà sostenendo l'integrazione sociale e l'accesso al mercato del lavoro e consentendo alle persone di condurre una vita dignitosa», ma pure svolga «un ruolo di carattere anticiclico, soprattutto in tempi di crisi, fornendo risorse aggiuntive per rafforzare la domanda e i consumi nel mercato interno». Così C. TRIPODINA, *Il reddito di cittadinanza* cit. p. 251.

¹²⁵² cfr. H.S. ROSEN - T. GAYER, *Scienza delle finanze* cit., pp. 173-183.

¹²⁵³ Si allude al fenomeno degli effetti disincentivanti di una simile misura. Già in riferimento al fenomeno della cassa integrazione, si è registrata la tendenza, tra fette circoscritte di cassaintegrati, ad evitare, nel periodo di godimento della medesima, di cercare un lavoro formalmente contrattualizzato e garantito: si preferisce talora, integrare il proprio reddito, ricorrendo al lavoro nero che consente di non perdere la misura assistenziale. Inoltre, un Paese in cui il prelievo fiscale funziona sostanzialmente solo sul lavoro dipendente medio-basso, in cui vi è la sostanziale incapacità di tassare redditi alti e patrimoni, per non parlare della ricchezza prodotta dalle organizzazioni di stampo criminale che è assolutamente sottratta al prelievo fiscale, si rischierebbe di prelevare le risorse destinabili al salario minimo inasprendo il prelievo di una classe lavoratrice contigua, per reddito e tenore di vita, a quella soggetta alla precarietà e all'inoccupazione, con il probabile conseguente inasprimento di un conflitto sociale di difficile o dubbia composizione. Altro elemento che può incidere su una corretta applicazione di questa misure è il fenomeno della criminalità organizzata, diversamente diffuso in tutto il Paese (a voler semplificare, in modo territoriale e culturale al Sud e in modo finanziario al Nord, mentre in modo indifferenziato e trasversale su tutto il territorio relativamente all'attività imprenditoriale che va dallo sfruttamento della prostituzione, al traffico degli stupefacenti fino al gioco d'azzardo) e la sua commistione con la politica. Si ritengono invece pretestuose le ragioni che fondano il rifiuto di questa misura sulla base del retro-pensiero di una particolare predisposizione antropologica dell'*homo italicus* a dedicarsi all'ozio esaminato e confutato da C. TRIPODINA, *Il reddito di cittadinanza* cit., pp. 237-238 e p. 246.

¹²⁵⁴ Cfr. F. PIZZOLATO, *Il diritto all'alimentazione. Un bisogno fondamentale povero di tutele*, in *Aggiornamenti sociali*, 2/2015 che ha di recente sostenuto che per garantire il diritto al cibo adeguato «la via maestra resta - al di là di interventi tampone - la previsione e la stabilizzazione di una forma di reddito di "minimo vitale", di cui può ricostruirsi la

considerata preferibile a “misure tampone” come mense benefiche o *social card*. In realtà si ritiene che il reddito di inclusione, pur essendo una misura che rispetto ad altre consente al beneficiario di accedere al cibo in modo più dignitoso, non è necessariamente la sola né sempre la più adeguata. Come evidenziato sin dal *Del cap. 1*, il diritto al cibo si consegue o per via diretta, tramite l’accesso alla terra, o per via indiretta, per il tramite di acquisti monetari. Rileggendo questa indicazione alla luce del principio laburista, si dovrebbe concludere con il ritenere che la principale misura per accedere al cibo è costituita dal lavoro: nel primo caso dal lavoro della terra¹²⁵⁵; nel secondo caso, invece, l’accesso indiretto al cibo mediante acquisti monetari è attuabile solo in presenza di un reddito sufficiente. È in questo secondo ambito che può venire in rilievo, in alternativa a un reddito da lavoro adeguato, che resta evidentemente la via maestra per conseguire in modo dignitoso il diritto al cibo adeguato, l’ipotesi del reddito minimo¹²⁵⁶. In tal senso il reddito minimo può costituire la misura preferibile per rendere effettivo il diritto al cibo adeguato rispetto a determinate categorie di soggetti, come i nuovi poveri, i *workers poor*, i poveri adulti o giovani, per i quali il semplice accesso a una mensa benefica può costituire un momento di lesione della propria dignità di involontario lavoratore. L’istituzione delle mense benefiche che per queste categorie può apparire correttamente come una “misura tampone”¹²⁵⁷, in altri casi, non sempre isolati, per altra tipologia di utenti, diversamente affamati e diversamente vulnerabili, costituisce invece una misura prioritaria. Spesso infatti le mense benefiche costituiscono l’unico modo per i servizi pubblici di intercettare le persone sole (non solo i senza fissa dimora), ed è attraverso queste che si riescono a recuperare fette di socialità altrimenti negate. In questi casi, dunque, si verifica, sotto il profilo del diritto, l’esatto opposto di quanto affermato con riguardo al diritto al lavoro: mentre era il diritto al lavoro strumentale alla realizzazione del diritto al cibo, ora è invece il diritto al cibo strumentale al godimento di altri diritti, come il diritto di ricevere solidarietà fraterna, il diritto “alla socialità, il diritto all’incontro”¹²⁵⁸.

Vanno poi precisati in questa sede i diversi livelli su cui operano diritto al cibo e reddito di cittadinanza o le mense benefiche: il diritto al cibo, infatti, costituisce un diritto fondamentale, sia quando interpretato come presupposto (*basic rights*) che obiettivo di altri diritti, sia quando interpretato in chiave autonoma, sia quando esplicitamente riconosciuto dall’ordinamento, sia quando tutelato in via interposta. Il reddito di cittadinanza – come il servizio mense - invece costituisce una misura, la quale può rendere effettivi diritti costituzionali come questo di cui si discute o come quelli, già costituzionalmente riconosciuti, a un’esistenza libera e dignitosa, alla vita, alla casa¹²⁵⁹. E così come il reddito di cittadinanza costituisce misura che si presta a poter rendere effettivi più diritti costituzionali, il diritto al cibo, per essere attuato, richiede misure diversificate a seconda dei beneficiari e del loro diverso bisogno di accesso al cibo.

necessità costituzionale e sociale. Esso costituisce un livello essenziale, anche in base alla definizione datane dall’art. 22 della l. 328/2000».

¹²⁵⁵ Che poi l’accesso alla terra sia stato favorito mediante l’estensione della proprietà terriera ai nullatenenti o mediante altre forme tra cui gli usi civici o la concessione temporanea di terreni pubblici, come nel caso degli orti urbani costituisce aspetto secondario. Su questi aspetti cfr. cap. 9 par. 2.2. e 2.3.

¹²⁵⁶ Così F. PIZZOLATO, *Il diritto all’alimentazione. Un bisogno fondamentale povero di tutele*, cit.

¹²⁵⁷ Così F. PIZZOLATO, *Ibidem*.

¹²⁵⁸ «Spesso si considera la presenza delle mense come un sintomo del fallimento del sistema di welfare. Io credo invece che siano da mantenere e valorizzare perché sono luoghi che permettono un contatto diretto con le persone più invisibili alle istituzioni, ma anche luoghi dove sono possibili momenti di socialità ed incontro». Così Moreggia (dirigente del *Settore adulti in difficoltà* del Comune di Torino) in U. MOREGGIA, *Cibo e fragilità sociali* in M. BARADELLO - M. BOTTIGLIERI - L. FIERMONTE - P. MASCIA (a cura di), *Cibo e città*. cit., p. 55-57, in particolare p. 57.

¹²⁵⁹ In chiave comparatistica tuttavia va precisato che in altri ordinamenti sussiste una sorta di "diritto al salario minimo" il quale si ritiene garantito quando considerato dignitoso per i cittadini, ovvero quando è «in grado di soddisfare le loro esigenze di vita di base e quelle delle loro famiglie con l'alloggio, il cibo, l'istruzione, la salute, il tempo libero, l'abbigliamento, l'igiene, il trasporto e la sicurezza sociale». Cfr. art. 7 della Costituzione brasiliana su cui *amplius supra* cap 4 par 2.1.

4.5. Diritto al cibo adeguato tra diritti culturali e promozione della cultura e ricerca scientifica (art. 9.1 e art. 33.1 e 33.6 Cost.)

L'art. 9 Cost. prevede che *La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica*. Il soggetto che promuove lo sviluppo della cultura, incluse le "culture del cibo"¹²⁶⁰ è non solo lo Stato, ma anche tutti i soggetti di cui la Repubblica si compone ai sensi dell'art. 114 Cost.¹²⁶¹.

Si ritiene opportuno esaminare quale cultura e/o ricerca scientifica del e sul cibo tutela tale disposizione.

Da sempre la dottrina sull'art. 9 Cost. ha visto contrapporsi le concezioni che ravvisano nella cultura solo le dimensioni più elevate, ovvero l'attività intellettualmente superiore, da quelle che intendono per cultura quella che nasce dal libero sviluppo della personalità dell'uomo¹²⁶². Tra queste due tesi ne emerge una terza che, interpretando l'art. 9 Cost. alla luce dell'art. 3.2 Cost., intende per promozione della cultura la "mitemza culturale" per la quale ogni democrazia pluralistica non può non porre a base di se stessa «il pluralismo culturale quale modello in cui le culture dell'uomo non sono nemiche le une dell'altra, ma in cui quella prevalente pone l'estinzione delle culture deboli come problema da combattere e da risolvere»¹²⁶³. La mitemza culturale è chiave interpretativa che ben si adatta anche alla dimensione culturale del cibo. In tal senso può che di una cultura del cibo, anche alla luce dell'argomento storico e comparato, sembra più corretto parlare di culture del cibo, connotate e determinate da fattori religiosi, etnici, regionali, legati agli stili di vita. L'art. 9 Cost. in tal senso non può che offrire protezione a tutte le diverse culture del cibo che convivono e coesistono da tempo nel nostro Paese e che si intrecciano e dialogano nei modi e nei tempi più diversi¹²⁶⁴.

A queste culture l'art. 9 Cost. offre tutela in almeno tre aspetti della cultura del cibo:

- *cultura del cibo in senso ampio*, ovvero quella che emerge dalla libera formazione della personalità di ogni uomo nell'ambito del suo sistema di valori, siano essi religiosi, etnici, o di altro tipo. Questa disposizione dunque tutela la cultura del cibo regionale, etnica, familiare; tutela una cultura del cibo *slow* come quella di un cibo *fast*¹²⁶⁵;

- *cultura del cibo in senso stretto*, ossia quella nella sua dimensione più elevata: tutelarla, dunque, significa promuovere, per ciascuno degli approcci culturali appena descritti, anche la corrispondente ricerca scientifica e tecnica nei più diversi ambiti: giuridico, religioso, gastronomico, sociologico, medico... Attraverso questa disposizione, dunque, letta in combinato disposto con l'art.

¹²⁶⁰ Per culture del cibo si fa riferimento alle diverse culture e tradizioni su cui si basano le scelte alimentari di individui e gruppi.

¹²⁶¹ Sui soggetti obbligati a promuovere lo sviluppo della cultura cfr., per gli aspetti generali, M. BETZU, *Art. 9*, in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione* cit. pp. 70-80, in particolare p. 72.

¹²⁶² Nel primo senso Ainis, nel secondo Merlin. Per una sintesi di queste diverse posizioni cfr. M. BETZU, *Art. 9* cit. p. 72.

¹²⁶³ Così M. BETZU, *Art. 9*, in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione* cit. p. 72 che richiama il concetto di *diritto mite* Zagrebelsky.

¹²⁶⁴ Una bella immagine di questo intreccio culturale è offerta da Montanari (M. MONTANARI, *il cibo come cultura*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2007 p. 160) che evidenzia come ogni cultura alimentare, sia di origine etnica che religiosa, non ha una sua identità definita, circoscritta e immutabile, ma è a sua volta il prodotto di una storia dinamica e instabile, determinata da innumerevoli contaminazioni. La ricerca delle origini di ciascuna cucina o alimento, pertanto, non svela mai un punto da cui quelle culture alimentari sono partite ma ne svela un intreccio di fili sempre più complicato man mano che si risale nel tempo.

¹²⁶⁵ In questo senso si può osservare che la nostra Costituzione tutela (e ne promuove lo sviluppo) la cultura del cibo a 360°: da quella basata sulla dieta mediterranea a quella mitteleuropea, dalla cultura del cibo basata su cibi regionali a quella sulla cucina internazionale. Su questi aspetti, letti in chiave storica, cfr. *supra* Parte I cap. 1.

33 Cost.¹²⁶⁶, si da rilievo costituzionale alla ricerca scientifica e alla libertà di ricerca scientifica in materia di culture del cibo, consentendo al tempo stesso alle autonomie funzionali come le Università e agli istituti di alta cultura di poter organizzare autonomamente *curricula* formativi in materia di cibo con gli approcci culturali e scientifici i più diversi¹²⁶⁷;

- *sviluppo del pluralismo culturale* in materia di cibo; tale aspetto implica innanzitutto di tutelare le diverse culture alimentari e gastronomiche proprie dei singoli come delle formazioni sociali, aspetto di enorme rilievo in un periodo di migrazioni che ormai anche in Italia hanno portato a far coesistere culture alimentari diverse per provenienza geografica oltre che per approccio culturale. Tale disposizione però sembra implicare anche un dovere della Repubblica di promuovere forme di integrazione delle culture del cibo che coesistono sul territorio italiano: questo sia a livello di alta cultura del cibo che a livello di culture “popolari”. Forme di inveroimento di questo aspetto possono essere costituite sia dalla promozione di azioni e progetti di interdisciplinarietà della ricerca scientifica in materia di cibo¹²⁶⁸, che di misure che consentano alle diverse culture del cibo di dialogare tra di loro¹²⁶⁹.

Veniamo infine ai beneficiari di questa disposizione. A fronte di un “dovere” della Repubblica di promuovere anche lo sviluppo della cultura del cibo, occorrerebbe verificare se sussistono anche singoli diritti culturali al cibo.

La nostra Costituzione, pur promuovendo lo sviluppo della cultura, non riconosce direttamente “i diritti culturali della persona” che il nostro ordinamento non protegge né come diritti fondamentali né come beni comuni. Così, se taluni recenti studi hanno inquadrato tali diritti come

¹²⁶⁶ Art. 33 Cost.: «1. L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento (...). 6. Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato». Si ritiene che tale autonomia sia da intendere in senso ampio: normativa, amministrativa, didattica, scientifica, finanziaria contabile (Così Cort. cost. 1017/1988 ma anche Cort. cost. 102/2006 che riconosce l'autonomia dell'università anche come facoltà di istituire singoli corsi). Sull'autonomia universitaria cfr. Q. CAMERLENGO, *Art. 33 in S. BARTOLE – R. BIN, Commentario breve alla Costituzione* cit. 332-341 in particolare pp. 338-341.

¹²⁶⁷ Si pensi ai numerosi percorsi di studio in scienze alimentari istituiti presso i dipartimenti universitari più vari: da quelli infermieristici, di medicina e veterinaria (Master in Qualità, sicurezza alimentare e sostenibilità della filiera del latte dell'Università degli Studi di Torino) ad agraria (si pensi al corso in tecnologie alimentari istituito presso il Dipartimento di Scienze Agrarie, Forestali e Alimentari dell'Università di Torino), a storia (ad esempio il Master Storia e cultura dell'alimentazione dell'Università di Bologna – www.almaster.eu), ai corsi di perfezionamento e master in legislazione alimentare (come il corso di Alta formazione in diritto alimentare dell'Università del Piemonte orientale – cafla.it oppure il Master di primo livello in diritto dell'alimentazione e della sicurezza alimentare dell'Università di Urbino – www.masteralimentazione sicurezza.it) fino arrivare a degli atenei appositamente dedicati alle scienze gastronomiche (si pensi al Corso di laurea triennale di scienze gastronomiche di Parma – <http://www.unipr.it> – e all'Università degli studi di Scienze gastronomiche di Pollenzo – www.unisg.it).

¹²⁶⁸ Si pensi al caso dell'Università degli studi di Scienze gastronomiche di Pollenzo, nata dalla volontà di istituire un percorso di studi che tenesse conto di tutte le diverse discipline che sono poste alla base della c.d. “nuova gastronomia” «la quale appartiene a numerose scienze: alla botanica, alla genetica e alle altre scienze naturali, alla fisica e alla chimica, all'agricoltura, alla zootecnia e all'agronomia; all'ecologia, all'antropologia, alla sociologia, alla geopolitica, all'economia politica, al commercio, alla tecnica e all'industria, alla cucina, alla fisiologia, all'epistemologia». Tale intento è stato dichiarato in modo esplicito dal fondatore di questa esperienza, Carlin Petrini. Cfr. C. PETRINI, *Buono, pulito, giusto. Principi di Nuova gastronomia*, cit. pp. 50-52, ove esplicita la necessità di studiare in modo coordinato e con approccio olistico le diverse materie che a questa afferiscono: botanica, genetica e scienze naturali; fisica e chimica; agricoltura, zootecnia e agronomia; ecologia, antropologia, sociologia, geopolitica; economia politica; commercio; tecnica e industria; cucina; fisiologia; epistemologia.

¹²⁶⁹ Ci sembra che iniziative come il *Salone del gusto*, l'*Expo 2015* o le diverse iniziative interculturali promosse dagli enti locali possano andare in questa direzione: rispetto a quest'ultime, cfr. M. MARCELLINO – M. MANFREDI, *Cibo e laboratori interculturali nella scuola dell'infanzia a Torino*, in M. BARADELLO – M. BOTTIGLIERI – L. FIERMONTE – P. MASCIA (a cura di), *Cibo e città*. cit., pp. 93-104 ove si espongono i progetti educativi di alcune scuole dell'infanzia nelle quali il cibo diventa occasione di integrazione culturale tra bambini (e con essi mamme e famiglie) di culture, provenienze geografiche e religioni diverse. Tra questi si menziona l'esperienza del laboratorio di cucina interculturale *Cibifavolecanzoni*, nel cui ambito mamme, papà, operatori e insegnanti si ritrovavano in un locale della scuola per cucinare, raccontare piatti di famiglia, assaggiare e conversare (ivi, p. 100).

«consuetudine con il limite della Costituzione e della legge penale»¹²⁷⁰, altri invece hanno dimostrato che la tutela costituzionale per essi approntata si limita a garantire due facoltà specifiche: «la *libertà di creare e diffondere la cultura e la conoscenza*, che rileva quando è posto in rilievo il dovere dei poteri pubblici di non limitare, anzi di promuovere, l'impulso a esprimere, manifestare e produrre (o riprodurre) la cultura, la conoscenza e, più in specifico, le opinioni; il *diritto a fruire della cultura e della conoscenza*, che si configura quando invece necessita l'azione degli stessi poteri, direttamente finalizzata a rispondere, in modo commisurato alle risorse finanziarie e tecniche disponibili, al bisogno di acquisire cultura e conoscenza, per il tramite del sistema dei servizi. Questa impostazione recepisce dunque la sollecitazione di coloro che sostengono che i diritti culturali, così intesi, mirano a tutelare non solo la civiltà, l'arte, la scienza e il patrimonio (culturale e paesaggistico) di una comunità, ma anche la personale capacità critica di ogni singolo cittadino, promuovendo il pluralismo culturale al fine di garantire l'indipendenza del suo giudizio critico, anche sull'indirizzo politico (soprattutto in vista del pronunciamento del corpo elettorale)»¹²⁷¹.

Secondo questa visione, i fondamenti costituzionali della prima facoltà sono da rinvenirsi nell'art. 6 (in riferimento alla cultura linguistica), 8 e 18 (con riguardo alla cultura religiosa)¹²⁷² e l'art. 9¹²⁷³ e negli artt. 33.1 e 21 e 33.1¹²⁷⁴; mentre della seconda facoltà il fondamento costituzionale si evidenzia nell'art. 30 (riguardo il dovere di educazione dei genitori verso i figli) e negli artt. 33, 34 e 38.3 Cost. (riguardo il diritto – dovere di istruzione)¹²⁷⁵.

Rinviando al cap. 9 par. 1.3 la disamina degli aspetti connessi al diritto a fruire della cultura del cibo e di ricevere una educazione alimentare, si può dunque concludere che in corrispondenza dei diversi concetti di cultura tutelata da questa disposizione, possa sussistere sia un diritto culturale di ciascuno a formare la propria personalità nel rispetto della propria cultura del cibo, sia essa regionale, etnica, internazionale, familiare, *slow* o *fast*; sia un diritto a scegliere con quale approccio sviluppare la propria cultura del cibo; sia ancora il diritto di individuare l'approccio scientifico da prediligere nella propria formazione culturale in materia; sia, infine, il diritto di poter conoscere e fruire delle diverse culture alimentari tutelate dalla nostra Repubblica.

4.6. Diritto al cibo adeguato tra tutela del paesaggio (art. 9 Cost.) e dell'ambiente (Art. 9.2 e 32 Cost.)

L'art. 9 della Costituzione¹²⁷⁶, nella sua sinteticità e apparente semplicità, costituisce la disposizione normativa che offre rilievo costituzionale alla tutela dei paesaggi del cibo e che, al tempo stesso, richiede che la produzione di cibo sia compatibile con le esigenze dell'ambiente.

¹²⁷⁰ I. RUGGIU, *Il giudice antropologo*, Milano, FrancoAngeli, 2012, p. 64

¹²⁷¹ Cfr. M. CARCIONE, *Per una definizione dei diritti culturali garantiti dall'ordinamento italiano* in R. BALDUZZI (a cura di), *Dottorato di ricerca autonomie locali servizi pubblici e diritti di cittadinanza. Annuario DRASD 2011*, Milano, Giuffrè editore 2011, pp. 305-333. Sulle riflessioni che precedono questa sintesi cfr. anche M. CARCIONE, *La garanzia dei diritti culturali: Recepimento delle norme internazionali, sussidiarietà e sistema dei servizi alla cultura*, in Polis Working Papers n. 210/2013 in polis.unipmn.it.

¹²⁷² Cfr. *ibidem* pp. 321-322.

¹²⁷³ Cfr. *ibidem* p. 322.

¹²⁷⁴ Cfr. *ibidem* p. 326.

¹²⁷⁵ Cfr. *ibidem* p. 327.

¹²⁷⁶ Art. 9: « La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

4.6.1. La tutela dei paesaggi del cibo e del cibo “patrimonio storico e artistico della Nazione”

Il paesaggio tutelato dalla Costituzione non è concepito solo secondo una concezione statica, ovvero come bellezze naturali e panorama, ma anche in una visione dinamica nella quali si esprime il rapporto tra forze naturali ed umane. Il paesaggio, cioè, è inteso come il modo di essere del territorio nella sua percezione visibile¹²⁷⁷. Se per l’Unesco il paesaggio meritevole di tutela è solo quello eccezionale¹²⁷⁸, per la Convenzione europea ha un valore anche e soprattutto il paesaggio nella sua percezione ordinaria e quotidiana, inteso cioè come quella parte “di territorio i cui caratteri distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche relazioni”¹²⁷⁹. In questa duplice e differente tutela paesaggistica internazionale si inserisce l’approccio legislativo nazionale, per il quale i beni paesaggistici sono quelli «costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio»¹²⁸⁰ e il paesaggio è «il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni»¹²⁸¹.

Declinando la concezione di paesaggio in un ottica costituzionale - personalista si può arrivare a ritenere che questo sia il luogo ove si svolge la personalità dell’uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali e che si definisce per quella particolare sinergia tra naturale, culturale e interrelazionale.

In questo senso si può affermare che tale disposizione offra copertura costituzionale alla tutela e valorizzazione anche dei “paesaggi del cibo”, in quanto anche questi si connotano per la dinamica di interrelazione tra forze umane, naturali e culturali, sia i paesaggi del cibo eccezionali, sia quelli ordinari. Tra i primi rientrano, ad esempio, i già annoverati paesaggi del cibo iscritti nella lista del patrimonio mondiale dell’Umanità: dal 2014 il paesaggio vitivinicolo della Langhe, Roero e Monferrato è divenuto l’unico “paesaggio del cibo” italiano tutelato dall’Unesco¹²⁸²; tra i paesaggi

¹²⁷⁷ Su questi aspetti cfr. M. BETZU, *Art. 9*, cit., p. 73 e M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, Vol. I, cit., pp. 217-241, in particolare p. 224.

¹²⁷⁸ In realtà l’art. 2 della *Convenzione relativa alla tutela del patrimonio culturale e naturale mondiale* dell’Unesco del 1972 (in www.unesco.beniculturali.it) si riferisce a patrimonio naturale: « Ai fini della presente Convenzione sono considerati «patrimonio naturale»: i monumenti naturali costituiti da formazioni fisiche e biologiche o da gruppi di tali formazioni di valore universale eccezionale dall’aspetto estetico o scientifico, le formazioni geologiche e fisiografiche e le zone strettamente delimitate costituenti l’habitat di specie animali e vegetali minacciate, di valore universale eccezionale dall’aspetto scientifico o conservativo, i siti naturali o le zone naturali strettamente delimitate di valore universale eccezionale dall’aspetto scientifico, conservativo o estetico naturale». Il paesaggio è menzionato solo come elemento descrittivo degli “agglomerati” parte del patrimonio culturale descritto all’art. 1. Il criterio per iscrivere beni afferenti al patrimonio naturale o culturale nelle liste del patrimonio mondiale dell’umanità resta comunque quello dell’eccezionalità.

¹²⁷⁹ La concezione “ordinaria” di Paesaggio è canonizzata dalla Convenzione europea del Paesaggio del 2000 che lo descrive come: « una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni» (art.1) e che richiede agli Stati di « riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità» (art. 5). Cfr. il testo della Convenzione su <http://www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it>.

¹²⁸⁰ Art. 2.3. d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio): « Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all’articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge». Beni culturali (cfr. *supra* par. 4.5.) e beni paesaggistici concorrono a formare il patrimonio culturale del Paese.

¹²⁸¹ L’art. 131 del d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), recepisce una nozione fatta propria dalla *Convenzione europea del paesaggio* aperta alla firma nel 2000, sottoscritta e resa esecutiva in Italia con l. 14/2006. Vale la pena ricordare che quando il Codice fu redatto nel 2004 la Convenzione non era ancora stata sottoscritta dall’Italia: non a caso nel 2008 il Codice è stato modificato anche in funzione adeguatrice.

¹²⁸² In Cina il Paesaggio culturale dei terrazzamenti a riso hani di Honghe (2013), In Portogallo la Regione vinicola dell’Alto Douro (2001) e il Paesaggio della cultura vinicola dell’isola Pico (2004), in Svizzera le terrazze vinicole di Lavaux (2007), in Ungheria il Paesaggio delle coltivazioni della regione del vino Tokaj (2001), in Polonia la Miniera di

ordinari rientrano invece quelli in cui sia riconoscibile una dinamica interrelazionale tra territorio e collettività; tali paesaggi sono meglio conosciuti o valorizzati a seguito del riconoscimento, formale o informale, della qualità di specifici prodotti alimentari che li caratterizzano. Si pensi in tal senso al valore aggiunto che il conferimento del marchio DOP o IGP ha conferito ai paesaggi del parmigiano reggiano o dello champagne¹²⁸³; si pensi anche al valore aggiunto che formazioni sociali, specificatamente dedicate al cibo, hanno permesso di dare ai luoghi di produzione di alimenti regionali o tradizionali da loro classificati secondo criteri culturali elaborati sulla base di una specifica cultura gastronomica¹²⁸⁴.

L'art. 9 Cost. tutela non solo il paesaggio ma anche il patrimonio storico e artistico della nazione, il quale si compone di beni culturali e paesaggistici. I beni culturali ai sensi della normativa vigente sono «le cose immobili e mobili che, (...), presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà»¹²⁸⁵; tra queste possono rientrare anche i beni culturali immateriali, ovvero «le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi, e in alcuni casi, gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale»¹²⁸⁶. Tra questi dunque possono rientrare anche i beni di valore etnoantropologico legati al mondo del cibo. Non è un caso se alcuni beni immateriali legati alla cultura alimentare italiana hanno avuto il più ambito riconoscimento internazionale: si pensi alla cultura della dieta mediterranea, riconosciuta dal 2013 come patrimonio mondiale immateriale dell'umanità dall'UNESCO. Si pensi ancora alla pratica agricola della vite ad alberello di Pantelleria, iscritta nell'albo del patrimonio mondiale immateriale dell'umanità da pochi mesi, risultando la prima pratica agricola a ricevere un riconoscimento che ne attesta il valore storico-culturale oltre che identitario¹²⁸⁷.

Si affiancano a queste classificazioni giuridiche altre come quello di patrimonio agroalimentare o di patrimonio ambientale che caratterizzano sempre più una serie di normativa sia nazionale che locale, tesa alla sua valorizzazione che viene realizzata, ad esempio, attraverso i c.d. musei diffusi o “ecomusei” dedicati alle culture del cibo¹²⁸⁸. Valorizzazione, peraltro, diversamente perseguita anche da formazioni sociali specificamente dedicate alla cultura del cibo: si pensi ai “presidi” Slow Food, che danno valore a un circoscritto elenco di beni agro-alimentari individuati

sale di Wieliczka (1978, esteso nel 2013 alla Miniera di sale di Bochnia), in Francia il paesaggio culturale agropastorale di Causses e Cevenne(2011), in Papua Nuova Guinea il Sito agricolo primordiale di Kuk (2008), in Svezia il Paesaggio agricolo dell'Öland meridionale (2000).

¹²⁸³ Sui segni distintivi dei prodotti di qualità si veda *supra* Parte I, cap. 6 par. 3.

¹²⁸⁴ I presidi slow food, ad esempio, riconoscendo la qualità enogastronomica di un prodotto alimentare hanno indirettamente contribuito alla valorizzazione dei luoghi in cui quell'alimento è nato o è stato prodotto. Su questi *cfr. infra*.

¹²⁸⁵ Art. 2 d.lgs 42/2004.

¹²⁸⁶ Art. 2 *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale* dell'Unesco in www.unesco.beniculturali.it.

¹²⁸⁷ Questi due beni immateriali italiani non sono gli unici prodotti immateriali di cultura del cibo riconosciuti dall'Unesco ma sono in compagnia dell'arte di produrre il pane allo zenzero del Nord Croazia, della Cultura e la tradizione del caffè turco. Cfr. l'elenco su www.unesco.org.

¹²⁸⁸ L'obiettivo principale di un ecomuseo non è quindi solo quello di conservare, ma anche, e soprattutto, quello di trasmettere la capacità di utilizzare sia il patrimonio culturale, sia gli oggetti che ne sono espressione. Si pensi all'Ecomuseo delle Terre d'Acqua di Vercelli (teso alla valorizzazione della cultura risicola) o a quello della “collina e del Vino” del Castello di Serravalle (Bologna) o quello dell'Olio di oliva e della Civiltà contadina di Zagarise (Cz)... La normativa regionale su cui si basa la tutela degli ecomusei è abbastanza articolata: si pensi a L:R: Friuli Venezia Giulia 20 Giugno 2006 » L:R: Lombardia 03 Luglio 2007, L:R: Molise 28 Aprile 2008, L:R Piemonte 14 Marzo 1995 (modificata da L:R: Piemonte 17 agosto 1998), L:R Provincia di Trento 9 Novembre 2000, L:R. Sardegna 20 Settembre 2006 L:R. Umbria 14 Dicembre 2007.

sulla base di rigorosi disciplinari¹²⁸⁹ e che sono connotati da un carattere di eccellenza. Si pensi anche al concetto più vicino alla dimensione ordinaria di “paesaggio del cibo” costituito invece dal modello “comunità del cibo” di Slow food che è invece «rete di attori (produttori e altri) locali e non che si raccordano attorno a un cibo. (...) o insieme di soggetti che, intorno a un determinato prodotto, mettono in comune saperi e volontà, per condividere e mettere in pratica una filosofia produttiva che risponde ai dettami della sostenibilità. (...) Presidi e orti sono le due principali tipologie di progetti in cui si manifesta l'attività di una comunità del cibo»¹²⁹⁰.

4.6.2. Dalla tutela di un ambiente salubre all'agroecologia

Altra cifra importante alla luce della quale si può leggere il diritto al cibo è quella relativa al diritto a un ambiente salubre, atteso che il benessere (anche alimentare) dell'uomo dipende in larga misura dall'*habitat* favorevole nel quale si svolge la sua personalità¹²⁹¹.

La tutela dell'ambiente, pur non essendo riconosciuta in modo esplicito dalla nostra Carta fondamentale, costituisce valore di rilievo costituzionale (o interesse costituzionalmente protetto)¹²⁹² a seguito dell'interpretazione evolutiva della Corte costituzionale. La Consulta ha avuto occasione di evidenziare che nell'ambito di una «finalità di protezione di valori costituzionali primari (artt. 9 e 32 Cost.), come l'ambiente e la salute intesi come valori che “in sostanza la Costituzione prevede e garantisce”¹²⁹³, l'ambiente va inteso come “bene primario e valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività”¹²⁹⁴, che limita l'iniziativa economica e la proprietà privata (le quali trovano, proprio negli artt. 41 e 42 Cost., i limiti dell'utilità e della funzione sociale) o meglio ancora come sintesi, in una visione globale ed integrata, di una pluralità di aspetti, centro di imputazione di una serie di valori non meramente naturalistici, ma anche culturali, educativi e ricreativi, in una corretta e moderna concezione di ambiente»¹²⁹⁵. La salvaguardia dell'ambiente è stata intesa così come «diritto fondamentale della persona ed interesse della collettività»¹²⁹⁶, secondo una formulazione che ricalca quella costituzionale dell'art. 32 Cost.

Il “valore” costituzionale dell'ambiente¹²⁹⁷ è stato ripreso anche nella giurisprudenza costituzionale successiva all'introduzione, nell'art. 117 Cost., ad opera della L.C. 3/2001, della tutela dell'ambiente come materia a competenza statale esclusiva, nonché materia trasversale che ben può intersecarsi con altre a competenza regionale esclusiva (come l'agricoltura) o concorrente (come il governo del territorio). Tale giurisprudenza ha sottolineato più volte la tutela delle esigenze unitarie che la tutela dell'ambiente presenta, attesa la sua valenza oggettiva (in quanto riferito a un bene

¹²⁸⁹ Per l'elenco dei beni alimentari rientranti tra i presidi cfr. www.fondazione Slow Food.it; per il disciplinare cfr. il regolamento: www.fondazione Slow Food.it.

¹²⁹⁰ Così E. DANSERO - C. PEANO - C. SEMITA - N. TECCO, *Il modello delle comunità del cibo nell'azione di Slow food in africa. modalità operative e indicazioni per la valutazione e il monitoraggio delle attività*, 11/5/2012, pp. 21 e 20 in www.4cities4dev.eu

¹²⁹¹ Cfr. MORTATI, *op. cit.* Sul diritto all'ambiente cfr. P. CARETTI, *op. cit.*, pp.528-535; su ambiente e alimentazione cfr. G. CORDINI, *Uomo, ambiente, salute, alimentazione e nuove frontiere della medicina: spunti giuridici in Studi in onore di Luigi Arcidiacono* 7, Torino, Giappichelli, 2010, 869-880, in particolare p. 873.

¹²⁹² Preferisce questa seconda qualificazione M. BETZU, *Art. 9 cit.*, p. 77.

¹²⁹³ Cort. Cost. 210/1987.

¹²⁹⁴ Cort. Cost. 617/1987.

¹²⁹⁵ Cort. Cost. sent. n. 302 del 60/1994 e. anche Cort. Cost. 356/1994.

¹²⁹⁶ Cort. Cost. 210/1987.

¹²⁹⁷ Cort. cost. 307/2003 evidenzia come l'ambiente non costituisca solo una materia destinata a disciplinare gli equilibri ecologici dei fattori ambientali – aria, acqua, suolo – e tutela di questi dall'inquinamento con contestuale protezione della natura, ma ritenga che l'ambiente è anche un valore costituzionale, perseguibile, in quanto tale, a tutti i livelli di governo.

comune) e finalistica (in quanto tende alla conservazione e valorizzazione¹²⁹⁸). A questi principi si ispira il D.lgs 152/2006 "Norme in materia ambientale" o Codice dell'ambiente¹²⁹⁹, il cui art. 3 bis in particolare statuisce che i principi generali della materia statuiti dalla legge (principio dell'azione ambientale, dello sviluppo sostenibile, di sussidiarietà e leale collaborazione) «costituiscono i principi generali in tema di tutela dell'ambiente, adottati in attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42 e 44, 117 commi 1 e 3 della Costituzione e nel rispetto degli obblighi internazionali e del diritto comunitario». Elemento connesso alla tematica ambientale è il concetto di «sviluppo equilibrato e sostenibile», che ha conosciuto diverse evoluzioni e che nelle sue diverse accezioni, derivanti da fonti internazionali o nazionali, ha come nucleo forte l'importanza di uno sviluppo teleologicamente orientato al mantenimento di accettabili condizioni di sopravvivenza *per il futuro*. Tale principio può avere un fondamento costituzionale negli artt. 2, 9, 32 Cost. nonché 41 e 42 Cost. ove si prevedono limiti alla proprietà e all'iniziativa economica, anche in ragione della funzione sociale dell'ambiente¹³⁰⁰.

Da questo quadro si possono trarre alcune considerazioni relative alle implicazioni che la tutela dell'ambiente riveste rispetto al diritto a un cibo adeguato.

Innanzitutto va evidenziata l'interazione tra ambiente, alimentazione e salute con riferimento all'integralità della persona, nel quadro della civile e pacifica convivenza tra i popoli sul pianeta. Il benessere dell'uomo, in effetti, dipende, in larga misura, proprio dall'habitat favorevole nel quale può crescere e svolgere la sua personalità»¹³⁰¹.

Si può evidenziare che, rispetto alla dimensione economica del diritto al cibo connessa alla libertà di iniziativa economica di produrre e distribuire prodotti alimentari¹³⁰², la tutela dell'ambiente, come valore costituzionale, o interesse costituzionalmente protetto, si pone come un limite all'industria alimentare o alla medesima produzione agricola, laddove essa sia dannosa all'ecosistema (ad esempio attraverso l'uso di pesticidi). Rispetto alla prima attività, il limite si traduce in precise disposizioni normative che regolano i rischi da inquinamento.

Rispetto alla libertà di esercizio di un'impresa agricola, cioè di produzione di beni alimentari, sembra di estremo interesse la categoria di agroecologia, definita «allo stesso tempo come una scienza e un insieme di pratiche». Essa risulta dalla fusione di due discipline scientifiche: l'agronomia e l'ecologia. In quanto scienza, l'agroecologia è «l'applicazione della scienza ecologica allo studio, concezione e gestione di agrosistemi sostenibili». In quanto insieme di pratiche agricole, l'agroecologia ricerca i mezzi per migliorare i sistemi agricoli imitando i processi naturali, creando anche interazioni e sinergie biologiche benefiche tra le componenti dell'agrosistema»¹³⁰³.

¹²⁹⁸ Esigenze unitarie assicurate mediante la fissazione di «livelli adeguati e non riducibili di tutela». Cfr. in tal senso Court. cost. n. 61 del 25/02/2009.

¹²⁹⁹ Tale normativa si coordina con la disciplina comunitaria della tutela ambientale, ora esplicitamente garantita all'art. 2 TUE. Per approfondimenti sul tema cfr. P. CARETTI, *op. cit.*, pp. 534-535; Per gli aspetti europei di tale diritto cfr. M. P. CHITI - G. GRECO (diretto da) *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, Per gli aspetti amministrativi di tale diritto cfr. F. FONDERICO, *Ambiente (dir.amm.)* in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol 1 Milano, Giuffrè, 2006, pp. 204-214.

¹³⁰⁰ Su questi aspetti cfr. D. Lo PRESTI, *Tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile*, in P. GIANNITI, *op. cit.*, pp. Pp. 1170-1198, in particolare p. 1175.

¹³⁰¹ Cfr. in tal senso G. CORDINI, *Salute, ambiente e alimentazione*, in P. Macchia (a cura di), *op. cit.*, p. 27. Sul nesso tra diritto dell'alimentazione e ambiente salubre cfr. anche G. CORDINI, *Uomo, ambiente, salute, alimentazione e nuove frontiere della medicina: spunti giuridici* in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, VII, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 869-880, in particolare p. 873. Cfr. anche G. CORDINI - I. D'ANCONA (a cura di), *Alimentazione, Salute e Ambiente. Qualità delle produzioni alimentari, tutela del consumatore, salute, sviluppo rurale e sostenibilità ambientale. Atti del Convegno di Studi Maritano, 1-2 Ottobre 2011*, Lecce, Edizioni Grifo, 2012

¹³⁰² Cfr. *infra* par. 2.1.

¹³⁰³ ASSEMBLEA GENERALE ONU - CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation*, Olivier De Schutter - A/HRC/16/49 oppure O. DE SCHUTTER, *Agroecology and the Right to Food*.

Secondo questa riflessione, l'agroecologia accresce la produttività a livello locale (sinonimo di aumento di disponibilità di cibo), riduce la povertà rurale (consentendo un aumento dell'accessibilità al cibo), contribuisce a migliorare l'alimentazione (incrementando l'adeguatezza del diritto al cibo).

Aspetto rilevante collegato alla tutela ambientale è il *diritto all'informazione ambientale*¹³⁰⁴, per molti versi connesso al diritto di informazione del consumatore in materia alimentare: il *diritto all'informazione ambientale* presenta elementi di contiguità con quello in materia alimentare: non solo perché ha ad oggetto anche *lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare*, ma anche perché si tratta di disciplina che trova un riscontro nella normativa in materia di informazione del consumatore in materia alimentare, sia nella sua dimensione fisiologica (e cioè con riguardo al tema della etichettatura)¹³⁰⁵ sia nella sua dimensione patologica (con la disciplina in materia di comunicazione sul rischio sanitario)¹³⁰⁶.

Altro aspetto importante che tocca la dimensione ambientale del diritto al cibo è quella dell'impatto degli OGM sull'ambiente medesimo. Uno dei problemi maggiori posti dagli OGM infatti, oltre gli aspetti che incidono sul diritto alla salute e i limiti del diritto di proprietà¹³⁰⁷, è la contaminazione: vi è molto più di una concreta possibilità che la manipolazione del *pool* genetico degli organismi comporti conseguenze imprevedute nella loro interazione con le altre specie viventi; in particolare, sussiste il rischio che le piante geneticamente modificate si comportino come specie invasive, specie cioè che si inseriscono nell'ecosistema a danno di altre specie e varietà con evidenti impatti sulla biodiversità; inoltre vi è un alto tasso di probabilità che le caratteristiche genetiche introdotte nelle varietà commerciali vengano poi trasferite, attraverso l'impollinazione incrociata (fenomeno che avviene normalmente in natura), dalle piante geneticamente modificate a specie

Report presented at the 16th Session of the United Nations Human Rights Council - A/HRC/16/49, 20 December 2010 in www.srfood.org. Continua così il documento: «Essa permette di ottenere le condizioni più favorevoli per la crescita dei vegetali, in particolare nella gestione del materiale organico e aumentando l'attività biotica del suolo. I principi generali dell'agroecologia sono i seguenti: riciclaggio degli elementi nutritivi e dell'energia *in loco* piuttosto che da importazioni dall'estero; l'integrazione delle culture e del bestiame; la diversificazione delle specie e delle risorse genetiche degli agro sistemi nello spazio e nel tempo; e l'accento messo sulle interazioni e la produttività su scala dell'insieme del sistema agricolo piuttosto che delle varietà individuali. L'agroecologia utilizza una forte intensità di conoscenze e riposa sulle tecniche che non sono fornite dall'alto verso il basso, ma messe a punto dalle conoscenze e dall'esperienza degli agricoltori. In quanto strumento di miglioramento della resilienza e della sostenibilità del sistema alimentare, l'agroecologia è oggi appoggiata da un ventaglio sempre più ampio di esperti della comunità scientifica come pure da organizzazioni e organismi internazionali come la FAO, il Biodiversity International. Essa sta guadagnando terreno nei paesi i più diversi così come gli Stati Uniti, Brasile, Argentina e Francia» (Traduzione in italiano a cura dell'autrice). Per un primo commento su questo documento cfr. C. RICCI, *op.cit.*, pp. 57-58.

¹³⁰⁴ Ai sensi dell'art. 2 d.lgs 19 agosto 2005, n. 195. Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale. si intende per «informazione ambientale qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente: 1) lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica ed i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, e, inoltre, le interazioni tra questi elementi; 2) fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, anche quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente, individuati al numero 1); 3) le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente di cui ai numeri 1) e 2), e le misure o le attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi; 4) le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale; 5) le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, usate nell'ambito delle misure e delle attività di cui al numero 3); 3) lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della *catena alimentare*, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici d'interesse culturale, per quanto influenzabili dallo stato degli elementi dell'ambiente di cui al punto 1) o, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore di cui ai punti 2) e 3).

¹³⁰⁵ Su questo tema cfr. da ultimo V. RUBINO, *Tutela della salute e protezione dei consumatori nella normativa UE sull'etichettatura di alimenti*, in P. MACCHIA, *La persona e l'alimentazione* cit., pp. 337-352.

¹³⁰⁶ Su questi temi cfr. *supra* parte I, cap. 6 par. 3.1.

¹³⁰⁷ Su questi aspetti cfr. *infra* cap. 9 par. 1.2.3 e par.2.2.2.

affini coltivate nelle vicinanze¹³⁰⁸. Se l'impollinazione incrociata è tollerabile tra specie coltivate e selvatiche, da alcuni viene invece considerato inaccettabile nel caso delle piante OGM, in quanto ciò porterebbe ad una perdita irreversibile del pool genetico "naturale" oltre a modificazioni non prevedibili sulla biodiversità e sulle popolazioni di insetti (api, farfalle,...) e di piante selvatiche che vivono nell'ambiente circostante¹³⁰⁹.

Ulteriore elemento di intersezione tra ambiente e cibo sta nel trattamento dei rifiuti alimentari che, da un lato, costituiscono una delle principali fonti di inquinamento delle città e, dall'altro, pongono problemi etici per l'elevato numero di sprechi. Lo spreco in quanto tale, in realtà, costituisce già un elemento che impatta negativamente sull'ambiente: Per produrre cibo che non verrà consumato vengono infatti utilizzate inutilmente risorse naturali e generate emissioni nell'atmosfera e rifiuti. Tre sono gli indicatori più utilizzati per stimare l'impatto ambientale di un alimento nel suo intero "ciclo di vita", percorrendo tutte le fasi della filiera alimentare. L'impronta ecologica, l'impronta del carbonio e l'impronta dell'acqua¹³¹⁰. I dati italiani evidenziano come lo spreco di frutta e ortaggi gettati via nei punti vendita comporti il consumo di più di 73 milioni di m³ d'acqua, l'utilizzo di risorse ambientali pari a quasi 400 milioni di m² equivalenti e l'emissione in atmosfera di più di 8 milioni di kg di CO₂ equivalente². Mentre i dati sull'impatto della carne, dicono che sprecare 22 mila tonnellate di prodotto significa sprecare circa 127 milioni di m³ d'acqua, emettere nell'atmosfera 9,8 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente e depauperare le risorse ambientali di 8360 ettari equivalenti di terreno¹³¹¹.

Le contiguità tra ambiente e alimentazione si stanno proiettando, negli ultimi mesi, nel processo che sta portando alla redazione della Carta di Milano¹³¹² che vorrebbe essere per il diritto al cibo ciò che il Documento di Kyoto¹³¹³ ha costituito per la tutela dell'ambiente.

¹³⁰⁸ La ragione di questa necessità sta nella particolare composizione di queste sementi OGM che è prevalente rispetto alle specie autoctone che risultano recessive.

¹³⁰⁹ *Greenpeace* denuncia ad esempio che tra gli effetti di una coltura di mais OGM, che dovrebbe selettivamente uccidere un parassita del mais, vi è anche quella di inondare l'ambiente con una tossina attiva che rischia di colpire insetti innocui comprese specie "utili" (ad esempio predatori che controllano le popolazioni di insetti infestanti) e specie a rischio. Per una sintesi dei danni all'ambiente (e alle acque) prodotti da questo tipo mais cfr. GREENPEACE, *MON810. Una storia di mais, farfalle e rischi inutili*, Luglio 2013 in www.greenpeace.org.

¹³¹⁰ Per una definizione cfr. BFC, *Lo spreco alimentare: cause, impatti e proposte*, Codice Edizioni, Maggio 2012 su www.barillacfn.com p. 69 dove si dice: «L'Impronta del carbonio (Carbon Footprint) è un indicatore usato per stimare le emissioni di gas effetto serra generate dai processi. Nel caso particolare delle filiere agroalimentari, tali emissioni sono costituite prevalentemente dalla CO₂ generata dall'utilizzo dei combustibili fossili, dal metano (CH₄) prodotto dalle fermentazioni enteriche dei bovini e dalle emissioni di protossido di azoto (N₂O) causate dall'utilizzo in agricoltura di fertilizzanti a base azoto. Il corretto calcolo del Carbon Footprint del cibo sprecato deve necessariamente tenere conto di tutte le fasi della filiera alimentare, secondo l'approccio Life Cycle Assessment (LCA). L'Impronta ecologica (Ecological Footprint) è un indicatore usato per stimare l'impatto dei consumi di una data popolazione sull'ambiente: questa quantifica l'area totale di ecosistemi terrestri e acquatici necessaria a fornire in maniera sostenibile tutte le risorse utilizzate e ad assorbire, sempre in maniera sostenibile, tutte le emissioni prodotte. L'Ecological Footprint è, quindi, un indicatore composito che misura, tramite fattori di conversione ed equivalenze specifiche, le diverse modalità di utilizzo delle risorse ambientali attraverso un'unica unità di misura: l'ettaro globale (global hectare, gha). L'approccio di calcolo dell'Ecological Footprint è analogo a quello di uno studio LCA. Esso permette di convertire gli aspetti ambientali del processo produttivo, e nello specifico le emissioni di CO₂ e l'uso di territorio, in una superficie (global hectare) "equivalente". Come nel caso del Carbon Footprint, il valore finale che si ottiene con questi calcoli non si riferisce al territorio effettivamente occupato, ma è una sua rappresentazione teorica che tiene conto di un differente peso delle varie tipologie. L'Impronta idrica (Water Footprint o Virtual water content) è un indicatore specifico dell'utilizzo di acqua dolce ed è costruito in modo da esprimere sia i quantitativi di risorsa idrica effettivamente utilizzati, sia la modalità con cui l'acqua viene impiegata. Nel caso delle filiere di produzione degli alimenti si tiene conto dell'acqua impiegata nella fase di produzione industriale, ma anche dell'acqua di evapotraspirazione e di irrigazione nella fase agricola».

¹³¹¹ *Ibidem* p. 70.

¹³¹² Il processo di formazione della Carta, avviatosi con *l'Expo delle idee* (su cui cfr. www.expo.rai.it) è giunto alla redazione della bozza presentata alla Stampa prima dell'apertura dell'Expo Milano 2015 (il testo è su

Tale documento intende raccogliere le istanze – e gli impegni - provenienti dai settori istituzionali, *non profit* e *profit*. Il settore *profit* è quello che ha avviato per primo tale processo come evidenziato dal c.d. “Documento di Milano”¹³¹⁴ che intende agire su tre livelli, richiedendo di assumere agli operatori del settore alimentare corrispondenti impegni:

«1. *Primo impegno: Spreco di alimenti*. Le Parti si impegnano a ridurre del 50 per cento entro il 2020 l’attuale spreco di oltre 1,3 milioni di tonnellate di cibo commestibile attraverso l’attuazione dei seguenti Interventi (...)

2. *Secondo impegno: Agricoltura sostenibile*. Le Parti si impegnano a limitare la destinazione di terreni alla produzione di biocarburanti a livello globale, preservando al contempo i benefici climatici dei biocarburanti di seconda generazione derivanti dai raccolti non destinati all’alimentazione. A questo proposito, l’uso di biocarburanti basati sui raccolti alimentari non dovrebbero superare il limite del 5 per cento nell’ambito degli obiettivi nazionali per le energie rinnovabili.

3. *Terzo impegno: Sradicare la fame e combattere l’obesità*. Le Parti si impegnano ad eliminare la fame e la malnutrizione attraverso le azioni seguenti: a) Attenersi al nuovo paradigma globale dello sviluppo, gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, per: i) Fornire a tutte le fasce della popolazione l’accesso permanente al cibo; ii) Porre fine alla malnutrizione; iii) Rendere i sistemi di produzione alimentare più produttivi, efficienti, sostenibili e resilienti; iv) Assicurare l’accesso ai piccoli produttori alimentari. b) Adoperarsi per rendere l’equità una caratteristica intrinseca alla crescita economica. c) Porre fine alla malnutrizione ciclica e cronica attraverso interventi diretti e indiretti. d) Accendere i riflettori sulla malnutrizione, per renderla una crisi evitabile»¹³¹⁵.

La *Carta di Milano* invece, relativamente all’ambiente e all’agricoltura propone i seguenti impegni: «evitare lo spreco di acqua in tutte le attività quotidiane, domestiche e produttive; adottare comportamenti responsabili e pratiche virtuose, come riciclare, rigenerare e riusare gli oggetti di consumo al fine di proteggere l’ambiente; scegliere consapevolmente gli alimenti, considerando l’impatto della loro produzione sull’ambiente; promuovere l’educazione alimentare e ambientale perchè vi sia una consapevolezza collettiva della loro importanza; promuovere la diversificazione delle produzioni agricole e di allevamento al fine di preservare la biodiversità e il benessere degli animali; migliorare la produzione, la conservazione e la logistica, in modo da evitare (o eliminare) la contaminazione e da minimizzare lo spreco, anche dell’acqua, in tutte le fasi della filiera produttiva; produrre e commercializzare alimenti sani e sicuri, informando i consumatori su contenuti nutrizionali, impatti ambientali e implicazioni sociali del prodotto; contribuire agli obiettivi dello sviluppo sostenibile sia attraverso l’innovazione dei processi, dei prodotti e dei servizi sia attraverso l’adozione e l’adempimento di codici di responsabilità sociale; rafforzare le leggi in favore della tutela del suolo agricolo, per regolamentare gli investimenti sulle risorse naturali, tutelando le popolazioni locali; formulare e implementare regole e norme giuridiche riguardanti il cibo e la sicurezza alimentare e ambientale che siano comprensibili e facilmente

<http://carta.milano.it>). La Carta, aperta alla sottoscrizione di soggetti pubblici e privati, sarà consacrata, dopo gli opportuni emendamenti, il 16 ottobre 2015.

¹³¹³ Il protocollo di Kyoto, adottato l’11 dicembre 1997, a seguito della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici convenzione, adottata a New York il 9 maggio 1992, è uno dei più importanti strumenti giuridici internazionali volti a combattere i cambiamenti climatici. Esso contiene gli impegni dei paesi industrializzati a ridurre le emissioni di alcuni gas ad effetto serra, responsabili del riscaldamento del pianeta. Le emissioni totali dei paesi sviluppati devono essere ridotte almeno del 5 % nel periodo 2008-2012 rispetto ai livelli del 1990.

¹³¹⁴ Sul processo, i promotori e gli aderenti nonché sulla bozza del testo cfr. BARILLA CENTER FOR FOOD AND NUTRITION, *Protocollo di Milano sull’alimentazione e la nutrizione* in www.protocollodimilano.it. Il documento è stato già sottoscritto da dodici istituzioni, tra cui il ministero delle Politiche agricole, Legambiente, Wwf, Bioversity International, Global Water Fund, Barilla center for food and nutrition e Eataly, ma intende diventare «un documento condiviso da tutta la società civile».

¹³¹⁵ Cfr. *Protocollo di Milano sull’alimentazione e la nutrizione* cit.

applicabili; promuovere un eguale accesso al cibo, alla terra, al credito, alla formazione, all'energia e alle tecnologie, in particolar modo alle donne, ai piccoli produttori e ai gruppi sociali più svantaggiati; valorizzare la biodiversità a livello sia locale sia globale, grazie anche ad indicatori che ne definiscano non solo il valore biologico ma anche il valore economico; considerare il rapporto tra energia, acqua, aria e cibo in modo complessivo e dinamico, ponendo l'accento sulla loro fondamentale relazione, in modo da poter gestire queste risorse all'interno di una prospettiva strategica e di lungo periodo in grado di contrastare il cambiamento climatico».

4.7. Il diritto al cibo tra guerra e pace (art. 11 Cost.)

L'art. 11 Cost. "ripudia" la guerra come «strumento di offesa alla libertà di altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali». Nell'accezione "guerra", autorevole dottrina¹³¹⁶ ha sempre fatto rientrare le guerre offensive o di aggressione mentre ha da sempre escluso le guerre difensive, ovvero quelle guerre fatte a seguito di aggressione del proprio territorio, o di quello di uno Stato alleato¹³¹⁷, da parte di un nemico. La guerra difensiva è legittima solo se proporzionata. Il concetto di guerra, tuttavia, si è sensibilmente evoluto e modificato e pertanto per inquadrarlo occorre esaminare i Trattati internazionali e alle norme consuetudinarie in materia.

Tra le diverse tipologie di azioni militari o militarizzate ascritte o meno alla categoria della guerra¹³¹⁸, ai fini che qui interessano, è necessario soffermarsi sulla c.d. *ingerenza umanitaria*, atteso che ha implicazioni rilevanti rispetto al diritto al cibo. L'ingerenza umanitaria è concetto che va oltre quello di *diritto umanitario* con cui ci si riferisce al complesso di norme che regolano la condotta degli Stati nei confronti degli individui vittime della guerra, e che sono dirette a proteggere la persona umana che si trova in grave pericolo¹³¹⁹. Se il diritto umanitario, sino alla fine degli anni '60, si è sempre attenuto ai principi fondamentali del neutralismo e della sovranità, prima le organizzazioni non governative e poi l'ONU¹³²⁰ hanno introdotto il principio del libero accesso alle vittime di una catastrofe naturale o antropica, in tutti quei casi cioè in cui si verifichi un'emergenza umanitaria. La *ratio* riposa nella convinzione che i crimini contro l'umanità (stupri di massa, pulizie etniche, genocidi, deportazioni) non possono esser considerati «affare interno di una nazione»¹³²¹. Dal riconoscimento di questo principio in poi si è iniziato a parlare di *ingerenza umanitaria* come obbligo corrispondente al diritto all'assistenza delle vittime. Sulla base di questa consuetudine internazionale si arriva all'ammissibilità di veri e propri interventi di ingerenza militare finalizzati a far cessare l'emergenza umanitaria. L'intervento di ingerenza umanitaria, militare o non (si pensi alla Croce rossa) ha in genere per contenuto essenziale primario l'offerta di soccorsi alimentari o sanitari proveniente da uno Stato, da un gruppo di Stati, da un'organizzazione internazionale o da un organismo umanitario imparziale, e diretta ad un altro Stato la cui popolazione è gravemente minacciata. Si può intendere come ingerenza umanitaria anche la regolazione del sistema di sanzioni "alimentari" (si pensi a quelle che escludono dall'embargo i prodotti alimentari e medicinali), e l'ingerenza umanitaria finanziaria (la comunità può decidere a cosa destinare le

¹³¹⁶Per una sintesi delle posizioni cfr. A. COSSIRI, *Art. 11*, S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione* cit pp. 88-99, in particolare p. 89.

¹³¹⁷Cfr. *Carta delle Nazioni Unite* in particolare il Capitolo VII – Azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace ed agli atti di aggressione.

¹³¹⁸La guerra è concetto evolutosi soprattutto negli ultimi 25 anni, ovvero dopo la fine della guerra fredda, da quando, accanto alla forma classica di guerra guerreggiata e dichiarata tra due soggetti di diritto internazionale (gli stati), si sono affiancate altre tipologie: operazioni di polizia internazionale, rappresaglia, interventi armati a fine umanitari, guerra globale o asimmetrica, guerra preventiva. Per una descrizione sintetica di queste tipologie cfr. A. COSSIRI, *Art. 11* cit., pp. 90-91. Il terrorismo internazionale, inoltre, ha costretto da anni a ripensare i termini e la definizione di guerra.

¹³¹⁹Tale diritto è disciplinato dalle c.d. Convenzioni di Ginevra su cui cfr. *supra* Parte I, cap. 3 par. 3.

¹³²⁰Cfr. la Risoluzione dell'8 dicembre 1988 della Assemblea Generale in www.nu.org

¹³²¹SS. GIOVANNI PAOLO II, *Messaggio per la celebrazione della Giornata mondiale della pace (1 maggio 2000)* in www.vatican.va.

risorse finanziarie del paese)¹³²². Sulla base di questa concezione, sono stati numerosi gli interventi, anche italiani, di appoggio alle missioni “umanitarie” promosse dall’ONU o nel contesto NATO: azioni che sono state spesso definite, nelle leggi di approvazione, con le locuzioni “compiti umanitari”, “missioni umanitarie e internazionali” “sostegno delle operazioni di mantenimento della pace, umanitarie e quelle ad esse relative”¹³²³. Come si può leggere nei resoconti dell’esercito o dell’aeronautica, larga parte di questi interventi hanno avuto la finalità di assicurare cibo a una popolazione affamata dalla guerra e dalla carestia¹³²⁴.

Spesso però per arrivare a questi tipi di interventi i contingenti militari italiani non hanno potuto esimersi dall’uso delle armi e della forza, come nel caso del Kosovo in operazioni che avevano poco di umanitario e molto della guerra¹³²⁵. Il problema che si son posti gli interpreti è questo: può la tutela dei diritti umani, tra cui primariamente il diritto al cibo, alla salute e alla sopravvivenza dei civili in periodo di guerra, giustificare un intervento militare italiano in (eventuale) deroga all’art. 11 Cost? Le risposte degli interpreti sono state diverse: vi è stato chi ha sostenuto che tale azione sia contraria a Costituzione, chi ha sostenuto che tali interventi siano inquadrabili all’interno del’art. 10 Cost., in virtù di una “consuetudine di diritto internazionale” che impone la tutela dei diritti umani; altri hanno ritenuto che la partecipazione dell’Italia a simili operazioni possa essere inquadrata nell’adesione della Repubblica a Organizzazioni internazionali finalizzate alla protezione della pace (ex art. 11 Cost.); altri ancora hanno constatato che tali interventi sono avvenuti al di fuori del quadro costituzionale, a seguito di abbandono delle procedure formali e decostituzionalizzazione ricorrente degli artt. 10, 11, 78 e 87 Cost.; infine vi è stato chi ha ritenuto che, anche se la consuetudine esistesse, non potrebbe porsi in contrasto con i principi fondamentali della Costituzione, in particolare quello che consente solo la guerra difensiva¹³²⁶. Sicuramente è esclusa, dalla dottrina prevalente, la possibilità che l’art. 11 Cost. consenta interventi di ingerenza umanitaria, anche militari, di tipo unilaterale. Anzi proprio ad evitare un incontrollato unilateralismo il limite costituzionale impedisce che l’Italia possa partecipare a simili operazioni internazionali al di fuori di un quadro di alleanza militare e senza una previa deliberazione autorizzatoria dell’ONU¹³²⁷.

¹³²² Si pensi al caso analizzato *supra*. Parte I, cap. 3 par. 3. nel programma Food for Oil in cui il ricavato della vendita del petrolio dell’Iraq poteva essere destinato solo ad acquistare beni di prima necessità o servizi a beneficio della popolazione civile.

¹³²³ L’esercito italiano dagli anni ’90 ad oggi è stato impegnato in numerosi “teatri di guerra”: dalla Bosnia all’Albania, dall’Egitto all’Eritrea, dall’Afganistan all’Iraq. Un elenco delle operazioni militari concluse sono su: www.difesa.it/OperazioniMilitari.

¹³²⁴ Così si legge in uno stralcio del resoconto della missione *Restore hope* svolta nel 1992 in Etiopia sotto l’egida ONU (in www.aeronautica.difesa.it): «È stata data sicurezza a 1321 distribuzioni di viveri e sono stati scortati 1.304 convogli con aiuti umanitari. Le scuole assistite sono state ventitré e gli orfanotrofi ristrutturati e riforniti dieci. Sono state trasportate 21.530 tonnellate di rifornimenti, per due terzi viveri».

¹³²⁵ Così denuncia da L. GIANFORMAGGIO, *Diritti umani e guerra. Intervento alla conferenza Diritti umani e ordine internazionale 26 maggio 1999, Biblioteca Comunale Ariostea, Ferrara*, in www.studiperlapace.it: «Certo è, comunque, che nessuno, prima della guerra del Kosovo, aveva mai chiamato atti di ingerenza umanitaria delle stragi di civili, provocate da raid aerei su territori lontani chilometri e chilometri dai luoghi in cui si trovano le vittime che abbisognano di soccorso. Non già, ovviamente, perché il riconoscimento e la garanzia dei diritti umani significhi l’accettazione di ogni differenza od opzione, che sia di abito, di comportamento od atteggiamento, e quindi anche dell’opzione dei torturatori; ma perché il riconoscimento e la garanzia dei diritti umani significa l’assunzione di principio del rispetto delle persone - quali che siano i regimi degli stati di cui esse sono cittadini; significa che tutte le persone sono fini in sé: e quindi nessuno può essere sacrificato nella speranza di ottenere, grazie al suo sacrificio, il rispetto dei diritti umani di altri. Questo è, come visto, esattamente il principio negato dalla guerra, il principio inconciliabile con la guerra: ne consegue che tra ingerenza umanitaria e guerra l’opposizione è concettuale, quindi radicale».

¹³²⁶ Per una sintesi di queste teorie cfr. A. COSSIRI, *Art. 11* cit., pp. 90-91.

¹³²⁷ Così M. CARTABIA – L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I, cit.*, pp. 263-305 in particolare pp. 272-277 dove si dissente dalla contraria opinione di A. Cassese. Sulla base di questa lettura gli autori non ritengono conformi a Costituzione gli interventi realizzati nei Balcani nel 1999 o in Irak nel 2003, attesa l’assenza di una idonea deliberazione delle Nazioni Unite. Riguardo gli altri interventi

Ai fini del diritto al cibo, quello che interessa in questa sede, non è solo l'oggetto della "prestazione" umanitaria di un intervento omonimo, ovvero quello di assicurare l'accesso a un cibo adeguato ai civili in periodo di guerra, ma è possibile riscontrare anche un altro elemento: è singolare che siano state autorizzate operazioni "umanitarie" (anche) a nome di un diritto fondamentale (quello di accedere a un cibo adeguato) che non è costituzionalmente esplicitato o che lo è solo in via indiretta.

Un altro aspetto significativo che contribuisce a descrivere i rapporti tra cibo e pace e che illustra in che modo l'effettività del diritto al cibo adeguato possa contribuire alla costruzione di processi di pace è quello che ruota attorno alle politiche di cooperazione internazionale, in particolare quella decentrata. Parte della dottrina¹³²⁸ ha invitato infatti a pensare alla pace in termini "evolutivi" passando dalla sua configurazione negativa (pace come assenza di guerra, fredda, asimmetrica, umanitaria o preventiva che sia) a una dimensione "di tipo dinamico o positivo", nell'ambito della quale i pubblici poteri, nelle loro diverse articolazioni territoriali e con il concorso della società civile organizzata, possano perseguire obiettivi umanitarie e di giustizia distributiva – riconosciuti dalla Costituzione. La misura attraverso cui tale finalità è ritenuta possibile è quella della *cooperazione decentrata*¹³²⁹. Questa è stata definita come l'azione di cooperazione internazionale allo sviluppo *realizzata dalle Regioni e dagli Enti Locali nell'ambito di relazioni di partenariato territoriale con istituzioni locali (per quanto possibile omologhe) dei paesi con i quali si coopera. Tali azioni sono finalizzate a stabilire e consolidare lo sviluppo reciproco equo e sostenibile. Per la loro realizzazione ci si avvale della partecipazione attiva degli attori pubblici e privati nei rispettivi territoriali*¹³³⁰. In tal senso essa si sostanzia in un impegno diretto delle amministrazioni locali su tematiche di loro competenza (per gli enti locali, ad esempio, si tratta prevalentemente di materie quali la gestione dei servizi pubblici essenziali, l'assistenza sociale, l'istruzione, lo stato civile) attraverso le quali si sostiene il processo di democratizzazione, decentramento, sviluppo locale delle omologhe realtà dei PvS.

La cooperazione decentrata avrebbe la capacità preventiva di ridurre le distanze socio/economiche persistenti tra i popoli del pianeta e quindi di promuovere una maggiore

umanitari invece, se si leggono le leggi che hanno convertito i decreti legge di autorizzazione della missione si nota che spesso nei primi articoli delle leggi medesime si specifica che la finalità della presente legge è dare attuazione a quella certa risoluzione dell'ONU; leggendo tali risoluzioni si reperiscono poi in modo articolato le consegne della missione medesima tra le quali, molto spesso, vi sono compiti umanitari di natura alimentare, tesi cioè a fornire cibo e acqua alle popolazioni civili.

¹³²⁸ Cfr. M. CARTABIA – L. CHIEFFI, *Art. 11*, cit., pp. 276-277.

¹³²⁹ Sulla cooperazione decentrata europea cfr. *supra* Parte I, cap. 6 par. 3.

¹³³⁰ Cfr. Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, *Linee Guida sulla cooperazione decentrata*, approvate con delibera 15 Marzo 2010 in www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it. Si precisa che oggi la nuova legge sulla cooperazione internazionale L. 125/2014, preferisce parlare di "Partenariato territoriale" così definito dall'art. 5: « 1. I rapporti internazionali delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, relativi alla cooperazione allo sviluppo, si svolgono nel rispetto dei principi contenuti nella presente legge o in altre leggi dello Stato o da esse desumibili, nonché nel rispetto della competenza esclusiva statale in materia di politica estera e di rapporti internazionali dello Stato, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione. Ai fini dell'adozione delle leggi delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano volte a disciplinare le iniziative di cooperazione e di solidarietà internazionale sulla base della loro potestà legislativa, le disposizioni della presente legge sono principi fondamentali. Resta fermo quanto previsto dalla legge 5 giugno 2003, n. 131. 2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali possono attuare iniziative di cooperazione allo sviluppo, previo parere favorevole del Comitato congiunto di cui all'articolo 21 e nei limiti di quanto disposto dal comma 1 del presente articolo, di norma avvalendosi dell'Agenzia di cui all'articolo 17». Per un inquadramento, datato, della cooperazione internazionale italiana cfr. M. VELLANO, *Cooperazione internazionale allo sviluppo* in *Digesto delle discipline pubblicistiche – Aggiornamento*, Torino 2008 (ristampa del 2000), pp. 123-136, in particolare pp. 133-135; M. MARCHISIO, *Sviluppo (cooperazione per lo)*, in *Enciclopedia del diritto XLIII*, Milano, Giuffrè 1990, pp. 1551-1560 in particolare pp. 1156-1557. Per una descrizione dei caratteri e del funzionamento degli organismi ministeriali preposti alla cooperazione italiana allo sviluppo cfr. D. GALLI – C. GUCCIONE, *La cooperazione con i Paesi in via di Sviluppo* cit., p. 3666–3683.

attuazione di quei diritti fondamentali che - soli - possono garantire il rispetto della giustizia e della pace e annullare le ragioni che spesso portano i gruppi di individui più sfruttati e umiliati a compiere gesti disperati che, al limite, portano a giustificare azioni di terrorismo inaccettabili. Secondo questa logica, dunque, può contribuire a una ridefinizione positiva del concetto di pace non solo la promozione di programmi di cooperazione internazionale decentrata che in via diretta perseguono l'eliminazione della fame e una diffusione del diritto al cibo adeguato, ma anche la promozione di azioni di cooperazione decentrata *tout court*, in qualunque ambito e materia essi si spendano¹³³¹, difatti questa, di per sé, contribuendo a ridurre il macroscopico dislivello socio-economico tra i diversi popoli del pianeta, è già di per sé un fattore di rimozione degli ostacoli che di fatto impediscono l'accesso al cibo adeguato e che, per questo, sono tali da contribuire a costruire la "pace in positivo" così come sopra descritta. L'art. 11 Cost.¹³³² in tal senso rafforza la copertura costituzionale sia della *soft law* internazionale in materia di cooperazione con i Paesi terzi¹³³³, sia della legislazione europea¹³³⁴, sia quella italiana. Esistono già in quasi tutte le Regioni italiane specifiche leggi¹³³⁵ che, sulla base dell'Art. 10 della *Carta Europea dell'Autonomia Locale* del Consiglio d'Europa del 15 ottobre 1985, della normativa europea¹³³⁶ e di quella italiana¹³³⁷, regolamentano la cooperazione decentrata di Regioni ed Enti locali; in talune di queste Regioni sono stati approvati anche programmi specifici che hanno ad oggetto la promozione di azioni di sicurezza alimentare in alcune aree del mondo particolarmente depresse¹³³⁸.

¹³³¹ Si pensi alla cooperazione su questioni di istruzione, pari opportunità, tutela dell'ambiente, sviluppo economico locale, ecc.

¹³³² Non è un caso se il nuovo art. 1 della L. 125/2014 dichiara che il fondamento costituzionale delle politiche di cooperazione internazionale, tra cui anche quella decentrata, è dato proprio dall'art. 11 Cost.

¹³³³ Tra le disposizioni internazionali di indirizzo sulla cooperazione allo sviluppo si veda tutto il percorso fatto dalla Comunità internazionale sugli Obiettivi del Millennio, arrivati a una fase di riformulazione. Su questo cfr. *Introduzione* par. 1.

¹³³⁴ Su cui cfr. *supra* Parte I cap. 6 par. 3.1.3.

¹³³⁵ Abruzzo: L.R. 105/1989; L.R. 53/1995; Basilicata: L.R. 26/1996; Calabria: L.R. 4/2007; Provincia Autonoma di Bolzano: L.P. 5/1991; Emilia Romagna: L.R. 12/2002; Friuli Venezia Giulia: L.R. 19/2000; Liguria: L.R. 28/1998; Lazio: L.R. 19/2000; Lombardia: L.R. 20/89; Marche: L.R. 9/2002; Molise: L.R. 23/1997; Piemonte: L.R. 67/1995; Puglia: L.R. 20/2003 Sardegna: L.R. 19/1996; Toscana: L.R. 17/1999; Provincia Autonoma di Trento: L.P. 10/1998; Umbria: L.R. 26/1999; Valle d'Aosta: L.R. 44/1990; Veneto: L.R. 55/1999.

¹³³⁶ Cfr. *supra* Parte I cap. 6 par. 3.1.3.

¹³³⁷ *Legge 11 agosto 2014 n. 125. Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*. Per l'attività di rilievo internazionale degli Enti locali cfr.: Art. 272 del D.Lgs. 267/2000 *Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali* («1. L'Anci e l'Upi possono essere individuate quali soggetti idonei a realizzare programmi del Ministero degli affari esteri relativi alla cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo, di cui alla legge 26 febbraio 1987, n. 49, e successive modificazioni, nonché ai relativi regolamenti di esecuzione. A tal fine il competente ufficio del Ministero degli affari esteri è autorizzata a stipulare apposite convenzioni che prevedano uno stanziamento globale da utilizzare per iniziative di cooperazione da attuarsi anche da parte dei singoli associati. 2. I comuni e le province possono destinare un importo non superiore allo 0.80 per cento della somma dei primi tre titoli delle entrate correnti dei propri bilanci di previsione per sostenere programmi di cooperazione allo sviluppo ed interventi di solidarietà internazionale») e l'art. 6 co. 7 della Legge 131 del 2003 *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3* («Resta fermo che i Comuni, le Province e le Città metropolitane continuano a svolgere attività di mero rilievo internazionale nelle materie loro attribuite, secondo l'ordinamento vigente, comunicando alle Regioni competenti ed alle amministrazioni di cui al comma 2 ogni iniziativa»). Sulla cooperazione decentrata degli Enti locali sia consentito rinviare a M. BOTTIGLIERI, *La cooperazione internazionale nel sistema delle autonomie locali* in "Orientamenti Sociali Sardi" 2/2012, 62-82 e M. Bottiglieri, *La Città di Torino tra cooperazione decentrata italiana ed europea* in M. BARADELLO - M. BOTTIGLIERI - S. CHICCO (a cura di), *Le città e la cooperazione decentrata: il caso del progetto europeo Mirando al Mondo*, Roma, 2012, pp. 113-146 (anche in www.comune.torino.it/cooperazioneinternazionale).

¹³³⁸ Si pensi al *Programma regionale di sicurezza alimentare e lotta alla povertà in Africa sub-sahariana* della Regione Piemonte, l'ultimo dei quali risulta essere stato approvato con D.G.R. n. 2-12377 del 26 ottobre 2009 («*Direttive triennali per la definizione del Programma regionale di sicurezza alimentare e lotta alla povertà in Africa sub-sahariana*»).

Attraverso la cooperazione decentrata, infatti, sono stati realizzati scambi e progetti tesi a promuovere o rafforzare anche nelle città e nei governi locali dei PvS politiche locali e servizi pubblici che attuano il *diritto al cibo adeguato*. Il che, a partire dal livello locale, costituisce un obiettivo e una priorità ben presente anche a livello onusiano¹³³⁹.

Va peraltro evidenziato che la recente *L. 11 agosto 2014, n. 125 - Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo* individua tra i suoi obiettivi sia la lotta alla povertà, che la promozione dei diritti umani che l'intervento umanitario¹³⁴⁰. Questi tre elementi, nel loro combinato disposto, consentono di affermare che uno dei primi obiettivi dell'azione di cooperazione internazionale dell'Italia nel mondo sia anche la promozione del diritto umano al cibo adeguato come strumento per lottare contro la povertà, sia nei Paesi stabilizzati, sia nei teatri di guerra che in contesti che richiedono un intervento umanitario.

L'art. 11 Cost. viene a costituire quindi la norma costituzionale su cui si fonda sia il diritto al cibo in tempo di guerra che il diritto al cibo in tempo di pace, in particolare quello promosso attraverso quella particolare interpretazione di "pace positiva" costituita dalla cooperazione decentrata; sia quando è finalizzata a evitare i dislivelli socio economici tra i diversi popoli del pianeta, ma soprattutto quando orientata a rimuovere le cause che impediscono pari opportunità di accesso al cibo adeguato.

4.8. L'affamato come soggetto di diritto. Il diritto al cibo adeguato del cittadino, dello straniero, del rifugiato e dell'avente diritto d'asilo

Prima di concludere il paragrafo dedicato a riscoprire tracce di diritto al cibo nei principi fondamentali della Carta costituzionale, si ritiene opportuno un'ultima riflessione sul destinatario di questo diritto. E infatti, affinché sia assicurato l'effettivo riconoscimento, rispetto, garanzia e giustiziabilità di un diritto fondamentale, occorre quantomeno che questo vada riferito ad un soggetto¹³⁴¹. Rinviando alla fine del capitolo otto la riflessione sull'esistenza o meno di un soggetto del diritto al cibo costituzionalmente tutelato, si intende in questa sede verificare quali siano i soggetti che possono godere di quelle dimensioni del diritto al cibo adeguato riconosciute indirettamente dalla Costituzione per il tramite di altri diritti fondamentali attuale oggetto di esame quali possano essere le condizioni che incidono sul godimento di questo diritto.

È pacifico che i *cittadini* siano destinatari della tutela dei diritti inviolabili, come quello al cibo adeguato nelle sue diverse dimensioni.

Possano limitare il godimento dei diritti fondamentali alcune condizioni personali¹³⁴².

¹³³⁹ Cfr. J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, cit., 89-90. Cfr. *supra* p. 1 del cap. 1.

¹³⁴⁰ Art. 1: «La cooperazione allo sviluppo, nel riconoscere la centralità della persona umana, nella sua dimensione individuale e comunitaria, persegue, in conformità coi programmi e con le strategie internazionali definiti dalle Nazioni Unite, dalle altre organizzazioni internazionali e dall'Unione europea, gli obiettivi fondamentali volti a: a) sradicare la povertà e ridurre le disuguaglianze, migliorare le condizioni di vita delle popolazioni e promuovere uno sviluppo sostenibile; b) tutelare e affermare i diritti umani, la dignità dell'individuo, l'uguaglianza di genere, le pari opportunità e i principi di democrazia e dello Stato di diritto; c) prevenire i conflitti, sostenere i processi di pacificazione, di riconciliazione, di stabilizzazione post-conflitto, di consolidamento e rafforzamento delle istituzioni democratiche. L'aiuto umanitario è attuato secondo i principi del diritto internazionale in materia, in particolare quelli di imparzialità, neutralità e non discriminazione, e mira a fornire assistenza, soccorso e protezione alle popolazioni di Paesi in via di sviluppo, vittime di catastrofi. L'Italia promuove l'educazione, la sensibilizzazione e la partecipazione di tutti i cittadini alla solidarietà internazionale, alla cooperazione internazionale e allo sviluppo sostenibile».

¹³⁴¹ Questa provocazione, in riferimento al diritto al cibo, è stata posta da BUONOMO V., *Introduzione alla parte II Diritto al cibo, cibo e diritti*, cit., sulla base dell'insegnamento di Rolando Quadri, rinvenibile e desumibile da varie sue opere e il cui senso può trovarsi nel Corso tenuto all'Accademia dell'Aja nel 1964 che riprende alcuni passaggi del celebre scritto R. QUADRI, *La sudditanza nel diritto internazionale*, Padova, Cedam, 1935.

¹³⁴² La dottrina, premettendo che sono solo i limiti ad essere tassativi, mentre le norme che consacrano diritti godono della *presunzione della massima espansione* della loro efficacia, ha individuato alcuni possibili limiti dei diritti

Un primo ordine di condizioni che incidono sul godimento dei diritti è legato alla capacità giuridica: a differenza dei diritti patrimoniali per i quali è possibile esercitare un diritto tramite un rappresentante, la maggior parte dei diritti fondamentali, configurandosi per lo più come diritti personalissimi, sono inidonei a essere trasferiti quanto ad essere esercitati da altri¹³⁴³. Pertanto per questi sarebbe necessaria almeno una capacità naturale di compiere gli atti in cui tali diritti si estrinsecano: un limite oggettivo, in tal senso, sarebbe costituito dall'età o da situazioni di soggezione speciale (come nel caso dei militari, dei detenuti o di malati ricoverati in strutture ospedaliere). In realtà per il diritto al cibo tale condizionamento non sembra applicabile, atteso che tale diritto è riconosciuto in modo rafforzato a coloro che sono più vulnerabili, come i neonati e i malati terminali¹³⁴⁴. Possono invece condizionare il libero accesso al cibo ragioni connesse a limitata capacità, fondata ad esempio su ragioni di sanità pubblica: si pensi al divieto ai minori di età di consumare bevande alcoliche o quello che impedisce ai figli di sieropositive di essere allattati al seno¹³⁴⁵.

Condizionano l'esercizio di accedere a un cibo adeguato particolari ragioni di sicurezza pubblica, sanità e incolumità pubblica¹³⁴⁶: si pensi ai casi in cui nello stesso interesse della collettività, oltre che dei singoli individui, i provvedimenti dell'autorità impediscano la circolazione o ritirino dal commercio prodotti alimentari ritenuti altamente nocivi per la salute umana (come è avvenuto nel caso della c.d. mucca pazza)¹³⁴⁷. I limiti di *ordine pubblico* rilevanti per il diritto al cibo sono connessi alla libertà economica di vendere o la libertà personale di consumare bevande alcoliche in prossimità e durante manifestazioni sportive in uno stadio.

Un altro limite generale posto al godimento dei diritti è dato dallo Stato di guerra che normalmente produce compressioni, anche assai gravi, dei diritti fondamentali, come evidenziato dalla previsione dell'art. 78¹³⁴⁸. Ma anche questo limite non è applicabile al godimento del diritto al cibo adeguato, come dimostrano i numerosi trattati internazionali che vietano di affamare la popolazione civile in tempo di guerra e la consuetudine dell'ingerenza umanitaria che qualifica la fame dei civili come uno dei presupposti richiesti per l'intervento umanitario anche militarizzato¹³⁴⁹. Sulla base della stessa *ratio*, deve ritenersi che il diritto al cibo non sia comprimibile, e comunque non annullabile con provvedimenti dell'autorità, neanche in talune situazioni di emergenza come lo stato di assedio, lo stato di pericolo pubblico o ragioni di ordine pubblico.

Ma oltre i cittadini italiani vi sono ulteriori soggetti che possono godere dei diritti fondamentali tutelati dalla costituzione, incluso quelli che proteggono alcune dimensioni proprie del diritto al cibo adeguato?

Una questione assodata è che a godere di questi diritti possa essere anche lo *straniero cittadino dell'Unione europea*, secondo quanto previsto dalle disposizioni in materia di cittadinanza europea definite dai Trattati¹³⁵⁰.

fondamentali che ci limiteremo ad elencare verificando se essi sono applicabili anche al diritto al cibo adeguato. Così P. CARETTI, *op.cit.*, pp. 108-109.

¹³⁴³ Su questo aspetto cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, I, Padova, Cedam, 1992.

¹³⁴⁴ Cfr. *supra* Parte I, Cap. 3 par. 2

¹³⁴⁵ Sulla giurisprudenza costituzionale che afferma il diritto di allattarsi con latte artificiale onde evitare il contagio cfr. *infra* cap. 9 par. 1.2.2.

¹³⁴⁶ Cfr. su questi aspetti . P. CARETTI, *op.cit.*, pp. 115-118.

¹³⁴⁷ Sulle specifiche procedure di allarme rapido cfr. *supra* Parte I cap. 6 par. 3

¹³⁴⁸ Cfr. P. CARETTI, *op.cit.*, pp. 108-109.

¹³⁴⁹ Per le Convenzioni di Ginevra cfr. *supra* Parte cap. 3 par. 3. Per il rapporto tra intervento umanitario e art. 11 cfr. *supra* paragrafo precedente di questo capitolo.

¹³⁵⁰ Cfr. art. 8 TUE; per un primo approfondimento delle implicazioni che ha la cittadinanza europea sul godimento dei diritti fondamentali costituzionali cfr. P. CARETTI, *op.cit.*, pp. 100-102.

Circa gli *stranieri non comunitari* (art. 10.2.), la Corte costituzionale, ravvisando che sussista una distinzione tra cittadini e non cittadini nel godimento dei diritti inviolabile, ha individuato nel “nucleo irriducibile” di ciascun diritto la parte riconosciuta a tutti mentre l’altra parte della tutela, quella meno “fondamentale”, può essere discrezionalmente attribuita dal legislatore ai soli cittadini. Il criterio guida per tracciare tale linea di confine dovrebbe essere quello della *ragionevolezza*; pertanto l’individuazione di situazioni giuridiche tutelabili nei confronti di tutti dovrebbe essere frutto della scelta discrezionale del legislatore che tenga conto delle situazioni di fatto¹³⁵¹; scelta che dunque non deve risultare manifestamente irragionevole¹³⁵². Per via giurisprudenziale la Corte ha così riconosciuto agli stranieri pressoché tutti i diritti costituzionali: dal diritto alla salute a quello alla vita, dal diritto alla libertà personale alla libertà di manifestazione del pensiero, dalla libertà di associazione e riunione alla libertà religiosa, dalla libertà di istruzione ai diritti di famiglia¹³⁵³. Salvi i diritti politici, per i quali, peraltro, erano state previste possibili estensioni in specie per quel che riguarda la partecipazione alla vita politica locale¹³⁵⁴, gli stranieri regolarmente soggiornanti godono di tutti i diritti fondamentali e pertanto anche del diritto al cibo, così come si manifesta nei modi finora individuati.

Anche gli *stranieri non regolarmente soggiornanti* si sono visti riconoscere un’ampia gamma di diritti fondamentali considerati irrinunciabili, come ad esempio quello alla salute¹³⁵⁵. Tale riconoscimento porta a ritenere che un altro diritto di base, come quello al cibo adeguato, possa essere riconosciuto in modo analogo. Poiché la disposizione costituzionale afferma esplicitamente che la legge che regola la condizione dello straniero deve esser conforme ai Trattati internazionali, una legge che regolasse i diritti degli stranieri in modo non conforme a tali Trattati risulterebbe costituzionalmente illegittima. Da qui la necessità di una lettura adeguatrice della legislazione vigente alla luce anche dei trattati internazionali che tutelano il diritto al cibo adeguato¹³⁵⁶.

Una disciplina diversa da quella applicata agli stranieri va riservata ai *rifugiati politici*¹³⁵⁷. Tale *status* è riconosciuto ai cittadini stranieri che hanno fondato timore di essere perseguiti nel loro paese per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o politico. A tal proposito si ricorda quanto già evidenziato dalla dottrina, e cioè che l’ordinamento internazionale (e pertanto anche l’ordinamento italiano che lo richiama e lo recepisce) non tutela in modo esplicito la categoria dei “rifugiati per la fame” definiti come «coloro che non emigrano volontariamente ma perché in stato di necessità: in questo senso si tratta di persone che versano in situazione completamente diversa da coloro che emigrano per ragioni economiche, ma volontariamente, per migliorare le loro condizioni di vita»¹³⁵⁸.

¹³⁵¹ Si veda Cort. Cost. 62/1994.

¹³⁵² Si veda in tal senso Cort. Cost. 62/1994.

¹³⁵³ Cfr. Cort. cost. 85/1965, 14/1973, 54/1979, 258/1982, 199/1986, 336/1991, 105/2001, 252/2001, 198/2003, 148/2008, 299/2010.

¹³⁵⁴ Cfr. art. 9.2. L. 286/1998.

¹³⁵⁵ Cfr. Cort. cost. 269/2010; per un commento cfr. tra gli altri D. MORANA, *Titolari di diritti, anche se irregolari: politiche regionali di integrazione sociale e diritto alla salute degli immigrati (note minime a Corte cost., sent. n. 269 del 2010)*, in “Giurisprudenza costituzionale” n. 4/2010, pp. 3238-3251.

¹³⁵⁶ Su tali trattati cfr. *supra* Parte I cap. 3.

¹³⁵⁷ Ad essi si applica il dl. 251/2007 per i profili sostanziali e il d.lgs. 25/2008 per quelli processuali mentre agli stranieri tout court si applica la l. 189/2000.

¹³⁵⁸ Così J. ZIEGLER - C. GOLAY - C. MAHON - S.A. WAY, *The Fight for the Right to Food*, cit. p. 66. Allo stato attuale della tutela, i rifugiati per fame non hanno alcun diritto, nemmeno quello di c.d. *refoulement* in base al quale «nessuno Stato contraente potrà espellere o respingere (*refouler*) - in nessun modo - un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche» (art. 33 *Convenzione sullo status dei rifugiati*); mentre invece coloro che fuggono da situazioni di carestia grave per evitare i rischi di gravi violazioni del diritto di essere liberi dalla fame dovrebbero godere dello stesso trattamento. Cfr. su questo aspetto *supra* cap. 3.

I rifugiati possono godere di tutti i diritti fondamentali che la giurisprudenza costituzionale ha già riconosciuto agli stranieri. Essi, possono godere del *diritto al cibo adeguato* e tale affermazione si basa, *a contrario*, su una reprimenda già effettuata in sede internazionale quando, in una delle Relazioni effettuata sull'Italia nell'ambito della Revisione universale sono state espresse preoccupazioni per le «notizie sulle condizioni di detenzione del centro di Lampedusa che erano insoddisfacenti in termini di sovraffollamento, igiene, cibo e cure mediche, e che alcuni immigrati avevano subito maltrattamenti»¹³⁵⁹.

Un'ultima riflessione va fatta sui *richiedenti il diritto d'asilo* (art. 10.4 Cost.) che sono in uno *status* differente anche da quello di rifugiato, rispetto al quale potrebbero godere solo del diritto di ingresso nel Paese e non delle prerogative che, in base al trattato di Ginevra, sono riservate al rifugiato. In realtà la legge¹³⁶⁰, che dopo oltre 50 anni ha finalmente disciplinato questo diritto, estende la protezione riservata ai rifugiati anche ai richiedenti il diritto d'asilo che avessero bisogno di una protezione sussidiaria. Pertanto se agli aventi diritto d'asilo sono riconosciuti quel nucleo minimo di diritti che non sono loro riconosciuti nei Paesi di provenienza (diritto di riunione, diritti sindacali, diritto al lavoro, libertà di pensiero)¹³⁶¹, si può ritenere, che a questi possa essere affiancato anche il diritto al cibo.

5. Il diritto al cibo adeguato nei “Rapporti civili”: il cibo come libertà inviolabile.

Nelle fonti internazionali, il diritto al cibo è spesso ascrivito ai diritti sociali, anche se di fatto sono numerose le dimensioni ad esso legate che costituiscono aspetti di diritti tradizionalmente inquadrati tra quelli di prima generazione¹³⁶². Ecco perché in questo paragrafo si intendono esaminare le disposizioni costituzionali attinenti ai «rapporti civili» per verificare quali disposizioni tutelano indirettamente il diritto al cibo adeguato o sue specifiche dimensioni.

5.1. Il diritto inviolabile di autodeterminarsi nell'esercizio del diritto al cibo e il dovere di rispettare il diritto al cibo di chi i trova in stato di soggezione

L'art. 13 Cost., che tutela la libertà personale di ogni individuo, ha implicazioni rilevanti anche rispetto al diritto al cibo, potendo costituire la base giuridica su cui configurare quel diritto di accedere liberamente al cibo che le carte internazionali e alcune costituzioni già tutelano in modo diretto¹³⁶³.

Per libertà personale¹³⁶⁴, infatti, oltre che libertà dagli arresti¹³⁶⁵, si può intendere una generale "autonomia e disponibilità della persona" alla quale, oltre la libertà fisica, è riconducibile anche quella morale¹³⁶⁶, che si considera lesa da qualunque coercizione che offenda la dignità della

¹³⁵⁹ Cfr. *supra* cap. 3 par. 2.7; stessa reprimenda è stata rivolta all'Italia dal Comitato europeo su cui cfr. *supra* cap. 6 par. 2.

¹³⁶⁰ L. 189/2002, la c.d. Bossi-Fini. La giurisprudenza tuttavia, anche prima di tale legge, aveva qualificato come diritto soggettivo quello riconosciuto al rifugiato sulla base dell'art. 10.4.

¹³⁶¹ Cort. cost. 11/1968.

¹³⁶² Cfr. in tal senso *supra* Parte 1 cap. 6 par. 2.

¹³⁶³ Cfr. *supra* Parte I, cap. 3 e cap. 4.

¹³⁶⁴ Per una sintesi delle diverse tesi interpretative dell'art. 13 cfr. anche P. CARETTI, *op.cit.*, 237-242, C. MAINARDIS, *Art. 13*, in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione* cit., pp. 101-114, in particolare p. 102, M. Ruotolo, *Art. 13* in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, cit., pp. 321-341, in particolare p. 323-325.

¹³⁶⁵ Il principio di *habeas corpus* è il contenuto storicamente portante di questa libertà. Si veda tra le altre Cort. cost. 2/1956, 45/1960, 13/1972, 99/1980, 47/1990, 194/1996, 105/2001.

¹³⁶⁶ Cfr. Cort. cost. 30/1962.

medesima, comportandone la degradazione giuridica¹³⁶⁷. È nell'ambito della "libertà situazione"¹³⁶⁸ che sembra possa essere inquadrata la libertà dell'individuo di potersi autodeterminare nelle scelte alimentari, in considerazione di ragioni etiche o culturali e il corrispondente dovere dello Stato di non violarla né in via diretta né in via indiretta¹³⁶⁹.

Questa libertà di autodeterminazione nelle scelte alimentari è oggi meglio conosciuta con il concetto di "nuovi stili di vita", comunemente intesi come quegli "strumenti che la gente comune ha nelle proprie mani per poter cambiare la vita quotidiana e anche per poter influire sui cambiamenti strutturali che devono accadere mediante le scelte dei responsabili della realtà politica e socio-economica"¹³⁷⁰. Attraverso di essi si mira a costruire un nuovo rapporto con le cose (nel caso di specie il cibo), con le persone (nel caso di specie i produttori e i consumatori di cibo), con la natura (in questo caso l'habitat naturale in cui il cibo è prodotto) con la mondialità (le culture del cibo "altre"). In altri termini, tramite i nuovi stili di vita si può far emergere il potenziale che ha ogni persona, come singolo o nelle formazioni sociali, di poter cambiare anche gli assetti economico-politici globali mediante azioni e scelte quotidiane personali e locali. Gli stili di vita hanno ad oggetto molte cose: tra queste ha un ruolo centrale una nuova visione del consumo di cibo che concerne non solo la tipologia di bene consumato (cibo biologico, a km zero o proveniente da commercio equo e solidale) ma riguarda anche i modelli di produzione (o co-produzione) e quelli di distribuzione. Con riguardo al consumo di derrate alimentari, costituiscono uno strumento interessante di realizzazione di nuovi stili di vita i c.d. GAS (Gruppo di acquisto solidale) e le c.d. RES (Reti locali di economia solidale)¹³⁷¹.

Va precisato che l'accezione "nuovi stili di vita" così intesa differisce parzialmente dall'accezione di "stile di vita che favorisce la salute"¹³⁷² coniato dall'OMS e che è normalmente utilizzato da coloro che operano nel campo sanitario: in quest'ultimo caso, infatti, lo stile di vita sano è condizione necessaria per prevenire patologie alimentari mentre gli stili di vita alimentari costituiscono una possibile scelta tra più opzioni di consumo tutte salutisticamente equipollenti.

¹³⁶⁷ Si veda Cort. Cost. 210/1995.

¹³⁶⁸ Su cui cfr. G. AMATO, *Commento all'art. 13 Cost.* in *Comm. Cost.*, Bologna-Roma 1977, Zanichelli-II foro italiano, 1-53 che la definisce come quella «in cui la garanzia copre tutte le indefinibili facoltà che si possono esercitare in quanto ci si trovi in una situazione di libertà» (così a p.2). E' la stessa Costituzione che precisa una serie di situazioni che insieme concorrono a costituire il nucleo forte di questa libertà, ciò non significa che esse esauriscono l'ambito applicativo della garanzia costituzionale o che non vadano valutate alla luce del complesso di elementi (quali prassi giudiziarie e amministrative) che caratterizzano l'attuale disciplina del settore. Su questo cfr. P. CARETTI, *op. cit.*, pp. 240-241.

¹³⁶⁹ Sul diritto di consumare cibo secondo le proprie scelte culturali e sul temperamento tra questo diritto e la libertà di iniziativa economica cfr. meglio *infra* cap. 9 par. 2.1.

¹³⁷⁰ Per questa definizione cfr. nuovistilidivita.padova.org.

¹³⁷¹ I GAS sono stati riconosciuti dai co. 266-268 dell'art. 1 L. 244/2007 (L. Finanziaria per il 2008). Per una descrizione delle dinamiche e del *modus operandi* di questi soggetti in campo economico cfr. *infra* par. 2.1 del cap. 9.

¹³⁷² La definizione rinvenibile nel *Glossario O.M.S. della Promozione della Salute* (il glossario, pubblicato nel 1988 dall'OMS è stata pubblicata nel 2012 in versione italiana dal Centro Regionale di Documentazione per la Promozione della Salute, DoRS, sul sito <http://apps.who.int>) è la seguente: «Stile di vita (stili di vita che favoriscono la salute) (*Lifestyle – lifestyles conducive to health*) Lo stile di vita è un modo di vivere basato su modelli di comportamento identificabili, che sono determinati dall'interazione tra le caratteristiche personali dell'individuo, le interazioni sociali e le condizioni di vita socio-economiche e ambientali. Questi modelli di comportamento sono continuamente interpretati e messi alla prova in diverse situazioni sociali e pertanto non sono fissi, ma soggetti al cambiamento. Gli stili di vita individuali, caratterizzati da modelli di comportamento identificabili, possono avere un profondo effetto sulla salute di un individuo o su quella degli altri. Se per migliorare la salute occorre rendere gli individui in grado di modificare i propri stili di vita, occorre agire non solo sulle condizioni individuali ma anche su quelle sociali e di vita, che interagiscono per produrre e mantenere questi modelli di comportamento. Tuttavia è importante riconoscere che non esiste uno stile di vita "ottimale" da prescrivere a tutti: la cultura, il reddito, la struttura familiare, l'età, le abilità fisiche, l'ambiente domestico e quello lavorativo rendono certi modi di vivere e certe condizioni di vita più attraenti, attuabili e appropriate».

Si pone il problema di come qualificare questa libertà di autodeterminazione alimentare o libertà di scegliere il proprio stile di vita nel settore alimentare. Non tutti ascrivono tali scelte al diritto di libertà personale all'autodeterminazione alimentare, come si propone in questa sede, ma talora esse vengono inquadrare all'interno della libertà religiosa (laddove le abitudini alimentari sono collegate a un particolare culto), tal'altra nell'ambito dei "diritti culturali" della persona, che nel nostro ordinamento non sono protetti né come diritto fondamentale né come bene comune, ma come «consuetudine con il limite della Costituzione e della legge penale»¹³⁷³ oppure come «situazione giuridicamente protetta per via riflessa»¹³⁷⁴.

A prescindere dalle diverse tesi prospettabili in materia di qualificazione, resta il dato di fatto che, a fronte di questa libertà o posizione giuridica soggettiva individuale in materia di scelte alimentari, è ascrivibile a un corrispondente dovere della Repubblica, in tutte le sue articolazioni, di rispettarla, proteggerla e renderla effettiva. Vi è in particolare:

1) l'obbligo *negativo* di "rispettare" la libertà di autodeterminarsi in materia di diritto al cibo che impone allo Stato di astenersi da comportamenti che ne possono limitare l'esercizio o che comportino misure regressive della realizzazione di questo diritto;

2) l'obbligo di "proteggere" tale libertà di autodeterminazione alimentare, mediante la definizione di un assetto legislativo, amministrativo e giudiziario appropriato, attraverso il quale lo Stato possa intervenire allorché i privati neghino alle persone di realizzare tale diritto.

Se queste due prime posizioni giuridiche sono riconducibili alla categoria delle libertà è invece ascrivibile ai diritti sociali l'obbligo di "soddisfare pienamente, rendere effettivo "la libertà di autodeterminarsi in materia di scelte alimentari, il quale richiede che lo Stato faciliti, con azioni positive, e nei limiti delle risorse disponibili, l'accesso a un cibo adeguato alle proprie scelte culturali o religiose anche, e in particolare nei casi dei servizi pubblici da esso gestiti come quelli di ristorazione collettiva pubblica (ospedaliera, carceraria o scolastica)¹³⁷⁵.

In questa accezione di libertà di scegliere la propria alimentazione, si pone l'accento sulla libertà di ciascuno di potersi alimentare secondo le proprie convinzioni personali e culturali, sia in quanto singolo, sia nelle formazioni sociali¹³⁷⁶ e sia, laddove possibile, in ogni altro servizio di fornitura alimentare reso dallo Stato.

Questa libertà di autodeterminare il proprio stile di vita nutrizionale è garantita, anche se passibile di limiti, nei casi in cui l'individuo si trova in stato di soggezione. Nei paragrafi che

¹³⁷³ Così I. RUGGIU (ne *Il giudice antropologo*, Milano, FrancoAngeli, 2012, 63). Sui limiti della legge penale cfr. meglio *supra*, questo capitolo, par. 5.6. Sui diritti culturali in materia alimentare cfr. meglio *supra*, questo capitolo, par. 4.5.

¹³⁷⁴ Così. G. SGUEO, *Profili giuridici di alimentazione vegetariana*, 26/03/2009 in www.diritto.it, il quale, a proposito del vegetarianismo, qualifica la scelta di seguire una dieta vegetariana né in termini di diritto né di libertà ma come «situazione giuridicamente protetta per via riflessa», ravvisando «numerose circostanze in cui i poteri pubblici sono tenuti a rispettare le scelte individuali, tra cui quelle relative all'alimentazione».

¹³⁷⁵ La libertà di autodeterminazione in materia alimentare è elemento di cui tengono conto, ad esempio, le *Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione ospedaliera e assistenziale*, in www.salute.gov.it (ma cfr. anche disposizioni regionali come nell'art. 2 della Regione Lazio L.R. 06 Aprile 2009, n. 10 *Disposizioni in materia di alimentazione consapevole e di qualità nei servizi di ristorazione collettiva per minori*) e le *Linee guida nazionali per la ristorazione scolastica*, 2010, 11-14, in www.salute.gov.it. In tale documento si legge che, al fine di adottare la prospettiva interculturale anche nel servizio di ristorazione scolastica, si può tener conto delle ragioni etico-religiose o culturali. Numerose sono le realtà italiane che, anche sulla base di questi indirizzi, accanto alle diete speciali dovute a ragioni di salute (come celiachia, allergie, intolleranze), propongono menù differenziati per studenti che seguono regole alimentari religiose o culturali. Si veda ad esempio la *Carta dei servizi* della ristorazione scolastica delle scuole del Comune di Torino (www.comune.torino.it), del Comune di Bologna (www.seribo.it/carta-servizi), del Comune di Milano (www.milanoristorazione.it) e le *Linee guida sulla erogazione diete* di quello di Genova (www.comune.genova.it). Su questo aspetto cfr. anche *infra* cap. 9 par. 2.1. e Parte III cap. 12.

¹³⁷⁶ In materia di autodeterminazione della libertà di scegliere i consumi alimentari è di rilievo l'esperienza dei c.d. GAS, i Gruppi di acquisto solidale su cui cfr. *infra* par. 5.1. di questo capitolo e par. 2.1. del capitolo 8.

seguono si verificherà in che modo tale libertà è garantita nelle situazioni di detenzione e nei casi di soggezione ospedaliera.

5.1.1. Il diritto al cibo dei detenuti: dal cibo insufficiente al cibo che tortura

Rispetto al nucleo forte della libertà personale, il diritto al cibo rileva in particolar modo nelle situazioni in cui tale libertà è limitata, seppur con le garanzie previste dalla Costituzione¹³⁷⁷. I soggetti che infatti ne sono privati e sono sottoposti a particolari forme di soggezione, sia nell'ambito della detenzione¹³⁷⁸, sia negli altri casi di soggezione speciale¹³⁷⁹, pur vedendosi limitati in numerosi diritti e libertà, non per questo vanno privati del godimento al diritto al cibo adeguato. Le disposizioni che tutelano il diritto ad essere alimentati in modo adeguato, infatti, che non risultano comprimibili neanche in tempo di guerra¹³⁸⁰, non sono soggette a deroghe neanche quando la libertà personale è limitata in modo pieno, come negli istituti carcerari, o in modo limitato come negli altri casi di "soggezione speciale".

Rispetto al regime di detenzione carceraria la tutela del diritto al cibo adeguato è assicurata in modo esplicito dalla legge, che stabilisce che «ai detenuti e agli internati è assicurata un'alimentazione sana e sufficiente, adeguata all'età, al sesso, allo stato di salute, al lavoro, alla stagione, al clima»¹³⁸¹. Il diritto al cibo degli internati è assicurato anche nel caso di regime di sorveglianza particolare¹³⁸².

Questo dovere di nutrire detenuti e internati è assicurato attraverso due servizi: il vitto e il sopravvitto¹³⁸³. Il vitto è finalizzato a garantire un adeguato accesso al cibo. Il sopravvitto consente

¹³⁷⁷ L'art. 13 Cost. prevede una doppia riserva: di legge, che determina i casi di libertà personale, e di giurisdizione attesa la necessaria motivazione dell'atto giudiziario che la dispone.

¹³⁷⁸ Ovvero la materiale disponibilità fisica di una persona (trattenuta contro la sua volontà) per l'autorità carceraria o per l'autorità giudiziaria, a qualsiasi titolo, cioè sia di fermo di polizia, arresto, custodia cautelare, reclusione o ergastolo.

¹³⁷⁹ Si pensi ai casi come la soggezione negli ospedali o nelle caserme su cui *cfr. infra* par. 5.1.2. e 5.1.3.

¹³⁸⁰ *Cfr. supra* par. 4.7.

¹³⁸¹ Tale disposizione, che va inquadrata all'interno all'art. 27 c. 3 Cost. («Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità»), rimanda ad altri ordinamenti in cui si riconosce ai detenuti "il diritto al cibo adeguato" con fonte costituzionale (*Cfr.* l'art. 35 della Costituzione sudafricana *supra* Parte I cap. 5 par. 2) o quelle internazionali di Patti e convenzioni (*cfr. supra* Parte I cap. 3 par. 2). Art. 9 della L. 26 luglio 1975, n. 354. *Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà.*

¹³⁸² Detto regime, introdotto con L. 663/986. *Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà* ha introdotto nella L. 354/1975 un'apposita disciplina di cui riportiamo quella in materia di cibo, prevista all'art. Art. 14-quater (Contenuti del regime di sorveglianza particolare): «1. Il regime di sorveglianza particolare comporta le restrizioni strettamente necessarie per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, all'esercizio dei diritti dei detenuti e degli internati e alle regole di trattamento previste dall'ordinamento penitenziario. (...) 3. Le restrizioni di cui ai commi precedenti sono motivatamente stabilite nel provvedimento che dispone il regime di sorveglianza particolare. 4. In ogni caso le restrizioni non possono riguardare: l'igiene e le esigenze della salute; il vitto; il vestiario ed il corredo; il possesso, l'acquisto e la ricezione di generi ed oggetti permessi dal regolamento interno, nei limiti in cui ciò non comporta pericolo per la sicurezza; la lettura di libri e periodici; le pratiche di culto; l'uso di apparecchi radio del tipo consentito; la permanenza all'aperto per almeno due ore al giorno salvo quanto disposto dall'articolo 10; i colloqui con i difensori, nonché quelli con il coniuge, il convivente, i figli, i genitori, i fratelli.

¹³⁸³ Art. 9 della L. 26 luglio 1975, n. 354. «Il vitto e' somministrato, di regola, in locali all'uopo destinati. I detenuti e gli internati devono avere sempre a disposizione acqua potabile. La quantità e la qualità del vitto giornaliero sono determinate da apposite tabelle approvate con decreto ministeriale. Il servizio di vettovagliamento è di regola gestito direttamente dall'amministrazione penitenziaria. Una rappresentanza dei detenuti o degli internati, designata mensilmente per sorteggio, controlla l'applicazione delle tabelle e la preparazione del vitto. Ai detenuti e agli internati è consentito l'acquisto, a proprie spese, di generi alimentari e di conforto, entro i limiti fissati dal regolamento. La vendita dei generi alimentari o di conforto deve essere affidata di regola a *spacci* gestiti direttamente dall'amministrazione carceraria o da imprese che esercitano la vendita a prezzi controllati dall'autorità comunale. I prezzi non possono essere superiori a quelli comunemente praticati nel luogo in cui è sito l'istituto. La rappresentanza indicata nel precedente

ai detenuti di poter conservare le stesse abitudini delle persone libere, facendo sì che sia "nutrita" la loro dignità, prima che il loro corpo¹³⁸⁴. Entrambe le due forme di rifornimento alimentare dovrebbero essere erogate nel rispetto delle differenti diete religiose dei detenuti. Tale obiettivo è esplicitato dall'art. 11 del regolamento penitenziario DPR 230/2000 che prescrive: «Nella formulazione delle tabelle vittuarie si deve anche tenere conto, in quanto possibile, delle prescrizioni proprie delle diverse fedi religiose». Tale disposizione è ripresa, ma con formulazione più ampia, anche in riferimento alla detenzione minorile¹³⁸⁵.

Nonostante le garanzie legislative, sussistono profili di criticità amministrativa che rendono il cibo inadeguato da un punto di vista quantitativo e qualitativo

Dai rapporti dell'*Osservatorio sulle carceri per adulti*¹³⁸⁶, emergono ad esempio dati di inadeguatezza del vitto già in riferimento al profilo della disponibilità quantitativa di cibo sufficiente per tutti i detenuti. Come accennato, il cibo è disponibile se è in quantità e qualità sufficienti a soddisfare le esigenze alimentari degli individui¹³⁸⁷. Nel caso italiano, tale disponibilità sembra non essere sufficientemente garantita innanzitutto sotto l'aspetto quantitativo. Dal monitoraggio effettuato a riguardo, infatti, risulta che i fondi stanziati per la fornitura di vitto dal DAP (Dipartimento amministrazione penitenziaria) siano tarati per un numero di detenuti di gran lunga inferiore al quantitativo effettivo della popolazione carceraria¹³⁸⁸. L'indisponibilità quantitativa di cibo nelle carceri italiane è cosa diversa dalla inaccessibilità a un cibo accettabile dal punto di vista culturale e religioso. L'indisponibilità qualitativa di cibo sussiste laddove si neghi, ad esempio, a un detenuto mussulmano di cibarsi con carni macellate in modo accettabile per le regole alimentari proprie della sua religione o si vieti a un detenuto buddista di alimentarsi secondo una dieta vegetariana¹³⁸⁹.

comma, integrata da un delegato del direttore, scelto tra il personale civile dell'istituto, controlla qualità e prezzi dei generi venduti nell'istituto». Art. 9 della L. 26 luglio 1975, n. 354. *Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*.

¹³⁸⁴ Come descritti dall'art. 9 dell' Ordinamento penitenziario (L. 354/1975 e ss. Modifiche).

¹³⁸⁵ Cfr. art. 11 DPR 230/2000: «Ai minorenni vengono somministrati giornalmente quattro pasti opportunamente intervallati. 4. Le tabelle vittuarie, distinte in riferimento ai criteri di cui al primo comma dell'articolo 9 della legge, sono approvate con decreto ministeriale ai sensi del comma quarto dello stesso articolo, in conformita' del parere dell'Istituto superiore della nutrizione. Le tabelle vittuarie devono essere aggiornate almeno ogni cinque anni. Nella formulazione delle tabelle vittuarie si deve anche tenere conto, in quanto possibile, delle *prescrizioni proprie delle diverse fedi religiose*».

¹³⁸⁶ Associazione Antigone onlus per i diritti e le garanzie nel sistema penale è autorizzata dal Ministero della Giustizia a visitare 205 gli Istituti di pena italiani, redigendo un rapporto annuale sulle condizioni di detenzione in Italia. Cfr. a tal proposito i siti www.osservatorioantigone.it e www.associazioneantigone.it.

¹³⁸⁷ Cfr. *supra* Introduzione par. 3.1.

¹³⁸⁸ R. BARTOLOZZI, *Il pane e le rose*, in ASSOCIAZIONE ANTIGONE (a cura di), *Le prigionie malate. Ottavo rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione in Italia*, Roma, Edizioni dell'Asino, 2011, p. 116-120, in particolare p. 116 dove si evidenzia che pur essendo previsto un costo *da fame* per il vitto dei detenuti (nel 2011 era prevista la spesa giornaliera pro capite di euro 3,80 a detenuto che doveva comprendere colazione, pranzo e cena: se si pensa che nel 2013-2014 la tariffa piena di un solo pasto nelle mense scolastiche torinesi è di circa 7 euro a bambino, ... il divario è più che evidente). Il combinato disposto tra la somma stanziata dal DAP e il numero effettivo dei detenuti (superiore a quello previsto, dato il sovraffollamento delle carceri), fa ridurre ulteriormente tale cifra.

¹³⁸⁹ Su tali questioni, come già evidenziato *supra Parte I cap. 6 par. 2.1.* è intervenuta in modo ampio la Corte europea dei diritti umani che, sulla base dell'art. 9 della Carta (Libertà di pensiero, di coscienza e di religione) ha evidenziato che, anche sulla base della raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri, in particolare la raccomandazione (Rec 92006-2) sulle Regole penitenziarie europee, i prigionieri dovrebbero essere riforniti di cibo che tenga conto della loro religione (cfr. in tal senso il caso *Jakóbski contro Polonia* n. 18429/06 del 07/03/2011). Su questi aspetti cfr. M.C. MAFFEI, *The Right to "Special Food" under Art. 9 of the European Convention on Human Rights*, in *Diritti umani e diritti internazionali* 1/2012, pp. 101-125; cfr. anche a M. BOTTIGLIERI *Le autonomie locali sono tenute ad attuare il diritto al cibo adeguato dei cittadini europei? Commento a risoluzione assemblea parlamentare del Consiglio D'Europa n. 1957/2013 adottata il 3 ottobre 2013*, in *Opal* 4/2013, in *POLIS Working Papers* n. 213, pp. 60-87, in particolare pp. 65-68.

Con riguardo al sopravvitto, si prospettano invece profili di inadeguato godimento del diritto al cibo dei detenuti per questioni di accessibilità economica¹³⁹⁰. Dal monitoraggio effettuato a riguardo, infatti, i prezzi del sopravvitto risultano eccessivi, perché più alti di quelli praticati al di fuori della struttura carceraria o addirittura di quelli praticati all'interno della medesima ma riguardo ad altri soggetti che lavorano all'interno del carcere, in evidente contrasto a quanto prescritto dall'art. 9 della *Legge sull'Ordinamento carcerario*¹³⁹¹. Se si pensa, inoltre, alla funzione indiretta del sopravvitto, il quale consente ai detenuti di poter conservare le stesse abitudini alimentari delle persone libere, i prezzi economicamente inaccessibili rischiano di ledere il diritto al cibo adeguato dei detenuti perché si impedisce che sia "nutrita" la loro dignità di persona.

Il diritto al cibo dei detenuti non è adeguatamente protetto dallo Stato anche a causa di criticità che probabilmente sono a monte e che riguardano la fase di individuazione dei fornitori a cui sono affidati i servizi di vitto e sopravvitto. Sia la Corte dei conti¹³⁹² che l'AGCM¹³⁹³ hanno evidenziato, a

¹³⁹⁰ L'accessibilità *economica* degli alimenti implica che i costi finanziari personali o familiari connessi alla loro acquisizione, utili a garantire una dieta adeguata, dovrebbero essere a un livello tale che il raggiungimento e la soddisfazione di altri bisogni fondamentali (salute, istruzione, abitazione) non siano minacciati o compromessi e che il godimento del diritto al cibo adeguato *non interferisca con il godimento di altri diritti umani* (cfr. *supra* par. 1).

¹³⁹¹ Cfr. in tal senso R. BARTOLOZZI, *Il pane e le rose*, in ASSOCIAZIONE ANTIGONE (a cura di), *Le prigionie malate. Ottavo rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione in Italia*, Roma, Edizioni dell'Asino, 2011, p. 116-120, in particolare p. 119 che denunciano l'esosità dei prezzi di alcuni generi alimentari (messi a disposizione in marca unica), rispetto a quello di mercato praticati all'esterno, dei prodotti venduti in carcere nell'ambito del sopravvitto dei detenuti a fronte dei prezzi bassi praticati negli spacci per gli agenti, dove tutto costa di gran lunga meno che all'esterno.

¹³⁹² R. BARTOLOZZI, *Il pane e le rose*, in ASSOCIAZIONE ANTIGONE (a cura di), *Le prigionie malate*. cit., ha evidenziato l'anomalia di un servizio realizzato dalle stesse due ditte da circa il 1930, una delle quali tra l'altro passata di recente sotto il controllo di una Holding che gestirebbe il gioco d'azzardo in Italia, risultando la prima concessionaria italiana per il fatturato on line (*Ibidem* p. 118). Su questo aspetto è intervenuta la Corte dei conti in diverse pronunce delle sezioni regionali. Tra queste si segnala quella della Corte conti sez. reg controllo Calabria 223/2008 che basandosi sulla distinzione tra vitto e sopravvitto evidenzia come nel primo caso si tratti di appalto di servizi, per il quale possono dunque applicarsi i limiti previsti dall'art. 17.4 d.lgs 163/2006 (sulla secretazione di gare in considerazione della delicatezza del servizio stesso); nel caso di sopravvitto invece la fattispecie è piuttosto inquadrabile nella concessione di servizi (caratterizzata dal fatto che il concessionario assume i rischi di gestione dell'attività la cui redditività specifica è garantita dai corrispettivi dei detenuti) per la qual è applicabile altra normativa (in particolare l'art. 3 co. 12 e 30 d.lgs 163/2006).

¹³⁹³ L'Autorità garante per la concorrenza e il mercato, in una segnalazione del 2005 (n. AS302, reperibile sul sito AGCM.it in particolare su: AGCM-AS302), ha evidenziato "i profili di contrasto con i principi della concorrenza e del libero mercato contenuti nel bando di gara di appalto del servizio di fornitura alimentare ai detenuti dal 1° aprile 2005 al 31 dicembre 2007, realizzato dal Ministero della Giustizia per l'affidamento dei servizi di fornitura di pasti crudi giornalieri completi e del c.d. servizio di sopravvitto nei penitenziari" evidenziando che la deroga alla normativa comunitaria in essa invocata non era adeguatamente fondata e motivata. In particolare l'AGCM ha esplicitato quanto segue: « Nel caso in esame, l'interesse pubblico (sicurezza degli ambienti penitenziari) invocato per giustificare la disapplicazione delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture, pur ammettendone la concretezza e la specificità in merito all'oggetto del bando (servizio di fornitura alimentare ai detenuti), non risulta tuttavia necessariamente conseguibile attraverso due dei rigidi criteri selettivi stabiliti nel bando (previsione di rapporti analoghi nel triennio precedente con non meglio precisati enti pubblici e presenza sul territorio nazionale di sede e stabile organizzazione), apparendo piuttosto di per sé idoneo a tale scopo solo il terzo di tali criteri (accettazione dell'inderogabile condizione di doversi assoggettare a tutte le misure di sicurezza precauzionali speciali e generali disposte dall'Amministrazione). Riguardo, poi, alla suindicata, specifica previsione di vincolare la partecipazione alle gare non già alle imprese che abbiano dimostrato di avere esperienza nel mercato specifico, indipendentemente cioè dalla natura proprietaria degli operatori a cui abbiano effettuato commesse, ma alle sole imprese che già abbiano fornito all'amministrazione prestazioni o svolto lavori analoghi a quelli oggetto della gara, essa non risulta certamente correlata alle effettive capacità tecniche dei soggetti partecipanti, né in quanto tale idonea a selezionare la migliore offerta per lo svolgimento dell'incarico. Al contrario, il suo effetto è quello di favorire gli operatori localizzati in una certa area geografica e che già abbiano lavorato per l'Amministrazione, escludendo ingiustificatamente numerose categorie di imprese. L'Autorità ricorda, in proposito, che sia la normativa comunitaria sia quella nazionale in materia di appalti indicano chiaramente che la valutazione della capacità tecnica ed economica delle imprese debba essere effettuata in maniera obiettiva e trasparente, senza introdurre favoritismi. Per quanto concerne il fatto che l'oggetto della gara prevedesse la prestazione congiunta della fornitura del vitto giornaliero e la gestione del servizio di sopravvitto ai

partire da due diversi approcci, l'anomalia che sussiste nelle procedure con cui si dà in concessione il servizio di extravitto e si affida il servizio di vitto; l'esito è che in Italia due sole ditte forniscono cibo nei carceri da circa il 1930. Questo caso esemplifica come la sottrazione, legittima¹³⁹⁴, di un appalto pubblico alle disciplina ordinaria dell'evidenza pubblica non è solo fonte di inefficienze della pubblica amministrazione o di limitazione della libertà di concorrenza, ma anche di violazione di diritti fondamentali.

Il diritto al cibo è violato, e costituisce un trattamento inumano o degradante, anche quando gli aventi diritto non sono detenuti ma internati in ospedali psichiatrici, migranti ospitati dai centri di prima accoglienza o detenuti in regime di carcere duro. Il Consiglio d'Europa e i suoi organi hanno in tal senso evidenziato un ampio ventaglio di inadempienze tutte italiane.

Alcune di queste inadempienze sono state esaminate dal *Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti* (CPT)¹³⁹⁵. Il nostro Paese è stato visitato sin dal 1992 dagli osservatori del Comitato e nei rapporti che ne scaturiscono¹³⁹⁶, risulta ciclica la doglianza del Comitato per le condizioni dei detenuti all'interno di strutture, sovraffollate, per la scarsa collaborazione delle autorità e l'assenza, nell'ordinamento italiano, di uno specifico reato di tortura. Rispetto al diritto al cibo, si evincono diversi passaggi in cui questo appare violato, per lo più attraverso comportamenti ascrivibili ai trattamenti disumani o degradanti.

Nel rapporto 2013, ad esempio, il Comitato lamenta l'inadeguato accesso al cibo di soggetti in condizione di particolare vulnerabilità, quelli cioè ricoverati in ospedali psichiatrici (segnatamente l'SPDC - Servizio psichiatrico diagnosi e cura dell'ospedale di Milazzo)¹³⁹⁷. Nel rapporto del 2010, è invece esaminato il diritto al cibo dei migranti respinti in Libia, ai quali,

detenuti, in base a quanto stabilito dall'articolo 712 del Regolamento generale per gli stabilimenti carcerari, nonché dall'articolo 1 del capitolato d'appalto, l'Autorità ritiene opportuno bilanciare le esigenze di sicurezza con i principi in materia di concorrenza. Come rilevato dall'Autorità in occasione delle richiamate segnalazioni, la definizione dell'oggetto della gara rappresenta l'aspetto principale del contesto entro cui le imprese possono competere. Un oggetto della gara eccessivamente ampio potrebbe, in particolare, precludere l'accesso a quelle categorie di operatori in grado di realizzare solo una singola prestazione. Inoltre, circa la richiesta di un fatturato specifico triennale (2001/02/03) identico a quello oggetto di gara a favore di enti pubblici e/o a p.a., per un valore medio annuo non inferiore al 70% della sommatoria del valore complessivo totale dei lotti posti a gara, l'Autorità evidenzia che l'attribuzione di un'efficacia escludente al mero criterio del fatturato può provocare un'indebita estensione del novero delle cause di esclusione già tassativamente individuate dal legislatore».

¹³⁹⁴ Perché consentita dalla legge, in particolare dall'art. 17.4 d.lgs 163/2006 del Codice contratti pubblici.

¹³⁹⁵ Istituito, in seno al Consiglio d'Europa, con l'articolo 1 della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti del 1987. Si tratta di un meccanismo con finalità preventiva che ha per beneficiari coloro che già sono stati privati della libertà e come soggetti passivi del controllo gli Stati contraenti. Scopo del Comitato di prevenire quelle violazioni che, laddove si dovessero ugualmente verificare, sarebbero invocabili dinanzi alla Corte Europea di Strasburgo da parte dei singoli individui». Così L. PROSPERI, *Articolo 3 CEDU - Proibizione della tortura* in Unilink su www.unilink.it/cedu, p- 5

¹³⁹⁶ Cfr. <http://www.cpt.coe.int/italien.htm>

¹³⁹⁷ In un passaggio della relazione si legge che « Whenever a patient is subject to means of mechanical restraint, a trained member of staff should be continuously present in order to maintain the therapeutic alliance and to provide assistance. Such assistance may include escorting the patient to a toilet facility or, in the exceptional case where the measure of restraint cannot be brought to an end in a matter of minutes, helping him/her to consume food». Cfr. Consiglio d'Europa, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 25 May 2012*, Strasbourg, 19 November 2013, p. 51 su www.cpt.coe.int « he patient had been transferred to the Milazzo SPDC from the OPG in November 2011, on the basis of a TSO procedure, and was then continuously restrained to a bed for 17 days. Whenever food was provided, the restraints were partially removed, but, during the entire period, the patient was prevented from going to the toilet; instead, a catheter was placed in his penis and a bucket provided for defecation. According to his medical file, the patient was so weak when all the restraints were removed after 17 days that he was not able to stand up, he fell from the bed, sustaining a fracture of the nose; in addition, he displayed lesions which were indicative of decubitus and suffered from metabolic problems. Shortly after his return to the OPG, his somatic health condition deteriorated even further so that he had to be transferred to the emergency department of the general hospital in Catania.» (Ibidem p. 52).

nell'operazione di respingimento del 6 maggio 2009, non era stato fornito cibo e acqua sufficienti¹³⁹⁸. Anche nell'operazione del 1 luglio il CPT rileva che « Durante l'operazione, nessun cibo è stato fornito ai migranti, solo acqua, mentre la Marina dichiara di aver fornito cibo»¹³⁹⁹. Il Comitato, inoltre, ricordando che gli Stati parte del Consiglio d'Europa non devono esporre nessuna persona, con le loro azioni, a tortura e trattamenti inumani o degradanti, richiama il governo italiano all'attenzione sui rischi reali a cui potrebbero essere esposti i migranti, restituiti alla Libia, i cui centri di detenzione, sulla base di varie fonti internazionali, sono privi di sufficienti posti letto, e nei quali sussiste scarsa igiene, inadeguatezza di cibo, mancanza di assistenza sanitaria e di servizi igienico-sanitari¹⁴⁰⁰.

Nello stesso anno il Comitato indica eccessivamente restrittivo il trattamento riservato ai detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41 bis anche sotto il profilo del limitato accesso al cibo: «sono applicate norme molto severe riguardo la costituzione di gruppi di prigionieri, le attività di gruppo, quelle sportive, le conversazioni telefoniche e le visite difensive (avvocati); le forniture alimentari supplementari e l'uso di stufe personali, le scorte di cibo e la pulizia, l'uso di rasoi elettrici, di radio e computer (compresi i computer portatili), pacchi e timbratura della posta sono controllati»¹⁴⁰¹.

Alcune problematiche relative all'alimentazione dei detenuti sono state esaminate anche dalla Corte europea, a seguito di ricorsi individuali. Un'ampia casistica è stata già descritta in altra sede¹⁴⁰², qui si intende ricordare quella che riguarda l'Italia. Vicenda al centro di sospetta violazione del divieto di tortura, perpetrata anche attraverso una violazione del diritto al cibo, è quella legata alla previsione normativa degli artt. 4-*bis* e 41-*bis* Ordine Penitenziario italiano (L. 354/1975) definito del "carcere duro", in relazione alla quale più volte è stata invocata la Corte di Strasburgo. Nel caso *Labita c. Italia*, l'Italia viene assolta per insufficienza di prove, ma richiamata per non aver attivato subito indagini approfondite ed effettive, con riguardo ai maltrattamenti denunciati dal detenuto nel carcere di Pianosa e in qualche modo riconducibili a una violazione del diritto al cibo: da un lato, «i trasferimenti di prigionieri dal carcere ai tribunali per le audizioni si sono svolte in condizioni disumane: nella stiva della nave, senza aria, luce o di cibo e con molto scarsa igiene»; dall'altro, vi era il divieto di acquisto di cibo che aveva bisogno di cottura e, infine, vi erano stati i maltrattamenti che avevano portato anche alla rottura dei denti (con conseguente ulteriore difficoltà

¹³⁹⁸ « The delegation was unable to interview the migrants pushed back to Libya or, given the authorities' refusal to provide their names, the captains of the Italian vessels involved in the operation. However, reliable information collected by the delegation would indicate that, during the operation, which lasted around 12 hours, the 74 persons on the Guardia di Finanza vessel were provided insufficient water and no food or blankets¹¹; further, physical violence, in particular with kicks, punches and blows with an oar, was allegedly used against a number of migrants by Libyan police at the harbour in Tripoli, to force them to disembark from the two Coast Guard vessels» Così in Consiglio d'Europa, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 to 31 July 2009*, Strasbourg, 28 aprile 2010, p. 14 « La delegazione è stata in grado di intervistare i migranti respinti in Libia o, dato il rifiuto delle autorità di fornire i loro nomi, i capitani delle navi italiane coinvolte nell'operazione. Tuttavia, le informazioni attendibili raccolte dalla delegazione indicherebbe che, durante l'operazione, che è durata circa 12 ore, le 74 persone a bordo della nave della Guardia di Finanza sono stati forniti di acqua insufficiente e nessun cibo o coperte; inoltre, violenza fisica, in particolare con calci, pugni e colpi con un remo, sarebbe stata utilizzata contro un certo numero di migranti da parte della polizia libica al porto di Tripoli, per costringerli (i migranti) a scendere dalle due navi della Guardia Costiera». Rispetto a questo episodio il CPT dichiara nel medesimo report: « Inoltre, è chiaramente inaccettabile l'acqua insufficiente, l'assenza di cibo e di riparo dal freddo che andava fornito alle persone bisognose ».

¹³⁹⁹ *Ibidem* p. 15. Traduzione informale a cura dell'autrice.

¹⁴⁰⁰ *Ibidem* p. 24

¹⁴⁰¹ Consiglio d'Europa, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 14 to 26 September 2008* The, Strasbourg, 20 aprile 2010, p. 32 Traduzione informale a cura dell'autrice.

¹⁴⁰² Cfr. *supra* cap. 6 par. 2.1

nel potersi alimentare in modo agevole)¹⁴⁰³. Stessa cosa dicasi per il caso *Indelicato c. Italia*, in cui il ricorrente lamenta di aver perso quattro denti (elemento essenziale per poter accedere al cibo in via fisiologica) e di non esser stata adeguatamente nutrita durante la sua detenzione a Pianosa.¹⁴⁰⁴

Vi è poi un'ulteriore casistica giurisprudenziale che evidenzia come la violazione del diritto al cibo possa configurare addirittura la fattispecie della tortura, oltre che inverare la fattispecie di trattamenti inumani o degradanti, come quelli appena descritti. La Commissione Straordinaria del Senato del 2012 ha in particolare monitorato due casi che sembrano meritevoli di essere menzionati perché paradigmatici di una criticità del sistema¹⁴⁰⁵.

Il primo caso è quello di Asti, nel quale il giudice penale di primo grado ha ravvisato in una serie di maltrattamenti gli elementi di demarcazione della tortura. Nelle motivazioni della sentenza¹⁴⁰⁶ si parla di violenze fisiche: «i detenuti venivano malmenati da più persone che entravano nelle celle soprattutto di notte», a cui si aggiungevano «privazioni del sonno (i detenuti venivano picchiati soprattutto di notte), del cibo, dell'acqua e dei servizi». «È provato al di là di ogni ragionevole dubbio - scrive il magistrato - che ad Asti vigevano misure eccezionali volte a intimidire e (...) punire i detenuti aggressivi (...) e a dimostrare a tutti gli altri carcerati che chi non rispettava le regole era destinato a pesanti ripercussioni». Il magistrato descrive in maniera puntuale un sistema di violenze e intimidazioni «che si attagliano perfettamente alla definizione della tortura data nella Convenzione del 1987». Ma nonostante tale corrispondenza, gli agenti erano stati imputati “solo” per i reati di abuso di autorità e lesioni¹⁴⁰⁷, capi di imputazione per i quali non è possibile precedere per prescrizione o mancanza di querela. Il giudice evidenzia che la derubricazione è dovuta esclusivamente al fatto che l'Italia ha scelto di contravvenire alla Convenzione delle Nazioni Unite (malgrado la ratifica)¹⁴⁰⁸. Il rifiuto di inserire nel codice penale italiano il reato di tortura ha più volte impedito ai giudici, dunque, di perseguire e punire i responsabili di atti gravissimi che sono invece derubricati a fattispecie di reato di per sé insufficienti a coprire la fattispecie della tortura¹⁴⁰⁹.

¹⁴⁰³ Corte europea dei diritti dell'uomo, *case of Labita v. Italy* (Application no. 26772/95), Judgment

Strasbourg 6 April 2000 in hudoc.echr.coe.int/, p.7 ., 12 e p. 47

¹⁴⁰⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Affaire Indelicato c. Italie* -(Requête n° 31143/96) – Arrêt, Strasbourg 18 octobre 2001 in <http://hudoc.echr.coe.int/>, p. 15. In generale sul problema cfr. NICOSIA E., *Il c.d. 41-bis è una forma di tortura o trattamento crudele, inumano o degradante?*, in *Riv.it.dir e proc.pen.*, 2009, pag. 1240 e ss.

¹⁴⁰⁵ Senato della Repubblica Italiana, XVI Legislatura, “Commissione Straordinaria per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani, *Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*”, 2012, in www.parlamento.it. (www.senato.it), pp. 64-88 Su questo caso cfr. la riflessione di S. TAGNANI, *Il divieto internazionale di tortura. trattamenti inumani negli istituti penitenziari italiani*, in www.federalismi.it 24/7/2013 pp. 25-26. Sulle recenti proposte di legge in materia di introduzione del reato di tortura cfr. A. TRONCONE, *op. cit.*

¹⁴⁰⁶ Motivazioni del 7 febbraio 2012, della sentenza pronunciata il 30 gennaio 2012 dal Tribunale di Asti nel processo contro cinque agenti della polizia penitenziaria per le violenze subite da due detenuti nel carcere di quella città tra il 2004 e il 2005.

¹⁴⁰⁷ Art. 582 cp - Lesione personale dolosa: «Chiunque cagiona a qualcuno una lesione personale, dalla quale deriva una malattia nel corpo o nella mente, è punito con la reclusione da tre mesi a tre anni». Art. 61 cp Circostranze aggravanti comuni. «Aggravano il reato quando non ne sono elementi costitutivi o circostranze aggravanti speciali le circostranze seguenti: (...) 9) l'aver commesso il fatto con abuso dei poteri, o con violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione o a un pubblico servizio, ovvero alla qualità di ministro di un culto».

¹⁴⁰⁸ Senato della Repubblica Italiana, XVI Legislatura, “Commissione Straordinaria per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani, *Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*” *cit.*, pp. 64-88. C'è da chiedersi quale sia la rilevanza penalistica della recente depenalizzazione del reato di lesioni in casi come questo: fino a quando non sarà configurato un autonomo reato di tortura e in assenza di una rilevanza penale delle lesioni personali, si è creato un vuoto normativo macroscopico che non è colmabile in nessun modo, fino a un intervento specifico del legislatore, attesa l'inoperatività dell'analogia nell'ordinamento penale.

¹⁴⁰⁹ Altro caso recente in cui il giudice ravvisa gli elementi di tortura, pur non potendola configurare, è data da una recente sentenza relativa a una pratica che invera il fenomeno della tortura sempre mediante violazione del diritto al cibo, ovvero la pratica del *waterboarding* che consiste nell'inallare in bocca acqua e sale a naso tappato, creando una

La seconda sentenza di rilievo per il diritto al cibo è quella di primo grado del *caso Cucchi*, rispetto alla quale la Commissione del Senato ha evidenziato un dato ripetuto anche dai familiari della vittima a seguito della sentenza di II grado, e cioè che lo Stato “lo aveva preso vivo e restituito morto”¹⁴¹⁰. Non potendo entrare nel merito di questa sentenza perché da poco tempo è stata emanata una sentenza di appello, di cui peraltro non sono ancora note le motivazioni, ci si limiterà a rilevare due dati rilevanti nella prospettiva del diritto al cibo.

Il primo è che, nel caso *de quo*, occorrerebbe distinguere due diverse fasi che rischiano di essere sovrapposte: una cosa sono le lesioni personali (accidentali o dolose che siano) subite dal signor Cucchi prima di arrivare in ospedale, quando era cioè sotto la responsabilità di diverse autorità di pubblica sicurezza, altro è il trattamento ricevuto nella struttura ospedaliera. Si tratta di due momenti diversi, spesso considerati come un *unicum* nonostante sia stato ben evidenziato dalla sentenza di I grado che: «La successione cronologica degli eventi attesta poi come la patologia traumatico-contusiva sia stata sovrastata da una patologia da privazione di acqua e cibo, dotata di compiuta autonomia lesiva e responsabile del decesso, a prescindere dalla patologia traumatica recente¹⁴¹¹». Questo significa che, laddove in Italia sussistesse un reato di tortura, due sarebbero i fatti perseguibili e oggetto di valutazione del giudice penale: da un lato quelli che hanno portato Cucchi a riportare le lesioni e le percosse con cui è giunto in ospedale, dall’altro quelli che lo hanno portato al decesso per fame.

Secondo aspetto da evidenziare è la sorpresa degli stessi periti che hanno effettuato l’autopsia di trovarsi di fronte a un decesso avvenuto per “fame”¹⁴¹², circostanza considerata anomala e desueta nel mondo occidentale contemporaneo.

Terzo elemento: nel caso Cucchi, a differenza dei molti casi monitorati dalla giurisprudenza europea precedentemente citata, l’inadeguata alimentazione ricevuta in ospedale non è stato un fatto che ha violato il diritto al cibo del paziente ma il diritto alla vita, atteso che l’insufficiente erogazione di cibo ha portato al decesso per causa di “fame”. Non si ritiene opportuno entrare in questa sede su valutazioni attinenti ai fatti, atteso che la questione è tutt’ora *sub iudice*; ci si limita

particolare sensazione di soffocamento. Corte d’Appello di Perugia, 26 novembre 2013 (ud. 15 ottobre 2013) – RICCIARELLI, Presidente e Relatore –Triaca, ricorrente con commento di F. LOSCHI, *Il delitto di tortura nell’ordinamento italiano: una fattispecie incriminatrice in cerca d’Autore*, in *Archiviopendale* 2/2014

¹⁴¹⁰ Si esprime in questi termini il rapporto «è certo che il signor Stefano Cucchi, dopo aver subito le lesioni traumatiche ed essere stato ricoverato nel reparto protetto dell’ospedale «Sandro Pertini» con una procedura del tutto anomala, chiede di parlare con i soggetti sopra citati (nдр.: avvocati, familiari,...), ma tale colloquio non avrà mai luogo. Inizia allora per protesta a rifiutare, almeno in parte, le cure mediche e l’assunzione di cibo e liquidi, rifiuto che lo porterà nel volgere di pochi giorni ai gravi squilibri idroelettrolitici responsabili della morte». Così Senato della Repubblica Italiana, XVI Legislatura, “Commissione Straordinaria per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani, *Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*”, cit. pp. 62-63.

¹⁴¹¹ Corte d’Assise di Roma, sentenza 5/6/2013, p. 105.

¹⁴¹² Corte d’Assise di Roma, sentenza 5/6/2013, p. 105-106: «Nella disamina della documentazione disponibile, elemento d’immediato e collegiale rilievo è stata la estrema magrezza del cadavere del Cucchi. E’ sorto quindi il sospetto di una morte dovuta a una sindrome da inanizione, sospetto che, pertanto, è stato doverosamente sottoposto a verifica sia anatomopatologica sia clinica. La lesività “da fame” o “da privazione di cibo e bevande” è argomento poco frequente nella trattatistica medico legale più recente (sia italiana sia estera), al contrario di quanto emerge dalla trattatistica più datata, e ciò a cagione del numero elevato di casi di denutrizione che, per vari motivi (carestie, guerre, ecc.) un tempo giungevano a morte nelle società europee ed occidentali in genere. Con il termine di morte per inanizione (altri termini utilizzati sono quelli di morte da fame e sete, da digiuno, da denutrizione e simili) si indica una sindrome sostenuta da mancanza (o grande carenza) di alimenti e liquidi: questa sindrome può presentarsi. “in modo acuto per totale sottrazione di ogni cibo e bevanda: o in modo cronico per una loro continuata riduzione o somministrazione insufficiente” (Carrara -Romanese, pag. 177).” Dopo un accurata premessa sul metabolismo idrico ed energetico durante il digiuno, i periti analizzano attraverso complesse metodiche scientifiche, (alle quali interamente si fa rinvio: cfr. pp. 83/95 della relazione), la perdita di peso di Stefano Cucchi calcolando il bilancio energetico, il bilancio idrico e quindi il bilancio ponderale. Già dal settembre precedente la carcerazione (Stefano Cucchi) è in condizioni di grave riduzione della massa grassa corporea».

pertanto a riportare in nota alcuni stralci della sentenza di primo grado da cui è possibile ricostruire fatti rilevanti come, ad esempio, la rilevanza del rifiuto del paziente ad alimentarsi¹⁴¹³, o le ragioni che hanno determinato questo rifiuto¹⁴¹⁴; per la medesima ragione non si intende riflettere se le pratiche adottate dal personale medico per persuaderlo ad alimentarsi¹⁴¹⁵ fossero state adeguate¹⁴¹⁶;

¹⁴¹³ Cfr. Corte d'Assise di Roma, sentenza 5/6/2013, p. 179: «Ancora l'infermiere, sull'annotazione contenuta nella cartella relativa al paziente, "nutrizione eccellente": P.M. - allora quando lei scrive 'nutrizione eccellente' non l'ha visto in realtà?, TESTE LO BIANCO - qui nutrizione era ... che mangia, mangia la maggior parte ... P.M. lei ha compilato senza vedere ..., TESTE LO BIANCO - purtroppo quando un paziente entra in reparto chi è che lo conosce? Questa è una rivalutazione che andava fatta dopo una settimana, in quel caso sarebbe cambiata questa ... perché lui mangiava di meno, però io chiaramente non avendo indicazioni, nel senso che lui non è che ha detto che rifiutava il cibo o che ... lui mangiava». Così in Corte d'Assise di Roma, sentenza 5/6/2013, p. 61; «Per quanto riguardava l'alimentazione, all'ora di merenda Cucchi prendeva del the, ("AVV. CECI - per quanto riguarda la necessità di idratarsi, lei ha mai spiegato al Cucchi i pericoli eventuali a cui sarebbe andato incontro se non si fosse idratato? TESTE CARPENTIERI - io quando passai con la merenda il Cucchi non fece alcun rifiuto, perché lo bevve e lo bevve davanti a me"), mentre per la cena ha riferito: "io all'ora di cena gli portai il vitto e gli chiesi se voleva aiuto, lui mi disse di no che avrebbe fatto da solo (...) mi ricordo che trovai i vassoi aperti con del cibo mancante».

¹⁴¹⁴ Dagli atti processuali di I grado risulta che queste ragioni sono ben diverse da quelle connesse alle scelte sul fine vita, ma erano invece connesse alla richiesta di esercitare il diritto fondamentale alla difesa. Così Corte d'Assise di Roma, sentenza 5/6/2013, p. 70-71: «Un quadro riassuntivo delle particolari attenzioni asseritamente prestate da tutto il personale, medico ed infermieristico, alla assunzione di liquidi da parte di Cucchi è fornito dal coordinatore infermieristico, (capo-sala), Bocci Dario, (cfr. pp. 65/126 trascrizioni udienza 18/10/2011), che in tale qualità (e quindi ricoprendo – in base alle sue stesse affermazioni – un "ruolo più organizzativo rispetto a chi fa assistenza diretta"), aveva avuto rapporti con il paziente nei giorni 19, 20 e 21. Premesso che nella Struttura Protetta lavoravano complessivamente 11 infermieri che ruotavano su un turno di due infermieri oltre un fuori turno, e cinque unità di personale ausiliario, e che in quei giorni c'erano 21/22 ricoverati, il coordinatore Bocci ha riferito che era presente quando al Cucchi era stata proposta la visita oculistica. Il paziente si era rifiutato "perché voleva parlare col suo legale", che la motivazione del suo rifiuto era stata percepita dal personale della Polizia Penitenziaria, sempre presente alle visite e ai colloqui tra i sanitari e i ricoverati, che "prontamente raccolgono le richieste dei detenuti"; che al riguardo ricordava che "ci fu soltanto una iniziativa della dottoressa Corbi che comunicò, cominciò a fare una comunicazione per il magistrato di sorveglianza, legata proprio a questa difficoltà che avevamo a relazionare con il paziente", a quanto gli risultava né il personale medico né quello infermieristico, si era accertato che venisse effettivamente chiamato un avvocato. Con specifico riferimento all'idratazione, Bocci ha riferito che "si andava proprio ad orario a farlo bere", come – a suo dire – desumibile dalle annotazioni contenute sulla Scheda Unica di Terapia, rappresentate da freccette aperte e chiuse, (ciascuna coppia delle quali corrispondente ad un bicchiere di acqua effettivamente assunto dal paziente), dette freccette comparivano per la prima volta il giorno 19 alle h. 18,00 e alle h. 24,00 e corrispondevano ai bicchieri di acqua effettivamente bevuti da Cucchi quel giorno; per il giorno 20 non vi erano indicazioni, e nel giorno 21 vi erano indicazioni per le h. 8,00, h. 12,00 e h. 24,00 ed in particolare alle h. 24,00 del 21 gli sarebbero stati somministrati 4 bicchieri d'acqua. Sempre il 21, alle h. 19,30 risultava la seguente annotazione: "N.B. segnalare quanta acqua beve e controllare se beve", il giorno 21 gli era stata proposta la somministrazione di liquidi per via endovenosa, ed egli ancora una volta rifiutava. In sintesi, "no, mi ricordo che in quegli ultimi giorni, visto questo atteggiamento verso l'assunzione discontinua di liquidi e di cibo, si pose più attenzione a farlo bere. Poi lui beveva anche altre cose, oltre a quelle prescritte che erano probabilmente secondo noi il minimo che doveva assumere, poi lui integrava perché aveva le bottigliette lì nella stanza, quindi beveva anche altre cose oltre alla colazione».

¹⁴¹⁵ In genere, nei casi di rifiuto di alimentazione, «la primaria forma di intervento, cui tutti gli operatori penitenziari debbono collaborare, consiste in un'attività di dissuasione, mirante a far recedere il detenuto dalla condotta autolesiva. Ove tale opera di persuasione non dovesse avere successo, occorre predisporre una idonea opera di monitoraggio delle condizioni di salute del soggetto, garantendo che lo stesso venga sottoposto a visita medica almeno due volte al giorno. Inoltre, al detenuto deve essere garantita una adeguata attività di sostegno psicologico, che miri a comprendere le cause della decisione di non alimentarsi. In merito alla collocazione ottimale, il favor dell'amministrazione è nel senso di evitare l'isolamento del soggetto, che potrebbe contribuire ad acuire il disagio psichico. Nei casi più gravi, il detenuto potrà essere trasferito al reparto infermeria ovvero nei Centri Diagnostici e Terapeutici dell'Amministrazione. Nulla è, invece, previsto in ordine alla praticabilità di interventi sanitari di tipo coattivo e, in particolare, della c.d. alimentazione forzata» (così in R. MORAMARCO (a cura di), - *Il problema della sussistenza di un diritto a lasciarsi morire del detenuto. Profili di responsabilità del Comandante di Reparto e strumenti di prevenzione del disagio* in Ministero della Giustizia -Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Istituto Superiore di Studi Penitenziari, *Quaderni ISSP Numero 8 - La prevenzione dei suicidi in carcere Contributi per la conoscenza del fenomeno*, Dicembre 2011 in <http://www.giustizia.it/>). Anche nel caso Cucchi i giudici di primo grado hanno operato per accertare se queste prassi ci

men che mai si intende entrare nella tipologia di responsabilità di chi ha effettuato diagnosi e individuato cure¹⁴¹⁷.

sono state. Cfr. Corte d'Assise di Roma, sentenza 5/6/2013 p. 71: « “TESTE BOCCI - Sì, ogni volta che veniva proposta l'idratazione è stato edotto sui rischi in cui incorreva se manteneva questo atteggiamento, che non era una mancata ma era un'alimentazione sicuramente in frazione non corretta. PRESIDENTE - Ecco, e chi gli dava queste ... ? TESTE BOCCI - Il medico e anche ... PRESIDENTE - Quale medico, se lei lo sa? TESTE BOCCI - Io non ero presente, credo che gli è stato proposto dalla Dottoressa Corbi, dal Dottor De Marchis. Comunque anche noi per quanto riguarda il nostro ruolo, come educatori sanitari anche noi abbiamo fatto una ... cioè io personalmente - come ripeto - non ho avuto modo durante il giorno, però io so che i miei colleghi avevano instaurato un colloquio col Cucchi, quindi ... PRESIDENTE - E chi sono questi colleghi ... TESTE BOCCI - I miei colleghi presenti. PRESIDENTE - Che hanno instaurato il colloquio? TESTE BOCCI - Credo un po' tutti quanti, credo anche la Spencer, Flauto e... cioè è la normalità che durante un ricovero ... A parte il fatto che la nostra professione è fatta di questo, cioè noi dobbiamo comunque interagire con la persona per capire le sue variazioni, la sua patologia, quindi noi siamo molto interessati ad avere un rapporto con la persona proprio per raggiungere quell' empatia tale che ti fa capire le cose prima che avvengono. Quindi è necessario per la cura che noi abbiamo questo tipo di rapporto».

¹⁴¹⁶ Cfr. Corte d'Assise di Roma, sentenza 5/6/2013 pp. 144-146: «Comunque, secondo la giurisprudenza di legittimità, (cfr. Cass. I Sez., sentenza n. 21748 del 16/10/2007), di fronte al rifiuto della cura, (tra l'altro nel caso di specie si trattava di rifiuto della idratazione ed alimentazione forzate), da parte del diretto interessato, c'è spazio - nel quadro dell' “alleanza terapeutica” che tiene uniti il malato ed il medico nella ricerca, insieme, di ciò che è bene rispettando i percorsi culturali di ciascuno - per una strategia della persuasione, perché il compito dell'ordinamento è anche quello di offrire la massima solidarietà concreta nelle situazioni di debolezza e di sofferenza; e c'è *prima ancora, il dovere di verificare che quel rifiuto sia informato, autentico e attuale*. Soltanto allorché il rifiuto abbia tali connotati non c'è possibilità di disattenderlo in nome di un dovere di curarsi come principio di ordine pubblico. *Tutto ciò, come si è detto, nel caso in esame, è mancato. Inutilmente si cercherebbe traccia di corretta informazione sul trattamento terapeutico cui era condizionata la sopravvivenza di Cucchi nella documentazione sanitaria relativa al suo ricovero nella Struttura Protetta, tale non potendosi ritenere, per quanto sopra ampiamente esposto, la mera apposizione della sua firma su uno dei non pochi rifiuti dallo stesso opposto ad accertamenti e terapie, (ed in particolare alla terapia reidratante endovenosa), apposizione che si è rivelata essere, nel caso di specie, non più di un vuoto disbrigo burocratico*. Semmai vi è in atti la prova del contrario rappresentata dalla missiva predisposta dalla dottoressa CORBI su indicazione del dottor FIERRO, la quale da un lato dimostra la grave ed inescusabile sottovalutazione del quadro clinico del detenuto, dall'altro è la dichiarata ammissione della incapacità di fare fronte alle “difficoltà della gestione clinica”, a tacere dell' inescusabile ritardo con cui i sanitari avevano iniziato a percepire dette “difficoltà”, ovvero quando per il povero Cucchi non c'era più nulla da fare e dopo che aveva opposto innumerevoli rifiuti. Discorso non dissimile va fatto per tutti gli altri medici,... Va ribadito che nella annotazione in cartella del turno del giorno 18 si coglie a pieno la sua incapacità di formulare la diagnosi appropriata, in sostanza limitandosi la stessa a prendere atto della sua inadeguatezza ad instaurare un corretto rapporto terapeutico con un paziente “difficile”, che si risolve nella prescrizione di un antidolorifico, (cfr. cartella clinica: “Paziente molto polemico. Si gira con la testa mantenendo la posizione prona. Si convince a farsi visitare ma è comunque scarsamente collaborante – presenta verosimile ematoma regione glutea sinistra. Vistoso ematoma ed ecchimosi periorbitaria sinistra – Rifiuta di continuare a parlare – Rifiuta elastomero- Prosegue Contramal 1 fl al bisogno – Impossibile proseguire la visita – Nel pomeriggio ripete emocromo”). Detto ciò, non si intende affatto sottovalutare la difficoltà per un medico di interagire nell'approccio terapeutico con un paziente tossicodipendente dall'adolescenza, epilettico, celiaco, in condizioni di impressionante magrezza, angustiato dalla sofferenza fisica e per di più detenuto alla prima esperienza, ma certamente ben poco è stato fatto per cercare di interagire con lo stesso, (non si dirà per superare le difficoltà, ma semplicemente per divenirne consapevoli, salvo, dopo il decesso, accampare a propria difesa l'insieme di questi fattori come causa di “morte cardiaca improvvisa”)» Per completezza va qui evidenziato che gli imputati riconosciuti colpevoli in primo grado sono stati prosciolti in appello. Qui si riporta la motivazione della sentenza di I perché al momento è l'unica disponibile ed è tuttavia un materiale utile per leggere la tipologia di *excursus* logico e interpretativo compiuto dal collegio giudicante.

¹⁴¹⁷ «Un aspetto particolarmente delicato degli accertamenti sanitari in carcere si correla ai benefici che il detenuto può ottenere per motivi di salute. A questo proposito è preciso onere del medico valutare attentamente i segni clinici e la sintomatologia lamentata dal detenuto, al fine da un lato di evitare una strumentalizzazione da parte del detenuto degli accertamenti medici per ottenere benefici non dovuti, dall'altro di non sottovalutare patologie da cui davvero il paziente sia affetto. Al riguardo vengono in rilievo la malattia simulata e gli atti di autolesionismo e tra questi ultimi lo “sciopero della fame” che qui particolarmente interessa. Mentre la simulazione consiste nel porre in essere una finta apparenza di malattia in realtà inesistente o nel falso aggravamento di sintomi di una malattia esistente, l'autolesionismo consiste nel produrre deliberatamente una menomazione, permanente o temporanea, del proprio corpo, (ne sono tipiche manifestazioni: l'ingestione di corpi estranei, il procurarsi tagli, il dare testate contro il muro, il procurarsi tumefazioni e contusioni); una forma particolare di autolesionismo è lo “sciopero della fame”, ovvero l'astensione volontaria dal cibo

Quello che qui è sufficiente, ma essenziale, evidenziare è che l'inadeguata alimentazione del detenuto, da qualunque causa e in qualunque modo sia stata determinata, non ha violato il suo diritto al cibo, ma il suo diritto alla vita¹⁴¹⁸. Questo fattore ha un particolare significato ai fini del diritto al cibo adeguato. Dalla violazione del diritto al cibo va distinta la privazione di cibo in quanto fenomenologia. La privazione di cibo (e con essa anche l'alimentazione forzata), infatti, non necessariamente viola il diritto al cibo. Se infatti la privazione di cibo (o la tortura per alimentazione forzata)¹⁴¹⁹ conduce alla morte è violato il diritto alla vita, non il diritto al cibo adeguato. Se l'alimentazione forzata è effettuata con modalità non lesive della dignità umana, tali da non integrare trattamento inumano o tortura, ma nel mero intento di proteggerne la vita del detenuto¹⁴²⁰, ciò non impedisce di affermare che, anche quando il diritto alla vita è tutelato, può essere invece violato il diritto del detenuto ad alimentarsi in modo degno, secondo modalità a lui culturalmente e umanamente accettabili. Che poi sia il legislatore (o l'autorità sulla base delle indicazioni del legislatore) ad operare un bilanciamento tra i due diritti rappresenta un'altra questione¹⁴²¹.

in segno di protesta, esso rappresenta una delle modalità più pericolose attraverso cui il detenuto tenta di ottenere, più o meno indebitamente, dei vantaggi. Nel caso di "sciopero della fame" occorre in primo luogo stabilire se il gesto autolesionistico è espressione di un atto di ribellione nei confronti della condizione carceraria o invece il sintomo di una psicosi o nevrosi carceraria. A tal fine possono soccorrere taluni indici sistematici quali la ripetitività degli episodi, l'idoneità concreta degli stessi a porre a rischio la vita del detenuto, ecc. Tutto ciò evidenzia la difficoltà per il medico penitenziario di valutare l'effettivo stato patologico del malato, in quanto, oltre a dover valutare l'effettiva sussistenza di una malattia fisica o psichica, dovrà individuare i presidi sanitari più idonei per la terapia e la sussistenza di eventuali situazioni che rendano incompatibile la detenzione con lo stato di salute del soggetto ove sussista una situazione di pericolo o di incompatibilità con la detenzione. Si aggiunga che tale difficoltà, nel caso in esame, era aggravata dalle modalità con cui Cucchi attuava il suo particolare "sciopero" della fame, della sete e delle terapie in quanto lo faceva in maniera ambigua, talvolta dichiarando espressamente di non voler mangiare e bere, talaltra ponendo in essere "manovre diversive" sostanzialmente facendo finta di mangiare e bere, (ci si riferisce, ad esempio, alle numerose bottigliette d'acqua aperte che teneva sul comodino dalle quali attingeva in maniera minimale, e alle vaschette dei pasti, aperte ma non consumate), accettando alcune terapie e alcuni accertamenti diagnostici e rifiutandone, senza comprensibile ragione, altri, sostanzialmente però compromettendo il quadro diagnostico-terapeutico e la percezione di quanto si idratava e di quanto si alimentava. Ritiene tuttavia la Corte che tale atteggiamento di Cucchi non valga ad esimere i medici da responsabilità per non essere stati in grado di formulare tempestivamente una corretta diagnosi e porre in essere delle terapie adeguate alla gravità del caso. Il dottor FIERRO è altresì imputato, in concorso con la dottoressa CORBI, del reato di cui al capo f) per avere rifiutato di trasferire il paziente che versava in condizioni di pericolo di vita, (ben descritte nella missiva al Magistrato in data 21 ottobre a loro firma), con assoluta urgenza presso un reparto idoneo al trattamento delle sue gravi patologie. In proposito si rileva che, per tutto quanto si è finora detto, gli imputati hanno agito con una trascuratezza e una negligenza certamente censurabili, ma dalle quali esula del tutto l'elemento del dolo. Non si può infatti affermare che gli stessi ebbero ad operare con la volontà, sia pure sostenuta da mero capriccio o irragionevole puntiglio, di rifiutare o ritardare il trasferimento di Cucchi, essendo viceversa il ritardo esclusivamente frutto di trascuratezza ed incuria. Corte d'Assise di Roma, sentenza 5/6/2013

¹⁴¹⁸ Un altro caso analogo a questo è il caso del signor Mastrogiovanni, il quale è deceduto nel reparto psichiatrico dell'Ospedale "San Luca" di Vallo della Lucania dopo essere stato legato al letto ai quattro arti ininterrottamente per più di 3 giorni, nutrito artificialmente senza che fosse stato fatto alcun tentativo di nutrizione naturale. La sentenza di I grado condanna il primario e altri cinque medici in servizio, per il delitto di sequestro di persona, realizzato mediante contenzione meccanica al letto di degenza in assenza di qualsiasi giustificazione sanitaria essendo risultata accertata l'incidenza causale nel decesso della contenzione fisica. Su questa sentenza cfr. G. DODARO, *Morire di contenzione nel reparto psichiatrico di un ospedale pubblico: la sentenza di primo grado sul caso Mastrogiovanni*, in *Diritto penale contemporaneo* 12/6/2013 in www.penalecontemporaneo.it

¹⁴¹⁹ Sulla distinzione tra alimentazione forzata intesa come tortura e alimentazione forzata intesa come pratica salvavita cfr. *supra* cap. 6 par. 2.1.

¹⁴²⁰ Come avvenuto nel caso *Rappaz c. Svizzera* su cui cfr. *Supra* parte I cap. 6 par. 2

¹⁴²¹ In realtà nell'ordinamento italiano non esiste una esplicita regolazione dell'alimentazione forzata. «Nel caso in cui la volontà del detenuto non sia ritenuta valida poiché condizionata da una pregressa o sopravvenuta patologia mentale, secondo la giurisprudenza potrà farsi ricorso al TSO (*Trattamento sanitario obbligatorio*) di cui all'art. 34 L. 833/1978, ove ne sussistano i requisiti. Più complesso il caso in cui la volontà del soggetto si ritenga in qualche modo condizionata del deperimento fisico dovuto al prolungato digiuno, nonché l'ipotesi in cui il dissenso non sia ulteriormente

Dalla casistica esaminata, infine, emerge anche che la fenomenologia delle violazioni del diritto al cibo in regime di detenzione non si presenta quasi mai in modo isolato, ma è sovente accompagnata da fenomeni lesivi di altri diritti. Questa circostanza non impedisce di caratterizzare e di distinguere tali fenomeni dagli altri: la privazione di cibo è infatti diversa dalla privazione di sonno e di vestiti e l'alimentazione forzata è diversa da altre pratiche di tortura. Questa diversità fenomenologica richiede una corrispondente diversità del fatto penalmente rilevante e diverse responsabilità¹⁴²².

5.1.2 Il diritto al cibo dei malati: tra degenza ospedaliera e nutrizione domiciliare

Il dovere della pubblica autorità di rispettare il diritto al cibo di coloro che sono "ospedalizzati" non si fonda solo sull'art. 13 Cost. ma anche e soprattutto sul diritto alla salute tutelato all'art. 32 Cost., il quale è garantito attraverso la predisposizione del servizio sanitario nazionale. Nei casi di "soggezione speciale" ospedaliera¹⁴²³, le funzioni della ristorazione sono finalizzate, oltre che a nutrire i pazienti secondo la propria libertà personale (rilevanti sono in tal senso gli indirizzi in materia di *green public procurement* tesi ad acquistare cibo biologico, proveniente da commercio equo e solidale o a km zero)¹⁴²⁴, anche a garantirne il diritto alla salute, in taluni casi

confermabile a causa di sopravvenuta perdita di conoscenza. Sul punto, due sono le opinioni emerse in dottrina e giurisprudenza. Secondo una prima tesi, la scelta di lasciarsi morire in carcere per fame sarebbe, in ogni caso, libera solo in apparenza. Il comportamento del soggetto risulterebbe, cioè, influenzato dallo stato detentivo, che può portare a distorcere a livello essenziale la percezione della realtà. Inoltre, anche a ritenere libera la volontà di non nutrirsi nei primi giorni di digiuno, la scienza medica ha rilevato, soprattutto nello stadio terminale dell'astensione, l'insorgenza di una forma di anoressia secondaria che porta l'organismo a rifiutare il cibo ed impedisce di considerare la volontà cosciente. In questi casi, si dice, la condizione del detenuto sarebbe assimilabile allo stato di infermità mentale, legittimando il ricorso al TSO di cui agli articoli 34 e 35 della legge 833 del 1978. Secondo un diverso orientamento, invero maggioritario, non sarebbe corretto parlare di malattia mentale in relazione ad uno stato di incoscienza provocato da uno stato patologico. Inoltre, i fattori di tale tesi evidenziano la circostanza che si tratta di un soggetto che ha già in precedenza validamente manifestato il suo rifiuto nei confronti del trattamento terapeutico, e dunque vi è la possibilità che abbia, in quel momento, tenuto presente anche il rischio di una successiva perdita di conoscenza». Altra questione è quella attinente lo sciopero della fame del detenuto: «si può allora ritenere che lo stato di incoscienza sopravvenuto a cagione del progressivo deperimento fisico non precluda, in assoluto, un intervento sanitario "salva vita". Spetta, infatti, al medico valutare, alla luce delle circostanze concrete, se il dissenso precedentemente manifestato fosse tale da avere per il soggetto una valenza assoluta, e dunque preclusiva di qualunque ingerenza anche a seguito della perdita di coscienza, ovvero se fosse riferibile ad una condizione di salute ancora reversibile e non a rischio letale. In conclusione, la scelta del detenuto di non alimentarsi, purché libera, paralizza qualunque possibilità di intervento dell'Amministrazione, anche ove vi sia pericolo di morte, stante il rilievo assoluto attribuito dai principi costituzionali al diritto all'autodeterminazione terapeutica. Un intervento terapeutico coattivo può, invero, ipotizzarsi in due casi: - detenuto affetto da malattia mentale (non ritenendo tale lo stato di incoscienza indotto dal digiuno), ove sussistano i requisiti di cui alla normativa sul T.S.O. (art. 34 L. 833/1978);- dissenso espresso in precedenza e non confermabile, ove il sanitario ragionevolmente ritenga che se il soggetto avesse conosciuto il rischio per la propria vita, avrebbe prestato il consenso all'attività terapeutica». Così R. MORAMARCO (a cura di), *Il problema della sussistenza di un diritto a lasciarsi morire del detenuto* cit. Meraviglia che in questa riflessione si descriva solo il rapporto medico-paziente senza alcun riferimento al ruolo dei familiari. In una condizione di particolare vulnerabilità come quella della malattia carceraria questo elemento sembra poter essere di un certo rilievo; per lo meno lo è nella stessa misura in cui lo è nei casi di ospedalizzazione.

¹⁴²² Queste riflessioni saranno riprese nell'ultimo paragrafo del cap. 9, nel quale si opererà una qualificazione del diritto al cibo dopo aver tirato le fila della lettura della Costituzione basata sul *right to food approach* condotta in questo e nel capitolo successivo.

¹⁴²³ P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, cit., pp. 290-291, definisce la *soggezione speciale* nelle strutture sanitarie come quella situazione che ha inizio nel momento del ricovero e viene a cessare con quello delle dimissioni e che, per la sua articolazione interna, finisce per incidere nella sfera della libertà personale dell'interessato.

¹⁴²⁴ Cfr. ad esempio, MINISTERO DELLA SALUTE, *Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione ospedaliera e assistenziale*, in www.salute.gov.it ma cfr. anche disposizioni regionali come nell'art. 2 della Regione Lazio L.R. 06 Aprile 2009, n. 10 *Disposizioni in materia di alimentazione consapevole e di qualità nei servizi di ristorazione collettiva per minori* si legge: «La Regione ... interviene per garantire, nei servizi di ristorazione collettiva per minori

addirittura il diritto alla vita. «La ristorazione ospedaliera è parte integrante della terapia clinica e il ricorso al cibo rappresenta il primo e più economico strumento per il trattamento della malnutrizione (...). Una corretta alimentazione costituisce uno straordinario fattore di salute e la nutrizione va dunque inserita a pieno titolo nei percorsi di diagnosi e cura»¹⁴²⁵. Anche il servizio di ristorazione ospedaliera, regolato nel rispetto dei principi di qualità, economicità, efficacia, trasparenza e correttezza del servizio, può essere organizzato in modo tale da promuovere, insieme alla tutela della salute dell'utente, anche la «salvaguardia dell'ambiente, la qualità igienico-nutrizionale degli alimenti, comportamenti alimentari corretti e obiettivi di tutela della salute collettiva e di salvaguardia dell'ambiente»¹⁴²⁶.

Un elemento che concorrerebbe al benessere del paziente è una ristorazione accettabile anche dal punto di vista religioso. Tale aspetto, pur non essendo contemplato dalle *Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione ospedaliera e assistenziale* è disciplinato dall'art. 7 della l. 101/1989 che consente alla confessione ebraica, dotata di specifica convenzione con lo Stato ex art. 8 Cost., la possibilità, senza oneri aggiunti, di vedersi garantire il rispetto delle proprie RAR anche in luoghi di ristorazione collettiva¹⁴²⁷. Nei confronti di confessioni che non hanno ancora stipulato con lo stato un'intesa ex art. 8 Cost., dunque, possono profilarsi possibili limitazioni, evidenziati dalla dottrina che invita in tal senso a un ampliamento della tutela¹⁴²⁸. Tale criticità sembra evidenziata anche dal *Comitato nazionale Bioetica* che ha prodotto un documento¹⁴²⁹ in cui, anche con riferimento agli ospedali, si legge della opportunità di «elaborare, ad esempio, diete che tengano conto delle prescrizioni alimentari di origine religiosa o culturale, per formulare terapie che concentrino l'assunzione di medicine e alimenti in determinati orari (si pensi all'obbligo di digiuno durante il giorno previsto dalla

nelle scuole, nei reparti ospedalieri di pediatria anche accreditati e negli istituti di pena per minori, l'utilizzo di una percentuale non inferiore al 50 per cento di prodotti agroalimentari tipici e tradizionali nonché zootecnici provenienti da coltivazioni e allevamenti biologici regionali ed eventualmente nazionali)»

¹⁴²⁵ Così Ministero della Salute, *Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione ospedaliera e assistenziale*, pp. 4-5, in www.salute.gov.it: «... mentre una non corretta gestione del degente dal punto di vista nutrizionale può determinare complicanze e costituire, quindi, una "malattia nella malattia". L'aspetto nutrizionale è parte di una visione strategica più ampia del percorso di mamma salute all'interno di un'attività assistenziale e clinica di qualità. La ristorazione in ospedale e nelle strutture assistenziali deve divenire un momento di educazione alimentare e di vera e propria cura. L'intervento nutrizionale ha come obiettivo, nel primo caso, il mantenimento e la promozione della salute, mentre nel soggetto affetto da patologia ha anche finalità terapeutiche specifiche e/o di prevenzione delle complicanze. L'argomento, con le problematiche connesse, assume maggiore rilevanza qualora lo si affronti per la popolazione anziana nella quale la linea di confine tra salute e malattia è decisamente più sottile e l'assenza di malattia può non coincidere propriamente con lo stato di salute e di benessere. Nel 2002, il Consiglio d'Europa ha emanato le linee guida relative alla corretta alimentazione negli ospedali, esortando le amministrazioni ospedaliere a porre maggiore attenzione alla ristorazione, intesa come mezzo di prevenzione della malnutrizione».

¹⁴²⁶ Al fine di garantire qualità al servizio le linee guida richiedono che «bisogna porre attenzione a fattori correlati alla qualità come l'agricoltura sostenibile, la sicurezza del lavoratore, il benessere animale, le tradizioni locali e la tipicità, la coesione sociale e il commercio equo e solidale. Così Ministero della Salute, *Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione ospedaliera e assistenziale*, p. 16. A tal fine, le Linee Guida esprimono un orientamento positivo per il *green public procurement* in materia di acquisti di alimenti provenienti da agricoltura biologica, equo e solidale o a km zero (*ibidem* p. 17).

¹⁴²⁷ Art. 7: «1. L'appartenenza alle forze armate, alla polizia o ad altri servizi assimilati, la degenza in ospedali, case di cura o di assistenza pubbliche, la permanenza negli istituti di prevenzione e pena non possono dar luogo ad alcun impedimento nell'esercizio della libertà religiosa e nell'adempimento delle pratiche di culto. 2. E' riconosciuto agli ebrei che si trovano nelle condizioni di cui al comma 1 il diritto di osservare, a loro richiesta e con l'assistenza della Comunità competente, le prescrizioni ebraiche in materia alimentare senza oneri per le istituzioni nelle quali essi si trovano».

¹⁴²⁸ Cfr. sul punto A.G. CHIZZONITI, *La tutela delle diversità: cibo, diritto e religione, cit.*, pp. 37-38.

¹⁴²⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri - Comitato nazionale per la bioetica, *Alimentazione differenziata e interculturalità. Orientamenti bioetici*, 27 Marzo 2006.

religione musulmana nel periodo del ramadan) o siano capaci di raggiungere i propri obiettivi senza richiedere l'assunzione di determinate sostanze»¹⁴³⁰.

Come già si è visto anche nel caso della nutrizione dei detenuti, l'atto del nutrirsi non è necessariamente finalizzato a conseguire (solo) il diritto al cibo, ma anche altri diritti. Nel caso della soggezione ospedaliera, l'atto del nutrire, soprattutto in alcune patologie specifiche, è infatti finalizzato a garantire non solo il diritto di accesso al cibo adeguato o il diritto alla salute ma, in alcuni casi, lo stesso diritto alla vita. Si pensi alle diete per coloro che sono portatori di patologie alimentari (come bulimia o anoressia) ma si pensi anche alle forme di allattamento artificiale dei neonati che sostituiscono, ad esempio, il naturale allattamento al seno nei casi in cui questo sia impossibile per diverse ragioni; si pensi infine alle forme di nutrizione artificiale, più o meno invasive, che, ad esempio, interessano i prematuri, gli anziani, i malati terminali o pazienti affetti da particolari patologie¹⁴³¹.

L'obiettivo di nutrire la dignità della persona, prima che il suo corpo, si riscontra nella diversificazione del programma di nutrizione definito per il paziente: non solo a seconda della sua età o della sua patologia, ma a seconda dello specifico modo in cui quella data patologia si manifesta. Nel caso della malnutrizione dell'anziano, ad esempio, solo a seguito dello screening nutrizionale, che evidenzia pazienti normo-nutriti o con grado di rischio minimo e pazienti nutrizionalmente vulnerabili con grado di rischio medio/elevato, è scelta prima l'apposita terapia nutrizionale (individuata tra il dietetico ospedaliero, l'integrazione nutrizionale con prodotti dietetici specifici - c.d. integratori - e la nutrizione artificiale)¹⁴³² e poi il luogo dove praticarla (distinguendosi tra nutrizione ospedaliera ed extraospedaliera, normalmente quella preferita dal paziente anziano).

In generale si osserva che per tutte le tipologie di pazienti è sempre più preferita la nutrizione domiciliare, con la rilevante variante della c.d. *Nutrizione artificiale domiciliare*¹⁴³³ che consente di trattare a domicilio pazienti in stabilità clinica, nel rispetto della dignità del paziente (la NAD, infatti, consente un miglior reinserimento del soggetto nel proprio contesto familiare, sociale e lavorativo e un miglioramento della sua qualità di vita e di quella del suo nucleo familiare) e il

¹⁴³⁰ Appare peraltro estremamente interessante anche la valutazione di impatto economico di una simile attenzione: « A livello di organizzazione dei servizi ospedalieri non sembra essere particolarmente complicato o costoso estendere la possibilità di una alimentazione differenziata, già prevista per ragioni terapeutiche, a degenti che presentino particolari esigenze alimentari per ragioni religiose o culturali».

¹⁴³¹ La nutrizione artificiale (NA), ovvero la « procedura terapeutica mediante la quale è possibile soddisfare i fabbisogni nutrizionali di pazienti non in grado di alimentarsi sufficientemente per la via naturale», si distingue la nutrizione parenterale da quella enterale. La *prima* (NP) «i nutrienti vengono somministrati direttamente nella circolazione sanguigna, attraverso una vena periferica (es. cefalica, basilica, ecc.) o una vena centrale di grosso calibro (es. giugulare, succlavia, ecc.), mediante l'impiego di aghi o cateteri venosi»; nella *seconda* (Nutrizione enterale) (NE) «i nutrienti, vengono somministrati direttamente nello stomaco o nell'intestino mediante l'impiego di apposite sonde (sondino naso-gastrico, naso-duodenale, naso-digiunale, stomie)». Per queste definizioni cfr. Ministero della Salute, *Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione ospedaliera e assistenziale* p. 47.

¹⁴³² Ministero della Salute, *Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione ospedaliera e assistenziale* pp. 7-14.

¹⁴³³ La NAD ha due varianti: la NPD (Nutrizione Parenterale Domiciliare, a sua volta con la sottospecie di Nutrizione parenterale domiciliare pediatrica) e NED (Nutrizione Enterale Domiciliare). La NAD è praticata quando consentito dallo stato clinico del paziente e dalla sussistenza di condizioni socio-familiari idonee da assicurare sicurezza ed efficacia del trattamento al di fuori dell'ambiente ospedaliero. La legislazione in materia di *Nutrizione artificiale domiciliare* è stata definita "a macchia di leopardo". In tal senso AGENAS, *Linee guida sulla nutrizione artificiale domiciliare*, Roma 2007 in www.andid.it, ove si evidenzia che, al momento della pubblicazione, solo sul 10% del territorio nazionale vi erano leggi regionali in materia, mentre nel 65% delle regioni vi erano delibere di indirizzo e in più del 25% del Paese sussisteva una carenza normativa a riguardo. Cfr. ad esempio la LR Regione Piemonte n. 39/1985 su *Norme per la sperimentazione della nutrizione parenterale a domicilio* e la delibera regionale il D.G.R. 19 novembre 2007, n. 13-7456 - Regione Piemonte che inserisce la NAD (nutrizione artificiale domiciliare) ad integrazione della NPD/onc (nutrizione parenterale domiciliare per pazienti oncologici); le delibere regionali Regione Toscana n. 1020 del 1996, n. 618 del 2001 (cui si aggiungono specifiche indicazioni contenute nel Piano Sanitario Regionale 2005-2007) e infine si guardi anche alle *Linee guida nutrizione artificiale domiciliare* (NAD) di numerose aziende sanitarie o ospedaliere tra cui si può vedere ad esempio quella della Asl di Bergamo (su www2.asl.bergamo.it).

contenimento della spesa sanitaria (dovuta ad una più breve ospedalizzazione e ad una riduzione delle successive riospedalizzazioni)¹⁴³⁴. Tale servizio, predisposto a favore di degenti che lo richiedono sulla base di specifici protocolli¹⁴³⁵, evidenzia come le amministrazioni ospedaliere siano in grado di assicurare il diversificato diritto al cibo di ogni paziente, modulando la tipologia di intervento a seconda della diversa vulnerabilità¹⁴³⁶. Ed è proprio in questo tipo di garanzia che risiede il nucleo duro del diritto al cibo: consentire ad ogni persona, anche quelle diversamente fragili, di nutrirsi nel modo più appropriato e adeguato alla propria dignità, sulla base delle diverse condizioni personali.

5.1.3. Il diritto al cibo dei militari

Differenziare l'alimentazione a seconda delle esigenze dei beneficiari è occorrenza tenuta in considerazione anche nei casi di soggezione speciale dei militari, ove il diritto al cibo adeguato è tutelato in diverse modalità a seconda se i destinatari siano militari¹⁴³⁷, iscritti alla leva¹⁴³⁸, corpo

¹⁴³⁴ Dalle delibere della Corte dei conti si possono desumere dati interessanti sui costi dei servizi di ristorazione collettiva degli ospedali, che, insieme a quelli dell'intero sistema sanitario, sono attualmente posti a carico delle regioni. Dall'ultima *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni per gli esercizi 2010-2011*, emerge una flessione della spesa per acquisti di derrate alimentari di circa il -10,9% tra il 2009 e il 2011. Cfr. in tal senso il Vol. I Parte II di detta Relazione allegato alla Delibera Sezione delle Autonomie - SEZAUT/14/2012/FRG del 2/8//2012 dove si legge che: «I pagamenti per acquisti di beni non sanitari (ascrivibili ad acquisti di prodotti alimentari, combustibili, carburanti, supporti informatici, cancelleria, pulizia, ecc.) costituiscono una quota più modesta del totale della spesa: 1.213 milioni di euro nel 2009 (9,68% del totale della spesa per acquisto di beni), 682 milioni di euro nel 2010 (5,56% del totale della spesa per acquisto di beni) e 607 milioni di euro nel 2011 (5,19% del totale della spesa per acquisto di beni)». Di questi fondi sono stati destinati all'acquisto di beni alimentari: 83,871 milioni di euro nel 2011, 94.079 nel 2010 e 117.647 nel 2009 (Fonte: SIOPE – Elaborazione: Sez. delle Aut. della Corte dei conti).

¹⁴³⁵ Per un riscontro sulla modulistica tipo utilizzata per richiedere questo intervento domiciliare di nutrizione artificiale (parenterale o enterale) cfr. ad esempio quella dell'ASL di Pavia in www.asl.pavia.it. La nutrizione artificiale domiciliare, infatti, pur essendo praticata da un familiare che viene appositamente istruito da personale socio-sanitario, non può non essere avviata che sotto controllo di personale medico e paramedico sia quando si tratti di quella enterale che parenterale. Personale che dota il richiedente dell'apposito strumentario medico necessario a praticarla. Questa misura di attuazione del diritto al cibo di soggetti particolarmente vulnerabili presenta profili di interesse anche nel modello organizzatorio: la circostanza che partecipano al servizio la famiglia del paziente, il medico di famiglia (MMG o PLS), medici specialisti, altri operatori della ASL (dipendenti o convenzionati), il Servizio sociale del Comune di residenza dà l'idea di un sistema organizzato sulla base dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale che attua quel principio di fraternità e di solidarietà di cui *amplius supra* par. 4.2.2

¹⁴³⁶ È evidente che un paziente che può nutrirsi autonomamente ha fragilità diverse da chi, pur volendolo, non riesce a farlo; come è pure evidente che la componente terapeutica riscontabile nella prassi dell'alimentazione artificiale è completamente diversa da quella della ristorazione ospedaliera. E anche se mangiare un piatto di pasta è cosa diversa dall'essere nutriti in modo artificiale, ciò che interessa evidenziare in questa sede è che nell'adempimento delle funzioni amministrative di tipo nutrizionale la PA può dotarsi di strumenti normativi e organizzativi per far sì che a situazioni diverse siano predisposte misure nutrizionali diverse e che sovente, le misure più adeguate per garantire il diritto fondamentale alla cura e alla nutrizione non sono necessariamente le più costose, mentre è vero il contrario.

¹⁴³⁷ Cfr. *Codice dell'ordinamento militare (d.lgs 66/2010) - Capo V servizio di mensa - art. 546 Servizio di vettovagliamento delle Forze armate*: «1. Il servizio di vettovagliamento sostituisce le razioni viveri in natura, le quote miglioramento vitto, le integrazioni vitto e i generi di conforto in speciali condizioni di impiego, nonché ogni altra forma di fornitura di alimenti a titolo gratuito. 2. Le modalità di fornitura del servizio di vettovagliamento a favore del personale militare (...) sono stabilite con decreto del Ministro della difesa di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 settembre di ogni anno con riferimento all'anno successivo. Con il medesimo decreto sono determinati il valore in denaro delle razioni viveri e del miglioramento vitto, nonché la composizione dei generi di conforto. 3. Il servizio di vettovagliamento è assicurato, in relazione alle esigenze operative, logistiche, di dislocazione e di impiego degli enti e reparti delle Forze armate, nelle seguenti forme: a) gestione diretta, ovvero affidata, in tutto o in parte, a privati mediante apposite convenzioni, ovvero appaltando il servizio a ditte private specializzate, nel rispetto del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163; b) fornitura di buoni pasto; c) fornitura di viveri speciali da combattimento. 4. La gestione diretta e le eventuali convenzioni sono finanziate mediante utilizzo, anche in modo decentrato, del controvalore in contanti dei trattamenti alimentari determinati con il decreto di cui al comma 2. 5.

infermieristico¹⁴³⁹ o personale in servizio civile¹⁴⁴⁰. È interessante evidenziare che il diritto al cibo dei militari, che all'interno di un'organizzazione in cui la libertà personale di autodeterminarsi nelle scelte alimentari è chiaramente limitato, non è compreso *tout court*, ma è limitato secondo un diverso ordine di gradazione che appare strettamente connesso alle ragioni militari che lo giustificano, ad esempio, se in situazioni come quelle del combattimento, la libertà di accedere a un cibo accettabile a ciascun militare è chiaramente limitato al massimo, attraverso la fornitura diretta da parte dell'amministrazione di "viveri speciali da combattimento"; in altri casi, invece, sono ammissibili sia i buoni pasto che una fornitura diretta¹⁴⁴¹.

5.2. Tracce di diritto al cibo nella inviolabilità del domicilio, della corrispondenza e nella libertà di circolazione

Il diritto al cibo adeguato presenta aspetti di tale trasversalità e multidimensionalità da presentare implicazioni anche con norme costituzionale apparentemente lontane.

È questo il caso del diritto all'invio di domicilio, garantito dall'art. 14 Cost. che ha ad oggetto il luogo che costituisce proiezione spaziale della persona, sia nei suoi aspetti domestici che professionali. La disposizione tutela sia il domicilio dei singoli che delle persone giuridiche (dalle associazioni di fatto alle società commerciali¹⁴⁴²). Tale libertà può essere limitata dalle autorità pubbliche solo per la prevalenza di finalità costituzionalmente previste (sanità e incolumità pubblica o fini economici e fiscali) e nelle modalità e con le garanzie previste dalla legge. In tal senso, tale riserva di legge rinforzata per contenuto¹⁴⁴³ limita i poteri ispettivi della pubblica autorità. Riguardo al diritto al cibo, la libertà di domicilio rileva sia rispetto alla sede degli interessi personali che economici dell'avente diritto. Nel caso di colui che esercita il diritto a svolgere

Il regolamento, in tale parte adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e su proposta dei Capi di stato maggiore di forza armata e del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza, sentito il Consiglio centrale di rappresentanza dei militari, detta norme interforze per disciplinare la struttura, l'organizzazione e il funzionamento delle mense di servizio».

¹⁴³⁸ Art. 1973 Codice dell'ordinamento militare. *Somministrazione di vitto e alloggio agli iscritti di leva*: «1. Gli iscritti sottoposti alle operazioni di leva ricevono il vitto da parte dell'Amministrazione militare, nonché una indennità ragguagliata alla paga giornaliera del soldato; a quelli di essi che provengono da località diversa da quella dove si svolgono le operazioni di leva, e' assicurato l'alloggio a cura dell'Amministrazione militare». Si precisa che, nonostante la leva obbligatoria sia stata sospesa a tempo indeterminato (e sostituita dal volontario in ferma prefissata di 1 anno), le relative disposizioni normative previgenti sono ancora in vigore e non sono state mai abrogate; la legge ad esempio non esenta i comuni italiani dal formare le liste di leva.

¹⁴³⁹ Art. 1758 Codice dell'ordinamento militare. *Trattamento economico delle infermiere volontarie*: «1. Fermo restando il concetto della gratuità delle prestazioni, le infermiere volontarie chiamate in servizio fuori del comune di residenza, ovvero obbligate, anche nel comune di residenza, ad alloggiare presso unità sanitarie o formazioni speciali, fruiscono di vitto e alloggio a carico dell'Amministrazione, dell'unità o della formazione».

¹⁴⁴⁰ Art. 2108 Codice dell'ordinamento militare *Requisiti degli enti e organizzazioni che concorrono al servizio civile* co. 3: «Gli enti e le organizzazioni di cui al comma 1 debbono inoltre indicare la loro disponibilità a fornire agli obiettori in servizio civile vitto e alloggio nei casi in cui ciò sia dagli stessi enti ed organizzazioni ritenuto necessario per la qualità del servizio civile o qualora i medesimi enti e organizzazioni intendano utilizzare obiettori non residenti nel comune della sede di servizio. All'ente o all'organizzazione tenuti a fornire vitto e alloggio agli obiettori sono rimborsate le spese sostenute, con le modalità previste dall'Ufficio nazionale per il servizio civile, sentita la Consulta nazionale per il servizio civile di cui all'articolo 10 della legge 8 luglio 1998, n. 230».

¹⁴⁴¹ Cfr. art. 546 co. 2 d.lgs 66/2010.

¹⁴⁴² Per una sintesi delle diverse interpretazioni dell'art. 14 Cost., della sua portata soggettiva e oggettiva cfr. C. MAINARDIS, *Art. 14*, in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione* cit pp. 114-120 e M. DELLA MORTE, *Art. 14*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, Vol. I, op. cit. pp. 342-361.

¹⁴⁴³ Tale riserva sussiste quando la Costituzione prevede che una determinata regola possa esser fatta valere dalla legge ordinaria solo con contenuti particolari. In questo caso ad esempio il domicilio può essere limitato solo per motivi di sanità e incolumità pubblica o per fini economici e fiscali. In questi termini R. BIN - G. PETRUZZELLA, *op. cit.*, pp. 340-431.

liberamente un'attività economica avente ad oggetto la produzione o commercializzazione o il trasporto di prodotti alimentari¹⁴⁴⁴, tale attività può risultare limitata da quanto predisposto dall'art. 1 L. 283/1962, che consente alle autorità sanitarie ispezioni negli stabilimenti ed esercizi pubblici ove si producano, smerchino o consumino sostanze alimentari¹⁴⁴⁵.

Il domicilio personale, invece, rileva come spazio, come il luogo in cui si dispiegano politiche sociali e sanitarie attuative del diritto al cibo dei più vulnerabili. Sia la legislazione socio-assistenziale¹⁴⁴⁶ che sanitaria¹⁴⁴⁷ è sempre più orientata a esprimere un *favor* per la domiciliarità dei servizi alla persona. Il domicilio in tal senso diventa sempre più il "territorio" naturale su cui si dispiegano, sulla base del principio di solidarietà sia orizzontale che verticale, i servizi alla persona, e dunque anche quelli connessi all'accesso al cibo.

L'art. 15 Cost. tutela la libertà e la segretezza della corrispondenza e la loro limitazione può essere determinata solo in virtù di una specifica di riserva di legge e giurisdizione¹⁴⁴⁸.

Rispetto al diritto al cibo, tale disposizione può essere considerata la copertura costituzionale del diritto dei detenuti a non vedersi costretti a vendere il proprio cibo pur di acquistare francobolli necessari a intrattenere una corrispondenza con un organo giudiziario a cui poter ricorrere per far valere i propri diritti¹⁴⁴⁹. In realtà tale fattispecie troverebbe protezione costituzionale non solo in questa disposizione, ma anche nell'art. 24 Cost. che prevede il diritto di difesa (co.1), riservando ai non abbienti gli strumenti per difendersi, come quello del gratuito patrocinio¹⁴⁵⁰.

La libertà di circolazione statuita dall'art. 16 Cost.¹⁴⁵¹ è oggi rafforzata e tutelata nel più ampio contesto dell'ordinamento comunitario, nel cui ambito questa costituisce uno dei quattro pilastri del mercato unico. In riferimento al diritto al cibo adeguato, tale libertà significa sia libertà di circolazione delle derrate alimentari (atteso che queste costituiscono "merci"), sia dei consumatori di alimenti, sia degli imprenditori alimentari, che di ogni altra professione legata al cibo. Anche se tale disposizione non ha solo implicazioni economiche, ma tutela in modo ampio una libertà della persona in quanto tale, viste le strette interrelazioni con le questioni attinenti alla libertà economica, si ritiene opportuno trattare alcuni aspetti di tale libertà di circolazione nel capitolo otto, nel paragrafo dedicato ai rapporti economici, in particolare nel paragrafo analitico dell'art. 41.

¹⁴⁴⁴ Cfr. *infra* Cap. 9 par. 2.1.

¹⁴⁴⁵ Art. 1 L. 283/1962 su: «Sono soggette a vigilanza per la tutela della pubblica salute la produzione ed il commercio delle sostanze destinate alla alimentazione. A tal fine l'autorità sanitaria può procedere, in qualunque momento ed a mezzo dei competenti organi ed uffici, ad ispezione e prelievo di campioni negli stabilimenti ed esercizi pubblici, dove si producano, si conservino in deposito, si smerchino o si consumino le predette sostanze. nonché sugli scali e sui mezzi di trasporto. Essa può altresì, procedere al sequestro delle merci e, ove dagli accertamenti eseguiti risulti necessario per la tutela della pubblica salute, alla loro distruzione.».

¹⁴⁴⁶ Cfr. *amplius*, cap. 8 par. 1.1.

¹⁴⁴⁷ Cfr. *amplius infra* cap. 9 par. 1.2 e *supra* cap. 8 par. 5.1.2.

¹⁴⁴⁸ Per una descrizione dei principali elementi dell'art. 15 cfr. C. MAINARDIS, *Art. 15*, in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione* cit. pp. 120-126.

¹⁴⁴⁹ Tale fattispecie è stata condannata dalla *Corte europea dei diritti dell'uomo* nel caso *Gagiu c. Romania* del 2009 nel quale la Corte aveva rilevato una violazione dell'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), a causa del rifiuto delle autorità dell'amministrazione penitenziaria di fornire al richiedente gli elementi necessari per la sua corrispondenza con la Corte europea. In particolare la Corte aveva rilevato che, il sig Gagiu, pur avendo esplicitato ai responsabili del carcere la sua mancanza di risorse, non avendo famiglia e non essendo in grado di lavorare a causa del suo stato di salute, aveva dovuto vendere parte del suo cibo ad altri detenuti per comprare francobolli per le sue lettere alla Corte. Di conseguenza, «la Corte ritiene che le autorità della prigione Aiud abbiano inadempito l'obbligo positivo di fornire al richiedente i francobolli necessari, in particolare per la sua corrispondenza con la Corte e che, pertanto, vi è stata una violazione della l'articolo 8 della Convenzione a tale riguardo». Cfr. su questi aspetti *amplius, supra*, Parte I, cap. 6, par.2.1.

¹⁴⁵⁰ Su questo istituto cfr. per un primo inquadramento M. GIALUZ, *Art. 15*, in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione* cit pp. 201-245 in particolare pp. 238-238.

¹⁴⁵¹ Su cui cfr. C. MAINARDIS, *Art. 16* in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione* cit pp. 127-134.

5.3. Diritto al cibo e libertà di associazione (art. 18 Cost.)

L'art. 2 Cost. tutela i diritti della persona sia come singolo sia nelle formazioni sociali, locuzione con cui si intende ogni tipo di organizzazione o comunità che si frappone fra Stato e individuo, costituita spontaneamente per i più diversi scopi¹⁴⁵². Tra queste si intendono incluse sia quelle riconosciute esplicitamente dalla Costituzione¹⁴⁵³, sia ogni altro tipo di forma comunitaria¹⁴⁵⁴. La Costituzione, come si è visto, attribuisce diritti specifici sia a queste formazioni sociali sia agli individui che ne fanno parte. Tra le formazioni sociali, le associazioni di cui all'art. 18 Cost. si caratterizzano per essere soggetti di diritto formati su base volontaria che hanno un nucleo di organizzazione e di tendenziale stabilità¹⁴⁵⁵.

Rispetto al diritto al cibo adeguato, va osservato che il libero perseguimento di finalità associative non vietate dalla legge tutela il diritto di persone singole o associate di costituire o aderire, liberamente, ad associazioni che perseguano finalità connesse al tema del diritto al cibo adeguato. Rientrano in questa categoria:

- le associazioni che promuovono una peculiare cultura del cibo (si pensi a Slow food);
- quelle che promuovono e praticano particolari tipologie di stili di vita nei consumi alimentari (si pensi ad esempio ai GAS, i gruppo di acquisto solidale)¹⁴⁵⁶;
- le associazioni che si occupano di educazione alimentare¹⁴⁵⁷;
- le ONG, che promuovono percorsi di lotta alla fame nel mondo¹⁴⁵⁸;
- le realtà di volontariato che lottano contro la fame di persone vulnerabili soprattutto nelle realtà urbane (dalla Caritas al *Banco alimentare*, fino alle tante associazioni che gestiscono “mense per i poveri”);

¹⁴⁵² Cfr. *amplius* sul tema *supra* par. 5.3.

¹⁴⁵³ Formazioni sociali come le minoranze linguistiche (art. 6 Cost.) le confessioni religiose (art. 8 Cost.), le associazioni *tout court* (art. 18) e le associazioni religiose (art. 20 Cost.), le famiglie fondate sul matrimonio (art. 29 Cost.), le scuole (art. 34 Cost.), i partiti (art. 39 Cost.). Sul nesso tra art. 2 e art. 18 cfr. F. RIGANO, *Art. 18*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I, cit* pp. 404-419 in particolare p. 407, ove si evidenzia anche che l'art. 18 costituisce categoria generale di quelle figure a cui la Costituzione dedica più ampia o specifica disciplina.

¹⁴⁵⁴ Nell'art. 2 si intendono ricomprese fattispecie molto diverse: dalle famiglie di fatto ad altre organizzazioni complesse come le società commerciali (disciplinate nel libro V del codice civile) o le fondazioni (disciplinate invece nel libro Primo del codice civile).

¹⁴⁵⁵ In ciò si distinguono dagli assembramenti che godono del diritto di riunione. Cfr. R. BIN - G. PETRUZZELLA, *op. cit.*, p. 543. Il contenuto della libertà di associazione presenta tre profili: 1) il libero perseguimento in forma associata di fini non vietati dalla legge; 2) la libera formazione del vincolo associativo; 3) la libera organizzazione interna. Circa i limiti va ricordato che non possono esser costituite associazioni per fini vietati dalla legge: sono vietate ad esempio associazioni segrete e quelle che si avvalgono di organizzazione di carattere militare a prescindere dal perseguimento o meno di un fine penalmente illecito. Sui caratteri delle associazioni cfr. P. CARETTI, *op.cit.* pp. 459-467. Per una distinzione delle associazioni all'interno della categoria formazioni sociali cfr. F. BENELLI, *Art. 18*, in S. BARTOLE - R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione cit*, pp.143-148 in particolare p. 144.

¹⁴⁵⁶ Sui GAS cfr. TAVOLO PER LA RETE ITALIANA DI ECONOMIA SOLIDALE, *Un'economia nuova, dai Gas alla zeta*, Milano, Altraeconomia, 2013. Su questo fenomeno cfr. la LR Puglia 43/2012 “Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità” che così definisce i all'art. 1: «“Gruppo di acquisto solidale” (GAS): le associazioni, anche informali, non lucrative costituite per acquistare e distribuire beni agli aderenti, senza alcun ricarico, con finalità etiche, di solidarietà sociale e di sostenibilità ambientale».

¹⁴⁵⁷ Si occupano di educazione alimentare numerose realtà in modo trasversale: dalle ONG alle associazioni gastronomiche fino a quelle culturali.

¹⁴⁵⁸ Si pensi sia alle ONG che hanno la lotta alla fame e alla malnutrizione come obiettivo primario a Nutriaid (sui cui obiettivi statuari cfr. www.nutriaid.org), al CEFA, Comitato Europeo per la Formazione e l'Agricoltura, ONLUS (per il cui statuto cfr. www.cefaonlus.it), sia a quelle che, pur avendo le denominazioni le più diverse, prevedono nel loro statuto specifiche azioni a favore della lotta alla fame e malnutrizione (si veda ad esempio lo statuto del CISV-Comunità impegno servizio volontariato, il cui statuto è su www.cisvto.org) o il Coopi – Cooperazione internazionale (cfr. lo statuto su www.coopi.org).

- le associazioni dedite a prevenire e combattere fenomeni come l'obesità e il sovrappeso¹⁴⁵⁹;
- le associazioni, cooperative, e i consorzi che sono attente ai processi di produzione e distribuzione di cibo biologico¹⁴⁶⁰, o cibo equo e solidale¹⁴⁶¹ e le tante associazioni o cooperative di consumatori di alimenti¹⁴⁶² (con l'avvertenza che il fenomeno cooperativo presenta proprie peculiarità)¹⁴⁶³.

Rispetto alla libera formazione del vincolo associativo delle associazioni che si occupano di diversi e specifici aspetti relativi al diritto al cibo, si può evidenziare l'ampia gamma della tipologia giuridica delle formazioni sociali che se ne occupano, infatti si riscontrano associazioni riconosciute che non riconosciute¹⁴⁶⁴, comitati¹⁴⁶⁵ fondazioni¹⁴⁶⁶, consorzi¹⁴⁶⁷, gruppi informali¹⁴⁶⁸.

Tali associazioni sono soggette alla disciplina costituzionale, pertanto l'adesione ad esse deve essere libera, come senza autorizzazione può avvenire la loro costituzione. Possono tuttavia sopportare i limiti costituzionali previsti dall'art. 18 Cost. (in tal senso non si considerano tutelate alcune associazioni come quelle segrete, ... fattispecie che sembrano difficilmente configurabili con riguardo ad associazioni che tematizzato i diversi aspetti del diritto al cibo), nonchè altri limiti legislativamente predisposti a seconda della funzione e del tipo delle attività che intendono svolgere, come il requisito della democraticità interna - richiesto ad esempio tanto alle associazioni di volontariato, incluse quelle impegnate sul versante del diritto al cibo¹⁴⁶⁹, che a quelle a tutela dei consumatori¹⁴⁷⁰.

¹⁴⁵⁹ Si pensi all'Associazione italiana contro l'obesità onlus in www.associazioneitalianaobesita.it

¹⁴⁶⁰ Si pensi all'Associazione italiana per l'agricoltura biologica cfr. lo Statuto su www.aiab.it), a *Federbio - Federazione italiana per l'agricoltura biologica* (cfr. lo Statuto su www.federbio.it) composte da consumatori o aziende biologiche o alle *Associazione Città del Bio* (Per il Regolamento cfr. www.cittadelbio.it o comune.grugliasco.to.it), associazione di comuni che promuovono un'agricoltura biologica.

¹⁴⁶¹ Si pensi alle Cooperative che si riconoscono nel gruppo "Altromercato" su cui cfr. www.altromercato.it.

¹⁴⁶² Un esempio sono la Coop (cooperative di consumatori) ovvero cooperative di consumo costituita tra soci - consumatori, e finalizzata ad ottenere beni, di consumo e/o durevoli, a condizioni più favorevoli di quelle presenti sul mercato, nella salvaguardando dell'aspetto qualitativo di prodotti e servizi con l'intento di accostare i prezzi di vendita a quelli di costo si veda ad esempio lo Statuto di Unicop Firenze al cui art. 2 si esplicitano le seguenti finalità; «La cooperativa si propone di: 1) fornire ai consumatori, soci e non, beni e servizi di buona qualità alle migliori condizioni possibili; b) salvaguardare gli interessi dei consumatori, la loro salute e sicurezza anche accrescendone e migliorandone l'informazione e l'educazione attraverso apposite iniziative; c) stimolare lo spirito di previdenza e di risparmio dei soci; d) collaborare allo sviluppo e alla diffusione del movimento cooperativo, contribuendo al rafforzamento della mutualità anche attraverso il sostegno di attività di ricerca e formazione nel settore della cooperazione; e) contribuire a tutelare l'ambiente; f) stimolare e diffondere l'attività solidaristica anche con iniziative a favore dei Paesi in via di sviluppo (cfr. <http://www.e-coop.it/web/unicoop-firenze>).

¹⁴⁶³ Sulle implicazioni della cooperazione sociale sul diritto al cibo cfr. *infra* cap. 9 par. 2.4.

¹⁴⁶⁴ Tra quelle precedentemente elencate è un'associazione non riconosciuta, ai sensi dell'art. 1 dello Statuto, *Federbio*.

¹⁴⁶⁵ Si pensi al *Comitato Salone del Gusto* il cui statuto è www.comune.torino.it

¹⁴⁶⁶ Si pensi alla Fondazione pubblico-privata *Terra madre*, su cui cfr. lo Statuto in www.comune.torino.it o alla Fondazione privata *Banco alimentare*, il cui statuto è al sito www.bancoalimentare.it.

¹⁴⁶⁷ Cfr. in tal senso il Consorzio *Altromercato* il cui statuto è nell'omonimo sito *Altromercato-statuto*.

¹⁴⁶⁸ Sui GAS cfr. TAVOLO PER LA RETE ITALIANA DI ECONOMIA SOLIDALE, *Un'economia nuova, dai Gas alla zeta*, Milano, Altraeconomia, 2013, pp. 66-80 dove si menziona l'accordo "Spiga e madia" (patto tra contadini, trasformatori e consumatori), *Adesso Pasta!* Il patto tra la cooperativa agricola "La terra e il cielo" e i Gas italiani, la *Fondazione Iris* che ha lo scopo di diventare il "contenitore patrimoniale" di un bene comune come la terra.

¹⁴⁶⁹ *L. n. 266/1991 - art. 3 Organizzazioni di volontariato*: «1. È considerato organizzazione di volontariato ogni organismo liberamente costituito al fine di svolgere l'attività di cui all'articolo 2, che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti. 2. Le organizzazioni di volontariato possono assumere la forma giuridica che ritengono più adeguata al perseguimento dei loro fini, salvo il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico. 3. Negli accordi degli aderenti, nell'atto costitutivo o nello statuto, oltre a quanto disposto dal codice civile per le diverse forme giuridiche che l'organizzazione assume, devono essere espressamente previsti l'assenza di fini di lucro, la *democraticità della struttura*, l'elettività' e la gratuità delle cariche associate nonché la gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti, i criteri di ammissione e di esclusione di questi ultimi, i loro obblighi e diritti. Devono essere altresì stabiliti l'obbligo di formazione del bilancio, dal quale devono

5.4. Diritto al cibo adeguato e libertà religiosa (art. 19 Cost.)

Il *Commento generale n. 12 al Patto sui diritti economici, sociali e culturali* afferma che costituisce una violazione del Patto¹⁴⁷¹ qualsiasi discriminazione nell'accesso al cibo, nonché di mezzi e diritti per il suo approvvigionamento, sulla base di razza, colore, sesso, lingua, età, *religione*, opinione politica o di altro genere, origine nazionale o sociale, proprietà, nascita o altra condizione con lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il godimento o l'esercizio di pari diritti economici, sociali e culturali. La rilevanza del proprio "credo" nel diritto a una nutrizione adeguata è stato di recente ribadito e, forse, meglio esplicitato dalla *Conferenza internazionale sulla nutrizione* del 19 Novembre 2014¹⁴⁷². Anche nella Costituzione italiana sussiste un fondamento al diritto di non discriminare l'accesso a un cibo nutriente per ragioni religiose. L'art. 3 Cost. sul divieto di discriminazioni, anche per ragioni religiose, costituisce certamente un primo punto di riferimento.

A tale tutela si aggiunge quella offerta dall'art. 19 Cost., che garantisce la libertà di professare liberamente la propria fede religiosa (non la libertà di coscienza, ovvero la libertà di coltivare profonde convinzioni interiori che tuttavia la precede e ne è il presupposto)¹⁴⁷³.

La libertà religiosa è tutelata attraverso una ricca normativa¹⁴⁷⁴. Tra le differenti facoltà connesse alla libertà religiosa, quella che rileva maggiormente ai fini di un riconoscimento indiretto anche del diritto "alle tradizioni culturali e religiose relative al cibo", è la libertà di culto, la quale, estendendosi anche ai rituali¹⁴⁷⁵, implica il dovere dello Stato di rispettare e proteggere le abitudini alimentari collegate alla fede e alle tradizioni culturali-religiose dei suoi cittadini, sia singoli che associati.

risultare i beni, i contributi o i lasciti ricevuti, nonché le modalità di approvazione dello stesso da parte dell'assemblea degli aderenti. 4. Le organizzazioni di volontariato possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure occorrenti a qualificare o specializzare l'attività da esse svolta. 5. Le organizzazioni svolgono le attività di volontariato mediante strutture proprie o, nelle forme e nei modi previsti dalla legge, nell'ambito di strutture pubbliche o con queste convenzionate».

¹⁴⁷⁰ Cfr. art. 137 d.lgs 206/2005: *Art. 137. Elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale*: «1. Presso il Ministero delle attività produttive e' istituito l'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale. 2. L'iscrizione nell'elenco e' subordinata al possesso, da comprovare con la presentazione di documentazione conforme alle prescrizioni e alle procedure stabilite con decreto del Ministro delle attività produttive, dei seguenti requisiti: a) avvenuta costituzione, per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, da almeno tre anni e possesso di uno statuto che sancisca un *ordinamento a base democratica* e preveda come scopo esclusivo la tutela dei consumatori e degli utenti, senza fine di lucro».

¹⁴⁷¹ Cfr. Par. 18 *General Comment n. 12*.

¹⁴⁷² Cfr. SECONDA CONFERENZA INTERNAZIONALE SULLA NUTRIZIONE, *Documento finale della Conferenza: Dichiarazione di Roma sulla nutrizione*, Roma, 19-21 novembre 2014 in www.fao.org SECONDA CONFERENZA INTERNAZIONALE SULLA NUTRIZIONE, *Documento finale della Conferenza: Quadro d'azione*, Roma, 19-21 novembre 2014. BUONOMO V., *Introduzione alla parte II Diritto al cibo, cibo e diritti. Cit.*, fa notare che per la prima volta nel *Quadro d'azione* di questa conferenza, si usa l'espressione "credo" (*belief*) per indicarlo come criterio di compatibilità dei regimi alimentari (cfr. Raccomandazione n. 23).

¹⁴⁷³ cfr. R. BIN - G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 549.

¹⁴⁷⁴ Ci si riferisce al divieto di discriminazione per ragioni religiose (art. 3 Cost.); l'eguaglianza tra le confessioni religiose (art. 8 Cost.); la libertà di coscienza religiosa, intesa come diritto di professare liberamente la propria fede sia in forma associata che individuale (artt. 19 e 20 Cost.); la libertà di culto, ovvero la facoltà di esercitare in pubblico e in privato le espressioni esterne del sentimento religioso; la libertà di propaganda religiosa, ovvero la facoltà di fare liberamente opera di proselitismo; l'obiezione di coscienza ovvero il diritto di rifiutare di compiere atti prescritti dall'ordinamento ma contrari alle proprie convinzioni religiose secondo le modalità definite dalla legge (si pensi all'obiezione al servizio militare o all'obiezione del personale medico a praticare un aborto). Cfr. P. CARETTI, *op.cit.*, pp. 226-229.

¹⁴⁷⁵ cfr. R. BIN - G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, 549. Per un inquadramento di tale norma cfr. anche M. RICCA, *Art. 19*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, cit., 420-440.

Tale disposizione, dunque, sembra costituire la base costituzionale su cui si fonda la tutela delle c.d. *Regole alimentari religiose* (RAR). Le RAR delle principali confessioni religiose che storicamente abitano lo spazio mediterraneo sono sostanzialmente rimaste immutate nel tempo¹⁴⁷⁶. Nella religione cristiana non sussistono particolari limiti di accesso agli alimenti, perché questa invita ad accettarli tutti come dono di Dio. Ciononostante l'astinenza dalla carne è ancora un punto fermo della spiritualità cristiana, soprattutto in particolari periodi dell'anno liturgico (quaresima). Anche per l'Islam il cibo è considerato un dono di Dio da usare con moderazione e da condividere con i bisognosi. Nonostante questa visione positiva dell'alimentazione, la normativa religiosa islamica, come noto, conosce divieti alimentari culturali molto rigidi, che distinguono un puro e un impuro¹⁴⁷⁷. Anche le regole alimentari ebraiche sono fortemente condizionate da divieti a ampi e da una rigida dietetica: come noto l'idoneità alimentare è detta in ebraico *kasherut* da cui l'identificazione di ogni cibo permesso con *kasher*¹⁴⁷⁸. Alle c.d. "religioni del libro" si affiancano, oggi anche in Italia, tradizioni alimentari religiose di altre grandi confessioni come il buddismo, che pratica il vegetarianesimo, o l'induismo, che invece considera sacri i bovini come le mucche¹⁴⁷⁹. Tutte queste diverse pratiche culturali alimentari trovano una protezione oltre che nell'art. 3 Cost. e nell'articolo 19 Cost., anche nell'art. 8 Cost., alla luce dei quali si deve ritenere non consentito un differente trattamento o una discriminazione tra regole alimentari di confessioni religiose diverse, atteso che «tutte le confessioni (*e le loro pratiche alimentari*) sono uguali davanti alla legge»¹⁴⁸⁰.

La libertà alimentare religiosa, tanto dei singoli quanto di intere comunità religiose, è regolata da disposizioni europee¹⁴⁸¹ e nazionali. Autorevole dottrina¹⁴⁸² ha catalogato tali regole

¹⁴⁷⁶ Cfr. *amplius supra* Parte I cap. 1.

¹⁴⁷⁷ Tali divieti limitano l'accesso al cibo da parte dei musulmani in modalità diverse: o perché impediscono di accedere ad alcune tipologie di alimenti (il maiale, quelli non macellati secondo le norme, le bevande fermentate come gli alcolici) o perché prevedono l'astensione dal cibo in alcuni periodi particolari, come nel mese di *Ramadan*.

¹⁴⁷⁸ I divieti alimentari obbediscono a vari tipi di criteri: l'appartenenza dell'alimento a specie impure (si pensi alla carne di maiale) o un preparazione idonee (si pensi alle particolari tecniche di macellazione). La tradizione alimentare giudaica non è fatta solo di limitazioni ma è anche scandita da una serie di festività religiose che hanno tutte estrema rilevanza per quel che riguarda i rituali e le connesse regole alimentari: se lo *Yom Kippur* è il digiuno per antonomasia, durante la *Pesach*, Pasqua, è imprescindibile commemorare la fuga dall'Egitto mangiando, possibilmente in piedi, pane azzimo.

¹⁴⁷⁹ Nell'induismo, la mucca è considerata come un simbolo di *ahimsa* (non-violenza), dea madre e portatrice di buona fortuna e ricchezza. Per questa ragione, le mucche sono sacre nella cultura indù e dar loro da mangiare è un atto di devozione (...). Diversi stati dell'India hanno approvato leggi per proteggere le mucche, mentre molti Stati non hanno restrizioni sulla produzione e il consumo di carne bovina. Alcuni gruppi si oppongono alla macellazione di vacche, mentre altri gruppi indiani affermano che il tipo di carne che si mangia dovrebbe essere una questione di scelta personale in una democrazia. Lo Stato del Madhya Pradesh ha approvato una legge, nel gennaio 2012, ovvero il *Gau-Vansh Vadh Pratishedh (Sanshodhan) Act*, che rende la macellazione della mucca un reato grave. Nello Stato del Gujarat, la legge di conservazione degli animali, entrata in vigore nell'ottobre 2011, vieta l'uccisione di mucche e l'acquisto, la vendita e il trasporto delle carni bovine. Al contrario, Orissa e Andhra Pradesh consentono la macellazione dei bovini con un protocollo di macellazione certificato. Negli Stati del Bengala occidentale e del Kerala, il consumo di carne bovina non è considerato un reato. Contrariamente agli stereotipi, un numero considerevole di indù mangiano carne, e molti sostengono che le loro scritture, come ad esempio i testi vedici, non ne vietano il consumo. Nel sud del Kerala, per esempio, la carne di manzo costituisce quasi la metà di tutta la carne consumata da tutte le comunità, fra cui gli induisti (voce *Cultura dell'India* in Wikipedia.it).

¹⁴⁸⁰ cfr. A.G. CHIZZONITI, *La tutela della diversità: cibo, diritto, religione*, 19-46 in A.G. CHIZZONITI, M. TALLACCHINI (cur.), *Cibo e religione: diritto e diritti - Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore*, Roma - Lecce, Libellula edizioni, 2010 oppure in www.olir.it, il quale evidenzia, come i fondamenti costituzionali delle "regole alimentari religiose" siano costituiti non solo dall'art. 19, ma anche dall'art. 3 II co, dall'art. 7 e dall'art. 8 Cost. Sulla qualificazione di confessione religiosa, intesa come "formazione sociale caratterizzata dal fattore religioso, cfr. B. RANDAZZO, *Art. 8 cit.*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I, cit.*, pp. 193-216, in particolare p. 196. Sull'equiparazione delle diverse confessioni religiose anche ai fini della legge penale cfr. *infra* par. 5.6.

¹⁴⁸¹ Su queste, cfr. *supra* Parte I, cap. 6 par. 3.1.1.

attraverso uno schema classificatorio aconfessionale sulla base della relazione tra queste regole e il consumo, oppure la produzione e distribuzione di cibo. Riguardo alla relazione tra RAR e consumi vengono in rilievo i divieti oggettivi che impediscono di consumare determinati alimenti (si pensi al divieto di consumare carne di maiale per la religione islamica o il divieto di consumare la carne insieme al latte per gli ebrei) oppure obbligano all'utilizzo di altri (si pensi ai cibi prescritti per la Pasqua ebraica) o impongono divieti temporali, in base ai quali è vietato consumare alimenti in determinati periodi dell'anno (si pensi al ramadan islamico o alla quaresima cristiana). Tali divieti possono anche combinarsi. Vi è poi un'altra categoria di RAR nella quale rientrano i consumi legati ai rituali (si pensi all'uso del pane e del vino nell'eucaristia cattolica). Mentre quest'ultima categoria di RAR può essere oggetto di un diverso trattamento dagli ordinamenti nazionali e sovranazionali, la prima categoria di RAR è generalmente collocabile nelle mere pratiche religiose.

A cavallo dell'attività di consumo e di produzione, vi è quella della preparazione degli alimenti, che rientra nell'una o nell'altra dimensione a seconda dell'elemento quantitativo: una cosa è la preparazione domestica altra cosa è la preparazione industriale di cibo *koesher* o *halal*, per le quali vi sono specifiche disposizioni normative, con particolare riguardo agli aspetti della macellazione rituale¹⁴⁸³.

Rispetto all'attività di distribuzione viene in rilievo il problema della certificazioni di qualità (e dell'utilizzo di marchi come segno di rispetto delle RAR) o dell'utilizzo commerciale di segni religiosi per indicare la conformità dell'alimento a determinate RAR che può consentire di certificare l'utilizzo delle RAR nella produzione di determinati prodotti¹⁴⁸⁴.

Le RAR assumono volti diversi a seconda dell'ordinamento civile con cui queste vengono ad impattare, rispetto al quale potranno essere di volta in volta essere classificate come regole assistite da apposito apparato sanzionatorio, come regole lecite, o come regole illecite¹⁴⁸⁵.

¹⁴⁸² A.G. CHIZZONITI, *La tutela della diversità: cibo, diritto, religione*, in A.G. CHIZZONITI, M. TALLACCHINI (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti* - cit. p. 20.

¹⁴⁸³ Dal 2013 anche in Italia è entrato in vigore il reg. 1099/2009 relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento che concede ai cittadini europei di potersi alimentare secondo le proprie regole alimentari religiose. Tale regolamento, pur perseguendo l'obiettivo principale del benessere animale, riconosce che alcune deroghe possono essere ammesse se fatte nel rispetto della libertà religiosa e di culto. Prima di esso in Italia la materia era regolata dall'art. 9 RD 20/12/1928 n. 3928 (Approvazione del regolamento per la vigilanza sanitaria delle carni), abrogato dall'art.19, comma 7, lettera a) D.Lgs. 18 aprile 1994, n. 286, poi dalla L. 439/78, e dal d.lgs 333/1998 che attua la normativa comunitaria sul benessere animale. Sulle differenze regolatorie di queste diverse discipline hanno cfr. in F. PEZZA, P. FOSSATI, *Le macellazioni rituali nella storia normativa*, in A.G. CHIZZONITI, M. TALLACCHINI (cur.), *Cibo e religione: diritto e diritti* cit., pp. 245-260.

¹⁴⁸⁴ Sul tema F. LEONINI, *La certificazione del rispetto delle regole alimentari confessionali: norme statuali e libertà religiosa*, in A.G. CHIZZONITI, M. TALLACCHINI (cur.), *Cibo e religione: diritto e diritti* cit., pp. 144-154. L'autore, evidenzia che nel nostro ordinamento non esiste una preclusione a utilizzare simboli religiosi nei marchi commerciali, sia in funzione descrittiva che distintiva, con l'unico limite del vilipendio religioso, in particolare del reato di offesa alla religione dello Stato mediante vilipendio di persone e del reato di turbamento delle funzioni religiose di cui all'art. 403 c.p e 405 c.p come interpretati da Cort. cost. 188/1975, nella quale si ricorda che « Il vilipendio, dunque, non si confonde né con la discussione su temi religiosi, così a livello scientifico come a livello divulgativo, né con la critica e la confutazione pur se vivacemente polemica; né con l'espressione di radicale dissenso da ogni concezione richiamantesi a valori religiosi trascendenti, in nome di ideologie immanentistiche o positivistiche od altre che siano. Sono, invece, vilipendio, e pertanto esclusi dalla garanzia dell'art. 21 (e dell'art. 19), la contumelia, lo scherno, l'offesa, per dir così, fine a sé stessa, che costituisce ad un tempo ingiuria al credente (e perciò lesione della sua personalità) e oltraggio ai valori etici di cui si sostanzia ed alimenta il fenomeno religioso, oggettivamente riguardato». Su queste basi Leonini sostiene che i termini *Kasher* ed *Halal* riferiti a principi religiosi di ordine generale della confessione ebraica e musulmana, possono essere utilizzati in commercio (e quindi essere inseriti in un marchio) per prodotti che rispettano le regole da essi richiamate. Ma è il titolare del marchio che garantisce la conformità di quel prodotto a regole religiose non è un ente certificatore. Da qui la proposta dell'utilizzo di marchi collettivi nei quali il depositario del marchio, depositando il disciplinare cui devono attenersi gli imprenditori alimentari che vogliono utilizzarlo, si atteggia a "terzo" certificatore di tali prodotti.

¹⁴⁸⁵ Sul tema cfr. A.G. CHIZZONITI, *La tutela della diversità: cibo, diritto, religione*, cit. 19-46.

5.5. La libertà di manifestazione del pensiero sul diritto al cibo (art. 21 Cost): sensibilizzazione, incitazione al dono, "pornografia gastronomica" e "pornografia umanitaria".

L'art. 21 Cost. tutela la libertà di manifestazione del proprio pensiero, non la libertà di pensare o di formazione libera del pensiero che ne costituisce tuttavia il presupposto logico: dietro la libertà di manifestare il pensiero c'è il diritto ad averne uno¹⁴⁸⁶. L'oggetto di questo diritto è molto ampio e indeterminato, potendo rientrarvi qualsiasi oggetto nell'accezione più ampia possibile. Rientra, quindi, in questo diritto la libertà di poter esprimere e formarsi un proprio pensiero rispetto al cibo.

Dal punto di vista soggettivo, tale libertà, per quel che riguarda le tecniche di comunicazione, rileva dunque almeno sotto due profili: quella di informare sul diritto al cibo e quella di essere informati.

Dal punto di vista *attivo* tale libertà comporta che ciascuno, sia come singolo, sia in forma associata, possa non solo agire e autodeterminarsi rispetto alla propria cultura alimentare (art. 13 Cost.) ma possa anche esprimere e manifestare il suo pensiero con ogni strumento a ciò preposto (art. 21 Cost.): carta stampa, televisione, siti, *social network*, riviste *on line*, e quant'altro (si pensi alle manifestazioni, alle fiere, ai convegni culturali, alle agorà politiche, o alle trasmissioni televisive che si occupano di nutrizione, gastronomia, ecc.), secondo una cultura della *crossmedialità*¹⁴⁸⁷. Vanno inquadrare in questa disposizione non solo i singoli articoli, *post*, interventi televisivi di esperti di cibo ma anche interi programmi, testate giornalistiche a questo dedicate.

Dal punto di vista *passivo*, tale libertà implica il diritto di formarsi un pensiero sul cibo e sui diritti ad esso connessi, affinché ciascuna persona, singolarmente o nelle formazioni sociali, possa scegliere qual è la visione di alimentazione a lui culturalmente accettabile e i diritti che in base ad essa intende esercitare. Tale diritto presuppone sia quello di essere informati sul tema che quello di essere istruiti.

In tal senso due sono le principali attività tese a informare e formare la cittadinanza sul diritto al cibo affinché questa abbia gli strumenti per formarsi una propria idea: la sensibilizzazione e la comunicazione sociale.

La *sensibilizzazione* è quell'azione ed educazione allo sviluppo della cittadinanza (in particolare dei giovani e degli studenti) sui temi della fame da un lato e della salute alimentare e nutrizionale dall'altro: si tratta di attività promossa sia in contesti istituzionali, come scuole e università, sia in contesti informali come dibattiti, convegni, campagne di informazione¹⁴⁸⁸ e di mobilitazione¹⁴⁸⁹. Tale azione, tuttavia, più che essere ascrivibile al diritto ad essere informati di cui

¹⁴⁸⁶ D'altro canto, anche la libertà di coscienza, ovvero la libertà di coltivare profonde convinzioni interiori non ha un esplicito riconoscimento in Costituzione benché questa sia un presupposto della libertà di espressione religiosa di cui all'art. 19.

¹⁴⁸⁷ Sulla *crossmedialità* come scelta obbligata della comunicazione sociale cfr. R. SOBRERO, *Comunicare il dono tra tradizione e innovazione*, in R. SOBRERO (a cura di), *L'importanza del dono - Collana Comunicazione Sociale Volume II*, Roma, Fondazione Pubblicità Progresso, 2014 anche in www.pubblicitaprogesso.org, pp. 66-68.

¹⁴⁸⁸ Ad esempio uno degli obiettivi del *Programma europeo sulle organizzazioni della società civile e le autorità locali* di cui al Reg. 233/2014 (su cui cfr. *amplius supra* cap. 6 par. 3.1.3) è contribuire «b) a rendere l'Europa più consapevole delle problematiche dello sviluppo e mobilitare il sostegno attivo dell'opinione pubblica dell'Unione, dei paesi candidati e candidati potenziali a favore delle strategie di riduzione della povertà e di sviluppo sostenibile nei paesi partner».

¹⁴⁸⁹ Cfr. ad esempio la Campagna tuttora in corso promossa da numerose associazioni *non profit* italiane dal titolo "Una sola famiglia umana: cibo per tutti. È compito nostro" i cui obiettivi, mezzi informativi e documenti formativi sono su www.cibopertutti.it Tale campagna nasce per rispondere «all'appello lanciato da Papa Francesco a tutta l'umanità rappresenta un impegno alla mobilitazione, per rimuovere le cause della fame e le fonti di una disuguaglianza sempre più profonda, per porre un freno alle derive di un sistema finanziario fuori controllo, per rispondere alla domanda di giustizia ed alla necessità di perseguire il bene comune».

all'art. 21 Cost. (caratteristica che prevale nel caso delle campagne), rientra piuttosto nel diritto ad essere istruiti (art. 33 Cost.)¹⁴⁹⁰.

La *comunicazione sociale* sui temi della fame nel mondo sembra invece attività inquadrabile nell'art. 21 Cost., pur con alcuni distinguo. La c.d. "comunicazione sociale" può avere diversi obiettivi: promuovere un'idea (ad esempio lottare contro la fame nel mondo, diminuire gli sprechi, evitare gli eccessi alimentari), denunciare un abuso (ad esempio denunciare il *land grabbing*), valorizzare un progetto (come i progetti solidali promossi da ONG nei confronti degli affamati dei Paesi del c.d. terzo mondo o da associazioni *non profit* nei confronti di senza fissa dimora o diversamente affamati che abitano le città italiane), o stimolare a un'azione, spesso, stimolare al dono¹⁴⁹¹.

Se le prime tipologie comunicative (promuovere un'idea, denunciare un abuso e far conoscere un progetto solidale) sembrano sicuramente inquadrabili nell'art. 21 Cost., più difficile è l'inquadramento dell'*incitazione al dono*. Si tratta di attività, che più che manifestazione del pensiero, sono probabilmente assimilabili a veri e propri "spot" con i quali si punta a raccogliere fondi (o si spinge a donare il 5 per mille della dichiarazione dei redditi) che una determinata ONG, associazione o organizzazione umanitaria utilizzerà per iniziative e progetti di solidarietà; per la realizzazione di tali prodotti comunicativi, infatti, è spesso utilizzata non la tecnica della informazione sulle cause di un problema - quale la fame nel mondo o la malnutrizione - ma la tecnica tipica degli spot, ovvero quella che punta ad emozionare lo spettatore (con immagini emotivamente forti e shockanti: normalmente per commuovere ed emozionare sono utilizzate le immagini di bambini denutriti, atteso che difficilmente il consumatore medio si lascerebbe "commuovere" da immagini di vecchi, per quanto affamati e miserabili). Rispetto a queste forme di stimolo all'azione l'inquadramento giuridico è di più difficile definizione. Gli spot commerciali sono infatti normalmente inquadrati dalla dottrina nell'art. 41 Cost.¹⁴⁹², perché espressione della libertà di iniziativa economica. Pur non negando che le realtà attive nella solidarietà internazionale sono organizzate in vere e proprie aziende, per quanto *non profit*, è altrettanto evidente che la loro attività non è in alcun modo ascrivibile alla libera iniziativa economica, in quanto ogni attività economica da esse posta in essere è meramente strumentale, secondaria e accessoria all'attività sociale e *non profit*, che resta quella principale. In altri termini, una cosa è la pubblicità finalizzata a vendere un prodotto alimentare (il caffè piuttosto che la pasta, per quanto biologici o equo e solidali), altra è la comunicazione sociale rivolta a donare dei fondi per progetti finalizzati alla lotta contro la fame o la malnutrizione. D'altro canto, è innegabile che la comunicazione sociale non si limita, ad esempio, a manifestare il pensiero degli aderenti rispetto al diritto al cibo delle popolazioni più deprivate della Terra, ma costituisce una vera e propria "incitazione ad agire" e a donare per uno specifico progetto e non per molti altri che, ad esempio, in modo diverso, concorrono a raggiungere le stesse finalità. Nonostante sussistano differenze considerevoli tra l'attività di comunicazione sociale sui grandi temi del diritto al cibo (dalla fame nel mondo al problema dell'obesità) e l'attività di incitazione al dono per finanziare specifici progetti di solidarietà alimentare, e nonostante si ritenga che la questione permanga problematica, si ritiene che l'incitazione al dono sia più facilmente inquadrabile nell'ambito dell'art. 21 Cost. che non nell'ambito dell'art. 41 Cost.

¹⁴⁹⁰ Su questo aspetto cfr. *infra* cap. 9 par. 1.3.

¹⁴⁹¹ A. CONTRI, *Introduzione*, in R. SOBRERO (a cura di), *L'importanza del dono*, cit., p. 6.

¹⁴⁹² E' dubbio se rientra in questa disposizione anche la tutela costituzionale degli spot, che sembrano meglio garantiti dall'art. 41 se riferiti a prodotti realizzati nell'ambito dell'attività economica. In tal senso Cort. cost. 68/1965; parte di autorevole dottrina ritiene invece che anche gli spot sarebbero espressione della creatività del pensiero umano mentre altra dottrina sostiene che la manifestazione del pensiero non vorrebbe produrre incitamento all'azione o puro stato emozionale. Su questi aspetti F. GAMBINI, *Art. 21*, in S. BARTOLE - R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione* cit pp 159-188, in particolare p. 162.

Un'altra questione che si pone con riguardo alle forme di manifestazione del pensiero sui temi del diritto al cibo è quella dei limiti. L'unico limite previsto testualmente dall'art. 21 è quello del buon costume, che l'interpretazione dottrinale tradizionale tende a far coincidere con la morale sessuale e che altra parte della dottrina ha ridefinito come formula tesa a vietare prodotti comunicativi «idonei a *turbare il comune sentimento della morale*. Vale a dire, non soltanto ciò che è comune alle diverse morali del nostro tempo, ma anche alla pluralità delle concezioni etiche che convivono nella società contemporanea». Il minimo denominatore di questa pluralità è stato ravvisato nel rispetto della persona umana, principio esplicitato dall'art. 2 della Costituzione¹⁴⁹³, alla luce del quale va letta anche il limite di cui all'art. 21. Tale interpretazione accoglie dunque un criterio pluralistico di etica pubblica che riconosce rilevanza alla molteplicità delle diverse morali diffuse nella società, individuando un minimo comune denominatore da non superare, da ravvisarsi appunto nel rispetto della persona umana di cui all'art. 2¹⁴⁹⁴. Su queste basi, la reazione dell'ordinamento scatta solo quando la soglia dell'attenzione della comunità civile è colpita negativamente, offesa, cioè, dalle pubblicazioni di scritti o immagini con particolari impressionanti o raccapriccianti, lesivi della dignità di ogni essere umano o dall'intera collettività¹⁴⁹⁵.

Questa accezione di limite alla manifestazione del pensiero ha implicazioni anche in relazione al diritto al cibo adeguato, nel cui ambito gli aspetti che hanno fatto discutere recentemente gli operatori del settore sono due: la “pornografia gastronomica” e la “pornografia umanitaria”.

L'accezione “pornografia gastronomica” non si vuole riferire all'uso del corpo e della sessualità per vendere cibo, come avviene ordinariamente in numerose pubblicità di molti prodotti alimentari, ma si riferisce al modo in cui i mezzi di comunicazione di massa presentano il cibo, spesso arrivando a proporre una “diffusa pornografia alimentare” che non ha niente a che vedere con il valore del cibo: «il cibo mercificato, reso moda, trend, cioè negato. Il cibo è tutt'altro, è un concentrato di valori, (...) quelli che derivano dal modo di coltivare, dal rispetto di ambiente, paesaggio, economia locale, dall'uso equilibrato delle risorse a cominciare dall'acqua, dalla giusta distribuzione della ricchezza, da un consumo responsabile»¹⁴⁹⁶. Secondo questa visione astrarre il cibo dai diritti di coloro che hanno permesso a un certo alimento o a un certo piatto di assurgere a eccellenza gastronomica è parziale e fuorviante ed è lontano dal concetto di diritto al cibo e di nuova gastronomia almeno quanto è lontana la pornografia dal concetto di sessualità. Un simile approccio alla cultura del cibo, sicuramente più vicino e rispettoso della persona umana di quanto possa esserlo il concetto di cibo inteso come merce, potrebbe limitare la libertà di espressione del pensiero di quanti invece producono e distribuiscono format televisivi gastronomici in cui il cibo è sezionato e venduto in singole sue parti o aspetti senza alcuna considerazione della filiera culturale che lo precede? La questione è aperta.

Altra questione che concerne i limiti alla libertà di esprimere il pensiero in materia cibo è quella della c.d. “pornografia umanitaria”. Gli esperti e gli operatori della solidarietà internazionale, infatti, discutono sulla conformità a buon costume delle grandi campagne di sensibilizzazione e raccolta fondi realizzate con *testimonial* d'eccezione, i c.d. “VIP” che con concerti, programmi televisivi, spot, riescono ad ottenere in breve tempo e una grande esposizione mediatica ingenti somme per progetti di lotta alla fame e povertà. Anche se la finalità dichiarate in tali iniziative culturali e mediatiche sono spesso coerenti con gli obiettivi di tutela del diritto al cibo adeguato (dalla remissione del debito pubblico di un Pvs alla realizzazione di pozzi, fino alla realizzazione di cooperative agricole di produzione di cibi autoctono), ciò che è stato denunciato è il

¹⁴⁹³ In tal senso cfr. Cort. cost. 93/1972 e Cort. cost. 293/2000.

¹⁴⁹⁴ F. GAMBINI, *Art. 21* cit., p. 168

¹⁴⁹⁵ Cort. cost. 293/2000.

¹⁴⁹⁶ Riporta il pensiero di Carlin Petrini, fondatore di Slow food, M.C. CARRATÙ in *"Il cibo è libertà ecco la rivoluzione che salva il mondo"* la Repubblica.it 2/2/2014.

pressappochismo delle informazioni e il «ricorso a immagini e termini che, pur in grado di coinvolgere emotivamente lo spettatore, restituiscono una visione distorta della realtà» e delle soluzioni proposte per risolvere il problema denunciato. Spesso, poi, l'utilizzo eccessivo, talora l'abuso, di immagini di bambini denutriti, spesso denudati per muovere a compassione, pone problemi di possibile lesione della dignità umana di persone, minori, alle quali non solo è negato il diritto al cibo, ma anche il diritto ad avere una propria dignità. La normativa italiana è scandalosamente assente dalla regolazione dell'uso delle immagini di minori stranieri, questione che è rimessa all'autoregolamentazione di agenzie comunicative: da quelle pubbliche¹⁴⁹⁷ fino ad alcune ONG che hanno adottato specifiche linee guida per l'uso delle immagini di minori e adolescenti nelle campagne di raccolta fondi, distinguendo la comunicazione rivolta ai donatori da quella per le campagne di informazioni¹⁴⁹⁸.

In Italia, il recente «caso» *Mission*¹⁴⁹⁹ ha fatto discutere gli esperti della solidarietà internazionale che hanno parlato di «pornografia umanitaria»¹⁵⁰⁰ proprio perché, così come nel caso di «pronografia gastronomica», le immagini di persone denutrite o deprivate (spesso minori), utilizzate per commuovere e spingere lo spettatore al dono, veniva astratto dal problema (in questo caso quello dei rifugiati)¹⁵⁰¹.

¹⁴⁹⁷ Se la normativa italiana (sia quella sulla privacy, sia quella penale) protegge il minore italiano dall'uso mediatico delle immagini raccapriccianti o di forte impatto emotivo, i minori stranieri invece non godono dello stesso beneficio, se il Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione tv e minori ha sentito l'esigenza di emanare l'8 marzo 2005 un *Documento sull'immagine di minori stranieri* (in www.aeranti.it) per affermare che: «il Comitato avverte l'esigenza di porre all'attenzione delle emittenti il problema dell'uso diffuso, essenzialmente nei telegiornali, di immagini "in chiaro" di minori stranieri in servizi relativi a temi critici come lo sfruttamento sessuale di minori di paesi esotici, la violenza della guerra e del terrorismo. Tale esigenza è dettata dal rispetto di un evidente principio etico ed è rafforzata dall'evoluzione dei sistemi di comunicazione. Se, infatti, fino a qualche anno fa la possibilità per minori stranieri di essere riconosciuti era solo teorica, oggi, con le nuove tecniche di trasmissione tali immagini vengono diffuse e viste non solo in Italia, ma in un numero crescente di casi anche nei paesi di origine degli stessi minori, con il rischio concreto per loro di essere identificati e quindi di vedere violata la propria privacy il cui rispetto è sancito dalla normativa vigente, in particolare dalla legge 675/96 (legge sulla Privacy) e dal Codice deontologico relativo al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica (artt. 7, 8, 9) oltre che dallo stesso Codice di autoregolamentazione tv e minori (art. 2.3). Il Comitato pertanto rivolge un pressante invito alle emittenti firmatarie del Codice affinché considerino sempre ogni bambino, quale che sia la sua condizione personale, sociale, religiosa o di appartenenza etnica e geografica, come uguale soggetto di diritti inviolabili e che pertanto nella diffusione di immagini dei minori, siano essi italiani o stranieri, si attengano con le stesse modalità a quelle regole che le stesse emittenti si sono volute dare con il Codice di autoregolamentazione Tv e minori ».

¹⁴⁹⁸ Cfr. Cesvi, *Linee guida - Utilizzo di immagini di bambini e giovani*, 2006, su www.cesvi.org

¹⁴⁹⁹ *Mission* è il programma che, a inizio 2014, ha portato alcuni volti noti della tv e del giornalismo italiani (Al Bano e le sue figlie, Paola Barale, Emanuele Filiberto di Savoia, Barbara De Rossi, Michele Cucuzza e altri) per due settimane nei campi profughi di Giordania, Repubblica Democratica del Congo, Sud Sudan, Ecuador e Mali allo scopo di prendere parte alle attività delle organizzazioni umanitarie e di raccontare poi la loro esperienza in studio commentando le riprese effettuate sul campo. Alla preparazione del programma, alle riprese e alla trasmissione stessa hanno partecipato funzionari dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (Acnur) e cooperanti dell'Ong Intersos, il cui ruolo è stato quello di fornire ai Vip e alla Rai le informazioni necessarie.

¹⁵⁰⁰ Critiche riportate da C. GIOVETTI, *L'umanitario, che noia. Ma se arriva il VIP...* in www.rivistamissioniconsolata.it, marzo 2014.

¹⁵⁰¹ Tuttavia gli alti indici di ascolto della trasmissione (alti per il target della solidarietà internazionale non per la Rai, per la quale due milioni e duecentomila spettatori a puntata costituiscono un flop) ha costretto tuttavia anche i più critici a non liquidare la questione in modo semplicistico. Rispetto a questi format televisivi, infatti, vi è stato, da un lato, coloro che li hanno positivamente valutati, perché hanno acceso i riflettori su temi che i programmi di prima serata di RaiUno di solito non affrontano, dall'altro lato molto numerosi sono stati i critici che hanno evidenziato come questa sia stata «un'occasione sprecata», che ha reso «protagonisti i personaggi famosi anche se non sanno di cosa stanno parlando». In senso meno negativo, invece, l'opinione espressa dal blog *Info-cooperazione*, uno dei punti di riferimento per gli operatori della cooperazione in Italia, che ha definito *Mission* un «reportage compassionevole, il trionfo dell'aiuto assistenziale condito da una televendita continuativa dell'agenzia Onu per i rifugiati» ma, complessivamente, «nei limiti della decenza». La valutazione di tale programma è così duplice: se lo scopo era quello di raccogliere fondi il bilancio è positivo. «Ma se lo scopo era invece creare consapevolezza nel pubblico, i grandi eventi hanno fallito

5.6. Il fondamento costituzionale della responsabilità penale e amministrativa in materia di diritto all'alimentazione (artt. 23 e 25 Cost.)

L'art. 23 Cost. pone un limite alle prestazioni personali o patrimoniali imponibili a ciascuna persona, stabilendo che queste prestazioni non possono essere definite se non in base alla legge. Tra le prestazioni patrimoniali la dottrina ritiene che vi rientrino non solo i tributi, ma ogni altro prelievo forzoso previsto per legge, tra cui le sanzioni amministrative¹⁵⁰². In un contesto storico in cui non sussistono tributi in natura, come le antiche decime sui prodotti alimentari¹⁵⁰³, l'unica valenza residua di questa disposizione rispetto alla materia *de qua* sta nel suo atteggiarsi a fondamento costituzionale delle sanzioni amministrative in materia di legislazione alimentare¹⁵⁰⁴.

L'art. 25 Cost., parimenti, introducendo il principio di legalità per le pene, costituisce il fondamento costituzionale dei reati in materia di diritto alimentare. Le sanzioni penali previste dalla legge italiana sanzionano, infatti, anche le fattispecie di illecito coniate e regolate dalla normativa europea di regolazione del diritto alimentare, proprio sulla base di questa disposizione, le sanzioni penali non possono essere stabilite da altro ordinamento che non sia quello dello Stato italiano¹⁵⁰⁵.

Il principale sistema di sanzioni che hanno a che vedere con il diritto adeguato riguarda la legislazione alimentare e tutela, in particolare, l'interesse dei consumatori a un cibo sano. Atteso che il bene tutelato è un diritto fondamentale, quale la salute come diritto dell'individuo¹⁵⁰⁶, tale lesione non può che ricadere nel campo penalistico, anche se importanti interventi di depenalizzazione hanno fatto sì che molte sanzioni siano state derubricate a sanzioni di natura

miseramente. Il continuo ricorso a termini, immagini e ricostruzioni emotivamente coinvolgenti ma approssimative e semplicistiche spinge a dubitare che anche solo uno dei fruitori di queste iniziative sia oggi davvero più informato. Sarebbe stato necessario mettere in evidenza nel programma televisivo quali sono gli interessi e i fattori economici, politici e geostrategici che scatenano conflitti e causano l'esodo in massa di milioni di profughi». Continua così la giornalista (C. GIOVETTI, *L'umanitario, che noia. Ma se arriva il VIP* cit.): «L'assenza di un'analisi di questo tipo (sulle cause, ndr.) non ha affatto aiutato i telespettatori a capire come le guerre nei vari paesi toccati dal reality show facciano guadagnare i commercianti di armi, chi le produce, le banche che si prestano alle transazioni della compravendita di armi e i paesi interessati a tener vivo questo business. Senza questa essenziale informazione, il programma Mission ha sollecitato il pubblico a gesti di carità ma ha ridotto l'impegno a un buonismo sterile che serve solo a superare il nostro senso di colpa. Non è stato capace, invece, di invitare i telespettatori a un impegno di pace, a individuare le cause e le complicità che protraggono questi conflitti. Resta da capire la parte più importante: perché questa scelta di comunicazione? Il sospetto è che questo genere di messaggi ed eventi sia preferito, semplicemente, perché è il più rapido ed efficace per la raccolta fondi. Esso infatti non richiede un grande lavoro di analisi dei contesti, e nemmeno uno sforzo di traduzione di quelle analisi in un linguaggio adatto ai non addetti ai lavori capace di descrivere, spiegare e coinvolgere senza banalizzare. La sfida non è quella di raggiungere milioni di persone. La vera sfida è raccontare storie comprensibili. Coinvolgenti perché più simili alle loro di quanto non si pensi, o perché riguardano problemi che oggi non appartengono più a una parte sola del globo, ma a tutti, seppure in misura diversa da un paese all'altro».

¹⁵⁰² Per prestazione personale si intende quell'insieme di energie fisiche e intellettuali che i cittadini devono mettere in campo in obbedienza a un'imposizione legislativamente fondata (dal servizio militare alla testimonianza in giudizio) Per prestazione patrimoniale si intende quella che cagiona una diminuzione di ricchezza del contribuente per il pagamento di denaro. Per una descrizione sintetica dei contenuti di questa disposizione, cfr. E. MARELLO, *Art. 23* in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione* cit. pp. 196- 201, in particolare p. 197 e p. 198.

¹⁵⁰³ Per decima si intende il «Tributo pari alla decima parte dei frutti della terra, o del prodotto o del gregge, o di qualsiasi attività economica, che doveva essere versato a un terzo (privato proprietario, signore feudale, Stato, Chiesa). La decima è un istituto di origini antichissime definitivamente abrogato dalla Rivoluzione francese» cfr. *Decima (voce)* in *Dizionario di Economia e Finanza*, 2012, in www.treccani.it.

¹⁵⁰⁴ Sono tali ad esempio quelle previste dal d.lgs 193/2007 su cui cfr. meglio *infra* in questo paragrafo.

¹⁵⁰⁵ Sull'impossibilità del diritto comunitario di considerare fonte del diritto penale cfr. P. PITTARO, *Art. 25* in BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione* cit. pp. 196- 201, in particolare pp. 254-258. Le ragioni sono diverse: sia l'incompetenza dell'ordinamento comunitario a definire sanzioni penali (cfr. art. 229 TCE), sia il deficit di democrazia di cui soffrirebbero disposizioni penali di natura unionale, atteso che la potestà di emanare regolamenti e direttive appartiene principalmente alla Commissione, organo espressione dei Governi.

¹⁵⁰⁶ Su questo aspetto del diritto al cibo cfr. *infra* Cap. 9 par. 1.2.

amministrativa; la gradualità tra sanzione penale e amministrativa discende dalla gravità dell'infrazione. L'apparato sanzionatorio delle violazioni delle norme relative al diritto dell'alimentazione sono contenute in una vera e propria "alluvione normativa"¹⁵⁰⁷, tanto che la dottrina¹⁵⁰⁸, a fini di una loro razionalizzazione ha individuato tre gruppi di fonti sanzionatorie.

Nel *primo gruppo* rientrano le disposizioni del codice penale e in particolare i delitti contro la salute pubblica previsti agli artt. 439-448 cp. (che tutelano la salute dei consumatori e hanno ad oggetto prodotti alimentari destinati al consumo ma non ancora consumati¹⁵⁰⁹); i delitti di frode commerciale 499, 501, 515, 516, 517, 517 *quater* cp. (che tutelano l'interesse di genuinità alimentare, la lealtà dei traffici commerciali, il consumatore sul piano della correttezza dell'informazione, la lealtà della concorrenza tra produttori, e commercianti nonché l'economia nazionale¹⁵¹⁰); le contravvenzioni codicistiche tra cui assumono rilievo quelle concernenti la prevenzione dei delitti contro la società¹⁵¹¹.

Il secondo gruppo di sanzioni è contenuto nella L. 283/1962 che punisce le violazioni realizzabili nella catena di produzione, detenzione, commercio e somministrazione di alimenti¹⁵¹².

¹⁵⁰⁷ C. PIERGALLINI, *Depenalizzazione e riforma del sistema sanzionatorio nella materia degli alimenti* in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.* 2000, p. 1452.

¹⁵⁰⁸ L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare* cit., pp. 373-386.

¹⁵⁰⁹ Si tratta di c.d. reati di *pericolo* (perché il danno non sussiste ma è altamente probabile e la condotta va compiuta prima che gli alimenti avvelenati siano attinte o distribuite, altrimenti si sconfinano in altri reati come le lesioni personali o l'omicidio), il cui bene giuridico tutelato è la *salute pubblica*, cioè è la salute della persona (intesa non solo come assenza di malattia ma come "stato di completo benessere psico-fisico", secondo l'ampia definizione fornita dall'OMS) nel quadro di una considerazione collettiva atteso che le disposizioni sono poste a tutela di un numero indeterminato e non determinabile di persone; in tal senso il bene costituzionalmente protetto è la salute come interesse pubblico, più che come diritto individuale (art. 32.1 Cost). Si pensi in particolare: 1) alla fattispecie di avvelenamento (*Art. 439 c.p. Avvelenamento di acque o di sostanze alimentari*: «Chiunque avvelena acque o sostanze destinate alla alimentazione, prima che siano attinte o distribuite per il consumo, è punito con la reclusione non inferiore a quindici anni»); 2) a quella di adulterazione (*Art. 440 c.p. Adulterazione o contraffazione di sostanze alimentari*: «Chiunque corrompe o adultera acque o sostanze destinate all'alimentazione, prima che siano attinte o distribuite per il consumo, rendendole pericolose alla salute pubblica, è punito con la reclusione da tre a dieci anni»); 3) al commercio di sostanze alimentari pericolose (*art. 444 cp. Commercio di sostanze alimentari nocive*: «Chiunque detiene per il commercio, pone in commercio ovvero distribuisce per il consumo sostanze destinate all'alimentazione, non contraffatte né adulterate, ma pericolose alla salute pubblica, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa non inferiore a euro 51»). Sulle caratteristiche di questi reati cfr. F. ANTOLISEI, *Manuale di Diritto penale. Parte speciale II*, Milano, Giuffrè, 2008, vol. 2, pp. 36 - 42 (sui reati di avvelenamento ex art. 439, adulterazione ex 440 e 441 e di commercio e somministrazione di sostanze alimentari pericolose ex artt. 442 e 444). e A. TRINCI S. FARINI, *Compendio di diritto penale. Parte speciale*, Roma, Dike, 2013 pp. 237-239.

¹⁵¹⁰ Tra queste emerge il reato di frode nell'esercizio del commercio (di cui all'art. 515 c.p. *Frode nell'esercizio del commercio*): «Chiunque, nell'esercizio di una attività commerciale, ovvero in uno spaccio aperto al pubblico, consegna all'acquirente una cosa mobile per un'altra, ovvero una cosa mobile, per origine, provenienza, qualità o quantità, diversa da quella dichiarata o pattuita, è punito, qualora il fatto non costituisca un più grave delitto, con la reclusione fino a due anni o con la multa fino a euro 2.065». Tale delitto tutela gli acquirenti (nozione più ampia del consumatore) ma anche produttori e commercianti onesti danneggiati dalla concorrenza sleale di chi froda. In questo caso il bene costituzionalmente protetto non è la salute pubblica ma la lealtà e la correttezza degli scambi commerciali, quindi il diritto alla libera iniziativa economica avente ad oggetto lo scambio e il commercio di alimenti. Su questa tipologia di reati (tra cui si veda anche art. 516 - vendita di sostanze alimentari non genuine, contraffazione di indicazioni geografiche o art. 517 *quater* - denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari) cfr. F. ANTOLISEI, *Manuale di Diritto penale. Parte speciale II*, cit., vol. 2, pp. 184-194. e A. TRINCI S. FARINI, *Compendio di diritto penale. Parte speciale*, cit., pp. 279-291.

¹⁵¹¹ Si veda in particolare la contravvenzione di "somministrazione di bevande alcoliche a minori o infermi di mente. Art. 689 c.p. ma anche gli artt. 690 e 691 c.p. In queste disposizioni l'interesse tutelato è la prevenzione dell'alcolismo intesa come causa di degenerazione sociale e individuale. Su questa tipologia di reati cfr. A. TRINCI S. FARINI, *Compendio di diritto penale. Parte speciale*, Roma, Dike, 2013 pp. 606-607.

¹⁵¹² Si pensi all'art. 5 che vieta la produzione o commercio di alimenti privati dei propri elementi nutritivi o mescolati con alimenti di qualità inferiore (Art. 5 lett a): «È vietato impiegare nella preparazione di alimenti o bevande, vendere, somministrare o distribuire per il consumo, sostanze alimentari: a) private anche in parte dei propri elementi nutritivi o

Il terzo gruppo di fonti è costituito dalle numerose disposizioni sanzionatorie riferite o a singoli sottosettori (come l'etichettatura) o a singoli alimenti (burro, miele), o loro categorie (pane, formaggi, bevande) oppure prodotti di denominazione geografica (come il prosciutto di Parma)¹⁵¹³.

Nell'ambito di questo quadro di fonti, ha inciso in modo sensibile sia l'opera di depenalizzazione realizzata a partire dal 1981 e continuata nel 1999¹⁵¹⁴ sia il d.lgs 193/2007 che ha semplificato le sanzioni in materia igienico-sanitaria a seguito della risistemazione della materia dovuta al c.d. "pacchetto igiene"¹⁵¹⁵.

Per diritto al cibo adeguato, nell'accezione che sta proponendo questa tesi, va incluso non solo il diritto di accedere a un cibo sano e non nocivo, ma anche il diritto ad accedere a un cibo accettabile secondo le proprie convinzioni religiose e culturali, nonché il diritto ad avere una retribuzione, o un sostentamento previdenziale/assistenziale, adeguato a condurre una vita dignitosa, o infine il diritto a vedersi tutelato il diritto al mantenimento alimentare all'interno della propria famiglia. Conseguente che disposizioni sanzionatorie tese a reprimere violazioni delle norme relative all'accesso al cibo vanno ricercate anche in altre norme penalistiche che sanzionano condotte omissive del dovere di nutrizione: si pensi al caso in cui la violazione di tale dovere mette in pericolo, o viola, il bene vita del beneficiario del diritto ad essere nutrito¹⁵¹⁶, o ai casi di mancata somministrazione di cibo (nutriente e adeguato), di alimentazione forzata praticata in modo tale da

mescolate a sostanze di qualità inferiore o trattate in modo da variarne la composizione naturale»). Ai sensi di questa disposizione, ad esempio, è stato ritenuto reato la preparazione di mozzarella di bufala, definita tale in etichetta, contenente in realtà una quantità di latte bovina superiore al 51% (Cfr. Cass. Pen. Sez. III, 12/1/2010 n. 14825 in *Alimenta* n. 6/2010 p. 139 e ss.). Tale legge prevede, in prevalenza, contravvenzioni ma non sono esclusi i delitti.

¹⁵¹³ Si pensi ad esempio alle seguenti leggi: Legge 13 febbraio 1990, n. 26, recante "Tutela della denominazione di origine "Prosciutto di Parma"; Legge 14 febbraio 1990, n. 30, recante norme in materia di "Denominazione di origine del prosciutto di San Daniele". (si ricorda che i reati in esse previsti sono stati depenalizzati dal d.lgs. 507/1999).

¹⁵¹⁴ Cfr. L. 689/1981 che, ad esempio, ai sensi degli artt. 32 e 34.1 lett f) ha depenalizzato il reato di cui all'art. 8 L. 283/1962, sostituendo all'ammenda la sanzione amministrativa pecuniaria per quanti contravvengono alle prescrizioni in materia di etichettatura («I prodotti alimentari e le bevande confezionate debbono riportare sulla confezione o su etichette appostevi, l'indicazione a caratteri leggibili ed indelebili, della denominazione del prodotto, nonché la indicazione del nome o della ragione sociale o del marchio depositato, e la indicazione della sede dell'impresa produttrice e dello stabilimento di produzione, con la elencazione degli ingredienti in ordine decrescente di quantità presente, riferita a peso o volume, secondo le norme che saranno stabilite nel regolamento di cui all'articolo 23, ed infine il quantitativo netto in peso o volume»). Si pensi anche all'art. 1 d.lgs 507/1999 che depenalizza numerosi reati in materia di alimenti come ad esempio quelli previsti dalla legge Legge 30 aprile 1962, n. 283, recante "Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande", ad eccezione degli articoli 5, 6 e 12 (che pertanto restano qualificati reati).

¹⁵¹⁵ Tale legge, oltre a stabilire le sanzioni che assicurano coercibilità alle disposizioni del pacchetto igiene (si veda in particolare l'art. 6 che stabilisce prevalentemente sanzioni amministrative), coordina le disposizioni interne con i regolamenti comunitari e individua le autorità competenti per il controllo ufficiale. Per un primo approfondito commento su questa legge cfr. V. RUBINO, *Il decreto legislativo n. 193/07 ed il nuovo quadro sanzionatorio in materia igienico-sanitaria degli alimenti e delle bevande* in *Alimenta* n. 5/2008.

¹⁵¹⁶ Al di là dell'omicidio o lesioni personali, che si configurano quando le condotte di delitti come quello di avvelenamento o adulterazione causano la morte o gravi danni alla salute di coloro che hanno ingerito le derrate avvelenate o adulterate, vi sono alcune specifiche fattispecie tra i reati contro la persona che hanno specifica incidenza sul diritto al cibo: si pensi all'infanticidio in condizioni di abbandono morale e materiale (578 cp) la cui condotta si può estrinsecare anche omettendo di nutrire il neonato, oppure al delitto di omicidio del consenziente (art. 579 cp) che viene in rilievo anche quando si sospende la nutrizione o alimentazione artificiale del malato terminale o di quello in stato vegetativo. Su questo reato, fino alla pronuncia degli Ermellini 21748/2009 si era sempre ritenuto che fosse obbligo del medico assumere simili decisioni, nel caso di paziente privo di capacità di discernimento, non potendo surrogarsi nessun altro nella posizione del malato. Dopo la sentenza relativa al c.d. caso Englaro, la Corte ritiene ammissibile procedere all'interruzione della nutrizione artificiale anche su richiesta del tutore, sempre che sussistano precise condizioni e che sussista l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria. Sugli aspetti penalistici di questo reato cfr. A. TRINCI S. FARINI, *Compendio di diritto penale. Parte speciale*, Roma, Dike, 2013 pp. 353-354 mentre sugli aspetti costituzionali della nutrizione e idratazione artificiale cfr. *infra* cap. 9 par. 1.2.2.

configurare un trattamento inumano o degradante del detenuto, se non una vera e propria tortura¹⁵¹⁷. Ma si pensi anche ai casi in cui non si rispetta il diritto ad accedere a un cibo accettabile dal punto di vista religioso, che potrebbe trovare una sua sanzione nell'art. c.p. 405¹⁵¹⁸, o al caso in cui si viola in modo illegittimo il domicilio dell'imprenditore di derrate alimentari¹⁵¹⁹.

Sanzioni agli obblighi di assicurare l'accesso al cibo adeguato vanno ricercate anche nelle sanzioni civili applicate in caso di violazione delle disposizioni sugli alimenti o sul diritto alla retribuzione sufficiente e adeguata. Nei casi di responsabilità civile, va peraltro osservato che la sanzione non consiste tanto o non solo nell'applicazione di un risarcimento del danno, ma nel riconoscimento, in via giudiziaria, del bene della vita cui ha interesse l'avente diritto alla prestazione di accesso al cibo adeguato. Si richiama l'ordine del giudice di corrispondere gli alimenti al minore o al coniuge separato¹⁵²⁰, l'ordine del giudice di adeguare la retribuzione ai

¹⁵¹⁷ Il fondamento costituzionale della punibilità di tali condotte sta nel combinato disposto della disposizione in commento e dell'art. 27.3 Cost. che vieta le pene corporali. Su queste basi normative si fonda l'illegittimità di pene perpetrate attraverso un uso improprio del cibo e le tecniche di manipolazione della personalità del reo tali da ottenere la mortificazione della sua dignità. (Su questa interpretazione dell'art. 27 in M. GIALUZ, *Art. 27* in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione* cit. pp. 269-290, in particolare p. 281). La disposizione penale che definisce la sanzione applicabile al pubblico ufficiale autore di tali condotte è la disposizione contro le lesioni personali (art. 582 e 583 c.p.) letta in combinato disposto con l'art. 608 c.p., inserito nel capo dei delitti contro la persona: *Art. 608. Abuso di autorità contro arrestati o detenuti*: «Il pubblico ufficiale, che sottopone a misure di rigore non consentite dalla legge una persona arrestata o detenuta di cui egli abbia la custodia anche temporanea, o che sia a lui affidata in esecuzione di un provvedimento dell'autorità competente, è punito con la reclusione fino a trenta mesi. La stessa pena si applica se il fatto è commesso da un altro pubblico ufficiale rivestito, per ragione del suo ufficio, di una qualsiasi autorità sulla persona custodita». Come già evidenziato *supra* par. l'assenza di uno specifico reato di tortura e il dibattito parlamentare sulla depenalizzazione (di fatto) del reato di lesioni personali rischia di aprire un'ulteriore e preoccupante lacuna nel sistema di tutela.

¹⁵¹⁸ Art. 405. *Turbamento di funzioni religiose del culto di una confessione religiosa*. « Chiunque impedisce o turba l'esercizio di funzioni, cerimonie o pratiche religiose del culto di una confessione religiosa, le quali si compiano con l'assistenza di un ministro del culto medesimo o in un luogo destinato al culto, o in un luogo pubblico o aperto al pubblico, è punito con la reclusione fino a due anni. Se concorrono fatti di violenza alle persone o di minaccia, si applica la reclusione fino a tre anni». Si ritiene che tale disposizione tutela il bene costituzionalmente rilevante della libertà religiosa, sanzionando condotte che impediscano o turbino l'esercizio di funzioni religiose (si pensi alla messa cattolica o di pratiche del culto (si pensi, con riguardo al cibo, alla turbativa del ramadan, il periodo di digiuno dei mussulmani) o di cerimonie, ovvero atti che accompagnano il culto (si pensi alla condotta di chi impedisce la *Pesach* ebraica i cui principali comandamenti da rispettare durante la sua celebrazione sono: cibarsi di *matzah* (pane non lievitato) e la proibizione di nutrirsi di qualsiasi cibo contenente lievito durante l'intero periodo della festività). Sulle caratteristiche di questo delitto cfr. ANTOLISEI F., *Manuale di Diritto penale. Parte speciale II* cit., pp. 225-226 e A. TRINCI S. FARINI, *Compendio di diritto penale. Parte speciale* cit., pp. 194-195.

¹⁵¹⁹ Art. 615. *Violazione di domicilio commessa da un pubblico ufficiale*: «Il pubblico ufficiale, che abusando dei poteri inerenti alle sue funzioni, s'introduce o si trattiene nei luoghi indicati nell'articolo precedente è punito con la reclusione da uno a cinque anni. Se l'abuso consiste nell'introdursi nei detti luoghi senza l'osservanza delle formalità prescritte dalla legge, la pena è della reclusione fino a un anno». Tale pena è ad esempio applicabile nei casi in cui il pubblico ufficiale che procede alle ispezioni di cui all'art. 1 l.238/1962 (Art. 1: «Sono soggette a vigilanza per la tutela della pubblica salute la produzione ed il commercio delle sostanze destinate alla alimentazione. A tal fine l'autorità' sanitaria può procedere, in qualunque momento ed a mezzo dei competenti organi ed uffici, ad ispezione e prelievo di campioni negli stabilimenti ed esercizi pubblici, dove si producano, si conservino in deposito, si smerchino o si consumino le predette sostanze. nonché sugli scali e sui mezzi di trasporto. Essa può, altresì, procedere al sequestro delle merci e, ove dagli accertamenti eseguiti risulti necessario per la tutela della pubblica salute, alla loro distruzione. Gli esami e le analisi dei campioni sono compiuti dai laboratori provinciali di igiene e profilassi o da altri laboratori all'uopo autorizzati non osservi le formalità prescritte dalla legge (...)»).

¹⁵²⁰ La stessa Corte costituzionale ha dichiarato necessarie misure coercitive a dare tempestiva ed efficace esecuzione agli ordini del giudice in materia di mantenimento (cfr. a tal proposito Cort. cost. 278/1994 e 258/1996). La giurisprudenza civile inoltre ha riconosciuto ad un figlio, privato per anni dell'assegno di mantenimento e di ogni sostegno affettivo ed educativo da parte del padre, il risarcimento del danno esistenziale alla vita di relazione (cfr. Cass civ, I, 7713/2000).

trattamenti retributivi minimi stabiliti in sede di contrattazione collettiva¹⁵²¹. In tali fattispecie, la “sanzione” civilistica, di tipo specifico, consente agli aventi diritto di ottenere direttamente il bene della vita che consente di alimentarsi in modo adeguato. In questi casi, tuttavia, il fondamento costituzionale di tale responsabilità non è l’art. 25 Cost., ma le altre disposizioni costituzionali da cui questi obblighi originano (l’art. 30 Cost. nel primo caso e gli artt. 36 e 38 Cost. nel secondo). L’art. 27 resta invece il fondamento costituzionale della responsabilità penale per violazione degli obblighi di assistenza familiare (art. 570 c.p.)¹⁵²².

¹⁵²¹ Su questa giurisprudenza costituzionale e sull’applicabilità diretta dell’art. 36 cfr. C. TRIPODINA, *Art. 36*, cit., pp. 355-350.

¹⁵²² *Art. 570 Violazione degli obblighi di assistenza familiare*: «Chiunque, abbandonando il domicilio domestico, o comunque serbando una condotta contraria all’ordine o alla morale delle famiglie, si sottrae agli obblighi di assistenza inerenti alla responsabilità genitoriale, o alla qualità di coniuge, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa da euro 103 a euro 1.032. (...)». La dottrina comunemente concorda che gli obblighi familiari violati di cui al primo comma dell’art. 570 si identifichino in quelli previsti dall’art. 29 Cost. e 143 e 148 cc. per quel che riguarda i coniugi; per i figli invece si tratta degli obblighi di mantenimento previsti dagli artt. 30 Cost. e 147 cc. Il bene giuridico protetto è la famiglia (e infatti tale reato è ascritto nel titolo XI del codice penale: “Dei delitti contro la famiglia”). Per una sintesi delle diverse interpretazioni dottrinarie di questa disposizione cfr. A. TRINCI S. FARINI, *Compendio di diritto penale. Parte speciale* cit., pp. 323-328.

CAPITOLO 9. I FONDAMENTI COSTITUZIONALI DEL DIRITTO AL CIBO ADEGUATO: “RAPPORTI ETICO SOCIALI”, “RAPPORTI ECONOMICI” E PRINCIPI DELLA SECONDA PARTE DELLA COSTITUZIONE.

1. Il diritto al cibo adeguato nei “rapporti etico-sociali”
 - 1.1. Il diritto al cibo nel diritto di famiglia (artt. 29, 30, 31 Cost.)
 - 1.1.1. Il diritto agli alimenti e il dovere di mantenimento (anche) alimentare tra i coniugi
 - 1.1.2. Il dovere di mantenimento (anche) alimentare verso i figli
 - 1.1.3. La famiglia e il principio di fraternità “alimentare”
 - 1.2. Il diritto a un cibo "sano" e l'interesse a un cibo “sicuro” nell' art. 32 Cost.
 - 1.2.1. Le dimensioni sanitarie del diritto al cibo
 - 1.2.2. La nutrizione artificiale alla luce del right to food approach: una proposta di lettura
 - 1.2.3. OGM e il diritto a un ambiente salubre
 - 1.2.4. Il sistema dei controlli amministrativi posti a garanzia del diritto a un cibo sano
 - 1.3. Cibo e istruzione (artt. 33 e 34 Cost)
 - 1.3.1. L'educazione nutrizionale e alimentare
 - 1.3.2. La ristorazione scolastica tra diritto alla mensa e diritto al panino
2. Il diritto al cibo adeguato nei “rapporti economici”
 - 2.1. La libertà di iniziativa economica in materia diritto al cibo adeguato e i suoi limiti: in particolare i diritti dei consumatori di alimenti. (artt. 41 e 43 Cost)
 - 2.1.1. La libertà di iniziativa economica tra GAS e nuovi brand alimentari
 - 2.1.2. In particolare: i diritti “fondamentali” del consumatore di alimenti come limiti alla libertà economica
 - 2.1.3. Il giudizio di ragionevolezza sul bilanciamento costituzionale tra diritti fondamentali dei consumatori di cibo e libertà di iniziativa economica dell'imprenditore del settore alimentare
 - 2.2 Il cibo adeguato tra bene pubblico, bene comune e privative industriali (art. 42 Cost.)
 - 2.2.1 Il cibo come bene comune
 - 2.2.2. Il cibo come diritto di proprietà intellettuale: gli OGM e i diritti di brevetto
 - 2.3. Diritto al cibo e diritto alla terra (art. 44 Cost.)
 - 2.4. Diritto al cibo e cooperazione sociale (art. 45 Cost.)
 - 2.5. Diritto al cibo e tutela del risparmio e accesso al credito (art. 47 Cost.). In particolare i casi della finanza etica e della finanza islamica
3. Il diritto al cibo adeguato nei principi della Parte II della Costituzione.
 - 3.1. Il diritto al cibo adeguato tra limiti di equilibrio finanziario e sana gestione delle risorse pubbliche
 - 3.2. Il diritto al cibo nell'attività della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.)
 - 3.2.1. I procedimenti amministrativi che rendono effettivo il diritto al cibo. In particolare il right to food approach nel public procurement
 - 3.2.2. “Nuovi stili di vita” alimentari per la PA? Le sfide della spending review “socio-alimentare”
4. Conclusioni: il diritto al cibo adeguato come diritto fondamentale a struttura complessa “costituzionalmente mite”
 - 4.1. Descrizione delle dimensioni costituzionali del diritto al cibo adeguato
 - 4.2. Il diritto al cibo: non un nuovo diritto ma un diritto nuovo
 - 4.3. La mitezza di un diritto costituzionale nuovo

1. Il diritto al cibo adeguato nei “rapporti etico-sociali”

Il diritto al cibo adeguato è tradizionalmente inquadrato, dalle fonti internazionali¹⁵²³, tra i diritti sociali o economici. Benché si sia già evidenziato nel precedente capitolo che il diritto al cibo ha diverse dimensioni, potendo essere ascritto ora ai diritti civili, ora a quelli politici, in questo paragrafo si analizzerà la sua dimensione sociale, attinente ai «rapporti etico-sociali» della Costituzione italiana.

1.1. Il diritto al cibo nel diritto di famiglia (artt. 29, 30, 31 Cost.)

Si è già avuto modo di accennare agli obblighi internazionali che hanno gli Stati rispetto al diritto al cibo, in particolare quello di proteggerlo. Questo richiede che lo Stato intervenga per impedire ad altri privati di ostacolare la realizzazione del diritto al cibo di ogni persona. Nei rapporti interfamiliari, sulla base delle Carte internazionali vigenti¹⁵²⁴, tale obbligo va rispettato in via sussidiaria, ovvero quando i parenti o i tutori dei minori non esercitino la loro responsabilità “primaria”, intesa come il dovere di genitori e i tutori di adottare tutte le misure necessarie per garantire il diritto adeguato dei fanciulli. Pertanto, la responsabilità sussidiarie dello Stato nell’assistere, anche da un punto di vista alimentare, i fanciulli e i genitori - nel loro obbligo di nutrire i figli – scatta solo in caso di incapacità fisica od economica dei tutori medesimi¹⁵²⁵.

La Costituzione dedica alla famiglia tre disposizioni normative, tra le cui righe è possibile individuare un analogo meccanismo di protezione del diritto al cibo dei minori e non solo: negli artt. 29-31 Cost, infatti, è desumibile, in via più generale, la disciplina predisposta dal Costituente per tutelare il diritto al cibo adeguato nei rapporti interfamiliari. Disciplina tesa ad assicurare che i diversi componenti del nucleo familiare rispettino il diritto al cibo l’uno dell’altro o, in caso contrario, in via sussidiaria, che entrino in funzione gli appositi meccanismi istituzionali di protezione a questo finalizzati¹⁵²⁶.

1.1.1. Il diritto agli alimenti e il dovere di mantenimento (anche) alimentare tra i coniugi

L’art. 29 Cost.¹⁵²⁷, definendo l’uguaglianza morale e giuridica dei coniugi costituisce il fondamento costituzionale dei rapporti, personali e patrimoniali dei coniugi; sia nella fisiologia¹⁵²⁸

¹⁵²³ Si pensi alla principale disposizione di questo diritto che è rappresentata per l’appunto nell’art. 25 della *Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*. Ma si pensi anche all’art. 25 della Costituzione brasiliana inserito nel capitolo II: diritti sociali.

¹⁵²⁴ Si pensi agli artt. 24 e 27 della *Convenzione sui diritti dell’infanzia* ma anche all’art. 20 della *Carta africana dei diritti e del benessere dei bambini*. Cfr. *supra* parte I cap. 3 par. 1.3.2 e cap. 4 par. 2.4.

¹⁵²⁵ A EIDE, *A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child – Article 27. The Right to an Adequate Standard of Living*, Leiden-Boston, MartinusNijhoff Publishers; in particolare cfr. pp. 19-29 sulla “responsabilità primaria” dei parenti e pp. 29-44 sul dovere sussidiario dello Stato di assistere i parenti nella protezione dei fanciulli.

¹⁵²⁶ La dottrina ha ravvisato in questo duplice dovere (quello dei genitori verso i figli di cui all’art. 30.1 “E” dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio”) e quello sussidiario dello Stato di cui al co. 2 dell’art. 30 (“Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti.”) l’esemplificazione della diversa dimensione, fraterna e paterna, del principio di solidarietà. Cfr. in tal senso S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà* cit.p. 12 e p. 15.

¹⁵²⁷ Art. 29: «La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio. Il matrimonio è ordinato sull’eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell’unità familiare».

¹⁵²⁸ Si veda in particolare l’art. 143 cc: «Entrambi i coniugi sono tenuti, ciascuno in relazione alle proprie sostanze e alla propria capacità di lavoro professionale o casalingo, a contribuire ai bisogni della famiglia».

della vita matrimoniale che nella sua patologia, da ravvisarsi dalla crisi coniugale fino al divorzio. Tale uguaglianza si riflette, nella fisiologia del matrimonio, nel reciproco obbligo di mantenimento anche alimentare. Nella patologia del rapporto matrimoniale, tale obbligazione alimentare permane anche se regolata diversamente: in particolare, in caso di separazione legale l'art. 154 cc. predispone che il giudice «stabilisce a vantaggio del coniuge cui non sia addebitabile la separazione il diritto di ricevere dall'altro coniuge *quanto è necessario al suo mantenimento*, qualora egli non abbia adeguati redditi propri. L'entità di tale somministrazione è determinata in relazione alle circostanze e ai redditi dell'obbligato. Resta fermo l'obbligo di prestare *gli alimenti* di cui agli articoli 433 cc. e seguenti». L'obbligo di prestare gli alimenti è espressione del più ampio dovere, da parte di obbligati individuati dalla legge, di rispettare il diritto di accesso al cibo dei membri della propria famiglia e rappresenta uno strumento adeguato a risolvere i bisogni di natura alimentare. Interessante è la statuizione che prevede di poter assolvere a tale obbligo non solo in via generica, mediante la corresponsione di un assegno alimentare, ma anche attraverso una prestazione in forma specifica, ovvero «accogliendo e mantenendo nella propria casa colui che vi ha diritto»¹⁵²⁹.

In caso di divorzio, nonostante questo determini la cessazione degli effetti del vincolo matrimoniale e degli obblighi di mantenimento reciproco e paritario che ne derivano, è predisposta comunque una obbligazione di natura anche alimentare: l'art. 5 della L. 898/1970, come modificata dalla L. 74/1987, non fa riferimento a un obbligo di alimenti, ma individua la misura dell'assegno di mantenimento, determinato «tenuto conto delle condizioni dei coniugi, delle ragioni della decisione, del contributo personale ed economico dato da ciascuno alla conduzione familiare ed alla formazione del patrimonio di ciascuno o di quello comune, del reddito di entrambi, e valutati tutti i suddetti elementi anche in rapporto alla durata del matrimonio», a condizione che il coniuge a favore del quale tale assegno è predisposto «non ha mezzi adeguati o comunque non può procurarseli per ragioni oggettive»¹⁵³⁰. L'obbligo di alimenti non è ritenuto applicabile ai conviventi *more uxorio*, sulla base dell'argomento che l'obbligo alimentare non trae fonte dalla convivenza, ma dal rapporto di parentela che intercorre tra obbligato e beneficiario¹⁵³¹.

1.1.2. Il dovere di mantenimento (anche) alimentare verso i figli

L'art. 30 Cost. statuisce un obbligo di mantenimento nei confronti dei figli: «È dovere e diritto dei genitori, mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio»¹⁵³². Il dovere di mantenimento va al di là dell'obbligazione alimentare, anche se la implica, e contiene un generale obbligo di cura della persona del minore¹⁵³³.

Il diritto al mantenimento dei figli, nella fisiologia della vita familiare, assume la forma di prestazione personale, intesa come quell'insieme di energie fisiche e intellettuali che i genitori

¹⁵²⁹ Art. 443 cc. Cfr. sul punto anche *infra* par. 1.1.2.

¹⁵³⁰ Articolato è il dibattito sulla natura dell'assegno di divorzio: secondo l'orientamento maggioritario, la funzione dell'assegno è di tipo assistenziale, costituendo una misura per ovviare a una situazione di squilibrio indipendentemente dallo stato di bisogno. Secondo un orientamento minoritario l'assegno divorzile ha natura alimentare mentre un terzo orientamento pone l'accento sul dovere di assistenza. Altra parte della dottrina assegna a tale misura una funzione "risarcitoria", che ristabilisce l'equilibrio patrimoniale a vantaggio del coniuge più debole e come strumento per ristabilire l'equilibrio patrimoniale. Su questi aspetti cfr. G. CHINÉ – A. ZOPPINI, *Manuale di diritto civile*, Roma 2009, pp. 149- 157.

¹⁵³¹ Cfr. G. CHINÉ – A. ZOPPINI, *op. cit.*, p. 160.

¹⁵³² Tale disposizione è riproposta anche nell'art. 147 del codice civile: « Il matrimonio impone ad ambedue i coniugi l'obbligo di *mantenere*, istruire, educare e assistere moralmente i figli, nel rispetto delle loro capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni, secondo quanto previsto dall'articolo 315-bis."».

¹⁵³³ Sull'obbligo alimentare dei genitori cfr. E. LAMARQUE, *Art. 30*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, cit., pp.622-639, in particolare pp. 630-631. Sui contenuti dell'obbligo di mantenimento cfr. Cort. cost. n. 121 del 2/5/1974 che evidenzia la complementarità e coerenza tra diritto agli alimenti e quello al mantenimento, istruzione ed educazione.

devono mettere in campo per nutrire i figli dall'allattamento fino al momento della loro autonomia giuridica e patrimoniale. Nella patologia della vita matrimoniale (separazione) il diritto al mantenimento (anche alimentare) dei figli può assumere caratteristica di prestazione patrimoniale (in particolare per il genitore non convivente)¹⁵³⁴. Tale onere è spesso assolto mediante la corresponsione di un assegno di mantenimento che costituisce misura per attuare un diritto fondamentale, non un'obbligazione patrimoniale¹⁵³⁵.

L'obbligo di mantenere i figli, anche sotto il profilo alimentare, non si estingue neanche in costanza di divorzio: «1. L'obbligo, ai sensi degli articoli (315-bis e 316-bis) del codice civile, di *mantenere* (anche dal punto di vista alimentare), educare ed istruire i figli nati o adottati durante il matrimonio di cui sia stato pronunciato lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili, permane anche nel caso di passaggio a nuove nozze di uno o di entrambi i genitori»¹⁵³⁶. Questo a differenza di quanto avviene con il dovere di corresponsione dell'assegno di mantenimento del coniuge, che invece si estingue quando questo passa a nuove nozze.

L'obbligo di mantenere e alimentare in modo dignitoso i figli prescinde dalla tipologia del rapporto di filiazione¹⁵³⁷ ed è disciplinato in modo paritetico anche nella normativa sull'adozione di minori¹⁵³⁸.

L'ordinamento italiano, peraltro, riconosce anche un dovere di mantenimento alimentare inverso, che investe cioè i figli nei confronti di genitori incapaci di alimentarsi in modo autonomo¹⁵³⁹ e uno più "allargato" che investe componenti della famiglia in senso ampio¹⁵⁴⁰.

1.1.3. La famiglia e il principio di fraternità "alimentare"

L'obbligo degli alimenti costituisce una sorta di *trait d'union* di tutte le tipologie di rapporti giuridici sussistenti all'interno di una famiglia, tanto che la stessa Corte costituzionale ha definito tale obbligo come quello meglio caratterizzante il legame familiare¹⁵⁴¹.

¹⁵³⁴ La prestazione patrimoniale è quella che cagiona una diminuzione di ricchezza per il pagamento di denaro.

¹⁵³⁵ Così Corte cass. civ. sez. I, 7713/2000, che quale ha riconosciuto al figlio, privato per anni dell'assegno di mantenimento e di ogni sostegno educativo e affettivo del padre, il risarcimento del danno esistenziale e alla vita di relazione. L'essenzialità del mantenimento ha portato al riconoscimento di misure coercitive idonee ad assicurare entrambi (cfr. Cort. cost. 278/1994).

¹⁵³⁶ Art. 6 L. 898/1970 (c.d. L. Divorzio).

¹⁵³⁷ Si ricorda che il *Decreto Legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 - Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219*, modifica la normativa vigente al fine di eliminare ogni residua discriminazione rimasta nel nostro ordinamento fra i figli nati nel e fuori dal matrimonio, così garantendo la completa eguaglianza giuridica degli stessi, parificando la filiazione legittima, legittimata, adottiva e naturale e stabilendo, tra l'altro: l'introduzione del principio dell'unicità dello stato di figlio e conseguentemente l'eliminazione dei riferimenti presenti nelle norme ai figli "legittimi" e ai figli "naturali" e la sostituzione degli stessi con quello di "figlio"; la sostituzione della notizia di "potestà genitoriale" con quella di "responsabilità genitoriale". Si veda in particolare il nuovo art. 315 cc. *Stato giuridico della filiazione*. «Tutti i figli hanno lo stesso stato giuridico».

¹⁵³⁸ Cfr. art. 48 L. 184/1983 come modificata dalla L. 149/2001 e ss: «L'adottante ha l'obbligo di mantenere l'adottato, di istruirlo ed educarlo conformemente a quanto prescritto dall'articolo 147 del codice civile».

¹⁵³⁹ L'art 315 cc. "doveri dei figli verso i genitori" recita «il figlio deve rispettare i genitori e deve contribuire, in relazione alle proprie sostanze e al proprio reddito, al mantenimento della famiglia finché convive con essa». Questo dovere si traduce anche nell'obbligo di corrispondere gli alimenti al genitore che non è in grado di mantenersi (cfr. art. 433 cc. che individua tra le persone sottoposte all'obbligo di prestare gli alimenti anche i figli legittimi o legittimati o naturali o adottivi).

¹⁵⁴⁰ Gli artt. 433 cc e ss., definendo l'ordine degli obbligati (dal coniuge ai figli, scendendo via via verso genitori, ascendenti, generi e suoceri), individua chi può richiederli (Art. 438.1: «Gli alimenti possono essere chiesti solo da chi versa in istato di bisogno e non è in grado di provvedere al proprio mantenimento») e in che misura: («Essi devono essere assegnati in proporzione del bisogno di chi li domanda e delle condizioni economiche di chi deve somministrarli. Non devono tuttavia superare quanto sia necessario per la vita dell'alimentando, avuto però riguardo alla sua posizione sociale» - art. 438.2). L'obbligazione alimentare è incedibile (art. 447 cc.) e intrasmissibile, ma si estingue con la morte dell'obbligato (art. 448 cc.).

Ma oltre i diritti e i doveri alimentari intercorrenti tra i diversi componenti e soggetti della famiglia, si ritiene che esista anche un diritto al cibo della famiglia in quanto tale. L'art. 31.1 Cost. esprime un *favor familiae* che riconosce la famiglia come soggetto di diritti, oltre che come formazione sociale ove si svolge la personalità di quanti la compongono¹⁵⁴². Si può dunque ritenere che tutte le disposizioni legislative che sostengono economicamente la famiglia, anche con un maggior *favor* fiscale, possano essere indirettamente strumentali a garantire un miglior accesso al cibo del gruppo familiare in quanto tale. Tale *favor familiae* rileva anche in situazioni patologiche nelle quali esso è desumibile *a contrario*: si pensi alla legge sull'adozione dei minori, che considera l'adozione solo come misura sussidiaria, attuabile nell'esclusivo interesse del minore in situazioni di estremo bisogno; ma è importante evidenziare che condizioni di bisogno (anche alimentare) della famiglia del minore non costituiscono condizione sufficiente di adottabilità ma, anzi, sono solo la premessa di interventi di sostegno e aiuto alla famiglia: «1. Il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia: 2. Le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la responsabilità genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia. A tal fine a favore della famiglia sono disposti interventi di sostegno e di aiuto»¹⁵⁴³.

In modo speculare occorrerebbe chiedersi se sussiste un dovere della famiglia di rispettare il diritto al cibo adeguato in quanto tale, a prescindere dai singoli obblighi delle sue diverse componenti già definiti per legge. Anche a questo quesito sembra potersi rispondere in modo affermativo: si pensi all'art. 16 della L. 328/2000, che riconosce la famiglia come risorsa e soggetto attivo del sistema integrato dei servizi sociali. Questa disposizione, letta in combinato disposto con molte altre della medesima legge consente di riconoscere le famiglie come «istituzione al servizio della persona e quindi come titolari di funzioni di rilievo oggettivamente pubblicistico»¹⁵⁴⁴. Ora se la de-istituzionalizzazione di servizi alla persona come quelli per i minori, i disabili e anziani possono costituire una naturale espansione degli obblighi interfamiliari già codificati (circostanza che non impedisce di attribuire alla famiglia quel rilievo istituzionale fondato sul principio di solidarietà orizzontale – definibile anche come fraternità - di cui all'art. 2 Cost.¹⁵⁴⁵), vi sono altre forme di prestazioni sociali che costituiscono un sicuro indicatore del modo in cui il dovere costituzionale di solidarietà verso i proprio simili si declina nella dimensione familiare. Si pensi all'istituto dell'affidamento¹⁵⁴⁶, con il quale una famiglia si assume il dovere, istituzionalmente

¹⁵⁴¹ Così Cort. cost. 209/1984: «Osserva la Corte che il diritto agli alimenti trova indubbiamente riconoscimento costituzionale nell'art. 29, primo comma Cost. Non può dubitarsi che dal matrimonio come surge l'obbligo di mantenere i figli (art. 30, primo comma, Cost.) così nasce anche l'obbligo di coloro che al matrimonio hanno dato vita di mantenersi reciprocamente, cioè l'obbligo di non lasciare prive dei necessari mezzi di vita le persone legate dai vincoli più stretti (coniugi, genitori, fratelli). L'obbligo degli alimenti costituisce, invero, una delle espressioni più significative, non soltanto sotto l'aspetto economico, del legame che si pone in essere con il matrimonio: si tratta di uno degli elementi costitutivi più rilevanti di quella famiglia che l'art. 29 definisce "società naturale fondata sul matrimonio" e che, per il successivo art. 31, deve essere agevolata con misure economiche ed altre provvidenze sia nella sua formazione sia nell'adempimento dei compiti relativi».

¹⁵⁴² Espressione di *favor familiae* è ad esempio la legislazione ordinaria in materia di agevolazioni fiscali, pensione di reversibilità, criteri per le assegnazioni edilizie, nonché tutta l'attività della Corte costituzionale indirizzata a correggere gli aspetti specifici della legislazione ordinaria contrastanti con esso fino alle disposizioni di *favor* per le famiglie numerose. In tal senso C. BERGONZINI, *Art. 31*, in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione* cit pp. 318-321 in particolare p. 317.

¹⁵⁴³ *Art. 1 L. 4 maggio 1983, n. 184. Diritto del minore ad una famiglia.*

¹⁵⁴⁴ F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità*, cit. p. 172.

¹⁵⁴⁵ Sulle differenze tra solidarietà verticale e orizzontale, sul principio di fraternità e sulla sua applicazione al diritto al cibo adeguato cfr. *supra* cap. 8 par. 4.2.2.

¹⁵⁴⁶ Cfr. L. 184/1983 Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, in particolare *l'art. 1*. (Il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia) e *l'art. 2* (Il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti ai sensi dell'articolo 1, e' affidato ad una famiglia,

riconosciuto anche mediante l'apporto di sussidi, di essere "fraterna" o orizzontalmente solidale (anche dal punto di vista alimentare) nei confronti di minori che, in via generale, non sono accolti con la finalità di allargare il nucleo familiare, ma semplicemente per essere accompagnati, in un periodo di fragilità della loro vita e di quella della loro famiglia d'origine, nella prospettiva di un rientro nella medesima in tempi migliori. Sulla falsariga dell'affido di minori, sono sempre più diffusi e numerosi i progetti, programmi di fraternità (o solidarietà orizzontale) interfamiliare nei quali famiglie accompagnano altre famiglie nei periodi di maggiore fragilità (anche alimentare)¹⁵⁴⁷.

Vi è infine un'ultima annotazione da fare rispetto al territorio, allo spazio della solidarietà inter e intrafamiliare. Sia la legislazione in materia di politiche sociali che politiche sanitarie¹⁵⁴⁸ sono sempre più orientate a esprimere un *favor* per la domiciliarietà dei servizi. Nel caso delle politiche sociali locali attuative del diritto al cibo adeguato, ad esempio, la domiciliarietà del servizio è perseguita sotto più profili: sia attraverso la de-istituzionalizzazione dei trattamenti riservati a persone diversamente fragili, sia con la promozione del pasto domiciliare, che, per alcune categorie di beneficiari, sostituisce quello erogato nelle mense, contribuendo ad abbattere i costi pubblico-privati del servizio e a consentire all'assistito di restare in un clima di "domesticità"¹⁵⁴⁹. La casa dunque, il domicilio privato, diventa sempre più il "luogo" in cui si dispiega il principio di fraternità familiare. Per la famiglia il domicilio, il diritto alla abitazione, è sicuramente elemento costitutivo di tale formazione sociale ma, chiaramente, i limiti e gli altri aspetti giuridici che rilevano per un ente pubblico operano su un piano completamente diverso.

Si pone il problema di quali tipi di famiglia siano soggetti di diritti e di doveri che in qualche modo costituiscono il precipitato logico del principio di fraternità. Occorre rilevare che sussiste una differenziazione tra famiglie di fatto e famiglie di diritto. Come si è visto, la famiglia di fatto, pur protetta costituzionalmente in quanto formazione sociale, non gode dei medesimi diritti di quella fondata sul matrimonio: se la *ratio* dell'assegno alimentare è il grado di parentela, ne consegue che tra i due conviventi, tra i quali tale rapporto non esiste, non sussistono obblighi alimentari, sia nelle situazioni fisiologiche che in quelle patologiche di crisi della coppia, cioè a differenza di quanto disciplinato per i figli, verso i quali sussiste sempre un obbligo alimentare dei genitori o dei figli verso i genitori. Se sussiste una differenza rispetto agli obblighi alimentari intrafamiliari, sembra invece che molte differenze si stiano appiattendosi rispetto ai doveri di solidarietà fraterna interfamiliari.

Va infine menzionato l'istituto dell'affido, che appare come una peculiare applicazione del principio di fraternità. Questo, infatti, vede protagoniste non solo le famiglie fondate sul matrimonio ma anche molte altre tipologie: possono diventare famiglie affidatarie le persone, singole o coppie, con o senza figli, sposate o conviventi, senza alcun vincolo di età, istruzione, o reddito¹⁵⁵⁰.

preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurarli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno).

¹⁵⁴⁷ Si pensi alle famiglie che "adottano" famiglie in difficoltà, supportandole dal punto di vista economico o organizzativo (cfr. ad esempio il programma "famiglie adottano famiglie" promosso dalla Caritas di Verona) nel senso tradizionale del termine che famiglie monoparentali. Si pensi ai progetti di *housing* sociale fioriti in numerosi comuni che hanno messo in rete le esigenze abitative (e non solo) di anziani, giovani, migranti, studenti con progetti sempre diversificati e innovativi. Per una panoramica di queste esperienze cfr. SITI, *Quadro interpretativo dei metodi e delle esperienze in Italia*, Torino 2007 in www.provincia.torino.gov.it.

¹⁵⁴⁸ Sulla nutrizione (artificiale e non) domiciliare effettuata nell'ambito del servizio di ristorazione ospedaliera, cfr. *infra* par. 1.2 e 7.1. e *supra* cap. 8 par. 5.1.2

¹⁵⁴⁹ Sull'esperienza torinese dei pasti domiciliari, cfr U. MOREGGIA, *Cibo e fragilità sociali* in M. BARADELLO, M. BOTTIGLIERI, L. FIERMONTE – P. MASCIA (a cura di), *Cibo e città*. cit., p. 55-57.

¹⁵⁵⁰ Cfr. art. 2 L. 184/1983: «Il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti ai sensi dell'articolo 1, e' affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurarli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno».

1.2. Il diritto a un cibo "sano" e l'interesse a un cibo "sicuro" nell' art. 32 Cost.

Nella tradizione giuridica italiana, il discorso sul cibo verte essenzialmente attorno a uno degli aspetti centrali del diritto a un cibo adeguato, ovvero il diritto dell'alimentazione¹⁵⁵¹. Ecco perché l'elaborazione costituzionale in materia di cibo si è, sino ad oggi, soffermata principalmente o sui fondamenti costituzionali del diritto al cibo sicuro, e quindi sulle relazioni tra alimento sano e sicuro e diritto alla salute (art. 32 Cost.)¹⁵⁵².

Il diritto alla salute, inteso nell'ampia definizione proposta dall'OMS, ovvero come diritto individuale ad uno "stato di completo benessere fisico, psichico e sociale e non semplice assenza di malattia" è ritenuto¹⁵⁵³, infatti, la base costituzionale del diritto dell'alimentazione rispetto agli aspetti di *food security* (sicurezza di accedere a un cibo sufficiente in senso quantitativo) sia a quelli *food safety* (sicurezza di accedere a un cibo di qualità dal punto di vista nutritivo e igienico sanitaria)¹⁵⁵⁴.

Garantire l'accesso a un cibo sicuro significa garantire entrambe le situazioni soggettive protette dal diritto costituzionale alla salute, ovvero il diritto soggettivo alla integrità psico-fisica ("diritto fondamentale dell'individuo")¹⁵⁵⁵ e l'interesse della collettività a un sistema di produzione distribuzione e controlli sugli alimenti tali da garantire un adeguato, anzi elevato, livello di sicurezza alimentare¹⁵⁵⁶.

¹⁵⁵¹ Sulla definizione di tale disciplina cfr. *supra* Parte I, *Introduzione*, par. 2.

¹⁵⁵² Art. 32: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana».

¹⁵⁵³ Sui fondamenti costituzionali del diritto alimentare cfr. L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *op. cit.* 51-57 e 151. Cfr. anche S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, Giuffrè, Milano, 2008, pp., PISANELLO, *Guida alla legislazione alimentare*, Roma 2010.

¹⁵⁵⁴ Autorevole dottrina ha ipotizzato una distinzione tra «un diritto alla nutrizione di cui è titolare ogni persona, indipendentemente dalla sua collocazione geo-economica e geopolitica, e di un diritto all'alimentazione che prevede un trattamento differenziato delle persone, collegato alla condizione di aree a rischio fame o a deficit alimentare». Così V. BUONOMO, *Introduzione alla parte II. Diritto al cibo, cibo e diritti* cit. Si ritiene tuttavia che sussiste un unico diritto al cibo che sia adeguato, sicuro e nutriente: che poi questo possa declinarsi in modo diverso a seconda della collocazione geoeconomica non comporta che chi debba accedere a un cibo minimale per sopravvivere non possa vedersi riconosciuto anche il diritto a che quel cibo sia anche nutriente.

¹⁵⁵⁵ Il diritto fondamentale a un cibo sano è dunque una dimensione del più ampio diritto alla salute, il più fondamentale tra i diritti fondamentali dell'individuo garantiti dalla Costituzione (se non altro per un dato letterale), comunemente inteso come tutela della integrità psico-fisica. Esso consiste nella pretesa che terzi non pongano in essere atti che possono pregiudicarlo: tale diritto è comunemente inteso come diritto immediatamente attuale e azionabile dinanzi all'autorità giudiziarie, a prescindere da intermediazioni legislative o amministrative. In questo senso si è espressa sia la giurisprudenza costituzionale che quella ordinaria (Si vedano Cort. cost 247/1974 e 88/1979 nonché Cass. civ sez. III, 27/7/2000 n. 9389). Da questo diritto deriva, tra gli altri: il diritto al consenso informato del paziente rispetto al trattamento scelto dal medico, il diritto alle prestazioni sanitarie, cioè ad essere curati. Tutti i soggetti pubblici competenti sono obbligati a rendere effettivo questo diritto e a garantire le condizioni minime di salute e benessere dell'individuo indipendentemente dalle sue condizioni economiche. Il diritto ad essere curati è, tuttavia, diritto condizionato (dalle risorse finanziarie di cui dispone l'apparato pubblico e dagli assetti dell'organizzazione sanitaria). Sul concetto di diritto alla salute come diritto fondamentale cfr. R. BALDUZZI, *Salute (diritto alla)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico* Milano, Giuffrè, 2006, Vol. VI 5393-5402, in particolare da p. 5393, C. TRIPODINA, *Art. 32*, in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione* cit pp. 321-332 in particolare da p. 332. Cfr. anche A. SIMONCINI, E. LONGO, *Art. 32* in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, cit., 655-674 nonché P. CARETTI, *op. cit.*, pp.517-528 in particolare pp. 658-666.

¹⁵⁵⁶ L'interesse collettivo a un cibo sicuro è dunque una dimensione specifica del più ampio concetto di salute - interesse della collettività, che, in quanto tale, può arrivare a giustificare anche trattamenti sanitari obbligatori come i vaccini, o, con riferimento al cibo, forme di alimentazione artificiale (su cui cfr. *supra* cap. 8 par. 5.1.2 e *infra* par. 2.2.). Sulla salute come interesse cfr. Cfr. A. SIMONCINI, E. LONGO, *Art. 32* in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, cit., pp. 666-669 e C. TRIPODINA, *Art. 32, op. cit.*, pp. 330-332.

1.2.1. Le dimensioni sanitarie del diritto al cibo

Gli aspetti alimentari e nutrizionali connessi al diritto alla salute sono molteplici.

In primo luogo vi è il dovere di rispettare il diritto individuale di accedere a un'alimentazione sufficiente, nutriente e sicura¹⁵⁵⁷.

Insieme a questa, vi sono numerosi aspetti che concernono la dimensione del bilanciamento tra questo diritto e altri diritti fondamentali costituzionalmente protetti, di cui, vista la complessità delle questioni che vengono in gioco, si rinvia ad un'analisi ulteriore¹⁵⁵⁸.

Gli aspetti di diritto al cibo che incidono sulla sana alimentazione intesa come interesse sono altrettanto articolati e difficilmente sono distinguibili dal diritto individuale, atteso che, nel proteggere un interesse, tutelano indirettamente (o anche direttamente) anche l'altro; essi investono innanzitutto questioni di profilassi e igiene degli alimenti.

Tra questi vi sono gli aspetti legati alla fisiologia dell'alimentazione, che si traducono in politiche sanitarie di definizione di forme di profilassi alimentare, il cui scopo è prevenire, piuttosto che curare o trattare, le malattie connesse a una scorretta alimentazione. Ci si riferisce sia a obiettivi di profilassi primaria, finalizzati ad evitare l'insorgere di patologie dovute a una scorretta alimentazione, che di profilassi secondaria, tesi cioè a evitare, laddove la patologia sia già insorta, ulteriori complicazioni. Rientrano nei casi di profilassi primaria, programmi tesi a diffondere uno "stile di vita che favorisce la salute"¹⁵⁵⁹ - come condizione necessaria per prevenire patologie alimentari, nonchè programmi di prevenzione come "Guadagnare salute"¹⁵⁶⁰ o come "Frutta nelle

¹⁵⁵⁷ L'attenzione alla nutrizione è praticamente trasversale e diffusa a tutte le politiche e i programmi ministeriali in materia di salute: dai programmi di prevenzione come *Guadagnare salute e Frutta nelle scuole* (su cui cfr. *infra* in questo paragrafo) alle *Linee guida sulla ristorazione ospedaliera* (su cui cfr. cap. 8 par. 5.1.2.).

¹⁵⁵⁸ Cfr. *infra* par. 1.2.1. dove si esaminerà il bilanciamento tra diritto al cibo e diritto alla vita mentre al par. 2.1.3. si esaminerà la questione del bilanciamento tra tale diritto e la libertà di iniziativa economica.

¹⁵⁵⁹ La definizione rinvenibile nel *Glossario O.M.S. della Promozione della Salute* è la seguente: «Lo stile di vita è un modo di vivere basato su modelli di comportamento identificabili, che sono determinati dall'interazione tra le caratteristiche personali dell'individuo, le interazioni sociali e le condizioni di vita socio-economiche e ambientali. Questi modelli di comportamento sono continuamente interpretati e messi alla prova in diverse situazioni sociali e pertanto non sono fissi, ma soggetti al cambiamento. Gli stili di vita individuali, caratterizzati da modelli di comportamento identificabili, possono avere un profondo effetto sulla salute di un individuo o su quella degli altri. Se per migliorare la salute occorre rendere gli individui in grado di modificare i propri stili di vita, occorre agire non solo sulle condizioni individuali ma anche su quelle sociali e di vita, che interagiscono per produrre e mantenere questi modelli di comportamento». Per una comparazione con i nuovi stili di vita cfr. *supra* cap. 8 par. 5.1.

¹⁵⁶⁰ Tale programma, approvato con approvato con DPCM 4 maggio 2007, prevede 4 strategie – alimentazione, attività fisica, lotta al fumo, lotta all'alcolismo - che intendono agire su 4 principali fattori di rischio, al fine di migliorare la salute dei cittadini, eliminare disuguaglianze sociali e, al tempo stesso, continuare a garantire la sostenibilità del Sistema sanitario, in termini economici e di efficacia. La strategia relativa a "Guadagnare salute rendendo più facile una dieta più salubre" prevede il perseguimento di alcuni obiettivi specifici: 1 *Promuovere comportamenti salutari* (che va dalla promozione dell'allattamento al seno al sostenere la dieta tradizionale al monitoraggio dei comportamenti alimentari); 2 *Favorire una alimentazione sana nella ristorazione* (che va dal favorire il consumo di cibi salubri nella ristorazione collettiva fino alla sensibilizzazione nei luoghi di lavoro); 3. *Promuovere prodotti sani per scelte sane* (che va dal migliorare la composizione degli alimenti, favorendo la riduzione dei grassi all'assicurare la tutela dei prodotti salubri), 4. *Promuovere i consumi salutari* (le cui azioni attuative vanno dall'educazione al consumo consapevole alla promozione di acquisto responsabili fino all'aumento dei punti vendita della frutta); 5 *Informare i consumatori e tutelare i minori* (che prevede azioni che vanno dal facilitare la lettura delle etichette alla regolamentazione del mercato dei c.d. prodotti dimagranti). Cfr. tale programma su www.salute.gov.it. Nell'ambito di tale programma sono fioriti numerosi progetti: uno particolarmente significativo è *OKkio alla SALUTE*, parte di un più ampio progetto del Ccm *Sistema di indagini sui rischi comportamentali in età 6-17 anni*, promosso dal ministero della Salute e dal ministero della Pubblica Istruzione (l'intesa tra i due ministeri è consultabile al sito: www.okkioallasalute.it). *OKkio alla SALUTE* è un sistema di sorveglianza sul sovrappeso e l'obesità nei bambini delle scuole primarie (6-10 anni) e i fattori di rischio correlati. Obiettivo principale è descrivere la variabilità geografica e l'evoluzione nel tempo dello stato ponderale, delle abitudini alimentari, dei livelli di attività fisica svolta dai bambini e delle attività scolastiche favorevoli la sana nutrizione e l'esercizio fisico, al fine di orientare la realizzazione di iniziative utili ed efficaci per il

scuole»¹⁵⁶¹. Nei programmi di profilassi secondaria, invece, rientrano, da un lato, programmi di prevenzione di patologie alimentari come il sovrappeso o l'obesità e i disturbi del comportamento alimentare (anoressia e bulimia); , dall'altro, vi è la prevenzione secondaria di altre patologie (si pensi a quelle cardiovascolari, osteo-articolari o orali), nelle quali i comportamenti alimentari scorretti costituiscono una delle principali cause o concause della malattia¹⁵⁶².

Accanto alle disposizioni in materia di profilassi, si affianca tutta la normativa in materia di igiene e sicurezza alimentare, che disciplina in modo rigoroso le modalità di produzione, somministrazione e distribuzione dei prodotti alimentari proprio al fine di garantire un elevato livello di protezione della salute dei consumatori¹⁵⁶³. Si pensi, in particolare, agli aspetti che attendono alle procedure di controllo, in via preventiva, e quelle di allarme rapido, in via successiva, atteso che sono entrambe tese, a proteggere, oltre che la salute dei singoli individui, la salute come bene pubblico collettivo e ad evitare danni di ordine pubblico locale, nazionale ed europeo¹⁵⁶⁴.

La duplicità dell'interesse tutelato nella normativa in materia di igiene è evidenziato anche dalle caratteristiche dei LEA (Livelli essenziali di assistenza), che da un lato vanno a tutelare un interesse collettivo che, nelle sue concrete applicazioni, si manifesta in una pluralità di diritti soggettivi individualmente azionabili. Si pensi ai livelli delle prestazioni in materia di *tutela igienico sanitaria degli alimenti e la sorveglianza e prevenzione nutrizionale* (lett. E) della assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro o alle prestazioni in materia di *igiene degli alimenti e nutrizione*¹⁵⁶⁵, che hanno evidente carattere collettivo, mentre ha carattere individuale l'*assistenza sanitaria integrativa relativa ai prodotti destinati ad una alimentazione particolare* (D.M. 8 giugno 2001)¹⁵⁶⁶. La definizione di questi livelli è tale da fa nascere in capo ai beneficiari un vero e proprio diritto individuale, fondamentale. Si pensi all'«esistenza del diritto

miglioramento delle condizioni di vita e di salute dei bambini delle scuole primarie” (Così si legge nel sito www.okkioallasalute.it). Per i risultati relativi all'anno 2012 cfr. www.epicentro.iss.it.

¹⁵⁶¹ Cfr. a tal proposito: 1) MIUR, *Linee guida per l'educazione alimentare nelle scuole*, in archivio.pubblica.istruzione.it 2) Ministero della Salute, *Piano nazionale della prevenzione 2010-2012*, in particolare p. 31, in www.salute.gov.it; 3) Programma "Frutta nelle scuole", istituito con Regolamento (CE) n. 13 2009 del Consiglio del 18 dicembre 2008 e ss. modifiche, e recepito in Italia con il programma *Frutta nelle scuole - Strategia Nazionale 2012-2013*, promosso dal Ministero Politiche agricole in concertazione con Ministero della Salute e MIUR e approvato in Conferenza Stato regioni con Intesa n. 30 del 2.2.2012 (la relativa documentazione è reperibile in www.fruttanellescienze.gov.it).

¹⁵⁶² Per avere un quadro dei programmi di prevenzione messi in campo a tal riguardo dal SSN cfr. il *Piano nazionale della prevenzione 2010-2012*, approvato il 29 aprile 2010, la Conferenza Stato-Regioni ha approvato l'Intesa sul Piano nazionale della prevenzione 2010-2012 come parte integrante del *Piano sanitario nazionale*, consultabile su www.salute.gov.it.

¹⁵⁶³ Tale disciplina, fondata sul reg. 78/2002, è regolata quasi integralmente dalla normativa comunitaria; per una descrizione sintetica del diritto dell'alimentazione cfr. *supra* Parte I cap. 6 par. 2.1.1 Per un approfondimento su queste due materie Cfr. S. RIONDATO, *Igiene degli alimenti*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. IV, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 2851-2856 Cfr. A. MALTONO *Sicurezza alimentare* in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5545-5549; M. POTO - E. ROLANDO - C. ROSSI, *La sicurezza alimentare tra Unione Europea, Stato e regioni dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino, Torino 2006. Su tali aspetti cfr. *supra* cap. 6 parte I par. 2.

¹⁵⁶⁴ Si pensi ai numerosi casi di allarme alimentare a partire dalla “mucca pazza” del 1989 fino ad arrivare all'allarme sulle polpette di carne equina del 2013.

¹⁵⁶⁵ Cfr. all'All. 1 al *Decreto del presidente del consiglio dei ministri 29 novembre 2001. Definizione dei livelli essenziali di assistenza*.

¹⁵⁶⁶ Cfr. in particolare l'art. 1 che ne circoscrive l'ambito di applicazione.: 1. L'erogazione dei prodotti destinati ad una alimentazione particolare rientra nei livelli essenziali di assistenza sanitaria per le persone affette da: a) malattie metaboliche congenite; b) fibrosi cistica o malattia fibrocistica del pancreas o mucoviscidosi, ai sensi della legge n. 548/1993; c) morbo celiaco, compresa la variante clinica della dermatite erpetiforme. 2. L'erogazione di sostituti del latte materno rientra nei livelli essenziali di assistenza sanitaria per i nati da madri sieropositive per HIV, fino al compimento del sesto mese di età.

all'erogazione dei prodotti necessari all'alimentazione dei figli di madri sieropositive per HIV», come il latte artificiale sostitutivo di quello materno, diritto che la Corte ha riconosciuto perché «la determinazione dei livelli essenziali dell'assistenza integrativa relativa ai prodotti destinati ad un'alimentazione differenziata rientra senza dubbio nella previsione dell'art. 117, comma 2, lettera m), Cost., in quanto relativa a prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute da garantirsi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale»¹⁵⁶⁷.

Numerosi altri sono i settori in cui si ravvisa una forma di protezione del diritto a un cibo sano: si pensi alla disciplina in materia di etichettatura, la quale è finalizzata a rendere informati i consumatori di alimenti¹⁵⁶⁸.

L'interesse pubblico alla salute alimentare può essere inteso anche come limite costituzionale al godimento di taluni diritti, pure di dignità costituzionale: si pensi ai motivi di incolumità o sanità pubblica che possono limitare la libertà di domicilio (art. 14.3 Cost.), di circolazione (art. 16.1 Cost.) e la libertà o riunione (art. 17.3 Cost.)¹⁵⁶⁹. A tali finalità sono predisposti specifici poteri amministrativi d'urgenza come quello di ordinanza del sindaco nel caso di situazioni di urgente necessità pubblica in campo sanitario¹⁵⁷⁰.

¹⁵⁶⁷ Cfr. Cort. cost. 467/2005 n. 3.4. e 4 dei *considerata* in diritto, in cui si legge: in «un giudizio in via principale instaurato su ricorso del Presidente del consiglio dei ministri nei confronti di alcune disposizioni della legge della Regione Campania n. 2/2003 recante norme in materia di "Intolleranze alimentari, ristorazione differenziata nella pubblica amministrazione ed istituzione dell'osservatorio regionale", per violazione dell'art. 117, 2 comma, lett. m), nonché degli artt. 117, 3 comma e 120, 2 comma, Cost. In particolare, il ricorrente ha sostenuto l'incostituzionalità dell'art. 1 di detta legge regionale in quanto tale disposizione, nel riconoscere l'assistenza sanitaria mediante erogazione di prodotti dietetici ai soggetti affetti da alcune patologie, avrebbe omesso di prevedere un'ulteriore prestazione, ovvero l'erogazione di sostituti del latte materno per i bambini nati da madre sieropositiva, prestazione che è invece prevista quale livello essenziale di assistenza sanitaria integrativa dalla normativa statale specificata in particolare nel D.M. 8 giugno 2001. Con quest'ultimo provvedimento, infatti, lo Stato ha stabilito che rientra nei livelli essenziali di assistenza sanitaria l'erogazione di prodotti alimentari particolari per le persone affette da alcune malattie (morbo celiaco, fibrosi cistica, malattie metaboliche congenite), nonché l'erogazione di sostituti del latte materno per bambini nati da madri sieropositive. Rispetto a questa disciplina statale, la legge campana dispone invece l'erogazione di prodotti alimentari dietetici solo a favore di coloro che sono affetti dagli stati morbosi sopra descritti, mentre non prevede espressamente l'erogazione dei sostituti del latte materno per i bambini nati da madri sieropositive. Per tale ragione quindi l'avvocatura dello Stato censura la normativa regionale, ritenendola in contrasto con l'art. 117, 2 comma, lett. m) Cost. La questione è stata tuttavia, ed a ragione, giudicata infondata dalla Corte costituzionale in base all'assunto che la normativa statale, nell'includere nei livelli essenziali di assistenza l'erogazione di prodotti alimentari per le suddette categorie di soggetti, è animata da una *ratio* comune, ovvero garantire il consumo gratuito di alimenti particolari a soggetti in condizioni di salute ritenute meritevoli di tutela, ma segue finalità di tutela differenti: di cura per le persone affette da malattie specifiche (morbo celiaco, ecc..) da un lato, e di prevenzione del contagio nel caso dei figli di madri sieropositive. In questa prospettiva, la Corte correttamente evidenzia che la finalità della legge regionale campana è quella di dettare una disciplina normativa relativa all'erogazione di alimenti per le sole persone affette dalle particolari malattie legate ad intolleranze alimentari, introducendo a tal fine anche alcune regole operative legate all'accertamento delle suddette patologie (come previsto dal D.M. 8 giugno 2001), al funzionamento delle mense delle pubbliche amministrazioni ed istituendo un apposito osservatorio regionale sulla materia. L'introduzione, in questo provvedimento normativo regionale, di una previsione sull'erogazione di alimenti destinati ai lattanti si sarebbe quindi collocata fuori dall'oggetto e dall'ambito operativo della legge regionale 2/2003. A quest'ultimo profilo assistenziale, al momento comunque non precluso dalla disciplina regionale ma garantito dalle norme statali, secondo la Corte dovrà essere dedicata un'ulteriore normativa regionale di carattere organizzativo, dal momento che la disciplina statale affida alle regioni il compito di dettare le modalità operative con le quali gli specialisti del Servizio Sanitario Nazionale comunicheranno le certificazioni e gli accertamenti eseguiti alle ASL di appartenenza degli assistiti, per consentire loro la fruizione della prestazione in questione». Cfr. in tal senso E. A. FERIOLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed eguaglianza in Le Regioni, 2/2006* anche su www.giurcost.org

¹⁵⁶⁸ Cfr. *infra* cap. 3.1 mentre per un approfondimento cfr. V. RUBINO, *Tutela della salute e protezione dei consumatori nella normativa UE sull'etichettatura degli alimenti in Alimenta* n. 5/2008.

¹⁵⁶⁹ Sui limiti del diritto e interesse alla salute cfr. A. SIMONCINI, E. LONGO, *Art. 32*, p. 671.

¹⁵⁷⁰ Cfr. art. 32 L. 833/1978 ma anche TU EE.LL. – In virtù dell'art. 32.2, 34.4 e 35 della L. 833/1978 invece è previsto un intervento dell'autorità giudiziaria che convalida l'intervento dell'autorità amministrativa (il sindaco) entro 48 ore.

Va ricondotto a questa disposizione costituzionale anche l'organizzazione dei controlli sanitari sugli alimenti, la cui architettura è ravvisabile nel *Piano Nazionale Integrato* che, ai sensi del Regolamento (CE) n. 882/2004, «descrive il "Sistema Italia" dei controlli ufficiali in materia di alimenti, mangimi, sanità e benessere animale e sanità delle piante ed è finalizzato alla razionalizzazione delle attività, mediante un'opportuna considerazione dei rischi ed un adeguato coordinamento di tutti i soggetti istituzionali coinvolti»¹⁵⁷¹.

L'interesse pubblico a un cibo sano è protetto dall'ordinamento in modo talmente elevato tale da far sì che talune sue violazioni siano sanzionate da norme penali che proteggono il bene "salute pubblica" in quanto tale, prima e oltre il bene dell'integrità personale pure e differentemente tutelato¹⁵⁷².

Un altro aspetto centrale del diritto a cibi sani è quello dei soggetti beneficiari.

Se il diritto alla salute, sia come diritto individuale che come interesse, è esteso a tutti, inclusi gli indigenti¹⁵⁷³, per i quali è prevista la gratuità delle cure, e gli stranieri¹⁵⁷⁴, non così per il diritto ad accedere a un cibo sano e nutriente. Si pensi all'art. 22 D.lgs 328/200, che, definendo i LEP in materia di assistenza sociale (che come noto è materia diversa da quella sanità), costituisce il fondamento normativo sulla cui base erogare prestazioni sociali alimentari di natura universale¹⁵⁷⁵. Tuttavia, va osservato che il servizio delle mense benefiche, non è esplicitamente

Sulle competenze del sindaco in materia di igiene cfr. V. RUBINO, *Il decreto legislativo n. 193/07 ed il nuovo quadro sanzionatorio in materia igienico-sanitaria degli alimenti e delle bevande* cit.

¹⁵⁷¹ Il Piano 2011-2014, nasce dall'intensa e proficua collaborazione tra il Ministero della Salute, e diverse Amministrazioni ed è stato approvato in Conferenza Stato Regioni con l'Intesa del 16 dicembre 2010. Il piano, i cui obiettivi strategici sono la tutela della salute del consumatore, il contrasto delle contaminazioni ambientali, in relazione alle produzioni agro-zootecniche, la difesa delle produzioni nazionali, la tutela della salute e del benessere animale, è reperibile al sito www.salute.gov.it.

¹⁵⁷² Sulle sanzioni penali che tutelano il bene cibo salubre come diritto individuale dal bene cibo sicuro come interesse collettivo cfr. *supra* cap. 8 par. 5.6.

¹⁵⁷³ Questo diritto è immediatamente azionabile ma è condizionato, rimesso cioè all'attuazione del legislatore sulla base, anche o soprattutto delle risorse finanziarie disponibili. Sul diritto ad essere curati e sui condizionamenti finanziari di un simile obbligo positivo nonché sui livelli minimi o essenziali delle prestazioni a cui si ha diritto. Cfr. A. SIMONCINI, E. LONGO, *Art. 32 in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI* (a cura di), *Commentario alla costituzione*, cit., pp. 663-665 e C. TRIPODINA, *Art. 32*, cit., pp. 325-328. Sui livelli essenziali di assistenza sanitaria cfr. in particolare BALDUZZI *Salute (diritto alla)*, cit. pp. 5397-5399.

¹⁵⁷⁴ Cfr. da ultimo Cort cost. 269/2010, nella quale si afferma: «Questa Corte ha già più volte affermato che «lo straniero è [...] titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona» (sentenza n. 148 del 2008) ed in particolare, con riferimento al diritto all'assistenza sanitaria, ha precisato che esiste «un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto». Quest'ultimo deve perciò essere riconosciuto «anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso» (sentenza n. 252 del 2001)». l'art. 35 *TU Immigrazione* riconosce anche agli stranieri clandestini la gratuità di alcune prestazioni sanitarie essenziali, ove privi di risorse economiche sufficienti, «fatte salve le quote di partecipazione alla spesa a parità con i cittadini italiani». Sono, in particolare, garantiti: a) la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane, b) la tutela della salute del minore c) le vaccinazioni; d) gli interventi di profilassi internazionale; e) la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventuale bonifica dei relativi focolai. Le prestazioni di cui al comma 3 sono erogate senza oneri a carico dei richiedenti qualora privi di risorse economiche sufficienti, fatte salve le quote di partecipazione alla spesa a parità con i cittadini italiani. L'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano.

¹⁵⁷⁵ Art. 22 LEGGE 8 novembre 2000, n. 328. Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali: « 1. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali si realizza mediante politiche e prestazioni coordinate nei diversi settori della vita sociale, integrando servizi alla persona e al nucleo familiare con eventuali misure economiche, e la definizione di percorsi attivi volti ad ottimizzare l'efficacia delle risorse, impedire sovrapposizioni di competenze e settorializzazione delle risposte. 2. Ferme restando le competenze del Servizio sanitario nazionale in materia di prevenzione, cura e riabilitazione, nonché le disposizioni in materia di integrazione socio-sanitaria di cui al

menzionato come misura di contrasto alla povertà; il che significa che è nella discrezionalità amministrativa degli enti deputati a gestire le relative funzioni (i comuni) definire se per assicurare il livello essenziale della prestazione di “misure di contrasto alla povertà” sia opportuno o meno istituire il servizio di mense benefiche¹⁵⁷⁶: questo si pone in modo differente dal servizio sanitario a cui è possibile ricorrere in caso di patologie collegate a carenze patologiche di alimentazione in modo omogeneo, per quel che concerne i LEA, su tutto il territorio nazionale. E in questo elemento si registra l’aporia: e infatti se il diritto alla salute degli indigenti è garantito mediante i diversi meccanismi predisposti dal SSN (che vanno dall’esenzione del Ticket fino alla gratuità della degenza ospedaliera), il loro diritto al cibo è considerato un servizio sociale erogato ed erogabile solo se le amministrazioni locali, competenti a erogare il servizio, individuano nella mensa benefica la misura, la prestazione per perseguire la funzione di lotta alla povertà. Questo perché la legge (regionale vista la competenza residuale della materia assistenza o nazionale se la regione non ha legiferato), definisce il livello della prestazione, non la prestazione, con possibili differenziazioni tra territorio e territorio tra comune e comune +¹⁵⁷⁷. L’aporia che rischia di crearsi nel sistema, dunque, è che il diritto d’accesso a un cibo nutriente degli indigenti non è riconosciuto in modo diretto e uniforme (sul territorio nazionale) come il diritto alla salute *tout court*. Il risultato è che se il povero è solo affamato può non vedersi riconosciuto il diritto a mangiare; se invece è malato per eccessi o mancanza di cibo, otterrà un servizio di cure adeguato. Conseguenza che se una malnutrizione rimediabile con un semplice piatto di pasta non conferisce un diritto a una prestazione garantita (né nei suoi livelli essenziali ma talora neanche in quelli minimi), una malnutrizione patologica attribuisce invece il diritto alla cura. La contraddizione del sistema non risiede solo nell’illogicità del paradosso ma sta anche nel fatto che i costi delle prestazioni sanitarie tese a rimuovere le cause di malnutrizione sono certamente più alti di quelli della prestazione sociale tese a nutrire in condizioni fisiologiche.

1.2.2. La nutrizione artificiale alla luce del right to food approach: una proposta di lettura.

Il tema del cibo è venuto in rilievo nel dibattito dottrinale e giurisprudenziale relativo al bilanciamento tra diritto alla vita e alla libertà di cura. Si tratta di casi relativi alla nutrizione e idratazione artificiale nel fine vita, la cui punta dell’*iceberg* è rappresentata dalla complessa vicenda giurisdizionale, amministrativa e legislativa (almeno allo stadio di “tentativo” di legiferazione) relativa al c.d. caso Englaro. Il diritto (dovere) di nutrirsi o essere nutriti in un momento di estrema vulnerabilità personale è stato affrontato all’interno del dibattito sul fine vita e del sul c.d. testamento biologico alla luce della dialettica tra diritto alla salute e libertà di non essere obbligati

decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, gli interventi di seguito indicati costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale: a) misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora».

¹⁵⁷⁶ La Città di Torino, per esempio, lo ha considerato tale: si legge infatti nella determina che indice la gara approvandone il capitolato per il servizio di ristorazione mense benefiche (la det. 2013 05180/005): «Il servizio oggetto del presente provvedimento è da intendersi obbligatorio in quanto previsto espressamente dalle normative vigenti (L. 328/2000 art. 22 comma 2 lett. a)/ L.R. 1/2004 art. 18 comma 1lett. a) e art. 52 comma 1/L. 328/2000 art. 22 lett. g)/ L.R. 1/2004 art. 18 comma 1lett. c) e comma 2 lett. d)/ D.G.R. 38/92)». Su mense benefiche e principio di fraternità cfr. *supra* cap. 8 par. 4.2.2. e *infra* cap. 12.

¹⁵⁷⁷ A Roma ad esempio, tutte le mense dei poveri sono organizzate da associazioni *non profit*. A Torino invece vi sono sia mense benefiche pubbliche che private; entrambe sono rifornite di alimenti dalla Municipalità, che, con un’originale interpretazione della L. 328/2000 ha individuato nell’istituzione delle mense benefiche un servizio obbligatorio previsto dalle norme nazionali e regionali vigenti (Su questo argomento cfr. *amplius supra* nel par. 4.2.2. del cap. 8).

alle cure, diritto alla vita e libertà di autodeterminazione¹⁵⁷⁸. In questo frangente, però, il cibo non è venuto in rilievo in quanto diritto, ma come fatto, come elemento, cioè, da valutare e da qualificare nell'ambito di altre fattispecie costituzionalmente rilevanti.

Il *punctum dolens* del dibattito si è attestato sulla qualificazione costituzionale della nutrizione e idratazione artificiale, che da taluni è stata definita come *sostegno vitale* o semplice attività di assistenza alla nutrizione/idratazione di coloro che non sono in grado di nutrirsi autonomamente (malati terminali, malati in stato vegetativo), da altri come un trattamento sanitario¹⁵⁷⁹. Da tale differenza di approccio ne è conseguito che se tale atto si qualifica come trattamento sanitario, ne discende la non coercibilità del trattamento, in applicazione del II co. dell'art. 32 (letto in combinato disposto con l'art. 13 Cost.); quando invece è qualificato come attività di assistenza all'ordinaria funzione di nutrizione, la sospensione della medesima rischia di essere ascritta a comportamenti penalmente perseguibili (perché integranti i reati di aiuto al suicidio, omicidio del consenziente o altre fattispecie analoghe)¹⁵⁸⁰.

In questa sede interessa evidenziare che entrambe le posizioni non hanno mai preso in considerazione la nutrizione in quanto tale, ma solo in quanto aspetto incidentale, mero fatto, elemento materiale di una terapia (e quindi espressione di diritto alla salute dell'individuo, come tale rinunciabile) o di un'azione di aiuto alla sussistenza (e quindi espressione del diritto alla vita, come tale indisponibile). L'attenzione del dibattito non si è pertanto concentrata sul diritto di mangiare/non mangiare, ma sul momento in cui questa attività veniva consumata (il fine vita) oltre che sul modo (artificiale o naturale). Ecco perché nel dibattito pubblico, giurisprudenziale e dottrinale, il caso Englaro è stato accostato prevalentemente al caso Welby (che invece non riguardava un problema nutrizionale), sia dai sostenitori della prima che della seconda tesi interpretativa¹⁵⁸¹. Ed ecco perché per sciogliere il nodo irrisolto, il legislatore ha ritenuto che la risposta adeguata fosse quella di regolamentare il "fine vita"¹⁵⁸².

¹⁵⁷⁸ Va ricordato che il diritto alla vita come il diritto al cibo adeguato, non è esplicitamente nominato nel testo costituzionale ma è stato elaborato dalla giurisprudenza costituzionale che lo ha ricavato *a contrario* dal divieto di pena di morte sancito dall'art. 27, come evidenziato in Cort. cost. n. 54/1979 e Cort. cost. n. 223/1996; ed è accennato nella sentenza 29/1975 e richiamato dall'art. 1 L. 194/1978.

¹⁵⁷⁹ *L'American Academy of Neurology* e della *British Medical Association* giungono alla conclusione che l'alimentazione e l'idratazione in condizioni terminali debbano essere considerati trattamenti medici. Il gruppo "Bioetica e neurologia" della Società italiana di neurologia, invece considera l'idratazione e la nutrizione una forma di sostentamento eticamente doveroso in generale, ma non nei confronti degli individui in SVP, in quanto essi sarebbero da considerare già morti (anche se non rispondenti ai requisiti di legge per l'accertamento di morte). Cfr. www.istitutobioetica.org

¹⁵⁸⁰ Per una sintesi puntuale dei diritti costituzionali in gioco nel fine vita anche a partire dal noto caso Englaro, si veda in particolare R. BALDUZZI, *La tensione tra il principio di indisponibilità della vita umana e il principio di autodeterminazione*, 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, Esi, 2012, pp. 53-64 (in particolare 57-63) e C. TRIPODINA, «Nessuno può essere obbligato ad un determinato trattamento sanitario». *La difficile attuazione del diritto costituzionale al rifiuto delle cure tra diritto giurisprudenziale e diritto legislativo*, in P. MACCHIA (a cura di), *op.cit.*, pp. 199-222 (in particolare pp. 213-214 e p. 217). Si possono notare alcune valutazioni comuni, utili per una rilettura della questione alla luce del diritto al cibo, anche in queste due riflessioni che hanno un differente approccio alla tematica esaminata: da un lato il riferimento all'art. 13 Cost. come parametro di lettura dell'art. 32 c.2, dall'altro la tematizzazione della possibile scissione (a prescindere dalla qualificazione) tra il concetto di nutrizione e idratazione artificiale e quello di trattamento sanitario, differenziazione che si avvicina a quella operata dalle Carte internazionali tra diritto al cibo adeguato dal diritto alla salute che gli Stati devono garantire a ogni persona. Cfr. ad esempio gli artt. 11 e 12 del *Patto sui diritti economici, sociali e culturali* e il *General comment 12 e 14* citati *supra* Parte I cap. 3 par. 2

¹⁵⁸¹ La giurisprudenza ha prevalentemente inquadrato le su richiamate tesi all'interno dell'attività di cura, vista l'artificialità sia dell'alimentazione che dell'idratazione mediante sondino nasogastrico. Ma nel disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali comunicato alla Presidenza il 6 febbraio 2009, all'art. 1, si afferma che: «In attesa dell'approvazione di una completa e organica disciplina legislativa in materia di fine vita l'alimentazione e l'idratazione, in quanto forme di sostegno vitale e

Ma forse la questione ha portata più ampia, come sembra peraltro aver intuito chi ha provato ad affrontare «il problema della nutrizione e idratazione artificiale, a prescindere dall'essere o non essere quest'ultima un trattamento sanitario»¹⁵⁸³.

La prospettiva può cambiare se la questione viene interpretata *sub specie* del "diritto al cibo adeguato", a partire dal dovere dello Stato di garantire tale diritto a ogni persona, in particolare i soggetti più vulnerabili (tra i quali sono espressamente nominati neonati o malati terminali)¹⁵⁸⁴. Se il diritto da tutelare è quello di accedere a un cibo adeguato, infatti, non rileva il modo in cui questo diritto sia garantito, ovvero se sia conseguibile attraverso misure "naturali" o "artificiali"¹⁵⁸⁵. Ciò che rileva è che lo Stato garantisca, con il massimo delle risorse a sua disposizione o con ogni strumento possibile che tale diritto sia protetto¹⁵⁸⁶. Una ricostruzione della questione alla luce di questo approccio fa sì che i termini di comparazione dei casi di nutrizione/idratazione artificiale cambino. Invece di guardare tanto ai casi di rifiuto delle cure o dell'assistenza nel fine vita *tout court*, occorrerebbe guardare a tutti i casi in cui si accettano o rifiutano nutrizione e idratazione artificiale in ogni stadio della vita di una persona: sia quelli "fisiologici" che quelli patologici, sia quelli attinenti al fine vita che quelli attinenti all'inizio vita.

Un primo caso da considerare, ad esempio, potrebbe essere quello della nutrizione e idratazione artificiale dei neonati prematuri. Nelle incubatrici, infatti, il nutrimento è somministrato o direttamente in vena, nei casi in cui l'apparato digerente del neonato non sia ancora perfettamente maturo (c.d. nutrizione parenterale), oppure in via enterale¹⁵⁸⁷, nel caso in cui il bambino abbia

fisiologicamente finalizzate ad alleviare le sofferenze, non possono in alcun caso essere rifiutate dai soggetti interessati o sospese da chi assiste soggetti non in grado di provvedere a se stessi». Per un commento sul disegno di legge *Disposizioni in materia di alleanza terapeutica, di consenso informato e di dichiarazioni anticipate di trattamento* poi discusso in Parlamento cfr. TRIPODINA, «Nessuno può essere obbligato ad un determinato trattamento sanitario» cit. pp. 216-222.

¹⁵⁸² Ci si riferisce al ddl "Disposizioni in materia di alleanza terapeutica, di consenso informato e di dichiarazioni anticipate di trattamento" (AS10 del 26/3/2009) preceduto dal disegno di legge del governo "bloccato" dal Presidente della Repubblica per motivate ragioni di incompatibilità costituzionale.

¹⁵⁸³ R. BALDUZZI, *La tensione tra il principio di indisponibilità della vita umana e il principio di autodeterminazione*, cit., p. 58.

¹⁵⁸⁴ Cfr. *supra* Parte I cap. 3 par. 2.

¹⁵⁸⁵ Va richiamata la difficoltà di utilizzare questo criterio per distinguere un trattamento sanitario da un non trattamento sanitario. La percezione di artificialità infatti cambia con l'evoluzione della tecnica, pertanto ciò che poteva sembrare artificiale in una certa epoca storica non lo è in altra.

¹⁵⁸⁶ L'equiparazione tra artificiale e naturale in prospettiva del godimento dei diritti è stata rilevata anche nella discutibile elaborazione di un "diritto a diventare genitori", ad esempio, tale diritto è stato riconosciuto a prescindere dalla naturalità o artificialità del procedimento teso a far conseguire il godimento di questo diritto (cfr. L. 40/2004). Secondo la Corte costituzionale, non preclude la tutela del diritto a formare una famiglia con figli neanche la circostanza che la tecnica di fecondazione artificiale sia ulteriormente allontanata dalla *imitatio natura* attraverso la possibilità di fecondazione eterologa, che non consente una coincidenza tra genitori legali e genitori biologici. Così afferma la Cort. cost. 162/2014: «Deve anzitutto essere ribadito che la scelta di tale coppia di diventare genitori e di formare una famiglia che abbia anche dei figli costituisce espressione della fondamentale e generale libertà di autodeterminarsi, libertà che, come questa Corte ha affermato, sia pure ad altri fini ed in un ambito diverso, è riconducibile agli artt. 2, 3 e 31 Cost., poiché concerne la sfera privata e familiare. Conseguentemente, le limitazioni di tale libertà, ed in particolare un divieto assoluto imposto al suo esercizio, devono essere ragionevolmente e congruamente giustificate dall'impossibilità di tutelare altrimenti interessi di pari rango (sentenza n. 332 del 2000). La determinazione di avere o meno un figlio, anche per la coppia assolutamente sterile o infertile, concernendo la sfera più intima ed intangibile della persona umana, non può che essere incoercibile, qualora non vulneri altri valori costituzionali, e ciò anche quando sia esercitata mediante la scelta di ricorrere a questo scopo alla tecnica di PMA di tipo eterologo, perché anch'essa attiene a questa sfera. In tal senso va ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato come la legge n. 40 del 2004 sia appunto preordinata alla «tutela delle esigenze di procreazione», da contemperare con ulteriori valori costituzionali, senza peraltro che sia stata riconosciuta a nessuno di essi una tutela assoluta, imponendosi un ragionevole bilanciamento tra gli stessi (Cort. cost. n. 151 del 2009)».

¹⁵⁸⁷ Tale pratica prevede che sia introdotto un piccolo sondino naso-gastrico attraverso il quale si può somministrare anche latte materno in modo da abituare il prematuro alla normale alimentazione. In questo caso la pratica del sondino

l'apparato digerente già in grado di funzionare, ma non sia ancora in grado di deglutire o di succhiare. La nutrizione artificiale è applicata anche ai pazienti affetti da disturbi alimentari (come l'anoressia) o da altre patologie, quando ne sussistono le condizioni cliniche¹⁵⁸⁸.

Altro elemento da considerare è la prassi dell'alimentazione e idratazione artificiale domiciliare (NAD), regolata da un complesso di norme tese a disciplinare i casi le forme e i limiti. Questa pratica, che è assistita, può essere applicata sia in contesto pediatrico che ad ogni altro paziente¹⁵⁸⁹. La NAD, consente al paziente di essere alimentato in contesto domestico, in modo pertanto rispettoso della sua dignità e della sua sfera affettiva. Anche in questi casi lo strumento utilizzato non è affatto "naturale", anche se l'ambiente domestico in cui l'alimentazione artificiale viene praticata rispetta maggiormente la dignità del paziente.

Esula da questa tematica un'altra forma di nutrizione che, pur non essendo non-naturale, non è considerata artificiale o comunque non integra un trattamento sanitario: si tratta cioè della alimentazione erogata al neonato non dal seno materno ma da biberon, che è quella che può ad esempio praticare sia la madre che per qualche ragione non può allattare al seno, che il padre o i genitori adottivi¹⁵⁹⁰. Anche se tale forma di nutrizione si distingue dalle altre, si può tuttavia osservare che la sua tutela ad opera della legge e dal giudice delle leggi¹⁵⁹¹ integra una di quelle misure di protezione del diritto al cibo che la comunità internazionale richiede ai singoli Stati.

Se è ricavabile dall'ordinamento un dovere di proteggere, garantire e rendere effettivo l'accesso a un cibo adeguato alla condizione personale di ciascun individuo, in particolare i più vulnerabili, ecco che allora ogni legge che tutela questo interesse risulta ragionevole se il mezzo (artificiale o naturale che sia) è congruo rispetto al fine di assicurare il nutrimento.

Un'ultima considerazione che può scaturire dalla rilettura, alla luce del *right to food approach*, di questa disposizione è che non sempre l'azione del nutrirsi coincide o è orientata a garantire il diritto al cibo adeguato. La nutrizione artificiale, ad esempio, è un fatto giuridico che concorre a garantire il diritto alla salute, oltre o prima che il diritto a nutrirsi in modo degno. E anche tra le diverse forme di nutrizione artificiale ve ne sono alcune che sono, o sono percepite dal paziente, più accettabili dal punto di vista culturale alla sua concezione di alimentazione degna: per

naso gastrico, molto più invasiva della nutrizione enterale, è analoga a quella utilizzata per nutrire malati terminali o non autosufficienti. Dal punto di vista materiale le condizioni personali dei soggetti nutriti con sondino sono in tutto uguali. Ma nella esecuzione molti sono gli elementi di differenza: la fase iniziale e terminale/vegetativa della vita delle due tipologie di pazienti (quindi la speranza di vita o la possibilità di sopravvivenza dei due soggetti così come desumibile su basi statistiche e sulle attuali conoscenze mediche) e l'invasività della pratica che nei pazienti, anche molto piccoli è comunque percepita, mentre non lo è in pazienti in stato vegetativo.

¹⁵⁸⁸ «La nutrizione enterale (NE) pur strettamente indicata, è meno utilizzata rispetto a quanto prevedibile per il frequente rifiuto del paziente e dello psichiatra. La nutrizione parenterale (NP), che non richiede l'impiego di alimenti, risulta più accettata sia dai malati che dagli psichiatri curanti» Così. Linee guida SINPE per la Nutrizione Artificiale Ospedaliera 2002 - Parte Speciale, *La Nutrizione Artificiale nei disturbi del comportamento alimentare in età pediatrica ed adolescenziale in Rivista Italiana di Nutrizione Parenterale ed Enterale*, in *Rivista Italiana di Nutrizione Parenterale ed Enterale*, 2002, pp. 165-167 anche su www.sinpe.org.

¹⁵⁸⁹ Per una descrizione più ampia della NAD cfr. *supra* cap. 8 par. 5.1.2.

¹⁵⁹⁰ In questo caso *non naturale* non coincide con "artificiale". Inoltre questa non-naturalità non sembra ascrivibile al concetto di terapia, come nel caso della NA. Sull'alimentazione non naturale, e nemmeno non-artificiale, di un altro soggetto particolarmente vulnerabile come il paziente anziano, cfr. *supra* par. 3.1.2.

¹⁵⁹¹ La Cort costituzionale aveva dichiarato incostituzionale l'art. 45 del d. lgs. n. 151 del 2001, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevedeva che i riposi giornalieri di cui agli articoli 39, 40 e 41 dello stesso decreto si applicassero, in caso di adozione o di affidamento, entro il primo anno dall'ingresso effettivo del minore nella famiglia. La motivazione chiarisce le ragioni della irrilevanza della natura fisiologica o non fisiologica dell'allattamento. In *Cort. cost. n. 104/2003*, la Corte costituzionale evidenziava che se originariamente la legislazione di protezione della maternità aveva come obiettivo primario quello di proteggere l'allattamento in senso fisiologico, l'evoluzione legislativa ha evidenziato che i riposi giornalieri "una volta venuto meno il nesso esclusivo con le esigenze fisiologiche (di allattamento e nutrimento ndr) del bambino, hanno la funzione, come si è detto, di soddisfare i suoi bisogni affettivi e relazionali al fine dell'armonico e sereno sviluppo della sua personalità".

cui l'anoressico nutrito in via enterale può vedersi garantito certamente il diritto alla salute, se non alla vita, ma non certamente quello di essere nutrito in modo per lui degno.

Questa proposta di lettura della nutrizione/idratazione artificiale nel fine vita o negli stati vegetativi non è finalizzata, in questa sede, a definire se il diritto al cibo del malato terminale o in stato vegetativo sia rinunciabile o meno, se cioè esiste un dovere di nutrirsi, oltre che un diritto a nutrirsi. Tale questione è ampiamente dibattuta e le risposte sono divergenti a seconda della situazione e dell'avente diritto. Si è già avuto modo di accennare, ad esempio, che sul diritto a rinunciare alla nutrizione negli stati di soggezione penitenziaria, la giurisprudenza europea ha giustificato l'alimentazione forzata, in un caso diverso dal fine vita, sulla base della tesi che dal diritto alla vita non può ricavarsi un diritto a lasciarsi morire¹⁵⁹². Senza poter entrare in una tematica di estrema complessità, che rischia di esulare dal tema affrontato in questa tesi, ciò che si intende evidenziare con questa proposta interpretativa è la possibile scissione tra cura e alimentazione, tra diritto alla salute e diritto al cibo; scissione che può costituire un indicatore della differenziazione, anche nel nostro ordinamento, di due diritti fondamentali ben diversi: quello (esplicito) alla salute e quello (implicito) al cibo adeguato.

1.2.3. OGM e il diritto a un ambiente salubre

Un altro aspetto che interseca le dimensioni salutistiche del diritto al cibo è quello che riguarda gli OGM (organismi geneticamente modificati). Nonostante la legislazione vigente vieti la semina di mais OGM in Italia fino all'adozione di idonee misure europee¹⁵⁹³, in due campi idel Friuli, il MON810, principale varietà di mais OGM in commercio, è stato già seminato, con pericolo di contaminazione delle culture vicine. Tale questione è approdata al TAR Lazio (ed è ora in discussione davanti al Consiglio di Stato), il quale ha effettuato un'interessante ricognizione della normativa vigente in Italia in materia¹⁵⁹⁴, anche alla luce dell'interpretazione giurisprudenziale della

¹⁵⁹² La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte evidenziato che dal diritto alla vita (art. 2 Convenzione) non deriva un diritto a morire, che questo sia attuato per mano di un terzo o con l'assistenza dell'autorità pubblica (si veda in particolare il *lead case Pretty c- UK* – Sent. del 29/4/2002 Ricorso n. 2346/02) ed in tal senso ha più volte dichiarata l'infondatezza dei ricorsi avverso gli stati-membri di quanti ritenevano l'alimentazione forzata, praticata con metodi appropriati, un trattamento inumano o degradante (cfr. in tal proposito il caso *Rappaz c. Svizzera*, *supra*). P. CARETTI, *op. cit.*, pp. 272–273, invece, evidenziando che l'art. 41 L. 354/1975, letto in combinato disposto con l'art. 82 DPR n. 230/2000, non consente l'alimentazione forzata dei detenuti in sciopero della fame, poiché la sua ratio è quella di impedire un atto di violenza, ne escluderebbe l'applicazione. Su questi temi cfr. *supra* cap. 6 par. 2.1.

¹⁵⁹³ Il DM 12 luglio 2013 (Decreto del Ministero della Salute congiunto con il Ministero dell'ambiente e il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali) è stato emanato a seguito delle *Nota delle autorità italiane alla Commissione europea - DG SANCO. Oggetto: Misure d'urgenza concernenti la coltivazione di mais geneticamente modificato MON 810 ai sensi dell'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003/CE*, del 2 aprile 2013 inviato dall'allora ministro della Salute italiano, Renato Balduzzi, in cui si richiedeva l'adozione di adeguate misure di gestione per la coltivazione del MON810, un mais OGM, e di valutare «altresì l'opportunità di sospendere l'autorizzazione alla messa in coltura di mais MON810 nei Paesi dell'Unione Europea» (su www.greenpeace.org/italy). Tale disposizione è stata completata dal d.l. del 24 giugno 2014 che ha previsto idonee misure sanzionatorie. Per Greenpeace tale decreto è "l'esito ovvio" dell'atto compiuto dal ministro Balduzzi inviando la nota succitata. Cfr. GREENPEACE, *MON810. Una storia di mais, farfalle e rischi inutili*, Luglio 2013 in www.greenpeace.org/italy, p. 2.

¹⁵⁹⁴ Cfr. *Tar Lazio N. 04410/2014* in www.giustiziamministrativa.it ove si ripercorrono le seguenti disposizioni normative regolatrici della materia: 1) *Direttiva 2001/18/CE* (la quale stabilisce - art.22 - come principio generale che gli Stati membri non possono vietare, limitare o impedire l'immissione in commercio di OGM conformi ai requisiti fissati a livello comunitario e, al contempo - art.23-, prevede una clausola di salvaguardia in forza della quale un singolo Stato membro può limitare temporaneamente o vietare l'uso e la vendita sul proprio territorio di un OGM, qualora sulla base di nuove informazioni, vi siano fondati motivi di rischio per la salute umana o l'ambiente); 2) *Regolamenti 2003/1829/CE e 2003/1830/CE* (che prevede una procedura comunitaria per l'autorizzazione all'immissione in commercio di alimenti e mangimi prodotti da OGM e stabilisce delle misure di emergenza, prevedendo all'art. 34 un meccanismo che consente allo Stato membro di lasciar in vigore proprie misure di emergenza fino a quando la Comunità non decida). A livello nazionale invece il Tar ricorda: 3) il *D.lgvo n.212/2001* (che stabilisce una procedura di

Corte di Giustizia delle Comunità europee¹⁵⁹⁵ e della Corte Costituzionale italiana che ha tuttavia evidenziato come la disciplina della coesistenza delle colture è di competenza esclusiva delle Regioni e della Province Autonome¹⁵⁹⁶. In base a questa ricostruzione è stata rigettata la richiesta di annullamento del menzionato D.M. del 12 luglio 2013 recante "Adozione delle misure d'urgenza ai sensi dell'art. 54 del Regolamento CE n.178/2002 concernenti la coltivazione di varietà di mais geneticamente modificato MON 810" sulla base del principio di precauzione¹⁵⁹⁷ e sulla constatazione che tale decreto «rispecchia in toto le condizioni previste dal predetto principio in quanto: b1) sono state evidenziate le conseguenze negative per l'ambiente derivante dalla diffusione della coltura del mais MON 810; b2) tali conseguenze negative sono state prospettate dagli studi più recenti dell'EFSA che è l'organo ausiliario della Commissione cui è devoluta in via esclusiva l'individuazione, la valutazione e la gestione del rischio conseguente alla coltivazione del mais in

autorizzazione nazionale alla coltivazione di sementi geneticamente modificate che v ad aggiungersi all'autorizzazione comunitaria relativa all'immissione in commercio) e 4) il D.L. n.279/2004, convertito nella legge n.5/2005 (che introduce due principi fondamentali: quello della coesistenza della colture e quello della libertà di scelta del consumatore).

¹⁵⁹⁵ Cfr. Tar Lazio 4410/2014 cit, pp. 7-9: «In particolare con la sentenza del 6 settembre 2012 la Corte di Giustizia, sez.IV, decidendo in merito alla disciplina di cui al citato D.lgs n.212/2001, ha affermato che "Emerge da tali constatazioni che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, uno Stato membro non è libero di subordinare a un'autorizzazione nazionale, fondata su considerazioni di tutela della salute o dell'ambiente, la coltivazione di OGM autorizzati in virtù del regolamento n. 1829/2003 ed iscritti nel catalogo comune in applicazione della direttiva 2002/53.70 Al contrario, un divieto o una limitazione della coltivazione di tali prodotti possono essere decisi da uno Stato membro nei casi espressamente previsti dal diritto dell'Unione. Fra tali eccezioni figurano, da un lato, le misure adottate in applicazione dell'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003 nonché quelle disposte ai sensi degli articoli 16, paragrafo 2, o 18 della direttiva 2002/53, disposizioni che non sono oggetto del procedimento principale, e, dall'altro, le misure di coesistenza prese a titolo dell'articolo 26 bis della direttiva 2001/18". In ordine, poi, all'individuazione dei presupposti giustificanti l'adozione della misure di cui all'art. 34 del Regolamento 1829/2003, il quale subordina queste ultime all'esistenza di una situazione che possa comportare, «[in modo] manifesto», un «grave rischio» per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente, la Corte di Giustizia con sentenza della Sezione IV dell'8 settembre 2011 ha affermato che "A tale riguardo occorre considerare che le espressioni «[in modo] manifesto» e «grave rischio» devono essere intese come atte a riferirsi a un serio rischio che ponga a repentaglio in modo manifesto la salute umana, la salute degli animali o l'ambiente. Questo rischio deve essere constatato sulla base di nuovi elementi fondati su dati scientifici attendibili. Infatti, misure di tutela adottate in forza dell'art. 34 del regolamento n. 1829/2003 non possono essere validamente motivate con un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente. Al contrario, siffatte misure di tutela, nonostante il loro carattere provvisorio e ancorché esse rivestano un carattere preventivo, possono essere adottate solamente se fondate su una valutazione dei rischi quanto più possibile completa tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie, che dimostrino che tali misure sono necessarie (v., in tal senso, sentenza Monsanto Agricoltura Italia e a., cit., punti 106 e 107)»».

¹⁵⁹⁶ Cort. cost n.116/2006 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt.3, 4 e 6, comma 1 e 7, del D.L. n.279/2004 sul presupposto che la disciplina della coesistenza delle colture è di competenza esclusiva delle Regioni e della Province Autonome in quanto spetta a quest'ultime l'esercizio del potere legislativo per disciplinare le modalità di applicazione del principio di coesistenza nei diversi territori regionali, notoriamente molto differenziati dal punto di vista morfologico e produttivo. Così Tar Lazio 4410/2014 cit, p. 9: «Da ultimo, in pendenza del giudizio in trattazione è intervenuta la legge della Regione Friuli n.5 del 28 marzo 2014, la quale all'art.1, in applicazione delle facoltà riconosciute dal paragrafo 2.4 della raccomandazione 2010/C-200/01 della Commissione Europea del 12 luglio 2010 (recante orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza per evitare la presenza di OGM nelle colture convenzionali e biologiche) ha disposto che la coltivazione di mais geneticamente modificato è vietata fino all'approvazione definitiva delle predette misure di coesistenza e comunque per un periodo non superiore a dodici mesi dall'entrata in vigore della suddetta legge».

¹⁵⁹⁷ Così Tar Lazio 4410/2014 cit., p. 13: «quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi. L'applicazione corretta del principio di precauzione presuppone, in primo luogo, l'individuazione delle conseguenze potenzialmente negative per la salute derivanti dall'uso della sostanza attiva in questione, nonché la valutazione complessiva del rischio per la salute basata sui dati scientifici disponibili più affidabili e sui risultati più recenti della ricerca internazionale (Corte di Giustizia, sez. II, n.77/2010; sez.VI, n.24/2004)».

questione»¹⁵⁹⁸. Tale decreto costituiva tuttavia una misura d'urgenza in attesa delle decisioni comunitarie¹⁵⁹⁹. Misura che è arrivata con l'approvazione della Risol. 13/1/2015, la quale, tuttavia si è limitata garantire agli Stati membri, conformemente al principio di sussidiarietà, maggiore flessibilità nel decidere se desiderino coltivare colture GM nel loro territorio oppure no.

1.2.4. Il sistema dei controlli amministrativi posti a garanzia del diritto a un cibo sano

Un ultimo aspetto attinente la dimensione salutistica del diritto al cibo è quello che riguarda i controlli sugli alimenti. Il diritto a un cibo sano è garantito grazie a un articolato e complesso sistema di controlli. Il sistema di igiene pubblica¹⁶⁰⁰ si basa sull'autocontrollo degli operatori del settore alimentare (OSA), che sono dunque i primi responsabili della sicurezza alimentare, tracciabilità, trasparenza, prevenzione ed eventualmente cooperazione con le autorità per il ritiro dei prodotti a rischio nelle fasi di emergenza¹⁶⁰¹. Ciò nonostante controlli esterni continuano naturalmente a sussistere determinando quella dialettica virtuosa tra OSA e pubbliche autorità che sola può garantire la sicurezza alimentare dei consumatori. La normativa italiana in materia di igiene, a tal proposito, attua e integra quella comunitaria con la regolazione specifica di questo aspetto.

I controlli finalizzati a garantire un accesso al cibo sano potrebbero essere suddivisi in controlli preventivi e controlli successivi.

Quelli *preventivi* sono normalmente orientati all'erogazione delle specifiche autorizzazioni o licenze per la produzione, distribuzione, somministrazione e vendita di derrate alimentari.

Accanto a questi, vi sono controlli *successivi* all'avvio dell'attività, che possono essere svolti in diversi momenti e da diverse autorità. L'art. 2 del d.lgs 1993/2007, attuativo della direttiva 2004/2001, individua sin da subito un primo gruppo di autorità competenti al controllo ufficiale: « il Ministero della

¹⁵⁹⁸ Cfr. *Tar Lazio 4410/2014* cit., pp.13-14.

¹⁵⁹⁹ Con *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 13 gennaio 2015 relativa alla posizione del Consiglio in prima lettura in vista dell'adozione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio (10972/3/2014 – C8- 0145/2014 – 2010/0208(COD))* in www.europarl.europa.eu, il Parlamento europeo ha evidenziato che «è opportuno garantire agli Stati membri, conformemente al principio di sussidiarietà, maggiore flessibilità nel decidere se desiderino oppure no coltivare colture GM nel loro territorio». Tale risoluzione è stato valutato non adeguato ad affrontare il problema OGM in Europa, atteso che « il testo in votazione è troppo vago in merito alle motivazioni ambientali che uno Stato potrebbe invocare per motivare la propria decisione. Ciò lascerebbe spazio a contestazioni in sede di Corte di Giustizia da parte dell'agroindustria, pur essendo menzionate le ragioni socio-economiche, la proibizione o limitazione della coltivazione di OGM sul territorio di uno Stato non può in alcun modo limitare la circolazione di tale Ogm sul territorio del paese autore della proibizione». Così in *Ogm: Il testo in votazione al Parlamento UE concede agli Stati Membri un'autodeterminazione troppo debole. Fondamentale l'etichettatura obbligatoria per garantire al cittadino una reale possibilità di scelta* in www.slowfood.it.

¹⁶⁰⁰ Su cui cfr. *supra cap. 6 parte I*.

¹⁶⁰¹ La responsabilizzazione dell'operatore del settore alimentare è un punto cardine della nuova legislazione alimentare, che, introducendo il concetto di autocontrollo, opera una vera e propria rivoluzione copernicana rispetto all'assetto precedente di garanzia della sicurezza alimentare. L'art. 17 del *Regolamento (CE) 178/2002* prevede infatti che "Spetti agli operatori del settore alimentare e dei mangimi garantire che nelle imprese da essi controllate, gli alimenti o i mangimi soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare, inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione e verificare che tali disposizioni siano soddisfatte". Il *Regolamento (CE) n. 852/2004* si ribadisce che "gli operatori del settore alimentare garantiscono che tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti sottoposte al loro controllo soddisfino i pertinenti requisiti di igiene fissati nel presente regolamento". Le ragioni di questo rivoluzione copernicana nel settore dei controlli sono esplicitate dal Considerando 30 del *Regolamento (CE) 178/2002*: "Gli operatori del settore alimentare sono in grado, meglio di chiunque altro, di elaborare sistemi sicuri per l'approvvigionamento alimentare e per garantire la sicurezza dei prodotti forniti; essi dovrebbero pertanto essere legalmente responsabili, in via principale, della sicurezza degli alimenti".

salute, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e le Aziende unità sanitarie locali¹⁶⁰², nell'ambito delle rispettive competenze»¹⁶⁰³. Come è stato ben evidenziato¹⁶⁰⁴, tali autorità non sono le sole ad avere competenza in materia di controlli, stante la sopravvivenza di altre disposizioni normative che affidano i controlli di natura emergenziale ad altri organismi, i quali vanno dalle tradizionali forze di polizia (Carabinieri, in particolare i NAS, la Guardia di Finanza, la Polizia di Stato)¹⁶⁰⁵, a organi dipendenti dal ministero delle Politiche agricole forestali e dell'alimentazione (le Guardie forestali¹⁶⁰⁶ e il Comando carabinieri per le Politiche agricole¹⁶⁰⁷ e l'Ispettorato per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari¹⁶⁰⁸), o dal Ministero dell'ambiente¹⁶⁰⁹, nonché, per le materie commerciali, la

¹⁶⁰² Secondo il *Piano Nazionale Integrato*, organi "sanitari" competenti ai controlli in materia alimentare sono: il Ministero della Salute che è l'organo centrale; Enti ed organi di livello nazionale (ISS - Istituto Superiore di Sanità e IIZZSS - Istituti Zooprofilattici Sperimentali); Enti ed organi territoriali: Regioni e Province autonome e Aziende Sanitarie Locali.

¹⁶⁰³ Sull'ambiguità dei due limiti previsti da questa disposizione, cfr. V. RUBINO, *Il decreto legislativo n. 193/07 ed il nuovo quadro sanzionatorio in materia igienico-sanitaria degli alimenti e delle bevande*, in particolare pp. 13 e ss.

¹⁶⁰⁴ V. RUBINO, *Il decreto legislativo n. 193/07 ed il nuovo quadro sanzionatorio in materia igienico-sanitaria degli alimenti e delle bevande*, cit.

¹⁶⁰⁵ Si veda il DPR 327/80 DECRETO Regolamento di esecuzione della legge 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni, in materia di disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande e soprattutto cfr. MINISTERO DELL'INTERNO - DECRETO 28 aprile 2006. *Riassetto dei comparti di specialità delle Forze di polizia* (www.interno.gov.it) che al paragrafo dell'allegato intitolato "Sicurezza in materia di sanità, igiene ed alimenti." prevede: «L'Arma dei carabinieri, titolare del relativo comparto di specializzazione, assicurerà, tramite il Comando carabinieri per la tutela della salute, il consueto efficace impegno istituzionale nelle attività di prevenzione e contrasto degli illeciti in materia di sanità, igiene e sofisticazioni alimentari, mentre il Corpo forestale dello Stato orienterà la propria attività istituzionale nell'ambito dell'area di gravitazione ad esso rimessa dalla legge concernente il concorso nelle attività volte al rispetto della normativa in materia di sicurezza alimentare del consumatore e di biosicurezza in genere.

Restano fermi i compiti della Guardia di finanza nel settore del controllo della spesa sanitaria, in attuazione della propria competenza generale in materia di polizia economica e finanziaria, secondo le direttive del Ministro dell'economia e delle finanze, nel contesto della pianificazione dell'attività ispettiva della finanza pubblica predisposta dal competente Comitato di coordinamento finanziario».

¹⁶⁰⁶ Si veda l'art. 2 della L. 36/2004: «Art. 2. (Funzioni del Corpo forestale dello Stato). 1. Fatte salve le attribuzioni delle regioni e degli enti locali, il Corpo forestale dello Stato svolge le funzioni di rilievo nazionale assegnategli dalle leggi e dai regolamenti, e in particolare ha competenza in materia di: e) controlli derivanti dalla normativa comunitaria agroforestale e ambientale e concorso nelle attività volte al rispetto della normativa in materia di sicurezza alimentare del consumatore e di biosicurezza in genere».

¹⁶⁰⁷ Nel Decreto 28 aprile 2006 cit., nel paragrafo intitolato *Sicurezza nel settore agroalimentare*, si legge: «In relazione a quanto precede, nel settore delle frodi comunitarie va riconosciuto un ruolo di preminenza alla Guardia di finanza, anche con riguardo alla tutela degli interessi finanziari comunitari relativi al settore agricolo e della pesca, mentre l'Arma dei carabinieri continuerà a svolgere un ruolo preminente con riguardo alle frodi nel settore agroalimentare e le sofisticazioni di alimenti e bevande. L'Arma dei carabinieri assolverà altresì ai compiti devoluti dalla normativa vigente allo speciale reparto istituito presso il Ministero delle politiche agricole e forestali, ferme restando le funzioni in materia agroalimentare attribuite al Corpo forestale dello Stato dal medesimo Dicastero. Ai fini del coordinamento ispettivo del settore potrà farsi riferimento all'apposito Comitato istituito presso il Ministero delle politiche agricole e forestali».

¹⁶⁰⁸ Ex Ispettorato repressione frodi istituito con art. 10 D.L. 282/1986 convertito con mod. in L. 462/1986: «1. Presso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste e' istituito un Ispettorato centrale repressione frodi per l'esercizio delle funzioni inerenti alla prevenzione e repressione delle infrazioni nella preparazione e nel commercio dei prodotti agro-alimentari e delle sostanze di uso agrario o forestale, al controllo di qualità alle frontiere ed, in genere, al controllo nei settori di competenza del Ministero stesso, ivi compresi i controlli sulla distribuzione commerciale non espressamente affidati dalla legge ad altri organismi».

¹⁶⁰⁹ Il *Piano Nazionale Integrato 2011-2014* al cap. 3 relativo alle autorità competenti evidenzia le competenze di altre due enti centrali, in particolare il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (a cui il Titolo IV, Capo VII del DLgs 300/1999, Riforma dell'organizzazione del Governo, come successivamente modificato, attribuisce le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di agricoltura e foreste, caccia e pesca) e del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (a cui il medesimo d.lgs 300/1999, attribuisce le funzioni e i compiti spettanti allo Stato relativi alla tutela dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema); e le competenze di altri enti territoriali tra cui l'Arpa.

Polizia locale annonaria. Esistono inoltre i poteri straordinari del sindaco, che nei casi di urgenza e necessità di rilievo locale può emanare specifiche ordinanze contingibili e urgenti anche in materia igienico-sanitaria¹⁶¹⁰.

Sempre a proposito di controlli in materia alimentare vanno ancora ricordate, oltre le autorità di polizia, le Autorità amministrative indipendenti che, pur avendo caratteristiche diverse dalle autorità amministrative *tout court*, svolgono funzioni “regolatorie”. Rispetto al diritto al cibo sono almeno due le autorità di riferimento. La prima è un’ autorità europea, ovvero l’EFSA, che ha competenza in materia di sicurezza e salubrità degli alimenti¹⁶¹¹. L’altra autorità è l’AGCM che, per gli aspetti in rilievo, si occupa di monitorare le intese o gli atti anticoncorrenziali che possono avere impatto sui diritti dei consumatori di cibo¹⁶¹².

Oltre agli organi di polizia (già menzionati *supra*) è altresì menzionata la particolare competenza dell’Agenzia delle Dogane (art. 63 del d.lgs 300/1999).

¹⁶¹⁰ In particolare in situazioni di emergenze sanitarie di rilievo locale, il sindaco agisce come rappresentante dell’ente locale (art. 50 TUEL: «In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale») mentre in caso di esigenze contingibili derivanti da pericoli per l’incolumità generale agisce in quanto ufficiale di Governo (art. 54 Tuel: «Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione»). Sul carattere recessivo di questa competenza, attribuita dall’art. 50 TUEL, rispetto a quella delle ASL riconosciuta dal d.lgs del 2007, cfr. V. RUBINO, *Il decreto legislativo n. 193/07 ed il nuovo quadro sanzionatorio in materia igienico-sanitaria degli alimenti e delle bevande*, in A. CLERICI - V. RUBINO, *La nuova disciplina comunitaria sull’igiene delle produzioni alimentari*, vol. V, Alessandria, Editrice Taro, 2009, pp. 9-33 particolare pp. 21-24.

¹⁶¹¹ L’Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), istituita con il reg. 178/2002 è un’agenzia europea indipendente, finanziata dal bilancio dell’UE e operante in modo autonomo dalla Commissione europea, dal Parlamento europeo e dagli Stati membri dell’UE dell’Unione europea istituita per la valutazione dei rischi relativi alla sicurezza di alimenti e mangimi. «L’EFSA, in stretta collaborazione con le autorità nazionali e in aperta consultazione con le parti interessate, fornisce consulenza scientifica indipendente e comunica in maniera chiara su rischi esistenti ed emergenti. Il ruolo dell’EFSA consiste nel valutare e comunicare tutti i rischi associati alla catena alimentare. Poiché le indicazioni dell’EFSA vengono utilizzate per la definizione di politiche e decisioni dei gestori del rischio, l’EFSA svolge buona parte delle sue attività in risposta a richieste specifiche di consulenza scientifica. Le richieste di valutazioni scientifiche provengono dalla Commissione europea, dal Parlamento europeo e dagli Stati membri dell’UE. L’EFSA inoltre si assume incarichi di lavoro in ambito scientifico anche di sua spontanea iniziativa (la cosiddetta procedura di “autoassegnazione”»)» (Così in www.efsa.europa.eu).

¹⁶¹² «L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (meglio nota come *Antitrust*), è stata istituita in Italia nel 1990. E’ un’istituzione indipendente, che prende le sue decisioni sulla base della legge, senza possibilità di ingerenze da parte del Governo né di altri organi della rappresentanza politica. L’Autorità garantisce il rispetto delle regole che vietano le intese anticoncorrenziali tra imprese, gli abusi di posizione dominante e le concentrazioni in grado di creare o rafforzare posizioni dominanti dannose per la concorrenza, con l’obiettivo di migliorare il benessere dei cittadini. Nel 1992 è stata affidato all’Antitrust il compito di contrastare la pubblicità ingannevole delle aziende. Dal 2007 l’Autorità tutela i consumatori (e dal 2012 anche le microimprese) dalle pratiche commerciali scorrette delle imprese. Per garantire che il confronto sul mercato avvenga lealmente interviene anche contro la pubblicità comparativa che getta discredito sui prodotti dei concorrenti o confonde i consumatori. Dal 2012 è stata affidata all’Antitrust la tutela amministrativa contro le clausole vessatorie inserite nei contratti con i consumatori. A partire dal 13 giugno 2014 l’Autorità vigila sul rispetto delle norme sui diritti dei consumatori che recepiscono la nuova Direttiva comunitaria Consumer Rights» (così su www.agcm.it). Le competenze in materia alimentare sono evidenziate dal medesimo organigramma dell’ente che si è dotato di una apposita “Direzione agroalimentari e trasporti” tanto nella Direzione generale per la concorrenza che nella Direzione generale per la tutela del consumatore. Sia nelle delibere dell’una che dell’altra direzione non viene mai trattato il diritto al cibo o all’alimentazione adeguata anche se vi sono molte delibere che esplicitano in che modo è tutelato il consumatore di alimenti di prima necessità mediante l’intervento regolatorio nel mercato (cfr. in particolare la delibera sui prezzi del pane citata *supra* par.).

1.3. Cibo e istruzione (artt. 33 e 34 Cost).

Gli artt. 33 e 34 Cost.¹⁶¹³, sul diritto all'istruzione, costituiscono la base giuridica per il riconoscimento di un altro degli aspetti connessi al diritto al cibo, ovvero la libertà di insegnamento delle culture del cibo e il diritto all'istruzione alimentare e nutrizionale, sia nelle scuole di ogni ordine e grado, sia negli istituti di alta formazione, a partire da quelli di livello universitario.

Si è già accennato alla libertà di insegnamento della cultura del cibo¹⁶¹⁴, evidenziando che l'autonomia funzionale delle Università, da un lato, e la libertà di insegnamento, dall'altro, sono la base su cui si poggia oggi il sistema di ricerca scientifica sul cibo in tutte le sue discipline.

1.3.1. L'educazione nutrizionale e alimentare

Per individuare i contenuti del rapporto tra il diritto al cibo e il diritto all'istruzione occorre ricordare che gli artt. 33 Cost.¹⁶¹⁵ e 34 Cost.¹⁶¹⁶ sono il fondamento di tre attività essenziali: l'insegnamento, cioè l'attività del docente di impartire cognizioni ai discenti; l'istruzione, ovvero l'effetto intellettuale di tale attività, e l'educazione che costituisce l'effetto finale complessivo¹⁶¹⁷.

Sono di rilevante interesse le modalità in cui il diritto al cibo adeguato si rapporta al diritto-dovere di istruzione.

Come accennato, le Carte internazionali indicano che gli aspetti di educazione alimentare sono essenziali per un pieno godimento del diritto al cibo¹⁶¹⁸. In tal senso far entrare nei *curricula* scolastici percorsi di educazione nutrizionale e alimentare è essenziale per lo sviluppo del discente, sia negli aspetti nutrizionali e salutistici, tesi a far assumere corretti comportamenti alimentari (i c.d. stili di vita), anche in chiave di prevenzione delle patologie nutrizionali, sia negli aspetti di educazione allo sviluppo, che mirano a formare gli allievi sulle cause e gli scenari della fame e della povertà. Tali attività formative, tali percorsi educativi dovrebbero rientrare nelle ordinarie

¹⁶¹³ Art. 33 Cost.: «L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato. La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali. È prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale. Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato». Art. 34 Cost.: «La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso».

¹⁶¹⁴ Cfr. *supra* par. 5 cap. 8.

¹⁶¹⁵ L'art. 33, proclamando la libertà di insegnamento di arti e scienza, riconosce il diritto di istruire in modo libero. In questa libertà rientra sia la libertà di insegnare che la libertà di istituire appositi istituti d'istruzione. Per un inquadramento di tale disposizione cfr. G. FONTANA, Art. 33 in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, Vol. I, cit., 675-698.

¹⁶¹⁶ L'art. 34 Cost., descrivendo il diritto di essere istruito, tutela i diritti degli studenti a ricevere un insegnamento (il quale è obbligatorio ma gratuito almeno per il livello di istruzione inferiore) e la garanzia del diritto allo studio (ovvero il diritto dei capaci e meritevoli, anche se indigenti, di raggiungere i livelli più alti di istruzione). Art. 34 La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. e A. POGGI, Art. 34 in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, Vol. I, cit., 699-716. L'attuazione del diritto sociale ad essere istruiti comporta per lo Stato un'attività costituzionalmente onerosa, mentre per i privati è espressione di libertà, non solo della libertà esplicitata all'art. 34 ma anche della libera iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost. La gratuità si riferisce al solo servizio dell'istruzione, all'attività dell'insegnamento e apprendimento, non a diritti accessori che non ne fanno parte integrante: normalmente esemplificazione di servizi accessori sono il trasporto, la fornitura di materiale speciale come anche i libri (ad eccezione di quelli distribuiti gratuitamente nelle scuole elementari) o i pasti.

¹⁶¹⁷ Cort. cost. 7/1967.

¹⁶¹⁸ Cfr. *supra* cap. 3.

prestazioni scolastiche¹⁶¹⁹. Ma nelle scuole, soprattutto le primarie, l'attività didattica non è fatta solo mediante lezioni frontali, ma anche attraverso numerosi altri strumenti formativi: accanto ai laboratori, lo stesso servizio di ristorazione scolastica è utilizzato dal corpo insegnante come momento di educazione alimentare, sia in chiave nutrizionale che in chiave culturale. In numerose scuole, infatti, il momento del pranzo non ha solo l'obiettivo di soddisfare le esigenze nutrizionali dello studente, ma costituisce per i bambini e i ragazzi un'ulteriore tappa del progetto educativo di cui sono destinatari¹⁶²⁰. Mediante tale servizio, infatti, non si attua solo un'"esperienza pratica" di educazione alimentare¹⁶²¹, ma anche di educazione alla socialità e alla diversità¹⁶²². La centralità dell'educazione alimentare nelle scuole, nelle politiche pubbliche, è esemplificata da numerose disposizioni di natura amministrativa di diversi comparti: si pensi alle *Linee guida per l'educazione alimentare nelle scuole*, al *Piano nazionale della prevenzione 2010-2012* del Ministero della Salute, al programma "Frutta nelle scuole", promosso dal Ministero Politiche agricole in concertazione con Ministero della Salute e MIUR e approvato in Conferenza Stato regioni¹⁶²³. Accanto a programmi di respiro nazionale – realizzati comunque a livello locale - vi sono anche numerosi progetti promossi a livello municipale¹⁶²⁴.

¹⁶¹⁹ Se i programmi nutrizionali sono spesso promossi e finanziati dal Ministero alla Salute o da altri Ministeri, quelli di educazione allo sviluppo e di educazione a una cultura che renda consapevoli anche i più piccoli sul diritto al cibo e sul problema della fame nel mondo, sono spesso rimessi alle iniziative promosse da ONG, privato sociale o altre organizzazioni del terzo settore.

¹⁶²⁰ C. GIANNONE, *Mangiare a scuola non è solo un diritto, ma un percorso formativo. Gli sprechi: fino al 64%*, pubblicato il 7 febbraio 2013 in www.ilfattoalimentare.it (Articolo ripreso dalla rivista *Ristorando* gennaio/febbraio 2013).

¹⁶²¹ Così in Ministero della Salute, *Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica*, Provvedimento approvato in Conferenza Unificata 29 aprile 2010 con Intesa, ai sensi dell'art.8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n.131, G.U. n. 134 del 11-6-2010, p. 21, dove si legge che alla ristorazione scolastica è affidata la funzione di «svolgere un ruolo di rilievo nell'educazione alimentare coinvolgendo bambini, famiglie, docenti» (p.5), oltre che di «educazione ambientale e di educazione al consumo e alla solidarietà in cui i ragazzi delle scuole siano coinvolti in merito a: riciclo dei rifiuti organici (compostaggio); educazione al consumo (accettazione dei cibi, richieste adeguate alla possibilità di consumo, ecc.); iniziative di solidarietà per la destinazione del cibo ad enti assistenziali» (p. 25).

¹⁶²² Cfr. Ministero della Salute, *Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica*, cit., dove si evidenzia la valenza interculturale della ristorazione scolastica: «Adottare la prospettiva interculturale, la promozione del dialogo e del confronto tra culture, significa non limitarsi soltanto a misure compensatorie quali le diete speciali, ma organizzare una strategia di reale crescita della qualità fondata anche su criteri di salute e prevenzione. "Cucinare" in una prospettiva interculturale può voler dire assumere la varietà come paradigma dell'identità stessa della ristorazione, occasione privilegiata di apertura a tutte le differenze» (pp. 16-17).

¹⁶²³ Il programma "Frutta nelle scuole" (su cui cfr. *supra* par. 1.2.) ha due obiettivi: il perseguimento di un livello elevato di protezione della salute umana (IV *consideratum* del reg. 13/2009 e del reg. 288/2009) e la sensibilizzazione sugli effetti benefici per la salute del consumo di frutta e verdura (XVI *consideratum* del reg. 13/2009) attuata attraverso la predisposizione di misure di accompagnamento educativo rivolte ai bambini che beneficiano del programma (V *consideratum* del reg. 288/2009). La *ratio* di questa iniziativa riposa su considerazioni espresse sia dalla normativa comunitaria che dalle Linee strategiche approvate dalla Repubblica italiana per darvi attuazione. *Nella società odierna circa un adulto su tre ha problemi di sovrappeso e quasi un italiano su dieci è decisamente obeso*. Sulla base di queste ragioni, il programma frutta nelle scuole ha definito modalità e strumenti per diffondere il consumo di frutta nelle scuole, che si articolano essenzialmente in due momenti a) distribuzione assistita di prodotti ortofrutticoli stagionali; b) campagna di informazione sulle caratteristiche dei prodotti ortofrutticoli, in termini di aspetti nutrizionali, qualità e sicurezza, biodiversità, stagionalità, territorialità e rispetto dell'ambiente.

¹⁶²⁴ M. MARCELLINO – M. MANFREDI, *Cibo e laboratori interculturali nella scuola dell'infanzia a Torino*, in *Cibo e città* cit. pp. 93-104 ove si espongono i progetti educativi di alcune scuole dell'infanzia torinesi nei quali il cibo diventa occasione di integrazione culturale tra bambini (e con essi mamme e famiglie) di culture, provenienze geografiche e religioni diverse. Tra questi vi è il laboratorio di cucina interculturale *Cibifavolecanzoni*, nel cui ambito mamme, papà, operatori e insegnanti si ritrovavano in un locale della scuola per cucinare, raccontare piatti di famiglia, assaggiare e conversare (ivi, p. 100). Sulle misure locali che rendono effettivo il diritto al cibo degli studenti cfr. *infra* Parte III cap. 12 par. 5.1.

La cura per l'educazione alimentare è evidenziata dai numerosi progetti formativi promossi nelle scuole da numerose realtà del *terzo settore* che, con approcci diversi, promuovono percorsi tesi a far acquistare consapevolezza sul cibo e sui diritti ad esso connessi¹⁶²⁵.

Nonostante quest'attenzione educativa, il servizio di mensa scolastica, essendo considerato come servizio accessorio, continua a non rientrare tra i servizi gratuiti, anche se possono essere pensate, e sono peraltro previste, forme di sostentamento anche alimentare, per gli indigenti, da un lato, e per i capaci e meritevoli dall'altro. Con riguardo ai primi, si pensi alla differenziazione delle tariffe stabilite per la mensa scolastica, basate sul reddito¹⁶²⁶. Con riguardo ai capaci e meritevoli, in possesso dei requisiti previsti dalla legge, è assicurato il mantenimento anche alimentare attraverso l'erogazione delle borse di studio. Queste, infatti, sono funzionalizzate a coprire i costi di tutto ciò che costituisce "strumenti e servizi per il conseguimento del pieno successo formativo degli studenti", servizi come l'abitazione, il trasporto e anche quelli di ristorazione¹⁶²⁷.

1.3.2. La ristorazione scolastica tra diritto alla mensa e diritto al panino

Rispetto al servizio di ristorazione scolastica, gestito e organizzato dagli enti locali secondo criteri di efficienza monitorati anche dal giudice contabile¹⁶²⁸, possono sussistere criticità attinenti all'accessibilità economica al medesimo, nei casi in cui il costo delle tariffe del servizio risulti eccessivamente oneroso per le famiglie. Le tariffe sono determinate di anno in anno dalle amministrazioni civiche, sulla base del principio di sana gestione delle risorse e nel rispetto degli equilibri di bilancio, tenendo conto, oltre che dei vincoli determinati dalle risorse finanziarie, dei costi effettivi del servizio e dei redditi dei beneficiari. Sul tema appare interessante una recente pronuncia di merito amministrativo, la quale ha escluso la responsabilità di una civica

¹⁶²⁵ Sul rapporto scuola e alimentazione cfr. M. POTO, E. ROLANDO, C. ROSSI, *La sicurezza alimentare tra Unione Europea, Stato e regioni dopo la riforma del titolo V della Costituzione* (Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino), Torino, Giappichelli, 2006: si veda in particolare il *Cap. II La sicurezza alimentare con particolare riferimento alla ristorazione scolastica*, 59-83. Per un esame più specifico di tali programmi cfr. *infra* Parte III.

¹⁶²⁶ Sull'accesso economico al servizio di mensa scolastica cfr. *infra* par. 5.

¹⁶²⁷ Art. 5 d.lgs 9 marzo 2012, n. 68. *Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettere a), secondo periodo, e d), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti al comma 3, lettera f), e al comma 6*. L'art. 7 specifica che: «c) la voce ristorazione comprende, per gli studenti fuori sede, la spesa relativa al servizio offerto per due pasti giornalieri, dalle mense universitarie o da strutture convenzionate, ovvero la spesa per mangiare in casa; per gli studenti in sede e pendolari, la spesa per un pasto giornaliero».

¹⁶²⁸ Appare in tal senso interessante l'indagine effettuata dalla sezione Sardegna della Corte dei conti sul servizio di ristorazione scolastica nei comuni con più di 10.000 abitanti: cfr. *Indagine di controllo sulla gestione delle mense scolastiche dei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti della Provincia di Cagliari per gli anni 2004-2006* (del 17/2009), da cui emergono dati interessanti sulla tipologia di gestione del servizio scelto dagli enti (gestione indiretta con il servizio affidato a società esterne, individuate con il sistema dell'appalto pubblico con ribasso del prezzo a base d'asta), sui criteri utilizzati per determinare la tariffa del servizio ("il costo dei pasti nella diverse scuole cagliaritanee non è univoco ma viene stabilito dai singoli Consigli di circolo tenuto conto "della situazione economico-sociale in cui gravita la singola scuola", con la conseguenza che nello stesso Comune, possono aversi costi diversi, a parità di reddito, a seconda delle specifiche del servizio (preparazione dei pasti e loro distribuzione, nonché organizzazione e successiva pulizia dei refettori) e degli obblighi di capitolato; da quest'ultimi, in particolare, emerge sia il modo in cui si tiene conto delle diverse esigenze alimentari dei beneficiari, sia le criticità del servizio stesso (espresse soprattutto in termini di controlli. Cfr. in tal senso Corte dei conti – sez. di controllo per la Sardegna, *Indagine di controllo sulla gestione delle mense scolastiche dei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti della Provincia di Cagliari per gli anni 2004-2006* approvata con Del 17/2009, in www.corteconti.it, pp.151-162).

amministrazione che aveva stabilito, secondo i genitori ricorrenti, un importo troppo elevato per le famiglie della quota parte di tariffa per il servizio di ristorazione scolastica¹⁶²⁹.

Il TAR Piemonte ha respinto il ricorso di 583 genitori contro le delibere del Comune di Torino che avevano aumentato le tariffe della mensa scolastica delle scuole elementari, medie e superiori per l'anno scolastico 2013-2014¹⁶³⁰.

Il giudice amministrativo non ha accolto tale richiesta, perché, dopo aver ricordato che il servizio di refezione scolastica è qualificato dalla legge come servizio pubblico eventuale a domanda individuale¹⁶³¹, evidenza che l'ente locale non ha l'obbligo di istituirlo ed organizzarlo e che se decide di farlo, è tenuto, per legge, ad agire nel rispetto del principio di pareggio di bilancio. Alla luce di questa interpretazione di merito, dunque, gli utenti-famiglie non hanno alcun diritto soggettivo a i) pretendere l'attivazione del servizio e ii) pretendere che questo sia, laddove attivato, gratuito¹⁶³². Il diritto al cibo degli studenti nel servizio di ristorazione scolastica si atteggia quindi a mero interesse legittimo, atteso che può essere condizionato dalla discrezionalità della PA ed è comunque condizionato dagli equilibri di bilancio che, nel caso di specie, si declina nelle seguenti condizioni: 1) individuare il costo complessivo del servizio, (che contempli sia i costi "diretti" sia quelli "indiretti"); 2) stabilire la misura percentuale del costo finanziabile con risorse comunali; 3) determinare le tariffe o i corrispettivi a carico degli utenti, anche in modo non generalizzato¹⁶³³. Con le delibere impugnate, il Comune di Torino ha confermato il servizio, determinando quanto prescritto dalle leggi (individuazione del costo, misura finanziabile con risorse proprie, misura delle tariffe a carico degli utenti e differenziazione per fasce di reddito). Il TAR Piemonte dunque, ben lungi da configurare un diritto alla mensa scolastica, qualifica questa situazione giuridica soggettiva un mero interesse legittimo, ma non un interesse al servizio mensa in quanto tale e nemmeno a un servizio mensa erogato a un costo adeguato per le famiglie. La situazione giuridica che sembra riconoscere è invece l'interesse a un servizio mensa praticato al costo definito dalla Pubblica amministrazione medesima, sulla base di criteri definiti dalla legge e nei limiti dei parametri finanziari desunti dal principio di equilibrio del bilancio.

¹⁶²⁹ Il Tar motiva questa scelta sulla base del fatto che «la misura della contribuzione è il frutto di una scelta di ampia discrezionalità riservata per legge all'amministrazione comunale, la quale deve esercitarla nel rispetto dei principi di equilibrio economico-finanziario di gestione del servizio e di pareggio di bilancio; una scelta che sfugge al sindacato giurisdizionale di questo giudice laddove non sia affetta da vizi macroscopici di illogicità o di irragionevolezza». Ci si riferisce al ricorso sollevato dai genitori di scolari del Comune di Torino che avevano impugnato la delibera comunale con cui si aumentavano le tariffe della percentuale di quota a carico delle famiglie per il servizio di ristorazione scolastica. La Sentenza Tar Piemonte n. 01365 del 31/7/2014 (in www.giustiziamministrativa.it) ha respinto tale ricorso rilevando che: «la qualificazione del servizio di refezione scolastica quale servizio pubblico a domanda individuale sta a significare che l'ente locale non ha l'obbligo di istituirlo ed organizzarlo. Se però decide di farlo, è tenuto per legge, nel rispetto del principio di pareggio di bilancio: a) in primo luogo, ad individuare il costo complessivo del servizio, b) in secondo luogo, a stabilire la misura percentuale di tale costo finanziabile con risorse comunali, e quindi, correlativamente, a stabilire la residua misura percentuale finanziabile mediante tariffe e contribuzioni a carico diretto dell'utenza (art. 6 comma 1 D.L. citato; art. 172 comma 1 lett. e) D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267); c) infine, a determinare le tariffe o i corrispettivi a carico degli utenti».

¹⁶³⁰ Si tratta delle seguenti delibere: 1) deliberazione del consiglio comunale di Torino n. 2013 03524/07, avente ad oggetto "indirizzi per l'esercizio 2013 del sistema tariffario dei servizi educativi ed approvazione quote e tariffe per l'anno scolastico 2013/2014", approvata nella seduta del 30.9.2013 e pubblicata dal 4 al 18 ottobre 2013; 2) deliberazione del consiglio comunale di Torino, n. 2013 03941/024, avente ad oggetto "bilancio di previsione 2013. relazione previsionale e programmatica. bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015. approvazione", approvata in data 29.10.2013. I due atti sono accessibili e consultabili al sito: www.comune.torino.it un più ampio commento a questa è sentenza cfr. M. BOTTIGLIERI, *Il Comune può escludere un diritto alla scelta tra mensa e panino. Nota alla sentenza del TAR Piemonte del 31.07.2014, n. 1365*, in *OPAL* 6/2015, *Polis working papers* 218/2015, pp. 12-19.

¹⁶³¹ Cfr. D.M. 31 dicembre 1983. Individuazione delle categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale.

¹⁶³² A. SANTUARI, *Servizio di refezione scolastica: qualificazione giuridica e iese – Tar Piemonte 1365/14* –in *personaedanno.it*, 19/09/2014.

¹⁶³³ Così come esplicitato dall'art. 6 comma 2 D.L. n. 55/1983; art. 149, comma 8 D. Lgs. n. 267/2000 e, per la Regione Piemonte, dalla LR 28 dicembre 2007 n. 28 (art. 25 comma 1).

L'ultimo profilo affrontato dal Collegio è quello della possibile sussistenza di un diritto al cibo adeguato, *sub specie* di "diritto al panino"¹⁶³⁴. Sul punto il TAR non contesta né riconosce questo diritto, ma, sulla base di un criterio processuale, si limita a dichiarare la sua incompetenza a pronunciarsi sul punto, sia nel caso in cui l'eventuale *diritto al panino* configuri un diritto soggettivo, su cui sarebbe eventualmente competente il giudice ordinario¹⁶³⁵, sia nel caso in cui tale pretesa si configuri come interesse legittimo. Il TAR, infatti, si è pronunciato incompetente a poter giudicare un potere amministrativo che la PA non ha ancora esercitato, come nel caso di specie¹⁶³⁶. Il diritto al panino, in tal senso, non è qualificato né come diritto soggettivo - perché appunto manca "il presidio normativo" che lo riconoscerebbe direttamente, a prescindere da ogni intermediazione del potere amministrativo - né come interesse soggettivo leso, posto che la P.A. non ha emanato alcun provvedimento volto ad escluderlo. Nella decisione di questo quinto motivo appare interessante proprio il passaggio della motivazione in cui il TAR evidenzia la "mancanza di presidio normativo" del presunto diritto soggettivo alla scelta del panino. Tale constatazione, infatti, sottolinea ulteriormente l'assenza, nel nostro ordinamento, di un'esplicita configurazione testuale del diritto al cibo adeguato, benché *sub specie* di diritto al panino.

2. Il diritto al cibo adeguato nei «rapporti economici»

Le carte internazionali e le costituzioni del mondo che tutelano in modo diretto il diritto al cibo adeguato lo classificano sovente tra i diritti economici: si pensi alle disposizioni che tutelano il diritto alla terra di alcuni soggetti particolarmente vulnerabili¹⁶³⁷, o a quelle che collegano il diritto al cibo al diritto al lavoro o al diritto al reddito minimo¹⁶³⁸.

Su queste basi si intende verificare quali sono le dimensioni economiche del diritto al cibo "latenti" anche nella Costituzione italiana. I "rapporti economici" ruotano attorno a due gruppi di diritti: i diritti dei lavoratori da un lato, e gli assetti proprietari, con la libertà di iniziativa economica

¹⁶³⁴ «I ricorrenti lamentano che l'Amministrazione non abbia previsto nei provvedimenti impugnati il diritto dei genitori di scegliere tra l'iscrizione del proprio figlio alla mensa scolastica e la possibilità per l'alunno di consumare a scuola, durante l'orario destinato alla mensa, un pasto preparato a casa. Chiedono quindi al TAR di accertare e dichiarare la sussistenza di tale "diritto di scelta"».

¹⁶³⁵ Cfr. *Tar Piemonte n. 01365 del 31/7/2014 cit.*: «I ricorrenti rivendicano e chiedono l'accertamento di un preteso diritto soggettivo, il quale, tuttavia, esula, in mancanza di presidio normativo, dall'ambito del rapporto di pubblico servizio intercorrente tra l'Amministrazione e gli utenti del servizio, di modo che la sua cognizione sfugge alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo prevista dall'art. 133 comma 1 lett. c) del codice del processo amministrativo, per rientrare in quella del giudice ordinario, dinanzi al quale potrà essere eventualmente riproposta».

¹⁶³⁶ Cfr. *Tar Piemonte n. 01365 del 31/7/2014 cit.*: «Sotto altro profilo, i ricorrenti non impugnano provvedimenti con cui l'amministrazione comunale abbia negato il preteso diritto di cui, in questa sede, essi chiedono l'accertamento, sicché la posizione giuridica soggettiva rivendicata dai ricorrenti, ove anche intesa come interesse legittimo, non potrebbe essere accertata da questo TAR alla luce di quanto previsto dall'art. 34 comma 2 c.p.a., il quale dispone che "In nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati"».

¹⁶³⁷ Cfr. ad esempio l'art. 14.2 della *Convenzione per i diritti delle donne* «Gli Stati Parti prendono ogni misura adeguata per eliminare la discriminazione nei confronti delle donne nelle zone rurali al fine di assicurare, su base di parità tra uomo e donna la loro partecipazione allo sviluppo rurale ed ai suoi benefici» oppure l'art. 6.18 del *Codice di condotta della FAO del 1995* «Riconoscendo l'importante contributo artigianale della pesca a piccola scala per incrementare occupazione, reddito e sicurezza alimentare, gli Stati dovrebbero adeguatamente proteggere i diritti dei pescatori e operatori della pesca, in particolare di quelli impegnati in pesca di sussistenza, artigianale e su piccola scala, per assicurare un livello di sussistenza equo, così come l'accesso privilegiato e appropriato alle zone di pesca tradizionali e alle risorse acquifere rientranti nella loro giurisdizione nazionale» (traduzione informale a cura dell'autrice).

¹⁶³⁸ Cfr. *l'art. 7 Cost. Brasile*: «I seguenti diritti dei lavoratori urbani e rurali hanno lo scopo di migliorare le loro condizioni sociali: ... Salario minimo, unificato a livello nazionale, stabilito dalla legge, in grado di soddisfare le loro esigenze di vita di base e quelli delle loro famiglie con l'alloggio, il cibo, l'istruzione, la salute, il tempo libero, l'abbigliamento, l'igiene, il trasporto e la sicurezza sociale».

dall'altro. Dei primi si è già avuto modo di verificare le differenti implicazioni con il diritto al cibo adeguato¹⁶³⁹, potendosi rilevare come è nel diritto al lavoro che il Costituente ha voluto individuare la via maestra per realizzare il diritto al cibo¹⁶⁴⁰. Si esaminerà pertanto in questa ricerca questo secondo gruppo di diritti.

Come noto, il processo di "europeizzazione" del diritto ha conformato i rapporti economici ai principi del mercato unico europeo: molta parte della dottrina è arrivata ad affermare che alcune delle disposizioni costituzionali, come l'art. 41 Cost., siano addirittura cadute in desuetudine, perché con essi incompatibili¹⁶⁴¹. Altri, invece, ritengono che la "Costituzione economica" sia stata ricalibrata in modo radicale proprio perché la libertà economica può svolgersi solo nel quadro dei principi e delle regole definite dai pubblici poteri¹⁶⁴²; principi e regole dai quali si possono desumere alcuni punti fermi, che tali restano a prescindere dall'approccio dottrinale cui si aderisce¹⁶⁴³.

Rispetto a questo assetto le pronunce della Corte costituzionale sono state considerate tanto impegnative sul piano dei principi, quanto caute sul piano concreto¹⁶⁴⁴.

¹⁶³⁹ I diritti economici dei lavoratori assicurati agli artt. 35, 36, 37, 38 Cost. sono stati trattati, congiuntamente all'art. 4 Cost., nel precedente capitolo 7 (al par. 4.4.), cui si rinvia.

¹⁶⁴⁰ Come ben evidenziato in un passaggio del dibattito in Costituente «il lavoro è soprattutto un mezzo per procurarsi il pane». Cfr. in tal senso *supra* cap. 7 par. 3 nota 68.

¹⁶⁴¹ Cfr. F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, Il Mulino 2000 e E. FERRARA, *L'ordinamento della sanità*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 88.

¹⁶⁴² N. AICARDI, *La sanità*, in S. CASSESE (cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale, tomo 1*, Milano Giuffrè, 2003; E. FERRARA, voce *Salute (diritto alla)*, in *Digesti IV ed Disc. Pubbl.*, XIII, Torino Utet, 1997, 513.

¹⁶⁴³ Così R. FERRARA, *Il diritto alla salute: i principi costituzionali* in S. RODOTÀ – P. ZATTI, *Trattato di Biodiritto*, Milano – Vol. I - R. FERRARA (a cura di), *Salute e Sanità*, Milano, Giuffrè 2010, p. 37 e ss. Con riguardo all'art. 41 che costituisce uno dei principi centrali dell'intera "Costituzione economica", Ferrara indica quelli che a suo parere sono i punti fermi della disposizione. Primo elemento: l'art. 41 presenta elevato valore programmatico per l'indeterminatezza di alcuni suoi concetti giuridici (utilità sociale, dignità della persona, libertà, sicurezza) che evidenziano valori che costituiscono il limite dell'attività economica. Secondo elemento: è il III co della norma che costituisce il nucleo sensibile della disposizione stessa, ma anche dell'intera costituzione economica. Le ragioni che Ferrara adduce a sostegno di questo suo convincimento sono le seguenti: la norma fonda la doverosità del controllo pubblico sulle attività di impresa in funzione dei fini sociali perseguiti; controlli assoggettati, peraltro, al limite della riserva di legge e a tal fine devono manifestarsi come "opportuni", ossia capaci di raggiungere risultati apprezzabili dal punto di vista dell'efficacia e dell'efficienza in connessione con lo scopo costituzionalmente rilevante del coordinamento sociale delle attività economiche e private. Il controllo più "opportuno" resta quello che si manifesta come preventivo e che sia realizzato nell'ambito di un procedimento amministrativo, sede principe del bilanciamento dei diversi interessi pubblici e privati che vengono in gioco. La legge sul procedimento (241/90) mostra già di operare un bilanciamento tra diritto alla salute/ambiente e salubre, tutela del paesaggio e diritto alla libertà economica, considerando recessiva quest'ultima rispetto alla funzione pubblica dei tre interessi menzionati, rispetto ai quali le ragioni della semplificazione del procedimento vengono meno (R. FERRARA *op.cit.* pp. 37-38).

¹⁶⁴⁴ Sempre R. FERRARA *op. cit.* p. 39. A tal proposito, il giurista esemplifica con la sentenza *Cort. cost. 127/1990* in materia di inquinamento atmosferico la quale ha riconosciuto che le nuove e più avanzate tecnologie volte al contenimento dei fumi sparsi nell'aria in occasione di un normale procedimento produttivo è comunque subordinata alla clausola della non eccessiva onerosità dei costi cosicché l'impresa non ha l'obbligo di utilizzare da subito le nuove metodiche se queste sono eccessivamente corpose; una seconda sentenza adotta come esempio è *Cort. cost. 196/2004* che valutando la costituzionalità di una delle tante leggi di condono edilizio che hanno devastato il territorio italiano ha affermato che è sufficiente che l'interesse paesaggistico e quello ambientale siano stati sufficientemente considerati nel procedimento amministrativo ritenendo soddisfacente l'onere di considerazione dell'interesse a prescindere da ogni profilo di merito. L'impressione che ne ha ricavato la dottrina è che il diritto alla salute anche quando è bilanciato con l'iniziativa economica privata e non con le funzioni pubbliche in materia assurge a un diritto finanziariamente condizionato "nel senso che non sarà tanto il diritto alla salute nella sua assolutezza e conseguente irrefragabilità, a d'essere davvero al centro del sistema dei valori costituzionali che debbono essere bilanciati e ponderati quanto, piuttosto, la mediazione, in quanto tale" (*Ibidem* p. 40).

Sulla base di queste valutazioni si intende pertanto soffermarsi ad analizzare tali disposizioni, tenendo conto sia del contesto “comunitario” che globale del governo dell’economia, nel cui alveo tali principi costituzionali vanno contestualizzati¹⁶⁴⁵.

La disamina che sarà fatta in questo paragrafo parte da un concetto di “Costituzione economica” intesa non solo come formula riassuntiva delle disposizioni costituzionali raggruppate sotto il titolo “rapporti economici”, ma intesa come espressione di sintesi di leggi a “rilevanza costituzionale” (si pensi alla materia consumeristica o a quella antitrust), degli aspetti amministrativi e delle relative fonti¹⁶⁴⁶.

In via generale, si può osservare che il diritto al cibo è qualificabile sia come un diritto “economico” che come limite alla libertà economica. Nella prima accezione si può osservare che il diritto al cibo si può coniugare con i diritti economici quando si declina come diritto alla libera iniziativa economica nei settori alimentari, diritto all’accesso alla terra per i coltivatori diretti, diritto ad essere proprietari di beni alimentari o di beni strumentali alla produzione di cibo, o diritto, collettivo, ad accedere ad alcuni “beni comuni” di natura alimentare. Al contempo, il diritto al cibo si atteggia anche a limite di libertà economiche altrui: la funzione sociale della proprietà e i limiti esterni di utilità sociale dell’attività economica, se letti alla luce di un *right to food approach*, possono aiutare a individuare in che modo gli interessi dei consumatori di alimenti limitano o conformano le attività economiche.

2.1. La libertà di iniziativa economica in materia diritto al cibo adeguato e i suoi limiti: in particolare i diritti dei consumatori di alimenti. (artt. 41 e 43 Cost.)

L’art. 41 Cost.¹⁶⁴⁷ riconosce la libertà di iniziativa economica, che, secondo l’interpretazione prevalente, non solo coincide con la libertà di impresa¹⁶⁴⁸, ovvero di esercitare, in modo professionale, «un’attività economica organizzata alla fine della produzione o dello scambio di beni o servizi»¹⁶⁴⁹, ma, in quanto «manifestazione del libero dispiegarsi delle energie umane»¹⁶⁵⁰, ha come oggetto la libertà di esercitare qualunque attività produttiva: impresa agricola, commerciale, intermediaria, ausiliaria delle precedenti, per arrivare, secondo taluni, anche alle professioni intellettuali, fatta eccezione per il solo lavoro dipendente¹⁶⁵¹. Intendendo dunque l’attività economica anche come un prolungamento del diritto al lavoro, o meglio, un aspetto del principio

¹⁶⁴⁵ In questa sede non è possibile evidenziare le trasformazioni che i principi economici costituzionali continuano a subire anche a seguito dell’adesione italiana all’Unione europea e delle congiunture economiche di scala globale. Si rinvia pertanto a S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Roma - Bari, Laterza, 2012, in particolare alle conclusioni, pp. 319-330.

¹⁶⁴⁶ Sui diversi significati di “costituzione economica” cfr. S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica* cit., pp. 2-5.

¹⁶⁴⁷ Art. 41: «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».

¹⁶⁴⁸ Sulla sostanziale coincidenza tra libertà di iniziativa economica e libertà di impresa si fonda invece la riflessione di M. ZINZANI-G. SANTARELLI, *Libertà di impresa e protezione dei consumatori*, in P. GIANNITI (a cura di), *I diritti fondamentali nell’Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, - G. DE NOVA (a cura di), *Commentario del Codice Civile e codici collegati Scialoja - Branca - Gargano*, Bologna, Zanichelli, 2013 pp. 1199-1235 in particolare p. 1200.

¹⁶⁴⁹ Così art. 2082 cc.: «E’ imprenditore chi esercita professionalmente un’attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi».

¹⁶⁵⁰ A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, II, Padova Cedam 1992, p. 472 in riferimento alle tesi di Luigi Einaudi in Costituente.

¹⁶⁵¹ Sui contenuti di tale libertà cfr. M. GIAMPIERETTI, *Art. 41* in S. BARTOLE - R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam 2008, pp. 403-430 in particolare Pp. 408-412 e R. NIRO, *Art. 41* in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Giappichelli, 2006 pp. 846-863, in particolare pp. 851-852.

laburistico al quale fa ampio riferimento la nostra Costituzione, si può intendere che abbiano una copertura costituzionale tutte quelle attività economiche connesse alla produzione alimentare (a partire da quella primaria, ovvero quella agricola), trasformazione, distribuzione, trasporto, vendita e somministrazione di prodotti alimentari. In tal senso, attraverso questa disposizione, ogni imprenditore del settore alimentare non accede solo al diritto di poter produrre, distribuire, trasportare, vendere prodotti alimentari, ma accede al diritto a un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.)¹⁶⁵² conseguita per mezzo del proprio lavoro, esercitato nell'ambito e attraverso l'attività imprenditoriale.

L'art. 41 Cost. costituisce altresì uno dei fondamenti costituzionali della attività di libera circolazione di merci su scala europea¹⁶⁵³. Rispetto a questa libertà si colloca la libertà di circolazione degli alimenti, i quali, alla luce del diritto dell'Unione europea, sono qualificati come merce, ed è su questa qualificazione che è fiorita un'articolata giurisprudenza comunitaria¹⁶⁵⁴, sia pure a due direzioni. Da un lato, il diritto a consumare determinati tipi di alimenti ha costituito l'occasione per elaborare principi comunitari estesi poi ad ogni altro tipo di merce¹⁶⁵⁵. Dall'altro, vi sono pronunce giurisprudenziali sulle merci in quanto tali, ma estensibili come tali anche alle merci alimentari¹⁶⁵⁶.

¹⁶⁵² Art. 36: «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».

¹⁶⁵³ Cfr. Art. 26.2. *TFUE* che definisce il mercato interno come «uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati». Sulla reinterpretazione della c.d. Costituzione economica alla luce del diritto dell'Unione Europea, cfr. S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica* Roma - Bari, Laterza, 2012, in particolare pp. 39-52, in cui si sofferma sulle 4 libertà di circolazione che, con la disciplina della concorrenza e la limitazione degli aiuti statali, costituiscono uno dei tre strumenti per la formazione del mercato interno.

¹⁶⁵⁴ L'aggettivo "comunitario" si utilizza solitamente per descrivere la legislazione o la giurisprudenza elaborate nell'ambito della Comunità europea, prima che questa, a seguito del Trattato di Maastricht del 1993, si evolgesse in Unione europea. Non deve meravigliare, tuttavia, se nell'ordinamento italiano tale termine è utilizzato anche successivamente a questa data, come evidenziato, nel par. 2, dalle numerose citazioni delle sentenze costituzionali analizzate. Atteso che la Costituzione italiana statuisce, all'art. 117.1, che l'attività legislativa deve essere esercitata nel rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», l'utilizzo dell'aggettivo "comunitario" è perdurato anche nel linguaggio della giurisprudenza costituzionale e di larga parte della dottrina costituzionale.

¹⁶⁵⁵ Si pensi alla nota sentenza *Cassis de Dijon* (CG 20.2.1979, *Rewe-Zentral*) che ha statuito, a partire da un caso concernente una bevanda alcolica, che «in mancanza di una normativa comune in materia di produzione e di commercio dell'alcool (...) spetta agli Stati membri disciplinare, ciascuno nel suo territorio, tutto ciò che riguarda la produzione e il commercio dell'alcool e delle bevande alcoliche; gli ostacoli per la circolazione intracomunitaria derivanti da disparità delle legislazioni nazionali relative al commercio dei prodotti di cui trattasi vanno accettati qualora tali prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, all'efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori» (punto 8). Questa sentenza ha posto le basi del principio del mutuo riconoscimento poi evidenziato nella *Comunicazione della Commissione sulle conseguenze della sentenza emessa dalla Corte di giustizia delle Comunità europee il 20 febbraio 1979 nella causa 120/78, «Cassis de Dijon»* la quale ha statuito che: «Ogni prodotto legalmente fabbricato e posto in vendita in uno Stato membro deve essere, in linea di massima, ammesso sul mercato di ogni altro Stato membro. Anche se indistintamente applicabili ai prodotti nazionali ed importati, le normative tecniche e commerciali non possono creare ostacoli se non quando siano necessarie per soddisfare esigenze imperative e perseguano un obiettivo di interesse generale, di cui esse costituiscono la garanzia essenziale». Anche attraverso la c.d. *sentenza birra* (Causa 178/84 Commissione contro Germania) sono state affermate importanti statuizioni estese poi alla circolazione di altre merci (in particolare si è ivi affermato che la misura restrittiva deve essere proporzionale e cioè idonea allo scopo di interesse generale perseguito e non comportare restrizioni eccessive nel senso che non esistano altri mezzi meno restrittivi per conseguire lo stesso risultato).

¹⁶⁵⁶ Si pensi alla c.d. *sentenza Keck* sull'estensione della nozione di misura di effetto equivalente anche alle norme tecniche, ossia le regole che hanno ad oggetto le modalità di fabbricazione, composizione, confezionamento, presentazione (tra cui rientra anche la denominazione e l'etichettatura) delle merci, ivi inclusi i prodotti alimentari (CG 24.11.1993, *Keck*).

2.1.1. La libertà di iniziativa economica tra GAS e nuovi brand alimentari

La libertà di iniziativa economica implica numerose facoltà e impone tuttavia dei limiti.

La libertà di avviare un'attività economica relativa alla produzione, trasporto, distribuzione, somministrazione, vendita o *marketing* di prodotti alimentari include facoltà molteplici, da quelle più elementari, anche se essenziali (come ad esempio quella di stabilire la sede e il nome della propria azienda, la sua dimensione, la tipologia di attività, l'organizzazione del lavoro il prezzo del proprio prodotto¹⁶⁵⁷), fino ad altre di natura "economico-culturale" che si stanno moltiplicando e diversificando soprattutto negli ultimi anni. Rientra in tale libertà, ad esempio, il diritto di poter orientare la produzione o commercializzazione di derrate alimentari a determinati obiettivi nutrizionali caratterizzati da risvolti etici o religiosi: si pensi alle aziende che macellano carni secondo il metodo *koesher* o *elal*¹⁶⁵⁸. Si pensi ancora alla scelta di poter produrre (o distribuire, vendere e somministrare) cibo biologico¹⁶⁵⁹, cibo a km zero, cibo "tradizionale o regionale"¹⁶⁶⁰ o cibo proveniente dall'economia equo e solidale¹⁶⁶¹.

¹⁶⁵⁷ Sul tali facoltà cfr. art. 2082 e ss.

¹⁶⁵⁸ Il *Regolamento (Ce)* 1099/2009 relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento, concede ai cittadini europei di potersi alimentare secondo le proprie regole alimentari religiose. Tale regolamento, pur perseguendo l'obiettivo principale del benessere animale, riconosce che alcune deroghe possono essere ammesse se fatte nel rispetto della libertà religiosa e di culto. Il regolamento non entra nei dettagli delle pratiche delle macellazioni rituali, limitandosi a consentirle e a rinviare alla legislazione nazionale la relativa regolamentazione. Tra i Paesi europei erano solo sei quelli che avevano elaborato una enunciazione giuridica di macellazione rituale ora definita come «una serie di atti correlati alla macellazione di animali prescritti da una religione» (art. 2). Oltre la definizione di macellazione, le ulteriori novità di questo regolamento sono, secondo la dottrina, un'equa considerazione delle esigenze di ebrei e mussulmani e controlli più severi per la verifica del personale addetto. Sulla rilevanza delle regole alimentari religiose nell'ordinamento costituzionale cfr. A.G. CHIZZONITI, *La tutela della diversità: cibo, diritto, religione*, 19-46 in A.G. CHIZZONITI - M. TALLACCHINI (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti - Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore*, cit. il quale evidenzia, come i fondamenti costituzionali delle "regole alimentari religiose" siano costituiti non solo dall'art. 19, ma anche dall'art. 3 II co, dall'art. 7 e dall'art. 8 Cost.

¹⁶⁵⁹ Cfr. il *Regolamento (CE)* 834/07 (relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il *Regolamento (CE)* n. 2092/91), il *Regolamento (CE)* n. 1235/2008 (recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio per quanto riguarda il regime di importazione di prodotti biologici dai paesi terzi), *Regolamento (CE)* 889/08 (recante modalità di applicazione del *Regolamento (CE)* n. 834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli), *Regolamento* 271/2010 recante modifica del *Regolamento (CE)* n. 889/2008, recante modalità di applicazione del *Regolamento (CE)* n. 834/2007 del Consiglio, per quanto riguarda il logo di produzione biologica dell'Unione europea. In attuazione di queste disposizioni unionali è stato emanato il DM 8/2/2010, *Disposizioni per l'attuazione dei regolamenti (CE)* n. 834/2007, n. 889/2008, n. 1235/2008 e successive modifiche riguardanti la produzione biologica e l'etichettatura dei prodotti biologici. Sul cibo biologico è fiorita anche una copiosa legislazione regionale. Leggi regionali che favoriscono il consumo di alimenti biologici nei luoghi di ristorazione collettiva sono state emanate nella Provincia autonoma di Trento, in Lazio (nell'art. 2 della *L.R. 06 Aprile 2009, n. 10 Disposizioni in materia di alimentazione consapevole e di qualità nei servizi di ristorazione collettiva per minori* si legge: «La Regione ... interviene per garantire, nei servizi di ristorazione collettiva per minori nelle scuole, nei reparti ospedalieri di pediatria anche accreditati e negli istituti di pena per minori, l'utilizzo di una percentuale non inferiore al 50 per cento di prodotti agroalimentari tipici e tradizionali nonché zootecnici provenienti da coltivazioni e allevamenti biologici regionali ed eventualmente nazionali»), Toscana (*L.R. 27 maggio 2002, n. 18 Norme per l'introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e programmi di educazione alimentare nella Regione Toscana*, il cui art. 1 recita: «La Regione, nell'ambito delle iniziative volte a tutelare la salute dei cittadini, promuove il consumo di prodotti agroalimentari da agricoltura biologica, da agricoltura integrata, tipici e tradizionali, con particolare riguardo a quelli provenienti da aziende in possesso di certificazione etica, nelle mense scolastiche, ed universitarie, nonché nelle refezioni ospedaliere per i degenti e promuove programmi di educazione alimentare»), Puglia (*L.R. 13 dicembre 2012, n. 43 Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità* in cui si legge che «Per sostenere la filiera corta e i prodotti a chilometro zero e di qualità la Regione Puglia intende favorire il loro impiego da parte dei gestori dei servizi di ristorazione collettiva pubblica stabilendo che nei bandi per l'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva gli enti pubblici devono garantire priorità ai soggetti che prevedono l'utilizzo di prodotti da filiera

Il principio di libertà economica tutela anche la libertà di poter esercitare un'attività economica funzionale e coerente con le c.d. "nuove economie", ovvero nuovi modelli economici di produzione, distribuzione e acquisto di cibo. In Italia vi sono almeno due macrotipologie di questo genere.

La prima è quella della istituzione di cooperative di consumatori, spesso costituite secondo le forme giuridiche previste dal codice civile (società di capitali)¹⁶⁶²; queste utilizzano il sistema classico della grande distribuzione, ma nell'ambito di una responsabilità di impresa molto attenta ai consumi di CO2 nei trasporti di derrate, nonché ai beni oggetto di distribuzione (insieme al cibo tradizionale, si affianca la distribuzione di cibo biologico, cibo proveniente da commercio equo e solidale¹⁶⁶³ o dalle cooperative agricole che hanno riconvertito i territori confiscati alle cosche mafiose¹⁶⁶⁴).

La seconda rappresenta un fenomeno diverso, organizzato a livello di piccola distribuzione, è quello praticata dai GAS (Gruppo di acquisto solidale) e dalle c.d. RES (Reti locali di economia

corta, prodotti a chilometro zero, prodotti di qualità in misura non inferiore al 35 per cento in valore rispetto ai prodotti agricoli complessivamente utilizzati su base annua»). Una legge regionale che, oltre all'aspetto biologico, affronta il tema della educazione alimentare è quella emiliana: *L.R. 4 novembre 2002, n. 29 Norme per l'orientamento dei consumi e l'educazione alimentare e per la qualificazione dei servizi di ristorazione collettiva* il cui art. 1 dichiara: «la presente legge favorisce: a) l'educazione al consumo consapevole, attraverso la comprensione delle relazioni esistenti tra sistemi produttivi, consumi alimentari e ambiente, nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile; b) l'adozione di corretti comportamenti alimentari e nutrizionali, attraverso la conoscenza e il consumo di prodotti alimentari ed agroalimentari ottenuti nel rispetto della salute e dell'ambiente o legati alla tradizione e alla cultura del territorio regionale; c) la diffusione d'informazioni sugli aspetti storici, culturali, antropologici legati alle produzioni alimentari e al loro territorio d'origine».

¹⁶⁶⁰ Sulla differenza tra cibo regionale e a km zero nell'interpretazione della Corte costituzionale cfr. *infra* par. 2.2.

¹⁶⁶¹ La normativa in materia è molto scarna. A livello europeo si veda la *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato economico e sociale europeo - Contribuire allo sviluppo sostenibile : il ruolo del commercio equo e solidale e dei programmi non governativi in ambito commerciale a garanzia della sostenibilità* (COM/2009/0215) e la risoluzione del Parlamento europeo n ° A6-0207/2006 del 6/7/2006; a livello nazionale la legislazione è scarna: l'art. 26 della L. 125/2014 *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo Sviluppo* riconosce le organizzazioni che promuovono il commercio equo e solidale come soggetti di cooperazione internazionale allo sviluppo. Numerose e diversificate sono le leggi regionali che lo tutelano: la L.R. Toscana del 17 febbraio 2005, n. 24 "Disposizioni per il sostegno alla diffusione del commercio equo e solidale in Toscana"; ove è stata emanata la L. R. Abruzzo, del 28 marzo 2006, n. 7: "Disposizioni per la diffusione del commercio equo e solidale in Abruzzo"; la L.R. Umbria del 30 gennaio 2007, n. 116: "Diffusione del commercio equo e solidale in Umbria", la L.R. Liguria, del 13 agosto 2007, n. 32: "Disciplina e interventi per lo sviluppo del commercio equo e solidale in Liguria" e la L.R. Marche del 29 aprile 2008, n. 8: "Interventi di sostegno e promozione del commercio equo e solidale".

¹⁶⁶² Un esempio è la Coop, Cooperativa di Consumatori ovvero cooperative di consumo costituita tra soci - consumatori, e finalizzata ad ottenere beni, di consumo e/o durevoli, a condizioni più favorevoli di quelle presenti sul mercato, nella salvaguardando dell'aspetto qualitativo di prodotti e servizi con l'intento di accostare i prezzi di vendita a quelli di costo si veda ad esempio lo Statuto di Unicop Firenze al cui art. 2 si esplicitano le seguenti finalità; «La cooperativa si propone di: 1) fornire ai consumatori, soci e non, beni e servizi di buona qualità alle migliori condizioni possibili; b) salvaguardare gli interessi dei consumatori, la loro salute e sicurezza anche accrescendone e migliorandone l'informazione e l'educazione attraverso apposite iniziative; c) stimolare lo spirito di previdenza e di risparmio dei soci; d) collaborare allo sviluppo e alla diffusione del movimento cooperativo, contribuendo al rafforzamento della mutualità anche attraverso il sostegno di attività di ricerca e formazione nel settore della cooperazione; e) contribuire a tutelare l'ambiente; f) stimolare e diffondere l'attività solidaristica anche con iniziative a favore dei Paesi in via di sviluppo (cfr. www.e-coop.it). Sulla funzione della cooperazione sociale nell'organizzazione del diritto al cibo adeguato cfr. *infra* par. 2.4.

¹⁶⁶³ Cfr. nota *supra* nota n. 17.

¹⁶⁶⁴ *Libera Terra Mediterraneo* è un consorzio che riunisce le nove cooperative sociali che, nell'ambito della rete *Libera, associazioni, nomi e numeri contro le mafie*, gestiscono strutture produttive e il terreno confiscato alle mafie in Sicilia, Puglia, Calabria e Campania riutilizzato a fini sociali secondo quanto previsto dalla *L. 7 marzo 1996, n. 109 Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati*.

solidale)¹⁶⁶⁵. Questi gruppi non solo si autodeterminano nello scegliere la tipologia di bene consumato (cibo biologico, a km zero) ma anche il processo di produzione o co-produzione, nonché quelli di distribuzione. Con il termine di coproduzione ci si riferisce alla compartecipazione del consumatore alle scelte del produttore che si traducono in veri e propri contratti, definiti “patti”, tra gruppi di consumatori e gruppi di contadini nei quali si definisce insieme il tipo di derrata agricola da produrre (ad esempio un determinato tipo o specie di grano), come produrlo (in genere attraverso il metodo dell’agricoltura biologica) e in quali quantità. Il patto non è solo tra il consumatore e il produttore primario ma può riguardare anche il trasformatore (ad esempio il mulino) e il distributore. Il gruppo di acquisto si impegna ad acquistare il prodotto così concordato e a venderne la rimanente parte. Vi sono casi in cui le alleanze produttore-consumatore hanno dato vita a veri e propri consorzi tra cooperative degli uni e degli altri; casi ulteriori in cui i gruppi di consumatori hanno preso in affitto un determinato terreno e assunto il coltivatore diretto riconoscendogli uno stipendio dignitoso; casi in cui sono state costituite addirittura fondazioni dedite a questo scopo¹⁶⁶⁶. La novità di questo sistema alimentare¹⁶⁶⁷ di produzione e consumo non è solo quello della filiera corta, talora cortissima, ma la specifica alleanza, immediata e diretta, tra il soggetto che sta all’inizio della catena alimentare e quello che ne è alla fine.

Va comunque rilevato che in altri casi, invece, la libertà di iniziativa economica non si manifesta tanto nell’alleanza tra consumatore e produttore ma tra produttore e distributore finale: è il caso di *Eataly*, marchio collettivo nato per contrassegnare gruppo di piccole aziende che lavorano nei diversi settori dell’enogastronomia e che costituiscono, nel loro settore, un’eccellenza (dalla pasta di grano duro di Gragnano all’acqua delle Alpi Marittime, dal vino piemontese e veneto all’olio della riviera ligure di Ponente ...) ¹⁶⁶⁸. La differenza tra l’attività economica alimentare svolta nell’ambito di *Eataly* e quella svolta dai GAS, al di là degli aspetti giuridici¹⁶⁶⁹, è una

¹⁶⁶⁵ I Gas sono definiti e regolati dalla legge finanziaria del 2008 (L. 244/2007) all’art. 1 c. 266-268: «Sono definiti “gruppi di acquisto solidale” i soggetti associativi senza scopo di lucro costituiti al fine di svolgere attività di acquisto collettivo di beni e distribuzione dei medesimi, senza applicazione di alcun ricarico, esclusivamente agli aderenti, con finalità etiche, di solidarietà sociale e di sostenibilità ambientale, in diretta attuazione degli scopi istituzionali e con esclusione di attività di somministrazione e di vendita. Le attività svolte dai soggetti di cui al comma 266, limitatamente a quelle rivolte verso gli aderenti, non si considerano commerciali ai fini dell’applicazione del regime di imposta di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, ferme restando le disposizioni di cui all’articolo 4, settimo comma, del medesimo decreto, e ai fini dell’applicazione del regime di imposta del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. All’onere derivante dalle disposizioni di cui ai commi 266 e 267, valutato in 200.000 euro annui a decorrere dall’anno 2008, si provvede mediante corrispondente riduzione dell’autorizzazione di spesa di cui all’articolo 5, comma 3-ter, del decreto-legge 1° ottobre 2005, n. 202, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 novembre 2005, n. 244».

¹⁶⁶⁶ Una sintesi di queste esperienze è narrata in TAVOLO PER LA RETE ITALIANA DI ECONOMIA SOLIDALE, *Un’economia nuova, dai Gas alla zeta* cit., pp. 66-80 dove si menziona l’accordo “*Spiga e madia*” (patto tra contadini, trasformatori e consumatori), *Adesso Pasta!* Il patto tra la cooperativa agricola “La terra e il cielo” e i Gas italiani, la *Fondazione Iris* che ha lo scopo di diventare il “contenitore patrimoniale” di un bene comune come la terra.

¹⁶⁶⁷ Per sistema alimentare o agroalimentare si intende quel sistema complesso di attività produttive e di servizio implicate nel flusso di beni e servizi che vanno dalla produzione primaria (agricola) di derrate alimentari fino al consumatore finale. Per una prima definizione cfr. Sistema agroalimentare in *www.Treccani.it*

¹⁶⁶⁸ «Eataly ha proposto il meglio delle produzioni artigianali a prezzi ragionevoli grazie alla creazione di un rapporto diretto fra produttore e distributore, e ispirandosi a parole chiave come sostenibilità, responsabilità e condivisione» (così in *www.Eataly.it*). Eataly è ora una società, controllata per il 60% dall’imprenditore che ha ideato il marchio Oscar Farinetti e per il restante 40% da alcune cooperative del sistema Coop (Coop Liguria, Novacoop e Coop Adriatica (su questo cfr. Eataly, (voce) Wikipedia.it).

¹⁶⁶⁹ Eataly nasce come “marchio registrato”, ovvero un segno grafico, composto da parole e disegni, idoneo a distinguere i prodotti o i servizi di un’impresa da quelli delle altre; il marchio è disciplinato dagli articoli da 7 a 28 del d. lgs n. 30 del 10 febbraio 2005 del Codice della proprietà industriale (sul concetto e funzioni del marchio cfr. A. GRAZIANI, G. MINERVINI, U. BELVISIO, V. SANTORO, *Manuale di diritto commerciale 15 ed.*, Padova, Cedam, 2013 pp. 97-107). Il mondo dei GAS è molto fluido e gli strumenti privatistici normalmente utilizzati sono una sorta di contratti produzione e vendita (i c.d. patti), gli strumenti della cooperazione sociale (sulle società cooperative cfr. A. GRAZIANI,

differenza di scala: benché in entrambi i casi si guardi alla qualità dei prodotti, nel secondo caso la scala è globale e non sussiste nessuna ideologia per il km zero ma vi è esattamente l'opposto¹⁶⁷⁰, mentre nel primo caso la vicinanza e simbiosi tra produttori e consumatori è decisiva.

Un ulteriore aspetto connesso alla libertà economica in materia di cibo è quella legato alla c.d. responsabilità sociale di impresa¹⁶⁷¹, la quale ha dato vita a interessanti esperienze *non profit* sostenute da grandi *brand* del cibo *made in Italy*¹⁶⁷².

Nel dibattito pubblico le ragioni delle nuove economie sono spesso lette in contraddizione con il sistema economico tradizionale della grande distribuzione; tuttavia, ciò che da un punto di vista economico può entrare in contrapposizione, sotto il profilo della tutela costituzionale ha pari dignità costituzionale poichè che l'art. 41 tutela la libertà economica dell'imprenditore che si occupa di alimenti, in qualsiasi contesto o modello economico essa venga esercitata. Sempre che tale libertà non si svolga in contrasto con l'*utilità sociale*¹⁶⁷³ o in modo da recare danno alla *sicurezza, libertà e dignità umana*¹⁶⁷⁴. In tal senso l'unica differenza di tutela costituzionale che può

G. MINERVINI, U. BELVISIO, V. SANTORO, *Manuale* cit. pp. 357-377) e dei consorzi (per un approfondimento cfr. A. GRAZIANI, G. MINERVINI, U. BELVISIO, V. SANTORO, *Manuale* cit. pp. 391 – 395) o delle persone giuridiche descritte nel Libro Primo del Codice civile come le fondazioni o associazioni (cfr. in particolare gli artt. 14-42 cc).

¹⁶⁷⁰ L'obiettivo di *Eataly* infatti è esportare il prodotto di qualità del *made in Italy*, solitamente prodotto di nicchia, nel mondo.

¹⁶⁷¹ Con questo concetto si intende "l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate." *Libro Verde Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese* - Bruxelles, 18.7.2001 COM(2001) 366 par. 2 (in www.csspd.it); nella Comunicazione del 25 ottobre 2011 (n. 681) (*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese*), la Commissione Europea, dopo dieci anni, riesamina e supera la nozione espressa nel precedente Libro Verde e offre una nuova definizione: "La responsabilità delle imprese per il loro impatto sulla società" (par. 3.3 in eur-lex.europa.eu).

¹⁶⁷² Si pensi alla *Fondazione Barilla Center for Food & Nutrition* (Fondazione BCFN) il cui Statuto, all'art. 2 esplicita: «La Fondazione non ha scopo di lucro e si propone esclusivamente di raccogliere, sviluppare, rendere generalmente disponibili e divulgare le più avanzate e approfondite, scientificamente fondate conoscenze a livello mondiale sulle tematiche legate al mondo dell'alimentazione e della nutrizione anche nel loro rapporto con l'ambiente, nonché di incentivare e condurre la ricerca in tali settori, al solo fine di favorire una vita migliore e un benessere diffuso e sostenibile per tutte le persone del pianeta. A tal scopo si prefigge di costituire un centro di pensiero e di proposte, dall'approccio multidisciplinare, teso, da un lato, a dare ascolto e a raccogliere le esigenze attuali ed emergenti della società sui grandi temi legati al mondo della nutrizione e dell'alimentazione, e, dall'altro, a ricercare possibili soluzioni per poterle soddisfare, rendendo disponibili alla generalità del pubblico, alle istituzioni, alle organizzazioni, anche internazionali, i risultati dei propri studi e ricerche e le conseguenti proposte e raccomandazioni» (per vision e obiettivi cfr. il sito www.barillacfn.com). Ma si pensi anche a specifici progetti di cooperazione allo sviluppo come il progetto di sostenibilità *Tierra!* dalla *Fondazione Giuseppe e Pericle Lavazza*, espressione dei progetti di responsabilità sociale della Lavazza company spa, costituita nel 2002 e incentrato su tre aspetti fondamentali: qualità del prodotto finale, attenzione per le condizioni di vita delle popolazioni dei paesi produttori di caffè, rispetto della biodiversità che dal 2002 al 2010 ha coinvolto le comunità produttrici di caffè di Honduras, Perù e Colombia per poi arrivare in Brasile, India e Tanzania: in questi luoghi il progetto ha consentito alle comunità sudamericane di divenire autonome capitalizzando con profitto gli interventi sociali, formativi e ambientali attuati sul campo (cfr. http://www.lavazza.it/it/mondo_lavazza/csr/fondazione-lavazza/).

¹⁶⁷³ Per *utilità sociale* la dottrina ritiene di poter intendere un principio valvola, costituzionalmente orientato, che consente all'ordinamento, con opportuni interventi legislativi storicamente determinati, di poter realizzare quel progetto di trasformazione della società italiana iscritto nell'art. 2 e 3 Cost. Un nucleo minimo di tale concetto è stato rinvenuto nel complesso dei «valori che la Costituzione protegge» come il diritto alla salute, al salario sufficiente, al mantenimento, assistenza e previdenza sociale alla tutela del paesaggio. Per una sintesi del dibattito dottrinale e giurisprudenziale sul significato di utilità sociale di cui all'art. 41 cfr. R. NIRO, *Art. 41* cit., pp. 854-857.

¹⁶⁷⁴ I concetti di *sicurezza, libertà e dignità umana* di cui all'art. 41 non hanno ricevuto da dottrina e giurisprudenza la medesima attenzione del concetto di utilità sociale, anche se in certi casi sarebbe stato più coerente ricorrere a uno di questi concetti. Si ritiene che il maggior utilizzo della *utilità sociale* sia dovuto alla maggior elasticità e flessibilità di tale categoria rispetto alle altre (così M. GIAMPIERETTI, *Art. 41* cit., p. 416). Per *sicurezza* la dottrina ritiene che il concetto ivi utilizzato sia differente da quello di cui all'art. 16 e 17 Cost. trattandosi di sicurezza della società e non solo

conseguire alla diversa struttura giuridica delle aziende che si occupano di cibo sta in una presunzione giuridica: l'art. 45 Cost, infatti, esprime uno specifico *favor* per la cooperazione sociale collegata alla presunzione di socialità insita nel metodo cooperativo; socialità che, invece, nell'attività economica *tout court* va di volta in volta individuata o ricavata¹⁶⁷⁵.

La Costituzione non definisce la libertà d'iniziativa economica come inviolabile, a differenza di quanto esplicitato per altre libertà (come quella personale o di domicilio) e a differenza di quanto proclamato nel passato¹⁶⁷⁶, specifica, invece, che questa può incontrare dei limiti di fronte ad altri interessi costituzionali potenzialmente confliggenti, ponendo pertanto limiti negativi e positivi.

I limiti alla libertà economica possono comprimerla, anche in senso molto ampio, ma mai sopprimerla; non ne costituiscono un'indebita lesione le ragioni di "utilità sociale", così come esercitata nei modi previsti dalla Costituzione¹⁶⁷⁷, il che non può ritenersi un limite arbitrario se perseguita attraverso misure congrue¹⁶⁷⁸.

Sulla base di queste premesse, si può osservare che in materia di attività economica avente ad oggetto gli alimenti, i limiti possono essere sia a carattere negativo che positivo¹⁶⁷⁹.

1) I *limiti negativi* hanno ad oggetto i divieti di produrre beni alimentari nocivi¹⁶⁸⁰, la disciplina che condiziona l'attività imprenditoriale nel campo alimentare (si pensi alle particolari autorizzazioni amministrative cui sono sottoposti gli esercizi commerciali che intendono somministrare cibo e bevande¹⁶⁸¹), la disciplina a cui sono sottoposti alcune tipologie di beni

dell'uomo, comprendendo quindi, oltre la mera incolumità fisica, l'integrità e la salute psicofisica, comprensiva della salubrità ambientale, nonché la sicurezza economica. *Libertà* è stata intesa sia come formula riassuntiva di tutte le libertà previste dalla Costituzione che come libertà di fatto oltre che giuridica (di cui artt. 3, 2, 36 Cost) che libertà di scelta consapevole dei consumatori. Per *dignità* si è inteso sia quel complesso di posizioni soggettive che costituisce l'essenza della persona umana, tutelata per se stessa nel suo libero svolgimento, sia dignità sociale e quindi parità di condizioni, con la conseguenza da funzionare come limite non solo dei poteri pubblici ma anche da parte delle autorità private. Per una sintesi delle diverse interpretazioni di queste categorie cfr. M. GIAMPIERETTI, *Art. 41 cit.*, p. 417.

¹⁶⁷⁵ Sulla cooperazione sociale cfr. *infra par. 2.4*.

¹⁶⁷⁶ Cfr. ad esempio lo Statuto Albertino art. 29: «Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili».

¹⁶⁷⁷ Sul nucleo minimo dell'utilità sociale cfr. *supra* nota 28.

¹⁶⁷⁸ Cfr. *Cort. cost. 167/2009* avente ad oggetto un giudizio sulla *LR Umbria 8/2004. Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 28 febbraio 1994, n. 6 - Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi* dove si legge che non si ritiene: «configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale. Ciò che conta è che, per un verso, l'individuazione dell'utilità sociale, come ora motivata, non appaia arbitraria e che, per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue» (tale concetto è ripreso da *Cort. cost. 152/2010* (con riferimento a una disposizione legislativa di natura non alimentare).

¹⁶⁷⁹ Sui limiti della libertà economica sia positivi che negativi cfr. P. CARETTI, *I diritti fondamentali cit.*, pp. 544-549.

¹⁶⁸⁰ Per il caso degli alimenti, data la rilevanza del bene protetto (la salute pubblica) tali divieti sono perseguiti con sanzioni penali, prima che amministrative. Su questi aspetti cfr. *supra* cap. 8 par. 5.

¹⁶⁸¹ Per aprire un esercizio di somministrazione di alimenti e bevande, infatti, occorrono: *titoli professionali* (come aver frequentato con esito positivo un corso professionale per il commercio, la preparazione o la somministrazione degli alimenti, istituito o riconosciuto dalle regioni o dalle Province autonome) oppure aver prestato la propria opera, per almeno due anni, anche non continuativi, nel quinquennio precedente, presso imprese esercenti l'attività nel settore alimentare o nel settore della somministrazione di alimenti e bevande (cfr. art. 71 D.lgs. 59/2010); *requisiti morali*, per cui non possono esercitare attività di somministrazione coloro che hanno riportato, con sentenza passata in giudicato, una condanna per reati contro l'igiene e la sanità pubblica (art. 71 D.lgs. 59/2010); *autorizzazioni* (cfr. in tal senso l'art. 64 del D.lgs 26 marzo 2010, n. 59. *Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno*: «1. L'apertura o il trasferimento di sede degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande al pubblico, comprese quelle alcoliche di qualsiasi gradazione, di cui alla legge 25 agosto 1991, n. 287, sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal comune competente per territorio solo nelle zone soggette a tutela ai sensi del comma 3. L'apertura e il trasferimento di sede, negli altri casi, e il trasferimento della gestione o della titolarità degli esercizi di cui al presente comma, in ogni caso, sono soggetti a segnalazione certificata di inizio di attività da presentare allo sportello unico per le attività produttive del comune competente per territorio, ai sensi dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. 2. E' subordinata alla segnalazione certificata di inizio di attività ai sensi dell'articolo 19 della

prodotti¹⁶⁸². Sono considerabili limiti negativi anche quelli imposti dalla disciplina relativa all'organizzazione del lavoro (non solo quella delle imprese orientate alla produzione di alimenti), nel cui ambito sussistono specifici divieti in base ai quali si impedisce di esporre i lavoratori a rischi direttamente o indirettamente connessi alla loro alimentazione: si pensi alla legislazione a che consente ai lavoratori di usufruire della pausa pranzo dopo un certo numero di ore lavorate¹⁶⁸³ o di poterla consumare in luoghi salubri¹⁶⁸⁴.

2) I limiti a carattere positivo sono introdotti dall'art. 41.3 Cost., che dispone che «la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali»¹⁶⁸⁵; la dottrina ritiene che detti limiti siano preordinati ad orientare la produzione (anche alimentare) al raggiungimento di determinate finalità¹⁶⁸⁶. Sulla base di questa disposizione normativa si ritiene¹⁶⁸⁷ si fondi anche la legislazione che tende a

legge n. 241 del 1990, anche l'attività di somministrazione di alimenti e bevande riservata a particolari soggetti elencati alle lettere a), b), e), d), e), f), g) e h) del comma 6 dell'articolo 3 della legge 25 agosto 1991, n. 287. Resta fermo quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2001, n. 235»). I casi sottoposti a semplificazione riguardano: « le attività di somministrazione di alimenti e bevande: a) al domicilio del consumatore; b) negli esercizi annessi ad alberghi, pensioni, locande o ad altri complessi ricettivi, limitatamente alle prestazioni rese agli alloggiati; d) negli esercizi di cui all'articolo 5, comma 1, lettera e), nei quali sia prevalente l'attività congiunta di trattenimento e svago; e) nelle mense aziendali e negli spacci annessi ai circoli cooperativi e degli enti a carattere nazionale le cui finalità assistenziali sono riconosciute dal Ministero dell'interno; f) esercitate in via diretta a favore dei propri dipendenti da amministrazioni, enti o imprese pubbliche; g) nelle scuole; negli ospedali; nelle comunità religiose; in stabilimenti militari delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; h) nei mezzi di trasporto pubblico». La disciplina definita dalle leggi statali è integrata da quella regionale, per il Piemonte, ad esempio, si veda la *L.R. Piemonte 38/2006. Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande*. Sulle questioni di costituzionalità delle leggi regionali che sostituiscono l'autocertificazione alla autorizzazione cfr. *infra* par. 2.1.3.

¹⁶⁸² Si pensi alle autorizzazioni amministrative necessarie per i prodotti farmaceutici o, per restare nel campo alimentare, dei c.d. *novel food* cioè i nuovi alimenti o i nuovi ingredienti alimentari, per i quali non è dimostrabile un consumo “significativo” al 15 maggio 1997 all'interno dell'Unione Europea; per tali prodotti, diversi dagli OGM, sussiste una specifica disciplina - il Regolamento (CE) 258/97 – tesa da un lato ad accertare la sicurezza di questi nuovi alimenti che sono privi di storia di consumo sicuro a livello europeo, e dall'altro, di offrire comunque la possibilità di immettere il “novel food” nel mercato dell'Unione europea, previa autorizzazione; le procedure per richiedere l'autorizzazione di un “novel food” sono piuttosto complesse. Su questi aspetti L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare cit.*, pp. 326-344.

¹⁶⁸³ L'art. 8 del *D.Lgs. 66/2003. Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro* stabilisce che «Qualora l'orario di lavoro giornaliero ecceda il limite di sei ore il lavoratore deve beneficiare di un intervallo per pausa, le cui modalità e la cui durata sono stabilite dai contratti collettivi di lavoro, ai fini del recupero delle energie psico-fisiche e della eventuale consumazione del pasto anche al fine di attenuare il lavoro monotono e ripetitivo». La prassi di molte aziende, pubbliche e private, di sostituire alle mense aziendali, voucher o badge convenzionati con esercizi commerciali di tipo diverso sembra andare incontro al diritto dei lavoratori di poter scegliere la tipologia di pasto a secondo delle proprie scelte culturali o religiose nel campo alimentare. Sul cibo degli operai nel dopoguerra cfr. *infra* cap. 10 par. 3.3.

¹⁶⁸⁴ Si veda a tal proposito la recente sentenza sul c.d. caso *Eternit* nella quale viene contestato ai titolari dell'azienda il non aver predisposto luoghi idonei a consumare i pasti in contesto sicuro e sterile rispetto agli ambienti in cui erano diffuse le polveri di amianto. Con la conseguenza che i lavoratori consumavano il loro cibo indossando la tuta sporca di polvere o addirittura sui sacchi della medesima. Cfr. a tal proposito le numerose testimonianze che raccontano come, prima della costruzione della mensa, ma anche dopo per chi faceva il turno pomeridiano, i pasti si consumavano direttamente sul posto di lavoro, ovunque si trovassero, talora anche sui sacchi d'amianto (cfr. *Sentenza Tribunale di Torino – Sezione d'Appello del 13/2/2012* a p. 280, p. 319).

¹⁶⁸⁵ Su questa base normativa, ad esempio, si è tentata in Italia negli anni '60 la programmazione economica nazionale poi abbandonata per un complesso di motivazioni. Su questa esperienza cfr. M. GIAMPIERETTI, *Art. 41 cit.*, pp. 418-419.

¹⁶⁸⁶ Cfr. P. CARETTI, *op. cit.*, p. 545 che cita le tesi di SORACE, *Il governo dell'economia*, in AMATO - BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto Pubblico, III*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 111-165 e di LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *. Digesto Discipline pubblicistiche V*, Torino, Utet 1990, pp. 373-385, il quale evidenzia che proprio «nell'ineguale bilanciamento fra le ragioni del calcolo economico e quelle (connesse ma come detto talora configgenti) dello sviluppo sociale, sta dunque l'originalità della Costituzione italiana» (p. 378).

¹⁶⁸⁷ M. GIAMPIERETTI, *Art. 41 cit.*, p. 419.

stimolare e indirizzare l'iniziativa economica privata attraverso strumenti indiretti, come sgravi fiscali, crediti agevolati o sovvenzioni¹⁶⁸⁸.

Ed è sempre questa disposizione che offre copertura costituzionale sia all'attuale normativa che pone *limiti orizzontali* della libertà di impresa (cioè tra imprenditori), attraverso la c.d. legislazione antitrust¹⁶⁸⁹ e che, con le dovute specificità, riguarda anche le aziende attive nel settore alimentare¹⁶⁹⁰, sia quella che impone *limiti verticali* (cioè quelli imposti dall'autorità pubblica)¹⁶⁹¹. Tale disposizione costituisce inoltre uno specifico limite positivo alla libertà di iniziativa economica tutta disciplina posta a tutela degli interessi dei consumatori, introdotta con l. 281/1998 e ora regolata dal d.lgs 206/2005 istitutivo del *Codice del consumo*¹⁶⁹².

Non costituisce un limite, ma una vera e propria deroga alla libertà di iniziativa economica costituzionalmente prevista, la disposizione di cui all'art. 43 Cost. che attribuisce al legislatore la facoltà di riservare allo Stato determinate categorie di imprese per fini di utilità generale¹⁶⁹³. Tale

¹⁶⁸⁸ Si pensi agli strumenti di aiuto finanziario-creditizio e le agevolazioni istituite a favore delle aziende agricole orientate a supportare l'attività economica della produzione agricola attraverso un miglioramento delle condizioni di accesso al credito. Il recente *D.L. 91/2014* introduce diverse misure fiscali volte a favorire e promuovere l'attività economica nel settore agroalimentare: 1) attraverso lo strumento del credito di imposta, tale DL ha previsto alcuni incentivi per le aziende agroalimentari che investiranno nel 2014 e nei successivi due anni d'imposta per la realizzazione di infrastrutture informatiche, finalizzate allo sviluppo di nuovi prodotti, pratiche e tecnologie per la produzione in filiera (in particolare è erogato un credito d'imposta nella misura del 40 per cento e comunque non superiore a 400.000,00 euro per gli investimenti sostenuti per lo sviluppo di nuovi prodotti, pratiche e tecnologie per la produzione in filiera (art. 3); 2) per incentivare il lavoro agricolo giovanile e favorire l'occupazione di giovani con un'età compresa tra i 18 ed i 35 anni, è istituito un incentivo per gli imprenditori agricoli che assumeranno giovani lavoratori con contratto di lavoro a tempo indeterminato (almeno triennale) o con contratto di lavoro a tempo determinato (art. 5); 3) per incentivare una maggior occupazione giovanile nel settore agroalimentare il Decreto prevede detrazioni per l'affitto di terreni agricoli ai giovani minori di 35 anni nella misura del 19 per cento delle spese sostenute per i canoni d'affitto (art.7).

¹⁶⁸⁹ Regolata dalla l. 287/1990 e ss. modifiche che mira a perseguire *l'abuso di posizione dominante sul mercato* in quanto elemento che falsa la libera concorrenza, tale legislazione pone a tal fine una serie di limiti a quei comportamenti e a quelle attività delle imprese, come gli accordi le intese o le concentrazioni, in grado di produrre gli effetti discorsivi del libero gioco della concorrenza che la legge intende evitare.

¹⁶⁹⁰ Molti aspetti di economia pubblica che originariamente erano controllati con interventi diretti dello Stato di controllo sul mercato sono ora monitorati dall'AGCM mediante un controllo nel mercato. Che una grossa fetta dell'attività dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato riguardi il settore agroalimentare lo si desume dalla stessa organizzazione dell'ente: sia nella Direzione generale per la concorrenza che nella Direzione generale per la tutela del consumatore è istituita un'apposita Direzione Agroalimentare e Trasporti. Tra i tanti casi esaminati si intende qui ricordare uno attinente al prezzo del pane che, a fronte dell'avvenuta liberalizzazione e quindi in assenza di un meccanismo di determinazione del prezzo che contemperasse i legittimi interessi dei consumatori ad un prezzo equo, è ora monitorato dall'Antitrust nell'intento di tutelare gli interessi dei consumatori, tramite la difesa dei meccanismi di mercato. Nella delibera dell'AGCM (la n. 18443 del 4/6/2008 in file:///C:/Users/Principale/Downloads/p18443.pdf) sul listino del prezzo del pane si sanziona un'intesa dei panificatori romani sul prezzo da attribuire al pane, sulla base della seguente motivazione: «la condotta posta in essere dall'Unione Panificatori, sostanziandosi in una serie di attività volte a coordinare i comportamenti di prezzo degli associati, e culminate nella diffusione e divulgazione di un vero e proprio listino prezzi, rappresenta un comportamento in sé idoneo ad integrare una violazione molto grave delle norme a tutela della concorrenza. In particolare, l'intesa risulta avere assunto una particolare gravità a partire dall'assemblea del 23 settembre 2007, in quanto, in un contesto di rapido e consistente aumento dei costi della materia prima quale è quello che ha preceduto tale incontro, nel quale ogni panificatore si interroga sulla praticabilità di un aumento dei propri prezzi di vendita, la diffusione di un'informazione circa il probabile aumento praticato dai concorrenti favorisce ed incoraggia, più che in altri momenti, l'allineamento su un livello di prezzi sovra-concorrenziale. Un ulteriore elemento di gravità dell'infrazione in esame è rappresentato dalla particolare natura del bene che è stato oggetto del coordinamento di prezzo, il quale rappresenta un prodotto di prima necessità, acquistato quotidianamente o comunque con frequenza plurisettimanale dalla maggior parte dei consumatori, e il cui acquisto incide in misura significativa sui redditi, soprattutto per le famiglie collocate nelle fasce di reddito più basse».

¹⁶⁹¹ Può rientrare in questi limiti larga parte della materia dell'*igiene degli alimenti*.

¹⁶⁹² Cfr. *infra* par. 3.2.2.

¹⁶⁹³ La differenza tra questa disposizione e il III co. dell'art. 41 sta nel fatto che mentre quest'ultimo si riferisce a tutti i possibili interventi pubblici ammissibili in campo economico, l'art. 43 disciplina solo la possibilità di stabilire una

disposizione, che introduce un rimedio pubblico alle criticità del mercato, sembrava essere caduta in desuetudine a seguito della “nuova costituzione economica” di ispirazione europea, ma una recente legge¹⁶⁹⁴ ha riconsiderato questa possibilità, a dimostrazione che l’impianto costituzionale regge, potendosi adeguare di volta in volta ai mutamenti sociali in atto. Per certi versi un esempio di riserva allo Stato di categorie di imprese di natura “alimentare” per fini di utilità generale è costituita dalle aziende che gestiscono il servizio pubblico essenziale delle risorse idriche, atteso che l’acqua, ai sensi delle definizioni di cui al Reg. 178/2002, è incluso nella categoria degli alimenti¹⁶⁹⁵.

2.1.2. In particolare: i diritti “fondamentali” del consumatore di alimenti come limiti alla libertà economica

Se la libertà di iniziativa economica è esplicitamente definita e tutelata dalla Costituzione all’art. 41, il concetto di consumatore, pur essendo emerso nel dibattito della Costituente¹⁶⁹⁶, non è

«riserva di attività (con eventuale trasferimento di impresa), cioè un divieto di operare nel settore riservato». Così M. GIAMPIERETTI, *Art. 43*, p. 447-457, in particolare p. 447.

¹⁶⁹⁴ Si tratta del co. 6 art. 3 del c.d. decreto salva-Ilva (D.L: 3 dicembre 2012, n. 207 *Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale* convertito con mod. dalla L. 231/2012), oggi non più in vigore perché abrogato dal D.L. 4 giugno 2013, n. 61. *Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale*, e che, nella sua versione originaria, si esprimeva in questi termini: «Il Garante, avvalendosi, senza oneri a carico della finanza pubblica, dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale nell'ambito delle competenze proprie dell'Istituto e sentendo le rappresentanze dei lavoratori, acquisisce le informazioni e gli atti ritenuti necessari che l'azienda, le amministrazioni e gli enti interessati devono tempestivamente fornire, segnalando al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e al Ministro della salute eventuali criticità riscontrate nell'attuazione della predetta autorizzazione e proponendo le idonee misure, ivi compresa l'eventuale adozione di provvedimenti di amministrazione straordinaria anche in considerazione degli articoli 41 e 43 della Costituzione».

¹⁶⁹⁵ Tale “riserva”, può essere considerata una conseguenza indiretta del Referendum del 2011, i cui risultati rischiavano di essere annullati dal decreto che due mesi dopo il referendum (il d.l 138/2011), permetteva agli enti locali di scegliere le forme di gestione del servizio; tale decreto è stato poi dichiarato incostituzionale (Cort. cost. 199/2012). La riserva pubblica sull’acqua va tuttavia intesa in senso ampio, atteso che il giudizio di illegittimità dell’art. 4 del d.l. 138/2011 è stato reso sulla base dell’art. 75 Cost. («La disposizione impugnata viola, quindi, il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall’art. 75 Cost.») non sul parametro dell’art- 43 Cost. L’unica legge regionale che abbia dato seguito e attuazione a quel referendum risulta essere quella del Lazio (Legge Regionale 4 aprile 2014, n. 5. *Tutela, governo e gestione pubblica delle acque*) non richiama in modo esplicito l’art. 43 ma si limita a dichiarare che la legge «in conformità ai principi costituzionali e comunitari ed in ossequio alla volontà popolare espressa nel referendum del 2011(...)si prefigge l’obiettivo di favorire le condizioni per la definizione e lo sviluppo di un governo pubblico e partecipativo dell’intero ciclo integrato dell’acqua, in grado di garantirne un uso sostenibile e solidale». E’ invece del 2011 la delibera del Comune di Napoli (n. 740) con cui si dà mandato ai competenti organi tecnici di predisporre le necessarie modifiche statutarie per riconvertire la società per azioni che gestisce l’acqua (Sorin spa) in soggetto giuridico di diritto pubblico, afferma il principio che «la proprietà e la gestione del servizio idrico devono essere pubbliche».

¹⁶⁹⁶ L’on. Cortese (Unione democratica nazionale) aveva presentato in particolare il seguente emendamento, poi ritirato: «La legge regola l’esercizio dell’attività economica al fine di tutelare gli interessi e la libertà del consumatore. Il che significa vigilare ed intervenire, prevenire e reprimere, attraverso una legislazione antiprotezionistica e antimonopolistica, affinché la vita economica, fondata sull’iniziativa privata, si svolga nel rispetto della legge della concorrenza e dei principî che sono propri all’economia di mercato. L’articolo 40, invece, si limita a trasferire i monopoli dal privato allo Stato o a comunità «per coordinare le attività economiche». Noi, anche per questo articolo abbiamo proposto un emendamento. Noi diciamo che non è già per coordinare le attività economiche che la legge interviene. Questo, se è necessario ai fini sociali, è stabilito dall’articolo precedente. Ma volere intervenire per trasferire i monopoli allo Stato, finalizzando l’intervento col coordinamento delle attività economiche, può essere l’espressione di una concezione particolare, o colleghi comunisti, ma non può essere l’espressione di una concezione condivisa da tutti, perché dietro questa norma, attraverso queste parole che finalizzano la norma, vi è innegabilmente l’ombra della pianificazione. Noi diciamo che non è già per coordinare in un piano le attività economiche, che lo Stato debba

stato poi consacrato in modo esplicito e dal punto di vista tecnico sembrerebbe avere una valenza diversa da quella, in quanto si atteggia non come diritto *tout court*, ma come possibile limite alla libertà di impresa.

In materia di consumatori si era peraltro già tempestivamente espressa la Corte costituzionale che dagli anni 50 ad oggi ha emanato circa 173 pronunce, le quali hanno tuttavia usato l'espressione tutela del consumatore con significato differente¹⁶⁹⁷.

È stato poi in attuazione di direttive comunitarie (93/13/CEE del 1993) che la disciplina consumeristica è entrata a far parte dell'ordinamento italiano¹⁶⁹⁸ che, con quello dell'Unione europea, condivide le finalità «di assicurare un elevato livello di tutela dei consumatori e degli utenti» (art.1 Cod. cons)¹⁶⁹⁹.

Il codice del consumo italiano definisce «consumatore» o utente: la persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta¹⁷⁰⁰. Tale definizione, pur differendo da quella utilizzata dal reg. 178/2002 che si riferisce al «consumatore finale» di alimenti, va tuttavia equiparata ad essa dal punto di vista sostanziale, in quanto il *Codice del consumo* che i principi generali in materia di consumo di alimenti espressi dal reg. 178/2002, intendono tutelare colui che utilizzerà il cibo per il consumo effettivo e non per attività connesse all'impresa alimentare¹⁷⁰¹. Una differenza sussiste nel caso in

intervenire, ma per assicurare il benessere della collettività, e per difendere soprattutto quel tale consumatore che io non vedo ricordato in questo Titolo dei rapporti economici, non vedo nominato in nessun articolo; eppure è lui il protagonista vero, perché tutti siamo consumatori, tutti i cittadini sono consumatori, e difendere, il consumatore significa soprattutto difendere gli interessi delle categorie meno abbienti. La difesa del consumatore diventa anche difesa sociale per l'affermazione di una migliore giustizia sociale. L'imposizione del prezzo manovrato in situazioni monopolistiche rende più aspra la diversità del tenore di vita. Non è già dunque per coordinare le attività economiche, ma è per assicurare questa difesa, per tutelare questi interessi che lo Stato può riservare originariamente a sé o trasferire i monopoli.» Cfr. Seduta pomeridiana del 3 maggio 1947, in cui l'Assemblea Costituente inizia la discussione generale del Titolo terzo della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti economici».

¹⁶⁹⁷ Così M. CAVINO, *Relazione: la tutela costituzionale del consumatore* al Convegno su "Libera circolazione dei prodotti agro-alimentari e responsabilità dei produttori nel nuovo spazio libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea", Università del Piemonte Orientale 21 giugno 2013 organizzato nell'ambito del CAFLA (Corso di Alta formazione in Legislazione alimentare coordinato dal prof. Vito Rubino). Sulla giurisprudenza costituzionale in materia di bilanciamento di interessi del consumatore e dell'imprenditore nel settore alimentare cfr. *amplius infra* par. 2.

¹⁶⁹⁸ Prima con una novella del codice civile mediante l'introduzione dell'art. 1469 bis e ss operata con L. 281/1998 e poi con l'approvazione del c.d. *Codice del consumo*, approvato con D.lgs 6 settembre 2005, n. 206. *Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229.*

¹⁶⁹⁹ Non si parla di libertà di iniziativa economica né di tutela del consumatore nella *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, diritti, già trasversalmente presenti nei Trattati fondativi delle comunità europee e nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Il TFUE si occupa di consumatori, stabilendo che questi non possono essere discriminati tra di loro. Tale principio, stabilito in materia agricola, è divenuto poi la base di una disciplina più generalizzata: già nel 1973 la *Carta europea di protezione del consumatore* definiva il consumatore finale come «ogni persona fisica o morale cui sono venduti dei beni o forniti dei servizi per uso privato», mentre nel *Libro Verde del 2004* i consumatori sono definiti come «le persone fisiche o giuridiche che agiscono a fini che esulano dalla loro attività commerciale, economica e professionale». La *Carta di Nizza* ha infine esplicitato i due diritti in due disposizioni sintetiche in cui si riconoscono sia gli uni (art. 38: Nelle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori) che l'altra (art. 16: «È riconosciuta la libertà d'impresa, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali»).

¹⁷⁰⁰ A tali disposizioni si affiancano altre di natura derogatoria: si pensi all'art. 18 letta a («1. Ai fini del presente titolo, si intende per: a) "consumatore": qualsiasi persona fisica che, nelle pratiche commerciali oggetto del presente titolo, agisce per fini che non rientrano nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale;»), 83 lett c sul consumatore dei servizi turistici oggi sostituito dal d.lgs. 23/5/2011, n. 79.

¹⁷⁰¹ L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare cit*, p. 102. Va peraltro precisato che, a differenza della disciplina presente nel Codice del consumo, consumatori non sono solo quelli che hanno stipulato un contratto di acquisto o fornitura con il professionista ma tutti coloro che consumano l'alimento.

cui i consumatori finali sono collettività (si pensi alle mense), per le quali, ad esempio, si applicano le medesime regole di etichettatura relative ai consumatori finali¹⁷⁰².

Il *Codice del consumo*¹⁷⁰³, che ha ad oggetto i «processi di acquisto e consumo, al fine di assicurare un elevato livello di tutela dei consumatori e degli utenti», ha introdotto una disciplina speciale, talvolta derogatoria a quella del codice civile. Con riguardo all'oggetto, pertanto, esso può ben applicarsi ai processi di acquisto e consumo di alimenti, e può pertanto costituire disciplina integrativa o derogatoria delle disposizioni generali disciplinate nel codice civile¹⁷⁰⁴. Tuttavia sussiste un'eccezione per quei processi d'acquisto o consumo alimentari espressamente sottratti alla disciplina del codice¹⁷⁰⁵. E infatti il consumo dei prodotti alimentari è menzionato dal codice per escludere l'applicazione della sua disciplina dalle materie per le quali è applicabile il reg. 178/2002¹⁷⁰⁶. Il consumatore di alimenti è tutelato in modo peculiare anche in riferimento ai prezzi di vendita dei prodotti alimentari¹⁷⁰⁷, da sempre questione sensibile e condizionante l'aspetto dell'accesso agli alimenti¹⁷⁰⁸. La *ratio* risiede nel fatto che la disciplina concernente il consumo di alimenti, di cui al reg. 178/2002 costituisce *lex specialis*, rispetto al *Codice*¹⁷⁰⁹.

Il consumatore di alimenti è tutelato anche nei confronti di soggetti pubblici o concessionari di pubblici servizi, ai sensi del d.lgs 198/2009 (*Attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009*,

¹⁷⁰² Cfr. art. 1 *Direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000 relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità*: «1La presente direttiva riguarda l'etichettatura dei prodotti alimentari destinati ad essere consegnati come tali al consumatore finale, nonché determinati aspetti concernenti la loro presentazione e la relativa pubblicità. La presente direttiva si applica anche ai prodotti alimentari destinati ad essere consegnati a ristoranti, ospedali, mense ed altre collettività analoghe, in appresso denominate "collettività"».

¹⁷⁰³ Il *Codice di consumo* mira a tutelare gli interessi dei consumatori (sul piano della qualità e della sicurezza dei prodotti, del loro prezzo e così via), conferendo ai medesimi singoli o associati, una rafforzata giustiziabilità dei loro diritti, anche mediante l'introduzione di una *class action*. L'art. 140 bis del codice come modificato dall'art. 2 co. 449 L. 224/2007 esplicita che tale azione di classe tutela: a) i diritti contrattuali di una pluralità di consumatori e utenti che versano nei confronti di una stessa impresa in situazione omogenea, inclusi i diritti relativi a contratti stipulati ai sensi degli articoli 1341 e 1342 del codice civile; b) i diritti omogenei spettanti ai consumatori finali di un determinato prodotto o servizio nei confronti del relativo produttore, anche a prescindere da un diretto rapporto contrattuale; c) i diritti omogenei al ristoro del pregiudizio derivante agli stessi consumatori e utenti da pratiche commerciali scorrette o da comportamenti anticoncorrenziali.

¹⁷⁰⁴ Il codice civile, infatti non regola in modo sufficiente il rapporto contrattuale che si instaura tra l'imprenditore e una parte debole come il consumatore. Il sistema codicistico infatti ruota attorno a 4 istituti (registro delle imprese, rappresentanza commerciale, scritture contabili e istituto del fallimento) che hanno l'obiettivo di regolare in modo attento e specifico i casi in cui un imprenditore entra in relazione commerciale con un altro imprenditore, qualcuno cioè dotato del suo livello e grado di conoscenze ed esperienze. Cfr. in tal senso A. GRAZIANI - G. MINERVINI - U. BELVISIO - V. SANTORO, *Manuale di diritto commerciale* cit., pp. 162-165.

¹⁷⁰⁵ L. COSTATO - P. BORGHI - S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare* cit., p. 98.

¹⁷⁰⁶ Cfr. l'art. 102, che aprendo la Parte IV del codice dedicata a "Sicurezza e qualità", nell'ambito del titolo 1 dedicato alla "qualità dei prodotti" specifica che: «Le disposizioni del presente titolo non si applicano ai prodotti alimentari di cui al regolamento (CE) n. 178/2002, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002». Hanno lo stesso tenore l'art. 47 che specifica che «Le disposizioni delle Sezioni da I a IV del presente Capo (ndr: Dei diritti dei consumatori nei contratti) non si applicano ai contratti (...)l) di fornitura di alimenti, bevande o altri beni destinati al consumo corrente nella famiglia e fisicamente forniti da un professionista in giri frequenti e regolari al domicilio, alla residenza o al posto di lavoro del consumatore; (...) n) conclusi tramite distributori automatici o locali commerciali automatizzati»; o l'art. 14 che esclude l'applicabilità della disciplina di cui al Capo III Particolari modalità di informazione - Sezione I Indicazione dei prezzi per unità di misura « ai prodotti forniti in occasione di una prestazione di servizi, ivi compresa la somministrazione di alimenti e bevande». Si pensi infine all'art. 46 co. 1 lett. b) che esclude l'applicabilità del codice i contratti relativi alla fornitura di bevande e alimenti fuori dei locali commerciali o quelli forniti a domicilio (art. 55 Cod. consumo).

¹⁷⁰⁷ Si pensi all'art. 15. Cod. consumo sulle *Modalità di indicazione del prezzo per unità di misura* che prevede che «3. Per i prodotti alimentari preconfezionati immersi in un liquido di governo, anche congelati o surgelati, il prezzo per unità di misura si riferisce al peso netto del prodotto sgocciolato».

¹⁷⁰⁸ Sulla giurisprudenza costituzionale in materia di prezzi imposti cfr. *infra* par. 2.1.

¹⁷⁰⁹ L. COSTATO - P. BORGHI - S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare* cit., p. 99.

n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici)¹⁷¹⁰, in alcuni casi di violazione di un termine, nella mancata emanazione di un atto amministrativo generale obbligatori, dalla violazione di obblighi contenuti nelle carte dei servizi, dalla violazione degli standard quantitativi ed economici stabiliti dalle autorità di regolazione e controllo del settore (per i servizi pubblici), nelle disposizioni in materia di performance di cui al d.lgs 150/2009 derivi una lesione diretta, concreta e attuale dei relativi interessi¹⁷¹¹.

L'art. 2 del *Codice del consumo* riconosce ai consumatori una serie di diritti testualmente qualificati come “fondamentali”; alcuni di questi sono già dotati di copertura costituzionale e, pertanto, possono ritenersi fondamentali anche sotto questo profilo. Un gruppo di tali diritti sono riconosciuti nei confronti dei soggetti privati, di coloro che esercitano il diritto di libero svolgimento dell'attività economica: si tratta del diritto a) alla tutela della salute; b) alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e dei servizi; c) ad una adeguata informazione e ad una corretta pubblicità; c-bis) all'esercizio delle pratiche commerciali secondo principi di buona fede, correttezza e lealtà; e) alla correttezza, alla trasparenza ed all'equità nei rapporti contrattuali. Altri diritti invece devono essere garantiti al consumatore non dai privati esercenti di attività economica ma dallo Stato e dagli enti pubblici: si tratta dei diritti d) all'educazione al consumo¹⁷¹² f) alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra i consumatori e gli utenti; g) all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza¹⁷¹³.

Dal punto di vista sistematico, dunque, i diritti dei consumatori, *tout court*, non costituiscono di per sé un bene costituzionale prevalente rispetto alla libertà di iniziativa economica, a meno che non si tratti di diritti riconducibili ad altri diritti fondamentali costituzionalmente protetti. In questo caso, allorché la libertà di iniziativa economica viola o limita un diritto come il diritto alla salute del

¹⁷¹⁰ Art. 4. Cod. consumo (Principi e criteri in materia di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche e di azione collettiva. Disposizioni sul principio di trasparenza nelle amministrazioni pubbliche) 1. L'esercizio della delega nella materia di cui al presente articolo e' finalizzato (...) a prevedere mezzi di tutela giurisdizionale degli interessati nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici che si discostano dagli standard qualitativi ed economici fissati o che violano le norme preposte al loro operato, (...) e, infine, a prevedere l'attivazione di canali di comunicazione diretta utilizzabili dai cittadini per la segnalazione di disfunzioni di qualsiasi natura nelle amministrazioni pubbliche. 2. Nell'esercizio della delega nella materia di cui al presente articolo il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: (...) l) consentire a ogni interessato di agire in giudizio nei confronti delle amministrazioni, nonché dei concessionari di servizi pubblici, fatte salve le competenze degli organismi con funzioni di regolazione e controllo istituiti con legge dello Stato e preposti ai relativi settori, se dalla violazione di standard qualitativi ed economici o degli obblighi contenuti nelle Carte dei servizi, dall'omesso esercizio di poteri di vigilanza, di controllo o sanzionatori, dalla violazione dei termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali derivi la lesione di interessi giuridicamente rilevanti per una pluralità di utenti o consumatori, nel rispetto dei seguenti criteri: 1) consentire la proposizione dell'azione anche ad associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati; (...) 4) prevedere che, all'esito del giudizio, il giudice ordini all'amministrazione o al concessionario di porre in essere le misure idonee a porre rimedio alle violazioni, alle omissioni o ai mancati adempimenti di cui all'alinea della presente lettera e, nei casi di perdurante inadempimento, disponga la nomina di un commissario, con esclusione del risarcimento del danno, per il quale resta ferma la disciplina vigente.

¹⁷¹¹ Art. 1 co1 DLgs 198/2009 Attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici.

¹⁷¹² Sul dovere dello Stato di educazione al consumo e sugli strumenti di sostegno pubblico al consumo critico cfr. F. PIZZOLATO, *Autorità e consumo. Diritti dei consumatori e regolazione del consumo*, Milano, Giuffré editore, 2009. Sul *green public agreement* applicato ai consumi di cibo cfr. O. DE SCHUTTER, *The Power of Procurement Public Purchasing in the Service of Realizing the Right to Food – BRIEFING NOTE 08 - APRIL 2014*, in www.srfood.org. Per una prima lettura di questa nota nel contesto dell'ordinamento italiano, sia consentito rinviare a M. BOTTIGLIERI, *Il Right to food approach nell'attività della pubblica amministrazione*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Annuario DRASD 2014*, Milano Giuffré 2015, in corso di pubblicazione.

¹⁷¹³ Su questa bipartizione dei titolari del dovere di rispettare i diritti fondamentali dei consumatori cfr. GRAZIANI - G. MINERVINI - U. BELVISIO - V. SANTORO, *Manuale di diritto commerciale 15 ed.*, Padova, Cedam, 2013 pp. 166-167. Sul dovere dello Stato di educazione al consumo e sugli strumenti di sostegno pubblico al consumo critico cfr. F. PIZZOLATO, *Autorità e consumo. Diritti dei consumatori e regolazione del consumo*, Milano, Giuffré editore, 2009.

consumatore (art. 32 Cost.), i diritti dei lavoratori (artt. 35 – 38 Cost.), il diritto ad essere informati sui prodotti alimentari tramite un'adeguata etichettatura (art. 21 Cost.), il diritto all'educazione alimentare (art. 33-34 Cost.), il bene costituzionale "libertà economica" va bilanciato, temperato e nel caso limitato.

Si consideri l'ipotesi in cui il diritto da tutelare è quello alla salute dei consumatori, intendendosi per salute, nell'ampia definizione proposta dall'OMS, il diritto individuale ad uno "stato di completo benessere fisico, psichico e sociale e non semplice assenza di malattia". In questo caso l'art. 32 Cost. richiede che il diritto alla salute dei consumatori sia garantito anche con riguardo al diritto a un'alimentazione sana, conforme cioè agli standard di *food security* e a quelli *food safety*¹⁷¹⁴. Garantire al consumatore l'accesso a un cibo sano significa garantire entrambe le situazioni soggettive protette dal diritto costituzionale alla salute, ovvero il *diritto soggettivo* alla integrità psico-fisica ("diritto fondamentale dell'individuo") e *l'interesse pubblico* della collettività a un sistema di controlli sugli alimenti idonei a garantire un elevato, livello di sicurezza alimentare¹⁷¹⁵.

Va per ultimo annotato che la Costituzione non protegge solo il diritto alla salute dei consumatori ma di ogni persona, quindi anche coloro che tali non sono¹⁷¹⁶.

2.1.3. Il giudizio di ragionevolezza sul bilanciamento costituzionale tra diritti fondamentali dei consumatori di cibo e libertà di iniziativa economica dell'imprenditore del settore alimentare

Libertà di iniziativa economica nel settore alimentare e diritti fondamentali dei consumatori di cibo sono due interessi di dignità costituzionale non omologhi che possono coesistere o entrare in contrasto tra di loro, richiedendo un opportuno "bilanciamento", di volta in volta operato dal legislatore o dal giudice delle leggi.

Nonostante l'assenza di un riferimento costituzionale di tipo testuale al diritto dei consumatori, la Corte costituzionale ha iniziato a occuparsi di consumatori sin dagli anni 50 e, ad oggi, ha emanato circa 173 pronunce¹⁷¹⁷. Dalla disamina effettuata su tutte le sentenze costituzionali che, dal 1957 al 2014, menzionano il termine "consumatore", e tra le quali il presente studio ha preso in considerazione solo quelle attinenti al consumo di alimenti, emerge che fino al 2001, le questioni di bilanciamento tra libertà di iniziativa economica e diritti dei consumatori erano sottoposti alla Corte prevalentemente nell'ambito di giudizi di natura incidentale, decisi sulla base del parametro di cui all'art. 41 Cost. Dal 2002 in avanti, a seguito cioè della riforma del Titolo V, il

¹⁷¹⁴ Sui fondamenti costituzionali del diritto alimentare cfr. L. COSTATO - P. BORGHI - S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, Cedam, 2011, pp. 51-57 e 151. Si segnala che nel 2013 è stata pubblicata una versione aggiornata di questo saggio. Cfr. anche S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, Giuffrè, Milano, 2008, PISANELLO, *Guida alla legislazione alimentare*, Roma 2010.

¹⁷¹⁵ Su questi aspetti cfr. *supra* par. 2.1.

¹⁷¹⁶ Si pensi al reato di frode nell'esercizio del commercio di cui all'art. 515 c.p. (Frode nell'esercizio del commercio: «Chiunque, nell'esercizio di una attività commerciale, ovvero in uno spaccio aperto al pubblico, consegna all'acquirente una cosa mobile per un'altra, ovvero una cosa mobile, per origine, provenienza, qualità o quantità, diversa da quella dichiarata o pattuita, è punito, qualora il fatto non costituisca un più grave delitto, con la reclusione fino a due anni o con la multa fino a euro 2.065»). Questa norma tutela gli acquirenti (nozione più ampia del consumatore. In questo caso il bene costituzionalmente protetto non è la salute pubblica ma la lealtà e la correttezza degli scambi commerciali, quindi il diritto alla libera iniziativa economica avente ad oggetto lo scambio e il commercio di alimenti.

¹⁷¹⁷ Conta 173 sentenze M. CAVINO, *Relazione: la tutela costituzionale del consumatore* al Convegno su "*Libera circolazione dei prodotti agro-alimentari e responsabilità dei produttori nel nuovo spazio libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea*", Università del Piemonte Orientale 21 giugno 2013 organizzato nell'ambito del CAFLA (Corso di Alta formazione in Legislazione alimentare coordinato dal prof. Vito Rubino). L'analisi qui proposta è stata ispirata da questa relazione.

controllo della Corte è stato effettuato nell'ambito di giudizi principali, alla luce del parametro di cui all'art. 117 Cost¹⁷¹⁸.

Delle 173 pronunce costituzionali che menzionano i diritti del consumatore, quelle riferite ai consumatori di alimenti sono molte meno. Nelle prime decisioni, che vanno dal '57 agli anni '80, il termine "consumatore" è utilizzato per intendere un "soggetto debole", che va tutelato dal punto di vista sociale. Se sussiste un abuso, lo Stato interviene direttamente, ponendo limiti (art. 41 co. 2) o definendo programmi (art. 41 co. 3) fino ad arrivare al meccanismo istituito dall'art. 43 che consente di costituire forme di monopolio preordinate a tutelare la "debolezza" del soggetto che consuma. Le prime sentenze della Corte costituzionale sui diritti del consumatore sono degli anni 50¹⁷¹⁹. Anche le sentenze degli anni 60 (circa 10) affrontano la questione in una prospettiva di protezione sociale del consumatore. Tra queste ve ne sono solo un paio che concernono più direttamente i consumatori di alimenti nell'ambito di un giudizio di bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economica¹⁷²⁰.

Tra le 11 decisioni che la Corte ha pronunciato negli anni '70 sui diritti del consumatore, 3 riguardano il consumatore di alimenti: in queste il parametro utilizzato non è l'art. 32 Cost. ma l'art. 3 Cost.¹⁷²¹. Delle 16 sentenze che confermano questa linea negli anni '80¹⁷²², solo 4 o 5 riguardano i consumi di cibo e non sempre il parametro utilizzato dalla Corte è costituito dall'art. 41¹⁷²³ ma si ricorre spesso all'art. 11, atteso che sovente si tratta di questioni regolamentate dal diritto dell'Unione europea¹⁷²⁴.

La prospettiva cambia completamente già negli anni '90, periodo in cui il consumatore è tutelato sì come soggetto debole, ma in una dinamica di mercato¹⁷²⁵. Gli interventi della Corte si intensificano a partire dal 2002, a seguito cioè della riforma del Tit. V Cost., attraverso sentenze

¹⁷¹⁸ La Corte costituzionale ha avuto occasione di valutare questi due interessi sia nell'ambito di giudizi in via incidentale che di giudizi in via principale. La differenza tra i due giudizi, che riguardano entrambi le funzioni della corte costituzionale come «giudice delle leggi» varia, in quanto il ricorso diretto (o «in via principale») ha ad oggetto la definizione delle competenze legislative di stato e regioni. Quando la questione è sollevata «in via incidentale» si discute di diritti e i interessi dei soggetti privati costituzionalmente protetti a seguito di un'iniziativa indiretta che trae origine da una situazione processuale particolare in cui la legge da applicare viene messa in questione dalle parti o dallo stesso giudice. Sui giudizi della Corte cfr. tra gli altri A. RUGGERI-A. SPATARI, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2009.

¹⁷¹⁹ La prima è la sentenza n. 103/1957 nella quale la Corte costituzionale evidenzia che la regolazione amministrativa in materia di prezzi (nella specie di quelli delle carni) non è dovuta solo alla necessità di unificare e perequare «i prezzi di talune merci, servizi e prestazioni, al fine di tutelare in un mercato internazionale ed interno ancora turbato dallo sconvolgimento prodotto dalla economia di guerra, la stabilità della moneta e il valore reale dei salari», ma anche al fine di *favorire l'interesse dei consumatori e degli utenti*. La seconda è la sentenza Corte cost. 124/1957.

¹⁷²⁰ In Corte cost. 11/1960 viene in evidenza il controllo sulla ragionevolezza del bilanciamento tra libertà economica e diritto alla salute dei consumatori, effettuato in riferimento alla legge che vietava di vendere latte non pastorizzato e nella quale la Corte costituzionale evidenzia che la libertà economica dei venditori di latte non pastorizzato non può esercitarsi in contrasto con gli interessi all'igiene e salubrità dei consumatori. Centrale anche Corte cost. n. 5/1962 che ha ad oggetto il controllo sulla legittimità costituzionale della legge sugli ammassi, riconosciuto come «un limite imposto all'attività economica dei produttori per ragioni di utilità sociale», ammesso solo se definito in modo sufficientemente chiaro dal legislatore, sottratto dunque alla discrezionalità dell'autorità amministrative.

¹⁷²¹ Le sentenze esaminate sono le seguenti: 1) Corte cost. 76/1972; 2) Corte cost. n. 57/1974; 3) Corte cost. n. 99/1979, in cui si evidenzia come le norme di cui alla legge 283/1962 e ss. Modifiche, «*vogliono consentire agli organi di vigilanza, ma anche ai consumatori, di conoscere immediatamente e facilmente, se le sostanze alimentari sono state oggetto di manipolazioni*, ad esempio, con l'impiego di coloranti, e di quali, per una scelta consapevole, anche in relazione alle condizioni soggettive del singolo consumatore».

¹⁷²² Per questi dati cfr. M. CAVINO, *Relazione: la tutela costituzionale del consumatore*, cit.

¹⁷²³ In Corte cost. 20/1980 la Corte, a proposito del divieto di produzione della pasta integrale, dichiara che «solo al legislatore» può contenere una valutazione di tutti gli elementi che rimuovano il divieto di cui alla L. 580/1967.

¹⁷²⁴ Si veda ad esempio Corte cost. 47/1985 che ha avuto ad oggetto la dichiarazione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2.1 d.l. 24 luglio 1973, n. 427, (*Disciplina dei prezzi di beni di largo consumo*), sollevata in riferimento all'art. 11 della Costituzione in un caso attinente i prezzi dell'olio.

¹⁷²⁵ Cfr., tra le pochissime sentenze di questi anni relative ai diritti dei consumatori di alimenti, Corte cost. 443/1997.

emesse in un giudizio in via principale, nelle quali il tema del conflitto tra consumatore e imprenditore di cibo resta sullo sfondo del conflitto Stato/regioni, alla luce di un rafforzato quadro regolatorio dell'Unione europea¹⁷²⁶. In questi giudizi il parametro costituzionale utilizzato è prevalentemente quello dell'art. 117.3 Cost. non tanto l'art. 41¹⁷²⁷. È un parametro che già di per sé presenta profili di confusione: la materia "alimentazione", infatti, non è di per sé sufficiente a poter esaurire da sola tutte le problematiche connesse al bilanciamento tra diritto del consumatore a un elevato livello di sicurezza alimentare e la libertà di iniziativa economica. Oltre le competenze in materia di alimentazione, infatti, possono incidere sul contemperamento tra questi due diritti la materia salute *tout court* (anche questa a competenza concorrente), le materie innominate di agricoltura e commercio locale (di competenza residuale regionale)¹⁷²⁸ fino ad arrivare alle materie ordine pubblico, profilassi internazionale, tutela della concorrenza, tutela dell'ambiente o rapporti tra Stato e Unione europea, livelli essenziali delle prestazioni e ordinamento civile (a competenza esclusiva statale).

La struttura costituzionalmente complessa della materia "alimentazione" si riflette anche nelle sentenze costituzionali di questi anni, nelle quali i diritti dei consumatori di alimenti, sono accostate alla responsabilità verso l'ambiente¹⁷²⁹, all'ordine pubblico¹⁷³⁰, alla profilassi internazionale¹⁷³¹, alla materia dell'ordinamento civile¹⁷³². La dottrina (Cavino) ha evidenziato che tutelare il consumatore non più mediante l'intervento diretto dello Stato, ma attraverso un intervento regolatorio nel mercato ha determinato una forte ambiguità interpretativa. La logica di mercato unico promosso nel quadro europeo e incentivata dalle politiche di privatizzazione avviate negli anni '90, porta a difendere i diritti del consumatore non solo come interesse di natura sociale ma anche in quanto interesse che indirettamente garantisce la libertà di concorrenza. Detta ambiguità è evidenziata in particolare nelle decisioni del 2012 e 2013, nelle quali si rinviene un parallelismo molto stretto tra difesa del consumatore e tutela della concorrenza, attraverso la quale si ritiene di poter salvaguardare sia interessi socio-economici, sia quelli sociali.

Su questo sfondo dei conflitti di competenza Stato-regione, la Corte ha esercitato il controllo di ragionevolezza sul il bilanciamento legislativo tra diritti di consumatori di cibo e di imprenditori del settore alimentare, accostando la tutela dei due profili, così come evidenziato dalle pronunce in materia di trasparenza, chiarezza di informazioni e divieto di inganno del consumatore¹⁷³³, orari di apertura di esercizi commerciali¹⁷³⁴ o trasparenza amministrativa¹⁷³⁵.

¹⁷²⁶ Il Regolamento (CE)178/2002 che fonda l' *uropean food law* è del 2002.

¹⁷²⁷ Tra le sentenze che utilizzano ancora l'art. 41 Cost. come parametro si veda Corte cost. 469/2002.

¹⁷²⁸ Cfr. in tal senso Corte cost. 1/2004 per la materia commercio e Corte cost. 12/2004 per l'agricoltura.

¹⁷²⁹ Si veda ad es. Corte cost. 216/2006 (punto 4.5. considerata in diritto) oppure Corte cost. 1/2010, nella quale il bene «acque minerali e termali» è stato considerato sotto due punti di vista: quello dell'uso o della fruizione, di competenza regionale, e quello della tutela ambientale delle acque stesse, che è invece di competenza esclusiva statale, ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

¹⁷³⁰ In Corte cost 162/2004 a proposito della sostituzione da parte delle regioni, del libretto di idoneità sanitaria con l'autocertificazione non si ritiene fondata l'eccezione dello Stato che riteneva tale materia di competenza statale perché espressione di ordine pubblico dal momento che per ordine pubblico la Corte ha sempre inteso il solo «settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico» (punto 4.1. dei *considerata* in diritto).

¹⁷³¹ Cfr. Corte cost. 12/2003 che inquadra nelle competenze interessi di profilassi internazionale ma anche di tutela dell'ambiente ed ecosistema (di competenza statale): «Le iniziative previste per il contenimento della influenza catarrale dei ruminanti» (la c.d. mucca pazza).

¹⁷³² Cfr. Corte cost 191/2012 in cui, la Corte esclude che l'intervento normativo della Regione, in materia di adeguata informazione sul prodotto atteso che il *Codice del consumo* lo *annovera fra i diritti fondamentali del consumatore* e quindi rientrante nella materia *ordinamento civile*, riservata alla competenza esclusiva dello Stato». Stessa argomentazione è riproposta in Corte cost. n. 66/2013.

¹⁷³³ Si pensi in tal senso a Corte cost. 216/2006 dove si ricorda come «la disciplina delle informazioni che i produttori danno ai consumatori è riservata alla Unione Europea per garantire il mercato unico europeo». In Corte cost. 106/2006, relativa alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine si ricorda in alcuni passaggi

In alcune sentenze, tuttavia, sembra emergere una sorta di disambiguazione nella quale la tutela del consumatore e quella della libertà di iniziativa economica, declinata come libertà di circolazione, sono nuovamente posizionate su due poli diversi¹⁷³⁶.

Salvo poi riallinearsi quando la tutela del consumatore nuovamente coincide con la tutela della libertà di impresa - declinata come liberalizzazione finalizzata alla maggiore dinamicità del mercato¹⁷³⁷.

Un altro apparente ambito di conflitto tra interessi del consumatore e quello alla libertà di impresa è stata affrontata in due interessanti pronunce relative ai prodotti a “km zero”, in quanto sotto le mentite spoglie del concetto liquido di “km zero” si era tentato di introdurre una disciplina di *favor* per i prodotti alimentari regionali, disciplina valutata come palesemente contraria ai principi del mercato unico europeo. Interessanti i passaggi delle motivazioni in cui si distingue il concetto di km zero da quello di “marchio” regionale¹⁷³⁸; in questo caso il dato di interesse è la concezione sostanziale di “km zero” accolta dalla Corte, in base alla quale sono consentite limitazioni alla libertà di iniziativa economica e alla libertà di concorrenza solo in presenza di dati specifici e sostanziali, non generici e formali, sulla riduzione di emissioni connesse al venir meno del trasporto delle derrate alimentari e non alla connotazione genericamente “regionale” di uno specifico prodotto. La Corte arriva a questo giudizio perché tiene conto della sussistenza di un altro interesse, pure costituzionalmente tutelato, ovvero quello alla tutela dell’ambiente, il quale fa sì che la ««priorità» accordata ai soggetti che utilizzano beni il cui trasporto determina una ridotta quantità di emissioni nocive» sia «giustificata dai benefici che la limitazione di tali emissioni reca in termini di tutela dell’ambiente». Non così, per contro, la «priorità» riconosciuta a coloro che si avvalgono di prodotti trasportati esclusivamente all’interno del territorio regionale, indipendentemente dal

l’esigenza di evitare l’inganno dei consumatori. Si veda inoltre Corte cost 368/2008 che a proposito di un caso di denominazione di un vino friulano statuisce: «La sostanziale convergenza della disciplina di tutti i segni distintivi (comprese le indicazioni geografiche e le denominazioni d’origine) verso una identica funzione e la molteplicità degli interessi dalla stessa tutelati (...), occorrendo che la loro regolamentazione sia ispirata al divieto di inganno dei consumatori, alla tutela degli imprenditori ed all’esigenza di garantire la corretta e libera esplicazione dell’iniziativa economica. (...). Si veda infine Corte cost. 372/2008 dove la Corte si sofferma sulla differenza tra una «qualifica» di protezione di un prodotto alimentare (la carne di bufalo campana) e le misure di sostegno e promozione del medesimo.

¹⁷³⁴ Si veda ad esempio Corte cost. 288/2010.

¹⁷³⁵ Si veda Corte cost. n. 244/2012 a proposito della semplificazione amministrativa dove, in materia di autorizzazione alla produzione di acque minerali introdotta da alcune leggi regionali, si evidenzia la preminenza della tutela della salute dei consumatori rispetto «a quella della semplificazione amministrativa dei procedimenti».

¹⁷³⁶ Si guardi ad esempio Corte cost 191/2012 sul c.d. “made in Lazio”: in cui si evidenzia che la pratica del marchio «regionale» di qualità è *innegabilmente idonea a indurre il consumatore a preferire prodotti assistiti da siffatto marchio regionale rispetto ad altri similari, di diversa provenienza, e, conseguentemente, a produrre, quantomeno indirettamente» o «in potenza», gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, che anche al legislatore regionale è inibito perseguire per vincolo comunitario».*

¹⁷³⁷ La coincidenza tra beneficio del consumatore e libertà dei mercati è indicata in Corte cost. n. 38/2013: «La palese restrizione della concorrenza renderebbe chiara la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., alla luce della richiamata giurisprudenza di questa Corte, come altrettanto chiara sarebbe la violazione del principio di libertà nell’iniziativa economica di cui all’art. 41 Cost., in quanto *i vincoli menzionati sarebbero un evidente ostacolo alla possibilità di adottare strategie differenziate da parte degli esercenti e, dunque, un ostacolo all’ampliamento dell’offerta a beneficio dei consumatori, nonché al potenziale aumento o, quanto meno, al mantenimento del proprio giro di affari».*

¹⁷³⁸ In Corte cost. 209/2013 si dichiara l’illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1; 3, comma 1, e 4, commi 2 e 4, della legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12 (*Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero*), atteso che: «nell’ambito delle disposizioni della legge regionale, tuttavia, la qualificazione «a chilometri zero» – formula che, nel lessico corrente, designa i prodotti consumati a breve distanza dal luogo di produzione, con connessi benefici in termini di tutela dell’ambiente e dei consumatori – rimane priva di ogni concreta valenza selettiva, distinta e ulteriore rispetto a quella insita nel predicato «di origine regionale».

livello delle emissioni» atteso che questa «costituisce una misura ad effetto equivalente vietata dall'art. 34 del TFUE»¹⁷³⁹.

Alla luce di questa giurisprudenza costituzionale è possibile desumere alcuni spunti di riflessione sul modo in cui sono temperati, e quindi temperabili, i diritti fondamentali dei consumatori di cibo e la libertà di iniziativa economica nel settore alimentare.

In primo luogo, viene in rilievo che il diritto a un nutrimento sano del consumatore costituisce uno dei “limiti” che, ex art. 41.2 Cost., conforma la libertà di iniziativa economica medesima. La normativa sull'igiene degli alimenti invero, in tal senso, quella fascia di controlli pubblici che, ai sensi dell'art. 41.3, lo Stato deve predisporre affinché la libertà di iniziativa economica sia bilanciata con il principio costituzionale del diritto alla salute (32 Cost.) e gli altri diritti “fondamentali” del consumatore.

In secondo luogo, viene in rilievo l'ambiguità della disciplina posta a tutela dei consumatori di alimenti, poichè che talora essa si affianca, confonde o nasconde quella alla libertà di concorrenza.

Infine, emerge la rilevanza e l'incidenza, nel giudizio di bilanciamento tra interesse costituzionale del consumatore e quello dell'imprenditore, di altri beni costituzionali: *in primis* quello alla tutela dell'ambiente.

Ci si chiede come possa configurarsi un limite dei limiti e cioè fino a che punto sia comprimibile la libertà di iniziativa economica al fine di garantire il godimento di altri interessi costituzionalmente tutelati.

Si è già accennato al fatto che un primo limite costituzionale, immediatamente desumibile dall'assetto dell'art. 41 Cost., è che la libertà di iniziativa economica possa essere limitata, anche in modo significativo, ma mai compressa.

Altro limite all'ammissibilità di limitare la libertà di iniziativa economica (anche) dell'impresa alimentare è dato dalla congruità di tale limite: se tale libertà è limitata da ragioni di utilità sociale, questa non può essere né arbitraria né perseguita da misure legislative “palesamente incongrue”.

Un ultimo “contro limite” può essere individuato dal raggiungimento dello scopo per il quale è preordinato il limite medesimo. Se il bene protetto della normativa in materia di igiene degli alimenti è quello della salute pubblica o del diritto all'informazione, qualora tali interessi risultassero già protetti e garantiti in altro modo, quale sarebbe la ragione pratica per giustificare la sussistenza di limiti imposti alla libertà di iniziativa economica dalle disposizioni normative in materia? Vanno in tal senso gli esempi di legislazione europea in materia di flessibilità per le piccole imprese¹⁷⁴⁰ e di quelle dedite alla produzione di alimenti tradizionali¹⁷⁴¹. Quest'ultima, ad esempio, consente di esentare il produttore dall'osservare determinate disposizione in materia di igiene, sulla base della considerazione che, se nei secoli quel certo modo di produzione non ha mai danneggiato la salute dei consumatori di cibo, non si vede per quale ragione dover limitare un comportamento che si è rivelato sicuro nel tempo. Stessa cosa dicasi per quei particolari consorzi,

¹⁷³⁹ Così Cort. cost. n. 292/2013 relativa a una legge regionale pugliese che perviene a conclusione simile a quella di cui Cort cost. 209/2013.

¹⁷⁴⁰ Il reg 852/2004 chiarisce come i requisiti del sistema HACCP dovrebbero essere abbastanza flessibili per poter essere applicati in qualsiasi situazione, anche nelle piccole imprese nelle quali non sia ad esempio possibile identificare punti critici di controllo o nelle quali conservare documenti potrebbe costituire oneri inutili.

¹⁷⁴¹ Cfr. il punti (16) dei *considerata* del reg 852/2004: «È inoltre opportuna una certa flessibilità per permettere di continuare ad utilizzare metodi tradizionali in ogni fase della produzione, trasformazione o distribuzione di alimenti e in relazione ai requisiti strutturali degli stabilimenti. La flessibilità è particolarmente importante per le regioni soggette a particolari vincoli geografici, tra cui le regioni ultraperiferiche di cui all'articolo 299, paragrafo 2 del trattato. Tuttavia, la flessibilità non dovrebbe compromettere gli obiettivi di igiene alimentare. Inoltre, dato che tutti gli alimenti prodotti conformemente alle norme d'igiene saranno in libera circolazione in tutta la Comunità, la procedura che consente flessibilità agli Stati membri dovrebbe essere pienamente trasparente».

cooperative, patti tra produttori e consumatori che danno una base giuridica alla c.d. “coproduzione”, nei cui confronti la medesima legislazione dell’Unione europea¹⁷⁴² apre ulteriori margini di flessibilità¹⁷⁴³.

Un altro elemento che sembra poter legittimare particolari deroghe ai limiti alla libertà economica disegnati dalla normativa in materia di igiene degli alimenti è dato dalla fattispecie in cui tale diritto va bilanciato non con uno, ma più diritti fondamentali.

Si pensi a quella particolare esperienza legislativa italiana, la prima del genere in Europa, che ha consentito di derogare alle disposizioni in materia di igiene degli alimenti sulla base di un bilanciamento nel quale sono intervenute, accanto alle valutazioni in materia di diritto alla salute dei consumatori, anche considerazioni attinenti ad altri interessi costituzionalmente rilevanti, in particolare quello alla solidarietà sociale (art. 2 Cost.), alla tutela ambientale (artt. 9 e 32 Cost.), del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e del principio di equilibrio del bilancio (artt. 81, 97 e 119 Cost.).

Il caso è quello della c.d. legge del Buon samaritano che esenta dal rispetto delle disposizioni in materia di igiene pubblica la distribuzione per fini benefici di talune derrate alimentari¹⁷⁴⁴. Ma accanto a questa legge si affianca anche l’analoga misura che consente la

¹⁷⁴² In particolare si veda il reg. 852/2004 al punto 9 e 10 dei considerando: «(9) Le norme comunitarie non dovrebbero applicarsi alla produzione primaria per uso privato domestico, né alla preparazione, alla manipolazione o alla conservazione domestica di alimenti destinati al consumo privato domestico. Inoltre, esse dovrebbero applicarsi solo alle imprese, concetto che implica una certa continuità delle attività e un certo grado di organizzazione; 10 (10) I pericoli alimentari presenti a livello della produzione primaria dovrebbero essere identificati e adeguatamente controllati per garantire il conseguimento degli obiettivi del presente regolamento. Tuttavia, in caso di fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari, da parte dell’operatore del settore alimentare che li produce, al consumatore finale o a dettaglianti locali, è opportuno tutelare la salute pubblica mediante la normativa nazionale, in particolare data la stretta relazione tra il produttore e il consumatore».

¹⁷⁴³ In questo caso la *ratio* sembra essere questa: che senso avrebbe in quel richiedere una rigida applicazione dell’haccp se è il consumatore stesso che ha monitorato da vicino il processo di salubrità degli alimenti? Ma sulle criticità della flessibilità cfr. *amplius* la relazione di A. MANCUSO, *Il pacchetto igiene e l’applicazione della flessibilità: stato dell’arte negli stati membri in I dieci anni del “pacchetto igiene” fra tutela della salute, crisi economica ed esigenza di rilancio delle imprese. Convegno CAFLA, Alessandria 13.6.2014.*

¹⁷⁴⁴ Su tale legge cfr. *amplius supra par. 5.3.* Il meccanismo su cui si è basata questa misura è consentire alle Onlus che recuperano cibo dalla ristorazione collettiva per distribuirlo nelle c.d. mense dei poveri non siano tenute all’osservanza delle norme in materia di igiene dei prodotti alimentari, proprio in quanto equiparate al consumatore finale. Come si evince dal dibattito parlamentare che ha preceduto l’emanazione della L. 155/2003, introdurre una deroga alla disciplina in materia di igiene non è stata una scelta priva di problemi. Emerge innanzitutto l’esigenza di circoscrivere tra i soggetti beneficiari di questa disposizione solo le organizzazioni riconosciute come ONLUS ai sensi dell’articolo 10 del decreto legislativo n. 490 del 1997; con riguardo all’oggetto si è discusso se questo l’esenzione dalla normativa in materia di igiene fosse circoscritto ai soli soggetti che distribuiscono gli alimenti o anche agli alimenti stessi; circa l’ambito ci si è premurati di circoscriverlo alla sola distribuzione di derrate alimentari confezionate («Il disegno di legge esclude l’applicabilità delle norme sull’autorizzazione preventiva (che, per i profili sanitari, è rilasciata dal sindaco, previa acquisizione della ASL competente sul territorio) e dei controlli sanitari; rimarrebbero comunque attuati i controlli sugli alimenti che i cittadini acquistano e consumano entro le previste date di scadenza» (Così Camera dei deputati - XIV legislatura, *Resoconto della XII Commissione permanente (Affari sociali)* seduta del 18/2/2003 in www.camera.it). Si era poi tentato di inserire un secondo comma di questo tenore: «Dopo il comma 2, aggiungere il seguente: 2-bis. I soggetti di cui al comma 1 devono comunque garantire, ai fini della tutela della pubblica salute, che: a) i locali, gli impianti, le attrezzature, gli utensili e tutti gli altri oggetti destinati a contenere gli alimenti, siano idonei ad assicurare una buona ed adeguata conservazione dei prodotti alimentari e siano mantenuti nelle condizioni richieste dall’igiene mediante operazioni di ordinaria pulizia; b) le persone che trattano gli alimenti o che vengono a contatto con i relativi prodotti alimentari, mantengano uno standard elevato di pulizia personale ed indossino indumenti adeguati, puliti e, se del caso, protettivi; c) i veicoli o i contenitori utilizzati per il trasporto dei prodotti alimentari siano mantenuti puliti nonché sottoposti a regolare manutenzione al fine di proteggere gli alimenti da fonti di contaminazione; d) le persone che effettuano la preparazione, il trasporto, la distribuzione, la manipolazione e la somministrazione dei prodotti alimentari, osservino adeguate forme di autocontrollo, al fine di assicurare la sicurezza e la salubrità degli alimenti; e) siano svolte le attività di vigilanza per la tutela della salute pubblica, come previste dalla normativa vigente in materia di igiene e sicurezza alimentare» (così Camera dei deputati - XIV legislatura, *Resoconto della XII Commissione*

distribuzione a fini benefici, di prodotti agricoli in sovrapproduzione¹⁷⁴⁵. La *ratio* latente di tale misura è che tra il diritto a un cibo sano e il diritto a un cibo *tout court* il legislatore sembra far pendere la bilancia a favore del secondo¹⁷⁴⁶.

Tale dato evidenzia ulteriormente come i limiti ai limiti costituzionali della libertà di iniziativa economica possono essere ridisegnati e riconfigurati solo quando vengono in gioco, accanto ai diritti fondamentali del consumatore, salute *in primis*, altri beni costituzionali, o a rilievo costituzionale, "fondamentali" pure meritevoli di tutela.

2.2 Il cibo adeguato tra bene pubblico, bene comune e private industriali (art. 42 e 43 Cost.)

L'art. 42 Cost. interessa la categoria del diritto al cibo sia per quel che riguarda gli aspetti proprietari che per quel che riguarda la classificazione di questo bene.

Con riguardo al primo aspetto, va considerato il primo comma dell'art. 42 Cost. che garantisce il diritto alla proprietà, la quale, nel nostro ordinamento costituzionale, non è qualificata come "diritto inviolabile" (come invece era previsto dallo Statuto Albertino) ma come una delle libertà economiche, sistematicamente inserita nella disciplina dei "Rapporti economici". Si tratta di una scelta del Costituente di rendere la proprietà non più diritto assoluto e illimitato, ma diritto

permanente (Affari sociali) - Mercoledì 5 marzo 2003 in www.camera.it). Va detto che questa deroga legislativa non esenta comunque tali organismi dall'ordinaria responsabilità civile (art. 2042 cc) e penale nel caso in cui il cibo distribuito agli indigenti provochi danni alla loro salute, ma esenta coloro che tale cibo donano dalle responsabilità per i passaggi successivi. In precedenza invece chi produceva in eccedenza e intendeva donarla non era disposto ad assumersi le responsabilità del trasporto; al contempo chi raccoglieva cibo per fini caritativi non aveva spesso struttura organizzativa adeguata per farsene carico.

¹⁷⁴⁵Questo provvedimento non costituisce ormai neanche un caso isolato, atteso che ha la medesima *ratio* della L. 155/2003 un ulteriore provvedimento legislativo che consente un simile meccanismo in relazione alle derrate alimentari prodotte in campo agricolo. Cfr. l'art. 58 - Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti - del dl 83/2012 convertito con l. 134/2013 o 2012: « 1. E' istituito presso l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura un fondo ((per l'efficientamento della filiera della produzione e dell'erogazione e)) per il finanziamento dei programmi nazionali di distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti nel territorio della Repubblica Italiana. Le derrate alimentari sono distribuite agli indigenti mediante organizzazioni caritatevoli, conformemente alle modalità previste dal Regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio del 22 ottobre 2007. 2. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione, viene adottato, entro il 30 giugno di ciascun anno, il programma annuale di distribuzione che identifica le tipologie di prodotto, le organizzazioni caritatevoli beneficiarie nonché le modalità di attuazione, anche in relazione alle erogazioni liberali e donazioni fornite da parte di soggetti privati e tese ad incrementare le dotazioni del Fondo di cui al comma 1. Ai fini fiscali, in questi casi si applicano le disposizioni di cui all'articolo 13 del decreto legislativo del 4 dicembre 1997, n. 460. 3. Gli operatori della filiera agroalimentare possono destinare all'attuazione del programma annuale di cui al comma 2 derrate alimentari, a titolo di erogazioni liberali, secondo modalità stabilite dall'Agenzia per le erogazioni in agricoltura. Ai fini fiscali, in questi casi si applicano le disposizioni di cui all'articolo 13 del decreto legislativo del 4 dicembre 1997, n. 460. 4. L'Agenzia per le erogazioni in agricoltura e' il soggetto responsabile dell'attuazione del programma di cui al comma 2. 5. Ai fini del reperimento sul mercato dei prodotti identificati dal programma di cui al comma 2, l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura opera secondo criteri di economicità dando preferenza, a parità di condizioni, alle forniture offerte da organismi rappresentativi di produttori agricoli o imprese di trasformazione dell'Unione Europea».

¹⁷⁴⁶Analogha *ratio* sembra sottendere alle misure legislative che in altri Paesi iniziano a consentire la vendita di cibi ormai scaduti, pur di far fronte a nuove ondate di fame. Cfr. E LIVINI, *Grecia, austerità al supermercato. Da domani in vendita i cibi scaduti*, in www.R.it 1/9/2013 che riporta la dichiarazione del Governo greco sulla direttiva che ha deciso di "liberalizzare" i cibi scaduti come uno strumento in più per i cittadini ellenici per far quadrare i conti di casa: « Questo provvedimento non comporta nessun pericolo per i consumatori e la loro salute - ha sottolineato Giorgos Stergiou del ministero dello sviluppo economico -. Il marchio "da consumarsi preferibilmente entro" è uno strumento di sicurezza e marketing dei produttori ma non significa assolutamente che il prodotto non sia ancora buono o pericoloso". I prodotti con giorno e mese di scadenza potranno rimanere in vendita nell'area "promozioni" per una settimana dopo la data, quelli con mese e anno per un mese e quelli con un limite legato solamente all'anno, per tre».

riconosciuto a condizione che il suo esercizio soddisfi le condizioni della funzione sociale. Da tale disposizione, infatti, discendono una varietà di situazioni giuridiche¹⁷⁴⁷, prima che un complesso di limiti, che, secondo una scala crescente di incidenza sul diritto di proprietà, consentono una molteplicità di “statuti proprietari”, non limitati alla mera distinzione tra proprietà pubblica e privata, tali da scolpire differenti modi “conformati” di godimento della proprietà (si pensi al regime vincolistico degli immobili di interesse storico o artistico, a quelli posti dalla legislazione urbanistica in ordine alla destinazione dei suoli), fino ad arrivare agli interventi espropriativi che, salvo indennizzo, possono arrivare ad eliminare il diritto¹⁷⁴⁸.

Al di là dei possibili conflitti tra i diversi statuti proprietari del bene cibo, vi è una folta corrente dottrina che ha classificato tale bene in altro modo, andando al di là delle questioni risolvibili alla luce di una distinzione tra beni patrimoniali o beni sociali, arrivando a qualificare il cibo tra i c.d. "beni comuni", caratteristica che evidenzia ulteriormente la multiformità di tale diritto.

2.2.1 Il cibo come bene comune

L'art. 42 Cost.¹⁷⁴⁹, oltre a definire i regimi proprietari disciplina anche l'istituto del bene giuridico, specificando che i beni economici possono appartenere allo Stato a Enti o a privati¹⁷⁵⁰.

Anche il cibo o i mezzi strumentali ad accedervi in via diretta (come ad esempio le sementi o la terra) possono essere dunque classificati tra i beni pubblici o privati. E tuttavia il cibo è uno di quei beni che, come acqua, aria, ambiente, costituisce una delle categorie che costringono a ripensare la tradizionale dualità tra proprietà pubblica e privata (art. 42 Cost.), aprendo la terza via dei c.d. *beni comuni*. Terza via che, se terza, troverebbe, a parere di alcuni, il suo fondamento non nell'art. 42 Cost. ma nell'art. 43 Cost. nella parte in cui questo prevede che «a fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale». Il riferimento alla «comunità di lavoratori o di utenti» è stato letto come possibile copertura costituzionale di quel tertium genus, oltre la proprietà, pubblica e privata, che integra lo statuto del bene comune, affidato alla diretta gestione dei fruitori del bene. In realtà la dottrina ha evidenziato che il fondamento costituzionale

¹⁷⁴⁷ In generale nella duplicità del regime proprietario (pubblico o privato) e nelle tre specie di appartenenza dei beni (stato, enti e privati), gli statuti costituzionali della proprietà sono il risultato dell'intreccio di tre ordini di fattori: a) il soggetto rispetto al quale la proprietà si distingue in pubblica o privata (art. 42) con menzione di comunità di lavoratori o utenti (43), del favor per i coltivatori diretti (47), visti limiti alla proprietà terriera latifondista (44); l'oggetto, rispetto al quale rilevano i beni economici (42.1), determinate categorie d'imprese (43.1), il rilievo all'abitazione e al risparmio (47) e dei beni di interesse storico artistico (9.2.) o dei prodotti dell'ingegno artistico e scientifico (33.1). Quanto al contenuto questo è definito dall'art. 42 e dall'art. 44 sulla proprietà terriera- Dall'art. 47 emerge inoltre una categoria di proprietà "favorite", ovvero la piccola proprietà terriera, l'abitazione e il risparmio, atteso che costituirebbero uno svolgimento delle istanze di uguaglianza sostanziale (3) e pari dignità sociale (2) e accessibilità a tutti della proprietà (42.2). Ma altri le ritengono solo un'esemplificazione storica. Per una sintesi su questi aspetti cfr. M. GIAMPIERETTI, *Art. 42 in cit.*, pp. 430-446 in particolare p. 435.

¹⁷⁴⁸ P. CARETTI, *op. cit.*, p. 542. Per una sintesi della questione della definizione di indennizzo e della sua evoluzione nella giurisprudenza costituzionale ed europea cfr. *Ibidem* p. 542-543; cfr. anche F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, Dike, 2012, pp. 941-956.

¹⁷⁴⁹ Per un inquadramento di tale norma cfr. F. MACARIO, *Art. 42*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, cit., 864-882.

¹⁷⁵⁰ Questa disposizione costituzionale costituisce la chiave di lettura delle disposizioni codicistiche in materia di beni pubblici, suddivisi in demaniali e patrimoniali indisponibili e disponibili. Su questa suddivisione già da tempo la dottrina propone una revisione che tenga conto degli aspetti funzionalistici del bene più che della loro titolarità formale. Si veda tra i tanti A. POLICE, *I beni di proprietà pubblica*, in G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2011, pp. 639-663.

dei beni comuni non risiederebbe tanto in questa disposizione quanto nell'intero impianto della Costituzione: «Non è tuttavia nella lettera dei singoli articoli della Costituzione che si trova il maggior sostegno ai beni comuni, quanto nel suo progetto unitario, dai primi articoli, con il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo, del «pieno sviluppo della persona», dell'eguaglianza sostanziale, alle precisazioni sulla «funzione sociale» e sull'«interesse generale» a proposito della proprietà»¹⁷⁵¹.

Appare dunque opportuno richiamarsi al concetto di beni comuni: «quella dei beni comuni appare una categoria ibrida, che condivide alcuni aspetti di istituti già noti e ben più “robusti” nella tradizione giuridica italiana (interessi diffusi e beni pubblici), senza tuttavia sovrapporsi interamente ad essi. Degli interessi meta-individuali, le proprietà collettive assumono il tratto caratteristico di essere beni adespoti, riferibili “a tutti e a nessuno”, ontologicamente non personalizzabili (...). Con i beni pubblici, invece, i beni comuni condividono – almeno nella maggior parte dei casi – l'appartenenza ad un soggetto pubblico (si pensi anche ai molti usi civici configurati come demani comunali) ma se ne distanziano per rappresentare “un altro modo di possedere”¹⁷⁵², essendo i primi dominati da una visione prettamente patrimoniale-proprietaria, tipica dello Stato-persona, i secondi da una prospettiva personale-collettivistica, riferibile allo Stato-comunità, se è vero – come sembra essere vero – che su tali beni le popolazioni possono esercitare forme condivise e partecipate di sovranità¹⁷⁵³». Per inquadrare questa categoria di beni all'interno del nostro ordinamento occorre individuare le fonti normative che potrebbero fondarli. In uno dei pochi studi in materia che va al di là dei “manifesti”¹⁷⁵⁴ o contro-manifesti, si evidenzia come le uniche due forme di proprietà collettiva conosciute dal nostro ordinamento siano «da un lato, i beni appartenenti allo Stato e agli

¹⁷⁵¹ A. ALGOSTINI, *Riflessioni sui beni comuni tra il "pubblico" e la Costituzione* in www.costituzionalismo.it 25/11/2013.

¹⁷⁵² P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, Giuffrè, 1977. È stato parimenti osservato che «Non si tratta tanto di recuperare un «altro modo di possedere», quella proprietà collettiva che scompare subito o viene elusa dal dibattito, costituzionale e politico, sin dalle discussioni in Assemblea costituente, ma di superare il paradigma proprietario nel nome di una “autogestione comunitaria». Così ALGOSTINI, *Riflessioni sui beni comuni tra il "pubblico" e la Costituzione* cit., p. 24. Anche altra parte della dottrina ha negato il possibile superamento della dualità proprietaria pubblico/privato, con la conseguente emersione di una categoria autonoma, e ha individuato nella dommatica dei beni comuni l'occasione per una riarticolazione dei rapporti tra queste due sfere, secondo dinamiche virtuose di natura circolare fondate sul principio di sussidiarietà (attraverso la quale sfera pubblica e sfera privata sono chiamate a concorrere nel processo di implementazione dei principi costituzionali e di tutela dei diritti inviolabili dell'uomo.), in considerazione del fatto che in tale nozione è ravvisabile «l'espressione dell'esigenza, di natura squisitamente costituzionale, di assicurare la funzionalità delle molteplici ed eterogenee “risorse” disponibili dal sistema alla tutela effettiva e paritaria dei diritti inviolabili dell'uomo». Così L. D'ANDREA, *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive*, AIC 3/2015, pp. 15-16.

¹⁷⁵³ Così R. LOMBARDI, *Ambiente e mercato: note minime per una nuova prospettiva d'indagine sui beni comuni* in *Diritto dell'economia* 1/2014 pp. 209-232 in particolare p. 218 e p. 222 ove l'autrice si sofferma da un lato sui possibili legittimati processuali a far valere in giudizio la tutela di un bene comune, atteso che questi sono sovente beni globali; dall'altro si interroga sulla sussistenza di beni comuni “locali”, ovvero “appartenenti cioè a cittadini di una specifica comunità o di un determinato Paese a cui rimettere interamente la predisposizione delle regole fondamentali di uso-appropriazione degli stessi”.

¹⁷⁵⁴ Cfr. S. RODOTÀ (*op.cit.*, 108-109). Cfr. anche U. MATTEI, in *Beni comuni. Un manifesto*, cit. IX, che, pur accennando al diritto al cibo nell'introduzione del suo libro, non include poi tale diritto all'interno della fenomenologia dei beni comuni (cfr. *ibidem*, 54-56). Va ricordato che le opinioni di coloro che riconducono il diritto al cibo all'interno della dommatica sui beni comuni divergono da quelle di chi ritiene che uno degli impedimenti principali nell'accesso al cibo sia costituito dalla mancanza o da un debole riconoscimento dei “titoli” di proprietà (in tal senso: questa prospettiva è stata elaborata da A. Sen, che, nell'esaminare le cause delle carestie ha sviluppato un approccio di analisi per attribuzione (*entitlement approach*), il quale si contrappone al più tradizionale approccio della disponibilità di cibo (*food availability approach*); per *entitlement approach* si fa riferimento alla capacità degli individui di avere il comando nel cibo attraverso i mezzi legali disponibili in una società (ivi compresi l'uso delle possibilità di produzione, opportunità di scambio, attribuzioni nei confronti dello Stato, ecc.)). Cfr. A. SEN, *Risorse, Valori e sviluppo*, Bollati Boringhieri, Torino, 1991, pp. 177-188.

enti pubblici¹⁷⁵⁵ e, dall'altro, le proprietà collettive, che, dopo la L. 1766/1927, sono state definite complessivamente “usi civici”¹⁷⁵⁶». Tra questi vi rientrano diritti di origine feudale (il macchiatico, il legnatico, il fungatico, l'erbativo, il pascolativo, il seminativo), a rilevanza locale¹⁷⁵⁷, tutti connessi direttamente con l'accesso al cibo. È interessante, ai fini del discorso sul diritto al cibo, che già questa legge del '27 distingueva gli usi civici funzionali alla sussistenza da quelli finalizzati a sfruttamento anche economico¹⁷⁵⁸. Tali usi sono sempre stati relegati a forme consuetudinarie di scarsa rilevanza giuridica rispetto alla proprietà privata e da sempre marginalizzati dal Settecento in poi; tuttavia questo “diverso modo di possedere” è sopravvissuto fino ad oggi per la tutela delle popolazioni locali¹⁷⁵⁹.

¹⁷⁵⁵ Questi sono disciplinati dagli artt. 822-830 del Codice civile, che distinguono beni demaniali e beni patrimoniali (disponibili e non). La dottrina ha sempre ritenuto insoddisfacente questa distinzione atteso il criterio formale di classificazione (per titolarità del bene) e non funzionale (grazie al quale è possibile capire a chi e cosa serve questo bene). Su questo cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977, p. 80. La dottrina ha tentato di sopperire a queste carenze proponendo altre classificazioni. Si pensi ad esempio a chi opera una distinzione funzionale dei medesimi tra beni riservati (quelli che per loro caratteristiche naturalistiche se vengono ad esistenza sono beni pubblici e non possono che essere altro che pubblici) e beni a destinazione pubblica (beni la cui natura non deriva dalla caratteristica naturale del bene ma dal fatto che il medesimo è destinato a un ufficio pubblico). Questa distinzione è ben più importante per capire come un bene diventa e smette di essere pubblico). Per una sintesi su questi aspetti F. CARINGELLA, *op. cit.*, p. 902 In ogni caso al demanio la legge assoggetta anche diritti reali diversi dalla proprietà che spettano allo Stato e enti pubblici su beni appartenenti ad altri soggetti in due casi: quando sono costituiti per l'utilità di beni demaniali: è il caso dei diritti demaniali sui beni altrui in senso stretto (ad es. una servitù costituita su fondo privato a favore di un acquedotto pubblico); quando sono costituiti per il conseguimento di fini pubblici corrispondenti a quelli per cui sono costituiti i beni demaniali medesimi.: è il caso dei diritti di uso pubblico che sono costituiti non per l'utilità di un bene demaniale ma in favore di una determinata collettività, la cui tutela spetta non solo all'ente pubblico ma anche ai privati *uti singuli*.

¹⁷⁵⁶ Così R. LOMBARDI, *Ambiente e mercato: note minime per una nuova prospettiva d'indagine sui beni comuni* cit., p. 223.

¹⁷⁵⁷ E infatti oggi sono di pertinenza di comuni o comunità locali, spesso regolati da leggi regionali di tutela di parchi. Su questo cfr. parte III.

¹⁷⁵⁸ Cfr. art. 4 L. 1766/1927: «Per gli effetti della presente legge i diritti di cui all'art. 1 sono distinti in due classi: 1° essenziali, se il personale esercizio si riconosca necessario per i bisogni della vita; 2° utili, se comprendano in modo prevalente carattere e scopo di industria. Appartengono alla 1ª classe i diritti di pascere e abbeverare il proprio bestiame, raccogliere legna per uso domestico o di personale lavoro, seminare mediante corrisposta al proprietario. Alla 2ª classe appartengono, congiunti con i precedenti o da soli, i diritti di raccogliere o trarre dal fondo altri prodotti da poterne fare commercio, i diritti di pascere in comunione del proprietario e per fine anche di speculazione; ed in generale i diritti di servirsi del fondo in modo da ricavarne vantaggi economici, che eccedano quelli che sono necessari al sostentamento personale e familiare. Per gli effetti della presente legge sono reputati usi civici i diritti di vendere erbe, stabilire i prezzi dei prodotti, far pagare tasse per il pascolo, ed altri simili, che appartengono ai Comuni sui beni dei privati. Non vi sono invece comprese le consuetudini di cacciare, spigolare, raccogliere erbe ed altre della stessa natura».

¹⁷⁵⁹ In Italia, ricorda la Lombardi (*Ambiente e mercato* cit.), costituiscono un esempio di tali usi i *masi chiusi* dell'Alto Adige, le *partecipanze* del Polesine e del vercellese (estensioni acquitrinose la cui coltivazione richiedeva uno sforzo collettivo), le *comunanze agrarie* delle Marche e dell'Umbria (per la gestione collettiva delle risorse boschive), le *consorterie* valdostane (comunioni private di interesse pubblico), le *interessenze* del Trentino, i *tratturi* abruzzesi e pugliesi, le valli da pesca della laguna veneta. A queste si aggiungono numerose altre piccole realtà: si pensi, per il Piemonte, alla “*Serva di Chambons*” oggi nel comune di Fenestrelle. Molte di queste realtà sono oggi tutelate da leggi regionali che le hanno istituite come aree protette e che tutelano i diritti ancestrali ivi goduti (si veda ad es. l'art. 7 co. 17 LR Piemonte 19/2009 che nel riconoscere lo status di riserva naturale alla partecipanza di Trino, riconoscendo all'ente gestore, compiti ulteriori a quelli ordinari di valorizzazione affidati agli altri enti gestori statuendo che: «L'Ente a cui è affidata la gestione del Parco naturale del Bosco delle Sorti della Partecipanza di Trino persegue inoltre la finalità di tutelare e valorizzare le caratteristiche naturali, ambientali e paesaggistiche del Parco naturale del Bosco delle Sorti della Partecipanza di Trino *nel pieno rispetto delle pratiche silvocolturali e dei diritti e delle consuetudini secolari previste dagli statuti della proprietà collettiva indivisa del Bosco*»). La struttura degli usi civici ricorda molto quella delle libertà di stampo medioevale e moderno, le quali avevano non caratteristica individuale, come i diritti settecenteschi, ma caratteristica collettiva. Sulle libertà di età medioevale e moderna in materia di cibo cfr. *supra* *Introduzione* par. 4, cap. 1, cap. 7 e *infra* cap. 10.

In Italia non si è mai posto il problema dei beni comuni, almeno fino a quando i beni pubblici o gli usi collettivi erano gestiti in contesto e fini pubblicistici. Ma quando semplici decreti ministeriali¹⁷⁶⁰ hanno iniziato ad avere la forza di sottrarre determinati beni pubblici alla disciplina di indisponibilità (non sempre per gestioni più efficaci dei medesimi ma anche in vista di una “svendita” dei gioielli di Stato)¹⁷⁶¹, e atteso che tali provvedimenti amministrativi non sempre tenevano conto della contestuale introduzione di garanzie adeguate per il mantenimento della destinazione pubblica di detti beni, si è sviluppata una rinnovata attenzione dottrinale per la proprietà pubblica. Attenzione che è approdata nei lavori di una Commissione, istituita presso il Ministero della giustizia nel 2007, incaricata di redigere una proposta di legge delega di riforma del terzo libro del Codice civile (Della proprietà) nelle parti relative alla proprietà pubblica. Dai lavori di questa commissione emerge un’articolata proposta di ridefinizione dei “beni pubblici”¹⁷⁶². Ad

¹⁷⁶⁰ Come ricorda R. LOMBARDI, *Ambiente e mercato* cit., p. 212, «Già con l’adozione della l. n. 401 del 2001 si procedeva a una “ricognizione” del patrimonio immobiliare pubblico in previsione di una grande operazione finanziaria – al momento “arenata” – con la quale si «colpiva al cuore il principio di inalienabilità dei beni demaniali», rendendone possibile il trasferimento al patrimonio disponibile dello Stato con un semplice decreto del Ministro dell’economia. Col risultato che alla società per azioni denominata «Patrimonio dello Stato S.p.A.» potevano essere trasferiti parchi nazionali, edifici storici, chiese in proprietà pubblica (il Pantheon), coste, biblioteche, monumenti, aree archeologiche (il Colosseo e Pompei), per un valore complessivo stimato dal Ministero dell’economia in circa 2000 miliardi di euro» (che equivaleva grossomodo all’ammontare del debito pubblico italiano).

¹⁷⁶¹ E infatti tra le motivazioni che avevano indotto a riformare la disciplina sui beni, si legge quanto segue: « In primo luogo, i cambiamenti tecnologici ed economici verificatisi fra il 1942 ed oggi hanno reso particolarmente obsoleta la parte del Codice Civile relativa ai beni pubblici. Alcune importanti tipologie di beni sono assenti. Tale assenza ad oggi non è più giustificabile. In primo luogo i beni immateriali, divenuta oggi nozione chiave per ogni avanzata economia. Altre tipologie di beni pubblici sono profondamente cambiate negli anni: si pensi ai beni necessari a svolgere servizi pubblici, come le c.d. “reti”, sempre più variabili, articolate e complesse. I beni finanziari, tradizionalmente obliterati a causa della logica “fiscistica” del libro III, ancora legato ad una idea obsoleta della proprietà inscindibilmente collegata a quella fondiaria, andavano recuperati al Codice civile. Inoltre, le risorse naturali, come le acque, l’aria respirabile, le foreste, i ghiacciai, la fauna e la flora tutelata, che stanno attraversando una drammatica fase di progressiva scarsità, oggi devono poter fare riferimento su di una più forte protezione di lungo periodo da parte dell’ordinamento giuridico. Infine, le infrastrutture necessitano di investimenti e di una gestione sostenibile per tutte le classi di cittadini.

In secondo luogo, una nuova filosofia nella gestione del patrimonio pubblico, ispirata a criteri di efficienza, che si è sviluppata anche a causa delle difficoltà e degli squilibri in cui si trovano gran parte dei bilanci pubblici europei, richiede, da una parte, un contesto normativo che favorisca una migliore gestione dei beni che rimangono nella proprietà pubblica, e dall’altra, la garanzia che il governo pro tempore non ceda alla tentazione di vendere beni del patrimonio pubblico, per ragioni diverse da quelle strutturali o strategiche, legate alla necessaria riqualificazione della dotazione patrimoniale dei beni pubblici del Paese, ma per finanziare spese correnti» Così *Commissione Rodotà - per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007) – Relazione* (c.d. *Proposta Rodotà*) su www.giustizia.it.

¹⁷⁶² Cfr. l’art. 1 lett. d) della *Proposta Rodotà* cit. che, proponendo una «sostituzione del regime della demanialità e della patrimonialità attraverso l’introduzione di una classificazione dei beni pubblici appartenenti a persone pubbliche, fondata sulla loro natura e sulla loro funzione in attuazione delle norme Costituzionali di cui all’art 1.2, così articolata: 1) beni ad appartenenza pubblica necessaria. 2) beni pubblici sociali. 3) beni pubblici fruttiferi», così li definisce: «1) *I beni ad appartenenza pubblica necessaria* sono quelli che soddisfano interessi generali fondamentali, la cui cura discende dalle prerogative dello Stato e degli enti pubblici territoriali. Non sono né usucapibili né alienabili. Vi rientrano fra gli altri: le opere destinate alla difesa; le spiagge e le rade; le reti stradali, autostradali e ferroviarie; lo spettro delle frequenze; gli acquedotti; i porti e gli aeroporti di rilevanza nazionale ed internazionale. La loro circolazione può avvenire soltanto tra lo Stato e gli altri enti pubblici territoriali. Lo Stato e gli enti pubblici territoriali sono titolari dell’azione inibitoria e di quella risarcitoria. I medesimi enti sono altresì titolari di poteri di tutela in via amministrativa nei casi e secondo le modalità che verranno definiti dal decreto delegato. 2) Sono *beni pubblici sociali* quelli le cui utilità essenziali sono destinate a soddisfare bisogni corrispondenti ai diritti civili e sociali della persona. Non sono usucapibili. Vi rientrano tra gli altri: le case dell’edilizia residenziale pubblica, gli edifici pubblici adibiti a ospedali, istituti di istruzione e asili; le reti locali di pubblico servizio. E’ in ogni caso fatto salvo il vincolo reale di destinazione pubblica. La circolazione è ammessa con mantenimento del vincolo di destinazione. La cessazione del vincolo di destinazione è subordinata alla condizione che gli enti pubblici titolari del potere di rimuoverlo assicurino il mantenimento o il miglioramento della qualità dei servizi sociali erogati. Il legislatore delegato stabilisce le modalità e le condizioni di tutela giurisdizionale dei beni pubblici sociali anche da parte dei destinatari delle prestazioni. La tutela

essa si giustappone la definizione della categoria nuova dei c.d. *beni comuni*, individuati, in modo esemplificativo e non tassativo, nelle risorse naturali (come le acque), aria, parchi, foreste, ghiacciai, tratti di costa dichiarati riserva ambientale, fauna selvatica, flora tutelata, gli usi civici, frequenze radiofoniche, televisive e telefoniche ecc. Il nesso che vi è tra questi beni è che si tratta di «cose che esprimono utilità funzionali all' esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona. I beni comuni devono essere tutelati e salvaguardati dall' ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future»¹⁷⁶³.

Questa proposta, mai tradotta in legge, è iniziata a contaminare la cultura giuridica italiana, forse per induzione, fino ad arrivare ad essere recepita dalla Corte di Cassazione che ha riletto lo statuto dei beni pubblici in una vicenda relativa alla natura giuridica delle *Valli da pesca della laguna veneta*¹⁷⁶⁴, nell'ambito della quale la Corte ha invitato a "guardare" a questi beni «oltre una visione prettamente patrimoniale proprietaria», evidenziandone invece «una funzionalità e una finalità pubblica-collettivistica»¹⁷⁶⁵.

I giudici, dopo aver individuato negli artt. 2, 9, 42 i fondamenti costituzionali della fruizione collettiva dei beni pubblici¹⁷⁶⁶, sono arrivati ad affermare che «disquisire in termine di sola

in via amministrativa spetta allo Stato e ad enti pubblici anche non territoriali che la esercitano nei casi e secondo le modalità definiti dal decreto delegato. Con la disciplina dei beni sociali andrà coordinata quella dei beni di cui all' art 826, comma 2, del codice civile, ad esclusione delle foreste, che rientrano nei beni comuni. 3) Sono *beni pubblici fruttiferi* quelli che non rientrano nelle categorie indicate dalle norme precedenti. Essi sono alienabili e gestibili dalle persone pubbliche con strumenti di diritto privato. L' alienazione ne è consentita solo quando siano dimostrati il venir meno della necessità dell' utilizzo pubblico dello specifico bene e l' impossibilità di continuarne il godimento in proprietà con criteri economici. L' alienazione è regolata da idonei procedimenti che consentano di evidenziare la natura e la necessità delle scelte sottese alla dismissione. I corrispettivi realizzati non possono essere imputati a spesa corrente».

¹⁷⁶³ Così recita l'intero disposto dell'art. 1 lett. c) della *Proposta Rodotà* cit.: «Sono beni comuni, tra gli altri: i fiumi i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l' aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate. La disciplina dei beni comuni deve essere coordinata con quella degli usi civici. Alla tutela giurisdizionale dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione dei beni comuni ha accesso chiunque. Salvi i casi di legittimazione per la tutela di altri diritti ed interessi, all' esercizio dell' azione di danni arrecati al bene comune è legittimato in via esclusiva lo Stato. Allo Stato spetta pure l' azione per la riversione dei profitti. I presupposti e le modalità di esercizio delle azioni suddette saranno definite dal decreto delegato».

¹⁷⁶⁴ La controversia ha avuto ad oggetto la pretesa di alcuni privati coltivatori, interessati a far accertare il loro diritto di proprietà sugli specchi d'acqua situati all'interno della conterminazione della laguna (conosciute come valli della laguna morta, o valli marginali, in quanto in collegamento con il mare solo attraverso la delimitazione di argini) nei quali si pratica in modo estensivo l'itticoltura, e ha avuto come controparte lo Stato, sostenitore della demanialità di questi luoghi. La Suprema Corte decide il contenzioso facendo proprie, nel merito, la tesi già accolta dalla Corte di appello di Venezia e stabilendo il regime di proprietà pubblica delle valli oggetto del contendere.

¹⁷⁶⁵ La motivazione prosegue evidenziando la funzionalità della demanialità alla fruizione collettiva dei beni: Così Cassazione Civile, Sezioni Unite, n. 3665 del 14 febbraio 2011: «Dunque, la "demanialità" esprime una duplice appartenenza alla collettività ed al suo ente esponenziale, dove la seconda (titolarità del bene in senso stretto) si presenta, per così dire, come appartenenza di servizio che è necessaria, perché è questo ente che può e deve assicurare il mantenimento delle specifiche rilevanti caratteristiche del bene e la loro fruizione. Sicché, al fine di riconoscere se in concreto il particolare bene di cui si discute fa parte della realtà materiale che la norma, denominandola, inserisce nel demanio, si deve tener conto in modo specifico del duplice aspetto finalistico e funzionale che connota la categoria dei beni in questione. Ne consegue ancora che la titolarità dello Stato (come Stato-collettività, vale a dire come ente espositivo degli interessi di tutti) non è fine a se stessa e non rileva solo sul piano proprietario ma comporta per lo stesso gli oneri di una *governance* che renda effettivi le varie forme di godimento e di uso pubblico del bene».

¹⁷⁶⁶ Cfr. sempre Cass. SU 3665/2011: «dagli artt. 2, 9 e 42 Cost., e stante la loro diretta applicabilità, si ricava il principio della tutela della umana personalità e del suo corretto svolgimento nell'ambito dello Stato sociale, anche nell'ambito del "paesaggio", con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa-codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della "proprietà" dello Stato ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al

dicotomia beni pubblici (o demaniali) - privati significa, in modo parziale, limitarsi alla mera individuazione della titolarità dei beni, tralasciando l'ineludibile dato della classificazione degli stessi in virtù della relativa funzione e dei relativi interessi»¹⁷⁶⁷. Nella proposta di legge del 2007 o nella giurisprudenza di legittimità, il cibo non è mai menzionato direttamente come bene comune, ma sono menzionati gli spazi fisici dove antiche consuetudini consentono a collettività locali di accedere al cibo. Anche la dottrina¹⁷⁶⁸, pur accennando alla possibilità di inserire il cibo in questa classificazione, al di là dei manifesti, non ha esplicitato le caratteristiche e le ragioni che consentono al cibo di essere inserito in questa categoria.

Alla luce di quanto fin'ora esaminato sembra di poter ritenere che più che il cibo *tout court* (nel senso della singola derrata alimentare), potrebbero rientrare nella categoria dei beni comuni le fonti di accesso al cibo: la terra, gli spazi adibiti a usi civici o alle antiche consuetudini legate alla raccolta, al fungatico, erbatico ecc. Ma anche in questo caso i confini tra cibo bene comune e cibo bene pubblico o bene privato vanno individuati nella funzione dell'accesso medesimo: sulla falsariga del distinguo operato dalla legge del '27, il bene-cibo potrebbe essere definito comune qualora sia funzionalizzato alla sussistenza dignitosa: in tal senso ben può includere non solo la facoltà di raccogliere e mangiare le erbe o i funghi, ma anche una attività economica minimale (vendita al dettaglio) tesa a garantire, con il lavoro del titolare di tale diritto, una vita dignitosa. Non rientrerebbe nelle facoltà attribuite dal bene comune quella di organizzare un'attività imprenditoriale media e grande.

L'individuazione di "beni comuni" pone il problema della gestione dei servizi pubblici che consentano l'accesso alla tipologia di facoltà e diritti di spettanza di singoli e di comunità sul bene cibo. La proposta Rodotà si esprime anche sul regime giuridico di *governance* pubblica cui dovrebbero sottostare tali beni: «Titolari di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o privati. In ogni caso deve essere garantita la loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissati dalla legge. Quando i titolari sono persone giuridiche pubbliche i beni

soddisfamento degli interessi della collettività. L'art. 9 Cost., in particolare, prevede infatti che la Repubblica tutela "il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione", con una affermazione, contenuta nell'ambito dei principi fondamentali, che negli ultimi anni ha costituito fondamento per una ricca legislazione in tema di beni culturali. A sua volta l'art. 42 Cost., pur essendo centrato prevalentemente sulla proprietà privata, esordisce sulla significativa affermazione secondo cui la proprietà "è pubblica o privata", il che costituisce un implicito riconoscimento di una diversità di fondo tra i due tipi di proprietà. Più di recente, ancora, la riforma attuata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha modificato il titolo V della parte seconda della Costituzione, ha ricondotto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma), mentre ha stabilito la competenza concorrente dello Stato e delle Regioni per ciò che riguarda la valorizzazione dei beni culturali e ambientali (art. 117, terzo comma); l'art. 118, terzo comma, Cost., inoltre, dispone che la legge statale disciplina "forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali"».

¹⁷⁶⁷ Si ritiene opportuno riportare di seguito la motivazione completa della Corte: «Da tale quadro normativo-costituzionale, e fermo restando il dato "essenziale" della centralità della persona (e dei relativi interessi), da rendere effettiva, oltre che con il riconoscimento di diritti inviolabili, anche mediante "adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale", emerge l'esigenza interpretativa di "guardare" al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente *patrimoniale-proprietaria* per approdare ad una *prospettiva personale-collettivistica*. Ciò comporta che, in relazione al tema in esame, più che allo Stato-apparato, quale persona giuridica pubblica individualmente intesa, debba farsi riferimento allo Stato-collettività, quale ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della cittadinanza (collettività) e quale ente preposto alla effettiva realizzazione di questi ultimi; in tal modo disquisire in termine di sola dicotomia beni pubblici (o demaniali)-privati significa, in modo parziale, limitarsi alla mera individuazione della titolarità dei beni, tralasciando l'ineludibile dato della classificazione degli stessi in virtù della relativa funzione e dei relativi interessi a tali beni collegati. Ne deriva quindi che, là dove un bene immobile, indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinato alla realizzazione dello Stato sociale come sopra delineato, detto bene è da ritenersi, al di fuori dell'ormai datata prospettiva del *dominium* romanistico e della proprietà codicistica, "comune" vale a dire, prescindendo dal titolo di proprietà, strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini».

¹⁷⁶⁸ Cfr. U. MATTEI *op. cit.* e S. RODOTÀ *op. cit.*

comuni sono gestiti da soggetti pubblici e sono collocati fuori commercio; ne è consentita la concessione nei soli casi previsti dalla legge e per una durata limitata, senza possibilità di proroghe»¹⁷⁶⁹. In questo modo questi beni verrebbero sottratti anche alla disponibilità del governo di sdemanializzarli per essere destinati alla comunità dei cittadini, «non riconoscendo altro sovrano rispetto a chi abbia la necessità e il desiderio di accedervi»¹⁷⁷⁰.

Un ulteriore problema che si è posto la dottrina concerne la rilevanza locale o statale, se non globale, di questi beni e la conseguente tipologia di tutela¹⁷⁷¹.

In ogni caso l'introduzione della categoria dei beni comuni cambia il punto di vista nell'interpretazione di molte facoltà e diritti, incluse quelle connesse al diritto al cibo. Così, se nella visione duale di impostazione costituzionale il tema dell'ampliamento dell'accesso al cibo o ai beni che lo producono poteva esser risolto con l'estensione del diritto di proprietà¹⁷⁷², per quanti introducono la categoria dei *beni comuni*, consegue che si potrebbe garantire l'accesso a un bene, come appunto il cibo, senza necessariamente attribuirne la proprietà¹⁷⁷³.

2.2.2. Il cibo come diritto di proprietà intellettuale: gli OGM e i diritti di brevetto

Una questione altamente dibattuta sull'accesso a un cibo sano è quella relativa al cibo proveniente da produzioni effettuate con organismi geneticamente modificati (OGM)¹⁷⁷⁴.

Due sono le prospettive secondo cui questa questione può essere affrontata: quella del diritto alla salute¹⁷⁷⁵ e quella del diritto di proprietà. Entrambe si intersecano con il diritto a un ambiente salubre.

¹⁷⁶⁹ Cfr. l'art. 1 lett c) cit.

¹⁷⁷⁰ Così R. LOMBARDI, *op. cit.*, p. 228. Cfr. proposta di legge Rodotà e cfr. P. RESCIGNO, *Prefazione* a U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (a cura di), *I beni pubblici: dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice civile*, Roma 2010.

¹⁷⁷¹ Cfr. R. LOMBARDI, *op. cit.*, p. 222: «è lecito domandarsi, ad esempio, se e in quali casi sia possibile riconoscere l'esistenza anche di beni comuni locali, appartenenti cioè a cittadini di una specifica comunità o di un determinato Paese a cui rimettere interamente la predisposizione delle regole fondamentali di uso-appropriazione degli stessi. E nei casi in cui la risposta dovesse essere negativa allora ci si dovrebbe interrogare sulla titolarità del soggetto (più) competente ad elaborare regole capaci di assicurarne forme efficaci di preservazione/tutela. Si dovrebbe forse ricorrere ad organismi internazionali? E in tali casi gli strumenti normativi utilizzabili avrebbero la forza cogente necessaria ad imporsi alla sovranità dei singoli Stati». Su questi aspetti si rinvia alla Parte III di questa ricerca.

¹⁷⁷² Per quel che riguarda la proprietà fondiaria, ad esempio, con la riforma agraria del dopoguerra e quella pontina dell'epoca fascista si era eliminato il latifondo e distribuite quote di fondi ai nullatenenti. Su questo tema cfr. *infra* par. 2.3.

¹⁷⁷³ Si pensi al fenomeno degli usi civici, come l'erbativo, il macchiatico, il fungatico tutt'ora in vigore che consente anche ai non proprietari di poter accedere in fondi e boschi per raccogliere prodotti spontanei. Ma a si pensi al fenomeno, anche italiano, degli orti urbani, che consentono alle persone più vulnerabili di accedere a spazi verdi pubblici, non altrimenti utilizzati, per poter beneficiare direttamente dei prodotti orticoli da loro coltivati e, al tempo stesso, "custodendo" porzioni di beni pubblici generalmente di pertinenza del demanio municipale. A titolo esemplificativo cfr. Città di Torino, *Regolamento per l'assegnazione e la gestione di orti urbani - n. 363* in www.comune.torino.it. Tale regolamento, definendo tra i criteri di individuazione degli assegnatari il reddito del richiedente (che deve essere inferiore ai 15.000 euro annui lordi), la maggior anzianità, il criterio della rotazione tra beneficiari, sottolinea l'intento dell'ente di utilizzare tale misura anche come forma di sostegno al reddito. Sul tema cfr. meglio *infra* Parte III Cap. 12.

¹⁷⁷⁴ Cfr. la definizione di OGM su wikipedia.it: "Con il termine Organismo Geneticamente Modificato (OGM) si intendono soltanto gli organismi in cui parte del genoma sia stato modificato tramite le moderne tecniche di ingegneria genetica. Non sono considerati "organismi geneticamente modificati" tutti quegli organismi il cui patrimonio genetico viene modificato a seguito di processi spontanei (modificazioni e trasferimenti di materiale genetico avvengono infatti in natura in molteplici occasioni e tali processi sono all'origine della diversità della vita sulla terra), o indotti dall'uomo tramite altre tecniche che non sono incluse nella definizione data dalla normativa di riferimento (ad esempio con radiazioni ionizzanti o mutageni chimici)".

¹⁷⁷⁵ Cfr. *supra* cap. 9 par. 1.2.

Esaminando il diritto al cibo adeguato alla luce dell'art. 42 Cost., si può osservare sin da subito che tale disposizione, da un lato, consente a tutti di poter divenire proprietari, sia di derrate alimentari che di beni, come la terra, che consentono un accesso diretto al cibo. La norma inoltre esplicita i limiti che tale proprietà può incontrare e di cui occorre tener conto¹⁷⁷⁶. La proprietà può avere ad oggetto sia il cibo, inteso come bene materiale, che i diritti immateriali, come quelli intellettuali¹⁷⁷⁷. In quest'ambito, una delle questioni più dibattute attualmente in materia è proprio quella dei "brevetti" industriali che hanno ad oggetto le sementi. Il problema posto dalla proprietà intellettuale sui semi OGM, piante geneticamente modificate, al di là degli aspetti ambientali o salutistici¹⁷⁷⁸, sono anche di natura proprietaria: tali semi sono infatti coperti da brevetto per cui l'agricoltore che vuole piantare semi OGM deve cedere alla multinazionale che li produce il diritto a trattenere una parte del raccolto per la riproduzione dei semi (contrariamente agli usi in materia, in base ai quali i semi sono naturalmente tratti dalle piante); la conseguenza è che l'agricoltore è obbligato ad acquistare tutti gli anni delle nuove sementi dal titolare della privativa. Il problema degli OGM inoltre non coinvolge solo gli agricoltori che hanno accettato per via contrattuale i limiti a una facoltà ancestrale di chi coltiva la terra, ovvero il diritto sulle sementi, ma anche chi tale contratto non ha concluso, ed è semplicemente un confinante di chi fa uso di semi geneticamente modificati. Il problema maggiore degli OGM infatti, a prescindere dal dibattito sulla loro nocività, è la contaminazione: vi è molto più di una concreta possibilità che la manipolazione del *pool* genetico degli organismi comporti conseguenze imprevedute nella loro interazione con le altre specie viventi¹⁷⁷⁹. In tal senso il diritto al cibo degli agricoltori, che tradizionalmente traggono le sementi in modo naturale, si scontra con la privativa industriale sulle sementi di queste grandi multinazionali. Tale problema si sta proponendo solo oggi, con l'avvento delle biotecnologie, l'apertura dello strumento brevettuale alla materia biologica e l'arrivo sul mercato delle piante geneticamente modificate; tali fattori, infatti, hanno modificato il quadro giuridico internazionale codificato dopo la seconda guerra mondiale nel cui ambito la Convenzione UPOV¹⁷⁸⁰ disciplinava i cosiddetti *Plant Breeders Rights* (PBR) che prevedevano due importanti eccezioni al diritto di privativa industriale dell'innovatore: l'esenzione per la ricerca e il privilegio dell'agricoltore. «In sintesi, il monopolio detenuto dall'innovatore non doveva intaccare il diritto degli agricoltori di riprodurre in azienda le sementi. Era un contratto sociale non scritto che le stesse ditte sementiere riconoscevano»¹⁷⁸¹. Ora che questo contratto sociale è stato in qualche modo disatteso, occorre

¹⁷⁷⁶ Tale disposizione, infatti, costituendo anche la base giuridica della regolamentazione urbanistica, al cui interno peculiare rilievo assumono gli atti pianificatori, incide anche sulla destinazione del bene e sulla sua conformazione (si pensi all'incidenza conformativa sulla proprietà di un piano urbanistico, o sua variante, che definisce un suolo a vocazione agricola piuttosto che abitativa o industriale).

¹⁷⁷⁷ Sul diritto di brevetto cfr. A. GRAZIANI, G. MINERVINI, U. BELVISIO, V. SANTORO, *Manuale di diritto commerciale*, cit. pp. 151-161.

¹⁷⁷⁸ Cfr. *supra* Introduzione par. 1 e cap. 9 par. 1.2.3.

¹⁷⁷⁹ In particolare, sussiste il rischio che le piante geneticamente modificate si comportino come specie invasive, specie cioè che si inseriscono nell'ecosistema a danno di altre specie e varietà con evidenti impatti sulla biodiversità; inoltre vi è un alto tasso di probabilità che le caratteristiche genetiche introdotte nelle varietà commerciali vengano poi trasferite, attraverso l'impollinazione incrociata (fenomeno che avviene normalmente in natura), dalle piante geneticamente modificate a specie affini coltivate nelle vicinanze. La ragione di questa contaminazione sta nella particolare composizione di queste sementi OGM che è prevalente rispetto alle specie autoctone che risultano recessive. Questo è quanto accaduto in alcuni Paesi africani del Sahel, che avevano vietato con legge l'uso di sementi OGM. A fronte di questi divieti, la principale multinazionale produttrice di semi OGM, ha "donato" tali semi ai Paesi confinanti con quelli che li avevano vietati, con il risultato che tali semi, per il processo impollinazione, si sono progressivamente diffusi anche in molte zone di confine del Paese che ne aveva proibito l'uso.

¹⁷⁸⁰ L'UPOV è l'Unione Internazionale per la Protezione delle Nuove Varietà Vegetali nata a seguito di una Convenzione, sottoscritta a Parigi nel 1961 e aggiornata a Ginevra nel 1991. Attualmente fanno parte dell'UPOV circa 60 Paesi, compresa l'Italia. L'UPOV ha sede a Ginevra, presso l'OMPI (Organizzazione Mondiale per la Proprietà Intellettuale). Così su www.uibm.gov.it

¹⁷⁸¹ Cfr. sul punto AA.VV., *Knowledge, Health and Food for All. Sviluppo senza brevetti*", cit., p.6.

capire come vanno equilibrati i due interessi che, alla luce dell'art. 42 Cost., sono protetti entrambi, poichè si tratta di due regimi proprietari diversi: la proprietà intellettuale sui semi OGM e la proprietà sulle piante che riproducono i semi (e quindi sui semi stessi). Il problema è stato esaminato dalla normativa e della giurisprudenza italiana non tanto sotto il punto di vista dell'assetto proprietario, ma prevalentemente dal punto di vista del diritto alla salute e dell'ambiente¹⁷⁸². Probabilmente l'unico aspetto che può interessare il regime proprietario risiede in quelle disposizioni normative che prevedono la coesistenza di produzione OGM e non OGM, un'adeguata informazione delle caratteristiche del prodotto negli OGM, e la conseguente possibilità di scelta per il consumatore degli uni o degli altri prodotti¹⁷⁸³.

L'art. 42, tuttavia, sembra avere in sé gli elementi che consentono di tutelare gli interessi dei piccoli agricoltori rispetto agli interessi di privativa industriale dei produttori di semi OGM, in cui la proprietà industriale su tale sementi si scontra con la "funzione sociale dell'accesso al cibo". A tal fine ci sembra illuminante la tesi di quella dottrina che ha operato un distinguo nella classificazione del bene-alimento, qualificando il bene «cibo necessario all'alimentazione di base» (definito come oggetto, insieme all'acqua, di quei corollari del diritto alla vita che sono il diritto alla sussistenza e all'alimentazione) come «bene patrimoniale»¹⁷⁸⁴, nella misura in cui eccede per ciascuno le capacità di accesso al minimo vitale, e come «bene sociale»¹⁷⁸⁵ nella misura sottostante, e cioè quella necessaria a soddisfare il diritto fondamentale alla sussistenza¹⁷⁸⁶. Qualificando in tal modo il bene che costituisce il substrato materiale del "diritto al cibo adeguato", tale dottrina arriva a qualificare il medesimo come diritto fondamentale, nella misura sottostante al minimo vitale e necessaria a garantire il diritto alla sussistenza, e come diritto patrimoniale nella misura ulteriore, ovvero nella misura in cui tali beni eccedono le capacità economiche individuali di accesso al minimo vitale.

¹⁷⁸² Su questi aspetti cfr. *supra* par. 1.2.3.

¹⁷⁸³ Sulla base della normativa europea, il D.L. n.279/2004, convertito nella legge n.5/2005, ha introdotto due principi fondamentali: 1) quello della coesistenza della colture tramite la separazione delle filiere, prevedendosi a tal fine dei piani di coesistenza da adottarsi con decreto ministeriale di intesa con le Regioni e le Province Autonome; 2) quello della libertà di scelta del consumatore circa il tipo di prodotto da usare (biologico, convenzionale o transgenico). Tali contaminazioni provocherebbero, al di là degli eventuali danni ambientali, ingenti danni economici per quei produttori non-OGM atteso che, nel caso i loro prodotti contaminati presentassero quantità significative di OGM nel raccolto, non potrebbero più certificarsi come prodotti non-OGM. Per affrontare questa criticità la Commissione Europea ha emanato la Raccomandazione 556/2003 e la Racc. 200/01 del 2010, in cui vengono definite le linee guida per tracciare, su base nazionale e regionale, i criteri base per garantire la coesistenza.

¹⁷⁸⁴ Per *bene patrimoniale* Ferrajoli intende qualunque bene oggetto di un diritto patrimoniale (*Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. I. Teoria del diritto* cit., p. 776). Essi si distinguono in beni pubblici (demanio) e in beni privati (merci) Cfr. L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. I. Teoria del diritto* cit., p. 782-783. Il diritto patrimoniale è *qualunque diritto disponibile soggettivo singolare*. Cfr. L. FERRAJOLI *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. I. Teoria del diritto* cit., p. 759-776.

¹⁷⁸⁵ *Bene sociale* è, insieme ai beni personalissimi e ai beni comuni, un *bene fondamentale* ovvero un qualunque bene oggetto di un diritto fondamentale primario (L. FERRAJOLI *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. I. Teoria del diritto* cit., p. 776). Per diritto fondamentale si intende tutti *quei diritti di cui tutti sono titolari in quanto persone naturali o in quanto cittadini, oppure, ove si tratti di diritti potestativi, in quanto capaci di agire o in quanto cittadini capaci di agire*. Cfr. L. FERRAJOLI *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. I. Teoria del diritto* cit., p. 723-731. In particolare i beni sociali sono *qualunque bene fondamentale che sia oggetto di diritti sociali*. Cfr. L. FERRAJOLI *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. I. Teoria del diritto* cit., I p.778; Per diritti sociali si intende *I diritti fondamentali positivi* che consistono in aspettative positive a prestazioni come la salute l'istruzione, la sussistenza, l'occupazione e simili (L. L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. I. Teoria del diritto* cit., pp. 742-752).

¹⁷⁸⁶ L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. II. Teoria della democrazia*, cit 599. Per un approfondimento sulla distinzione che l'autore individua tra beni fondamentali (tra cui rientrano oltre i beni personalissimi, anche quelli comuni e quelli sociali) e beni patrimoniali cfr. *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. I. Teoria del diritto* cit., pp. 776-782; cfr. *ibidem*, pp. 767-772 sulla distinzione tra diritti civili fondamentali e diritti patrimoniali.

Alla luce di questa interpretazione, si potrebbe osservare che nel bilanciamento tra il diritto di coloro che hanno una privativa industriale sulle sementi e il diritto al cibo di quanti coltivano per garantirsi il diritto alla sussistenza, stante la *fondamentalità* di quest'ultimo diritto e la natura di diritto patrimoniale alla proprietà intellettuale dei detentori dei brevetti sui semi, sembra verosimile che sia quest'ultimo diritto ad essere recessivo. Qualora, invece, il diritto al cibo adeguato del coltivatore costituisca un diritto patrimoniale, nel caso in cui i beni-sementi siano in misura eccedente la capacità di accesso al minimo vitale, allora tale diritto andrà di volta in volta bilanciato, con quello patrimoniale, omologo, del proprietario della privativa industriale sulle sementi. Nel bilanciamento possono essere svolte considerazioni ulteriori concernenti altri diritti costituzionali, per cui se sul piatto della bilancia sono messi anche diritti come quello alla salute e quello ambientale è evidente che l'ago della bilancia finirà con il pendere da una parte piuttosto che un'altra.

2.3. Diritto al cibo e diritto alla terra (art. 44 Cost.)

L'art. 44 Cost promuove la razionale *valorizzazione del territorio nazionale* al fine di «stabilire equi rapporti sociali»¹⁷⁸⁷; tale norma, esprimendo un *favor* per la piccola e la media proprietà fondiaria, letta in combinato disposto con l'art. 47, che esprime un *favor* per la *proprietà diretta coltivatrice*, sembra costituire il fondamento costituzionale del diritto di ogni persona ad accedere "direttamente" e "in modo regolare, permanente e libero" a un cibo adeguato¹⁷⁸⁸. Tale disposizione, prevedendo la possibilità di limitare l'estensione della proprietà terriera, la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo con la ricostituzione delle unità produttive, costituì la base giuridica della c.d. "riforma fondiaria", la quale ebbe la duplice finalità di ridistribuire più equamente la terra (tramite espropriazione della medesima ai latifondisti e conseguente assegnazione a nullatenenti per renderli piccoli proprietari) e migliorarne al tempo stesso la produttività. La "riforma fondiaria" fu varata con la L. 21 ottobre 1950, n. 841 "Norme per la espropriazione, bonifica, trasformazione ed assegnazione dei terreni ai contadini" e finanziata in parte con i proventi del "Piano Marshall". Secondo alcuni studiosi, è da ritenersi la più importante riforma dell'intero dopoguerra. Altri, per contro, evidenziano che la principale criticità risiedeva nella riduzione notevole della dimensione delle aziende agricole, che toglieva loro di fatto ogni possibilità di trasformarle in veicoli imprenditoriali avanzati¹⁷⁸⁹. Tale esperienza, che ha caratterizzato la storia italiana del dopoguerra, andrebbe forse riletta alla luce degli attuali fenomeni planetari, di chiaro segno contrario, come il *Land-grabbing* (l'acquisizione incontrollata o accaparramento di terre, per lo più nei PVS, da parte di compratori e/o speculatori) o *Ocean-grabbing* (analogo fenomeno di sfruttamento dei mari, dovuto a varie cause come: pratiche di pesca distruttive e non sostenibili, cambiamenti climatici ...) ¹⁷⁹⁰ che oggi minacciano l'accesso al cibo di intere comunità. E anche se è vero che l'accesso alla terra non coincide con il diritto di proprietà su

¹⁷⁸⁷ In luogo della espressione costituzionale "razionale sfruttamento del suolo", si preferisce utilizzare in questa sede l'espressione "razionale valorizzazione del territorio nazionale", già utilizzata nel testo dell'articolo approvato dalla III Sottocommissione della Commissione per la Costituzione su proposta dell'on. Taviani, perché meglio esprime una serie di valori di rilievo costituzionale (così F. ANGELINI, *Art. 44*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, I, Torino, Utet giuridica, 2006, p. 914). Alla luce del diritto internazionale, infatti, tale disposizione letta alla luce dell'art. 9, 32 e 117.2. lett. s) fornisce copertura costituzionale a quelle politiche agricole e di governo del territorio volte a promuovere uno sviluppo sostenibile (uno sviluppo che sia in grado cioè di soddisfare i bisogni della generazione presente senza compromettere quelli della generazione futura) sotto il profilo ambientale, economico e sociale. Per una sintesi di questi aspetti cfr. M. GIAMPIERETTI, *Art. 44* in S. BARTOLE - R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione* cit. pp. 447-462 in particolare p. 459.

¹⁷⁸⁸ Tale disposizione in tal senso fa da *pendent* alle norme che individuano nel diritto al lavoro e a un'equa retribuzione, una forma di garanzia dell'accesso indiretto al cibo (cioè per il "tramite di acquisti monetari"). Cfr. *supra* par. 1.

¹⁷⁸⁹ Cfr. sul punto, F. ANGELINI, *Art. 44* in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *op.cit.*, pp. 907-909.

¹⁷⁹⁰ Su questi fenomeni cfr. Introduzione par. 1

di questa (si pensi all'esperienza degli orti urbani in cui l'ortolano vi accedo tramite lo strumento della concessione), è anche vero che il diritto di proprietà ne consente l'accesso (si pensi al proprietario coltivatore diretto) mentre essere esclusi dalla proprietà può comportarne l'esclusione anche dall'accesso alla terra medesima, come sta avvenendo in vasti territori africani.

La dottrina nazionale o internazionale risponde in modo diverso a questi fenomeni: si va dalla proposta del riconoscimento dei titoli, ovvero dei diritti per accedere all'uso della terra¹⁷⁹¹, alla tesi del riconoscimento ai piccoli coltivatori del diritto sulla proprietà di sementi¹⁷⁹², fino alla teoria sui beni comuni¹⁷⁹³.

2.4. Diritto al cibo e cooperazione sociale (art. 45 Cost.)

«La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata»¹⁷⁹⁴. Tale disposizione costituzionale esprime un *favor* per la cooperazione, che, nell'ambito delle persone giuridiche, si caratterizza per la maggior rilevanza dell'elemento personale a fronte di una minor rilevanza dell'elemento patrimoniale e costituisce una singolare forma di attività economica. A differenza della libertà di iniziativa economica, di cui all'art. 41 Cost., la quale può essere limitata a fini sociali, l'attività cooperativa è invece riconosciuta, promossa e favorita¹⁷⁹⁵. Tale formula incentivante è collegata alla presunzione di socialità insita nel metodo cooperativo; socialità che invece nell'attività economica *tout court* va di volta in volta individuata o ricavata¹⁷⁹⁶. Tale disposizione lascia intendere che sussiste una differenza di rilevanza costituzionale tra le attività economiche collegate al cibo (produzione, distribuzione, somministrazione e vendita): tra quelle esercitate in forma societaria e quelle esercitate in forma cooperativa, sussistendo un chiaro *favor* costituzionale a favore delle seconde. Tra una società commerciale che produce pasta o sughi e una società cooperativa che produce gli stessi alimenti sussiste una presunzione di socialità a favore della seconda. In tal senso si può affermare che sussiste una differente graduazione delle tutele. Tale disposizione è di assoluto rilievo nel contesto alimentare, perché aiuta a distinguere in via immediata, sin dalla semplice struttura giuridica dell'impresa alimentare stessa, quali sono le imprese che godono di una peculiare tutela costituzionale. Il presupposto di socialità delle imprese cooperative del cibo è infatti riscontrabile nella tipologia di quelle attive nel settore del *food*: le forme associate di esercizio dell'impresa dei detenuti, per esempio, hanno natura cooperativa¹⁷⁹⁷; stessa cosa dicasi per le realtà che, gestendo i

¹⁷⁹¹ In tal senso A. SEN, *Risorse, Valori e sviluppo*, cit., pp. 177-188.

¹⁷⁹² Sulla battaglia per la proprietà delle sementi contro le private industriali cfr. l'impegno di Carlin Petrini e di Slow Food (in particolare cfr. il sito www.terramadre.info).

¹⁷⁹³ Cfr. Mattei *op. cit.* e Rodotà *op. cit.*

¹⁷⁹⁴ Art. 45 Cost.: «La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità. La legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato».

¹⁷⁹⁵ Sulla disciplina delle società cooperative cfr. A. GRAZIANI - G. MINERVINI - U. BELVISIO - V. SANTORO, *Manuale di diritto commerciale*, pp. 357-377.

¹⁷⁹⁶ P. LOTITO - D. NARDELLA, *Art. 45* in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *op.cit.*, pp. 915-931, in particolare pp. 919-920.

¹⁷⁹⁷ Si pensi alla Cooperativa sociale *Pausa caffè* che offre ai detenuti delle Case Circondariali "Lorusso e Cotugno" di Torino e "Rodolfo Morandi" di Saluzzo, percorsi di reinserimento sociale e lavorativo Nella finalità di fornire opportunità di crescita professionale alle persone reclusi, dando vita a percorsi finalizzati al reinserimento sociale, riducendo in tal modo la possibilità di recidive, il progetto svolge tra i lavoratori e all'interno dell'Istituto penitenziario, una funzione di sensibilizzazione verso le problematiche delle relazioni economiche internazionali e delle condizioni di vita delle popolazioni più colpite dagli squilibri economici mondiali. Allo stesso tempo, i detenuti, regolarmente assunti dalla cooperativa, sono impegnati in tutte le fasi della lavorazione dei prodotti alimentari di qualità: dal cioccolato al caffè fino alla birra. Cfr. le attività di tale cooperativa su www.pausacafe.org.

territori confiscati alle mafie, sono dediti a produrre “prodotti giusti”¹⁷⁹⁸. Le cooperative sociali legate al cibo sono numerosissime e delle più diverse tipologie.

2.5. Diritto al cibo tra tutela del risparmio e accesso al credito (art. 47 Cost.). In particolare i casi della finanza etica e della finanza islamica

L'art. 47 Cost. esprime un *favor* per il risparmio che *incoraggia e tutela* in tutte le sue forme¹⁷⁹⁹. Il risparmio è dunque considerato come un bene di dignità costituzionale *ex se*. La dottrina tradizionale ha sempre interpretato il risparmio in senso economico come disciplina delle modalità degli investimenti¹⁸⁰⁰. Il risparmio infatti «non va difeso come valore in quanto tale, ma per la sua funzione strumentale alla distribuzione della proprietà e della ricchezza, nel quadro dei principi espressi dagli articoli della Costituzione». Da questo punto di vista, i risparmi senza destinazione economica – quelli messi nel salvadanaio – esulano dall'ambito applicativo dell'art. 47 Cost.¹⁸⁰¹. Tali tesi risultano parzialmente lontane dall'evoluzione dai modelli dell'economia classica mentre si avvicinano molto alle nuove forme di economia, come *l'economia civile*¹⁸⁰² o *l'economia della decrescita*¹⁸⁰³. Economie che molto spesso hanno una lettura peculiare della risorsa cibo e del modo in cui questa va prodotta (o coprodotta), distribuita e somministrata. Per queste nuove economie, ad esempio, il valore del risparmio, inteso come non-consumo, non-crescita non ha valenza statica o non economica. Se si considera, inoltre, quanto incidono gli sprechi alimentari non solo sulle diseguaglianze ma anche sulla spesa, pubblica e privata, si può dedurre la non staticità e l'economicità del “risparmio alimentare”. Si pensi al caso italiano: oltre all'assurdità di sprecare risorse alimentari in un momento in cui il numero di italiani che soffre la fame ha raggiunto livelli che non si registravano dal secondo dopoguerra, va considerato anche il costo economico di questo sperpero: i dati parlano di circa 8.7 miliardi di euro l'anno¹⁸⁰⁴. In questo senso il risparmio di alimenti inteso come lotta allo spreco, non costituirebbe “risparmio fine a se stesso”, ma risparmio *strumentale alla distribuzione della proprietà e della ricchezza, nel quadro dei principi espressi dagli articoli della Costituzione*, in particolare quelli fin qui analizzati e sintetizzabili nei principi di solidarietà alimentare di cui all'art. 2 e 3.2 Cost. e, in quanto tali, coerenti con lo spirito della norma qui in esame.

L'art. 47 afferma anche che la «Repubblica disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito», specificando, al co. II, le attività ritenute particolarmente meritevoli di investimento e incentivazione a fini sociali. La dottrina ritiene che tale elencazione non è stata tanto finalizzata a fornire una lista di attività economiche, quanto a evidenziare il *favor* costituzionale per attività che

¹⁷⁹⁸ *Libera terra* è un consorzio, ONLUS, che raggruppa cooperative sociali di Libera Terra. Tali cooperative gestiscono i terreni agricoli confiscati ai mafiosi sulla base della legge e organizzano la produzione di cibo “giusto”. Cfr. l'elenco delle botteghe sul sito <http://liberaterra.it>.

¹⁷⁹⁹ Art. 47 Cost.: «La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese».

¹⁸⁰⁰ Per una sintesi di queste teorie cfr. S. BARONCELLI, *Art. 47* in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *op.cit.*, pp. 945-957.

¹⁸⁰¹ Così S. BARONCELLI, *Art. 47 op.cit.* p. 950. L'autore sintetizza in queste parole le tesi di Merusi, Ortino e Spagnuolo Vigorita.

¹⁸⁰² La “nuova economia” è rappresentata da tutte quelle esperienze che cercano di coniugare l'economia, la finanza e il fare impresa con la dimensione comunitaria, la relazione, la legalità, la reciprocità, l'evoluzione, l'etica, superando la dicotomia tra un approccio profit e uno non profit, tra gratuità e attività professionale, tra valore economico e valore sociale. Essa si fonda sul pensiero dell'economista Antonio genovesi ed ha numerose diramazioni, tra cui quell'a dell'economia civile. Cfr. su questa L. BRUNO - S. ZAMAGNI, *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica* cit.

¹⁸⁰³ Sulla decrescita hanno aperto la riflessione S. LATOUCHE, *Breve trattato sulla decrescita serena*, Torino, Bollati – Boringhieri 2008 e, in Italia, con caratteristiche diverse, M. PALLANTE, *La decrescita felice. La qualità della vita non dipende dal PIL*, Roma, Editori riuniti, 2011.

¹⁸⁰⁴ Rapporto 2013 dell'Osservatorio *Waste Watcher*.

valorizzano il lavoro a scapito della rendita e favorevole a beni che hanno un valore economico-sociale¹⁸⁰⁵. Questa disposizione, pertanto, proteggerebbe tutte le forme di credito che investono in beni con valenza sociale piuttosto che speculativa.

Ne consegue che la Costituzione esprimerebbe un *favor* per un sistema creditizio che, anziché investire nelle speculazioni sui prezzi alimentari, decide di investire sul cibo inteso quale bene sociale.

Si pensi al sistema creditizio delle banche etiche che, riconoscendo il diritto al credito come diritto umano, persegue l'obiettivo di «gestire le risorse finanziarie di famiglie, donne, uomini, organizzazioni, società di ogni tipo ed enti, orientando i loro risparmi e disponibilità verso la realizzazione del bene comune della collettività»¹⁸⁰⁶. Sulla base di questo intento, il sistema delle banche etiche ha potuto sostenere il diritto di accedere al cibo adeguato nel senso indicato in questa ricerca in molti modi: con l'istituzione di appositi conti correnti per i GAS pensato per facilitare la relazione economica con i fornitori, o con l'istituzione di un fondo di solidarietà a supporto del circuito economico equo e solidale¹⁸⁰⁷.

Un'altra esperienza finanziaria del tutto peculiare, che sembra poter trovare tutela in questa disposizione costituzionale, è rappresentata dalla *finanza islamica*¹⁸⁰⁸. Questa, considerando il danaro come mezzo e non come fine, richiede che l'attività imprenditoriale abbia sempre due obiettivi: «uno di natura economica, che mira alla conservazione del capitale e alla massimizzazione dei guadagni, e uno di natura religiosa, che consiste nel rispetto dei precetti e degli standard comportamentali indicati dalla Shari'ah. Da questi generalissimi principi derivano i quattro fondamentali corollari che sovrintendono alla regolazione di qualsiasi attività economica: a) il divieto del *ribà* (interesse) e il principio della condivisione del rischio e del rendimento (*profit and loss sharing*); b) il divieto di speculare (*maysir*) e di introdurre elementi di incertezza nei contratti (*ghàrar*); c) la proibizione dell'uso, commercio o investimento in beni o attività proibite (*haram*); d) la *zakàh* e la distribuzione 'equa' della ricchezza»¹⁸⁰⁹. La rispondenza di questi principi a quelli costituzionali di risparmio, promozione di un credito orientato a fini economici e sociali e ai principi solidarietà e rispetto di dignità della persona appare fin troppo evidente. In questa sede ci si limiterà ad evidenziare gli aspetti di finanza islamica che intersecano il cibo. Il divieto di speculare, ad esempio, impedisce all'investitore islamico di finanziare titoli che in qualche modo provochino una speculazione finanziaria sul bene cibo¹⁸¹⁰. La proibizione di usare, commerciare o investire in attività proibite impedisce di finanziare l'industria alimentare di alimenti vietati, come l'alcool o le carni impure¹⁸¹¹.

¹⁸⁰⁵ Così S. BARONCELLI, *Art. 47 op.cit.* p. 950.

¹⁸⁰⁶ Cfr. art. 5 *Statuto Banca etica* in www.bancaetica.it.

¹⁸⁰⁷ Cfr. il bilancio sociale e il sito di Banca etica www.bancaetica.it.

¹⁸⁰⁸ Cfr. S. ALVARO, *La finanza islamica nel contesto giuridico ed economico italiano*, in Consob, *Quaderni giuridici – 6/2014*, pp. 6-7 anche in www.tief2014.org: «Nell'Islam i precetti contenuti nella Legge di Dio, la Shari'ah, non hanno una valenza limitata alla sola sfera privata, ossia al rapporto intimo tra uomo e Dio, ma costituiscono principi validi e cogenti per ogni settore della vita della comunità dei credenti (l'Umma). Il fedele musulmano è tenuto ad osservare tali precetti anche nella sfera pubblica, sociale, giuridica ed economica. E' per questa ragione che l'economia e la finanza islamica vengono intese, in prima approssimazione, come quell'insieme di pratiche, transazioni e contratti che sono conformi ai dettami della Shari'ah, ossia alla Legge di Dio».

¹⁸⁰⁹ S. ALVARO, *La finanza islamica nel contesto giuridico ed economico italiano* cit., pp. 9-10.

¹⁸¹⁰ Questo significa che banche o finanziarie del circuito della finanza islamica non potrebbero speculare sui beni o *commodities* alimentari i cui prezzi, come noto, dal 2008, sono cominciati a crescere. A seguito delle speculazioni sul mercato delle materie prime alimentari, che hanno causato un rialzo artificiale nei prezzi del cibo e carestie nei paesi più poveri del mondo, molte ONG e hanno intensificato le loro campagne per chiedere una limitazione o il divieto della speculazione sulle materie prime alimentari.

¹⁸¹¹ Cfr. S. ALVARO, *La finanza islamica nel contesto giuridico ed economico italiano*, p. 13: «La Shari'ah e l'interpretazione che ne è seguita vietano lo svolgimento di attività concernenti l'uso, il commercio o l'investimento (diretto o indiretto) dei seguenti beni ed attività: bevande alcoliche (è vietata sia la produzione che la vendita); carne di

Accanto a questi due limiti della finanza islamica si affianca un dovere di solidarietà finanziaria, la *zakàh*, che rappresenta una vera e propria tassa, oltre che un dovere morale¹⁸¹². Spesso la finanza *halal* è guardata con pregiudizio. Ma è stato affermato, in rapporto al cibo *halal*: se questo, in circolazione nei 1400 anni di storia dell'Islam e oggi disponibile ovunque, compresi i paesi non islamici, non ha mai segnato la fine del cibo non *halal* e l'inizio della dominazione mondiale gastronomica da parte dell'Islam, «allo stesso modo, la finanza *halal* non dovrebbe mai essere vista come una minaccia»¹⁸¹³.

3. Il diritto al cibo adeguato nei principi della Parte II della Costituzione

Come noto, i principi fondamentali non sono concentrati solo nella Parte I della Costituzione ma permeano l'intero testo costituzionale. In questa sede si intende esaminare due principi della Parte II Cost. che incidono sulle diverse dimensioni del diritto al cibo descritte finora; si tratta del principio di sana gestione delle risorse pubbliche e il principio di buon andamento amministrativo. I principi attinenti l'autonomia e il decentramento saranno invece oggetto di specifica trattazione nella Parte III di questa tesi.

3.1. Il diritto al cibo adeguato tra limiti di equilibrio finanziario e sana gestione delle risorse pubbliche

Come già si è evidenziato, vi sono numerose dimensioni del diritto al cibo adeguato ascrivibili a diritti sociali¹⁸¹⁴ ed economici¹⁸¹⁵, oltre che alle libertà¹⁸¹⁶ e ai diritti politici¹⁸¹⁷. Rispetto a questi profili diventa rilevante inquadrare le conseguenze di natura economico-finanziaria che possono avere un impatto sulle finanze pubbliche, ogni qual volta i pubblici poteri attivano misure tese a rendere effettivo tale diritto. Usualmente si ritiene che solo i diritti sociali comportino costi per la pubblica amministrazione¹⁸¹⁸, in realtà neanche diritti civili e politici sono privi di costi pubblici: si pensi a quelli per attuare un referendum (come quello sull'acqua già ricordato), o ai costi che sostiene l'amministrazione penitenziaria per garantire il diritto al cibo dei detenuti: non si può dire che questi siano inferiori ai costi pubblici per garantire la ristorazione scolastica o per garantire, tramite le politiche sociali, la sussistenza alimentare dei più vulnerabili. Sono costi richiedono scelte politiche o l'esercizio della discrezionalità amministrativa.

maiale (sono vietati l'allevamento, la lavorazione, la vendita e la produzione di generi alimentari a base di carne di suino); armi; tabacco; pornografia; scommesse; casinò; night club; TV via cavo».

¹⁸¹² «La *zakàh* rappresenta, oltre che un dovere morale, una tassa religiosa destinata ai poveri (paragonabile alla nostra imposta sul reddito) cui sono tenuti tutti i musulmani adulti (uomini e donne, purché capaci di intendere e di volere) e le perso ne giuridiche. La base imponibile cui applicare l'imposta è rappresentata dai beni di cui si è proprietari da più di un anno, non sfruttati a fini produttivi e la cui consistenza sia superiore a un determinato ammontare (*nisàb*) variabile a seconda del bene. Gli studiosi ritengono che, negli Stati islamici moderni, debbano concorrere a costituire la base imponibile anche la produzione ottenuta da impianti industriali, le ricchezze finanziarie (monetaria ed azionaria), gli utili di impresa». S. ALVARO, *La finanza islamica nel contesto giuridico ed economico italiano*, p. 12-13.

¹⁸¹³ Zaid Ibrahim & Co, *La Finanza Islamica Demistificata. Correggere gli equivoci e avanzare proposte valoriali*, p. 23.

¹⁸¹⁴ Cfr. *supra* questo capitolo par. 1.

¹⁸¹⁵ Cfr. *supra* questo capitolo par. 2.

¹⁸¹⁶ Cfr. *supra* cap. 8 par. 5.

¹⁸¹⁷ Cfr. *supra* cap. 8 par. 4.1.

¹⁸¹⁸ Tale constatazione consegue allo specifico oggetto delle norme costituzionali che li istituiscono il quale non è una regolamentazione dei rapporti intersoggettivi tra consociati, né una regolamentazione dell'allocazione di specifici beni sociali esistenti ma «piuttosto una regolamentazione dell'attività produttiva pubblica e privata (...) che implica un margine di discrezionalità da non poter essere effettuata, almeno nei suoi aspetti di fondo, che dal legislatore e quindi dalla pubblica amministrazione». Così A. GIORGIS, *Diritti sociali cit.*, p. 1910.

Per comprendere dunque in che modo queste scelte andrebbero fatte, occorrerebbe conoscere qual è la spesa pubblica già effettuata per tutelare le diverse dimensioni di diritto al cibo adeguato; questo costituirebbe il primo passo per verificare in che modo il diritto al cibo è o andrebbe condizionato dai principi di equilibrio finanziario e sana gestione delle risorse pubbliche.

I servizi pubblici e le misure previste dallo stato sociale disegnato dal Costituente, inclusi quelli che interessano la protezione del diritto al cibo, richiedono l'uso di risorse finanziarie ingenti che la Repubblica si procura principalmente attraverso tributi. La disciplina delle entrate e della spesa pubblica trovano un fondamento costituzionale: le prime sono disciplinate principalmente dall'art. 53 Cost., che stabilisce il principio di proporzionalità dell'imposizione fiscale, e dall'art. 23, che introduce una riserva di legge per qualunque imposizione patrimoniale, oltre che personale. I principi costituzionali in materia di spesa sono rinvenibili negli artt. 81, 119.5 e 97 Cost., tra i quali l'art. 81 Cost.¹⁸¹⁹, in particolare, che definisce i principi fondamentali in materia di bilancio¹⁸²⁰. La dottrina in realtà ha evidenziato che un insieme di fattori, tra cui il sistema procedurale dell'approvazione di tale legge (disciplinato dalla legge e dai regolamenti parlamentari) tende a ridurre il ruolo del Parlamento sia sul piano dell'indirizzo che del controllo, lasciando la politica di bilancio, che condiziona poi tutte le altre politiche, nella disponibilità del Governo, in particolare del Ministro dell'Economia e finanza¹⁸²¹. Il ruolo del Parlamento italiano risulta ulteriormente limitato da quelle "limitazioni di sovranità finanziaria" che l'Italia ha liberamente accettato, ex art. 11 Cost., ratificando i diversi Trattati che definiscono l'organizzazione europea e che dalla moneta unica in avanti hanno circoscritto sempre più la sovranità finanziaria del Paese. Così come la "sovranità alimentare" dello Stato risulta limitata dalla disciplina europea in materia di alimenti, anche la "sovranità finanziaria alimentare" segue le stesse sorti.

Non si ritiene opportuno, in questa sede, entrare a descrivere l'odierna disciplina del bilancio dello Stato italiano, che risulta oggi radicalmente mutata a seguito del rafforzamento del processo di convergenza delle politiche economiche e finanziarie europee¹⁸²². Ma è in questa cornice che vanno

¹⁸¹⁹ Art. 81 Cost.: «Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».

¹⁸²⁰ La legge di stabilità costituisce uno dei momenti più delicati del rapporto istituzionale Parlamento-Governo poiché che rappresenta il cuore della funzione di indirizzo politico e controllo parlamentare sull'attività dell'esecutivo. Nel tradizionale quadro delle dinamiche istituzionali, la vicenda del bilancio dovrebbe essere caratterizzata da dinamiche per cui il Parlamento, organo che rappresenta la sovranità popolare, autorizza il governo, organo tenuto ad attuare l'indirizzo politico, a gestire su base annuale l'ordinamento finanziario. In tal senso il voto sul bilancio rappresenta in ogni sistema democratico uno dei momenti più importanti di verifica del rapporto fiduciario Parlamento-Governo. Su questi aspetti cfr. D. GIROTTO, *Art. 81*, in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione* cit. pp. 734-744 in particolare p. 734.

¹⁸²¹ In tal senso R. BIN - G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 253.

¹⁸²² La L. 114/2012 di Ratifica ed esecuzione del *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria* (il c.d. *Fiscal Compact*) rappresenta l'adesione italiana al sistema europeo che sottopone a vigilanza preventiva la finanza degli Stati e con il quale si mira a rafforzare il governo finanziario europeo, potenziando la disciplina di bilancio. Nonostante il controllo sul disavanzo e sul debito è obiettivo che l'Unione Europea persegue da almeno una ventennio, i principi europei in materia di conti pubblici (esplicitati dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea entrato in vigore nella sua versione consolidata nel 2009, in particolare con l'art. 126.1 TFUE e l'art. art. 121 TFUE) è stato solo dopo la crisi con la "Strategia 2020" (approvata con Comunicazione della Commissione COM (2010) 2020 del 3.3.2010) consistente nell'adozione di misure per la crescita, è stato possibile elaborare un piano di riforma finanziaria. Piano articolato in una serie di misure e meccanismi quali: il MES

inquadrati i principi sul bilancio dello Stato italiano disciplinato, in particolare, dall'art. 81, così come modificato dalla L.Cost. 1/2012¹⁸²³. Congiuntamente a questa norma, la L.C. 1/2012 modifica alcuni capisaldi del c.d. federalismo fiscale¹⁸²⁴. La legge costituzionale inoltre, modificando anche l'art. 97 Cost.¹⁸²⁵, coinvolge anche gli enti pubblici a concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Le modifiche introdotte con la L.C.1/2012 possono essere considerate un indicatore del fatto che la generale tendenza alla progressiva riforma in senso federale dello Stato, avviata dalla leggi degli anni '90 e costituzionalizzata con la Riforma del Titolo V della Costituzione ad opera della L. 3/2001, ha recentemente subito un' inversione di rotta, che sembra fondarsi sulla esigenza di riconsegnare allo Stato fette di "sovranità finanziaria" sia per meglio governare la crisi e la recessione, sia per governare in modo unitario una materia definita prevalentemente in sede europea¹⁸²⁶.

(Meccanismo europeo di stabilità, recepito con L.116/2012: Ratifica ed esecuzione del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES), con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 febbraio); il Six Pack, ovvero le sei misure proposte dal Consiglio nel settembre 2011 sui temi del bilancio, lotta ai deficit eccessivi e regole di bilancio; l'Europlus Pact, Patto aggiuntivo adottato su proposta franco-tedesca nella stesso Consiglio che adottò il Six Pack e consistente in un Patto nel quale gli Stati di area Euro si sono vincolati a un più stretto coordinamento delle politiche economiche al fine di: stimolare la competitività, accrescere l'occupazione, concorrere alla sostenibilità della finanza pubblica, rafforzare l'attività finanziaria; il Semestre europeo, nuovo modello di governo delle politiche economiche è una procedura finalizzata al coordinamento preventivo delle politiche di bilancio degli Stati membri e a conseguire «una convergenza duratura delle prestazioni economiche degli Stati membri», ossia, per usare le parole della risoluzione del Consiglio ECOFIN, «rafforzare la disciplina di bilancio, la stabilità macroeconomica e la crescita, conformemente alla strategia "Europa 2020" per la crescita e l'occupazione».

¹⁸²³ La principale novità della disposizione sta nell'introduzione del principio di "equilibrio tra le entrate e le spese", piuttosto che di "pareggio" del bilancio. Mentre quest'ultimo concetto, mantenuto nel titolo della legge, esprime la posizione di eguaglianza contabile tra entrate e uscite, quello di *equilibrio* può essere diverso a seconda delle fasi di recessione o espansione del ciclo economico. È stato ad esempio osservato che, in linea teorica, il saldo di equilibrio potrebbe non coincidere con il pareggio qualora altri fattori (come lo stato di crescita del Pil o lo stock del debito accumulato) risultassero suscettibili di incidere sulla sostenibilità del medio periodo di tale saldo: nel caso di tasso di crescita sostenuta del PIL e di stock di debito contenuto potrebbe risultare sostenibile nel medio periodo (e quindi in equilibrio) un deficit moderato (ed è su questa base che Maastricht fissava tra il 3 e il 60% del PIL le soglie consentite di deficit pubblico); nel caso di debito elevato e crescita bassa o nulla il pareggio potrebbe non essere sostenibile e rendere invece necessario un avanzo. Un'altra novità da evidenziare è la previsione per cui l'indebitamento è consentito solo in due casi: 1) allo scopo di considerare gli effetti del ciclo economico; 2) per far fronte al verificarsi di eventi eccezionali previa autorizzazione delle Camere. Il nuovo art. 81 introduce due ulteriori elementi: il nuovo IV co. impone al Parlamento non più di limitarsi a indicare i mezzi di copertura delle nuove spese ma a provvedervi direttamente; cessa inoltre di essere applicabile il terzo co. del vecchio art. 81 che impediva al Parlamento di approvare con legge di bilancio nuove entrate e nuove spese.

¹⁸²⁴ In particolare si modifica l'art. 117 Cost., nel quale si riporta alla competenza esclusiva dello Stato la funzione di armonizzazione dei bilanci pubblici; l'art. 119.1 Cost.¹⁸²⁴, che, introducendo anche per le Regioni il principio di equilibrio del bilancio, esplicita la necessità di raccordare i principi dell'autonomia finanziaria delle autonomie all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento europeo. Sul concetto di federalismo fiscale, elaborato in particolare dopo la riforma del Tit. V della Cost., la lettura è davvero ampia anche se non aggiornata alle modifiche del 2012.

¹⁸²⁵ Art. 97.1.: «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

¹⁸²⁶ Tale tendenza risultava peraltro ben esplicitata: dall'art. 2 L. 42/2009 come modificato dall'art. 1 L. 169/2009 in cui si dice che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, è finalizzato non solo ad assicurare, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni ma anche ad «armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dei medesimi enti e i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica»; dall'art. co. 2 lett. f L. 42/2009 che indicando il percorso da seguire per l'armonizzazione dei sistemi contabili ha stabilito i seguenti principi: «adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato; adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite; adozione di un bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema comune; affrancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale ispirati a comuni criteri di contabilizzazione; raccordabilità

Tale il sistema può incidere anche sulle garanzie apposte al diritto al cibo adeguato.

Già nelle fonti internazionali si esplicita che gli Stati sono obbligati a rendere pienamente effettivi i diritti socio-economici al massimo delle risorse disponibili¹⁸²⁷. Il principio solidarista della Costituzione italiana, che richiede di rimuovere gli ostacoli di diverso ordine che ostacolano il pieno sviluppo della persona umana, non prevede un limite costituzionale di natura finanziaria (anzi, un eventuale bilanciamento tra principio di equilibrio finanziario e diritti fondamentali, per quanto di natura sociale, dovrebbe fare pendere la bilancia a favore di questi ultimi), ma è evidente che garantire i diritti sociali al di là delle capacità finanziarie è cosa impossibile. In tal senso la legge di bilancio costituisce, per il legislatore, il limite finanziario entro cui poter predisporre garanzie del diritto al cibo adeguato. Nelle carte internazionali tale limite si intende riferibile ai diritti sociali, per cui dovrebbe riguardare tale dimensione del diritto al cibo e non quella in cui il diritto al cibo si manifesta come libertà (personale, culturale, religiosa, associativa)¹⁸²⁸.

Se nelle fonti internazionali sussiste questa differenza, nella Costituzione, invece, i diritti civili e quelli sociali sembrano essere accomunati e difatti si prevede che è materia di competenza statale quella della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (lett. m) art. 117.3). Le prestazioni alimentari, dunque, su questa base, dovrebbero essere protette, in misura essenziale, non minimale, sia nella loro dimensione civile che sociale¹⁸²⁹. Ma *quid iuris* se per onorare i principi di equilibrio finanziario le risorse non fossero sufficienti per entrambi? Pur essendo evidente che nella c.d. “gerarchia” di beni costituzionalmente tutelati i principi in materia di bilancio sono più deboli rispetto ai diritti fondamentali, è evidente che se i fondi non vi sono, non vi sono!

Ciononostante vi sono delle dimensioni del diritto al cibo adeguato che, non comportando costi diretti per gli apparati pubblici, non dovrebbero poter essere limitati dalla disponibilità delle risorse finanziarie: si pensi al diritto dei cittadini corrispondente all’obbligo imposto agli Stati (tra cui quello italiano) di garantire che i diritti enunciati dal Patto sociale siano «esercitati senza discriminazione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l’opinione politica o qualsiasi altra opinione, l’origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione».

Tuttavia nei servizi pubblici immediatamente a carico dello Stato o degli enti locali tale godimento ugualitario del diritto al cibo adeguato rischia di essere limitato da vincoli di natura finanziaria: si pensi, ad esempio, ai costi per sostenere la fornitura di vitto nei centri di prima accoglienza.

Altro aspetto, invece, è quello relativo ai costi per la fornitura di cibo che siano in qualche modo “scaricabili” sul mercato: in questo caso i vincoli finanziari non dovrebbero costituire giustificazione per l’inosservanza del diritto al cibo. Si pensi, ad esempio, ai capitolati di appalto per la fornitura di cibo in strutture protette (penitenziari, ospedali, ...): in questi casi la spesa

dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi; definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche di cui alla presente legge tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi; definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni ai diversi enti territoriali; al fine di dare attuazione agli articoli 9 e 13, individuazione del termine entro il quale regioni ed enti locali devono comunicare al Governo i propri bilanci preventivi e consuntivi, come approvati, e previsione di sanzioni ai sensi dell’articolo 17, comma 1, lettera e), in caso di mancato rispetto di tale termine».

¹⁸²⁷ Cfr. *supra* Parte Prima, *Introduzione* par. 3.2. e cfr. Art. 2 Patto diritti economici sociali e culturali.

¹⁸²⁸ Su cui cfr. *supra* cap. 8.

¹⁸²⁹ Sulla differenza tra essenziale e minimale cfr. *supra* cap. 8 par. 4.3 nota 297. In questa sede si riportano le osservazioni di C. TRIPODINA, *Il reddito di cittadinanza* cit. p. 213., che, pur nell’ambito di una riflessione riferita al reddito di cittadinanza fa un discorso che sembra più ampio: «è evidente che – pur non essendo sovrapponibili il contenuto minimo essenziale di un diritto e i livelli essenziali delle prestazioni tese a garantirlo – i livelli essenziali delle prestazioni devono garantire almeno quel contenuto»).

resterebbe invariata se, a parità di fondi pubblici stanziati, la pubblica amministrazione procedente inserisse nei capitolati d'appalto "clausole sociali"¹⁸³⁰ nelle quali è richiesto ai fornitori di prevedere l'erogazione di pasti (o l'approvvigionamento di derrate alimentari necessarie a prepararli laddove sia la stessa amministrazione ad organizzare direttamente la preparazione dei pasti) rispettosi delle tradizioni alimentari religiose di mussulmani, ebrei o buddisti o delle scelte culturali di altri beneficiari (si pensi a chi mangia cibo vegetariano o cibo equo e solidale), la spesa resterebbe invariata.

La legge di bilancio, si è detto, limita e orienta il legislatore, sia quello statale che quello regionale¹⁸³¹. L'art. 81 Cost., infatti, si rivolge al legislatore e al governo, mentre l'art. 97 Cost. alle pubbliche amministrazioni e il 119 Cost. alle autonomie locali. Ma si ritiene possa sussistere un siffatto condizionamento anche da parte del giudice costituzionale. Dal punto di vista testuale non sembrerebbe sussistere alcun limite per la Corte costituzionale nell'emanare provvedimenti come le c.d. "sentenze additive di prestazione" che diano origine ad incrementi di spesa (e infatti dette pronunce sono stesso ribattezzate come "sentenze di spesa"), ponendo tuttavia il problema della loro copertura finanziaria¹⁸³². Tali possibili effetti delle sentenze costituzionali hanno portato la dottrina a dividersi sulla loro ammissibilità facendo ritenere che tali pronunce, pur riconoscendo il diritto pregiudicato nella norma dichiarata costituzionalmente illegittima, non possono esigere direttamente la prestazione, lasciando al legislatore, in sede di processo legislativo sul bilancio, le conseguenti scelte operative¹⁸³³. Non è dunque auspicabile che la Corte costituzionale estenda l'accesso al cibo mediante pronunce additive tese, ad esempio, ad ampliare soggetti beneficiari di tale diritto o ampliare prestazione aggiuntive.

Sulla base di queste considerazioni, nasce il problema di tutelare il diritto al cibo in tempi di crisi. Questa constatazione riporta al più ampio dibattito sulla sorte dei diritti fondamentali in tempo di crisi, su cui vi è una articolata letteratura. Non sempre, infatti, i soggetti beneficiari del diritto al cibo, pur partecipando, in modo diversificato, alle spese per essere alimentati¹⁸³⁴, riescono a vedersi garantito il diritto di accesso - quantitativo e qualitativo - al cibo adeguato. A riguardo diversificate e interessanti sono le proposte offerte dalla dottrina¹⁸³⁵ e il bilanciamento operato dalla giurisprudenza¹⁸³⁶. Tra le tante piste di riflessione, ve n'è una di particolare interesse che ha tentato

¹⁸³⁰ Il cui inserimento è ammissibile ai sensi dell'art. 2 TU contratti pubblici, purché a condizioni tali da non ledere il principio di concorrenza. Su queste cfr. *infra* cap. 5.

¹⁸³¹ L'orientamento è consolidato cfr. ad esempio Cort. cost. 359/2007; sul tema cfr. anche *infra* parte III capp. 10 e 11.

¹⁸³² Le sentenze additive di prestazione, che come tutte le sentenze additive riguardano l'incostituzionalità della norma non per quanto essa prescrive ma per quello che essa omette di disporre, si distinguono da quelle additive "di garanzia" relative ad un ampliamento delle garanzie dei relativi diritti, atteso che tali sentenze, intendendo rimuovere una situazione di disegualianza introducendo un'addizione di prestazione, implicano oneri a carico dello stato. In tal senso non necessariamente coincidono con le sentenze additive di principio, che, pur essendo suscettibili di implementazione a seguito di interventi del legislatore, sono solitamente dotate di quegli elementi che consentono ad altri giudici (all'interno di un ampio spettro di possibilità) di dare soluzione alla fattispecie in questione (per una sintesi del dibattito dottrinario in materia cfr. G.P. DOLSO, *Art. 136* in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione* cit. pp. 1189-1205 in particolare p. 1197-1199).

¹⁸³³ Per una sintesi su questo dibattito cfr. D. GIROTTO, *Art. 81*, cit. p. 744.

¹⁸³⁴ Per la questione delle tariffe stabilite in un contesto di ristorazione scolastica cfr. *infra* par. 5.3.; per quel che riguarda l'extravitto cfr. *supra* cap. 8 par. 5.1.

¹⁸³⁵ Ex multis da ultimo cfr. C. SALAZAR, *Relazione al xxviii convegno annuale dell'aic: crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC* 4/2013. Più creativa sembra essere la proposta di E. Rossi sulle potenzialità del c.d. welfare generativo, che teorizza l'istituzione di un corrispettivo (in termini di prestazioni socialmente utili) alle prestazioni sociali erogate a favore dei più vulnerabili. Sul tema cfr. E. ROSSI, *La sostenibilità del welfare al tempo della crisi*, in *Diritto e società* 1/2014, pp. 1-18.

¹⁸³⁶ Cfr. Corte cost. 163/2001 che in una decisione riepiloga l'orientamento in materia: «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa» (sentenza n. 193 del 2007). Ciò in quanto le «norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali sono espressione

di offrire risposte al modo in cui garantire il diritto al cibo in tempi di crisi economica. Tale riflessione, proprio in riferimento alla individuazione del *minimum core* del diritto al cibo in situazioni di crisi economica e finanziaria (nell'ambito di una proposta che a una prima lettura potrebbe sembrare tautologica rispetto agli obblighi astrattamente definiti dalle Carte internazionali), evidenzia che, anche se in tempo di crisi è irragionevole chiedere agli Stati di mantenere gli stessi livelli dei diritti economici e sociali, gli Stati hanno tuttavia il dovere di:

- 1) rispettare il principio di ragionevolezza nel bilanciamento tra risorse allocate per la salvaguardia del diritto al cibo dei più vulnerabili e quelle allocate per il riequilibrio dei conti;
- 2) salvaguardare il *minimum core obligations*;
- 3) rispettare il divieto di misure regressive¹⁸³⁷

Queste indicazioni effettuate con riguardo al livello internazionale di tutela sono applicabili anche all'ordinamento italiano. È ad esempio costituzionalmente giustiziabile l'obbligo di "rispettare" il diritto al cibo, ovvero l'obbligo negativo che impone allo Stato di astenersi da comportamenti che ne possono limitare l'esercizio o che comportino misure regressive¹⁸³⁸. Così pure lo è l'obbligo di "proteggere" il diritto al cibo che richiede allo Stato di intervenire laddove i privati non realizzino tale diritto¹⁸³⁹. È l'obbligo di "soddisfare pienamente, rendere effettivo" il diritto al cibo che è più difficilmente conseguibile per via giudiziaria, atteso che è richiesto un comportamento positivo dello Stato teso a facilitare, con azioni positive, l'accesso a un cibo adeguato da parte dei gruppi più vulnerabili¹⁸⁴⁰; quest'ultimo obbligo è quello più difficilmente giustiziabile perché si tratta di un obbligo correlato alle risorse finanziarie di un Paese. L'unica possibile azione degli organi giudiziari potrebbe essere quella già adottata dalle giurisdizioni costituzionali di altri Paesi¹⁸⁴¹, che hanno tutelato questo obbligo in almeno tre modi: 1) innanzitutto attraverso il controllo sulla protezione del nocciolo duro del diritto al cibo adeguato, ovvero la realizzazione del diritto fondamentale di essere liberi dalla fame¹⁸⁴²; 2) attraverso l'attuazione da parte dello Stato delle misure amministrative, da esso stesso già deliberate, tese a dare effetto al diritto all'alimentazione¹⁸⁴³; 3) con il controllo sulla ragionevolezza delle misure varate da leggi che rendono effettivo il diritto al cibo¹⁸⁴⁴.

Tra le varie strade percorribili, e che vadano oltre la logica dell' *out out* (ovvero tagli della spesa pubblica *versus* innalzamento della pressione fiscale), sembra che ve ne sia una che merita di essere ancora esplorata, per lo meno in materia di cibo, e che qui si intende solo menzionare. Ci si riferisce alle potenzialità che la *spending review socio-alimentare* può esercitare per risolvere i

della finalità di coordinamento finanziario (sentenze n. 237 e n. 139 del 2009)», per cui il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenza n. 52 del 2010)».

¹⁸³⁷ Così M. FASCIGLIONE, *La tutela del diritto all'alimentazione in situazioni di crisi economico-finanziaria: alcune riflessioni*, in *Diritti umani e diritti internazionali* 2/2014 pp. 429-449.

¹⁸³⁸ Tale obbligo è violato se ad esempio il legislatore decidesse di abrogare le leggi che avevano distribuito ai coltivatori diretti porzioni di latifondo, consentendo così un accesso diretto alla terra e ai mezzi di produzione del cibo o se vietasse la macellazione rituale.

¹⁸³⁹ Tale obbligo si realizza, ad esempio, attraverso la legislazione che impone l'obbligo di mantenimento per i genitori verso i figli o quella sull'igiene degli alimenti (su questi aspetti cfr. *supra* cap. 9 par. 1.1. e 1.2.).

¹⁸⁴⁰ Si pensi ai nullatenenti, i profughi, i rifugiati.

¹⁸⁴¹ Cfr. sul punto C. GOLAY, *op. cit.* pp. 124-138.

¹⁸⁴² Espressione di questo diritto potrebbe essere ad esempio quello rivendicato dai detenuti per ottenere una sufficiente alimentazione o a non essere deprivati del cibo quale misura di tortura.

¹⁸⁴³ E' il caso dei servizi di ristorazione pubblica a domanda individuale: l'autorità amministrativa può anche decidere di non istituirli ma, una volta istituiti, è tenuto a rispettare le regole che si è autoimposta con i capitoli. Sul caso giudiziario della mensa scolastica cfr. *infra* par. 5. E' anche il caso della *Social card*: l'autorità poteva decidere di non istituirli ma, una volta istituita, non è stato possibile evitare il controllo di costituzionalità. Sul punto cfr. *supra* cap. 8 par. 4.4.3.

¹⁸⁴⁴ Sul controllo di ragionevolezza delle leggi sui consumi di alimenti cfr. *infra* par. 2.2.2.

problemi di inadeguato accesso al cibo da parte della popolazione più vulnerabile¹⁸⁴⁵, su cui ci si è soffermati nei paragrafi precedenti.

Indicatore essenziale sui costi delle misure che garantiscano il diritto al cibo adeguato è certamente offerto dalla Corte dei conti, in particolare dalle sezioni operanti in sede di controllo.

Il termine cibo è utilizzato in pochissime sentenze della Corte. Nelle delibere delle sezioni centrali la parola cibo è utilizzata in soli quattro documenti¹⁸⁴⁶. Il termine alimentazione è invece utilizzato in modo più ampio, spesso anche in senso figurato.

Non sempre è agevole individuare, dalle delibere contabili, i costi del diritto al cibo sostenuti dalle pubbliche amministrazioni, verosimilmente proprio a causa dell'accorpamento dei servizi tesi a garantirlo con altri servizi o diritti¹⁸⁴⁷. Dalle delibere della Corte dei conti si possono tuttavia desumere i dati relativi ad alcuni settori sensibili del diritto al cibo, come quelli relativi ai servizi di ristorazione collettiva in contesti delicati come i penitenziari¹⁸⁴⁸, le scuole¹⁸⁴⁹ o gli ospedali¹⁸⁵⁰.

Il controllo della Corte dei conti sugli stanziamenti e sulla spesa del settore pubblico in materia di beni e servizi alimentari riflette chiaramente l'articolazione territoriale e la competenza della attuale organizzazione amministrativa centrale e periferica; pertanto ricostruire l'importo esatto della spesa pubblica in materia di cibo è, allo stato attuale, obiettivo complesso. Tale questione, che in questa sede si è voluto semplicemente tematizzare ed evidenziare, meriterebbe

¹⁸⁴⁵ Cfr. *infra* par. 5.4.

¹⁸⁴⁶ 1) nella Deliberazione n. 2/2013/G del 7/3/2003 dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato nell'ambito del controllo sul "Fondo per le politiche giovanili"; 2) nella Determinazione n. 118/2011 del 20/12/2011 della sezione di controllo sugli enti in relazione ai fondi spesi dalla CRA (Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura) a proposito di attività di ricerca condotta con partner internazionali; 3) la Determinazione n. 32/2011 del 15/4/2011 che controlla le spese effettuate dall'Iran sul progetto "Cibo per tutti"; la delibera della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato n. 18/2008 del 06/06/2008 avente ad oggetto la *Gestione del fondo dell'otto per mille da parte dello Stato*, nella quale il termine cibo è menzionato in modo diretto per descrivere uno degli interventi di solidarietà internazionale approvati e dove è dato conto dell'entità dei fondi provenienti dall'8 per mille destinati agli "interventi straordinari per fame nel mondo".

¹⁸⁴⁷ Si pensi al caso del diritto allo studio, che prevede tra gli strumenti e i servizi per il conseguimento del pieno successo formativo degli studenti anche i servizi di ristorazione: atteso che le borse di studio per erogare tali servizi agli studenti aventi diritto sono erogate in modo cumulativo anche per conseguire i servizi ulteriori (come l'abitazione o il trasporto) è difficile desumere la quota parte di risorse destinate al cibo. Si veda ad esempio la Relazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato sul *Fondo per il sostegno della formazione universitaria e la fondazione per il merito* del 2013 che, richiamando gli importi pro capite stabiliti nell'a.a. 2012/2013, dal DM 22 maggio 2012 per gli importi minimi delle borse di studio di cui all'art. 7 d.lgs 68/2012 (e destinati alle voci di costo riferite a materiale didattico, trasporto, ristorazione, alloggio, accesso alla cultura) e definiti nell'importo di € 4.905,40 per gli studenti fuori sede, € 2.704,27 per gli studenti pendolari, € 1.848,95 per gli studenti in sede) esamina i totali degli importi stanziati dalla Fondazione per il merito negli anni 2011-2013 il cui fondo era costituito da 9 milioni di euro stanziati nel 2011.

¹⁸⁴⁸ Su questa giurisprudenza cfr. *supra* cap. 8 par. 5.1.1.

¹⁸⁴⁹ Interessante l'indagine effettuata dalla sezione Sardegna della Corte dei conti sul servizio di ristorazione scolastica nei comuni con più di 10.000 abitanti: cfr. *Indagine di controllo sulla gestione delle mense scolastiche dei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti della Provincia di Cagliari per gli anni 2004-2006* (del 17/2009), *amplius supra* cap. 8 par.1.2.

¹⁸⁵⁰ Su questa giurisprudenza contabile cfr. *supra* par. 1.2. e 5.1.2. Riguardo a questi ultimi è interessante notare che dall'ultima *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni per gli esercizi 2010-2011*, emerge una flessione della spesa per acquisti di derrate alimentari di circa il -10,9% tra il 2009 e il 2011. Cfr. il Vol. I Parte II di detta Relazione allegato alla Delibera Sezione delle Autonomie - SEZAUT/14/2012/FRG del 2/8/2012 in cui si legge che: «I pagamenti per acquisti di beni non sanitari (ascrivibili ad acquisti di prodotti alimentari, combustibili, carburanti, supporti informatici, cancelleria, pulizia, ecc.) costituiscono una quota più modesta del totale della spesa: 1.213 milioni di euro nel 2009 (9,68% del totale della spesa per acquisto di beni), 682 milioni di euro nel 2010 (5,56% del totale della spesa per acquisto di beni) e 607 milioni di euro nel 2011 (5,19% del totale della spesa per acquisto di beni)». Di questi fondi sono stati destinati all'acquisto di beni alimentari: 83,871 milioni di euro nel 2011, 94.079 nel 2010, 117.647 nel 2009 (Fonte: SIOPE – Elaborazione: Sez. delle Aut. della Corte dei conti).

tuttavia un'apposita indagine e approfondimento, atteso che se uno Stato è obbligato a garantire il diritto al cibo adeguato nell'ambito delle risorse disponibili (art. 3 *Patto diritti economici, sociali e culturali*)¹⁸⁵¹, non è pensabile misurare l'adempimento o meno di quest'obbligo internazionale senza conoscere qual è, allo stato attuale, l'esatto ammontare della spesa che gli organismi pubblici riservano a tale voce di bilancio. È solo a partire da questo dato che è possibile pensare di rivedere la spesa, razionalizzarla ed eventualmente incrementarla o ottimizzarla, nell'ottica di una *spending review* "alimentare" che è verosimilmente sempre più urgente affrontare nel nostro Paese¹⁸⁵².

3.2. Il diritto al cibo nell'attività della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.)

Rendere effettivo il diritto al cibo non è solo compito del giudice, che in genere interviene già in una fase patologica, quando cioè tale diritto si lamenta violato. Prima dell'amministrazione giudiziaria è la pubblica amministrazione che ha il compito di dare attuazione a quelle misure individuate dal legislatore atte a rimuovere gli ostacoli che impediscono il libero godimento dei diritti, incluso quello al cibo adeguato. Quest'ultima, infatti, ha un ruolo decisivo nel rendere effettivo il diritto fondamentale di cui si tratta, atteso che l'attività amministrativa, e la sua strumentazione, costituiscono il luogo e lo spazio in cui quotidianamente «avviene il concreto impatto delle libertà e dei diritti costituzionalmente garantiti con le attese dei cittadini e dei gruppi»¹⁸⁵³. Infatti «l'autorità, in quanto agisce, incide, e non può in alcun modo evitarlo, nell'ambito delle libertà garantite»¹⁸⁵⁴.

L'attività amministrativa rivolta a rendere effettivo il diritto al cibo adeguato è però condizionata da tre disposizioni costituzionali che racchiudono le garanzie dell'agire amministrativo:

1) l'art. 97 Cost., che indica ne «il buon andamento e la imparzialità» e nell'«equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» le caratteristiche (si potrebbe dire il DNA) dell'agire amministrativo¹⁸⁵⁵, costituzionalizzando i principi di legalità e riserva di legge, il principio di imparzialità, il principio di "buon andamento", o buona amministrazione¹⁸⁵⁶; a questi principi

¹⁸⁵¹ Cfr. *supra* Introduzione par. 1 e cap. 2par. 2.

¹⁸⁵² Preferisce parlare di *spending review sociale*, in riferimento al tema dell'accesso al cibo e alla lotta agli sprechi Ciaccia. Cfr. in tal senso *Il Caso/ Ciaccia (Corte dei Conti): la "legge del Buon Samaritano: una spending review sociale* in *Il sussidiario.net* del 16/10/2013; cfr. anche *infra* par. 3.2.2.

¹⁸⁵³ V. BACHELET, *Evoluzione del ruolo e delle strutture della pubblica amministrazione* in V. BACHELET, *Costituzione e amministrazione. Scritti giuridici*, AVE Roma 1992, pp. 19-41.

¹⁸⁵⁴ S. CASSESE (a cura di), *Massimo Severo Giannini*, Roma-Bari, Editori Laterza 2010, in particolare il *Par. IV. Centro e periferia*.

¹⁸⁵⁵ L'attività amministrativa globalmente considerata (e cioè sia quella *discrezionale*, sia quella *vincolata* che quella di *diritto privato*) in tutte le sue tipologie (e cioè sia l'amministrazione attiva, sia quella, che quella di controllo) così come essa si dispiega nell'ambito delle dinamiche tipiche del procedimento amministrativo preordinato all'emanazione di un provvedimento Sulla descrizione delle diverse tipologie e articolazioni dell'attività amministrativa cfr. un qualsiasi manuale o compendio di diritto amministrativo.

¹⁸⁵⁶ Su questi principi, che talora trovano il loro fondamento costituzionale in altre disposizioni (si pensi a quello di legalità nella PA che, oltre che sull'art. 97. 2 si fonda da una lettura combinata degli artt. 13 e 23, 24 113 e 42 Cost.) cfr. R. CARANTA, *Art. 97*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *op.cit.*, vol., II, pp. 1889-1908; nonché M. RENNA - F. SAIITA, *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè editore, 2012, in particolare: A. BARTOLINI - A. PIOGGIA, *La legalità dei principi di diritto amministrativo e il principio di legalità*, pp. 79-91; M. R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in M. RENNA - F. SAIITA, *op.cit.*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 117-133; F. VETRÒ, *Il principio di imparzialità*, in M. RENNA - F. SAIITA, *op.cit.*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 91-115. Tra principio di legalità e buon andamento si ritiene che la L. 241/90 indichi una tendenziale prevalenza dei principi di imparzialità e buon andamento su quello di legalità. La disposizione normativa da cui desumere tale prevalenza è l'art. 21 octies della legge sul procedimento che prevede che «Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato».

costituzionali nominati se ne aggiungono altri ricavabili dall'ordinamento costituzionale nel suo complesso o dall'interpretazione del sistema¹⁸⁵⁷;

2) l'art. 41 della *Carta Europea dei diritti dell'uomo*, che, riconoscendo ai cittadini europei un vero e proprio "diritto fondamentale alla buona amministrazione"¹⁸⁵⁸, va ben oltre la precedente elaborazione giurisprudenziale europea della materia che si era fermata ad enucleare i principi dell'agire amministrativo (come proporzionalità, non discriminazione, ...) ¹⁸⁵⁹.

3) Un altro principio rilevante per riflettere sulle attività tese a rendere effettivo il diritto al cibo è quello *autonomistico* nel cui ambito l'organizzazione amministrativa si configura come una delle sue più rilevanti manifestazioni. La funzione amministrativa, infatti, è distribuita a ogni livello di governo in cui la Repubblica si articola, a differenza di quella legislativa - distribuita tra regioni e stato - e quella giudiziaria - riservata al solo Stato¹⁸⁶⁰. Il principio autonomistico, insieme al principio di decentramento, fondati entrambi sull'art. 5 Cost., comporta la dislocazione delle funzioni amministrative preferenzialmente a livello locale, in conformità ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza espressi all'art. 118 Cost¹⁸⁶¹.

La garanzia di tutela approntabile dalle pubbliche amministrazioni avverso il diritto al cibo può venire in rilievo in almeno cinque aspetti:

- nelle procedure e nei procedimenti amministrativi (in particolare in quelle relative ai contratti pubblici);
- nei servizi pubblici che garantiscono il diritto al cibo;
- nello "stile di vita istituzionale" che può assumere un'amministrazione pubblica;
- nei controlli sul diritto al cibo;

¹⁸⁵⁷ Tra i principi costituzionali che si fondano sul combinato disposto tra l'art. 97 e altre fonti costituzionali rientrano i seguenti: 1) in combinato con l'art. 3 è stato ricavato il principio di ragionevolezza, in base al quale la PA deve agire in conformità di criteri di logicità e razionalità e la sua azione deve risultare coerente con i fatti e gli interessi emersi nell'istruttoria; 2) in combinato con l'art. 21 vi sono i principi di pubblicità e trasparenza; 3) vi è poi il principio della capacità negoziale della PA (in combinato con il principio di cui all'art. 41 Cost.); 4) in combinato con l'art. 28 Cost. vi è il principio di responsabilità (degli enti pubblici e dei funzionari). La dottrina ha operato diverse classificazioni di questi principi; cfr. ad esempio quello proposto nel recente studio M. RENNA - F. SAIITA, *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit.

¹⁸⁵⁸ «Art. 41 *Carta europea dei diritti dell'uomo*. Diritto ad una buona amministrazione. 1. Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione. 2. Tale diritto comprende in particolare: il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio, il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale, l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni». Sul passaggio della buona amministrazione da principio a diritto cfr. G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell'Amministrazione europea*, Torino, Giappichelli Editore, 2012, in particolare pp. 101-103.

¹⁸⁵⁹ Tra i principi europei in materia di attività amministrativa preordinati a garantire una buona amministrazione vi sono ad esempio: 1) il principio di proporzionalità (Art. 5 TUE (ex art. 5 TCE)); 2) il principio di legittimo affidamento (si tratta di un principio non scritto ma riconosciuto come principio comunitario dalla Corte di Giustizia; cfr. tra gli altri, C 2009 C519-08.); 3) il principio di non discriminazione fondata sulla nazionalità (Art. 18 TUE). Vi sono poi principi codificati per specifiche materie, come l'ambiente (si pensi ai principi di precauzione e tutela preventiva di cui all'art. 191.2 TFUE) o l'urbanistica (con i principi di sussidiarietà e di perequazione) o quelli attinenti ai contratti pubblici (su cui cfr. *infra* par. 4). Sui principi amministrativi europei cfr., oltre G. DELLA CANANEA - C. FRANCHINI, *I principi dell'Amministrazione europea*, Torino, Giappichelli Editore, 2012, pp. 51-111 e D.U. GALLETTA, *Le fonti del diritto amministrativo europeo*, pp. 89-114 in M. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2013.

¹⁸⁶⁰ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *op. cit.*, pp. 51-52.

¹⁸⁶¹ Sulla coppia unità-autonomia nell'art. 5 cfr. A. D'ATENA, *Conclusioni* in R. BALDUZZI - J. LUTHER (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review. Anuario DRASD 2012*, Milano, Giuffrè editore 2013, pp. 242-252 in particolare 247. Sull'art. 118 cfr. P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino 2009, p. 231, pp. 219-260. Per un quadro sulle caratteristiche di tale norma, cfr. Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. III*, cit. 2333-2357.

- nel bilanciamento tra principio di buon andamento dell'amministrazione e principio di equilibrio finanziario.

Avendo trattato quest'ultimo aspetto nel precedente paragrafo e nel par. 1.2.4 il tema dei controlli¹⁸⁶², avendo inoltre già trattato dei servizi pubblici dell'amministrazione scolastica¹⁸⁶³, ospedaliera e penitenziaria¹⁸⁶⁴, in questa parte della ricerca ci si occuperà prevalentemente degli altri due aspetti: il *public procurement* e lo *stile di vita istituzionale*.

3.2.1. I procedimenti amministrativi che rendono effettivo il diritto al cibo. In particolare il right to food approach nel public procurement

Tutti i diversi principi a cui – e da cui - è orientato l'agire amministrativo trovano nel “procedimento” lo spazio di naturale applicazione.

Il procedimento amministrativo *tout court*, infatti, costituisce il luogo naturale di contemperazione preventiva tra interesse al cibo adeguato e altri interessi costituzionalmente rilevanti, in previsione dell'approvazione di un provvedimento amministrativo emanato nel rispetto dei principi di buona amministrazione¹⁸⁶⁵.

Il procedimento che forse può meglio evidenziare in che modo l'azione amministrativa condizioni l'accesso a un cibo adeguato è quello di evidenza pubblica preordinato alla conclusione di contratti per l'acquisto di beni e servizi legati al cibo¹⁸⁶⁶. Il *Right to Food approach* applicato al *public procurement*, che si sta diffondendo in modo progressivo nelle pubbliche amministrazioni, sia centrali che periferiche, può essere inteso come il complesso di regole che consentono di adottare nelle forniture pubbliche, criteri tesi a rispettare il diritto al cibo adeguato sia dei cittadini/consumatori sia dei produttori, nonché gli interessi di entrambi, nel maggior rispetto per l'ambiente.

L'art. 2 del d.lgs 163/2006 (Codice dei contratti pubblici)¹⁸⁶⁷ costituisce il principale strumento normativo che consente, anche nei pubblici acquisti, di rispettare sia il diritto al cibo adeguato di quanti professano una determinata fede religiosa¹⁸⁶⁸, sia il diritto al cibo di chi ha fatto specifiche scelte culturali (come quelle vegetariane) o che esprimono una specifica cultura del cibo (come quella del cibo a km zero o il cibo a “tradizionale o regionale”¹⁸⁶⁹), sia il diritto a un cibo “più” o “diversamente” sano, perché privo, ad esempio, di quelle sostanze chimiche utilizzate nell'agricoltura convenzionale (il c.d. cibo proveniente da agricoltura biologica¹⁸⁷⁰), sia, infine, il diritto dei produttori di cibo di vendere i propri beni a un prezzo che garantisca loro un'esistenza

¹⁸⁶² Cfr. Par. 1.2.4. di questo capitolo.

¹⁸⁶³ Cfr. par. 1.3.2 di questo capitolo.

¹⁸⁶⁴ Cfr. Par. 5.1.1 e 5.1.2. cap. 8.

¹⁸⁶⁵ Nel procedimento amministrativo, peraltro l'interesse pubblico a un cibo sano, in quanto parte del diritto alla salute, anche nella sua evoluzione di ambiente salubre, si atteggia a “limite” della semplificazione amministrativa, così come evidenziato dagli artt. 16, 17, L. 241/90. Su questi aspetti cfr. R. FERRARA, *Il diritto alla salute. I principi costituzionali* in S. RODOTÀ – P. ZATTI, *Trattato di Biodiritto*, Milano – Vol. I - R. FERRARA (a cura di), *Salute e Sanità*, Milano Giuffrè 2010, pp. 3-64 in particolare p. 38.

¹⁸⁶⁶ Si pensi agli appalti per il servizio di ristorazione scolastica e ristorazione ospedaliera o alla concessione per il servizio di vitto ed extravitto negli istituti carcerari su cui cfr. *supra* cap. 8.

¹⁸⁶⁷ Art. 2 d.lgs 263/2006: «L'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, ai sensi del presente codice, deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice».

¹⁸⁶⁸ Su questo argomento cfr. Parte I cap. 6 par. 2.1, cap. 8 par. 5.4 e cap. 9 par. 2.1.1.

¹⁸⁶⁹ Su questo cfr. *supra* par. 2.1.3.

¹⁸⁷⁰ Per la legislazione sull'alimentazione biologica cfr. *supra* par. 2.1.1.

dignitosa (è il caso di cibo proveniente dal circuito equo e solidale o il caso dei patti tra consumatori e produttori di reti economiche solidali¹⁸⁷¹).

L'art. 2 del d.lgs 163/2006, infatti, consente alla PA, nel procedimento di evidenza pubblica teso a individuare il contraente, di poter attribuire rilevanza a «esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile». E' sulla base di tale disposizione che alla PA è permesso di inserire clausole che consentono acquisti *green*, maggiormente rispettosi delle esigenze dell'ambiente¹⁸⁷². Esempi di acquisti *green* orientati dal *right to food approach* sono costituiti dai capitolati tesi a introdurre criteri di *favor* per la fornitura di cibo biologico (per la cui produzione non sono utilizzati lo stesso quantitativo di pesticidi utilizzati dalla agricoltura convenzionale) o a km zero (il cui contributo all'ambiente è dato dalla riduzione di emissioni conseguente alla riduzione dei trasporti) nel servizio di ristorazione collettiva pubblica. Rispecchiano invece istanze di equità e giustizia orientata dal *right to food approach* le clausole di *favor* per derrate alimentari che provengono dal commercio equo e solidale¹⁸⁷³, o quelle che non prevedano il consumo di carni vietate dalle regole religiose¹⁸⁷⁴. Su alcuni di questi aspetti,

¹⁸⁷¹ Sul cibo equo e solidale e sulle reti di GAS cfr. *supra* par. 2.1.1.

¹⁸⁷² Sui modi in cui gli appalti pubblici sostengono il consumo critico cfr. F. PIZZOLATO, *Autorità e consumo. Diritti dei consumatori e regolazione del consumo*, cit., pp. 178-206.

¹⁸⁷³ Numerosi sono gli esempi di capitolati speciali di appalti pubblici che introducono nella ristorazione scolastica il cibo equo e solidale; in Italia tra i circa 300 comuni che hanno inserito nei capitolati clausole tali da permettere la diffusione delle banane e del cioccolato del commercio equo e solidale nella ristorazione scolastica; cfr. a titolo di esempio la delibera di indirizzo 2013 03358/007 16 luglio 2013 della Città di Torino (in www.comune.torino.it). Per una panoramica sulle potenzialità degli acquisti pubblici equo e solidali cfr. AA.VV., *Acquisti pubblici e commercio equo e solidale. Pubbliche amministrazioni protagoniste dello sviluppo sostenibile*, Roma, Altromercato, 2009 (anche in www.altromercato.it).

¹⁸⁷⁴ Le clausole sociali in materia di fornitura di alimenti biologici o conformi alle regole alimentari religiose sono contenute nei bandi di affidamento del servizio o nei contratti di servizio (a seconda se i comuni gestiscano tale servizio in via diretta o tramite una società in *house*). Si veda ad esempio l'art. 9 del contratto di servizi tra il comune di Milano e *l'in house Milanoristorazione* (in www.milanoristorazione.it – accesso al 15 ottobre 2013) secondo il quale: «La Società dovrà garantire l'erogazione di tutte le diete a carattere etico-religioso e in particolare: - dieta islamica: è prevista la sostituzione di carne suina, prosciutto cotto e pasta ripiena (se contenente carne di maiale) con legumi o pesce o uova o formaggio alternandoli in base al menù della settimana; nel caso in cui siano escluse tutte le carni, queste saranno sostituite alternativamente con legumi o uova o formaggio. - dieta vegetariana: è prevista la sostituzione delle carni con legumi o uova o formaggio, alternandoli nella settimana in base al menù o, se richiesto, la sostituzione sempre con legumi» o l'art. 25 del capitolato speciale di gara per il servizio di ristorazione scolastica del comune di Roma (*Procedura per l'affidamento del servizio di ristorazione scolastica in autogestione periodo 1.1.2013/30.06.2017 capitolato speciale d'appalto* in www.comune.roma.it ult. accesso 15 ottobre 2014) che statuisce: «L'O.E.A. è tenuto, senza ulteriori oneri aggiuntivi, alla preparazione di: Diete speciali per motivi di salute; Diete speciali leggere; Diete speciali a carattere etico-religioso (...) L'O.E.A. deve garantire, in favore degli utenti che ne facciano richiesta al Municipio territorialmente competente, diete determinate da motivazioni etiche o religiose. All'interno di tale categoria rientrano altresì le diete speciali per vegetariani» Della diversificazione delle diete alimentari si da conto ai cittadini nelle diverse *Carte dei servizi*. Si veda ad esempio la *Carta dei servizi* della ristorazione scolastica delle scuole del Comune di Torino (in www.comune.torino.it), del Comune di Bologna (in www.seribo.it). Tali capitolati possono essere orientati dalle *Linee guida* emanate in materia dalle Regioni: si vedano ad esempio Linee guida di Lombardia (*Linee Guida della Regione Lombardia per la ristorazione scolastica* in www.sanita.regione.lombardia.it) o quella del Friuli Venezia Giulia, ove si prevede la possibilità di diete speciali dovute a ragioni etico – religiose (*La ristorazione scolastica. Linee guida della Regione Friuli Venezia Giulia* in www.federsanita.it). Altri enti locali riconoscono il diritto ad alimentarsi in modo conforme alla propria religione in specifici regolamenti: si pensi ad esempio all'art. 23 del *Regolamento del servizio refezioni scolastiche* (in www.comune.venezia.it) adottato nel 1997 dal comune di Venezia che recita: «E' concessa, su richiesta del genitore tramite l'istituzione scolastica, la variazione di menu per motivi religiosi e per i soli alimenti non consentiti dalla medesima religione» Consentono, ad esempio, diete differenziate per motivi etici, oltre che religiosi, il *Regolamento per i servizi di Ristorazione scolastica* del Comune di Cuneo del 2004 in www.comune.cuneo.gov.it (il cui art. 20 prevede che «Possono essere formulate dalle famiglie richieste di menu personalizzati secondo i seguenti criteri: ... diete legate a particolari convinzioni religiose o culturali: i genitori potranno richiedere per i propri figli diete particolari che rispettino le convinzioni religiose o culturali del nucleo familiare») oppure l'art. 8 del *Regolamento comunale per la gestione del servizio di ristorazione scolastica* di Chiusi in

come il *favor* per il cibo biologico e quello a km zero si è peraltro già espresso in modo esplicito sia il legislatore nazionale¹⁸⁷⁵, sia quello regionale¹⁸⁷⁶, fino ad arrivare alle pronunce del giudice delle leggi¹⁸⁷⁷.

La giurisprudenza comunitaria ha da tempo evidenziato che la facoltà di apporre dette clausole è consentita, ma sottoposta a una serie di condizioni. Nella fase di definizione dei criteri di aggiudicazione, qualora l'amministrazione aggiudicatrice decida di attribuire un appalto all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, si possono prendere in considerazione criteri ecologici quando questi: 1) sono collegati all'oggetto della fornitura; 2) non conferiscono all'autorità una libertà incondizionata di scelta; 3) siano espressamente menzionati nel capitolato d'onori o nel bando di gara e rispettino tutti i principi fondamentali del diritto comunitario, ivi compreso il principio di non discriminazione¹⁸⁷⁸. La Corte di Giustizia ritiene, inoltre, che il principio della parità di trattamento non è un ostacolo all'introduzione nei capitolati di criteri relativi alla tutela ambientale solo perché esistono poche aziende sul mercato in grado di offrire un materiale che soddisfi i detti criteri. Per quel che riguarda la fase di esecuzione, l'art. 69 d.lgs 163/2006¹⁸⁷⁹ precisa che le condizioni particolari di esecuzione relative a esigenze sociali o ambientali, se precisate nel bando di gara o nell'invito o nel capitolato d'onori, sono compatibili con il diritto comunitario, e in particolare con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità.

Il potenziale del *right to food approach* nel *public procurement* è elevatissimo per la realizzazione del diritto al cibo adeguato, atteso che la spesa pubblica per gli appalti pubblici rappresenta una media del 13% del PIL nei paesi OCSE, e il 29% in generale¹⁸⁸⁰. Questo significa che gli acquisti pubblici hanno un elevato potenziale di orientamento del mercato. Sembra ragionevole considerare che se una fetta consistente di contratti pubblici si sono orientati (e hanno orientato il mercato) a promuovere il rispetto dell'ambiente¹⁸⁸¹ o condizioni sociali più eque¹⁸⁸², il

www.comune.chiusi-della-verna.ar.it (il cui art. 8 dice: «Per motivi etici, culturali e/o religiosi dovrà essere presentata specifica richiesta da parte del genitore su modulo messo a disposizione dal Comune»).

¹⁸⁷⁵ Il *favor* per gli alimenti provenienti da agricoltura biologica nella ristorazione collettiva è stato espresso in sede legislativo statale dal co. 4 dell'art. 59 L. 488/2000: «4. Per garantire la promozione della produzione agricola biologica e di qualità, le istituzioni pubbliche che gestiscono mense scolastiche ed ospedaliere prevedono nelle diete giornaliere l'utilizzazione di prodotti biologici, tipici e tradizionali nonché di quelli a denominazione protetta, tenendo conto delle linee guida e delle altre raccomandazioni dell'Istituto nazionale della nutrizione». Detta disposizione, secondo il giudice amministrativo (Cons. Stato sez V 1697/2002 costituisce norma speciale e come tale applicabile solo nelle gare dei servizi di ristorazione pubblica collettiva.

¹⁸⁷⁶ Numerose e diversificate sono le leggi regionali che tutelano il predetto diritto: la L.R. Toscana del 17 febbraio 2005, n. 24 «Disposizioni per il sostegno alla diffusione del commercio equo e solidale in Toscana»; la L. R. Abruzzo, del 28 marzo 2006, n. 7: «Disposizioni per la diffusione del commercio equo e solidale in Abruzzo»; la L.R. Umbria del 30 gennaio 2007, n. 116: «Diffusione del commercio equo e solidale in Umbria»; la L.R. Liguria, del 13 agosto 2007, n. 32: «Disciplina e interventi per lo sviluppo del commercio equo e solidale in Liguria» e la L.R. Marche del 29 aprile 2008, n. 8: «Interventi di sostegno e promozione del commercio equo e solidale».

¹⁸⁷⁷ In un interessante pronuncia relativa ai prodotti a «km zero», la Corte costituzionale ha evidenziato che sotto le «mentite spoglie» del concetto «liquido» di «km zero» il legislatore regionale aveva tentato di introdurre una disciplina di *favor* per i prodotti alimentari regionali, che la Corte ha valutato come palesemente contraria ai principi del mercato unico europeo. Interessante leggere alcuni passaggi della motivazione in cui si distingue il concetto di km zero da quello di «marchio» regionale. Così Corte cost. n. 292/2013 e Corte cost. 209/201 su cui cfr. *amplius supra* par. 2.1.3.

¹⁸⁷⁸ *Ex multis* cfr. Corte di Giustizia Europea 17 settembre 2002 C-513/99.

¹⁸⁷⁹ Art. 69: «1. Le stazioni appaltanti possono esigere condizioni particolari per l'esecuzione del contratto, purché siano compatibili con il diritto comunitario e, tra l'altro, con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, e purché siano precisate nel bando di gara, o nell'invito in caso di procedure senza bando, o nel capitolato d'onori. 2. Dette condizioni possono attenersi, in particolare, a esigenze sociali o ambientali. (...)».

¹⁸⁸⁰ OECD, *Government at a Glance* 2013, OECD 2013, p. 129.

¹⁸⁸¹ Il 76% dei Paesi OCSE inoltre hanno già sperimentato strategie o politiche di *green public procurement*. OECD, *Government at a Glance* 2013, OECD 2013, p. 134.

potenziale che è e può ancora essere esplicito nel campo del diritto al cibo è elevatissimo: «In tutto il mondo, le autorità pubbliche attribuiscono contratti per la fornitura di prodotti alimentari o di servizi correlati al cibo nelle di mense di amministrazioni pubbliche, ospedali, carceri, scuole, università»¹⁸⁸³.

I modi in cui il *public procurement* può essere orientato a garantire il diritto al cibo adeguato è stato ben evidenziato dal Relatore speciale sul diritto al cibo in carica fino alla metà del 2014¹⁸⁸⁴ che ha indicato quali sono i principi di *public procurerete* in grado di realizzare il diritto al cibo: 1) per rispettare la priorità accordata dal *right to food approach* alle persone più vulnerabili, in particolare i piccoli agricoltori, si richiede che le pubbliche amministrazioni si approvvigionino in via preferenziale da produttori di cibo su piccola scala; 2) al fine di rafforzare l'accesso al cibo si richiede di garantire salari e prezzi equi e remunerativi lungo tutta la catena di approvvigionamento alimentare; 3) rispetto alla richiesta di rispettare le diete, corrisponde il principio di impostare requisiti di acquisti pubblici orientati in modo specifico a diete alimentari adeguate; 4) assicurare una sostenibilità ambientale approvvigionandosi localmente, quando possibile, richiedendo ai fornitori che producano alimenti secondo metodi sostenibili; 5) alla richiesta di rafforzare la partecipazione e responsabilità nel *policy making*; 6) aumentare la partecipazione e la responsabilità del sistema alimentare»¹⁸⁸⁵;

Il documento ha rivolto alcune specifiche raccomandazioni finali agli Stati e alle organizzazioni internazionali: «Gli Stati dovrebbero allineare le proprie politiche in materia di appalti pubblici e contratti con il loro dovere di realizzare progressivamente il diritto ad un'alimentazione adeguata»¹⁸⁸⁶.

È dunque nel rispetto di questi criteri e per il tramite del meccanismo delle clausole sociali, che, ad oggi, sono davvero numerose le amministrazioni, locali e centrali, che, anche in Italia, hanno inserito nei capitolati pubblici condizioni specifiche tese a garantire un adeguato accesso al cibo da parte dei fruitori di servizi pubblici di ristorazione collettiva.

3.2.2. “Nuovi stili di vita” alimentari per la PA? Le sfide della spending review “socio-alimentare”

L'ultimo profilo delle implicazioni sussistenti tra cibo e attività amministrativa che si intende analizzare in questa sede è quella definibile con un neologismo, ovvero quello dei c.d.

¹⁸⁸² Molti paesi usano il *public procurement* per supportare politiche sociali specifiche: l'Australia ad esempio ha adottato il *public procurement* per rafforzare a sostenere un miglioramento della parità di genere (ibidem p. 134).

¹⁸⁸³ “Per esempio, il settore della ristorazione pubblica il Regno Unito rappresenta circa 2 miliardi di £ per anno (circa 3 miliardi dollari USA o € 3,16 miliardi)”. Così O. DE SCHUTTER, *The Power of Procurement Public Purchasing in the Service of Realizing the Right to Food – BRIEFING NOTE 08 - APRIL 2014*, in www.srfood.org.

¹⁸⁸⁴ Cfr. O. DE SCHUTTER, *The Power of Procurement Public Purchasing in the Service of Realizing the Right to Food – BRIEFING NOTE 08 - APRIL 2014*, in www.srfood.org.

¹⁸⁸⁵ Cfr. O. DE SCHUTTER, *The Power of Procurement Public Purchasing in the Service of Realizing the Right to Food* cit. p. 7.

¹⁸⁸⁶ Continua così il documento: «Ai paesi firmatari dell'accordo sugli appalti pubblici OMC (AAP) non è sistematicamente impedito di stabilire negli appalti pubblici meccanismi che contribuiscono alla realizzazione del diritto ad una alimentazione adeguata, come illustrato da molti paesi che hanno riformato i loro programmi di alimentazione scolastica, in conformità con i principi delineati nella presente nota (...); I paesi che non hanno firmato e / o ratificato il GPA hanno maggiore discrezionalità rispetto ai sistemi di appalti pubblici che essi possono legittimamente definire. Questa discrezionalità può e deve essere utilizzato per far avanzare il diritto ad un'alimentazione adeguata. (...); L'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) -Commissione per appalti pubblici - dovrebbe integrare, negli obiettivi da perseguire da approvvigionamento sostenibile, la protezione e la realizzazione di tutti i diritti umani, tra cui il diritto al cibo; (...) Il Programma Alimentare Mondiale (PAM), la Food and Agriculture Organization (FAO) e i loro partner sono incoraggiati a continuare ed espandere il programma the *Purchase for Progress programmes* dopo la sua fase pilota». Cfr. O. DE SCHUTTER, *The Power of Procurement Public Purchasing* cit. p. 19., (traduzione in italiano a cura dell'autrice).

“nuovi stili di vita istituzionali”. I c.d. nuovi stili di vita *tout court* sono comunemente intesi come quegli «strumenti che per poter cambiare la vita quotidiana attraverso cui si mira a costruire un nuovo rapporto con le cose, con le persone, con la natura, con la mondialità». Gli stili di vita hanno ad oggetto molti elementi tra i quali quello di una nuova visione del consumo di cibo; visione che non concerne solo la tipologia di bene consumato (cibo biologico, a km zero o proveniente da commercio equo e solidale), ma riguarda anche i modelli di produzione (o co-produzione) e quelli di distribuzione¹⁸⁸⁷. Si è già evidenziato come un’espressione della libertà di autodeterminarsi in materia di cibo è quella di scegliere una dieta alimentare coerente con la visione culturale e religiosa di ciascun individuo¹⁸⁸⁸. Questa libertà di autodeterminarsi sotto il profilo alimentare, che sotto il profilo collettivo statale diventa “sovranià alimentare”¹⁸⁸⁹, può essere esercitata in modo individuale, a livello personale e familiare mediante pratiche e comportamenti quotidiani (tra cui l’attenzione a non sprecare cibo o energia, a effettuare acquisti sostenibili dal punto di vista ambientale e sociale oltre che economico¹⁸⁹⁰; a livello comunitario e sociale, attraverso scelte e azioni collettive, adottate da gruppi, associazioni o chiese e dai vari settori della società civile (si pensi ai GAS, gruppi di acquisto solidale)¹⁸⁹¹; a livello istituzionale e sistemico mediante decisioni e delibere politiche (leggi, trattati, concordati, costituzioni...), che obbligano le varie istituzioni socio-economiche e culturali a scelte e cambiamenti strutturali.

È dunque su questo versante che gli stili di vita possono interessare anche l’azione amministrativa. Tale circostanza si realizza quando un ente pubblico decide di acquistare carta riciclata per gli usi d’ufficio, mezzi di trasporto pubblico a metano piuttosto che a diesel, cibo biologico per le mense collettive. Tra i nuovi stili di vita alimentari per la PA, si è già accennato alle potenzialità che la *spending review socio-alimentare* può esercitare per risolvere i problemi di inadeguato accesso al cibo da parte della popolazione più vulnerabile. Se infatti il problema dell’inadeguata alimentazione non dipende dal fatto che il cibo *non c’è* ma che *non si ha* cibo sufficiente per nutrirsi in modo dignitoso, allora non ci si può limitare tanto, o comunque non solo, a ragionare sulla quantità di spesa pubblica necessaria ad acquistare (o far acquistare) derrate alimentari sufficienti per una sussistenza dignitosa, ma occorre quantomeno riflettere sui sistemi che impediscono l’accesso ad alimenti che già ci sono e che, invece di essere utilizzati per nutrire i più vulnerabili, sono oggetto di spreco.

Lo spreco di cibo, quanto o forse più dello spreco di risorse finanziarie pubbliche, è il maggior termometro di cattiva amministrazione, inverando l’esatto contrario di quanto i principi di buona amministrazione intendono perseguire. Nei servizi di ristorazione collettiva, tuttavia, è fisiologica la possibilità di non distribuire pasti confezionati o derrate alimentari a ciò destinate. Le rigide norme sulla sicurezza alimentare vigenti nel nostro Paese e nello spazio europeo spesso non consentono che tali alimenti possano essere riutilizzati, condannando così allo smaltimento derrate alimentari che avrebbero ancora tutte le caratteristiche per essere consumate.

Il nostro ordinamento conosce già due meccanismi di “*spending review alimentare*”, istituiti dalla L. 155/2003 e dal dl 83/2012 convertito con l. 134/2013.

¹⁸⁸⁷ Con riguardo al consumo di derrate alimentari costituiscono uno strumento interessante di realizzazione di nuovi stili di vita i c.d. GAS (Gruppo di acquisto solidale) e le c.d. RES (Reti locali di economia solidale) su cui cfr. *supra* par. 2.1. di questo capitolo.

¹⁸⁸⁸ Con riguardo al consumo di derrate alimentari costituiscono uno strumento interessante di realizzazione di nuovi stili di vita i c.d. GAS (Gruppo di acquisto solidale) e le c.d. RES (Reti locali di economia solidale) su cui cfr. *supra* par. par. 5.1 del capitolo 7 e par. 2.1. di questo capitolo.

¹⁸⁸⁹ Cfr. *supra* cap. 8 par. 3.

¹⁸⁹⁰ Da tale capacità di autodeterminazioni discendono una serie di conseguenze di volta in volta diverse a seconda del tipo di cultura alimentare prescelta: c’è chi consuma cibo biologico, chi cibo a km zero, chi cibo proveniente da commercio equo e solidale. Vi sono poi stili di vita nutrizionali collegati a scelte religiose o culturali personali che vanno dal vegetarianismo al veghismo fino ad arrivare a precise scelte religiose.

¹⁸⁹¹ Cfr. TAVOLO PER LA RETE ITALIANA DI ECONOMIA SOLIDALE, *Un’economia nuova, dai Gas alla zeta* cit.

La L. 155/2003¹⁸⁹², altrimenti detta “legge del *Buon Samaritano*”, ha inteso perseguire l’obiettivo di promuovere, a scopo benefico, il recupero dei prodotti alimentari non distribuiti, nell’intento di evitarne la distruzione quando invece sono ancora utilizzabili.

La legge equipara il “consumatore finale” alle Onlus che effettuano, a fini di beneficenza, distribuzione gratuita ai bisognosi, esautorandole da quegli adempimenti burocratici che complicavano, o addirittura impedivano, l’assistenza agli indigenti; grazie ad essa le Onlus hanno recuperato quantitativi significativi di alimenti non utilizzati dalla ristorazione collettiva (anche pubblica) per distribuirlo nelle c.d. mense dei poveri. In dieci anni di vigenza di tale legge sono oltre 2.600.000 porzioni di piatti pronti, quasi 800mila kg di pane e quasi 900mila kg di frutta recuperati¹⁸⁹³. Mentre da una stima effettuata da uno dei Comuni che ha applicato questa legge nell’ambito dei propri servizi di ristorazione, grazie al *Buon Samaritano*, nel solo anno scolastico 2012/2013 non sono andati a incrementare i rifiuti urbani ben 11.570 kg di pane e 9.065 kg di frutta¹⁸⁹⁴. E tuttavia questi numeri, pur se importanti, sono ancora un dato isolato: le ricerche dicono che ancora oggi «nel solo comparto della ristorazione il fenomeno dell’eccedenza alimentare è pari a 209,1 mila tonnellate l’anno di cui solo il 9,2% viene donato ad enti caritativi, ciò vuol dire che 189.9 mila tonnellate l’anno finiscono nella pattumiera¹⁸⁹⁵». Gli effetti di tale legge sono stati valutati positivamente anche sotto il profilo contabile, tanto da esser definita una *spending review sociale*: la fame è infatti un costo sociale, «perché nessuno Stato può permettersi di veder morire la gente di fame per strada»¹⁸⁹⁶. In realtà più che “sociale” si preferisce definirla come una *spending review socio-alimentare*, proprio perché ciò che viene razionalizzata e rivista è la risorsa cibo.

Il secondo provvedimento normativo, emanato sulla falsariga di questa legge, consente un simile meccanismo in relazione alle derrate alimentari prodotte in campo agricolo¹⁸⁹⁷.

¹⁸⁹² Art. 1. (Distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale): «Le organizzazioni riconosciute come organizzazioni non lucrative di utilità sociale ai sensi dell’articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e successive modificazioni, che effettuano, a fini di beneficenza, distribuzione gratuita agli indigenti di prodotti alimentari, sono equiparati, nei limiti del servizio prestato, ai consumatori finali, ai fini del corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli alimenti».

¹⁸⁹³ Dati forniti da un’indagine del Banco alimentare: cfr. in particolare l’articolo: *Legge del Buon Samaritano / In dieci anni recuperate oltre 2 milioni di porzioni di piatti pronti* pubblicato il 23/10/2013 su www.bancoalimentare.it.

¹⁸⁹⁴ Dati Amiat, pubblicati nella pagina “Buon Samaritano” del sito dell’Amiat (www.amiat.it).

¹⁸⁹⁵ Cfr. *Legge del Buon Samaritano / In dieci anni recuperate oltre 2 milioni di porzioni di piatti pronti* cit. che cita la ricerca “Dar da mangiare agli affamati. Le eccedenze alimentari come opportunità 2012”.

¹⁸⁹⁶ Cfr. *Il Caso/ Ciaccia (Corte dei Conti): la “legge del Buon Samaritano: una spending review sociale* cit. che esplica meglio questo concetto evidenziando come anche la fame rappresenti un costo anche se “un costo sociale” atteso che nessun Paese può permettersi di veder morire la gente di fame nelle strade. Tale legge in tal senso, senza richiedere risorse aggiuntive, consente di gestire meglio quelle esistenti impedendo che siano annoverati tra i rifiuti (la cui gestione quali peraltro comporta costi ulteriori) derrate che non costituiscono scarti ma meri prodotti in eccedenza.

¹⁸⁹⁷ Cfr. l’art. 58 - *Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti* - del D.L. 83/2012 convertito con l. 134/2013 o 2012: «E’ istituito presso l’Agenzia per le erogazioni in agricoltura un fondo per l’efficientamento della filiera della produzione e dell’erogazione e per il finanziamento dei programmi nazionali di distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti nel territorio della Repubblica Italiana. Le derrate alimentari sono distribuite agli indigenti mediante organizzazioni caritatevoli, conformemente alle modalità previste dal Regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio del 22 ottobre 2007. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro per la cooperazione internazionale e l’integrazione, viene adottato, entro il 30 giugno di ciascun anno, il programma annuale di distribuzione che identifica le tipologie di prodotto, le organizzazioni caritatevoli beneficiarie nonché le modalità di attuazione, anche in relazione alle erogazioni liberali e donazioni fornite da parte di soggetti privati e tese ad incrementare le dotazioni del Fondo di cui al comma 1. Ai fini fiscali, in questi casi si applicano le disposizioni di cui all’articolo 13 del decreto legislativo del 4 dicembre 1997, n. 460. Gli operatori della filiera agroalimentare possono destinare all’attuazione del programma annuale di cui al comma 2 derrate alimentari, a titolo di erogazioni liberali, secondo modalità stabilite dall’Agenzia per le erogazioni in agricoltura. Ai fini fiscali, in questi casi si applicano le disposizioni di cui all’articolo 13 del decreto legislativo del 4 dicembre 1997, n. 460. 4. L’Agenzia per le erogazioni in agricoltura e’ il soggetto responsabile dell’attuazione del programma di cui al comma 2. Ai fini del reperimento sul mercato dei prodotti identificati dal programma di cui al comma 2, l’Agenzia per le

Se i meccanismi istituiti con queste due leggi fossero utilizzati in tutte le loro potenzialità e ulteriormente disseminati, è verosimile che una fetta consistente delle criticità connesse a un inadeguato accesso al cibo da parte della popolazione più vulnerabile sarebbero parzialmente ovviate. Queste due misure, in ogni caso, consentono già da subito alle pubbliche amministrazioni a cui è affidata la funzione di nutrire la cittadinanza di poter garantire un diritto fondamentale come il diritto al cibo adeguato, nell'ambito di un'azione che si caratterizza per la sua sostenibilità, finanziaria, sociale, ambientale e alimentare.

4. Conclusioni: il diritto al cibo adeguato come diritto fondamentale a struttura complessa “costituzionalmente mite”

In questo e nel precedente capitolo si è operata una rivisitazione dell'intero testo costituzionale alla ricerca di tracce di diritto al cibo adeguato.

L'obiettivo di partenza della ricerca era quella di poter qualificare questo diritto alla luce della Costituzione. Al termine di tale disamina ci si è resi conto che il numero e la tipologia di disposizioni esaminate è ulteriore e di portata più ampia di quelle preventivate, tanto da poter parlare di una rilettura della Costituzione alla luce del *right to food approach*¹⁸⁹⁸. Fino ad ora, vista anche la quantità di fonti costituzionali esaminate, si è preferito procedere con un'analisi che seguisse, il più possibile, l'ordine dell'articolato della Carta fondamentale, si ritiene ora possibile proporre una prima sintesi di quanto analizzato, che offra possibili chiavi di lettura di quanto fino ad ora esposto e che consenta di descrivere le caratteristiche costituzionali di questo diritto, per poi proporre una qualificazione.

L'assunto o l'evidenza da cui è partita questa ricerca è che il diritto al cibo non è tutelato dalla Carta costituzionale in modo diretto. Si ritiene tuttavia che già il Costituente avesse ben presente che “il cibo è il nostro più fondamentale bisogno e diritto”¹⁸⁹⁹; e infatti ritorna spesso, nel dibattito sulla Costituzione, l'idea che la stessa doveva «dare pane e lavoro», ma che il lavoro era «soprattutto un mezzo per procurarsi il pane»¹⁹⁰⁰. Si è anche detto delle possibili ragioni della mancata formalizzazione di un diritto al cibo adeguato¹⁹⁰¹: se la ricerca non si è fermata a questo stato di fatto ma è andata oltre è perché si condivide pienamente il pensiero di quanti affermano che «ciò che è davvero fondamentale, per ciò stesso non può mai essere posto ma deve sempre essere presupposto. Per questo, i grandi problemi del diritto non stanno mai nelle costituzioni, nei codici, nelle leggi, nelle decisioni dei giudici o in altre simili “espressioni di “diritto positivo” (...). I giuristi sanno bene che la radice delle loro comuni credenze e certezze, come anche dei loro dubbi e dei loro contrasti, è sempre altrove. Per chiarire ciò che davvero li unisce e li divide, occorre scendere più a fondo o, è lo stesso, salire più in alto, in ciò che non è espresso»¹⁹⁰².

Questo è il modo con il quale si è cercato di procedere in questa tesi: “scendere” più a fondo o “salire” più in alto, ora per ricercare i fondamenti, ora per scorgere le caratteristiche del diritto al cibo, sia *qui* che *altrove*.

L'*altrove* è quello dell'ordinamento internazionale e di quello europeo¹⁹⁰³, che oramai, sia per ragioni politico-economiche, sia in virtù di meccanismi giuridici, è sempre meno “altro”

erogazioni in agricoltura opera secondo criteri di economicità dando preferenza, a parità di condizioni, alle forniture offerte da organismi rappresentativi di produttori agricoli o imprese di trasformazione dell'Unione Europea».

¹⁸⁹⁸ Cfr. sul punto Parte I, Cap. 1.

¹⁸⁹⁹ Così come ha ammesso, solo nell'ottobre 2013, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. Cfr. *supra* Parte I, Cap 4.

¹⁹⁰⁰ Cfr. *supra* cap. 8 par. 1.

¹⁹⁰¹ Cfr. *supra* cap. 8 par. 1.

¹⁹⁰² V. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, cit., p. 3.

¹⁹⁰³ Cfr. Parte I cap. 1, e 4 e parte II cap. 8 par. (su art. 2, 11).

dall'ordinamento italiano e sempre più "dentro" e parte del sistema giuridico in cui ci si muove; l'altrove verso cui si è "saliti" è anche quello del diritto costituzionale comparato e del diritto internazionale regionale che, pur restando "altro" dall'ordinamento giuridico italiano, offre utili argomenti di riflessione ed elaborazione. E poi c'è l'altrove in senso diacronico: la storia dell'accesso al cibo¹⁹⁰⁴, che, sorprendentemente, è molto meno "altra" dal diritto al cibo di quanto non potrebbe sembrare.

Ma questa ricerca non è andata solo altrove a cercare i fondamenti del diritto al cibo adeguato, ha voluto restare anche nel *qui* costituzionale, ha voluto "scendere più a fondo" delle singole disposizioni della Costituzione italiana in cui si ravvisava un fondamento, un presupposto o comunque un indizio di diritto al cibo adeguato.

In questi ultimi due capitoli, dunque, si è voluto verificare in che modo il diritto a un *cibo adeguato* costituisca un presupposto fondamentale di numerosi diritti e libertà costituzionali: dalla libertà personale¹⁹⁰⁵ a quella di culto¹⁹⁰⁶, dalla libertà di associazione¹⁹⁰⁷ alla libertà di espressione¹⁹⁰⁸, dalla libertà di iniziativa economica¹⁹⁰⁹ alle libertà politiche¹⁹¹⁰. Inoltre si è analizzato quanto diritto al cibo fosse "presupposto" nel diritto al lavoro e nei diritti dei lavoratori¹⁹¹¹, nel diritto alla salute¹⁹¹² e nel diritto di famiglia¹⁹¹³, nel diritto all'istruzione¹⁹¹⁴ e nei diritti culturali¹⁹¹⁵.

4.1. Descrizione delle dimensioni costituzionali del diritto al cibo adeguato

Su queste basi si può affermare che il *diritto al cibo adeguato* è un diritto fondamentale a indiretta copertura costituzionale «strutturalmente complesso» o «proteiforme» poichè si atteggia ora a diritto soggettivo individuale (sia libertà che diritto sociale) ora a interesse collettivo; il diritto al cibo è dunque "formula sintetica" con la quale si esprime la garanzia di una pluralità di situazioni e la complessità strutturale di questo diritto¹⁹¹⁶.

È un *diritto soggettivo* classificabile sia come libertà che come diritto sociale (come meglio specificato nel prossimo paragrafo); è, ad esempio, una libertà il diritto al cibo di colui che pratica

¹⁹⁰⁴ Cfr. *supra* cap. 7.

¹⁹⁰⁵ Cfr. *supra* cap. 8 par. 5.1.

¹⁹⁰⁶ Cfr. *supra* cap. 8. Par. 5.4.

¹⁹⁰⁷ Cfr. *supra* cap. 8 par. 5.3.

¹⁹⁰⁸ Cfr. *supra* cap. 8 par. 5.5.

¹⁹⁰⁹ Cfr. *supra* par. 2.1.

¹⁹¹⁰ Cfr. *supra* cap. 8 par. 3.

¹⁹¹¹ Cfr. *supra* cap. 8 par. 4.4.

¹⁹¹² Cfr. *supra* par. 1.2.

¹⁹¹³ Cfr. *supra* par. 1.1.

¹⁹¹⁴ Cfr. *supra* par. 1.3.

¹⁹¹⁵ Cfr. *supra* cap. 8 par. 4.5.

¹⁹¹⁶ Questi due termini sono stati utilizzati per qualificare il diritto alla salute: il primo (poliedrico) da C. Tripodina (in C. TRIPODINA, *Art. 36*, in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam 2008, pp. 352-363); il secondo (a struttura complessa) è stato utilizzato con sfumature diverse da: B. PEZZINI, *Il diritto alla salute: profili costituzionali*, in *Diritto e Società* 1983, p. 25 (la quale parla di posizione giuridica soggettiva complessa), M. LUCIANI, *Salute* (voce), in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXVII, 1991, Treccani, p. 5 (che parla invece di diritto alla salute come "formula sintetica" con la quale si esprime la garanzia di una pluralità di situazioni); e R. BALDUZZI, *Salute (diritto alla) cit.*, 5394-95 (che si riferisce a "la complessità strutturale del diritto alla salute"). Tali studiosi utilizzano questa espressione per interpretare la "doppia natura" del diritto alla salute che la Costituzione definisce sia come diritto che come interesse. In questa sede, tuttavia, tali espressioni saranno utilizzate con un significato parzialmente diverso, atteso che il diritto al cibo, come molti diritti fondamentali, «ha una struttura variegata che oscilla dalla pienezza del diritto soggettivo alle più tenui forme di interesse legittimo» (così A. BALDASSARRE, *Libertà I) problemi generali*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XIX, 1990, p. 29) Il cui punto di equilibrio va individuato di volta in volta, tenendo in considerazione sia il diritto positivo che i singoli casi cui esso va applicato (così M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 4).

una particolare fede religiosa¹⁹¹⁷ o il diritto di esercitare un'attività economica che abbia ad oggetto la produzione, trasformazione, somministrazione o vendita di alimenti¹⁹¹⁸; è un diritto sociale il diritto al cibo dei figli o dei genitori nell'ambito del rapporto familiare¹⁹¹⁹ e quello del malato o della persona incapace ad essere nutrita¹⁹²⁰. Tali diritti sono tutelabili e tutelati in sede di giurisdizione ordinaria e le loro violazioni sono punibili anche penalmente¹⁹²¹.

Ha invece caratteristica di *interesse collettivo* il diritto a un cibo sostenibile da un punto di vista ambientale, sociale ed economico¹⁹²², come pure il diritto di accedere a determinati "beni comuni" di natura alimentare¹⁹²³, il diritto alla tutela culturale di cibi che caratterizzano un popolo, un territorio, una comunità, o il diritto a ottenere una sana ed efficace gestione di servizi pubblici relativi al cibo¹⁹²⁴. Tali interessi nell'ordinamento italiano sono protetti prevalentemente in sede di giurisdizione amministrativa e monitorati dal controllo contabile, atteso che sono condizionati dalle risorse pubbliche a ciò predisposte. La loro violazione è tuttavia punibile, spesso con sanzioni amministrative se non penali¹⁹²⁵.

L'*oggetto* proteiforme di questo diritto comporta una multiformità dell'interesse protetto, il quale, pur nella sua pluralità di sfaccettature, presenta tuttavia un nucleo duro comune, rappresentato dall'unico interesse del beneficiario di questo diritto ad accedere al cibo in modo adeguato alla propria personalità, cultura, religione, condizione personale o sociale. In definitiva l'interesse protetto da questo diritto è quello di accedere al cibo in modo dignitoso.

Stessa osservazione potrebbe replicarsi con riguardo ai *beneficiari*: pur nell'apparente proteiformità dei beneficiari delle diverse dimensioni di questo diritto (il malato, il detenuto, il figlio il genitore, lo studente, l'agricoltore, l'imprenditore, il consumatore, l'uomo, la donna, ...) vi è un *trait d'union* che consente di individuare il beneficiario di diritto al cibo come colui "che si trova nello stato di bisogno" di cibo, adeguato e dignitoso. È questa caratteristica che accomuna il malato di bulimia o epilessia con il bambino denutrito, il detenuto con lo studente.

A differenza di quanto già visto in sede di ordinamento onusiano, la Costituzione non tutela il diritto dell'affamato *tout court*, ma lo tutela solo in quanto figlio, malato, religioso, inabile al lavoro¹⁹²⁶. Come pure non tutela i diritti del fanciullo ad essere nutrito nel modo esplicitato dalle Carte internazionali, ma solo in quanto figlio o minore lavoratore¹⁹²⁷. Si tratta di un'assenza di tutela diretta e nominata, perché chiaramente in via indiretta il diritto dell'affamato è ricavabile dal principio personalista che permea l'intera Carta costituzionale. Ma questa assenza di tutela autonoma esplicita dei diritti dell'affamato ci sembra restare il maggior elemento di criticità del sistema di garanzie costituzionali accordabili al diritto al cibo.

Come ogni diritto, i beneficiari possono essere condizionati nel suo godimento. A tal fine sono state monitorate le precondizioni per il godimento di tale diritto: si pensi alla maggiore età per consumare determinati alimenti (come gli alcolici) o quelli di salute pubblica¹⁹²⁸.

¹⁹¹⁷ Cfr. *supra* cap. 8 par. 5.7.

¹⁹¹⁸ Cfr. *supra* par. 2.1.

¹⁹¹⁹ Cfr. *supra* par. 1.1.3

¹⁹²⁰ Cfr. *supra* cap. 8 par. 2.1. e 7.1.

¹⁹²¹ Cfr. *supra* cap. 8 par. 2.1. par. 5.6.

¹⁹²² Cfr. *supra* cap. 8 par. 2.2. par. 4.6.

¹⁹²³ Cfr. *supra* par.2.2. e 2.3.

¹⁹²⁴ Cfr. *supra* par. 5.2.

¹⁹²⁵ Cfr. *supra* cap. 8 par. 2.1. par. 5.6.

¹⁹²⁶ BUONOMO V., *Introduzione alla parte II. Diritto al cibo, cibo e diritti*, cit., ha invece evidenziato che anche nell'ordinamento giuridico internazionale non sempre l'affamato è percepito quale soggetto reale nella sua autonomia di avente diritto al cibo e che è forse questa la causa della mancata o limitata effettività, garanzia e giustiziabilità del diritto all'alimentazione.

¹⁹²⁷ Cfr. *supra* Cap. 3 par. 2.2., cap. 8 par. 4.4. e questo capitolo par. 1.1.2.

¹⁹²⁸ Cfr. *supra* cap. 8 par.4.8.

Oltre le condizioni, vi sono anche specifici *limiti*: si pensi ad esempio al produttore di derrate alimentari che trova limiti interni ed esterni a questo suo diritto: limiti tesi a non ledere i diritti dei consumatori a un cibo sano; si pensi ancora all'interesse ad essere liberi dalla fame che incontra il limite delle risorse che uno Stato può mettere a disposizione allo scopo.

A fronte di questo diritto, diversi e plurimi sono *gli obbligati* a darvi attuazione. E' possibile suddividerli in due grandi gruppi, sulla base del principio di solidarietà alimentare e fraternità conviviale enucleati in questa ricerca¹⁹²⁹.

Da un lato, vi sono gli obbligati "pubblici" ovvero la Repubblica intesa nel senso di cui all'art. 114 Cost. e cioè sia come autonomie territoriali (città, città metropolitana, province, regioni)¹⁹³⁰, sia in quanto Stato *tout court* con tutte le sue articolazioni amministrative (si pensi all'amministrazione penitenziaria o ospedaliera), per arrivare alle autonomie funzionali (come la scuola o l'università).

Dall'altro lato vi sono gli obbligati "privati": sia quelli che sono tali per ragioni di prossimità all'affamato e sulla base di specifici obblighi di legge (si va in tal senso dagli obblighi alimentari dei componenti del nucleo familiare, a quelli degli operatori del settore alimentare nei confronti dei consumatori di alimenti) sia coloro che sono titolari di meri doveri di fraternità alimentare, non altrimenti giustiziabili (si pensi ai volontari delle mense benefiche).

È possibile individuare inoltre le possibili *funzioni* di questo diritto nella costituzione italiana

In primo luogo il diritto al cibo risulta essere un *presupposto* implicito di diritti già riconosciuti (si pensi al diritto al lavoro, al diritto di accesso alla terra, al diritto a una retribuzione che consenta di vivere in modo dignitoso, ovvero di accedere in modo sufficiente e dignitoso a cibo, medicinali, vestiti e beni di prima necessità). In tal senso esso costituisce un *basic right*, ovvero la base di altri diritti, i tasselli di cui si compongono diritti come quello alla salute, alla vita, a un'esistenza libera e dignitosa.

In secondo luogo, il diritto al cibo adeguato si pone come *limite*, sia per le altre libertà riconosciute all'individuo (si pensi alla libertà personale o la libertà di iniziativa economica privata), sia come limite all'esercizio di una specifica attività pubblica (si pensi al servizio di vitto e sovravvitto nei penitenziari).

A tal proposito occorre concludere con un'ultima annotazione relativa alla *giustiziabilità* di questo diritto. Come si è visto, tale diritto oltre ad essere "diversamente" giustiziabile a livello internazionale ed europeo¹⁹³¹, è stato sottoposto al vaglio di varie Corti del sistema giudiziario italiano: dal giudice civile¹⁹³² al giudice penale¹⁹³³, dal giudice amministrativo¹⁹³⁴ al giudice contabile¹⁹³⁵ fino ad arrivare alla Corte costituzionale¹⁹³⁶. In tal senso il diritto al cibo risulta protetto o proteggibile sia dagli abusi (o dalle omissioni) commessi dal legislatore che da quelli commessi dal governo o dalle pubbliche amministrazioni (in sede preventiva, in particolare nel procedimento amministrativo che in via successiva alla lesione dinanzi al giudice amministrativo). Lo stesso diritto risulta pure protetto dalle violazioni operate dai privati che configurano ipotesi di reato, nonché da quelle che si sostanziano in forme di responsabilità civile¹⁹³⁷.

¹⁹²⁹ Cfr. *supra* cap. 8 par. 4.4.2.

¹⁹³⁰ Sul diritto al cibo nelle autonomie territoriali cfr. *infra* parte III.

¹⁹³¹ Cfr. *supra* Parte I cap. 3, 3, 4 e 5

¹⁹³² Cfr. Parte II cap 8 par. 1.1.

¹⁹³³ Cfr. Parte II cap. 8 par. 5.4.

¹⁹³⁴ Cfr. Parte II cap 8 par. 1.3.2

¹⁹³⁵ Cfr. Parte II cap 8 par. 3.1.

¹⁹³⁶ Cfr. Parte II cap 8 par. 2.1.3.

¹⁹³⁷ Per una sintesi sugli strumenti di tutela dei diritti fondamentali cfr. P. CARETTI, *op. cit.*, pp. 119-135.

Il sistema giudiziario italiano e i meccanismi di tutela predisposto dall'ordinamento consentono di garantire la giustiziabilità del diritto al cibo in modo ampio; circostanza questa che fa nascere una domanda: come potrebbe un diritto che non esiste essere pienamente giustiziabile?

4.2. Il diritto al cibo: non un nuovo diritto ma un diritto nuovo

Alla luce di quanto descritto, c'è da chiarire come qualificare il diritto al cibo.

Nel dibattito internazionale il diritto al cibo è diffusamente qualificato come diritto di terza generazione, ovvero un diritto sociale. Ed è innegabile che numerose sue dimensioni sono a ciò ascrivibili (dalla dimensione della tutela alla salute al diritto all'istruzione). Esiste inoltre una dimensione del diritto al cibo prettamente economica, come si è avuto modo di evidenziare nella descrizione degli aspetti connessi al diritto di accesso alla terra e del diritto di libertà economica o di quelli del consumatore. Ma si è anche evidenziato come il diritto al cibo adeguato costituisca una dimensione precipua di numerosi diritti civili (o di prima generazione): dal diritto di libertà personale a quello di libertà religiosa, dal diritto di libera espressione del pensiero al diritto delle minoranze. E si è avuto modo di accennare anche agli aspetti politici (ovvero di seconda generazione) di questo diritto, laddove è stato enucleato il concetto di sovranità alimentare e dei diritti politici in cui questa si può esercitare. Le connessioni tra il diritto al cibo e il diritto a un ambiente salubre e i doveri verso le nuove generazioni possono ascrivere il diritto al cibo anche nell'alveo dei c.d. "nuovi diritti", solitamente intesi come i «diritti della c.d. età della tecnica, quelli che originano cioè dai pericoli alla vita, alla libertà e alla sicurezza provenienti dall'accrescimento del potere tecnologico e scientifico»¹⁹³⁸.

Probabilmente sul diritto al cibo si manifesta con particolare evidenza la tesi di quanti ritengono sterili le suddivisione dei diritti in diverse categorie, in considerazione della circostanza che questo diritto attraversa tutte le fasi storiche della elaborazione dei diritti, acquisendone di volta in volta le diverse dimensioni. Ecco perché si preferisce definirlo, più che "nuovo diritto", come "*diritto costituzionalmente nuovo*" poichè in nessuna delle sue dimensioni, costituirebbe un nuovo diritto in senso sostanziale; esso invece è nuovo perché tale nel nostro ordinamento ne sarebbe la sua autonoma formulazione, attesa l'assenza di una sua esplicita configurazione. Affermare che il diritto al cibo non è un nuovo diritto ma un diritto nuovo può avere un valore meno enfatico, ma di certo non impedisce di riconoscergli una valenza tale da poter individuare caratteristiche proprie, tali da poter distinguere questo diritto da tutti gli altri (il diritto al cibo e non gli altri diritti fondamentali).

In prospettiva di una possibile rielaborazione del diritto al cibo da parte del legislatore o del giudice delle leggi, si potrebbero prevedere due possibili piste di elaborazione.

Nell'ambito di un *percorso giurisprudenziale*, si potrebbe ritenere che, a differenza del percorso che ha portato a riconoscere altri diritti, pure non direttamente tutelati dalla Carta fondamentale, come il diritto alla vita¹⁹³⁹ o alla *privacy*¹⁹⁴⁰, nel caso del diritto al cibo adeguato gli "appigli costituzionali" per pervenire a una sua formalizzazione sono particolarmente copiosi e

¹⁹³⁸ Per una sintesi sui nuovi diritti cfr. C. TRIPODINA, *Nuovi diritti (voce)*, in *Enciclopedia Garzanti del diritto*, 2009 pp. 1002-1003. In tal senso il diritto al cibo, in quanto risposta a un bisogno antico e universale delle persone e delle collettività, non sembra affatto ascrivibile ai cd *nuovi diritti* intesi come espressione di una concezione dell'esistenza individualistica e relativistica, piuttosto che risposte a nuovi bisogni avvertiti dalla collettività. Si tratterebbe di c.d. diritti di desiderio e non di diritti generali. Su questi aspetti cfr. P. GIANNITI, *Problematiche connesse alla tendenza espansiva dei diritti fondamentali*, in P. GIANNITI (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, cit., pp. 218—257, in particolare p. 218. Sulle pretese universali e non particolari posta a base e a misura dei nuovi diritti cfr. M. CARTABIA, *Gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali in Iustitia* 4/2008, p. 399 e ss.

¹⁹³⁹ Desunto a contrario dal divieto di pena di morte di cui all'art. 27 Cost. Su tale diritto cfr. *supra* par. 7.1.

¹⁹⁴⁰ Desunto dal combinato disposto dell'art. 2 e 13 Cost.; così Cort. cost. 467/1991.

differenziati, tali da consentire al giudice costituzionale di approdare a soluzioni costituzionalmente olistiche, oppure a soluzioni parziali o settoriali.

Invero, alcune soluzioni parziali sono state già individuate: si pensi al *diritto agli alimenti* definito dalla giurisprudenza costituzionale come un “nuovo diritto” rispetto a quelli costituzionalmente previsti¹⁹⁴¹, o al diritto fondamentale del neonato nato da madre sieropositiva di ottenere dal SSN la prestazione, essenziale, di nutrizione con latte artificiale¹⁹⁴², o ancora al diritto a “prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno alimentare” fondato sul combinato disposto degli artt. 2,3.2. 38 Cost. e art. 117 lett m)¹⁹⁴³. Un approccio olistico, invece, potrebbe seguire un percorso più articolato ed ampio. In *primis* si potrebbe partire dalla disamina delle diverse e numerose disposizioni costituzionali che, a Costituzione invariata, consentono già di tutelare numerosi profili del diritto al cibo. Tali disposizioni potrebbero costituire il “materiale di costruzione” del giudice, su cui effettuare una ricognizione ampia ed esaustiva dei profili “tradizionali”, già costituzionalmente protetti, del diritto al cibo adeguato fino ad arrivare a soffermarsi sulle ragioni, nuove, che richiedono oggi di offrire a tali disposizioni una tutela rafforzata¹⁹⁴⁴. In tal senso, sembra di poter affermare che un’eventuale opzione olistica o equilibrata di configurazione di un diritto costituzionale al cibo adeguato dovrebbe partire dal concetto di dignità umana e dall’affermazione che il principio di dignità umana costituzionalmente tutelato “è comprensivo del diritto al cibo adeguato”.

Esiste tuttavia anche un percorso legislativo che, di norma, dovrebbe essere considerato prioritario dal punto di vista istituzionale, benché dal punto di vista diacronico, l’esperienza indica come le statuizioni della Corte costituzionale talora precedono, se non sostituiscono, l’attività del legislatore ordinario.

Su questo versante le ipotesi possono essere molteplici. Una è stata avanzata di recente dal Ministro dell’Agricoltura, che ha proposto di costituzionalizzare il diritto al cibo adeguato, affinché l’Italia possa essere il primo Stato europeo a introdurre il diritto al cibo in Costituzione¹⁹⁴⁵. Questa soluzione, pur interessante e meritevole di essere considerata nei suoi dettagli, appare tuttavia non praticabile. Non tanto perché la modifica dei principi fondamentali non è nell’attuale agenda politica, e nemmeno in ossequio a quella consolidata giurisprudenza costituzionale che ritiene immutabili i principi costituzionali, perché espressione imprescindibile e caratterizzante della stessa forma di Stato repubblicana, per la quale, ex art. 139 non sono ammissibili procedimenti di

¹⁹⁴¹ Secondo il giudice costituzionale la previsione delle obbligazioni alimentari ex lege è “diretta alla tutela dei beni essenziali della vita e della dignità dell’uomo: tutela dovuta, per ragioni di solidarietà, a ai soggetti della comunità familiare, i quali si trovino in stato di bisogno». Da qui la più energica tutela assicurata all’alimentando (così Cort cost 37/1985 ma cfr. anche Cort cost 209/1984). Sul punto cfr. A. PIROZZOLI, *op.cit.* p. 102.

¹⁹⁴² Cfr. Cort. cost. 467/2005 n. 3.4. e 4 dei *considerata* in diritto. Cfr. sul punto *amplius supra* par. 1.2.

¹⁹⁴³ Così si legge al punto dei *considerata* in diritto di Cort. cost. 10/2010: «In applicazione di tali principi, va osservato che una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, qual è quella oggetto delle disposizioni impugnate, benché incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale, deve essere ricostruita anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell’art. 38 Cost. e dell’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. 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. Inoltre, consente di ritenere che la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli».

¹⁹⁴⁴ Ragioni ravvisabili ad esempio nella rottura di quella stretta connessione tra lavoro e cibo che fin’ora aveva consentito di poter tutelare il nostro diritto prevalentemente attraverso l’altro, oppure nei nuovi rischi che l’inquinamento, la scarsità di risorse e la diffusione di OGM pongono a un accesso al cibo o nell’uso del cibo come strumento di tortura o nella rilevanza della nutrizione in condizioni di peculiare vulnerabilità come il fine vita.

¹⁹⁴⁵ Dichiarazione resa in occasione dell’Expo delle idee del 7 febbraio 2015. Cfr. il testo integrale del discorso del ministro su www.politicheagricole.it

revisione costituzionale¹⁹⁴⁶. Tale interpretazione può riferirsi alle modifiche in *pejus*, ma non si ritiene possa estendersi a modifiche costituzionali che amplino le tutele costituzionali già accordate, tanto più in osservanza di disposizioni internazionali ed europee che si ritengono già “costituzionalizzate” per il tramite dell’art. 117.1 Cost. Un esempio in tal senso viene dalla modifica dell’art. 111 della Costituzione, intervenuta con L.C. n. 2/99, la quale ha ampliato notevolmente le garanzie processuali di rilievo costituzionale. Per quanto tale disposizione fosse contenuta nella II e non nella I Parte della Carta fondamentale, è ormai consolidato l’orientamento dottrinale e giurisprudenziale che vuole i principi fondamentali diffusi nell’intero testo costituzionale e non circoscritti a quelle parti di esso così intitolate.

La proposta di costituzionalizzare il diritto al cibo non sembra accoglibile per ragioni sistematiche. L’analisi comparata delle altre Costituzioni mostra che il diritto al cibo è diversamente collocato nel testo costituzionale, a seconda della cultura dei diritti fondamentali propria di ciascun paese e del sistema di tutela per essi immaginato: si va così da Costituzioni che riconoscono questo diritto tra i diritti fondamentali, altre tra i diritti civili, altre ancora tra i diritti sociali, altri tra i principi direttivi per arrivare a Costituzioni che ascrivono il diritto al cibo a dimensione di principi identitari ancestrali (come il *buen vivir*). Il diritto al cibo, pertanto non può essere inserito nella Costituzione italiana a mò di *post-it*: occorrerebbe un previo processo di riponderazione e ricollocazione di questo diritto all’interno del sistema di tutela degli altri diritti fondamentali. La Costituzione italiana, ad esempio, non ha ancora un esplicito riconoscimento del diritto all’ambiente – come di molti altri diritti fondamentali (si pensi alla *privacy*). Pensare di costituzionalizzare il solo diritto al cibo non è operazione corretta, dal punto di vista tecnico, prima che di politica costituzionale, perchè è operazione che non può non comportare una riconsiderazione anche di altri diritti fondamentali attualmente privi di una loro esplicita formulazione normativa di rango costituzionale (benchè sussistenti grazie all’interpretazione della Corte costituzionale). Ma riconsiderare l’intero sistema di tutela dei diritti fondamentali significa entrare nella riconsiderazione del patto costituente. Occorrerebbe pertanto una scelta politica ampia e condivisa che ritenga opportuno e necessario avviare un simile percorso.

Se queste sono le criticità riscontrabili nella possibile costituzionalizzazione di un diritto al cibo adeguato, va peraltro evidenziato che l’abbondanza normativa sussistente in materia è tale da richiedere come non altrimenti differibile un intervento legislativo che possa sistematizzare il quadro vigente e colmare le lacune che pure sono state evidenziate nei singoli paragrafi di questa ricerca.

Il quadro regolatorio prospettato dovrebbe omogeneizzare o almeno razionalizzare sia il sistema delle fonti (che al momento invece sono le più diverse, andando da quelle legislative statali a quelle amministrative), che in termini dei contenuti.

Una prima ipotesi è quella di sperimentare, anche in Italia, lo strumento della legge quadro raccomandato in sede onusiana¹⁹⁴⁷.

La legge quadro è tecnica legislativa raccomandata per la sua capacità di affrontare una materia multi-settoriale come quella del cibo, atteso che questa dovrebbe limitarsi a definire obblighi e principi generali che la legge deve implementare, mentre lascerebbe alle autorità competenti (per il caso italiano sia quelle statali che quelle regionali, a seconda della ripartizione di cui all’art. 117 Cost.) il compito di definire specifiche misure che li rendano effettivi¹⁹⁴⁸. In realtà

¹⁹⁴⁶ Si ricorda in questa sede la storica Cort. cost. 1146/1988 che ebbe ad affermare: « La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all’essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana».

¹⁹⁴⁷ Cfr. supra Cap. 5 par. 3.

¹⁹⁴⁸ Par. 3 Cap. 5

tale proposta sembra più semplice da attuare in quelle realtà in cui una legislazione di tutela del diritto al cibo adeguato, o di singoli suoi aspetti, è del tutto assente.

Nel caso italiano, lo stato di avanzamento della regolazione attinente le diverse dimensioni del diritto al cibo, è talmente complesso che questa tecnica legislativa non sembra essere quella più appropriata. Si potrebbe pensare invece di ricorrere alla metodologia della revisione della legislazione in materia di cibo, applicando la metodologia proposta nelle linee guida della FAO. Tale metodologia si avvale di griglie di valutazione che consentono a ciascuno Stato interessato di rivedere la propria legislazione alla luce del diritto al cibo adeguato¹⁹⁴⁹.

In tal senso l'ipotesi più adeguata verso cui dovrebbe muoversi questo processo di revisione è un modello di testo unico complesso, che tenga conto della pluralità delle materie coinvolte e della diversità delle fonti, sulla falsariga di quanto è stato realizzato, nell'ambito della legislazione di livello statale, con il *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*. Tale Testo Unico, infatti, ha raccolto e coordinato (anche se solo in senso formale) normativa di natura legislativa e regolamentare, che disciplina l'uso del territorio e, in particolare, l'attività edilizia. Tale Testo unico, inoltre, che si caratterizza per la gran quantità di disposizioni sparse, di varia origine e rango (proprio come capita per le materie relative al diritto dell'alimentazione) ha consentito di lasciare invariato il rango delle norme primarie (concernenti il regime sostanziale) e quello delle norme di livello regolamentare (concernenti il regime procedurale)¹⁹⁵⁰.

I punti di debolezza di un testo legislativo in materia di cibo sono almeno due.

Il primo è che, a differenza dalle esperienze fin'ora conosciute, una fonte del genere non riguarderebbe una sola "materia" così come classificata dall'art. 117 Cost. ma "attraverserebbe" più materie: oltre la materia concorrente alimentazione si è visto che incidono sul diritto al cibo le materie esclusive ambiente, rapporti con le religioni, concorrenza (...) e le materie residuali agricoltura, pesca, commercio, ...

Secondo elemento di criticità è che non è sufficiente un coordinamento di tipo orizzontale: in altri termini non si tratta solo di coordinare norme primarie e secondarie di livello statale e regionale (come leggi statali e leggi regionali da un lato e regolamenti statali, regionali e locali dall'altro) ma occorrerebbe tener conto anche di disposizioni regolatorie di natura amministrativa (come le linee guida o i piani regolatori). Occorrerebbe, infine, individuare dei sistemi di coordinamento tra queste e le norme di livello statale (tra le quali pure sussistono disposizioni di grado primario e altre di grado secondario). Ancora più articolato è il quadro laddove si voglia pensare a un testo unico che tenga conto anche disposizioni europee. Al momento non risultano sussistere esperienze di *drafting* normativo che raccolgano fonti di così diverso livello.

¹⁹⁴⁹ *Ibidem* pp. 181. Secondo la Guida la revisione legislativa del settore alimentare può essere organizzata sulla base dei seguenti step: 4.1 pianificazione della revisione. 4.1.1 contesto e ambito di applicazione 4.1.2 responsabilità istituzionale 4.1.3 processo partecipato 4.2 metodologia. 4.2.1 selezione dei settori di revisione 4.2.2 valutare la legislazione secondo la prospettiva del diritto al cibo 4.2.3 seguito della revisione - reporting e definizione di un piano d'azione 4.3 terra. 4.3.1 caratteristiche dei diritti sulla terra 4.3.2 interfaccia tra disposizioni di legge e norme consuetudinarie 4.3.3 amministrazione delle terre 4.3.4 regolamento delle attività economiche 4.4 acqua. 4.4.1 erogazione di acqua e delle reti di distribuzione 4.4.2 partecipazione e gestione integrata delle acque 4.5 pesca. 4.5. gestione della pesca 4.5.2 acquacoltura - pratiche di post-raccolta e commercio 4.5.3 misure speciali per i gruppi svantaggiati 4.6 risorse genetiche per l'alimentazione e l'agricoltura. 4.6.1 l'accesso alle risorse e la ripartizione dei benefici derivanti dal loro utilizzo 4.6.2 commercializzazione di semi 4.6.3 diritti di proprietà intellettuale nel settore agricolo 4.7 commercio dei prodotti agricoli. 4.7.1 assistenza domiciliare per la produzione alimentare locale 4.7.2 prezzo per l'assistenza 4.7.3 protezione delle frontiere e accesso al mercato 4.8 lavoro. 4.8.1 salario e remunerazione 4.8.2 le lavoratrici e i lavoratori del settore informale 4.8.3 lavori pubblici 4.9 sicurezza sociale. 4.9.1 garanzia legale 4.9.2 destinatari e progettazione delle prestazioni 4.10 nutrizione, sicurezza alimentare e tutela dei consumatori. 4.10.1 Standard di sicurezza alimentare 4.10.2 Standard nutrizionali 4.10.3 Etichettatura dei prodotti alimentari, pubblicità e marketing.

¹⁹⁵⁰ DPR 6 giugno 2001, n. 380.

Va infine ricordato che, nell'ottica della conseguente e necessaria operazione di bilanciamento tra il futuribile diritto costituzionale al cibo adeguato e i numerosi diritti costituzionali da cui in qualche modo sarebbero "ritagliate" fette di tutela, l'interprete o il legislatore, dopo aver individuato in che modo il diritto al cibo andrebbe bilanciato con gli altri diritti costituzionali ad esso contigui, potrebbe riproporre soluzioni già sperimentate in altri casi, arrivando ad esempio ad affermare che "quando sia ragionevolmente necessario rispetto al fine della garanzia del nucleo essenziale di uno o più diritti inviolabili dell'uomo, il bisogno di un cibo adeguato deve esser considerato come il presupposto giuridico più profondo dell'idea universale della dignità della persona umana che circonda quei diritti; presupposto giuridico che esige una tutela equivalente a quella accordata ai menzionati diritti, vale a dire una tutela proporzionata alla priorità assoluta e al carattere fondante ad essi riconosciuti nella scala dei valori espressa dalla Costituzione italiana"¹⁹⁵¹.

4.3. La mitezza di un diritto costituzionale nuovo

Le caratteristiche del diritto al cibo adeguato appena delineate evidenziano il carattere "mite" di questo diritto che, pur costituendo presupposto, dimensione o finalità di numerosi altri diritti, non "ruba mai la scena" ad alcuno di essi, costituendo semmai il vaso comunicante, il *trait d'union*, lo strumento di inclusione e liquidità del sistema¹⁹⁵², stante la sua idoneità a convivere con un ampio spettro dei diritti costituzionali.

Si tratta di mitezza non debolezza. Anzi probabilmente è in questa mitezza la vera forza di un diritto che, pur restando innominato e "carsico" da lungo tempo, riesce a sussistere, velato e nascosto, in modo pervasivo, tra le maglie del sistema. In attesa che l'interprete o il legislatore possa "s-velarlo" quando gli altri diritti, con cui esso convive, non riescono a tutelare il bisogno di dignità della persona umana.

Nonostante questa *mittezza* e questa poliformità, le caratteristiche del diritto al cibo appena descritte mostrano che questo ha una sua identità, un suo statuto complessivo, uno statuto che qui si è tentato di abbozzare, e che ha portato a qualificarlo come "un diritto nuovo" e differente, perché potenzialmente autonomo, dagli altri diritti costituzionali con cui presenta punti di contatto.

¹⁹⁵¹ Questo principio costituisce una rielaborazione e una parafrasi di Cort. cost. 467/1991 sull'elaborazione del diritto alla *privacy*.

¹⁹⁵² Più in particolare, la mitezza costituzionale richiede che ciascun valore e principio «sia assunto in una valenza non assoluta, compatibile con quelli con i quali deve convivere», atteso gli unici due meta-valori possibili sono «l'imperativo del mantenimento del pluralismo dei valori (per quanto riguarda l'aspetto sostanziale) e del loro confronto leale (per quanto riguarda l'aspetto procedurale)». In realtà nell'accezione proposta da Zagrebelsky, che utilizza tale immagine per descrivere il carattere essenziale del diritto degli Stati costituzionali odierni, la mitezza costituzionale è concetto naturalmente associabile a quelli di coesistenza civile e compromesso, da considerare valori e non disvalori, qualità umane e civili che si saldano e crescono in un terreno culturale pluralistico, favorevole all'inclusione e all'integrazione e contrario ad ogni forma di chiusura, di sopraffazione e di esclusione. V. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, cit., pp. 11-13.

PARTE TERZA. NUTRIRSI IN CITTÀ. LA TUTELA LOCALE DEL DIRITTO AL CIBO ADEGUATO.

*«La Regione promuove il diritto al cibo e a un'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»
(Art. 7 bis Regione Abruzzo)*

CAPITOLO 10. ELEMENTI DI STORIA SUBALPINA DEL DIRITTO AL CIBO ADEGUATO

1. Le fonti per una storia locale del diritto all'accesso a un cibo adeguato in area pedemontana.
2. Le misure che garantivano il diritto al cibo adeguato nelle città "piemontesi"
 - 2.1. L'approvvigionamento (ovvero il diritto "ai vittuali di prima necessità")
 - 2.1.1. In età medioevale
 - 2.1.2. In età moderna
 - 2.2. Il controllo sui prezzi (ovvero il diritto ad accedere a un cibo "al prezzo giusto")
 - 2.2.1. In età medioevale
 - 2.2.2. In età moderna
 - 2.3. I controlli igienico-sanitari (ovvero il "diritto" ad accedere a un cibo "sano o pulito")
 - 2.3.1. Nel "Piemonte" medioevale
 - 2.3.2. In età moderna
3. Il cibo del ricco e il cibo del povero in area subalpina
 - 3.1. In età Medioevale
 - 3.2. Negli archivi di Alessandria in età moderna
 - 3.3. Il diritto al cibo degli operai a Torino tra il 1945 e il 1970
- 4 Conclusione: la storia del diritto locale al cibo adeguato come possibile chiave di lettura delle attuali politiche locali di attuazione del diritto al cibo adeguato

1. Le fonti per una storia locale del diritto all'accesso a un cibo adeguato in area pedemontana

La storia locale del diritto di accesso al cibo adeguato dei comuni italiani è determinante per comprendere quali sono le radici istituzionali e giuridiche delle funzioni amministrative in materia di cibo di cui ancora oggi le autonomie locali italiane sono responsabili e delle competenze in materia di alimentazione che, sin dal Medioevo, assicuravano ai cittadini quello che è stato definito anche come *diritto "ai vittuali di prima necessità"*¹⁹⁵³.

Le fonti normative locali sono centrali per lo studio della storia del diritto all'alimentazione delle città medioevali, le quali godevano di una loro autonomia ordinamentale¹⁹⁵⁴.

Tra il XIII al XV sec., le fonti principali in cui è possibile rinvenire disposizioni relative al diritto al cibo sono gli "Statuti dei comuni"¹⁹⁵⁵, sia di quelli cittadini che di quelli rurali¹⁹⁵⁶.

Si ritengono opportune alcune menzioni.

Negli statuti erano spesso contenuti i *calmieri* per la vendita degli alimenti di prima necessità¹⁹⁵⁷. Essi contenevano anche le norme penali relative a "reati alimentari", attraverso i quali si proteggeva il diritto ad accedere a un cibo sicuro, visto che tali fattispecie erano tese ad evitare possibili infezioni agli uomini, in un periodo in cui l'igiene non era un'abitudine diffusa¹⁹⁵⁸. Sempre negli statuti erano contenute norme relative al diritto di accedere in modo salubre al rifornimento idrico: si tratta di disposizioni che ponevano un'area di rispetto attorno alle fonti pubbliche (presso le quali era proibito lavare ortaggi, panni o *rem immondam*)¹⁹⁵⁹. Sono ancora gli statuti che consentono di dedurre il grado di "dignità sociale" che la mentalità e i modelli di vita del tempo conferivano a determinati operatori del cibo: si richiamano, ad esempio, le norme sulle processioni che prevedevano l'ordine in cui dovevano sfilare gli artigiani e le corporazioni; le stesse lasciano dedurre il grado di favore sociale riservato ai diversi "mestieri del cibo". Nello statuto di Ivrea del 1336, ad esempio, alla presentazione del cero alla festa di Maria *a mezzo agosto*, i primi erano i

¹⁹⁵³ L'espressione proviene da *Le riflessioni sopra i chirografi di N.S. Papa Pio VI* del 25 ottobre e 7 novembre 1780 riguardanti la pubblica economia di Bologna, s.l. 1781, p. 9, citata in A. GUENZI, *Le magistrature e le istituzioni alimentari*, in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione. Cit.*, vol. I, pp. 285-301, in particolare p. 288.

¹⁹⁵⁴ Sulla rilevanza delle fonti locali per la storia dell'alimentazione e del diritto dell'alimentazione *tout court* cfr. *supra* Parte I – cap. 1, par. 1. Per una disamina di tali fonti nella storia giuridica piemontese cfr. G.S. PENE VIDARI, *Aspetti di storia giuridica piemontese. Appunti delle lezioni di Storia del diritto italiano cit.*, pp. 36-47.

¹⁹⁵⁵ 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 AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione. Cit.* p. 637-647. Gli statuti medioevali erano diversi da quelli vigenti in età contemporanea, ottriati dai sovrani (e che i sovrani chiamarono statuti proprio per riallacciarsi a una tradizione medioevale e distaccarsi dalla rivoluzioni illuminista delle dichiarazioni e costituzioni). Essi erano la raccolta organica delle norme legislative e consuetudinarie che costituivano l'ordinamento giuridico di un comune.

¹⁹⁵⁶ Per le distinzioni tra le diverse tipologie di comuni, si ricorda che la *civitas* era un centro munito di una certa autonomia politico-amministrativa, cioè del privilegio di eleggere per sé i propri magistrati e di esercitare la giustizia all'interno del proprio distretto mentre la *terra* era un insediamento murato a fisionomia urbana, ma privo della dignità vescovile, il *castello* era un centro minore fortificato, e la *villa* era l'insediamento rurale sprovvisto di mura (così FOLIN, *op. cit. supra* cap. 2 par. 2.2).

¹⁹⁵⁷ Dal tipo di derrate alimentari oggetto di calmierazione gli storici risalgono non solo alla situazione economica ma anche ai parametri alimentari e al gusto di una determinata società. Cfr. A.M. NADA PATRONE, *Gli statuti comunali come fonte per la storia dell'alimentazione nel tardo medioevo cit.* pp. 644.

¹⁹⁵⁸ A.M. NADA PATRONE, *Gli statuti comunali come fonte per la storia dell'alimentazione nel tardo medioevo cit.* pp. 643.

¹⁹⁵⁹ A.M. NADA PATRONE, *Gli statuti comunali come fonte per la storia dell'alimentazione nel tardo medioevo cit.* pp. 643-644.

fornai (insieme ai calzolai), al terzo posto i beccai (ovvero i macellai)¹⁹⁶⁰, mentre a Torino, per la processione dei ceri, il giorno di San Giovanni, i beccai filavano al quinto posto, al sesto i tavernieri, al settimo le rivenditrici di pane già confezionato, al ventitreesimo i mugnai¹⁹⁶¹.

Altra fonte rilevante erano gli *ordinati*, ovvero i singoli verbali dei consigli comunali o degli organi istituzionali preposti al governo della città, nei quali si rinvenivano decisioni tese a introdurre misure specifiche che in qualche modo rendevano effettivo il “diritto” dei cittadini di accedere *al cibo*: più che un vero e proprio *diritto al cibo* si trattava di una sorta di *diritto all’esistenza o al minimo esistenziale* (di cui il cibo era parte rilevante) e che era garantito, per ragioni di sicurezza e polizia locale, a tutti gli abitanti della città. Un elemento costante ricorrente di questi atti, infatti, era la preoccupazione di «assicurare la disponibilità di un paniere di prodotti considerati di prima necessità per l’esistenza, o meglio per le prospettive individuali di sussistenza (e quindi non soltanto di cereali) a prezzo abbastanza equo, così da non suscitare malumori ed irrequietezza nei ceti più disagiati»¹⁹⁶².

Altre fonti rilevanti per l’accesso al cibo erano i *bandi campestri*¹⁹⁶³, che in genere comminavano multe per danneggiamenti di coltivi, per furti del raccolto e per pascoli abusivi, proteggendo così quella che oggi definiremmo “accessibilità fisica” ai mezzi di produzione del cibo (terreni fruttiferi o destinati al pascolo) o al cibo stesso (il raccolto)

Vi erano poi le *fonti contabili*: in Piemonte, in particolare, i libri di conto dell’*Hôtel dei conti di Savoia* (che coprono l’arco XIII-XIV sec.), quelli più frammentari dei *Principi Savoia – Acaia* (con lacune tra il 1249 e 1399). I primi indicavano giorno per giorno le spese sostenute per la *paneteria*, la *coquina* (spese per il cibo e gli attrezzi di cucina), la *buticlaria* (spese per la cantina); i secondi, più risalenti nel tempo, indicano invece la spesa per l’intero anno. In questi conti erano pure indicati i canoni parziari da corrispondere in natura e i doni¹⁹⁶⁴. Queste fonti dicono poco, da un punto di vista qualitativo, circa gli standard alimentari dell’uomo comune e del signore, atteso che i conti riguardavano non solo i consumi della famiglia dei Principi ma anche quelli di tutti coloro che erano a corte, dai domestici agli ospiti occasionali. Altra fonte “contabile” importante era quella della Camera dei conti che sin dal medioevo esercitava un rigoroso controllo sull’apparato statale; questa fonte assicura una informazione senza soluzione di continuità dal XIII al XIX secolo¹⁹⁶⁵.

Altre fonti utili per la storiografia del cibo piemontese sono le *fonti fiscali* (consistenti in atti di sequestro, di confisca o denunce fiscali di beni mobili). Questo tipo di fonti, poco frequenti, non sono eloquenti circa il regime alimentare del ricco e del povero, ma danno l’idea delle scorte e delle

¹⁹⁶⁰ G.S. PENE – VIDARI (a cura di), *Gli statuti di Ivrea, III*, Torino 1974 in Biblioteca storica subalpina n. 188 – art. 29, pp.105-106.

¹⁹⁶¹ A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero*. cit., pp. 340-341.

¹⁹⁶² A.M. NADA PATRONE, *Gli statuti comunali come fonte per la storia dell’alimentazione nel tardo medioevo* cit. pp. 639.

¹⁹⁶³ I bandi erano un insieme di articoli raccolti in una sorta di “Codice” in cui venivano indicate le “multe” da pagarsi in caso di certe contravvenzioni.

¹⁹⁶⁴ A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero. op. cit.*, pp. 8-11.

¹⁹⁶⁵ P. CAROLI, *Fonti per la storia dell’alimentazione nell’Archivio di Stato di Torino*, in AA.VV. *Gli archivi per la storia dell’alimentazione* cit., pp.110-134 in particolare p. 112. La camera dei conti sabauda, come tutte le *chambres des comptes* dell’*Ancien régime*, è una sorta di antenato della Corte dei conti (nata poi nella Francia napoleonica), era preposta al controllo dei conti di tutti coloro che maneggiavano pubblico denaro. «La più importante Camera dei conti i era quella di Parigi, istituita nel 1319. nel Ducato di Savoia fu istituita la Camera dei conti di Chambéry nel 1351 e nel 1575 le fu affiancata quella di Torino; nel Regno Lombardo-Veneto fu istituita la Camera dei conti nel 1771; nel Regno di Napoli fu istituita la Regia Camera della Sommaria nel 1444; nello Stato Pontificio la revisione dei conti era svolta della Camera Apostolica, istituzione operante già nel XIII secolo, nel cui seno fu istituita nel 1828 la Congregazione di revisione dei conti e degli affari di pubblica amministrazione, poi sostituita dalla Consulta di Stato (1847-1848)» Cfr. *Corte dei Conti (voce)* in Wikipedia.it. La Camera dei conti istituita negli Stati di Savoia dal 14° sec, è stata sostituita dalla Corte dei Conti nel 1862.

riserve che il capofamiglia riteneva di dover immagazzinare per il sostentamento del proprio gruppo familiare¹⁹⁶⁶.

In epoca moderna (convenzionalmente dalla scoperta dell’America alla Rivoluzione francese), le fonti principali erano quelle di derivazione sovrana e non delle città autonome: ai provvedimenti prodotti dall’amministrazione centrale, si affiancano quelli prodotti dall’amministrazione periferica dello Stato¹⁹⁶⁷. Sin dal XVI secolo, il *dominium* sabaudo era diviso in *castellanie* sulle quali il conte Savoia esercitava le sue prerogative pubbliche tramite funzionari da lui direttamente nominati. I castellani avevano prerogative territoriali di natura amministrativa, giudiziaria e militare e avevano potestà esattoriale, i cui proventi erano impiegati per le spese relative al funzionamento della *castellania* e le cui *remanencie* erano riversate all’amministrazione centrale. I loro rendiconti, custoditi presso il magistrato camerale, indicavano le entrate e le spese, sia in danaro che in natura, quest’ultime distinte per tipo di derrate. Tale documentazione offre, dunque, preziose informazioni sui diversi prodotti agricoli, sui consumi e i flussi di derrate nei mercati locali.

Nel 1560 Emanuele Filiberto istituì le province: Ivrea, Pinerolo e Susa, nei cui fondi sono state individuate preziose informazioni sulla produzione agricola, sul patrimonio zootecnico, sull’accesso al cibo dei detenuti (a Pinerolo), dei militari e dei poveri (quest’ultima desunta dalle elargizioni delle elemosine)¹⁹⁶⁸.

Altre fonti di rilievo per la storia del diritto locale piemontese al cibo adeguato erano quelle private (*donazioni e testamenti*) nelle quali spesso si rinvenivano le “*refectiones*”, clausole afferenti a distribuzione di viveri o pasti da somministrare a poveri o infermi in particolari circostanze (messa di trigesima, festività religiose). Le fonti più interessanti erano proprio quelle *mortis causa* perché nei testamenti medioevali ci si preoccupava soprattutto di assicurarsi la vita eterna, cosicché vi si trovavano precise disposizioni per la cerimonia del funerale, per il luogo di sepoltura ma anche per i benefici da accordarsi a chiese, enti di assistenza a poveri, ospedali, giovani e fanciulle indigenti da maritare. In queste *refectiones* erano indicati quali cibi distribuire e a quanti poveri (spesso 12 o un suo multiplo in ricordo degli Apostoli), ma non erano precisate le quantità.

Insieme ai lasciti, informazioni utili per comprendere come funzionava l’accesso al cibo da parte dei più diseredati, erano rilevanti gli articoli statutari di certe *associazioni* (come la Confraternita dello Spirito Santo, molto diffusa in area pedemontana) il cui scopo sociale era assistere moralmente e materialmente i propri associati e i poveri¹⁹⁶⁹. I fondi notarili e quelli di ospizi, ospedali e istituzioni religiose vocate all’assistenza erano un’ulteriore preziosa fonte di informazione sull’accesso all’alimentazione di classi disagiate anche in epoche diverse da quella medioevale¹⁹⁷⁰.

Di rilievo per la storia del diritto al cibo “piemontese” sono anche le fonti *di letteratura medica pedemontana*, che hanno lo stile del modulo di breviari sulla salute¹⁹⁷¹. Queste fonti

¹⁹⁶⁶ A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero* cit., pp. 11-12.

¹⁹⁶⁷ Gli organi dell’amministrazione periferica dello stato erano differenti da quelli autonomi delle città medioevali, quantomeno rispetto alla loro derivazione. Si pensi al podestà comunale, che nel medioevo era di elezione consiliare, e che fu poi sostituito dal vicario, funzionario di nomina regia.

¹⁹⁶⁸ P. CAROLI, *Fonti per la storia dell’alimentazione nell’Archivio di Stato di Torino* cit., 124-126.

¹⁹⁶⁹ A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero* cit., pp. 7-8.

¹⁹⁷⁰ P. CAROLI, *Fonti per la storia dell’alimentazione nell’Archivio di Stato di Torino* cit., pp. 126-128.

¹⁹⁷¹ A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero. Contributo alla storia qualitativa dell’alimentazione*, pp. 12-14; l’autrice ricorda tre fonti in particolare: il *De sanitatis custodia* di Giacomo Albin, medico del principe Giacomo di Savoia –Acaia della prima metà del Trecento che conteneva anche norme di igiene personale e dietetica, ispirata ai dettami della *Scuola medica salernitana* e della medicina araba; l’*Opus preclarum ad praxim non mediocriter necessarium* composta da Antonio Guainerio, di origine pavese, sia per famiglia che per studi, del XIV sec., in cui si rinvengono trattati dedicati specificatamente al regime alimentare e alla profilassi; e il *De medendis humani corporis malis Enchiridion quod vulgo Veni mecum vocant* scritto nel 1512 da Pietro de Monte da Bairo, allievo del medico torinese Pantaleone da Confienza, protomedico ufficiale di c.orte con finalità più divulgative.

consentono di comprendere quali erano gli alimenti medicalmente consigliati ai *divites* e quali quelli consigliati ai ceti subalterni.

2. Le misure che garantivano il diritto al cibo adeguato nelle città “piemontesi”.

In epoche diverse e in contesti diversi sono rinvenibili fonti locali che documentano l'esistenza di quelle che oggi definiremmo politiche locali e funzioni amministrative, finalizzate a garantire ai cittadini *l'accesso al cibo*, potendosi individuare, in loro corrispondenza, vere e proprie “misure” che in qualche modo rendevano effettivo tale *diritto* e che ponevano in capo alle città il corrispettivo *dovere di nutrire* la cittadinanza.

Diritto e dovere devono intendersi in senso politico, più che giuridico, con accezioni e valenze molto differenti da quelle attuali: come già evidenziato *supra* prima dell'età contemporanea i diritti non erano individuali ma collettivi, non erano originari ma derivati e concessi da un'autorità universale o superiore. Quando le istituzioni non riuscivano a nutrire la cittadinanza, quest'ultima non aveva altro strumento che la rivolta¹⁹⁷².

Anche il termine “Piemonte” è improprio. Dal punto di vista storico, il Piemonte (con la Val d'Aosta) è stato tendenzialmente riconoscibile come spazio geografico: solo in età moderna viene coincidere con la sua attuale dimensione geografica¹⁹⁷³.

In questo paragrafo si ricorderanno, in modo sintetico, le misure tese a garantire l'accesso al cibo in area pedemontana in età medioevale e durante l'età moderna. Nonostante l'evidente “salto storico” tra questi due periodi, interessa qui evidenziare come, in epoche diverse, le città sentivano come prioritario l'obbligo di nutrire la cittadinanza, garantendo ai cittadini l'accesso a un nutrimento minimo, sia nei periodi ordinari che in quelli straordinari in cui carestie ed epidemie richiedevano politiche *ad hoc*.

Attraverso queste misure, quindi, è possibile leggere un'anticipazione dell'attuale diritto al cibo adeguato, inteso come diritto ad accedere a un nutrimento minimo, sano e a prezzi accessibili.

Va specificato che questo “dovere” di nutrire le città, soprattutto nell'Alto medioevo, va analizzato in stretta continuità con le politiche annonarie dell'età romana e costituiva il fondamento dello stesso potere politico locale¹⁹⁷⁴.

Prima di entrare nel merito della descrizione di alcune di queste misure si ritiene opportuna una breve premessa sui contesti storici di riferimento.

Uno dei problemi di più difficile soluzione per i medievisti, ad esempio, è stabilire quale fosse il campo oggettivo di politica economica¹⁹⁷⁵. Oggi la politica economica di un Paese è normalmente coordinata dal governo centrale, se non dal sistema di *governance* europea. Tale sistema non è in alcun modo traslabile e applicabile al Medioevo, neppure agli ultimi secoli quando già esistevano sistemi politici in qualche modo sovrani, come quelli degli Angiò, i Monferrato, i Saluzzo, i Visconti, i Savoia (per restare solo al Piemonte). Nell'età di mezzo ogni problema di politica economica era affidato alle amministrazioni locali, incluse le questioni di regolamentazione economica degli alimenti e delle politiche alimentari, in particolar modo quelle annonarie.

¹⁹⁷² Sulla distinzione tra libertà medioevali e quelle del nostro costituzionalismo moderno cfr. G:S: PENE VIDARI, *Aspetti di storia giuridica piemontese*. Cit., pp. 12-13. Cfr. anche *supra* par. 4.2 dell'Cap. 1.

¹⁹⁷³ In ogni caso sino al sec. XVIII il Monferrato non rientrava ancora nell'area sabauda, tanto che nel 1949 Einaudi escludeva dal Piemonte le terre a destra del Tanaro. Cfr. G. S: PENE VIDARI, *Aspetti di storia giuridica piemontese*, cit., p. 6.

¹⁹⁷⁴ Cfr. *supra* Cap. 2par. 2.2.

¹⁹⁷⁵ C.M. CIPOLLA, *La penisola italiana e la penisola iberica. La politica economica dei governi in Storia Economica* Cambridge, III; MM. POSTAN - EE. RICH - E. MILLER (a cura di) *La città e la politica economica nel Medioevo*, Torino, Einaudi 1977, 20 n 23 n 28 n, p. 461.

In età moderna, invece, è molto difficile descrivere il contesto istituzionale di stati, stati regionali, stati cittadini, città capitali, città *provinciali* e centri urbani minori di cui era costellata la penisola italiana. Le politiche locali che assicuravano il diritto “ai vittuali di prima necessità”¹⁹⁷⁶ erano tuttavia politiche destinate alle città, il cui ambito era quello urbano. Questo a prescindere dalla circostanza che a gestirle fossero organi municipali o organi statali. Le competenze in materia, soprattutto quelle relative alle grandi operazioni di rifornimento in periodi eccezionali (guerre, carestie), che toccavano gli *interessi vitali* degli Stati, erano sovente materia di competenza del *principe* che mobilitava diplomazie, ambasciate, uffici finanziari e apparati di controllo¹⁹⁷⁷. Questo era quanto avveniva anche nel Piemonte sabauda, dove, tra Sei e Settecento, era il sovrano a difendere le fasce più deboli della popolazione¹⁹⁷⁸.

Completamente diverso è il contesto storico al quale si fa riferimento nell'ultimo paragrafo: siamo già in età contemporanea, post costituzionale, nella quale i concetti di diritti e di doveri sono quelli attuali e nella quale si potrà notare come il tema dell'accesso al cibo diventi sempre meno una politica pubblica per entrare a far parte delle rivendicazioni giuridiche che i cittadini, lavoratori nel caso esaminato, fanno nei confronti dei propri datori di lavoro.

2.1. L'approvvigionamento (ovvero il diritto “ai vittuali di prima necessità”)

2.1.1. In età medioevale

Le carestie e gli approvvigionamenti alimentari erano forse le due problematiche più rilevanti per le politiche civiche medioevali, per cui ne consegue la centralità della politica annonaria. Obiettivo di questa politica e delle connesse istituzioni (come le magistrature annonarie) era quello di controllare l'andamento del mercato dei grani¹⁹⁷⁹ e dei beni di prima necessità, effettuare ispezioni periodiche per verificare le norme di onestà professionale (pesi e misure) in tutto il ciclo di produzione, smercio e trasformazione dei grani, per poi specializzarsi nell'ammasso e nel controllo del movimento dei generi alimentari dai campi al mercato cittadino, sovrintendendo al problema del razionamento e dei prezzi¹⁹⁸⁰.

Le politiche annonarie, più che problema tecnico, erano considerate un problema sociale e il loro costo gravava ora su un gruppo sociale ora su un altro: dai coltivatori-produttori, ai grandi e piccoli proprietari terrieri, fino ai ceti cittadini. Pur trattandosi del più rilevante problema sociale, in quanto in caso di carenza degli approvvigionamenti si attribuivano le responsabilità ai ceti dirigenti, la politica annonaria non costituiva un “servizio sociale”, ma era la «base su cui gli uomini al governo poggiavano il proprio diritto al potere»¹⁹⁸¹.

¹⁹⁷⁶ L'espressione proviene da *Le riflessioni sopra i chirografi di N.S. Papa Pio VI* del 25 ottobre e 7 novembre 1780 riguardanti la pubblica economia di Bologna, s.l. 1781, p. 9, citata in A. GUENZI, *Le magistrature e le istituzioni alimentari*, in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione. Cit.*, vol. I, pp. 285-301, in particolare p. 288.

¹⁹⁷⁷ A. GUENZI, *Le magistrature e le istituzioni alimentari*, in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione. Cit.*, vol. I, pp. 285-301, in particolare p. 287 e p. 291; l'autore si avvale essenzialmente di fonti locali bolognesi. Per studi sulle politiche annonarie in area piemontese cfr. D. BALANI, *Politica annonaria e problemi alimentari di una capitale: il pane a Torino tra Sei e Settecento*, in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione. cit* pp. 311-331. Per studi su altre regioni italiane cfr in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione* i contributi di G. PANSINI sul regime annonario in Toscana, M.L. IONA sugli istituti dell'alimentazione in area friuliana e giuliana, M.G. PASTURA RUGGIERO, D. SINISI, L. FALCHI sull'annona romana, P. DI CICCIO sull'annona del Regno di Napoli, P. CAU sulle istituzioni alimentari sassaresi, E. GESSA su quelle della Cagliari aragonese.

¹⁹⁷⁸ D. BALANI *Politica annonaria e problemi alimentari di una capitale cit.*, p. 312.

¹⁹⁷⁹ Sull'importanza delle risorse cerealicole pedemontane nell'età medioevale cfr. A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco e il cibo del povero cit.*, pp. 55-122, dove la storica esamina anche il metodo di approvvigionamento dei grani da parte dei comuni piemontesi e dei relativi interventi per regolare i “mestieri” e il mercato del pane.

¹⁹⁸⁰ A.M. NADA PATRONE, *Gli statuti comunali op. cit.* p. 642.

¹⁹⁸¹ A.M. NADA PATRONE, *Ibidem*.

Diverse furono le misure attraverso le quali i “governi locali” tenevano fede all’impegno di nutrire la città: dopo il Mille, l’attenzione fu rivolta all’espansione dei terreni coltivati e a favorire incentivazioni fiscali e prediali a chi intendesse coltivare nuove terre: in questo modo veniva ad ampliarsi il numero di persone che avevano accesso “diretto” alla terra, mezzo di produzione del cibo. Dalla metà del sec. XIII, la preoccupazione per le fluttuazioni dei raccolti indusse le autorità locali a esercitare un controllo sulla produzione dei generi di prima necessità per evitarne l’esportazione¹⁹⁸².

I provvedimentiannonari sono stati divisi in due gruppi¹⁹⁸³: provvedimenti urgenti (da considerarsi antenati delle ordinanze contingibili e urgenti di cui sono oggi depositari gli attuali sindaci) e le misure a carattere permanente (quelle che oggi definiremmo le funzioni amministrative, proprie e fondamentali degli enti locali).

Tra i provvedimenti presi in condizione di urgenza (carestie, guerre, epidemie), sono annoverabili:

- i provvedimenti forzosi in denaro o in natura imposti ai cittadini più agiati o comunità rurali per acquistare il grano fuori giurisdizione;

- i rifornimenti in natura presi a titolo straordinario da piccole comunità agricole: nel 1409, ad esempio, il governatore di Asti chiese alla comunità di Cherasco un contributo straordinario di circa 15 sacchi di grano; ma un anno dopo, successivamente al raccolto che avrebbe dovuto reintegrare le scorte, il consiglio comunale cheraschese era ancora alla ricerca di espedienti per ottenerne la restituzione¹⁹⁸⁴;

- censimenti delle scorte dei contadini con reiterate ingiunzioni di nuove consegne, allo scopo di rifornire di grani i magazzini comunali o dei mercati per una distribuzione nell’ambito delle mura urbane;

- la caccia agli speculatori, puniti, talvolta, anche con la pena di morte, come testimoniato da numerosi ordinati comunali¹⁹⁸⁵.

Tra i provvedimenti permanenti a carattere preventivo, perché tesi ad assicurare l’autosufficienza alimentare della popolazione, vi erano le misure tese a convogliare presso i centri urbani tutta la produzione del contado non indispensabile, come testimoniano gli statuti di Vercelli del XIV sec. nei quali veniva imposto che «qualunque persona, singolarmente e collettivamente, a cui è imposto di condurre la biada nella città di Vercelli, la deve condurre e consegnare innanzi all’ufficiale del comune di Vercelli a ciò preposto, entro il termine ordinato dal signor podestà»¹⁹⁸⁶.

Appariva necessario accumulare in città grani e derrate ritenute superflue per il contado, e quindi oggetto di prelazione da parte delle città, per poter distribuire tali prodotti, a prezzi equi, a tutti i ceti marginali, sia cittadini che contadini, con evidente significato demagogico: l’ansia di possibili tumulti pauperistici, infatti, era abbastanza immotivata, atteso che nel XIV e XV sec. tali proteste non andarono oltre qualche saccheggio incontrollato. Le masse, infatti, erano strutturalmente impotenti a trasformarsi in qualcosa di diverso¹⁹⁸⁷.

Nei periodi di grave carestia, alle misure comunali si affiancavano quelle dei principi e quelle ecclesiali: durante la carestia del 1375, ad esempio, si rinvennero provvedimenti straordinari per combattere la fame non solo negli ordinati comunali ma anche in provvedimenti assunti dal Vescovo di Torino e da Amedeo VI di Savoia¹⁹⁸⁸.

¹⁹⁸² A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero. cit.*, p. 24.

¹⁹⁸³ A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero. cit.*, p. 25.

¹⁹⁸⁴ Archivio Comunale di Cherasco, *Ordinati (Libro de’ Consigli), 1409-1416*, ff. 4 v, 5r. 6 r., 10 r., 22 r., 23 v., 48 v., 49 r. e v. citati da A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero cit.*

¹⁹⁸⁵ A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero. cit.*, p. 25.

¹⁹⁸⁶ *Statuti di Vercelli*, II, f. 88, citati da A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero cit.*, p. 26 (traduzione dal latino a cura dell’autrice).

¹⁹⁸⁷ A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero. cit.*, p. 26.

¹⁹⁸⁸ A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero. cit.*, p. 32.

Un'altra misura che consentiva l'accesso al cibo dei cittadini (abitanti della cinta urbana in *primis* e in secondo luogo coloro che abitavano in *villis, burgis, suburgis et locis* del distretto comunale) era il blocco delle esportazioni, specialmente del grano e del vino. Tali provvedimenti, previsto in molti statuti dell'area pedemontana, era assunto inizialmente solo nei periodi di carestia ma dalla seconda metà del sec. XIII, periodo in cui le carenze annonarie erano dovute al maggior sviluppo demografico ed urbano, si fecero più sistematici. Negli Statuti di Novara del 1270, ad esempio, era vietata ogni esportazione di castagne, noci, formaggi, grassi e semigrassi, carni, pesci, oltre che animali vivi; gli Statuti di Biella arrivarono a vietare che si comprassero galline o pollastri in città per andarli a rivendere fuori, mentre quelli di Vercelli del XIV sec. proibivano l'esportazione fuori del distretto comunale di vari generi legati tutti alla produzione agricola (fieno, paglia, granaglie, legumi)¹⁹⁸⁹.

La normativa del XV sec. è più precisa e meticolosa perché lasciava intendere che funzionari addetti ai regolamenti annonari avessero il compito di controllare le eventuali infrazioni. Le pene per i trasgressori, sin dal XIII sec. consistevano nella confisca di tutte le merci, degli animali eventualmente impiegati per il trasporto oltre a una multa che, a Novara, era fissata nel doppio del valore della merce trasportata illegalmente. Nel 1281, venne addirittura comminata la pena dell'esilio persino a chi avesse solo favoreggiato l'esportazione.

2.1.2. In'età moderna

Anche nelle città dell'*Ancien régime* la centralità delle politiche annonarie costituiva un *topos* indiscusso di tutti i sistemi di governo e la misura principale attraverso cui garantire il diritto (politico) al pane, a cui corrispondeva il dovere (politico) di garantire ai sudditi la disponibilità delle risorse necessarie alla sussistenza¹⁹⁹⁰. Anche in questo periodo storico la cittadinanza misurava la capacità di governo sulla disponibilità e quantità del cibo che garantire il suo giusto prezzo. La politica annonaria, d'altronde, conferiva ai governanti un alto grado di visibilità che si materializzava nell'esposizione delle grida, nel controllo dei mercati fino alla distruzione della merce avariata.

L'annona non si limitava al solo settore dei grani, ma si estendeva fino a comprendere panieri di beni ritenuti di prima necessità, come le carni, il vino, i grassi di origine vegetale o animale, frutta e verdura.

Anche in età moderna si possono distinguere provvedimenti annonari “ordinari” e “straordinari”, assunti cioè in periodi di crisi (epidemie, carestie e guerre). Mentre la seconda tipologia di fonti è più facilmente individuabile, sia perché i governi tendevano a dare la massima rilevanza al loro operato, sia perché si tratta di decisioni abbastanza omogenee, meno visibili sono le fonti di *ordinaria amministrazione*, perché caratterizzate dalla varietà, procedurale e amministrativa, dei singoli assetti istituzionali.

Nei *periodi ordinari*, per approvvigionare le città erano abbastanza diffusi provvedimenti che incentivavano e/o imponevano il trasferimento in città della produzione locale¹⁹⁹¹. Quando questa non era sufficiente, occorreva regolare le importazioni ed evitare che i prodotti importati entrassero in concorrenza con quelli locali. A Torino, ad esempio, il processo di subordinazione delle campagne ai bisogni della capitale fu tardivo rispetto a quanto avvenne in altre città italiane, dovuto, in larga misura, al ritardo con cui la città divenne capitale di regno. Di fatto tale subordinazione si concretizzò solo a seguito della politica riformatrice e accentratrice di Vittorio Amedeo II, che determinò l'attrazione, nella capitale, di nobili - e non - attratti dalla corte, dalla

¹⁹⁸⁹ Cfr. art. 270 Statuti di Novara e art. 314 Statuti di Biella, citati da A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero* cit pp. 27 e 28.

¹⁹⁹⁰ A. GUENZI, *op. cit.*, 285.

¹⁹⁹¹ Cfr., per l'area bolognese, A. GUENZI, *op. cit.*, 290-292.

possibilità di carriera nell'apparato statale e dalla nuova e crescente domanda di prodotti e servizi che ne sarebbe conseguita¹⁹⁹². Di fronte a questa situazione, le esigenze alimentari di Torino iniziarono a crescere, e mantenere la città ben rifornita rientrava nella visione paternalistica del sovrano. Vittorio Amedeo II iniziò a rivedere, in modo organico e incisivo, le norme annonarie ereditate dal passato, introducendo una regolazione particolarmente protettiva verso i consumatori.

I problemi alimentari di Torino erano simili a quelli di tante città dell'Antico regime: avere pane a buona qualità e a prezzi contenuti, far arrivare i grani in città, controllare la qualità e i prezzi. Le reali esigenze della capitale non si conoscevano con esattezza, per la presenza di lavoratori stagionali, per quella di domestici, uomini di fatica, miserabili che i censimenti non registravano, per l'affluire, nei periodi di carestia, di abitanti del contado. Se a questo si aggiungeva il contrabbando di grani, ben si intuiscono le difficoltà di programmare il fabbisogno di cereali da introdurre in città nei tempi ordinari.

Nei periodi di carestia le cose si “semplificavano” e le strategie di approvvigionamento seguivano modelli e *iter* comuni a diverse realtà: requisizioni e razionamento delle scarse risorse locali; ricerca delle sussistenze in aree sempre più lontane; impegno di ingenti risorse finanziarie; riversamento nella capitale delle scorte accumulate per ragioni militari. In questi periodi l'approvvigionamento era gestito dagli organi centrali di governo ripartendosi tra i vari uffici: alle istituzioni annonarie ordinarie si aggiungevano ambasciate, uffici finanziari e autorità di controllo.

Per contro, nei periodi non troppo drammatici dal punto di vista annonario, il compito su esaminato rimase affidato alla città che forniva i grani, grazie alle scorte dei suoi magazzini o appaltando tali servizi. Va precisato che dopo gli anni Settanta del Seicento, la monarchia aveva assunto il pieno controllo dell'approvvigionamento, continuando a utilizzare gli organi cittadini, ma rendendoli meri esecutori.

Solo quando i raccolti furono davvero buoni si lasciò che le contrattazioni si svolgessero liberamente¹⁹⁹³.

2.2. Il controllo sui prezzi (ovvero il diritto ad accedere a un cibo “al prezzo giusto”)

2.2.1. In età medioevale

L'oscillazione dei prezzi costituisce ancora oggi uno dei problemi centrali della sicurezza alimentare. Parimenti, costituiva un problema della politica economica dei comuni medioevali, dal momento che questi influivano sul costo della vita e sul conseguente ordine sociale della collettività. I prezzi dei generi di prima necessità subivano, come gli altri, fluttuazioni dovute alle leggi della domanda e dell'offerta ma le conseguenze, in questo caso, potevano essere la povertà, la fame o la morte di vasti strati della popolazione. Ecco perché le autorità pubbliche intervenivano, non tanto fissando “il giusto prezzo”, su cui dissertavano teologi e filosofi, ma prendendo misure che rendessero controllato il loro aumento, evitando che ci fossero impennate improvvise dovute a speculazioni¹⁹⁹⁴.

La misura principale per controllare i prezzi fu il “calmiere” dei generi di prima necessità, detto anche “stantia” o “sazium”, che era fissato da funzionari pubblici (gli *stantiores*). Fissare un tetto massimo dei prezzi rischiava di allontanare dal mercato quei beni che si voleva attrarre. Per tale motivo, questa misura fu spesso affiancata da alcuni correttivi: il variare la *stantia* a seconda delle stagioni, dello stato delle scorte e dei trasporti; oppure lo stabilire il prezzo di alcune derrate (pane o carne), a pezzo e non a peso, cosicché il prezzo poteva anche variare di poco senza rendere manifeste tali variazioni.

¹⁹⁹² D. BALANI *op. cit.*, p. 313.

¹⁹⁹³ D. BALANI *op. cit.*, p. 322.

¹⁹⁹⁴ A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero* cit., p. 34-35.

Altra misura tesa ad evitare l'aumento dei prezzi fu quella di prevenire o sciogliere associazioni o monopoli di venditori: solo raramente si ha notizia, nelle città dell'attuale Piemonte, di collegi di mugnai, beccai ecc.

Ulteriore misura adottata per il controllo dei cibi e del loro prezzo fu quella di una migliore distribuzione e commercializzazione dei beni di prima necessità, evitando intermediazioni che avrebbero accresciuto i prezzi e reso concreto il pericolo di speculazioni, favorendo invece il passaggio diretto dal produttore al consumatore (in una sorta di anticipazione *ante litteram* degli attuali *farmer market*)

2.2.2. In età moderna

Anche in età moderna il controllo sul prezzo di vendita dei beni relativi al cibo era uno degli elementi per identificare i prodotti che in qualche modo rientravano nei “vittuali di prima necessità”¹⁹⁹⁵, e che erano pertanto oggetto del monitoraggio delle autorità.

Per approvvigionare di grano la Torino dell'età moderna, le misure individuate negli ultimi decenni del Settecento erano di duplice natura: interventi diretti a rifornire la capitale di frumento a costi contenuti, o riversando nei mercati torinesi grani a prezzi più bassi nei momenti in cui questi lievitavano eccessivamente, oppure interventi diretti a rifornire i panettieri con frumento sottocosto: in questo secondo caso l'obiettivo era evitare che il pane aumentasse troppo, a detrimento delle fasce più deboli della popolazione cittadina¹⁹⁹⁶.

In questo periodo storico il “giusto prezzo” era frutto della mediazione tra autorità pubbliche e produttori, mercanti, artigiani e bottegai e richiedeva trattative complesse che duravano molti mesi attorno a “tavoli” di concertazione che coinvolgevano le più prestigiose autorità. La determinazione del prezzo calmierato era frutto di politiche di mediazione tra autorità pubbliche e categorie private, la cui negoziazione avveniva in sedi riservate e il cui esito aveva importanti ripercussioni su altre misure tese a garantire *il diritto ai vittuali*: operando sul prezzo, infatti, il governo poteva impedire l'importazione di prodotti oppure favorirla. Per determinare il prezzo si incrociavano dati economici e merceologici i quali potessero dare informazioni utili a definire un prezzo che coprisse il costo della materia prima, costi diretti e indiretti (incluso il “giusto” guadagno del produttore)¹⁹⁹⁷.

Anche a Torino ciò che andava calmierato, per non scoraggiare i produttori, non era il grano, il cui prezzo sul mercato doveva essere determinato sulla base della legge della domanda e dell'offerta, ma il costo di fabbricazione del pane. Il guadagno dei panificatori era infatti rigidamente stabilito attraverso un esperimento, detto “prova del pane” o scandaglio.

Il costo del pane dipendeva infatti dal prezzo medio del frumento, detto “comune”, venduto sul mercato di Torino in giorni prefissati (2 volte l'anno fino al 1740 e poi due volte al mese): in quei giorni il vicario (ovvero il sindaco della capitale, di nomina regia) e i sindaci dei panettieri si portavano nella sede del mercato centrale dei cereali, che era in piazza San Carlo, e sulla base dei prezzi del grano, stabilivano il prezzo medio, detto appunto “comune”, sul quale si sarebbe calcolato il costo del pane fino al giorno della successiva formazione del “comune”¹⁹⁹⁸.

I controlli pubblici erano tesi ad evitare che salissero artificialmente i prezzi della comune¹⁹⁹⁹, perché era poi su questa base che, a seguito della c.d. “prova del pane”²⁰⁰⁰, si determinava la “tassa” ovvero il prezzo massimo a cui ogni pane andava venduto.

¹⁹⁹⁵ Cfr. *supra* e A. GUENZI, *op. cit.* p. 288.

¹⁹⁹⁶ D. BALANI *Politica annonaria e problemi alimentari di una capitale, cit.*, p. 324.

¹⁹⁹⁷ Cfr. A. GUENZI, *Le magistrature e le istituzioni alimentari cit.*, p. 293.

¹⁹⁹⁸ D. BALANI, *Politica annonaria e problemi alimentari di una capitale, cit.*, p. 324.

¹⁹⁹⁹ D. BALANI, *op. cit.*, evidenza che le fonti storiche riportano numerosi episodi di furbesche violazioni realizzate soprattutto dai panettieri, tramite sensali appositamente incaricati, di far lievitare artificialmente i prezzi.

²⁰⁰⁰ Tale procedimento, detto anche scandaglio, consisteva nello stabilire *una tantum* la quantità del pane dei diversi tipi che ogni grano poteva produrre con il relativo costo, ivi compreso il “giusto” guadagno dei panificatori. Per la

L'autorità pubblica controllava che la tassa fosse rispettata e che il pane avesse i requisiti di qualità prefissati; i panificatori dal canto loro tentavano di acquistare frumento a prezzo inferiore della comune per aumentare i margini di guadagno. Questa tendeva a diminuire, per una serie di fattori (inflazione, difficoltà di approvvigionamento elevato numero dei panettieri, obbligo delle scorte) che avrebbe portato alla chiusura di molte botteghe. La "comune", nonostante gli sforzi dell'autorità pubblica, continuò a crescere²⁰⁰¹ (tra il 1730 e il 1790 aumentò quasi del 50%), ma il costo massimo (tassa) del pane invece di crescere in modo proporzionato crebbe di solo il 15% tra il 1730 e 1780 e del 40% negli ultimi vent'anni del secolo. Questo scarto è spiegato dagli interventi pubblici effettuati per evitare l'eccessiva crescita del prezzo del pane.

Nei periodi di carestia, invece, per impedire un'eccessiva crescita del prezzo del pane, si effettuavano forniture pubbliche (da parte della città o dello Stato, con intermediazione del vicario) di grani riversati a prezzo politico direttamente nel mercato cittadino oppure venduti ai panettieri onde riequilibrare la "comune". Poiché dal 1760 circa in poi questi interventi, per la congiuntura economica, erano divenuti ordinari, si ricorse a una nuova misura: la compensazione. Negli anni migliori, quando la comune era bassa, si consentiva ai panettieri di guadagnare per far fronte ai periodi di crescita della *comune* senza alcun aumento della *tassa* del pane; quando il credito veniva esaurito, vi era l'intervento pubblico che funzionava attraverso un complicato computo di crediti e debiti. Il sistema, valido in sé, naufragò di fronte alla prevalenza dei periodi in cui si registravano gli aumenti, circostanza, questa, che costrinse l'amministrazione comunale a rimborsare ai panettieri cifre ingenti o a versare grani dai propri magazzini.

Nel 1775, dopo una lunga serie di rimborsi, l'amministrazione comunale si dichiarò insolubile e da quel momento al credito dei panettieri avrebbero fatto fronte le finanze dello Stato, con versamenti in natura o in denaro²⁰⁰².

Alla pratica della compensazione si affiancò progressivamente quella della "diversificazione" del regime di calmierazione. Assumendo la sussistenza di differenze finanziarie tra gli utenti del servizio di panificazione si pervenne a questa diversificazione: 1) il pane "di bocca" o "sopraffino" o di puro fiore di frumento, venduto in poche panetterie autorizzate, e che era acquistato solo da famiglie abbienti; si ritenne che su questi tipi pregiati di pane, non era necessario calmierare il prezzo; 2) il pane bianco, su cui era invece possibile utilizzare altri metodi di controllo; infine il pane "casalengo" per il quale si sperimentò l'unico tentativo di gestione pubblica della panificazione, ovvero la vendita a prezzo politico²⁰⁰³.

Ciò che questi complessi sistemi di controllo del prezzo del principale bene di prima necessità rivelano è la sensibilità delle autorità cittadine per le esigenze delle più diverse componenti della popolazione, alle cui fasce più deboli si intendeva garantire non solo il pane a un prezzo giusto (evitando alterazioni eccessive dei prezzi) ma anche di buona qualità (attraverso il controllo sulla medesima che avveniva in occasione della *prova del pane*).

Questa attenzione per il sistema di approvvigionamento della capitale aveva tuttavia finito per privilegiare massicciamente la relativa popolazione, anche quella dei ceti più popolari, a scapito dei poveri del resto del Paese²⁰⁰⁴.

descrizione di questa procedura in area pedemontana D. BALANI, *op. cit.* p. 325; in area padana cfr. A. GUENZI, *Le magistrature e le istituzioni alimentari* Cit., pp. 285-301, in particolare p. 293.

²⁰⁰¹ D. BALANI, *op. cit.*, p. 326.

²⁰⁰² D. BALANI, *op. cit.* 328.

²⁰⁰³ A Torino questo esperimento si riuscì a fare solo nel 1795, poi si ritenne più conveniente ricorrere a distribuzione gratuita di polenta, zuppe e cereali inferiori (cfr. D. BALANI, *op. cit.*, p. 328) mentre in altre città italiane come Roma o Palermo la fabbricazione e vendita del pane gestite direttamente dall'amministrazione locale fu prassi abbastanza comune. Cfr. su questi due casi: J. REVEL, *La grain de Rome et la crise de l'annone dans la seconde moitié de XVII siècle* in *Mélanges de l'Ecole française de Rome, Moyen Age, Temps Modernes*, 1972, 84, pp. 273 e ss. E.P. VALENTI, *Ricchezza e povertà in Sicilia nella seconda metà del Settecento*, Palermo 1972, pp. 29 e ss.

²⁰⁰⁴ D. BALANI, *op. cit.* p. 328.

2.3. I controlli igienico-sanitari (ovvero il “diritto” ad accedere a un cibo “sano o pulito”)

2.3.1. Nel “Piemonte” medioevale

In area pedemontana, i controlli igienico-sanitari si svilupparono solo verso la fine del Duecento per consolidarsi a partire dal Quattrocento. In questo periodo infatti si verificarono epidemie e crisi endemiche di mortalità, spesso legate a infezioni gastro-intestinali o a consumo di derrate avariate. Esaminando statuti e ordinati comunali dell'epoca, non solo quelli dell'area pedemontana, si deduce che la qualità del cibo fosse la principale preoccupazione, seconda solo a quella del controllo dell'offerta dei beni.

Una primo strumento che rendeva effettive le norme in materia igienico – sanitarie erano le misure per la nettezza urbana: in moltissime fonti locali sono ad esempio presenti non solo norme che regolavano l'attività del mercato ma anche quelle di polizia igienico-sanitaria. I problemi più grandi, però, erano quelli dei rifiuti umani²⁰⁰⁵.

Vi erano poi le misure antinquinamento, tese a evitare che l'approvvigionamento dell'acqua potabile (che con il latte era uno dei due alimenti più facilmente inquinabile) fosse realizzato in luoghi malsani: ecco perché presso le fonti pubbliche era vietato lavare *rem immondam*. Per garantire l'efficacia di questi provvedimenti, vennero nominati appositi funzionari pubblici preposti ai controlli²⁰⁰⁶.

In una situazione di endemico sudiciume e diffusa sporcizia, le istituzioni pubbliche cercarono almeno di ovviare ai pericoli di contaminazione che potevano incombere sui generi alimentari. Le misure adottate, a tal fine, furono prescrizioni di norme igieniche per i venditori di derrate alimentari: si va da elementari divieti di impastare la farina per il pane con acqua putrida (come emerge dagli atti degli Statuti di Cuneo), al divieto di tenere presso il banco di vendita bambini lattanti o sporchi (come emerge dagli Statuti di Fossano), all'obbligo di tenere puliti i locali dove erano posti in vendita al dettaglio generi alimentari (come emerge dagli Statuti di Moncalieri, relativamente ai beccai) ed infine a prescrizioni sui periodi di vendita, tese ad evitare rapidi deterioramenti: ad Asti, ad esempio, i “macellai” nel periodo tra il 1 giugno e il 1 ottobre (quando il clima rendeva più facile il deterioramento), potevano vendere solo prodotti macellati in giornata²⁰⁰⁷.

Sempre a garanzia della salubrità del cibo erano le norme statutarie volte a impedire ogni tipo di alterazione e sofisticazione del prodotto a danno del consumatore e a garantire la qualità del prodotto alimentare: si pensi, ad esempio, alle norme degli Statuti di Vercelli che imponeva di condurre al mattatoio gli animali da macello vivi e sani durante il giorno, per macellarli solo di notte (tranne nei periodi antecedenti il Natale, il Carnevale e la Pasqua, durante i quali i consumi erano più intensi); si pensi pure al divieto di consumare animali precedentemente morti (come si evince anche negli Statuti di Ivrea) nonché all'istituzione di appositi uffici incaricati di ispezionare periodicamente le beccherie (ad Asti, ad esempio, tale ispezione avveniva ogni tre settimane)²⁰⁰⁸.

2.3.2. In età moderna

La messa in vendita del prodotto costituiva anche in età moderna la fase che consacrava il ruolo del governo come vigile protettore dei diritti degli acquirenti, in particolare i diritti ad acquisire cibi non adulterati. Vanno in tal senso le regolamentazioni tese ad evitare frodi e alterazioni alimentari come pure le attività delle magistrature che controllavano non solo la taratura di pesi e misure, ma anche la qualità della merce. Il sistema di distribuzione era collegato a

²⁰⁰⁵ Per una rassegna dei provvedimenti assunti a Vercelli, Saluzzo, Casale Monferrato, Ivrea, cfr. A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero. Contributo alla storia qualitativa dell'alimentazione*, pp. 39-42.

²⁰⁰⁶ A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero* cit, pp. 42-44.

²⁰⁰⁷ Per questa casistica cfr. A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero*. cit., p. 46-49.

²⁰⁰⁸ Per questa casistica cfr. A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero*. cit., p. 49-52.

concessioni di licenze di vendita che in generale prevedevano il requisito della “*segurtà*” economica (il commerciante doveva indicare un garante, di solito un mercante, nobile o prelato) e alimentare: per evitare frodi, le licenze erano connesse alla natura del prodotto smerciato (vi era la distinzione tra dolce e salato, prodotti raffinati o di scarto) tendevano a collegare il commerciante a un gruppo omogeneo di prodotti²⁰⁰⁹.

3. Il cibo del ricco e il cibo del povero in area subalpina

Attraverso le “politiche locali” o le funzioni amministrative *proprie* delle città, i governi (locali o centrali) riuscivano a garantire il diritto ai “vittuali di prima necessità” a prezzo *giusto* o *calmierato*, e di qualità accettabile.

Resta da chiarire quale fosse il tipo di alimentazione a disposizione di tutti ceti sociali e quello riservato ai ceti privilegiati. Si tratta di un tema, questo, che costituisce un problema centrale di ogni epoca storica, la nostra inclusa.

Ci sembra interessante, a tal fine, un breve *excursus* sul cibo del “ricco” e il cibo del “povero” in area pedemontana, realizzato a partire da tre studi di storia locale che analizzano il problema nel (attuale) Piemonte dell’età medioevale, nell’alessandrino in età moderna e a Torino in età contemporanea. I risultati di queste ricerche ci sembra mettano a fuoco la tematica della diversificazione dell’accesso *al cibo adeguato* da parte di diverse classi sociali e delle correlate misure che le autorità locali hanno di volta in volta assunto per rimuovere gli ostacoli di accesso al cibo che comportavano diseguaglianze sostanziali tra cittadini di condizioni economiche e sociali differenti.

3.1. In età Medioevale

In età medioevale esisteva un duplice regime alimentare, scientificamente convalidato: un medico come Giacomo Albini aveva teorizzato la necessaria distinzione tra cibi adatti ai rustici, a chi esercitava *artes mechanicas*, e cibi adatti ai gentiluomini e proibiti agli altri²⁰¹⁰.

La trasgressione di questo “codice alimentare” significava comunque malattia e dolore: se il ricco si fosse cibato di zuppa di fagioli avrebbe avuto disturbi gastro-intestinali, così il povero non avrebbe potuto assimilare cibi troppo raffinati come fagiani e pernici²⁰¹¹.

Il tenore dell’alimentazione media e di quella delle élite è stata individuata dagli storici a partire proprio dalle prescrizioni o “consigli” dati dai medici in materia di regimi alimentari.

Da questi consigli conseguiva una dieta delle élites molto squilibrata, perché carente di sali minerali e vitamine, dovute all’assenza quasi totale di frutta e ortaggi crudi: in particolare, in area pedemontana, erano “consigliati ortaggi solo se ben cotti (*bis cocti*, scriverà Guainerio, medico chierese), mentre era sconsigliato l’uso di frutta fresca, la quale avrebbe potuto causare gravi infermità, in quanto troppo acquosa: erano piuttosto permessi melograni, agrumi, uva passa, fichi, specie se secchi, mandorle, pere e mele purché cotte²⁰¹².

²⁰⁰⁹ Cfr. A. GUENZI, *Le magistrature e le istituzioni alimentari*, cit., pp. 294 – 296.

²⁰¹⁰ Albini era il medico dei principi di Acaia, ramo della famiglia Savoia. Dopo il 1340 Albini scrisse un *regimen* intitolato *De sanitatis custodia* in occasione della nascita di Filippo d’Acaia da Giacomo e Isabella del Balzo, elaborando le norme per la conservazione della salute della giovane famiglia. «L’opera non è di grande importanza dal punto di vista medico, ma è un esempio interessante di un genere di letteratura medica popolare nel Trecento e nel Quattrocento. Fu edita da C. G. Carbonelli nel 1906 dal manoscritto conservato nella Biblioteca nazionale di Torino (MLXVIII, 1, IV, 35)». Così in *Albini Giacomo (voce)*, su www.treccani.it/enciclopedia.

²⁰¹¹ A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero* cit., p. 440.

²⁰¹² A.M. NADA PATRONE, *Ibidem*, p. 443.

Sempre da fonti mediche, emerge la preponderanza di proteine primarie, collegate al fatto che mangiare carne era considerato uno *status symbol*. In età medioevale i ricchi “piemontesi” consumavano carne di animali giovani e di cacciagioni²⁰¹³, usanza testimoniata anche dai rendiconti dell’Hôtel dei Savoia e Savoia – Acaia, nei quali compaiono, tranne che nei periodi di magro, spese per la selvaggina²⁰¹⁴.

L’uso del vino era sempre consigliato, ma in quantità sempre moderate.

Come si può notare si tratta di un regime dietetico già sostanzialmente consigliato dalla Scuola medica Salernitana, benché quest’ultimo fosse caratterizzato da un maggiore apporto di verdure e legumi, quindi molto più equilibrato.

Questa alimentazione ipocalorica dei ricchi favoriva patogenesi come la gotta, la calcolosi epatica e renale, arteriosclerosi, disturbi cardiocircolatori, aumento del colesterolo, è testimoniato dalle prescrizioni farmaceutiche del tempo²⁰¹⁵.

Altra fonte interessante da cui desumere la tipologia dei prodotti alimentari consumati dai ricchi è quella dei conti dell’hotel dei Savoia in cui si registra la contabilità delle spese effettuate per le corti da parte dei conti, diventati poi duchi di Savoia e infine principi di Savoia-Acaia²⁰¹⁶.

Nonostante i limiti di queste fonti²⁰¹⁷, si può tuttavia dedurre la tipologia di alimenti a cui i principi avevano accesso: il pane ricopriva un ruolo di tutto rilievo (rappresentando 1/3 dell’esborso complessivo), il consumo del vino era meno generalizzato ma compariva con regolarità sulla mensa del signore. Abbondante, secondo i costumi del tempo, era il consumo di carne, che non si consumava solo due giorni la settimana (il venerdì, tradizionale giorno d’astinenza, e il sabato) o nei tempi di astinenza (la quaresima). In generale, i Savoia avevano uno stile alimentare sobrio, come dimostra lo scarso consumo di cibi di lusso o tipici delle élites²⁰¹⁸.

I ceti medi e quelli più bassi, invece, non avevano molte possibilità di scegliere il proprio menu, costretti dai limiti economici: sovente mangiavano quel che trovavano, senza preoccuparsi di norme igieniche o della dietetica; non di rado si cibavano di animali morti o macellati e venduti non legalmente o perché di scarto o perché di dubbio valore nutritivo. Tali ceti, tuttavia, avevano un’alimentazione indubbiamente più varia e qualitativamente ricca: erbe, ortaggi, frutti spontanei, consumati spesso crudi. Tutto questo offriva loro una ricca integrazione di vitamine e sali minerali.

Sulle mense povere si trovavano le erbe aromatiche di produzione pedemontana, coltivate in ogni orto o sui davanzali dei balconi, che insaporivano i cibi in luogo delle più costose spezie o dello stesso sale (diffuso invece sulle mense dei signori)²⁰¹⁹.

I rustici, inoltre, avevano un accesso alla pesca, molto diffusa in Piemonte atteso l’alto numero dei corsi d’acqua²⁰²⁰, e una generica libertà di poter catturare gli animali selvatici che

²⁰¹³ I medici consigliavano il consumo di caprioli, camosci giovani, cinghiale, pernici, starni e fagiani: cfr. A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero*, p.442.

²⁰¹⁴ A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero. Contributo alla storia qualitativa dell’alimentazione*, p. 442.

²⁰¹⁵ A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero. cit.*, 445.

²⁰¹⁶ I. NASO, *I prodotti alimentari alla corte sabauda del Medioevo*, in AA.VV., *Archivi per la storia dell’alimentazione* cit. pp. 1052-1085; la studiosa esamina queste fonti in prospettiva diacronica (sono analizzati i rendiconti scelti a intervalli di un cinquantennio circa) su un arco di tempo che va dai sec. XIV-XV.

²⁰¹⁷ Qualitativamente tali fonti dicono poco, circa gli standard dell’uomo comune e del signore perché i conti riguardano non solo i consumi della famiglia dei Principi ma anche quelli di tutti coloro che erano a corte, dai domestici agli ospiti occasionali; vi sono anche limiti quantitativi perché non sempre si annotano le quantità dei prodotti acquistati a cui si aggiunge la gran varietà di monete utilizzate nelle diverse epoche. Cfr. I. NASO, *I prodotti alimentari alla corte sabauda del Medioevo* pp. 1054-1055.

²⁰¹⁸ I. NASO, *I prodotti alimentari alla corte sabauda del Medioevo*, in AA.VV., *Archivi per la storia dell’alimentazione* cit. pp.1052-1085, in particolare p. 1062 e 1067. In questo contributo, fondato su fonti quasi tutte inedite, custodite presso l’Archivio di Stato di Torino, si esamina anche il consumo, tra Duecento e Quattrocento, di uova, pesce, latte e latticini, grassi, spezie, legumi e ortaggi, frutta: questi ultimi sono consumi abbastanza limitati.

²⁰¹⁹ Cfr. A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero*, pp. 159-176.

traversavano i fondi e che in un Piemonte, ricco di foreste e boschi, doveva costituire una fonte di alimentazione diffusa. La caccia invece era oggetto di “riserva” e di privilegio del signore²⁰²¹.

La frugalità e moderazione costituivano comunque la regola.

I poveri, il ceto dirigente e il re si cibavano normalmente di alimenti prodotti localmente: tale osservazione è valida per la corte sabauda dalla fine del XIII sino al sec. XV.

Codesta autosufficienza alimentare è desunta da varie fonti, come ad esempio il *Liber Revarum* della città di Asti²⁰²²: in questo libro solo quaranta delle 250 voci di merci si riferiscono a prodotti alimentari, quali animali vivi, generi alimentari di prima necessità o di largo uso non reperibili in zona pedemontana (come acciughe salate, pesci, aringhe salate ecc.), spezie e aromi²⁰²³. La bassissima percentuale di prodotti esotici, che, tra l'altro, potevano anche solo essere di passaggio e non destinati al consumo locale, evidenziano la tendenza all'autosufficienza alimentare dell'area pedemontana del XIII – XV sec, che si avvaleva quasi unicamente della produzione locale, leggibile come una sorte di prototipo del sistema alimentare a filiera corta.

3.2. Negli archivi di Alessandria in età moderna

Informazioni interessanti sulla diversa tipologia di accesso al cibo delle diverse classi sociali sono fornite dagli Archivi di Stato di ogni cittadina piemontese²⁰²⁴: in questa sede ci soffermeremo brevemente sugli archivi alessandrini di età moderna (che territorialmente annoverano materiale dell'Alessandrino e del Monferrato) e che concorrono a disegnare una mappa “sociale” dell'accesso alimentare della popolazione locale.

L'archivio storico del Comune di Alessandria fornisce dati di rilievo sull'attività di produzione e gestione delle risorse alimentari, controllo prezzi delle autorità pubbliche e contenzioso tra queste e i mercanti relative alle attività di controllo delle autorità civiche sull'accesso ai beni di prima necessità. Esso si avvale di circa 5400 unità archivistiche dal sec. XIII al XX.

Da queste fonti si rinvencono informazioni relative alle scorte alimentari per la città e ai calmieri (del pane ma anche della carne e del vino) stabiliti sotto l'autorità del Podestà come pure del “Giudice delle Vettovaglie”. Questi era un ufficiale deputato a dirimere le controversie riguardanti l'abbondanza che poteva conoscere anche dei pesi e delle misure²⁰²⁵.

Informazioni più puntuali sul “cibo dei poveri” sono fornite dalle fonti delle “Opere pie”, in particolare quella della Misericordia fondata nel 1568 a Casale, marchesato del Monferrato.

²⁰²⁰ A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero*, pp. 317-341. Il pesce era consumato per l'alto numero di giorni di “magro” dovuto ai periodi liturgici di astinenza. In generale il Signore o le autorità comunali mantenevano il privilegio sui corsi d'acqua limitandosi a concedere diritti di pesca o attivazione dei vivai, dei quali controllavano e regolamentavano la relativa attività (cfr. *ibidem*, p. 320).

²⁰²¹ A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero*, pp. 297-316.

²⁰²² Si tratta del libro in cui veniva registrato l'importo da pagarsi per vari tipi di merci, alimentari e non; gli storici hanno preso in considerazione quello di Asti, perché tra il Trecento e il Quattrocento Asti era una città di grossi imprenditori e ricchi proprietari terrieri che avrebbero potuto togliersi anche qualche capriccio di natura enogastronomica.

²⁰²³ A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero*, pp. 450-453.

²⁰²⁴ Per un quadro sull'accesso all'alimentazione nel comune di Novara cfr. A. COPPO, *Fonti per la storia dell'alimentazione nell'archivio storico del Comune di Novara*, in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione*. cit., pp. 129-134; per il comune di Asti cfr. G. GRILLONE – A. CHIARENZA, *Fonti per la storia dell'alimentazione nell'Archivio di Stato di Asti*, in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione*. Cit., 150-153.

²⁰²⁵ P. BIAGI, G.M. PANIZZA, G. PASTORE, *Fonti per la storia dell'alimentazione presso l'Archivio di Stato di Alessandria*, in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione*. Cit., p. 59-89 in particolare p. 66.

Lo scopo di questa istituzione, nel Monferrato come nelle altre realtà piemontesi in cui era diffusa²⁰²⁶, consisteva nell'offrire sussidio e sovvenzione ai poveri, sia quelli di Casale che del Monferrato. Tra i compiti principali dell'opera rientrava, oltre che la concessione di elemosine e di prestiti in pegno, la somministrazione di grano e altre vettovaglie. Quest'opera pia tra il XVII e XVIII secolo era attiva soprattutto nella distribuzione di "minestre economiche ai poveri". Quando poi nel 1852 Vittorio Emanuele II riordinò gli enti assistenziali, esercitando in pieno su di essi il controllo statale, anche tale Opera si riorganizzò prevedendo molteplici e ulteriori servizi (baliatici, cure mediche, pensioni a "famiglie vergognose", distribuzioni di indumenti). Nell'intento di sostenere il povero "ad attendere al lavoro per quanto le sue forze gli consentano", l'opera pia favoriva l'istituzione di una o più fabbriche di filati e un monte di pietà per piccoli prestiti. Anche se l'attività di cura dei più bisognosi si era spostata dall'erogazione di alimenti alla promozione di sistemi che garantissero un reddito non per questo venne dismessa la storica funzione distributiva, come attestato dai registri contabili ottocenteschi dell'Opera. Nel *Libro contabile sulle minestre economiche*, si riesce a risalire persino alla composizione nutrizionale dei pasti distribuiti, atteso che in essi sono registrate le dosi giornalieri delle quantità di riso, fagioli e meliga forniti al distributore dell'elemosina; importanti informazioni sulla tipologia di alimenti a cui avevano accesso i ceti sociali più demuniti sono altresì contenute negli altri *Libri contabili* dell'Opera: i "*Libri mastri dei frutti*", "*Libri mastri delle granaglie*", i "*Sussidi: grano e meliga*", "*Latti e sussidi*", nonché il "*Libro delle nutrici*" e i "*Libri dei medicinali*"²⁰²⁷.

Il cibo a cui aveva accesso il nobile è invece individuabile grazie alla lettura degli archivi di alcune storiche famiglie nobiliari dell'Alessandrino, quali le famiglie Ghilini e Mantelli di Alessandria e la famiglia Callori di Vignale²⁰²⁸. Da questi archivi privati si deducono notizie importanti sugli usi alimentari di una famiglia nobile e sulle produzioni agricole del contado alessandrino. Dai conti contenuti nell'archivio Ghilini, ad esempio, si risale agli alimenti di cui questi si cibavano in festività come Pasqua, Natale e San Martino; noci, anatre, capponi, "grano bello"; in quelli della famiglia Mantelli degni di interesse sono gli inventari delle cibarie, i conti del pane dato ai domestici, le spese per le occasioni di gala e le feste e soprattutto le informazioni relative alle scorte di granaglie e frumenti ricevute dai massari²⁰²⁹. Presso gli archivi dei Callori di Vignale vi sono notizie interessanti sui prodotti agricoli delle singole cascine, sugli elenchi di scorte alimentari e sementi a disposizione dei mezzadri, sulle derrate alimentari che costituivano la componente "in natura" del salario oltre che il resoconto delle entrate-uscite dei prodotti agricoli (cerali, formaggi, verdure, olio, vino, bestiame) relativi ai molini e ai poderi delle tenute dei Callori a Vignale²⁰³⁰.

3.3. Il diritto al cibo degli operai a Torino tra il 1945 e il 1970

Operiamo adesso un salto storico notevole, ma vi è un aspetto del diritto di accesso al cibo che non può non essere ripercorso, ovvero quello del pasto aziendale. A tal fine si intende effettuare un *focus* nella Torino del dopoguerra, in un'Italia neo- repubblicana, in cui ciò che cambia non è solo il contesto storico ma anche quello giuridico istituzionale caratterizzato da una Costituzione entrata in vigore nel '48.

Dei tanti mutamenti vale la pena evidenziarne tre, rispetto alle epoche precedenti.

²⁰²⁶ Cfr. ad esempio le attività della Confraternita della Misericordia di Ivrea che rispondeva ai bisogni di cibo dei carcerati, in M. MARGOTTI, *Associazioni caritative cattoliche di Ivrea nell'Ottocento: la Confraternita della Misericordia e la Conferenza di S. Vincenzo de'Paoli*, in M. GUASCO, M. MARGOTTI, F. TRANIELLO (a cura di), *Storia della Chiesa di Ivrea in età contemporanea*, Roma, Viella, 2006, pp. 153-207 in particolare p.162.

²⁰²⁷ P. BIAGI - G.M. PANIZZA - G. PASTORE, *Fonti cit.*, p.87-89.

²⁰²⁸ P. BIAGI - G.M. PANIZZA - G. PASTORE, *Fonti cit.*, pp. 72-87, in particolare pp. 74-75.

²⁰²⁹ P. BIAGI - G.M. PANIZZA - G. PASTORE, *Fonti cit.*, p.79.

²⁰³⁰ P. BIAGI - G.M. PANIZZA - G. PASTORE, *Fonti cit.*, p.83-84.

Prima caratteristica: in questa fase storica i diritti connessi al cibo sono ormai diritti e non più privilegi o concessioni ottriate da un podestà piuttosto che da un sovrano, timoroso solo dei problemi di ordine pubblico. Questa differenza profonda, con altre epoche storiche, comportava che coloro che non godevano di un diritto avevano strumenti di tutela diverse dalla semplice “rivolta” popolare di stampo medioevale. E di fronte alla richiesta di dare effettività a determinati diritti sussistevano infatti specifiche misure giuridiche e giudiziarie.

Seconda caratteristica: in un’epoca in cui, almeno a Torino, il lavoro non mancava, il tema del cibo del povero diventa prevalentemente accesso al cibo dell’operaio. Conseguenza che l’interlocutore del medesimo non è più soltanto l’autorità pubblica, alla quale sono richiesti comunque una serie di provvedimenti, ma anche “il padronato”. Le rivendicazioni in materia di accesso al cibo delle classi sociali più svantaggiate si spostano dunque anche sulla lotta sindacale.

Ultima caratteristica è la connotazione sociale delle classi sociali più svantaggiate. Vi è infatti una differenza abissale tra l’operaio del Novecento e il rustico medioevale. L’operaio, infatti, pur rappresentando una delle classi economicamente più “povere” rispetto alle altre, non era un ignorante (nel dopoguerra italiano si inizia ad attuare l’indirizzo costituzionale in materia di universalità e accessibilità ampia del diritto all’istruzione) e non era al di fuori degli equilibri del potere (gli operai votavano, essendo ormai abolita ogni preclusione basata sul censo, sul sesso o sulle condizioni personali e sociali). Per una parte politica, inoltre, l’operaio non costituiva lo sfortunato da dover accudire e alleviare ma la classe sociale che doveva prepararsi, anche culturalmente, a prendere le redini della cosa pubblica e divenire protagonista di quella lotta di classe che avrebbe portato a un “potere operaio”.

Sulla base di queste semplici premesse, possiamo esaminare le caratteristiche del cibo dell’operaio nella “Torino operaia”. A tal fine saranno utilizzate fonti giuridiche amministrative locali, in particolare i Verbali e le Deliberazioni della municipalità

La fine della Seconda guerra mondiale, a Torino, come in molte altre città d’Europa, non coincise con la fine delle gravi privazioni alimentari patite durante la guerra, ma pose gravi problemi di approvvigionamento alimentare della intera popolazione²⁰³¹, problemi che ricadevano particolarmente sui lavoratori, come ebbe ad affermare il sindaco della Città di Torino, Roveda (PCI), a due mesi dalla fine del conflitto: «Malgrado gli sforzi fatti, la situazione della città è sempre difficile: i prezzi raggiunti dalle derrate e la scarsità dei generi procurano gravi difficoltà alla massa lavoratrice»²⁰³². Da queste doglianze traspare la preoccupazione che le difficoltà di approvvigionamento e l’impennata dei prezzi potessero provocare disordini tra “la massa lavoratrice”, già attraversata da forti tensioni.

Durante la guerra, infatti, i torinesi erano stati costretti a ridurre quantità e qualità del paniere alimentare di cui godevano negli anni Trenta, e per sopravvivere erano ricorsi, oltre che alla tessera annonaria, al baratto di beni di consumo, all’autoproduzione, realizzata attraverso i c.d. “orti di guerra”, coltivati ai bordi di strade o lungo la ferrovia in aree abbandonate²⁰³³, alle mense allestite da istituti religiosi, parrocchie o dallo stesso comune²⁰³⁴, fino alla “borsa nera”.

²⁰³¹ Sulla percezione del bisogno di pane dei Costituenti cfr. *supra* cap. 8 par. 1.

²⁰³² ASCT (Archivio Storico della Città di Torino), *Verbali delle Deliberazioni della Giunta Popolare, relazione del sindaco Giovanni Roveda*, 13 giugno 1945.

²⁰³³ Si stima che i prodotti di orti e allevamenti domestici, con i pacchi dono dall’estero potevano costituire il 6-7% delle entrate complessive di una famiglia: cfr. *Entrate e spese di famiglie di dipendenti Fiat tra il 1940 e il 1949*, ds., 13 marzo 1950 in ASF (Archivio storico Fiat), Torino, Archivio Capogruppo, Servizio statistica e studi economici, 21/1266.

²⁰³⁴ Le “minestre per la popolazione” erano distribuite dal Comune di Torino in alcune scuole, dietro presentazione di un tagliando numerato. A tale compito sovrintendeva la “Commissione per la gestione e il controllo del Servizio minestre popolari” formata da cinque membri: 3 designati dai Gruppi di difesa della donna, uno dalla Camera del lavoro e uno dal Fronte della Gioventù. Sul tema cfr. ASCT, *Verbali delle Deliberazioni della Giunta popolare*, 2 maggio 1945 ne 30 maggio 1945.

I prezzi alti dei generi alimentari si accompagnavano sovente alla qualità scadente dei prodotti, spesso adulterati. I panificatori furono spesso accusati di speculazione, poiché fornivano pane di bassa qualità a prezzi molto elevati, tanto che la Giunta comunale torinese stabilì che i panettieri non avrebbero potuto più vendere pane ai privati e i mediatori furono esclusi dal mercato ortofrutticolo all'ingrosso. Furono previste pene severe per chi vendeva alla borsa nera mentre erano previste sanzioni pecuniarie o il ritiro della licenza per panificatori e negozianti che non rispettavano i regolamenti²⁰³⁵. Le difficoltà alimentari, numerose e «per ora insuperabili»²⁰³⁶, furono alleviate leggermente dagli aiuti UNRTA (*United nations relief and rehabilitation administration*) e da quelli di governi stranieri (come la Pontificia commissione assistenza e la Caritas svizzera)²⁰³⁷.

La preoccupazione per la situazione alimentare della città era condivisa dalla principale azienda torinese, la FIAT, come emerge dalle richieste di pacchi-viveri e riorganizzazione degli spacci aziendali (dove i prezzi erano calmierati) che le Commissioni interne presentarono più volte alla direzione aziendale nei mesi successivi alla conclusione della guerra²⁰³⁸. In questo contesto è risultato difficile individuare il tipo di alimentazione degli operai²⁰³⁹.

Di fronte a questa situazione, un ulteriore forma di intervento delle autorità locali fu quello del capo della Provincia di Torino che il 19 marzo 1945 emanò un decreto con cui si estendeva a tutte le aziende torinesi l'obbligo di istituire una propria mensa aziendale o di aggregarsi ad altre mense, o di corrispondere ai propri dipendenti un'indennità pari a 8 lire per ogni giornata lavorativa. Il controllo era demandato all'Ispettorato dell'Economia corporativa e all'Unione provinciale della Confederazione generale del lavoro e delle arti, ma l'evolversi degli eventi bellici rese inattuati tali disposizioni, benché queste furono confermate anche dopo la Liberazione²⁰⁴⁰.

Le mense aziendali distribuivano minestra calda (la FIAT arrivava a distribuire fino a 85000 pasti al giorno, consumati soprattutto da operai e impiegati collegati alla produzione, mentre chi lavorava negli uffici, vincolato all'orario spezzato, aveva spesso il tempo per rientrare a casa); in alcune mense era aggiunto anche un secondo piatto e il vino (Olivetti, Fiat Aeronautica, Invicta, ...). Anche il Comune di Torino istituì una mensa per i suoi dipendenti, aperta anche ai parenti e ai dipendenti degli enti statali e parastatali. Tale mensa, che era localizzata in via Maria Vittoria (a palazzo Campana), dove era precedentemente ospitata la Mensa per i poveri, serviva circa 200 pasti al giorno e in una settimana erano serviti: due piatti di minestra, due di pastasciutta, due di risotto quattro portate di carne, due di frattaglie o uova con legumi e frutta di stagione o, più raramente, una razione di formaggio²⁰⁴¹.

Dopo il 1945, lo stato di nutrizione dei torinesi - come del resto quello della popolazione italiana - migliorò costantemente grazie alla possibilità di aumentare sia la quantità di cibo che la

²⁰³⁵ ASCT (Archivio Storico della Città di Torino), *Verballi delle Deliberazioni della Giunta Popolare, relazione del sindaco Giovanni Roveda*, 13 giugno 1945.

²⁰³⁶ *Ibidem*.

²⁰³⁷ M. MARGOTTI, *Il cibo degli operai. Trasformazioni sociali e culture alimentari a Torino dal 1945 al 1980*, in M. FILIPPA, *Il cibo dell'altro. Movimenti migratori e culture alimentari nella Torino del Novecento*, Roma, Edizioni Lavoro, 2003, pp. 103-162, in particolare p. 108.

²⁰³⁸ ASF (Archivio storico Fiat), *Verballi delle C.I. gruppo Fiat del 27 giugno e 5 luglio 1946 in 1944-1956. Le relazioni industriali alla Fiat nei verballi delle Commissioni interne, I*, Milano, Fabbri 1992, pp. 107-108 e 112-113.

²⁰³⁹ Gli unici dati sono quelli forniti da una rilevazione compiuta tra il '40 e il '50 dall'Ufficio statistica della FIAT sui bilanci familiari, nell'ambito di una rilevazione fatta su un campione limitato di famiglie operai (30). Questa ricerca mostra che le spese alimentari degli impiegati passarono dal 49% del totale delle spese del 1940 al 66% nel 1945, mentre quelle degli operai passarono dal 60% al 68%. L'aumento dei consumi alimentari comportava una corrispondente diminuzione di consumi di altri beni. Circa la qualità degli alimenti, l'Ufficio statistica rilevava che circa i due/terzi delle calorie necessarie derivava da pane e minestra, il restante terzo era coperto da: prodotti ortofrutticoli, grassi, uova e latticini, vino, carni, mentre minimo era il consumo di zucchero. Il riso costituiva l'alimento più economico. Così M. MARGOTTI, *cit.*, pp. 110 - 112.

²⁰⁴⁰ M. MARGOTTI, *op. cit.*, pp. 115-116.

²⁰⁴¹ M. MARGOTTI, *op. cit.*, pp. 116 e 118-119.

qualità, con uno spostamento verso consumi più costosi. Misure come tessere annonarie e orti di guerra furono lentamente abbandonate, fu sostanzialmente eliminata la borsa nera e fu frenata l'ascesa dei prezzi²⁰⁴². Diminuì l'incidenza delle spese per l'alimentazione sui bilanci familiari, nel cui ambito quote sempre maggiori di reddito furono destinate ad altri consumi. L'ufficio statistica della FIAT rilevava così un aumento dell'apporto calorico da parte della pietanza (se nel 1945 il 64,5% delle calorie consumate proveniva da pane e minestra e il 24,9% da pietanza o frutta, nel 1948 le prime apportavano calorie per il 54,1% e le seconde il 24,9%)²⁰⁴³.

Fu così che, dalla fine degli anni Quaranta, la maggior parte dei lavoratori torinesi poté integrare la razione di minestra distribuita in fabbrica con il "baracchino", la gavetta di metallo, a volte divisa in scomparti, contenente cibo preparato a casa: si trattava per lo più dell'avanzo della cena precedente, cui veniva aggiunto pane e vino²⁰⁴⁴. L'operaio che non poteva portarsi in fabbrica il cibo preparato a casa (si trattava spesso di uomini immigrati di recente che vivevano a Torino da soli) o non voleva avvalersi della mensa, poteva rivolgersi a una delle numerose "piole" presenti in città: si trattava di trattorie o osterie, spesso a gestione familiare, dove era possibile consumare un pasto a prezzo contenuto²⁰⁴⁵.

Coloro che non riuscivano a far fronte alle esigenze alimentari delle proprie famiglie, spesso numerose, potevano rivolgersi alle mense istituite da enti pubblici come l'ECA (Ente comunale assistenza)²⁰⁴⁶ o da comunità religiose²⁰⁴⁷: le *mense del popolo* o le *mense per i poveri* fornivano un pasto caldo a basso costo, o gratuito, a chi dimostrasse di trovarsi in stato di necessità.

Nel 1961 i flussi migratori raggiunsero il loro culmine, registrandosi 75.920 arrivi e 22.628 partenze, portando Torino ad avere 1.033.870 abitanti²⁰⁴⁸.

I "nuovi cittadini" portarono abitudini alimentari che ben presto condizionarono il mercato locale: i banchi dei mercati e gli scaffali dei negozi si iniziarono ad arricchire delle derrate tipiche del Mezzogiorno italiano. Ma per molti immigrati i primi tempi coincisero con le difficoltà connesse a redditi bassi che da soli non riuscivano a contenere esigenze alimentari familiari consistenti. Molti immigrati si rivolsero all'ECA o agli altri enti assistenziali, ma il soddisfacimento dei bisogni alimentari non affrontavano alla radice il problema della loro *sussistenza*²⁰⁴⁹.

Di fronte a questo stato di cose, la distribuzione del cibo era ritenuta una misura di assistenza superata o da superare, per essere sostituita con misure in grado di promuovere integrazione degli immigrati attraverso il lavoro, la formazione professionale e la scuola²⁰⁵⁰. Crebbe così l'attenzione ai nessi esistenti tra cibo e salute dei lavoratori e ai modi per contrastare antiche abitudini e comportamenti alimentari dannosi per l'equilibrio psico-fisico. L'interesse passò

²⁰⁴² M. MARGOTTI, *op. cit.*, p. 119.

²⁰⁴³ *Entrate e spese di famiglie di dipendenti Fiat tra il 1940 e il 1949*, ds., 13 marzo 1950 in ASF (Archivio storico Fiat), Torino, Archivio Capogruppo, Servizio statistica e studi economici, 21/1266.

²⁰⁴⁴ Il *baracchin* era riscaldabile in fabbrica in un apposito scaldavivande e il suo contenuto contribuiva a distinguere le provenienze geografiche degli operai i quali, con tono ora scherzoso ora irridente, venivano appellati: *polenta*, *polentone*, *maccheroni*, a seconda della provenienza veneta o meridionale. M. MARGOTTI, *op. cit.*, p. 120-121.

²⁰⁴⁵ M. MARGOTTI, *op. cit.*, p. 125.

²⁰⁴⁶ La tabella dietetica dell'ente comunale di assistenza di Torino, ECA, i cui alloggi erano dislocati in vari punti della città, e che vide susseguirsi in tempi diversi le ondate di immigrazione che investivano in numeri sempre più crescenti il capoluogo piemontese prevedeva per ogni assistito, nell'aprile 1948, 238 g. di pane, minestra a pranzo e cena, con legumi, pesce, marmellata o trippa a pranzo e a sera 150 gr di frutta fresca. Cfr. il Vice Capo Ufficio approvvigionamenti dell'Eca ds. 28 aprile 1948 in ASCT, Fondo Eca, 1085.3. Spesso la qualità e quantità delle forniture erano oggetto di contestazione da parte degli assistiti, raccolte e amplificate da giornali e prese di posizione da parte di consiglieri comunali; l'Eca aveva il problema di bilanciare i fondi stanziati con le necessità degli assistiti.

²⁰⁴⁷ San Vincenzo de'Paoli, Acli, parrocchie, ...

²⁰⁴⁸ F. LEVI, *L'immigrazione*, in N. TRANFAGLIA (a cura di), *Storia di Torino. 9. Gli anni della Repubblica*, Torino, Einaudi 1999, pp. 157-187.

²⁰⁴⁹ M. MARGOTTI, *op. cit.*, p. 131.

²⁰⁵⁰ M. MARGOTTI, *op. cit.*, p. 132.

progressivamente dalla quantità del cibo consumato alla sua qualità, demarcando il passaggio dalla *società della sussistenza* alla *società del benessere*²⁰⁵¹. Di fatti si iniziavano a porre i primi problemi dell'abbondanza di cibo come l'ipernutrizione e le malattie derivanti da eccessiva o scorretta alimentazione.

Anche i tre turni di lavoro incidevano sulla corretta alimentazione, tanto che le rivendicazioni in materia alimentare, che un tempo gli abitanti delle città rivolgevano ai poteri pubblici, erano ora indirizzate prevalentemente ai proprietari della fabbrica, verso i quali le rivendicazioni principali fatte negli anni Sessanta, insieme a quelle relative al salario e alle condizioni di lavoro, riguardavano proprio la richiesta di migliorare le condizioni in cui si consumava il pasto in fabbrica (a partire dall'istituzione di uno spazio *ad hoc* che da principio non sussisteva in tutte le fabbriche)²⁰⁵², l'istituzione di un servizio mensa o, in alternativa, un'indennità di mensa²⁰⁵³.

L'obiettivo della mensa non era tanto far consumare all'operaio il pasto in luoghi vicini al posto di lavoro ma quello di aiutare il lavoratore a raggiungere le condizioni psico-fisiche ottimali per il miglior svolgimento delle relative mansioni²⁰⁵⁴.

Negli anni Settanta iniziarono a diffondersi le mense scolastiche, legate all'istituzione del "tempo pieno", che consentiva di andare incontro alle esigenze delle famiglie in cui anche la madre lavorava. Questo indirizzo, insieme alla messa a regime del sistema di ristorazione aziendale e collettiva, fece sì che le richieste sindacali in materia di cibo riguardassero soprattutto il miglioramento della sua qualità, la riorganizzazione degli orari di lavoro, il controllo dei prezzi e la richiesta che nel monte ore pagato dall'azienda fosse contabilizzato anche il tempo utilizzato dai dipendenti per consumare il pasto (o che in alternativa si riducesse di mezz'ora l'orario di lavoro)²⁰⁵⁵.

Tali richieste vennero effettivamente concesse nel contratto metalmeccanici del 1976.

La mensa degli operai, la mensa scolastica e la messa a disposizione di pasti, a modico prezzo, da parte di bar per chi non rientrava per il pranzo presso il proprio domicilio (in cui rientravano miriadi di lavoratori: impiegati di enti pubblici o banche, dirigenti, commessi di esercizi commerciali, ...) divenne dunque il sistema dominante, per molti versi ancora oggi.

Nel periodo di crisi e di innalzamento dei prezzi le richieste sindacali si spostarono sulle battaglie per tutelare il potere d'acquisto del salario, la richiesta di spacci aziendali, i dibattiti sulle licenze e la diffidenza per la grande distribuzione.

Le richieste del cibo iniziarono così a legarsi e a confluire sempre più nelle rivendicazioni di un salario adeguato alla necessità del lavoratore e della sua famiglia, e divennero punto di partenza per una presa di coscienza di classe nell'ambito di un progetto sociale e politico di cui erano portatrici le organizzazioni sindacali, che così andava ben oltre il semplice adeguamento salariale: i sindacati infatti intendevano portare i lavoratori a spostare le loro motivazioni dall'interesse

²⁰⁵¹ M. MARGOTTI, *op. cit.*, p. 132.

²⁰⁵² Cfr. ad esempio la c.d. sentenza *Eternit* - Tribunale di Torino - sez. I pen - n. del 13/2/2012 - in www.diario-prevenzione.it, pp. 280 - 281, dove si fa riferimento all'assenza di un locale adibito a mensa e all'abitudine degli operai di consumare il pranzo su un sacco di amianto; anche quando tale locale fu creato (fine 1978), non venne adottato nessun accorgimento tecnico-organizzativo per impedire che i lavoratori si recassero a mensa con gli stessi abiti da lavoro.

²⁰⁵³ Servizio che dal 1969 venne istituito anche in FIAT, la principale azienda della città. Cfr. sul punto M. MARGOTTI, *op. cit.*, p. 133.

²⁰⁵⁴ M. MARGOTTI, *op. cit.*, p. 140; sulle mense in area lombarda cfr. E. BENELLI - R. BASSOLI, *Gli stili alimentari oggi in Storia d'Italia. Annali 13. L'alimentazione*, Torino Einaudi, 1998, pp. 1009- 1013.

²⁰⁵⁵ Tale richiesta era motivata, dai sindacati, anche per ampliare l'offerta di lavoro, secondo il noto slogan "lavorare tutti per lavorare meno". Cfr. M. MARGOTTI, *op. cit.*, pp. 142-143.

individuale a quello collettivo e «a lottare non soltanto per il “cibo dei figli” ma anche per il “cibo del popolo”»²⁰⁵⁶.

4. Conclusioni: la storia del diritto locale al cibo adeguato come possibile chiave di lettura delle attuali politiche locali di attuazione del diritto al cibo adeguato

Questo breve *excursus* storico sulle “politiche locali” che hanno garantito l’accesso al cibo in epoche diverse e in città, oggi piemontesi ma un tempo afferenti a ordinamenti giuridici differenti, suggeriscono alcune considerazioni che ci sembrano ancora un’utile chiave interpretativa per avvicinarci al tema del livello locale di tutela del diritto al cibo adeguato.

Prima considerazione: da sempre le città hanno avuto una naturale predisposizione nel gestire i problemi nutrizionali dei propri abitanti. Sia in epoca in cui godevano di autonomia che in epoche in cui tale autonomia era limitata dai poteri del sovrano, la “materia” alimentare restava di competenza civica, o comunque erano le città le destinatarie delle politiche di approvvigionamento, controllo prezzi e qualità dei beni di prima necessità.

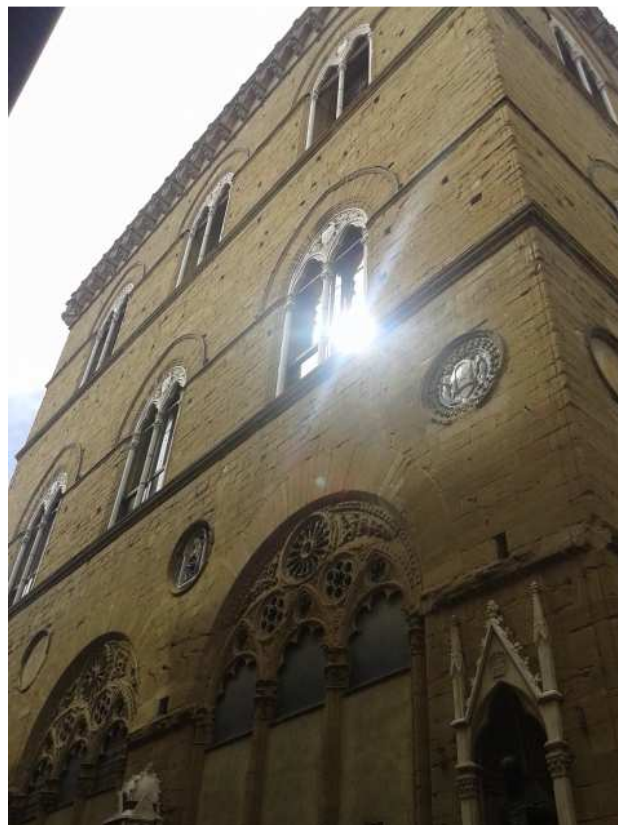
Seconda considerazione: in modi e forme diverse, gli abitanti delle città hanno da sempre goduto di un *basic rights* ovvero una sorta di “diritto ai vittuali di prima necessità”, cui corrispondeva il “dovere di nutrire la città” attribuito alle istituzioni politiche locali. Chiaramente, fino a che nel nostro Paese non è stato introdotto uno Stato di diritto, questi diritti-doveri avevano un contenuto politico più che giuridico: per le città, nutrire la cittadinanza significava assolvere a funzioni di pubblica sicurezza, non a un compito socio-assistenziale. I cittadini, dal canto loro, non avevano a loro disposizione strumenti giuridici o giurisdizionali che consentissero di rendere effettivo il diritto ad essere nutriti, se non la misura della “rivolta”.

Terza considerazione: in ogni epoca storica l’accesso al cibo è risultato diversificato a seconda delle condizioni personali, economiche, sociali e geografiche del beneficiario. Il cibo del ricco è sempre stato diverso dal cibo del povero, l’accesso al cibo dell’abitante del contado è stato spesso diversificato da quello del cittadino. In alcune epoche storiche queste differenziazioni erano addirittura supportate da giustificazioni medico-scientifiche, in altre diventano la base di rivendicazioni realizzate non solo nei confronti dell’autorità pubblica, ma anche delle aziende private.

Attorno a questi tre elementi si snoderanno le riflessioni dei capitoli seguenti, nei quali si analizzeranno le funzioni amministrative che oggi esercitano le città in materia alimentare, ponendo attenzione alle misure che rendono effettivo il diritto al cibo adeguato su scala locale. Sarà volta una peculiare attenzione agli strumenti giuridici, provvedimentali e giurisdizionali, di cui dispongono i cittadini per veder garantita l’efficiente ed efficace gestione dei servizi pubblici locali resi per rendere effettivo il diritto al cibo. Si tenterà di evidenziare quali sono le differenze tra cittadini nell’accedere al cibo a seconda della differente condizione personale, sociale economica e porsi attenzione all’esistenza di misure adeguate, anche a livello locale, tese a rimuovere gli ostacoli di natura economica e sociale che di fatto impediscono, ancora oggi, un eguale godimento del *diritto al cibo adeguato*.

²⁰⁵⁶ M. MARGOTTI, *op. cit.*, p. 160.

Orsanmichele (1337-1380): Antico mercato delle granaglie di Firenze



©mb2014

CAPITOLO 11. I FONDAMENTI COSTITUZIONALI DELLE COMPETENZE REGIONALI IN MATERIA DI DIRITTO AL CIBO. IL CASO DELLA REGIONE PIEMONTE.

1. I fondamenti normativi internazionali ed europei di soft law
2. I fondamenti costituzionali del diritto al cibo adeguato nelle autonomie locali
 - 2.1. L'art. 5 Cost. come fondamento di un' "autonomia alimentare"
 - 2.2. Diritto al cibo e autonomia normativa: tracce di diritto al cibo adeguato nell'art. 117

Cost.

- 2.3. Il diritto al cibo nella legislazione regionale. Il caso del Piemonte
- 2.4. Il diritto al cibo nei conflitti di attribuzione Stato-Regioni
3. Il diritto al cibo e l'autonomia funzionale. Il caso del Piemonte
 - 3.1. Le funzioni amministrative del cibo nella Regione Piemonte
 - 3.2. Funzioni del cibo e autonomia finanziaria
- 4 Conclusioni: sistemi alimentari locali tra autonomia e autarchia alimentare. Prospettive regolatorie

1. I fondamenti normativi internazionali ed europei di soft law

Sia il primo *Relatore speciale del Diritto al cibo*²⁰⁵⁷ che il secondo *Relatore speciale del Diritto al cibo* hanno indicato nella scala locale la sede privilegiata per rendere effettivo il diritto al cibo: «la chiave per la transizione è quella di ricostruire i sistemi alimentari locali, decentrare i sistemi alimentari, renderli più flessibili, ma anche creare collegamenti tra le città e il loro *hinterland* rurale, a vantaggio sia dei produttori locali sia dei consumatori²⁰⁵⁸». In tal senso De Schutter cita esperienze interessanti su scala territoriale che collegano consumatori urbani e produttori periurbani: da esperienze di legislazione di livello “provinciale” (come la legge alimentare locale della provincia di Ontario - Bill 36) a programmi nazionali di lotta contro la fame (come la strategia *Fome Zero* lanciata nel 2003 in Brasile)²⁰⁵⁹ fino a politiche che hanno avuto la propria realizzazione nelle città²⁰⁶⁰.

Va innanzitutto premessa una definizione di *sistemi alimentari locali (SAL)*. Ad oggi non esiste una definizione giuridica condivisa di “sistema alimentare locale”; definizione che è in parte legata essenzialmente al concetto di prossimità geografica fra produttore e consumatore, nonché a numerosi altri fattori quali l'interrelazione fra la società e l'ambiente ai diversi livelli della filiera dei prodotti agroalimentari, le abitudini dei consumatori, la necessità di tutelare l'ambiente e la biodiversità, la funzione di preservare le tradizioni e i saperi locali.²⁰⁶¹

Un SAL è pertanto un sistema locale territoriale alimentare sostenibile sotto il profilo ambientale, sociale, occupazionale ed economico che si articola in un insieme di reti e relazioni anche fra piccole e medie aziende agroalimentari. La sua caratteristica è che ogni SAL influenza (ed è anche influenzata) da diversi settori della sostenibilità: socioculturale, istituzionale, ambientale ed economico²⁰⁶².

Dal punto di vista normativo, una prima proposta di definizione di livello europeo proviene dalla Commissione Risorse Naturali del Comitato delle Regioni dell'Unione Europea, che ha elaborato una proposta che sintetizza molti di questi elementi²⁰⁶³.

Un recente documento che può costituire un'ulteriore base normativa degli indirizzi europei da seguire in materia di attuazione del diritto al cibo anche a livello locale è costituito dalla Risoluzione n. 1957/2013 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, adottata il 3 Ottobre 2013²⁰⁶⁴. L'Assemblea parlamentare, in questa risoluzione, pur esortando esclusivamente gli Stati-parte a proteggere, rispettare e rendere effettivo il diritto al cibo adeguato nei modi in essa

²⁰⁵⁷ J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, cit, pp. 89-90.

²⁰⁵⁸ Cfr. HUMAN RIGHTS COUNCIL -Twenty-fifth session, *Report of the Special Rapporteur on the right to food*, Olivier De Schutter. *Final report: The transformative potential of the right to food**, - A/HRC/25/57 del 24 gennaio 2014 in www.srfood.org, p. 14.

²⁰⁵⁹ Su cui cfr. *Supra* parte I, cap. 5 par. 5.3.

²⁰⁶⁰ Cfr. HUMAN RIGHTS COUNCIL -Twenty-fifth session, *Report of the Special Rapporteur on the right to food*, Olivier De Schutter. *Final report* cit. par. 35-39. Le traduzioni dall'inglese delle citazioni sono a cura dell'autrice. Sugli aspetti più legati alla dimensione urbana cfr. *infra* cap. 12 par. 1.

²⁰⁶¹ In tal senso cfr. di M. ADAMO, S. AIMONE, S. CAVALETTO, M. LALA, *La svolta green dell'agricoltura e i Sistemi Alimentari Locali*, in – *PolitichePiemonte.it*, 20/05/2013.

²⁰⁶² M. ADAMO, S. AIMONE, S. CAVALETTO, M. LALA, *La svolta green dell'agricoltura e i Sistemi Alimentari Locali* cit.

²⁰⁶³ Cfr. COMITATO DELLE REGIONI, *Parere di prospettiva del Comitato delle regioni «I sistemi agroalimentari locali»* (2011/C 104/01), 27-28/1/2011: “Un sistema agroalimentare locale: 1. è un sistema «da azienda a consumatore»; 2. comprende derrate prodotte localmente nella regione d'origine o in una regione che fa parte di una cooperativa di regioni d'origine;” 3. è un complesso di processi correlati, che unisce i produttori: a) ai consumatori e b) alla società, ossia all'ambiente e all'economia regionale; 4. consiste in diverse componenti su più livelli che spaziano dall'azienda agricola al livello interregionale, compresa la produzione e la lavorazione di alimenti, la commercializzazione e la promozione, il marchio e l'etichettatura, il coinvolgimento dei consumatori e della società, la consegna di beni pubblici complementari, la distribuzione e il trasporto, le misure di sicurezza sanitaria e alimentare, la gestione dei rifiuti e gli aspetti energetici, nonché la formazione e l'istruzione”.

²⁰⁶⁴ Per un commento di questa risoluzione cfr. *supra* Parte I, cap. 6 par. 2.4.

indicati, non può non includere anche i diversi livelli territoriali di governo. Da un punto di vista del diritto internazionale, infatti, le autonomie locali, sono considerate “organi” dello Stato, «ossia degli enti territoriali che lo compongono in quanto Stato-ordinamento nel diritto internazionale». Su questa base è possibile ritenere che l’esortazione che l’Assemblea Parlamentare rivolge agli Stati sia rivolta, nel caso italiano, anche a tutti i livelli istituzionali che lo compongono (Stato, Regioni, Enti locali)²⁰⁶⁵. A partire da questa premessa, nei paragrafi che seguono, si intende riflettere sulle possibili sfide che anche le autonomie locali italiane devono prepararsi a raccogliere a seguito di questa risoluzione.

Anche se i sistemi alimentari locali non coincidono necessariamente con i confini istituzionali, si intende tuttavia analizzare in che modo la legislazione regionale piemontese favorisca il sistema alimentare locale, sia a livello regionale che a livello urbano. In questo capitolo si ricostruirà il quadro normativo regionale vigente in materia di diritto al cibo, e saranno pure annotati i riferimenti normativi delle altre regioni italiane.

2. I fondamenti costituzionali del diritto al cibo adeguato nelle autonomie locali

Dal punto di vista del diritto internazionale i governi locali rappresentano articolazioni statuali, sebbene nel consorzio internazionale sono gli stati i tradizionali soggetti di diritto, le entità cui è riconosciuta personalità giuridica internazionale, nell’ambito del diritto costituzionale la questione è completamente diversa: l’architettura istituzionale, infatti, è disegnata secondo il binomio unità/autonomie. Un binomio diversamente interpretato e interpretabile, ma dal quale può discendere una lettura della sovranità alimentare e del diritto al cibo molto diversa da quella proposta in sede internazionale.

2.1. L’art. 5 Cost. come fondamento dell’“autonomia alimentare”

L’art. 5 della Costituzione recita «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento»²⁰⁶⁶.

Il sistema disegnato nel 1948 dal Costituente prevedeva tre enti pubblici territoriali: Comune, Provincia e Regione. Mentre le prime due pre-esistevano e, pertanto, il Costituente ha dovuto solo *riconoscerle*, le Regioni sono “un’invenzione” della Costituzione: l’on. Ruini, presidente della Commissione dei 75, ebbe a osservare che la tendenza a valorizzare le autonomie locali era un fenomeno inverso a quello del risorgimento, nel cui ambito «non si tratta di portare il Governo alle porte degli amministrati ... ma di porre gli amministrati nel governo di sé medesimi»²⁰⁶⁷.

L’art. 5 Cost. ha il merito di scolpire due elementi che entrano in tensione: la coppia unità-autonomia, da cui, secondo autorevole dottrina, il principio direttivo è l’autonomia e il limite è

²⁰⁶⁵ Una prima riflessione a riguardo è stata effettuata in M. BOTTIGLIERI, *Le autonomie locali sono tenute ad attuare ad attuare il diritto al cibo adeguato dei cittadini europei?* cit., pp. 70-77.

²⁰⁶⁶ Sull’art. 5 Cost. cfr. R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, Vol. I, cit., pp. e F. BENELLI, *Art. 5* in S. BARTOLE - R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam 2008, pp. 50-53.

²⁰⁶⁷ Per una sintesi del dibattito in costituente cfr. R. BIFULCO, *Art. 5* cit., mentre per una sintesi delle istanze culturali raccolte e rilanciate dall’art 5 Cost. e della sua innovatività cfr. R. BALDUZZI *Riflessioni introduttive sui presupposti istituzionali e culturali della “Repubblica delle Autonomie”* in R. BALDUZZI (a cura di), *Dottorato di ricerca autonomie locali servizi pubblici e diritti di cittadinanza. Annuario DRASD 2012*, Milano, Giuffrè editore 2012, p. 1-11.

l'unità/indissolubilità²⁰⁶⁸. Questo approccio, secondo la dottrina²⁰⁶⁹, costituisce un primato storico nel contesto europeo tanto che, in termini di diritto positivo, l'impostazione italiana ha trovato un seguito nell'art. 2 della Costituzione spagnola (dove si mettono insieme l'indissolubile unità da un lato e il diritto all'autonomia), in Portogallo (il cui art. 6 Cost. mette insieme lo stato unitario e il regime autonomistico insulare) fino ad arrivare a uno stato con caratteristiche centralistiche, come la Francia, ove la stessa riforma dell'art. 1 della cost. francese, accanto all'unità, colloca la decentralizzazione.

La portata innovativa dell'art. 5 Cost.²⁰⁷⁰, per decenni, è stata tale solo sulla carta, attesa la "tiepidezza attuativa" con cui sono stati attuati i principi del regionalismo - dopo vent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione - e quelli dell'autonomia amministrativa degli enti locali - dopo più di quaranta²⁰⁷¹ - e una infelice formulazione di alcune disposizioni del titolo V della Costituzione.

A seguito della riforma costituzionale intervenuta con L.C. 1/2001, il principio autonomistico riacquista in qualche misura l'ispirazione originaria, di fatti l'art. 114 Cost. equiordina (senza equiparare) i diversi soggetti di cui si compone la Repubblica, nel cui ambito è lo Stato che ha la responsabilità dell'insieme²⁰⁷², non coincide con essa, ma è un soggetto che concorre a costruire quel sistema policentrico di "repubblica delle autonomie" in cui «tutto il sistema dovrebbe essere concepito come un complesso di istituzioni non separate le une dalle altre, ma che siano in grado di interagire e di collaborare in una logica integrata e coordinata, che implica comunque una visione di solidarietà in base a variabili che assicurino elementi di unità nel sistema e di garanzia del principio di eguaglianza». In tale ambito i livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere assicurate a tutti, costituiscono «gli elementi che unificano il sistema, al di là della responsabilizzazione dei soggetti che la compongono, tenuto conto che l'anima di una visione autenticamente autonomistica è costituita dal principio di sussidiarietà al quale la Costituzione ne ha abbinato altri due, ossia differenziazione ed adeguatezza, per tener conto di variabili che nel sistema-Paese richiedono delle soluzioni non uniformi, ma articolate, a misura delle diverse realtà territoriali»²⁰⁷³.

²⁰⁶⁸ Cfr. C. ESPOSITO, *Autonomia e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione* in *Ibidem*, La Costituzione italiana. Saggi, Padova, Cedam 1954, p. 73.

²⁰⁶⁹ A. D'ATENA, *Conclusioni* in R. BALDUZZI-J.LUTHER (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review. Annuario DRASD 2012*, Milano, Giuffrè editore 2013, pp. 242-252 in particolare 247.

²⁰⁷⁰ Per una sintesi efficace delle ragioni storiche dell'innovazione normativa determinata dall'art. 5 Cost. cfr. R. BALDUZZI *Riflessioni introduttive sui presupposti istituzionali e culturali della "Repubblica delle Autonomie"* in R. BALDUZZI (a cura di), *Dottorato di ricerca autonomie locali servizi pubblici e diritti di cittadinanza. Annuario DRASD 2012*, Milano, Giuffrè editore 2012, p. 1-22.

²⁰⁷¹ Per una lettura critica di questo percorso attuativo cfr. R. BALDUZZI *Riflessioni introduttive sui presupposti istituzionali e culturali della "Repubblica delle Autonomie"* cit., pp. 11- 16. In questa sede ci si limita a ricordare che se le Regioni sono diventate operative solo a seguito della legislazione attuativa degli anni '70, gli enti locali hanno dovuto attendere gli anni '90, con la 142/92 e 81/93 prima e le c.d. Leggi Bassanini di fine anni '90 poi -in particolare la 59/97, 127/97 nei quali sono state definite competenze e funzioni (l'atto normativo più organico resta in tal senso il d.lgs 112/98). Sfumato il grande disegno di riforma costituzionale tentato dalla Commissione D'Alema (1998) ma anche sulla scorta dei risultati raggiunti in quella sede, si arriva alla riforma operata con L. cost. 1/1999, 2/2001 e 3/2001 che ridisegna l'assetto costituzionale dell'intero titolo V della nostra Carta fondamentale, riportandolo, secondo molta dottrina, allo spirito originario dell'art. 5.

²⁰⁷² Così R. BALDUZZI, *Riflessioni introduttive sui presupposti istituzionali e culturali della "Repubblica delle Autonomie"* cit., p. 17. Sull'art. 114 Cost. cfr. A. DEMURO, *Art.114* in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. III*, pp. 2165-2176; C. MAINARDIS, *art. 114* in S. BARTOLE - R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, pp.1037-1040.

²⁰⁷³ G.C. DE MARTIN, *Il sistema delle autonomie dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in R. BALDUZZI-J.LUTHER (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review. cit.* pp 3- 17; le due citazioni sono a p. 7-8.

L'art. 5 e 114 Cost. sono disposizioni che ci sembra possano offrire una chiave di lettura estremamente feconda anche per comprendere le dinamiche in cui si svolge il diritto fondamentale al cibo adeguato.

In primo luogo si può evidenziare che gli artt. 5 e 114 Cost. costituiscono il fondamento della *contitolarità* differenziata della sovranità alimentare, perché, se è vero che questa appartiene al «popolo reale, composto non solo da individui ma anche da comunità intermedie»²⁰⁷⁴, questo vuol dire che la sovranità alimentare spetta al popolo non solo in quanto Stato-ordinamento ma anche in quanto Stato comunità, così come organizzato nelle singole autonomie locali. Il principio di equiordinazione e non equiparazione tra i diversi soggetti che compongono la Repubblica richiede tuttavia che si possa parlare di sovranità alimentare solo con riguardo a quella esercitata dallo Stato unitariamente o come garante di unitarietà. Quando la sovranità alimentare si riferisce alle autonomie non sembra corretto esprimersi in questi termini, ma sembra più appropriato esprimersi nei termini di “autonomia alimentare”.

Il concetto di autonomia non ha tuttavia significato univoco, né in senso diacronico né sincronico. In questa sede ci si limiterà a intendere per “autonomia” l'autonomia pubblica di regioni ed enti locali, la quale «non dissolve la sovranità nel pluralismo istituzionale, né riproduce un nucleo duro della sovranità statale identità costituzionale. Piuttosto disegna una *condicio sine qua non* (ma precaria) della democrazia globale»²⁰⁷⁵.

Intesa in questa accezione, occorre verificare come la popolazione di un determinata autonomia territoriale possa esercitare la sua *autonomia alimentare*, poiché, anche per l'autonomia, dovrebbero valere i limiti posti dalla Costituzione. In tal senso anche l'esercizio dell'autonomia alimentare, come quello della sovranità, può essere effettuato attraverso le forme della democrazia rappresentativa (mediante la scelta del corpo elettorale regionale e locale) come in quelle di democrazia diretta. Riguardo al primo caso si pensi alla copiosa attività legislativa regionale nelle materie alimentari²⁰⁷⁶; riguardo al secondo aspetto, si pensi agli istituti di “partecipazione locale” (referendum e consultazioni come petizioni, istanze, ecc.) disciplinati dai diversi Statuti delle autonomie e che, con riguardo, ad esempio, agli enti locali, sulla base dell'art. 8 TUELL «devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali».

L'autonomia alimentare, come la sovranità alimentare, andrebbe qualificata come diritto di natura collettiva²⁰⁷⁷ che può essere esercitato avvalendosi di tutti i diritti garantiti dalla nostra Costituzione: dal diritto alla libera espressione del proprio pensiero e alla sua divulgazione, al diritto all'insegnamento, dai diritti sindacali, dai diritti politici, fino a quelli economici²⁰⁷⁸.

Leggere la prima alinea dell'art. 5, alla luce del *right to food approach*, potrebbe assumere un altro importante significato, potendo indicare che la “Repubblica”, nella sua unitarietà, riconosce che le autonomie locali del cibo, in qualche modo, preesistono alla Costituzione stessa, riallacciandosi in tal senso alla tradizione normativa alimentare italiana, quella che parte dal «diritto

²⁰⁷⁴ D. NOCILLA, *Popolo (voce)* in *Enciclopedia del diritto*, XXIV, Milano, Giuffrè, 1985, p. 36. La titolarità della sovranità spetta al popolo, ovvero il potere sommo, quello costituente, risiede unicamente in esso sia politicamente che giuridicamente, trovando cioè in esso il titolo di legittimazione. Da questa titolarità si ricavano due conseguenze: in senso negativo si impedisce che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale in cui la sovranità si può insediare in modo esaustivo; in senso positivo dalla sovranità popolare si può desumere l'implicito diritto di resistenza contro modifiche della Costituzione che, senza il consenso popolare, bene stravolgono i principi. Per una sintesi di queste deduzioni cfr. M. OLIVETTI, *Art. 1*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *op.cit.*, pp. 5-37, in particolare p. 16.

²⁰⁷⁵ J. LUTHER (a cura di) *Alla ricerca di un concetto giuridico europeo di autonomia*, in R. BALDUZZI-J. LUTHER (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review*. cit., pp. 267-294.

²⁰⁷⁶ Cfr. *infra* par2 e 3. per il caso Piemontese.

²⁰⁷⁷ Così G. ZAGREBELSKY, *Due concetti costituzionali: sovranità alimentare e olismo* cit., In tal senso cfr. Parte II cap. 8 par. 3.

²⁰⁷⁸ Sulla sovranità alimentare cfr. *supra* cap. 8 par. 3.

ai vittuali di prima necessità», noti sia nei comuni medioevali che in talune costituzioni italiane settecentesche²⁰⁷⁹. Ma la Repubblica, oltre che riconoscere l'autonomia locale alimentare, la "promuove": in tal senso si offre un fondamento costituzionale alle numerose politiche e misure attuative del diritto al cibo adeguato realizzate dalle autonomie locali²⁰⁸⁰.

Il compito della Repubblica di attuare nei servizi statali il più ampio decentramento amministrativo richiede che anche i servizi statali che si occupano di attuare il diritto al cibo adeguato siano organizzati nella maniera più decentrata possibile. Tale disposizione, in tal senso, può costituire la copertura costituzionale dell'organizzazione territoriale dei numerosi servizi pubblici in materia di alimentazione, come, ad esempio, l'articolazione territoriale delle forze di polizia deputate ai controlli in materia alimentare²⁰⁸¹, l'articolazione territoriale dei servizi di vitto ed extravitto nelle amministrazioni penitenziarie²⁰⁸², la diffusione territoriale dei numerosi programmi di educazione nutrizionale promossi a livello ministeriale²⁰⁸³. L'art. 5 infine, nel fondare un principio autonomistico, seppur limitato dalla unitarietà, costituisce la base costituzionale dell'esercizio, a livello di autonomie funzionali, di molti servizi pubblici (si pensi ad esempio all'organizzazione delle mense universitarie)²⁰⁸⁴.

Su queste basi si possono di seguito esaminare le implicazioni sul diritto al cibo adeguato di singoli aspetti dell'autonomia alimentare, in tal senso si considererà prima l'autonomia legislativa, poi l'autonomia funzionale e infine quella finanziaria²⁰⁸⁵.

2.2. Diritto al cibo e autonomia normativa: tracce di diritto al cibo adeguato nell'art. 117

Cost.

L'art. 117 Cost.²⁰⁸⁶ definisce l'assetto delle competenze legislative introducendo nell'ordinamento italiano un modello di regionalismo compiuto le cui novità più importanti sono le seguenti: 1) l'equivalenza della fonte legislativa statale a quella regionale, mentre il sistema previgente prevedeva che la legge regionale fosse subordinata a quella statale²⁰⁸⁷; 2) si definiscono, enumerandole, le materie in cui lo Stato ha legislazione esclusiva, altre in cui sussiste potestà legislativa statale concorrente con quella regionale; 3) si introduce un concetto di potestà legislativa regionale residuale innominata, perché attinente a materie non elencate in modo esplicito e non rientranti nei primi due elenchi. Nel sistema previgente invece lo Stato aveva competenza legislativa generale, mentre le regioni avevano competenza solo su materie tassativamente elencate.

Da questo assetto emerge una tripartizione di competenze legislative.

²⁰⁷⁹ Cfr. *supra* cap. 1, 6, 9.

²⁰⁸⁰ Su tali misure cfr. *infra* cap. 12.

²⁰⁸¹ Su questo cfr. *supra* cap. 9 par. 1.2.4.

²⁰⁸² Su cui cfr. *supra* cap. 8 par. 5.1.

²⁰⁸³ Si pensi al programma *Frutta nelle scuole* o *Okkio* su cui cfr. meglio *supra* cap. 9 par. 1.2.

²⁰⁸⁴ Su cui cfr. *supra* cap. 9 par. 1.3.

²⁰⁸⁵ Sulle classificazioni declinazioni del concetto di autonomia si ricorda che S. ROMANO (in *Autonomia* (voce) in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1947), per il quale le autonomie pubbliche sono tutte derivate, distingueva da un'autonomia normativa una ordinamentale, mentre M.S. GIANNINI (in *Autonomia*, in *Scritti 1949-1954*, Milano 2003, pp. 345 e ss.) distingue l'autonomia in istituzionale e organizzativa (funzionale, contabile e di gestione).

²⁰⁸⁶ Per un inquadramento di tale norma cfr. L. ANTONINI, *Art. 117, II, III e IV co.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, Vol. III, Torino, Utet giuridica, 2006, pp. 2227-2262.

²⁰⁸⁷ Va peraltro evidenziato che questa equivalenza, consentita dalla sottrazione allo Stato del potere di controllo preventivo nel processo di formazione della legge regionale, non libera le leggi regionali dai limiti ad esse connaturate quali: limiti costituzionali, territoriali, di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, di rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento, del rispetto dell'interesse nazionale (= 117 II co.) e della potestà normativa degli enti locali. Cfr. in tal senso P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, G. Giappichelli editore, 2009 p. 86.

1) La potestà *esclusiva* dello stato. In quest'ambito va ricordato che l'elenco delle materie di cui all'art. 117 Cost. ha posto problemi enormi all'interprete perché assume diversi modi di classificare le competenze legislative statuali: per materie, per "non materie" (ovvero per punti di osservazione), per materie trasversali (come i livelli essenziali delle prestazioni), per valori (come l'ambiente), per materie descritte dal punto di vista amministrativo (la tutela dei beni culturali), per *accezione dinamica* (la concorrenza), per obiettivi (coordinamento della finanza pubblica, ricerca scientifica, sviluppo della cultura)²⁰⁸⁸.

2) La potestà *concorrente* si fonda sulla antica ripartizione tra norme di principio e norme di dettaglio. Cosa esse siano lo ha definito la Corte costituzionale nelle numerose sentenze che si sono succedute dal 2001 in poi. Per il "principio di cedevolezza" si ritiene che lo Stato possa emanare nelle materie a competenza concorrente, insieme alle norme di principio, quelle di dettaglio, che tuttavia sono destinate a cedere alla normativa regionale non appena questa diventi operativa. Tale principio opera in ambiti sensibili in cui non sono ammissibili vuoti di tutela: si pensi al caso dell'attuazione del diritto comunitario²⁰⁸⁹.

3) La potestà *residuale* delle Regioni. Sul punto è stato affermato che la Costituzione non può sottrarre alle Regioni competenze già attribuite nel previgente assetto normativo. Etichette nuove, come il governo del territorio, si sono così riempite di materie vecchie come l'urbanistica e l'edilizia. Altre etichette, come lo sviluppo economico, sono state derubricate come "non materie" perché definite come espressione di sintesi che comprende una pluralità di materie. Si è poi affermata la categoria delle materie strumentali, come i lavori pubblici, la vigilanza, il potere sanzionatorio. Poche sono le sentenze costituzionali che definiscono una materia come residuale: si trovano nel campo del commercio, agriturismo, agricoltura, formazione professionale e istruzione, artigianato, pesca, politiche sociali, servizi pubblici locali²⁰⁹⁰. Un limite alla potestà legislativa regionale è costituito dal meccanismo di attrazione delle competenze legislative alla sfera statale è dato dalla c.d. *chiamata in sussidiarietà*²⁰⁹¹.

²⁰⁸⁸ Dalla giurisprudenza costituzionale emerge che molto spesso la legge non è rivolta a un unico obiettivo ma si colloca in una zona di intrecci di interessi nella quale pertanto si sovrappongono le competenze. In questi casi il criterio finalistico può aiutare ad individuare la materia più coinvolta, attraverso il criterio della prevalenza: nel caso il nucleo essenziale della disposizione ricada in termini di interessi in una determinata materia, si tratterà di un argomento assorbente e si potrà applicare la relativa disciplina integralmente (si pensi agli asili nido che rispondono prevalentemente all'interesse educativo e formativo piuttosto che a quello dei genitori lavoratori; in tal senso utilizzando il criterio della prevalenza la relativa disciplina sarà quella dell'istruzione e solo per alcuni profili quella del lavoro). Laddove non si riesca a cogliere la materia prevalente, la dottrina ritiene che si possa ricorrere al principio di leale collaborazione per quel che riguarda le funzioni amministrative e alla salvaguardia del punto di equilibrio tra interessi costituzionalmente rilevanti. Su tale potestà legislativa cfr. R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino G. Giappichelli editore, 2009, pp. 161-166.

²⁰⁸⁹ Sulla potestà legislativa concorrente cfr. P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., pp. 61-82 o anche R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino G. Giappichelli editore, 2009, pp. 166-172. Sul principio di cedevolezza cfr. *infra* nota 139.

²⁰⁹⁰ Ma il ricorso a materie trasversali "ha consentito allo Stato di attrarre spesso e volentieri nelle sfere della sua competenza esclusiva molte funzioni concorrenti o addirittura residuali (e pertanto di competenza esclusiva delle regioni): attraverso la trasversalità di materie come la tutela della concorrenza o l'ordinamento civile determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, l'ambiente è possibile intercettare materie residuali come il commercio, il turismo, l'assistenza sociale e così via". Su tali materie cfr. P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit. pp.83-87 o anche R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, cit., pp. 172-173.

²⁰⁹¹ La sentenza *Cort. cost. 303/2003* ha affermato che quando lo Stato avoca a sé una funzione amministrativa in virtù del disposto di cui al 118 c. 2, per il principio di legalità attrae a sé anche la corrispondente potestà legislativa (nonché regolamentare). La clausola di *chiamata in sussidiarietà* non ha portata generale ma per essere invocata ha bisogno della sussistenza di 2 requisiti: un requisito sostanziale (ossia la presenza di interessi unitari che rendano l'assunzione della funzione proporzionata e ragionevole) e uno procedimentale; (la legge in sussidiarietà, cioè, deve contenere meccanismi collaborativi per l'esercizio della funzione). Si ricorda che *Cort. cost. 79/2011* ha introdotto anche la c.d. *Retroversione della sussidiarietà*, mediante la quale lo Stato, con atto avente forza di legge, rinuncia a una funzione

È dunque a tale disposizione normativa che bisogna fare riferimento per inquadrare il riparto di competenze legislative stato-regioni in materia di diritto al cibo adeguato. Da una analisi testuale, risulta evidente che l'art. 117 Cost., III comma introduce, per la prima volta nel testo costituzionale, il termine "*alimentazione*" quale materia autonoma collocata tra quelle a competenza concorrente Stato-Regione. L'ambiguità semantica posta dal termine alimentazione e le relative conseguenze in termini di interferenza possibile con materie diverse (rapporti Stato-UE, ordine pubblico, profilassi internazionale, tutela dell'ambiente) non sono state sufficientemente affrontate dalla Corte Costituzionale, le cui pronunce in materia, secondo la dottrina che studia il diritto dell'alimentazione, «si contano sulle dita di una sola mano»²⁰⁹². Un'ulteriore margine di ambiguità si aggiunge se consideriamo che il diritto al cibo adeguato, secondo la lettura olistica proposta nella II parte di questa ricerca, non riguarda solo gli aspetti di un diritto a un'alimentazione "sana", tradizionalmente studiata dalla legislazione alimentare, ma riguarda gli aspetti di accessibilità al cibo *tout court*. Una rilettura dell'art. 117.3 Cost., alla luce del *right to food approach*, può portare ad allargare ulteriormente il campo. Se dunque si ripercorrono in questa sede le diverse dimensioni del diritto al cibo adeguato esaminate nella parte II si può affermare che talune di queste sono inquadrabili nell'ambito della potestà esclusiva, altre in quella concorrente e altre ancora nella potestà legislativa residuale.

In tal senso, rientrerebbero nella potestà legislativa esclusiva, ai sensi della lett a) dell'art. 117.2, quelle dimensioni del diritto al cibo adeguato che intercettano la politica estera (si pensi al caso delle leggi sulla cooperazione allo sviluppo – bilaterale, multilaterale o territoriale - in materia di lotta alla fame e alla povertà)²⁰⁹³. Stessa cosa si dica per la legislazione che regola gli aspetti di accesso al cibo dei richiedenti il diritto di asilo e degli immigrati non comunitari (quest'ultimo caso ai sensi dell'art. 117.2 lett. b)²⁰⁹⁴.

Rientra sempre nella potestà esclusiva, ai sensi dell'art. 117.2 lett. c), quella dimensione del diritto al cibo adeguato che concerne la libertà di culto²⁰⁹⁵; così pure può dirsi per la disciplina normativa relativa ad assicurare il diritto di militare e detenuti di accedere a un cibo adeguato (ex art. 117.2 lett. d) e lett. l)²⁰⁹⁶.

E' competenza esclusiva dello Stato, inoltre, determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali relativi al cibo che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (dell'art. 117.2 lett. m)²⁰⁹⁷. Inoltre resta competenza esclusiva l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane che intercettano il cibo (lett dell'art. 117.2 lett. p)²⁰⁹⁸. E' ancora competenza esclusiva la dimensione ambientale del diritto al cibo e quella che intercetta la materia beni culturali (art. 117.2 lett. s)²⁰⁹⁹.

Tra le materie di potestà concorrente, oltre l'alimentazione *tout court*, possono essere annoverate, perché incidono su ulteriori dimensioni del diritto al cibo:

chiamata in sussidiarietà con legge (emanata previa intesa) senza la necessità di una previa consultazione regionale. Va infine ricordato che la chiamata in sussidiarietà si distingue nettamente dal *principio di cedevolezza*: in quest'ultimo caso infatti le norme statali (anche di dettaglio) restano in vigore finché non intervenga la norma regionale. La cedevolezza pertanto presuppone la possibilità del successivo intervento delle fonti regionali nella stessa materia. Cfr. P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit. p. 74

²⁰⁹² Cfr. L. COSTATO - P. BORGHI - S. RIZZIOLI, *op. cit.*, p. 54.

²⁰⁹³ Cfr. *supra* cap. 8 par. 4.7.

²⁰⁹⁴ Su questi aspetti cfr. *supra* cap. 8 par. 4.8.

²⁰⁹⁵ Su questa legislazione cfr. *supra* cap. 8 par. 5.4.

²⁰⁹⁶ Per una disamina di questi aspetti cfr. *amplius supra* parte II cap. 8 par. 5.1.1. e 5.1.3.

²⁰⁹⁷ Sui LEA che intercettano il cibo in materia sanitaria cfr. *supra* part II cap. 9 par. 1.2.; sui LEP che relativi al diritto al cibo nella materia socio-assistenziale cfr. cap. 8 par. 4.2.2.

²⁰⁹⁸ Sulle funzioni dei comuni in materia di cibo cfr. *infra* cap. 12.

²⁰⁹⁹ Su questi aspetti cfr. *amplius supra* parte II cap. 8 par. 4.5. e 4.6.

- la legislazione in materia di ambiente, in riferimento alla sostenibilità ambientale della coltivazione e produzione di cibo²¹⁰⁰;
- la legislazione in materia di istruzione e formazione professionale, qualora questa intenda disciplinare attività connesse al cibo (come l'educazione nutrizionale o alimentare)²¹⁰¹;
- la legislazione relativa alla sicurezza dei luoghi destinati a mense nei luoghi di lavoro; la ricerca scientifica e tecnologica nei settori dei nuovi cibi (come nel caso dei c.d. *novel food* o dei cibi geneticamente modificati)²¹⁰²;
- la legislazione in materia di governo del territorio, che può riguardare il diritto al cibo quando si occupa anche di "pianificare" i luoghi di produzione, trasformazione o accesso al cibo²¹⁰³;
- la normativa in materia di valorizzazione dei beni culturali e la promozione di attività culturali di tipo enogastronomico²¹⁰⁴.

Nelle materie oggetto di responsabilità residuale, tenendo in considerazione i punti fermi raggiunti dalla giurisprudenza costituzionale, si può ritenere che in esse possano rientrare le ulteriori dimensioni del diritto al cibo collegate alla materia agricoltura²¹⁰⁵, pesca²¹⁰⁶, commercio locale²¹⁰⁷, politiche sociali²¹⁰⁸. Occorre però ricordare che le materie residuali non costituiscono una sorta di competenza esclusiva capovolta a favore delle regioni, attesa la frequente sovrapposizione con materie esclusive dello Stato e con le cosiddette materie trasversali²¹⁰⁹.

2.3. Il diritto al cibo nella legislazione regionale. Il caso del Piemonte.

Alla luce di quanto affermato nei precedenti paragrafi, si intende evidenziare come si compone il quadro legislativo che tutela il diritto al cibo adeguato nella regione Piemonte, valutandolo come caso-studio, sia per rendere conto del modo in cui oggi è tutelato il diritto al cibo in questo territorio (completare così il quadro storico offerto nel capitolo 9), sia perché da questo caso diventa poi possibile ricostruire quello delle altre regioni italiane, la cui legislazione sarà tuttavia richiamata ai fini di una possibile comparazione.

Esaminando la fonte regionale che costituisce la massima espressione dell'autonomia normativa del Piemonte, ovvero lo Statuto, può osservarsi che non vi è nessuna disposizione esplicita che tutela il diritto al cibo. L'art. 5, però, tutela la "sicurezza alimentare" che, pur non coincidendo con il diritto al cibo adeguato, ne rappresenta una delle sue dimensioni principali²¹¹⁰.

²¹⁰⁰ Su questi aspetti cfr. *supra* cap. 8 par. 4.6.2.

²¹⁰¹ Cfr. *supra* cap. 9 par. 1.3.

²¹⁰² Su questi aspetti cfr. *supra* cap. 9 par. 1.2.3. e 2.2.2. Per una sintesi di questa legislazione cfr. M. POTO – E. ROLANDO – C. ROSSI, *La sicurezza alimentare tra Unione Europea, Stato e regioni dopo la riforma del titolo V della Costituzione* cit. pp.72-74.

²¹⁰³ Si pensi ai piani regolatori comunali (da quello di Torino a quello di Trieste) che destinano anche zone parte del contesto urbano a zone agricole specializzate (anche se talora si consentono tutte le attività agricole ma non quelle zootecniche).

²¹⁰⁴ Cfr. *supra* Parte II cap. 8 par. 4.5. e *infra* par. 2.2.

²¹⁰⁵ Cfr. Cort.cost. 12/2004. Sull'agriturismo cfr. Cort.cost. 339/2007.

²¹⁰⁶ Cfr. Cort.cost. 213/2006.

²¹⁰⁷ Cfr. Cort.cost. 1/2004.

²¹⁰⁸ Cfr. Cort.cost. 287/2004, Cort. cost. 50/2005, Cort. cost. 219/2005, Cort. cost. 432/2005, Cort. cost. 166/208.

²¹⁰⁹ Cfr. R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, cit., p. 173.

²¹¹⁰ Cfr. *art. 5 Statuto Regione Piemonte* (Legge regionale statutaria del 4 marzo 2005 n. 1 e ss. Modifiche): «1. La Regione persegue la riduzione delle disuguaglianze e agisce responsabilmente nei confronti delle *generazioni future*. 2. La Regione concorre all'ampliamento delle attività economiche, nel rispetto dell'ambiente e secondo i principi dell'economia sostenibile; tutela la dignità del lavoro, valorizza il ruolo dell'imprenditoria, dell'artigianato e delle professioni, contribuisce alla realizzazione della piena occupazione, anche attraverso la formazione e l'innovazione economica e sociale. Promuove lo sviluppo della cooperazione. Tutela i *consumatori*, incentiva il risparmio e gli investimenti, sostiene lo sviluppo delle attività economiche, garantisce la sicurezza sociale e salvaguarda la salute e la

Significativo che la sicurezza alimentare sia garantita non solo sul territorio regionale, ma anche come materia da promuovere nell'ambito di attività di solidarietà internazionale. Sempre la medesima disposizione tutela il diritto al cibo in via indiretta laddove sottolinea il dovere della Regione di agire responsabilmente nei confronti delle generazioni future, nel rispetto dell'ambiente e dell'economia sostenibile. Altro aspetto di implicita tutela del diritto al cibo risiede nella tutela degli aventi diritto al cibo, come, ad esempio, i consumatori.

Passando ad analizzare le fonti legislative, si può osservare che le principali competenze in materia di autonomia alimentare della Regione Piemonte – come del resto di tutte le Regioni italiane - sono quelle connesse alla materia sanitaria. Nell'ambito dell'organizzazione del sistema sanitario regionale vi sono dimensioni legate all'alimentazione: si pensi alla ristorazione ospedaliera e alla nutrizione artificiale (sia quella ospedalizzata che quella domiciliare)²¹¹¹.

Altra competenza rilevante è quella del commercio locale che in Piemonte è disciplinata dalla *L.R. Piemonte 28/1999. Disciplina, sviluppo ed incentivazione del commercio in Piemonte, in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114*, che regola anche il settore merceologico alimentare, in generale²¹¹², e, in particolare, la *L.R. 38/2006. Disciplina dell'esercizio dell'attività di*

sicurezza alimentare. A tal fine la Regione predispone, nell'ambito delle competenze previste dal Titolo V della Costituzione, accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato per la realizzazione di iniziative di cooperazione e partenariato nonché di *solidarietà internazionale*. Il diritto al cibo non risulta tutelato neanche in altri Statuti regionali esaminati a campione come quello di Lombardia e Toscana (dove non sussiste un riferimento neanche sotto forma di sicurezza alimentare). E' menzionata la sicurezza alimentare nello Statuto della Regione Puglia e si può indirettamente ritenere recepito il diritto al cibo nello Statuto della Regione Lazio laddove dichiara che questa «fa propri i principi della Dichiarazione universale dei diritti umani».

²¹¹¹ Per la Regione Piemonte cfr la *LR Regione Piemonte n. 39/1985. Norme per la sperimentazione della nutrizione parenterale a domicilio* e la delibera regionale il D.G.R. 19 novembre 2007, n. 13-7456 - Regione Piemonte che inserisce la NAD (nutrizione artificiale domiciliare) ad integrazione della NPD/onc (nutrizione parenterale domiciliare per pazienti oncologici). Sull'organizzazione del sistema sanitario regionale, invece, cfr. *LR Regione Piemonte n. 18/2007. Norme per la programmazione socio-sanitaria e il riassetto del servizio sanitario regionale*. L'organizzazione sanitaria è normata in tutte le regioni, trattandosi di funzione essenziale. Si veda ad esempio *LR Regione Lombardia 33/2009. Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità* o *LR Regione toscana 16/2000 (e ss. modifiche. Riordino in materia di igiene e sanità pubblica, veterinaria, igiene degli alimenti, medicina legale e farmaceutica*.

²¹¹² *Art. 1. (Principi e finalità):* «1. La Regione Piemonte, in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell' articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) e del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), con la presente legge stabilisce le disposizioni generali per l'esercizio dell'attività commerciale e gli indirizzi ed i criteri di programmazione urbanistica per l'insediamento delle attività del comparto. 2. La presente disciplina si fonda sul principio della libertà dell'iniziativa economica privata ai sensi dell' articolo 41 della Costituzione e della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi del mercato interno, nel rispetto delle disposizioni del d.lgs. 59/2010 e della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), secondo le quali le limitazioni alla libertà di iniziativa economica privata possono essere poste, secondo i principi di necessità, proporzionalità e non discriminazione, solo per la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente ivi incluso l'ambiente urbano, dei beni culturali e della sicurezza. 3. La presente legge si conforma ai principi di semplificazione e trasparenza dell'attività amministrativa. 4. La Regione persegue le seguenti finalità: a) la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci; b) la tutela del consumatore, con particolare riguardo all'informazione, alla possibilità di approvvigionamento, al servizio di prossimità, all'assortimento, alla sicurezza e alla qualità dei prodotti; c) l'efficienza, la modernizzazione e lo sviluppo della rete distributiva, nonché l'evoluzione tecnologica dell'offerta, anche al fine del contenimento dei prezzi; d) il pluralismo e l'equilibrio tra le diverse tipologie delle strutture distributive e le diverse forme di vendita; e) la valorizzazione e la salvaguardia del servizio commerciale nelle aree urbane, rurali, collinari e montane; f) il recupero e la valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese con la previsione di forme di incentivazione, anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali. g) la protezione dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano e l'assetto territoriale in ambito urbano e rurale; h) la conservazione del patrimonio storico ed artistico e dei beni culturali; i) la salvaguardia dell'ordine pubblico, della sicurezza e della salute. 5. La Regione, nel rispetto del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), garantisce la partecipazione degli enti locali ai processi decisionali, secondo le disposizioni di cui alla legge regionale 20 novembre 1998, n. 34 (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli enti locali)».

somministrazione di alimenti e bevande, che “in attuazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione e nel rispetto della normativa comunitaria e statale, stabilisce i principi e le norme generali per l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande”²¹¹³. Si tratta di disposizioni rientranti nelle competenze regionali e pertanto diffuse in ogni regione italiana²¹¹⁴.

Vi sono poi leggi che tutelano il diritto dei consumatori di potersi autodeterminare nella tipologia di cibo da acquistare²¹¹⁵: si richiama la *LR Piemonte 26/2009. Disposizioni per la promozione e la diffusione del commercio equo e solidale*²¹¹⁶ o quella che, regolando l'agricoltura biologica, ne promuovono, indirettamente, anche il commercio e il consumo²¹¹⁷.

²¹¹³ Sui limiti imposti da questa legge alla libertà di iniziativa economica, cfr. *supra* cap. 9 par. 2.1. Così l'art. 1: «1. La presente legge, in attuazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione e nel rispetto della normativa comunitaria e statale, stabilisce i principi e le norme generali per l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande, e persegue le seguenti finalità: a) la tutela della salute e della sicurezza del consumatore, la corretta informazione e pubblicizzazione dei prezzi e dei prodotti, nonché il miglioramento della qualità dell'offerta; b) la trasparenza del mercato, la concorrenza e la libertà d'impresa; c) l'incremento della qualità del mercato, al fine di realizzare le migliori condizioni di efficienza della rete; d) lo sviluppo e l'innovazione della rete degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, per favorire la crescita dell'imprenditoria, nonché della qualità del lavoro e della formazione professionale degli operatori e dei dipendenti del settore; e) la salvaguardia delle aree di interesse archeologico, storico, architettonico, artistico e ambientale; f) la valorizzazione e la promozione della cultura enogastronomica, con particolare riguardo alle produzioni tipiche della Regione Piemonte; g) la maggiore accessibilità del servizio sul territorio e la valorizzazione delle attività di somministrazione in riferimento ad una più elevata qualità sociale dello stesso; h) la salvaguardia e la riqualificazione della rete dei pubblici esercizi negli ambiti urbani degradati e nelle aree rurali e montane; i) una maggiore flessibilità nella regolazione del comparto; l) la semplificazione dei procedimenti amministrativi per l'accesso e l'esercizio dell'attività. 2. La Regione Piemonte garantisce il rispetto del principio di sussidiarietà nell'attribuzione delle competenze istituzionali e la partecipazione delle componenti socio-economiche ai processi decisionali».

²¹¹⁴ Si veda ad esempio *LR Regione toscana 28/2005. Codice del commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti*; *L.R. Veneto 29/2007. Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande*; *L.R. 8/2009 (e ss. mod.). Disciplina della vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell'azienda*; *L.R. Lombardia 6/2010 (e ss. mod.). Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere*. *L.R. Lazio 21/2006. Disciplina dello svolgimento delle attività di somministrazione di alimenti e bevande. Modifiche alle leggi regionali 6 agosto 1999, n. 14 (organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e 18 novembre 1999, n. 33 (Disciplina relativa al settore del commercio) e successive modifiche*.

²¹¹⁵ Sulla libertà di autodeterminazione in materia di scelte alimentari cfr. *supra* Parte II, cap. 8 par. 5.1.

²¹¹⁶ Art. 1 Finalità. La Regione Piemonte, in coerenza con i principi ed i dettati dell'Unione europea, nel rispetto della legislazione nazionale e dell'articolo 5 dello Statuto, agevola le relazioni commerciali fra produttori del Sud del mondo e consumatori piemontesi, al fine di restituire dignità ai produttori sostenendone la crescita economica e sociale. 2. Per le finalità di cui al comma 1, la Regione valorizza il ruolo fondamentale svolto dalle organizzazioni del commercio equo e solidale operanti nel territorio regionale che, col sostegno dei consumatori, contribuiscono ad uno sviluppo sociale, economico e ambientale eticamente sostenibile, offrendo migliori condizioni commerciali ai produttori e salvaguardando i diritti dei lavoratori. 3. La Regione promuove le condizioni affinché con una maggiore conoscenza e diffusione dei prodotti del commercio equo e solidale si affermi un modello di consumo socialmente responsabile. Altre regioni hanno legiferato in materia: la *L.R. Toscana 24/2005. Disposizioni per il sostegno alla diffusione del commercio equo e solidale in Toscana*; *L. R. Abruzzo, 7/2006. Disposizioni per la diffusione del commercio equo e solidale in Abruzzo*; *L.R. Umbria 116/2007. Diffusione del commercio equo e solidale in Umbria*; *L.R. Liguria, 32/2007. Disciplina e interventi per lo sviluppo del commercio equo e solidale in Liguria*; *L.R. Marche 8/2008. Interventi di sostegno e promozione del commercio equo e solidale*.

²¹¹⁷ *L.R. Piemonte 13/1999. Norme per lo sviluppo dell'agricoltura biologica*. Art. 1. La Regione Piemonte, al fine di contribuire all'equilibrio dell'ambiente naturale e alla tutela della salute dei consumatori: a) disciplina l'applicazione in Piemonte della normativa riguardante l'agricoltura biologica in attuazione delle disposizioni comunitarie previste dal regolamento (CEE) n. 2092/91 del Consiglio del 24 giugno 1991 (relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari), delle disposizioni nazionali previste dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 220 (Attuazione degli articoli 8 e 9 del regolamento CEE n. 2092/91 in materia di produzione agricola ed agro-alimentare con metodo biologico), nonché delle disposizioni in materia emanate a livello comunitario e nazionale; b) promuove la diffusione del metodo di produzione biologica di prodotti

Incide sull'autonomia alimentare dei cittadini piemontesi la disciplina normativa che si occupa di agricoltura: essa va da quella relativa alla regolazione della materia²¹¹⁸, con tutte le specificazioni relative a determinate culture caratteristiche della produzione regionale²¹¹⁹, fino a quella in materia di caccia²¹²⁰, pesca, acquacoltura, quella sullo sviluppo agroindustriale²¹²¹ e quella sulla valorizzazione turistica del settore agricolo²¹²². In quest'ambito occupa un ruolo determinante anche la legge che regola la coesistenza tra agricoltura tradizionale, biologica e OGM (*L.R. Piemonte 27/2006. Disposizioni urgenti a salvaguardia delle risorse genetiche e delle produzioni agricole di qualità*)²¹²³.

Garantisce il diritto al cibo dei più vulnerabili la legge regionale che regola i servizi sociali, la *L.R. 1/2004. Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento*²¹²⁴.

Per quel che riguarda l'accesso alla terra, tramite la quale assicurarsi un accesso diretto al cibo, si cita la *L.R. 19/2009. Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità* che consente di mantenere gli usi civici e le consuetudini secolari previste dagli statuti della proprietà collettiva indivisa di alcuni beni comuni²¹²⁵. Non esiste in Piemonte una legge come quella campana che regola gli orti urbani²¹²⁶.

Neppure sussiste una legge regionale sul *Km zero* e la filiera corta, come quella della Basilicata o della Puglia²¹²⁷.

L'autonomia alimentare piemontese non si è dotata neanche di una legge che promuova in modo esplicito il consumo di cibo biologico nelle scuole, così come si riscontra in altra legislazione regionale²¹²⁸: tale finalità è comunque assicurata da fonti amministrative come le *Linee guida*²¹²⁹ e i

agricoli, nonché della trasformazione, lavorazione, conservazione e commercializzazione di prodotti biologici attraverso l'assistenza interaziendale, la ricerca e la sperimentazione, la dimostrazione, l'informazione e l'aggiornamento tecnico; c) sostiene azioni di informazione e promozione del consumo di prodotti biologici; d) prevede priorità per le aziende biologiche nella concessione di finanziamenti.

²¹¹⁸ *L.R. Piemonte 63/1978. Interventi regionali in materia di Agricoltura e foreste*. Tale legge, rientrando l'agricoltura nella materie residuali, è riscontrabile in tutte le regioni: si guardi a Legge Regionale Lombardia 5 dicembre 2008, n. 31 (e ss. modifiche). Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale.

²¹¹⁹ Si va dall'apicoltura (*L.R. Piemonte 3 agosto 1998 n. 20 Norme per la disciplina, la tutela e lo sviluppo dell'apicoltura in Piemonte*), alla castanicoltura (*L.R. Piemonte 29 novembre 2004, n. 35 Provvedimenti in materia di castanicoltura*) al tartufo (*L.R. Piemonte 25 giugno 2008, n. 16. (Testo coordinato). Norme in materia di raccolta e coltivazione dei tartufi e di valorizzazione del patrimonio tartufigeno regionale*).

²¹²⁰ *L.R. Piemonte 37/2006, n. 37. (Testo coordinato). Norme per la gestione della fauna acquatica, degli ambienti acquatici e regolamentazione della pesca*.

²¹²¹ *L.R. Piemonte 95/1995. Interventi regionali per lo sviluppo del sistema agroindustriale piemontese*.

²¹²² *L.R. Piemonte 38/1995 (Testo coordinato). Disciplina dell'agriturismo e L.R. Piemonte 37/1980 (Testo coordinato). Le Enotecche Regionali, le Botteghe del vino o Cantine comunali, i Musei etnografico-enologici, le Strade del vino*.

²¹²³ Su questo argomento cfr. Cap. 9 par. 7.3. Tra le altre regioni che hanno legiferato in materia ci sono le seguenti: *L.R. Abruzzo 6/2001; L.R. Basilicata 18/2002; L.R. Toscana 53/2000; L.R. Marche 24/2000; L.R. Campania 15/2001; L.R. Umbria 21/2001; L.R. Lazio 15/2000; L.R. Puglia 26/2003; L.R. Liguria 13/2002; L.R. Veneto 6/2002*.

²¹²⁴ Sul modo in cui è stato interpretato per attuare il diritto al cibo dei più vulnerabili cfr. *supra* cap. 8 part. 4.2.2.

²¹²⁵ Su questo aspetto cfr. *supra* cap. 9 par. 2.2.

²¹²⁶ Si tratta della *L.R. Campania 5/2012. Norme in materia di agricoltura sociale e disciplina delle fattorie e degli orti sociali e modifiche alla legge regionale 7 marzo 1996, n. 11 (modifiche ed integrazioni alla legge regionale 28 febbraio 1987, n. 13, concernente la delega in materia di economia, bonifica montana e difesa del suolo*. In Piemonte tuttavia tale materia è regolamentata da fonti di livello locale: sul modo in cui questa materia è regolata dalle fonti municipali cfr. *infra* cap. 12 par. 3.

²¹²⁷ Si tratta della *L.R. 12/2012. Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero e L.R. Puglia 43/2012. Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità*. Sugli aspetti di criticità costituzionale di queste disposizioni normative cfr. *supra* cap. 8 par. 2.1.3.

²¹²⁸ In diverse regioni esistono Leggi Regionali che disciplinano la ristorazione scolastica: Friuli Venezia Giulia (*L.R. 15/2000*), Emilia Romagna (*L.R. 29/2002*), Marche (*L.R. 4/2002*), Toscana (*L.R. 18/2002*), Veneto (*L.R. 6/2002*), Basilicata (*L.R. 18/2002*).

singoli capitolati d'appalto relativi ai bandi promossi dalle municipalità per il servizio di ristorazione scolastica²¹³⁰.

L'autonomia alimentare di una collettività regionale, pertanto, oltre ad essere caratterizzata da quella legislazione che ogni regione è tenuta a produrre, si modula ulteriormente sulla base dell'autonomia legislativa esercitata in quelle materie non vincolanti rimesse alla scelta del legislatore regionale. L'autonomia alimentare varia da regione a regione non solo per via delle differenti materie in cui si è o meno legiferato, ma anche perché in ciascun ordinamento regionale, la stessa competenza legislativa, è esercitata con sfumature diverse, conformi alle caratteristiche delle regioni stesse; infine perché anche la scelta di utilizzare lo strumento legislativo, regolamentare o amministrativo (come Linee guida o programmi) per regolare una determinata materia, comporta differenti rapporti tra questi atti e la legislazione statale.

Questa differenziazione caratterizza anche l'autonomia alimentare funzionale dei comuni, come si vedrà meglio nel capitolo seguente.

2.4. Il diritto al cibo nei conflitti di attribuzione Stato-Regioni

I giudizi in via principale per conflitto tra Stato e Regioni si sono moltiplicati dopo la riforma del Tit. V della Costituzione del 2001. Tali conflitti hanno investito anche la materia "alimentazione" introdotta per la prima volta proprio dalla L.C. 3/2001 tra quelle a competenza concorrente. Anche se le sentenze che hanno avuto ad oggetto i conflitti su questa materia sono poche e, secondo la dottrina, si contano sulle dita di una mano²¹³¹, si tratta di arresti giurisprudenziali rilevanti perché attinenti a misure tese a garantire l'accesso dei consumatori a un cibo sano.

In questo quadro, si ritiene che meritino un accenno alcune questioni controverse oggetto di questa giurisprudenza costituzionale. In particolare si intendono evidenziare cinque casi: quello del libretto di idoneità sanitaria, quello sulle sorgenti d'acqua minerale naturale, il caso "mucca pazza", la questione della distinzione tra cibo regionale e a *km zero* e quella sulle prestazioni in materia di latte artificiale del neonato figlio di madre sieropositiva.

1) *Il libretto di idoneità sanitaria*. La sentenza *Corte cost. 162/2004* a proposito della sostituzione da parte delle regioni del libretto di idoneità sanitaria con l'autocertificazione, non ha ritenuta fondata l'eccezione dello Stato che riteneva tale materia di competenza statale perché espressione di ordine pubblico: «la censura riferita alla competenza esclusiva del legislatore statale in tema di "ordine pubblico e sicurezza", di cui alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117 Cost. è infondata, dal momento che, nel vigore del nuovo art. 117 Cost., fin dalla sentenza n. 407 del 2002, questa Corte ha riferito tale materia al solo "settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico"; né appare rilevante l'utilizzazione in alcune pronunce della Corte di cassazione dell'espressione "ordine pubblico" in riferimento alla vigente legislazione sul libretto sanitario, poiché radicalmente diverso è il

²¹²⁹ Si vedano ad esempio REGIONE PIEMONTE, *Linee guida sulla ristorazione collettiva scolastica*, Torino 2002). Tale prassi è condivisa anche da altre regioni. Cfr. le Linee guida di Lombardia (REGIONE LOMBARDIA, *Linee Guida della Regione Lombardia per la ristorazione scolastica*) o quella del Friuli Venezia Giulia, ove si prevede la possibilità di diete speciali dovute a ragioni etico – religiose (REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, *La ristorazione scolastica. Linee guida della Regione Friuli Venezia Giulia*).

²¹³⁰ Cfr. *Infra cap. 12*.

²¹³¹ Così L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, *op.cit.*, p. 54. Tale affermazione si riferisce alle sentenze attinenti alle materie afferenti il diritto dell'alimentazione nel senso descritto nell'*Cap. 1* (cfr. par. 3.3.).

significato di questa espressione nell'art. 117 Cost. e nei codici»²¹³². In tal senso si è espressa anche Cort cost. 162/2004²¹³³.

²¹³² Così Cort. cost. 162/2004 al punto 4.1. dei *considerata* in diritto. In particolare la Corte ha evidenziato che il concetto di Ordine pubblico e sicurezza si riferisce solo alla materia dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico.

²¹³³ Cfr. in Cort. cost. 162/2004 al punto 4.2. dei *considerata* in diritto “L'affermazione che l'art. 14 della legge n. 283 del 1962 esprimerebbe tuttora un principio fondamentale della materia sanitaria, in quanto tale immodificabile dal legislatore regionale, non appare fondata ove si consideri la avvenuta profonda trasformazione della legislazione a tutela della disciplina igienica degli alimenti, anche sulla spinta in tal senso degli organismi scientifici e medici, sulla base dei molti mutamenti conseguenti alle mutate condizioni igieniche e sanitarie dei processi di produzione e commercializzazione dei prodotti alimentari. L'art. 14, commi primo e secondo, della legge n. 283 del 1962 aggiunge alla assai articolata e pervasiva disciplina contenuta nella medesima legge, riferita a tutte le fasi della produzione e del commercio “delle sostanze destinate alla alimentazione”, la previsione di obblighi di comportamento dei lavoratori e degli imprenditori che operano nei settori della “preparazione, produzione, manipolazione e vendita di sostanze alimentari”, prescrivendo che chiunque lavori in questi vasti settori debba essere “munito di apposito libretto di idoneità sanitaria” e sia “tenuto a sottoporsi a periodiche visite mediche di controllo e a eventuali misure profilattiche”; né gli imprenditori possono assumere personale privo del libretto sanitario. Tutte queste prescrizioni sono assistite da sanzioni amministrative (resta invece estraneo al presente giudizio il quarto comma dell'art. 14 della legge, che estende queste sanzioni a chi “pur a conoscenza di essere affetto da manifestazioni di malattia infettiva diffusiva, continui ad attendere alla preparazione, produzione, manipolazione o vendita di sostanze alimentari”). Ulteriori specificazioni sul libretto di idoneità sanitaria sono contenute nel Titolo III del D.P.R. 26 marzo 1980, n. 327 (Regolamento di esecuzione della legge 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni, in materia di disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande), che disciplina analiticamente la materia, anche con prescrizioni relative ai comportamenti da tenere in caso di malattia del personale e relative all'igiene personale e all'abbigliamento. Rispetto all'efficacia della prescrizione relativa alla tenuta del libretto sanitario a tutela dell'igiene degli alimenti si è successivamente sviluppato un ampio confronto critico anche a livello scientifico internazionale ed in particolare è stata proposta l'adozione di un nuovo modello di tutela dell'igiene degli alimenti, denominato “Sistema dei punti di controllo critici per l'analisi dei rischi (HACCP)”, caratterizzato da un coinvolgimento attivo degli imprenditori e dei lavoratori interessati nella individuazione dei punti critici e nel loro controllo (anche sulla base di una idonea formazione), pur sempre sotto la vigilanza pubblica. Queste ed altre sollecitazioni di ordine scientifico sono evidentemente alla base della adozione di due apposite direttive della Comunità europea, recepite dal legislatore nazionale tramite il d.lgs. 26 maggio 1997, n. 155 (Attuazione delle direttive 93/43 CEE e 96/3 CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari): tale disciplina, infatti, tutela l'igiene dei prodotti alimentari in “tutte le fasi successive alla produzione primaria” (si enumerano “la preparazione, la trasformazione, la fabbricazione, il confezionamento, il deposito, il trasporto, la distribuzione, la manipolazione, la vendita o la fornitura, compresa la somministrazione, al consumatore”) mediante l'esplicita adozione del “sistema di analisi dei rischi e di controllo dei punti critici HACCP” (cfr. art. 3). In questa completa riforma del settore non si fa parola della necessità di documentare i controlli periodici sul personale addetto alle diverse fasi a cui si riferisce la normazione, mentre il Capitolo VIII dell'Allegato al citato decreto legislativo contiene alcune disposizioni in tema di igiene personale e di malattia, o sospetta malattia, di coloro che operano nel settore, ed il Capitolo X prescrive che gli addetti alle varie fasi di possibile contatto con gli alimenti siano controllati e formati dai responsabili delle imprese interessate ai prodotti alimentari. Parallelamente, la Comunità europea ha determinato nuovi sistemi pubblici di controllo sui prodotti alimentari mediante altre direttive, anch'esse recepite dal legislatore statale, mediante il d.lgs. 3 marzo 1993, n. 123 (Attuazione della direttiva 89/397 CEE relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari) ed il d.lgs. 26 maggio 1997, n. 156 (Attuazione della direttiva 93/99CEE concernente misure supplementari in merito al controllo ufficiale dei prodotti alimentari); in questo ambito si disciplinano vasti poteri di controllo e di ispezione, relativi anche al “comportamento igienico del personale che, direttamente o indirettamente, per esercitare le proprie mansioni, entra in contatto con le sostanze ed i prodotti” (art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 123 del 1993). Questa complessa evoluzione normativa, anche se non ha prodotto l'abrogazione dell'art. 14 della legge n. 283 del 1962, ha sostanzialmente affiancato al preesistente sistema sulla disciplina igienica relativa alle sostanze alimentari un diverso sistema, di matrice europea, di garanzia sostanziale (e di controllo) sulle modalità di tutela dell'igiene dei prodotti alimentari. Dell'impianto normativo del 1962 resta certamente un sistema sanzionatorio (ormai prevalentemente di natura amministrativa) per tutta una serie di specifici comportamenti valutati come dannosi; non è tuttavia possibile considerare tutte le prescrizioni sostanziali ivi contenute, ormai contraddette dalla più recente legislazione, principi fondamentali della materia: esse, infatti, devono essere ritenute nulla più che semplici modalità nelle quali può essere concretizzato l'autentico principio ispiratore della normativa in esame, ossia il precetto secondo il quale la tutela igienica degli alimenti deve essere assicurata anche tramite la garanzia di alcuni necessari requisiti igienico-sanitari delle persone che operano nel settore, controllabili dagli imprenditori e dai pubblici poteri. D'altra parte, questa Corte in varie occasioni ha già affermato che, qualora nelle materie di legislazione concorrente i principi fondamentali debbano essere ricavati dalle disposizioni legislative statali esistenti, tali principi non devono

2) *Caso Mucca Pazza*. Altre sentenze hanno riguardato la questione della “mucca pazza”. La decisione Cort. cost. 12/2003, a proposito delle competenze in materia di profilassi relativa a prevenire il morbo della c.d. mucca pazza, ha evidenziato i profili di intersezione tra la materia alimentazione e la materia a competenza esclusiva “profilassi internazionale”: «Le iniziative previste per il contenimento della influenza catarrale dei ruminanti in relazione ad allevamenti situati in territori individuati da decisioni comunitarie (decisioni della Commissione 2001/783/CE e 2003/218 CE) in diversi Stati membri della Comunità europea (Italia, Francia, Grecia) sono riconducibili alla materia di legislazione esclusiva statale "profilassi internazionale" (art. 117, secondo comma, lettera q), e toccano profili incidenti sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s), anch'essa riservata alla legislazione statale»²¹³⁴.

2) *Caso sorgente acque minerali naturali*. Sempre in materia di diritto dell'alimentazione va segnalata la recente sentenza del 2012 che ha sottolineato che i principi fondamentali della materia alimentazione sono quelli «già contenuti nella normativa comunitaria di settore»²¹³⁵. Dall'affermazione di questo principio ne è conseguita la dichiarazione di parziale inammissibilità e parziale infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Toscana in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione nella parte in cui aveva ritenuto che l'autorizzazione regionale preordinata all'utilizzazione di una *sorgente d'acqua minerale naturale*, ovvero di un'acqua di sorgente, non dovesse essere rilasciata previo accertamento dei requisiti previsti dalla normativa statale, i quali avrebbero imposto una lesione delle prerogative regionali costituzionalmente garantite, ma sulla base del regime semplificato stabilito dalla Regione medesima (che nella specie aveva sostituito ai controlli amministrativi un'autocertificazione). In questo caso infatti, sia la normativa comunitaria (che costituisce principio regolatore della materia) che quella costituzionale, segnatamente l'art. 32 Cost. consentono di ritenere prevalente, rispetto all'interesse alla semplificazione amministrativa dei procedimenti, la finalità di assicurare la tutela della salute dei consumatori di acque minerali²¹³⁶.

corrispondere senz'altro alla lettera di queste ultime, dovendo viceversa esserne dedotta la loro sostanziale consistenza (si vedano le sentenze n. 65 del 2001, n. 482 del 1995, n. 192 del 1987): e ciò tanto più in presenza di una legislazione in accentuata evoluzione”.

²¹³⁴Punto dei 5 dei *considerata* in diritto di Corte cost. 12/2003.

²¹³⁵Cort. cost. 244/2012.

²¹³⁶ Quel che rileva in questa sede è che la procedura semplificata prevista dalla disciplina regionale non rispetta il principio, indicato dalla direttiva 2009/54/CE, del previo accertamento del rispetto dei criteri prescritti ai fini del rilascio dell'autorizzazione. Peraltro, il vigente regime di liberalizzazione delle attività economiche, introdotto con l'art. 3 («Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche») del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo), convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e completato dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, oltre a riaffermare la competenza statale in tema di disciplina ed utilizzazione di dette procedure semplificate, contiene una disposizione pienamente conforme alle scelte operate dal legislatore nel caso in esame. L'art. 34 del citato d.l. n. 201 del 2011 dispone infatti che «la disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di previ atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità» (comma 2) e che «l'introduzione di un regime amministrativo volto a sottoporre a previa autorizzazione l'esercizio di un'attività economica deve essere giustificato sulla base dell'esistenza di un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario, nel rispetto del principio di proporzionalità» (comma 4). A ben vedere si tratta di una fattispecie astratta pienamente comprensiva di quella venuta all'esame in questa sede. Il legislatore comunitario, nell'esercizio della propria discrezionalità normativa, ha ritenuto prevalente, rispetto a quella della semplificazione amministrativa dei procedimenti, la finalità di assicurare la tutela della salute dei consumatori di acque minerali. Nell'ordinamento nazionale analoga finalità costituisce un interesse generale, costituzionalmente rilevante, in quanto species del più ampio genus della salute del singolo individuo e della collettività di cui all'art. 32 Cost. e, nel caso di specie, anche pienamente conforme alla regola introdotta dal legislatore comunitario. Peraltro, l'accertamento ai fini del riconoscimento dell'acqua minerale naturale - secondo la formulazione contenuta nella direttiva comunitaria - risulta

4) *Cibo regionale e cibo a km zero*. Altre conflitti di legittimità risolti dalla Corte, relativi agli aspetti del commercio locale, riguardano la distinzione tra cibo regionale e cibo a km zero e il relativo riparto di competenze legislative in materia. Atteso che sotto le mentite spoglie del concetto liquido di “km zero” si era tentato di introdurre una disciplina di *favor* per i prodotti alimentari regionali (circostanza che la Corte valuta come palesemente contraria ai principi del mercato unico europeo), viene riaffermata l’incompetenza di qualunque legislatore, incluso quello regionale, di poter contravvenire con proprio provvedimento legislativo ai principi europei, in particolare quelli che stabiliscono la libertà di circolazione e di concorrenza. Interessante leggere alcuni passaggi della motivazione in cui si distingue il concetto di km zero da quello di “marchio regionale”²¹³⁷: in

procedimento distinto e propedeutico a quello richiesto ai fini dell'utilizzazione. Non può infatti ritenersi pleonastico l'inciso “previo accertamento della sua conformità ai criteri di cui all'Allegato I, parte I” contenuto nell'Allegato II (Condizioni di utilizzazione e di commercializzazione delle acque minerali naturali) della direttiva 2009/54/CE. In senso conforme alle richiamate disposizioni comunitarie, il d.lgs. n. 176 del 2011, agli artt. 6 e 7, comma 1, e agli artt. 22 e 23, comma 1, prevede che l'utilizzazione delle acque minerali naturali e l'immissione in commercio delle acque di sorgente siano subordinate ad una previa autorizzazione rilasciata dopo aver accertato la ricorrenza delle condizioni ivi indicate, riprodotte di quelle contenute nella direttiva 2009/54/CE».

²¹³⁷ In Cort. cost. 209/2013 la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1; 3, comma 1, e 4, commi 2 e 4, della legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12 (*Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero*), in quanto: «nell'ambito delle disposizioni della legge regionale, tuttavia, la qualificazione «a chilometri zero» – formula che, nel lessico corrente, designa i prodotti consumati a breve distanza dal luogo di produzione, con connessi benefici in termini di tutela dell'ambiente e dei consumatori – rimane priva di ogni concreta valenza selettiva, distinta e ulteriore rispetto a quella insita nel predicato «di origine regionale». La definizione della nozione di «prodotti a chilometri zero», offerta dall'art. 1, comma 1, della legge («prodotti agricoli ed agroalimentari destinati all'alimentazione umana, ottenuti e trasformati»), prima ancora che generica, si rivela, infatti, eccentrica rispetto al concetto definito, in quanto attinente alla sola natura del prodotto, e non già alla distanza tra luogo di produzione e luogo di consumo. Negli ulteriori commi dell'art. 1 e nelle successive disposizioni della legge è, per converso, costante la limitazione delle prefigurate misure di sostegno ai prodotti di provenienza lucana. La legge regionale – e, in particolare, le disposizioni impugnate – risultano volte, dunque, ad incentivare il consumo dei soli prodotti di origine regionale come tali, indipendentemente dall'ubicazione del luogo di produzione o dalla presenza di particolari qualità, senza che la tutela si estenda a prodotti con caratteristiche analoghe, ancorché provenienti da aree poste a distanza uguale o minore dal luogo di consumo (come può avvenire, in specie, ove il consumo avvenga in zone limitrofe ad altre Regioni). 4(...). Si colloca, pertanto, in tale ambito anche l'impugnato art. 2, comma 1, della legge regionale, il quale stabilisce che l'utilizzo dei prodotti agricoli di origine lucana costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva. In tal modo, viene imposto all'amministrazione appaltante un criterio di scelta del contraente diverso e ulteriore rispetto alle previsioni della legislazione statale e, in particolare, degli artt. 81 e seguenti del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE): criterio che non solo non favorisce la concorrenza, ma chiaramente la altera, risolvendosi in un favor per gli imprenditori che impiegano prodotti provenienti da una certa area territoriale (quella lucana), così da poter vantare il titolo preferenziale in questione». (...) A simili conclusioni perviene anche Cort. cost. n. 292/2013: «5.– Nel caso oggi in esame, l'alterazione della concorrenza viene in rilievo non come fonte della lesione del riparto interno delle competenze legislative definito dal citato art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – trattandosi di parametro non evocato nel ricorso – ma come ragione di contrasto della normativa regionale impugnata con il diritto dell'Unione europea e, dunque, di violazione del precetto di cui al primo comma dell'art. 117 Cost. A differenza della «priorità» accordata ai soggetti che utilizzano beni il cui trasporto determina una ridotta quantità di emissioni nocive – «priorità» giustificata dai benefici che la limitazione di tali emissioni reca in termini di tutela dell'ambiente – la «priorità» riconosciuta a coloro che si avvalgono di prodotti trasportati esclusivamente all'interno del territorio regionale, indipendentemente dal livello delle emissioni, costituisce una misura ad effetto equivalente vietata dall'art. 34 del TFUE – che ricomprende ogni normativa commerciale che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari – e non giustificata ai sensi dell'art. 36 del medesimo Trattato. L'art. 36 del TFUE, infatti, lascia impregiudicate le restrizioni alle importazioni giustificate da motivi di «tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali», cui la salvaguardia dell'ambiente è strettamente connessa. Nel caso in esame, tuttavia, il mero riferimento al trasporto all'interno della Regione e, dunque, alla provenienza locale dei prodotti agricoli, a prescindere dalla quantità di emissioni prodotte, non soddisfa nessuna delle esigenze oggetto del regime derogatorio, ma si risolve in un incentivo per gli imprenditori ad impiegare determinati beni solo perché provenienti da una certa area territoriale, così da poter

questo caso il dato di interesse è la concezione sostanziale di “km zero” accolta dalla Corte è tale da consentire limitazioni alla libertà di iniziativa economica e alla libertà di concorrenza solo in presenza di dati specifici e sostanziali, non generici e formali, sulla riduzione di emissioni connesse al venir meno del trasporto delle derrate alimentari e non alla connotazione genericamente “regionale” di uno specifico prodotto. La giustificazione di questi limiti all’attività economica sta nella sussistenza di un altro interesse, pure costituzionalmente tutelato, e cioè quello alla tutela dell’ambiente, la quale fa sì che la “priorità” accordata ai soggetti che utilizzano beni il cui trasporto determina una ridotta quantità di emissioni nocive sia «giustificata dai benefici che la limitazione di tali emissioni reca in termini di tutela dell’ambiente. Non così la priorità riconosciuta a coloro che si avvalgono di prodotti trasportati esclusivamente all’interno del territorio regionale, indipendentemente dal livello delle emissioni» atteso che questa «costituisce una misura ad effetto equivalente vietata dall’art. 34 del TFUE»²¹³⁸.

5) *Il caso del latte artificiale del neonato da madre sieropositiva*. Un conflitto di attribuzioni tra legislatore regionale e nazionale di rilievo per il corretto inquadramento del riparto di competenze Stato-Regioni in materia di diritto al cibo è quello attinente la competenza legislativa delle regioni a regolare i livelli essenziali della prestazione, erogabile dal SSN, di nutrizione con latte artificiale del neonato nato da madre sieropositiva²¹³⁹; prestazione che la Corte ha riconosciuto esigibile anche nella momentanea assenza di una legge di regolazione di livello nazionale, atteso che «la determinazione dei livelli essenziali dell’assistenza integrativa relativa ai prodotti destinati ad un’alimentazione differenziata rientra senza dubbio nella previsione dell’art. 117, comma 2, lettera m), Cost., in quanto relativa a prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute da garantirsi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale»²¹⁴⁰.

vantare l’anzidetto titolo preferenziale. A differenza dell’impiego dei prodotti pugliesi, infatti, l’utilizzo di quelli trasportati da altre località, ancorché con un pari o minore livello di emissioni nocive – e, dunque, con un equivalente o inferiore impatto ambientale – non conferisce analogo titolo preferenziale nell’aggiudicazione degli appalti dei servizi di ristorazione collettiva e subisce, di conseguenza, degli effetti discriminatori. La conclusione non è inficiata dagli argomenti addotti dalla difesa della Regione, i quali fanno leva precipuamente sul fatto che le merci di provenienza locale non esaurirebbero il fabbisogno della ristorazione collettiva, la quale dovrebbe comunque attingere anche ad altri prodotti agroalimentari con diversa provenienza. A prescindere da ogni altra possibile considerazione, è dirimente infatti il rilievo che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, un provvedimento nazionale non si sottrae al divieto di cui agli artt. 34 e 35 del TFUE per il solo fatto che l’ostacolo è di scarsa importanza e che esistono altre possibilità di scambio del prodotto importato (sentenza 14 marzo 1985, C-269/83, Commissione contro Francia; sentenza 5 giugno 1986, C-103/84, Commissione contro Italia). Inoltre, un provvedimento nazionale può costituire una misura ad effetto equivalente anche se è applicabile ad un’area limitata del territorio nazionale (sentenza 3 dicembre 1998, C-67/97, Bluhme). 6.– La disposizione combinata degli artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5, della legge della Regione Puglia n. 43 del 2012 deve essere dichiarata, pertanto, costituzionalmente illegittima, nella parte in cui include tra i prodotti la cui utilizzazione garantisce priorità, nell’affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici, anche i prodotti trasportati all’interno del territorio regionale, a prescindere dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse a tale trasporto».

²¹³⁸ Cort. cost. n. 292/2013.

²¹³⁹ Cfr. Cort. cost. 467/2005 n. 3.4. e 4 dei *considerata* in diritto. Cfr. sul punto *amplius supra* cap. 9 par. 1.2.

²¹⁴⁰ Cfr. Cort. cost. 467/2005 n. 3.4. e 4 dei *considerata* in diritto in cui si legge che in «un giudizio in via principale instaurato su ricorso del Presidente del consiglio dei ministri nei confronti di alcune disposizioni della legge della Regione Campania n. 2/2003 recante norme in materia di "Intolleranze alimentari, ristorazione differenziata nella pubblica amministrazione ed istituzione dell’osservatorio regionale", per violazione dell’art. 117, 2 comma, lett. m), nonché degli artt. 117, 3 comma e 120, 2 comma, Cost. In particolare, il ricorrente ha sostenuto l’incostituzionalità dell’art. 1 di detta legge regionale in quanto tale disposizione, nel riconoscere l’assistenza sanitaria mediante erogazione di prodotti dietetici ai soggetti affetti da alcune patologie, avrebbe omesso di prevedere un’ulteriore prestazione, ovvero l’erogazione di sostituti del latte materno per i bambini nati da madre sieropositiva, prestazione che è invece prevista quale livello essenziale di assistenza sanitaria integrativa dalla normativa statale specificata in particolare nel D.M. 8 giugno 2001. Con quest’ultimo provvedimento, infatti, lo Stato ha stabilito che rientra nei livelli essenziali di assistenza sanitaria l’erogazione di prodotti alimentari particolari per le persone affette da alcune malattie (morbo celiaco, fibrosi cistica, malattie metaboliche congenite), nonché l’erogazione di sostituti del latte materno per bambini nati da madri sieropositive. Rispetto a questa disciplina statale, la legge campana dispone invece l’erogazione di prodotti alimentari

3. Il diritto al cibo e l'autonomia funzionale. Il caso del Piemonte

Nel disegno costituzionale originario sussisteva una corrispondenza tra potere legislativo e potestà amministrativa (il c.d. parallelismo delle funzioni²¹⁴¹): nelle materie assegnate alla potestà legislativa delle Regioni queste ultime erano titolari anche delle relative funzioni amministrative, normalmente esercitate attraverso un coinvolgimento (delega di funzioni o avvalimento) degli enti locali; erano invece assegnate alla sfera statale tutte le altre funzioni. Nell'assetto attuale, il combinato disposto degli artt. 117 e 118 Cost. presuppone che la legge statale sia competente ad allocare le funzioni amministrative nelle materie a legislazione esclusiva (art. 117.2 Cost.) nonché a stabilire le funzioni fondamentali dell'ente, mentre la legge regionale avrebbe competenza generale nell'attribuire le funzioni amministrative rispetto alle materie a competenza esclusiva (Art. 117.4 Cost). Nelle materie a competenza concorrente (117.3 Cost.) la Corte costituzionale ha affermato che, in linea di principio, la legge statale deve fissare norme sull'allocazione delle funzioni e non norme di allocazione delle funzioni²¹⁴². In realtà sembra ammettersi che lo Stato possa disporre direttamente dell'attribuzione alle Regioni di funzioni amministrative per ragioni di uniformità di disciplina²¹⁴³. Infine, vi è competenza esclusiva dello Stato ad individuare le funzioni fondamentali degli enti locali (art. 117.2 lett p).

L'allocazione delle funzioni andrebbe comunque stabilita secondo i criteri dettati dall'art. 118.1 Cost.

L'art. 118 Cost.²¹⁴⁴ introduce un nuovo criterio di allocazione delle funzioni amministrative che sostituisce quello previgente del parallelismo: il *principio di sussidiarietà*.

dietetici solo a favore di coloro che sono affetti dagli stati morbosi sopra descritti, mentre non prevede espressamente l'erogazione dei sostitutivi del latte materno per i bambini nati da madri sieropositive. Per tale ragione quindi l'avvocatura dello Stato censura la normativa regionale, ritenendola in contrasto con l'art. 117, 2 comma, lett. m) Cost. La questione è stata tuttavia, ed a ragione, giudicata infondata dalla Corte costituzionale in base all'assunto che la normativa statale, nell'includere nei livelli essenziali di assistenza l'erogazione di prodotti alimentari per le suddette categorie di soggetti, è animata da una *ratio* comune, ovvero garantire il consumo gratuito di alimenti particolari a soggetti in condizioni di salute ritenute meritevoli di tutela, ma segue finalità di tutela differenti: di cura per le persone affette da malattie specifiche (morbo ciliaco, ecc..) da un lato, e di prevenzione del contagio nel caso dei figli di madri sieropositive. In questa prospettiva, la Corte correttamente evidenzia che la finalità della legge regionale campana è quella di dettare una disciplina normativa relativa all'erogazione di alimenti per le sole persone affette dalle particolari malattie legate ad intolleranze alimentari, introducendo a tal fine anche alcune regole operative legate all'accertamento delle suddette patologie (come previsto dal D.M. 8 giugno 2001), al funzionamento delle mense delle pubbliche amministrazioni ed istituendo un apposito osservatorio regionale sulla materia. L'introduzione, in questo provvedimento normativo regionale, di una previsione sull'erogazione di alimenti destinati ai lattanti si sarebbe quindi collocata fuori dall'oggetto e dall'ambito operativo della legge regionale 2/2003. A quest'ultimo profilo assistenziale, al momento comunque non precluso dalla disciplina regionale ma garantito dalle norme statali, secondo la Corte dovrà essere dedicata un'ulteriore normativa regionale di carattere organizzativo, dal momento che la disciplina statale affida alle regioni il compito di dettare le modalità operative con le quali gli specialisti del Servizio Sanitario Nazionale comunicheranno le certificazioni e gli accertamenti eseguiti alle ASL di appartenenza degli assistiti, per consentire loro la fruizione della prestazione in questione». Cfr. in tal senso E. A. FERIOLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed eguaglianza in Le Regioni, 2/2006* anche su www.giurcost.org.

²¹⁴¹ Per *funzioni* o *funzioni amministrative* si intende in questa sede il complesso di attività che svolge una pubblica amministrazione finalizzate alla cura degli interessi collettivi.

²¹⁴² Cort. cost. 160, 214 e 336/2005.

²¹⁴³ P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit. p. 231.

²¹⁴⁴ Art. 118.1 Cost.: «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze». Per un inquadramento di questo diritto cfr. P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit. pp. 219-260. Per un quadro sulle

In questo decennio il dibattito in materia è stato ampio e articolato e non si ritiene opportuno richiamarlo in questa sede²¹⁴⁵. La sussidiarietà, che svolge in forme nuove il principio di decentramento amministrativo e dell'autonomia locale²¹⁴⁶, è un principio di politica legislativa, rivolto al legislatore, è un criterio di ripartizione delle funzioni politiche e amministrative fra diversi enti pubblici nonché tra enti e soggetti privati. La funzione di questo principio è quella di indicare una generica preferenza per il conferimento delle funzioni amministrative al livello più basso e più vicino al cittadino, ovvero quello municipale. Il principio di sussidiarietà è stato costituzionalizzato sia nella sua *dimensione verticale o istituzionale* (per esplicitare il carattere sussidiario dell'azione degli enti centrali rispetto alle realtà più periferiche), che nella sua *dimensione sociale o orizzontale* (per indicare il carattere sussidiario dell'intervento pubblico rispetto a quello privato). Va evidenziato che, una volta che la funzione amministrativa è stata attribuita all'ente ritenuto più adeguato ad esercitarla, questi è titolare di detta funzione (nel sistema precedente l'ente locale "esercitava" funzioni delegate).

Rispetto alla *sussidiarietà verticale*, l'art. 118.1 Cost., riprendendo il dettato dell'art. 3 T.U.EE.LL.²¹⁴⁷, prevede che la generalità delle funzioni è attribuita: in prima istanza ai comuni, secondo il principio della differenziazione (l'allocatione delle funzioni deve tener conto delle caratteristiche strutturali, organizzative, territoriali, demografiche dell'ente territoriale di riferimento) e dell'adeguatezza (le funzioni possono essere conferite se l'amministrazione che le riceve è idonea, organizzativamente, a garantirne l'esercizio). Qualora si ravvisi la necessità di garantire un esercizio unitario a un livello superiore, tali funzioni vanno conferite a Province, Regioni e infine Stato. Quest'ultimo cede all'Unione Europea, in sede di legislazione comunitaria, le sole funzioni che non possono essere svolte in ambito nazionale.

Il principio di sussidiarietà non pone un criterio materiale ma un criterio solo procedurale: esso cioè non indica quale soggetto, pubblico o privato debba fare una certa attività ma propone solo il cammino argomentativo da percorrere per arrivare a tale decisione²¹⁴⁸. Non prevalendo rispetto ad altri principi costituzionali, non si applica se il livello è stato già individuato e non può essere modificato²¹⁴⁹.

Diverso il principio di *sussidiarietà orizzontale*, interpretato in modo differente. Per alcuni si tratterebbe di un meccanismo che consente di preferire i privati, salvo si dimostri che essi non possono svolgere certe funzioni in modo ottimale²¹⁵⁰. Per altri *favorire* vuol dire *preferire*²¹⁵¹.

caratteristiche di tale norma, cfr. Q. Camerlengo, Art. 118, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, Vol. III, cit. 2333-2357.

²¹⁴⁵ Si va dalle posizioni di quanti invocano la "sussidiarietà" come "l'altro nome della libertà" (cfr. www.sussidiarietà.net) ad altra autorevole dottrina che ha messo in luce come questo principio presenti aspetti di contraddittorietà con il principio costituzionale di eguaglianza sostanziale: cfr. sul punto RESCIGNO G.U., *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 2009-2010 pp. 643-648.

²¹⁴⁶ V. CERULLI IRELLI, *Decentramento amministrativo (voce)* in CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, Vol III 2006, pp. 1725-1736, E. BALBONI, *Decentramento amministrativo (voce)* in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1989 vol. IV e ROVERSI MONACO F., *Decentramento amministrativo (voce)* in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Treccani, 1988 vol. XI.

²¹⁴⁷ Art. 3.5 T.U.EE.LL.: «I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà».

²¹⁴⁸ A DE CHIARA, *La funzione amministrativa delle regioni e degli enti locali*, in DI SAN LUCA G. (a cura di), *Comuni e funzioni amministrative*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 113 e G.U. RESCIGNO, *Stato sociale e sussidiarietà* in *Quaderni Reg* 2002, pp. 381 e ss.

²¹⁴⁹ G.U. RESCIGNO, *Stato sociale e sussidiarietà* in *Quaderni Regionali* 2002, p. 392.

²¹⁵⁰ G.U. RESCIGNO *ibidem*. La qualità strutturale delle autonomie funzionali consente sintesi diverse se gli interessi, sintesi funzionalmente più vicine agli interessati non dall'esterno ma dall'interno.

²¹⁵¹ G. MARTINI, *La funzione amministrativa degli enti locali. Attuazione del principio di sussidiarietà e definizione delle materie e dei compiti*, in G. DI SAN LUCA (a cura di), *Comuni e funzioni amministrative*, cit. pp. 179-235.

3.1. Le funzioni amministrative del cibo nella Regione Piemonte

Su queste basi si intende rappresentare brevemente, in questa sede, lo stato attuale della ripartizione delle funzioni amministrative che attuano il diritto al cibo a livello locale, rinviando al capitolo 11 la descrizione di quelle attinenti al livello municipale²¹⁵².

Tra le funzioni che attuano alcune delle dimensioni del diritto al cibo, quelle che caratterizzano maggiormente l'autonomia alimentare regionale sono quelle attinenti all'organizzazione sanitaria, in particolare in materia di profilassi, igiene e sicurezza alimentare. Nella Regione Piemonte, ad esempio, la profilassi è regolata dal D.G.R. 40-854 del 29 dicembre 2014 che ha recepito il PNP (*Piano nazionale di prevenzione*) 2014-2018 approvando il *Piano Regionale di Prevenzione 2014-2018*. Questo, individuando i programmi da sviluppare nel periodo di riferimento, prevede, tra gli obiettivi prioritari, quello di promuovere l'adozione di comportamenti sani (alimentazione, attività fisica, non consumo di fumo e alcol) nella popolazione giovanile e adulta, dall'altro, programma il controllo degli agenti patogeni, dei contaminanti, dei residui di sostanze pericolose che possono entrare nella catena alimentare e arrecare danni alla salute umana²¹⁵³. Sulla base di queste direttive è emanato il *Piano regionale integrato dei controlli di sicurezza alimentare (PRISA)*, un programma congiunto di controlli sugli alimenti così come ripartito tra diversi Servizi delle ASL regionali. Il sistema ha la finalità di garantire la salute degli animali allevati e la salubrità degli alimenti dai campi alla tavola, incluso il controllo sulle acque e le bevande, sulla base della normativa europea²¹⁵⁴.

Le funzioni del cibo di livello regionale riconducibili alla materia sanitaria sono molto ampie e vanno dagli aspetti dell'educazione nutrizionale (che, se promossa nelle scuole, costituisce anche una specifica dimensione della funzione istruzione) fino a quelli relativi alla ristorazione scolastica²¹⁵⁵, assistenziale²¹⁵⁶ e ospedaliera²¹⁵⁷ in tutte le sue dimensioni, inclusa quella domiciliare²¹⁵⁸.

Tali funzioni non sono gestite direttamente dalle Regioni ma dai Comuni tramite i servizi educativi e sociali, per i quali le rispettive Linee guida regionali costituiscono fonti amministrative generali rilevanti per l'esercizio delle medesime.

Un'altra "funzione del cibo" che caratterizza fortemente l'autonomia regionale piemontese (come di ogni altra regione italiana) è quella in materia agricola. Anche se l'*agricoltura* è materia a

²¹⁵² Sull'allocazione delle funzioni amministrative in materia di diritto dell'alimentazione cfr. S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, Milano, Giuffrè 2008, pp. 51-64; sulla problematica dell'individuazione delle autorità italiane competenti in materia di controllo ufficiale degli alimenti, a seguito dell'attuazione dell'adattamento italiano al c.d. "pacchetto igiene", cfr. V. RUBINO, *L'adattamento dell'ordinamento italiano alla riforma comunitaria dell'igiene e del controllo ufficiale degli alimenti e delle bevande* cit. (si segnala che nel 2012 è stata pubblicata su supporto digitale un'edizione aggiornata di tale saggio). Si veda in particolare pp. 12-24. Le dinamiche evidenziate dal Rubino costituiscono un indicatore della non-inutilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'intera tematica dell'allocazione delle funzioni amministrative in materia di alimentazione.

²¹⁵³ REGIONE PIEMONTE, *Piano regionale di prevenzione 2014-2018*. Individuazione dei programmi regionali con i quali si intende dare attuazione, nel periodo 2015-2018, agli obiettivi del Piano nazionale della prevenzione 2014-2018, in www.regione.piemonte.it/sanita.

²¹⁵⁴ Cfr. il DGR n. 14-915 del 3 novembre 2010: PRISA. Orientamenti e obiettivi 2011-2014.

²¹⁵⁵ Cfr. ASSESSORATO ALLA TUTELA DELLA SALUTE E SANITÀ - DIREZIONE SANITÀ PUBBLICA, *Proposte operative per la ristorazione collettiva scolastica*, Torino Centro Stampa della Regione Piemonte, 2007.

²¹⁵⁶ Cfr. ASSESSORATO ALLA TUTELA DELLA SALUTE E SANITÀ - DIREZIONE SANITÀ PUBBLICA, *Proposte operative per la ristorazione assistenziale*, Torino Centro Stampa della Regione Piemonte, 2007.

²¹⁵⁷ Cfr. ASSESSORATO ALLA TUTELA DELLA SALUTE E SANITÀ - DIREZIONE SANITÀ PUBBLICA, *Proposte operative per la ristorazione collettiva ospedaliera*, Torino Centro Stampa della Regione Piemonte, 2007.

²¹⁵⁸ Sulla NAD cfr. *supra* cap. 9 par 1.2.2. La Regione Piemonte in materia ha esercitato la sua autonomia: ad esempio la LR Regione Piemonte n. 39/1985 su *Norme per la sperimentazione della nutrizione parenterale a domicilio* e la delibera regionale il D.G.R. 19 novembre 2007, n. 13-7456 - Regione Piemonte che inserisce la NAD (nutrizione artificiale domiciliare) ad integrazione della NPD/onc (nutrizione parenterale domiciliare per pazienti oncologici).

competenza residuale, non si deve ritenere che tale caratteristica determini un'ampia autonomia alimentare: la materia agricoltura, infatti, è una delle principali materie definite in sede europea. Pertanto, nonostante il riparto di competenze Stato-Regioni sembra faccia pendere l'ago della bilancia a favore delle seconde, nella sostanza l'autonomia regionale in materia è molto limitata; lo è meno tuttavia quella funzionale. Questa è organizzata e programmata con una serie di misure, tra le quali quella che ha caratteristica pianificatoria più specifica è rappresentata dal Piano di sviluppo rurale, il documento di programmazione redatto dalle Regioni, nell'ambito del quadro di riferimento a livello Europeo (e della Politica agricola Comunitaria - PAC). Il PSR è il principale strumento di programmazione e finanziamento per gli interventi nel settore agricolo, forestale e dello sviluppo rurale e opera sull'intero territorio regionale. In Piemonte è in fase di preparazione il PSR 2014-2020, che intende attuare quanto regolato nella nuova PAC²¹⁵⁹.

Un'ulteriore funzione amministrativa regionale finalizzata a promuovere la lotta contro la fame nel mondo è quella di cooperazione internazionale decentrata che per lunghi anni, in Piemonte, si è avvalsa di uno specifico programma sulla sicurezza alimentare nel Sahel, unico nel panorama nazionale. Tale programma, promuovendo bandi annuali per individuare progetti di cooperazione promossi da enti locali o ONG a valenza regionale, ha consentito di attuare numerose azioni volte a rimuovere la fame e la povertà²¹⁶⁰.

3.2. Funzioni del cibo e autonomia finanziaria

L'art. 119 Cost. prevede che I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Rispetto al sistema previgente alla riforma costituzionale del 2001 le principali novità sono così riassumibili²¹⁶¹: almeno in linea di principio, l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa è riconosciuta a Regioni ed EE.LL. (anche se per gli enti locali tale autonomia non è piena, atteso che i tributi possono essere istituiti solo da una legge, in virtù di quanto definito dall'art. 23 Cost.²¹⁶²). In tal senso le regioni:

- si vedono attribuite non solo la facoltà di imporre tributi ma anche di trarre entrate proprie;
- dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariale riferibile al loro territorio (criterio della territorialità);
- partecipano e accedono al fondo perequativo istituito senza vincolo di destinazione, in favore di territori con minore capacità fiscale per abitante;
- godono di un'integrale finanziabilità delle spese delle autonomie locali con l'insieme di queste risorse con la previsione di risorse aggiuntive e interventi speciali dello Stato in favore di determinati enti territoriali;
- insieme agli enti locali sono dotate di un proprio patrimonio;

²¹⁵⁹ Su cui cfr. *amplius supra* cap. 6 par. 3.1.2.

²¹⁶⁰ Cfr. in tal senso il *Programma regionale di sicurezza alimentare e lotta alla povertà in Africa sub-sahariana* della Regione Piemonte, (l'ultimo dei quali risulta essere stato approvato con D.G.R. n. 2-12377 del 26 ottobre 2009 - "Direttive triennali per la definizione del Programma regionale di sicurezza alimentare e lotta alla povertà in Africa sub-sahariana").

²¹⁶¹ P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit p 265 e ss.

²¹⁶² Art. 23 Cost.: *Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*. Atteso che gli enti locali non hanno potestà legislativa, e che pertanto il potere impositivo degli enti locali potrà essere determinato solo da legge statale o regionale, ben si intuiscono le motivazioni che hanno spinto la giurisprudenza costituzionale ad affermare, con sentenze Cort. cost. n. 296-297/2003 e 311/2006, che non esistono tributi *propri* degli EE.LL. per definizione. Essa ha riconosciuto che esistono diverse strade per disciplinare i tributi locali sia su tre livelli (legislativa statale, regionale e regolamentare) che su due livelli (legge statale e regolamento locale o legge regionale e regolamento locale).

- possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, esclusa ogni garanzia dello Stato per i prestiti contratti; vi è un obbligo di concorrere ai risultati di equilibrio di bilancio²¹⁶³

Tali disposizioni incidono anche sulle funzioni tese a garantire il diritto al cibo adeguato sul territorio regionale

Rinviando al prossimo capitolo gli aspetti relativi al finanziamento delle funzioni degli enti locali si ritiene opportuno limitarsi, in questa sede, ad esprimere alcune osservazioni sulle funzioni regionali, quelle esercitate direttamente dall'amministrazione regionale.

Sulla base della tripartizione effettuata dalla L. 42/2009 (ovvero la legge che da attuazione al nuovo art. 119 Cost. così come riformulato dopo la L.C. 3/2001 e la L.C. 1/2012) sussiste un finanziamento differenziato tra la tipologia di funzioni amministrative²¹⁶⁴: le spese per funzioni essenziali o LEP²¹⁶⁵, quelle per interventi speciali ex art. 119 V comma²¹⁶⁶ e le spese per Funzioni non essenziali o "autonome"²¹⁶⁷. Una volta che i fabbisogni di spesa di ciascuna di queste categorie sono determinati a norma di legge, occorre provvedere al relativo finanziamento²¹⁶⁸.

Questo assetto porta a differenziare anche la tipologia di finanziamento delle funzioni collegate al cibo, che, come accennato, sono diffuse in modo orizzontale e trasversale tra le competenze regionali. In tal senso le funzioni del cibo in qualche modo ascrivibili ai livelli essenziali delle prestazioni di materie come la sanità o i servizi sociali, vanno finanziate in modo prioritario rispetto alle funzioni non essenziali (si pensi a quelle relative alla cooperazione decentrata in materia di sicurezza alimentare), secondo i meccanismi previsti dalla legge 42/2009 e dai decreti attuativi.

Tale considerazione è analoga a quella che si farà più avanti con riferimento alle funzioni del cibo di competenza degli enti locali, al quale si rinvia anche per le considerazioni conclusive sulla qualificazione delle funzioni locali del cibo.

²¹⁶³ Per un quadro sintetico di questi aspetti cfr. P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale* cit., pp. 265-269.

²¹⁶⁴ Art. 8 L. 42/2009. (Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento). 1. Al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) classificazione delle spese connesse a materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione nonché delle spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative; tali spese sono: 1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione; 2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1); 3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 16.

²¹⁶⁵ Sanità, assistenza sociale, istruzione scolastica, conto capitale, altre materie dichiarate dalla legge come essenziali.

²¹⁶⁶ Si pensi alle politiche di rimozione squilibri economici e sociali, di promozione dello sviluppo e di coesione territoriale.

²¹⁶⁷ Altre materie diverse da quelle precedenti.

²¹⁶⁸ Le fonti di finanziamento sono diversificate a seconda della tipologia della spesa. In tal senso le fonti di finanziamento delle spese essenziali sono costituite da: IRAP fino a sua sostituzione, Entrate proprie sanità, Quota di addizionale regionale Irpef, Compartecipazione IVA (prima quota), Fondo perequativo (alimentato dalla seconda quota di compartecipazione all'IVA) per Regioni diverse da quella di riferimento); le fonti di finanziamento delle spese per interventi speciali sono costituite da contributi speciali (Fondi UE più i Cofinanziamenti nazionali più il Fondo di sviluppo e di coesione); le fonti di finanziamento delle spese autonome sono rappresentate da spesa per trasferimenti soppressi per funzioni autonome più quelle sopresse nonché l'accisa benzina (Attribuzione di Quota di addizionale regionale Irpef Fondo perequativo) e da altra spesa "autonoma" (Tributi propri derivati diversi da IRAP e add. Irpef Tributi propri autonomi).

4. Conclusioni: sistemi alimentari locali tra autonomia e autarchia alimentare. Prospettive regolatorie

L'autonomia regionale alimentare è stata qui descritta come potestà normativa della regione di darsi un ordinamento autonomo da quello statale, come potestà cioè di autodeterminare e autoregolare, con fonti diverse (dalle leggi ai piani e le linee guida), le attività amministrative e i servizi pubblici che consentono di rendere effettivo sul territorio regionale il diritto al cibo adeguato²¹⁶⁹.

In tal senso l'autonomia regionale alimentare piemontese presenta le seguenti caratteristiche.

In primis non esiste un'esplicita tutela del diritto al cibo nelle leggi o nello statuto regionale, per quanto lo Statuto della Regione Piemonte menzioni la sicurezza alimentare.

In secondo luogo, va osservato che, nonostante questa lacuna, è stato possibile ricostruire un quadro normativo regionale che, in modo speculare a quello costituzionale²¹⁷⁰, consente di tutelare le diverse dimensioni del diritto al cibo adeguato: dal diritto ad accedere a un cibo sano²¹⁷¹ a quello di accedere al cibo e alla terra in modo diretto (tutelato sia dalla normativa sugli usi civici²¹⁷² sia da quella sulla proprietà fondiaria²¹⁷³), dal diritto di accedere al mercato del cibo e delle bevande²¹⁷⁴ fino a quello di potersi autodeterminare nelle scelte alimentari²¹⁷⁵; risulta parimenti tutelata la libertà di iniziativa economica nel settore alimentare²¹⁷⁶.

Terzo aspetto che rileva è che il riparto di competenze Stato-Regione, sia così come enucleato dall'art. 117 Cost., sia come riletto alla luce della giurisprudenza costituzionale formatasi attorno alla materia *de qua*, consente un'autonomia alimentare regionale condizionata. Condizionamento che sussiste sia quando il diritto al cibo è tutelato perché dimensione di materie a competenza esclusiva, sia nei casi in cui questo è tutelato nell'ambito di materie a competenza concorrente e finanche nei casi in cui si tratti di materia residuale. Le poche materie riconosciute come ascrivibili alla competenza legislativa residuale, infatti, come il commercio locale o l'agricoltura, sono in realtà ampiamente orientate e condizionate da materie regolate in sede di mercato unico europeo (dalla concorrenza alla PAC).

In tal senso l'autonomia alimentare regionale non si caratterizza per la sua differenziazione dalla sovranità alimentare di livello statale, ma per costituire un modo di essere dell'unica sovranità della Repubblica²¹⁷⁷. Se si entra nelle dinamiche di questa sovranità ripartita, si potrebbe affermare che le competenze in materia alimentare, anche nel caso in cui si riferiscono a materie residuali (e quindi rimesse alla competenza regionale), non costituiscono mai un elemento di chiusura di altri livelli di competenza (statali o europei che siano)²¹⁷⁸, i quali, in via trasversale, entrano nelle sfere di autonomia condizionandola. Sussiste pertanto una sorta di permanenza o di coesistenza di diversi livelli regolatori, tale da connotare questa autonomia alimentare nel senso di una *interdipendenza*, che è *paritaria*, o *equiordinata*²¹⁷⁹, solo sul piano formale.

²¹⁶⁹ Per il concetto di autonomia cfr. S. DE FINA, *Autonomia*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia giuridica fondato da G. Treccani, vol. I, 1988. Treccani, Vol. IV, 1988, p. 1-2.

²¹⁷⁰ Cfr. *supra* cap. 9 par. 4.

²¹⁷¹ Attuata sia dalle *Linee guida*, che si occupano di promuovere il consumo di un cibo sano nella ristorazione pubblica collettiva, sia dalla L. 39/1985, che si occupa della nutrizione alimentare artificiale domiciliare.

²¹⁷² Cfr. l'art. 7 co. 17 L.R. Piemonte 19/2009.

²¹⁷³ Cfr. L.R. Piemonte 63/1978.

²¹⁷⁴ Cfr. la L.R. 38/2009.

²¹⁷⁵ Attuata dalla legge che regola il commercio equo e solidale (LR 26/2009), da quella che regola la coesistenza di agricoltura tradizionale, biologica e ogm (LR 19/2009).

²¹⁷⁶ Si pensi alla LR 95/1995 e 38/1995.

²¹⁷⁷ Per applicare all'autonomia alimentare le riflessioni sull'autonomia di S. DE FINA, *Autonomia*, cit. pp. 1-2.

²¹⁷⁸ Per parte della dottrina la competenza è quella valvola istituzionale che al momento in cui apre verso un centro chiude verso tutti gli altri. S. DE FINA, *Autonomia*, cit. p. 3.

²¹⁷⁹ Cfr. *supra* par. 2.

In tal senso più che di autonomia regionale alimentare si potrebbe parlare di *autarchia alimentare*. Non è questa la sede per soffermarsi sulla definizione del concetto di autarchia, su cui sussiste un'ampia riflessione, ma si ritiene sufficiente richiamare quanto affermato in proposito da alcuni padri costituenti che qualificarono l'autarchia come "meno dell'autonomia", evidenziandone il *minus* non qualitativo ma quantitativo²¹⁸⁰. Parte della dottrina vede in essa un fenomeno analogo a quello dell'autonomia normativa che si estrinseca in atti amministrativi di autorganizzazione e nella potestà tributaria, certificativa, organizzativa, disciplinare e di polizia²¹⁸¹.

Il sistema di autonomia regionale alimentare piemontese, dunque, oltre a presentarsi in modo estremamente articolato e complesso, si presenta anche come fortemente limitato nella sua dimensione autonomistica.

Tale constatazione è tanto più disorientante laddove si consideri il punto di partenza di questa riflessione²¹⁸², che evidenziava la differenza tra approccio internazionale e approccio costituzionale all'organizzazione locale dell'ordinamento alimentare. Nonostante la differenza tra l'architettura autonomistica della Costituzione italiana e l'approccio verticistico dell'ordinamento onusiano, non sembrano sussistere differenze sostanziali nelle risultanze: da quanto appena evidenziato, infatti, sembra emergere che non è dato riconoscere, almeno non in via immediatamente leggibile, una vera e propria *autonomia alimentare* normativa regionale e che l'ordinamento alimentare regionale vigente costituisce piuttosto un "livello locale" di quello nazionale e di quello europeo.

Questa condizione sembra rendere difficile il dialogo tra l'assetto legislativo alimentare regionale e le sfide regolatorie che i livelli locali e regionali sono chiamati a raccogliere rispetto ai *sistemi alimentari locali*²¹⁸³, intesi come quel complesso di processi correlati che uniscono i produttori ai consumatori e alla società (ossia all'ambiente e all'economia regionale)²¹⁸⁴. Tali fenomeni, che oggi sono scarsamente se non per nulla regolati, tranne che da strumenti *soft law* o di diritto privato²¹⁸⁵, richiederebbero invece di essere riconosciuti nel loro valore anche istituzionale,

²¹⁸⁰ Cfr. il dibattito del 6 dicembre 1946 della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione sulla discussione sulle autonomie locali, durante il quale Meuccio Ruini, di fronte alla proposta di Rescigno che chiedeva di far coincidere i due termini, così ebbe ad affermare: «È venuto uno scienziato eminente, il Santi Romano, che ha fatto una teoria dell'autarchia, teoria discutibilissima; che può essere accettata o no in sede dottrinale. Ma, nonostante le lezioni che ci vuol dare l'onorevole Rescigno, non intendiamo abbandonare il solido terreno della tradizione legislativa e politica. ... Lei, così, diminuisce la forza di questi enti, perché autarchia è meno di autonomia». Così nel Dibattito del 17 luglio 1947, nella seduta pomeridiana, sull'esame degli emendamenti agli articoli del Titolo quinto della Parte seconda del progetto di Costituzione: «Le Regioni e i Comuni». Cfr. anche l'intervento di Ambrosoli: «Mentre per autarchia si intende la potestà degli enti di amministrarsi da se stessi liberamente, di autogovernarsi, per autonomia si indica la potestà di dettarsi norme proprie, di crearsi un proprio diritto e perfino di autorganizzarsi. La prima è una potestà amministrativa, la seconda legislativa. Rileva che questa potestà legislativa, per quanto possa limitarsi anche a poche materie e tenersi subordinata al potere superiore dello Stato, pone l'ente che ne è investito in una posizione diversa e superiore a quella degli enti semplicemente autarchici».

²¹⁸¹ F. ROVERSI MONACO, *Autarchia (voce)*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 1988, vol. IV p. 3

²¹⁸² Cfr. *supra* par. 2.

²¹⁸³ Cfr. M. LAPPING, *Sistemi alimentari (e il Maine)*, in *Policultura Expo 2/2014*, su hoc12.elet.polimi.it: «Un sistema alimentare comprende il modo in cui il cibo viene coltivato, allevato o raccolto; il modo in cui viene lavorato e trasformato in prodotti; il modo in cui i cibi vengono preparati; il modo in cui i prodotti di scarto vengono smaltiti o riciclati. E' un ciclo che parte dall'agricoltura, passa attraverso il nostro piatto e arriva ai rifiuti. In questi passaggi una grande percentuale di cibo va perduta e, trattandosi di rifiuti ricchi di sostanze nutritive, si spera che possano essere riciclati per arricchire nuovamente l'ambiente e re-iniziare così il ciclo. Questo ciclo, dall'agricoltura ai rifiuti e di nuovo all'agricoltura, non avviene nello stesso luogo: gli ingredienti vengono coltivati in un luogo A, il cibo viene lavorato e trasformato in un luogo B, consumato in un luogo C e smaltito in un luogo D. Solo alcuni prodotti vengono prodotti e consumati nello stesso luogo».

²¹⁸⁴ Cfr. COMITATO DELLE REGIONI, *Parere di prospettiva del Comitato delle regioni «I sistemi agroalimentari locali»*, cit.

²¹⁸⁵ Si è già accennato (cfr. sul punto cap. 9 par. 2.1.1) che le RES (reti di economia solidale) e i singoli GAS che non solo si autodeterminano nello scegliere la tipologia di bene consumato (cibo biologico, a km zero) ma anche il processo

atteso che costituiscono misure centrali di riconoscimento del diritto al cibo adeguato di singoli e associati. Tali misure, inoltre, sono fortemente valorizzate dagli organismi internazionali²¹⁸⁶ atteso che forme più o meno diverse di autosufficienza alimentare locale²¹⁸⁷ presentano elementi di sostenibilità non solo sociale ma anche ambientale ed economico.

Nei Paesi afferenti all'Unione europea la dimensione locale del sistema alimentare potrebbe apparire condizionata, se non esclusa, dalle regole del mercato unico che impedirebbero di dare rilevanza ai mercati alimentari locali. In realtà l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale sulle leggi pugliesi e lucane ha evidenziato che la possibilità di preferire un prodotto locale non contravviene ai principi della libertà di iniziativa economica e al principio della concorrenza se la sostanziale e comprovata riduzione delle emissioni è tale da garantire l'effettività di un altro principio di rango europeo (e costituzionale) ovvero quello della tutela dell'ambiente²¹⁸⁸.

Se questi sono gli elementi di criticità dell'autonomia alimentare della Regione Piemonte, vale la pena ricordare che vi sono numerosi punti di forza che sono chiari indicatori delle potenzialità insite in un sistema di tutela del diritto al cibo di livello regionale. Le diverse disposizioni normative regionali menzionate, infatti, rappresentano talora esperienze regolatorie avanzate nella tutela delle diverse dimensioni del diritto al cibo: si pensi alla normativa in materia di commercio equo e solidale o quella che regola la nutrizione artificiale domiciliare. Tali caratteristiche andrebbero semplicemente coordinate nell'ambito di un quadro regolatorio che possa essere quanto più omogeneo o coordinato possibile, sia in termini di fonti, sia in termini di strategie.

C'è da chiedersi se possa essere sperimentato anche a livello regionale lo strumento della *legge quadro* raccomandato in sede onusiana²¹⁸⁹, tecnica legislativa particolarmente adeguata per affrontare una materia multi-settoriale come quella del cibo. Una legge-quadro, infatti, dovrebbe limitarsi a definire obblighi e principi generali da implementare, mentre alle autorità competenti resterebbe il compito di definire le specifiche misure che possono renderli effettivi. Le leggi quadro di livello regionale sono poco diffuse, ma tuttavia vi sono alcuni casi interessanti, quindi in astratto sarebbe pensabile di legiferare in tal senso anche con riguardo alla materia cibo²¹⁹⁰. In realtà tale soluzione può meglio rispondere alle esigenze regolatorie di quelle realtà in cui una legislazione di

di produzione o co-produzione, e quelli di distribuzione. I rapporti tra questi soggetti vengono racchiusi in "patti" tra gruppi di consumatori e gruppi di contadini nei quali si definisce insieme il tipo di derrata agricola da produrre e in quali quantità. Il patto non è solo tra il consumatore e il produttore primario ma può riguardare anche il trasformatore (ad esempio il mulino) e il distributore. Il gruppo di acquisto si impegna ad acquistare il prodotto così concordato e a venderne la rimanente parte. Vi sono casi in cui le alleanze produttore-consumatore hanno dato vita a veri e propri consorzi tra cooperative degli uni e degli altri; casi ulteriori in cui i gruppi di consumatori hanno preso in affitto un determinato terreno e assunto il coltivatore diretto riconoscendogli uno stipendio dignitoso; casi in cui sono state costituite addirittura fondazioni dedite a questo scopo. Una sintesi di queste esperienze è narrata in TAVOLO PER LA RETE ITALIANA DI ECONOMIA SOLIDALE, *Un'economia nuova, dai Gas alla zeta*, cit., pp. 66-80. I Gas sono regolati dalla legge finanziaria del 2008 all'art. 1 c. 266-268. Cfr. sul punto cap. 9 par. 2.1.1.

²¹⁸⁶ Cfr. HUMAN RIGHTS COUNCIL -Twenty-fifth session, *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter. Final report cit.*: «Le innovazioni sociali emergenti in tutto il mondo mostrano come i consumatori urbani possono essere collegati ai produttori alimentari locali, riducendo al tempo stesso la povertà rurale e l'insicurezza alimentare. Occorre però sostenere queste iniziative locali a livello nazionale e, al tempo stesso, anche le strategie nazionali necessitano di condizioni internazionali favorevoli per poter dare dei frutti ... "la priorità deve essere quella di promuovere i circuiti brevi e i legami diretti fra produttori e consumatori in modo da rafforzare le aziende agricole locali di piccole dimensioni e ridurre la dipendenza dalle importazioni. Il diritto ad una alimentazione adeguata necessita di un ripensamento radicale e democratico dei sistemi alimentari mondiali».

²¹⁸⁷ Si intende *autosufficienza alimentare* "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" (cfr. www.worldsocialagenda.org).

²¹⁸⁸ Cfr. *Supra* par. 2.4.

²¹⁸⁹ Su questa cfr. *supra* cap. 9 par. 4.

²¹⁹⁰ Si veda ad esempio la *Legge Quadro per la parità e contro la discriminazione di genere* (LR Emilia Romagna 91/2014) o la legge quadro regionale sugli interventi e per la promozione e lo sviluppo della pratica sportiva e delle attività motorio-educativa-ricreativa (LR Campania 18/2013).

tutela del diritto al cibo adeguato, o di singoli suoi aspetti, è del tutto assente. Tuttavia nel caso delle regioni italiane, come ben esemplificato dal caso piemontese, la legislazione alimentare vigente è talmente articolata e complessa, sia in senso orizzontale che verticale, da far sì che tale soluzione non appaia come quella più appropriata.

In alternativa alla Legge-quadro, si potrebbe invece considerare la metodologia della *revisione della legislazione regionale* in materia alimentare, applicando la metodologia proposta nelle linee guida della FAO, metodologia che si avvale di griglie di valutazione che consentono a ciascuno Stato interessato di rivedere la propria legislazione alla luce del diritto al cibo adeguato²¹⁹¹. Un esito di questo processo di revisione potrebbe essere rappresentato da un ipotetico *testo unico regionale*²¹⁹², nel quale si tenga conto della pluralità delle materie coinvolte e della diversità delle fonti, sulla falsariga di quanto è stato già realizzato, nell'ambito della legislazione di livello statale, con il *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*²¹⁹³. Insieme a questo esempio si conoscono diverse esperienze di testi unici regionali che raccolgono leggi regionali diverse che regolano aspetti diversi di una medesima materia²¹⁹⁴.

E tuttavia i punti di debolezza di un testo unico regionale in materia di cibo sarebbero almeno due.

Il *primo elemento* è che, a differenza dalle esperienze finora conosciute, una fonte del genere non riguarderebbe una sola "materia" così come classificata dall'art. 117 Cost. ma "attraverserebbe" più materie: oltre la materia concorrente alimentazione, che già presenta forti elementi di complessità e multidimensionalità, si è visto che incidono sul diritto al cibo le materie esclusive ambiente, rapporti con le religioni, concorrenza oltre che le materie residuali agricoltura, commercio.

²¹⁹¹ Secondo la Guida la revisione legislativa del settore alimentare può essere organizzata sulla base dei seguenti step: 4.1 pianificazione della revisione. 4.1.1 contesto e ambito di applicazione 4.1.2 responsabilità istituzionale 4.1.3 processo partecipato 4.2 metodologia. 4.2.1 selezione dei settori di revisione 4.2.2 valutare la legislazione secondo la prospettiva del diritto al cibo 4.2.3 seguito della revisione - reporting e definizione di un piano d'azione 4.3 terra. 4.3.1 caratteristiche dei diritti sulla terra 4.3.2 interfaccia tra disposizioni di legge e norme consuetudinarie 4.3.3 amministrazione delle terre 4.3.4 regolamento delle attività economiche 4.4 acqua. 4.4.1 erogazione di acqua e delle reti di distribuzione 4.4.2 partecipazione e gestione integrata delle acque 4.5 pesca. 4.5. gestione della pesca 4.5.2 acquacoltura - pratiche di post-raccolta e commercio 4.5.3 misure speciali per i gruppi svantaggiati 4.6 risorse genetiche per l'alimentazione e l'agricoltura. 4.6.1 l'accesso alle risorse e la ripartizione dei benefici derivanti dal loro utilizzo 4.6.2 commercializzazione di semi 4.6.3 diritti di proprietà intellettuale nel settore agricolo 4.7 commercio dei prodotti agricoli. 4.7.1 assistenza domiciliare per la produzione alimentare locale 4.7.2 prezzo per l'assistenza 4.7.3 protezione delle frontiere e accesso al mercato 4.8 lavoro. 4.8.1 salario e remunerazione 4.8.2 le lavoratrici e i lavoratori del settore informale 4.8.3 lavori pubblici 4.9 sicurezza sociale. 4.9.1 garanzia legale 4.9.2 destinatari e progettazione delle prestazioni 4.10 nutrizione, sicurezza alimentare e tutela dei consumatori. 4.10.1 Standard di sicurezza alimentare 4.10.2 Standard nutrizionali 4.10.3 Etichettatura dei prodotti alimentari, pubblicità e marketing. Cfr. *amplius supra* cap. 4.

²¹⁹² Sui testi unici regionali cfr. P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, pp. 129-134 ove si analizzano le principali criticità istituzionali e politiche di una fonte formata in un sistema istituzionale in cui è assente l'istituto della delegazione legislativa e in cui l'interesse al riordino normativo non appare politicamente rilevante; gli autori tuttavia operano una rassegna sintetica ma puntuale degli statuti regionali che disciplinano questa fonte e riporta alcune esperienze in materia.

²¹⁹³ Cfr. il DPR 6 giugno 2001, n. 380. Tale TU, infatti, ha raccolto e coordinato (anche se solo in senso formale) normativa di natura legislativa e regolamentare, che disciplinava l'uso del territorio e, in particolare, l'attività edilizia, e che si è caratterizzava per la gran quantità di disposizioni sparse, di varia origine e rango: proprio come capita per le materie relative al diritto dell'alimentazione. Il Testo unico ha consentito di lasciare invariato il rango delle norme primarie (concernenti il regime sostanziale) e quello delle norme di livello regolamentare (concernenti il regime procedurale). Dottrina autorevole non ritiene auspicabile un Testo unico regionale "misto" (teoricamente ammissibile in considerazione del fatto che taluni statuti regionali prevedono testi unici di fonti regolamentari).

²¹⁹⁴ Si veda ad esempio la LR Piemonte 1/2009, Testo unico in materia di artigianato o la L.R. Umbria n. 1/2015 Testo unico governo del territorio e materie correlate.

Secondo elemento di criticità è che non appare sufficiente un coordinamento di tipo orizzontale: visto che ogni materia, ogni competenza regionale in materia alimentare è sostanzialmente e diversamente limitata, più che condizionata, dalla legge (statale o europea), risulta difficile immaginare una revisione della legislazione regionale in materia di diritto al cibo che non tenga conto del livello legislativo nazionale ed europeo.

In altri termini non si tratta solo di coordinare norme primarie e secondarie di livello regionale (come leggi regionali e regolamenti regionali) con disposizioni regolatorie di natura amministrativa (come le linee guida), ma occorrerebbe individuare dei sistemi di coordinamento tra norme regionali, norme statali (tra le quali pure sussistono disposizioni di grado primario e altre di grado secondario) e norme europee. Per ciascuno di questi tre livelli, inoltre, occorrerebbe tener conto sia di fonti primarie che di fonti secondarie. E al momento non risultano sussistere esperienze di Testi unici “misti” che razionalizzino materie diverse, normate da fonti di così diverso livello.

Un elemento utile a rafforzare le tutele del diritto al cibo a livello regionale potrebbe essere offerto dall'introduzione nello Statuto di una disposizione normativa che riconosca il diritto al cibo dei cittadini piemontesi nei servizi resi sul territorio regionale, nei limiti delle risorse finanziarie, umane, patrimoniali e gestionali di cui dispone la medesima. Tale disposizione, che potrebbe essere coordinata con quella che promuove la sicurezza alimentare (art. 5 Statuto) consentirebbe di reinterpretare il sistema normativo alimentare regionale ivi descritto alla luce del *right to food approach*²¹⁹⁵.

²¹⁹⁵ La prima regione italiana che ha inserito un'esplicita tutela del diritto al cibo nel proprio statuto è la Regione Abruzzo che nel marzo 2015 ha emendato il proprio Statuto introducendo un art. 7 bis “Diritto al cibo”.

CAPITOLO 12. IL DIRITTO AL CIBO IN CITTÀ. IL CASO DELLA CITTÀ DI TORINO.

1. Aspetti internazionali e comparati del diritto al cibo in città. In particolare il *piano urbano del cibo*
2. Dal diritto della città, il diritto al cibo in città
3. La dimensione fisica del diritto al cibo nella Città di Torino: in particolare gli orti urbani e l'agricoltura urbana e periurbana
4. Le dinamiche del diritto al cibo nella Città di Torino: in particolare il commercio locale e il diritto di accesso al mercato locale
5. La dimensione politica del diritto al cibo nella Città di Torino
 - 5.1. I servizi pubblici locali che rendono effettivo il diritto al cibo. In particolare i servizi di ristorazione collettiva scolastica e socio assistenziale
 - 5.2. Diritto al cibo come dimensione del "diritto internazionale" della città
6. Strumenti di gestione dei servizi pubblici locali che rendono effettivo il diritto al cibo adeguato
7. Conclusioni. Il diritto alla città del cibo

1. Aspetti internazionali e comparati del diritto al cibo in città. In particolare il piano urbano del cibo (*urban food plan*)

«Il cibo come questione urbana è una conquista piuttosto recente. Il suo debutto nelle agende politiche delle città anglosassoni (prime fra tutte quelle canadesi e nordamericane, seguite da quelle inglesi) risale infatti ai primi anni del nuovo millennio. Si tratta di un orizzonte davvero breve se consideriamo che risorse altrettanto vitali, come l'aria e l'acqua, sono oggetto di politiche pubbliche da molto più tempo»²¹⁹⁶.

Questa affermazione costituisce il punto di partenza di questo capitolo, attesa la sua assoluta non condivisibilità. Anche a non tener conto dell'argomento storico, che, come si è già avuto modo di evidenziare, dimostra che il cibo è nelle agende politiche delle città italiane almeno dall'età medioevale, per arrivare alle politiche locali del dopoguerra²¹⁹⁷, tale affermazione non tiene conto che i primi *urban food plan* delle città nordamericane non sono dei primi anni del nuovo millennio ma degli anni '90 del sec. XX, e i primi *Food city council* risalgono addirittura agli anni '80²¹⁹⁸.

Le *local/urban food policies* sono centrali anche per garantire il diritto al cibo, come peraltro sottolineata dagli orientamenti internazionali in materia che hanno evidenziato la centralità del livello locale come "teatro" della guerra contro la fame e la povertà". Circa dieci anni fa, il primo *Relatore speciale del Diritto al cibo* presso l'Alto commissariato delle Nazioni Unite affermando: «l'importanza della sicurezza alimentare locale e dei programmi di nutrizione locali», menzionava una serie di misure locali idonee al raggiungimento dello scopo e segnatamente²¹⁹⁹: a) educazione relativa ai bisogni nutrizionali²²⁰⁰; b) mensa scolastica per tutti²²⁰¹; c) allattamento materno²²⁰²; d) accesso a orti familiari²²⁰³; e) sorveglianza dei gruppi vulnerabili²²⁰⁴; f) altri elementi²²⁰⁵.

²¹⁹⁶ E. DANSERO – A. TOLDO, *Nutrire le città: verso una politica alimentare metropolitana*, in *Politiche Piemonte. Nutrire le città: verso una politica alimentare metropolitana*, 27/2014.

²¹⁹⁷ Cfr. *supra* cap. 10

²¹⁹⁸ Il primo sembra essere stato quello di Knoxville (terza città del Tennessee) costituito nel 1982. Sulla fondazione del Knoxville Food Policy Council (FPC) cfr. M. BURGAN – M. WINNE, *Doing Food Policy Councils Right: A Guide to Development and Action* 2010, p. 2 in www.markwinne.com

²¹⁹⁹ Cfr. J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, cit, pp. 89-93.

²²⁰⁰ Continuava tale indicazione: «L'educazione deve tener conto delle abitudini alimentari e adeguarsi alle condizioni locali. Deve mettere in evidenza l'importanza delle calorie, ma anche dei microalimenti, insistendo in particolare sul ruolo delle vitamine, dei minerali e dello iodio». J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, cit, p. 90.

²²⁰¹ «I programmi di distribuzione dei pasti nelle scuole e negli asili sono una delle armi più efficaci nella lotta contro la malnutrizione infantile nelle zone rurali e urbane. Possono essere associati alla creazione di orti scolastici per diversificare gli elementi nutritivi dei menu. La logistica necessaria per la preparazione e la distribuzione dei pasti deve essere affidata alle municipalità locali affinché sia più efficace» Così J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, cit., pp. 90-91.

²²⁰² J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, cit, p. 91: «Le autorità devono assolutamente incoraggiare l'allattamento materno, che rappresenta il mezzo migliore per lottare contro la malnutrizione dei neonati (...) Alcuni stati dispongono di un codice nella loro legislazione nazionale ma è necessario proseguire su questa strada. Le autorità locali devono garantire la diffusione del Codice internazionale (ndr quello dell'OMS del 1981), comprese le raccomandazioni relative alla protezione e alla promozione dell'allattamento materno».

²²⁰³ J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, cit, p. 91: «Quasi ovunque nel mondo sarebbe possibile consentire alla maggior parte delle famiglie rurali che vivono in stato di estrema povertà l'uso di un piccolo pezzo di terra. Nei comuni e nelle municipalità urbane le ONG e i movimenti comunitari dovrebbero esigere che la terra possa essere utilizzata per la coltivazione di orti familiari. Simili orti esistono già in numerose Città e comunità rurali; il fenomeno deve essere generalizzato. La terra come l'acqua deve essere accessibile».

²²⁰⁴ J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, cit., pp. 91-92 afferma che le autorità preposte alla salute e alla protezione sociale devono assicurarsi, a livello locale (comunità, municipalità, distretti ecc.), che la popolazione abbia accesso a un'alimentazione sufficiente e di qualità adeguata a garantire la crescita dei neonati e dei bambini e l'alimentazione delle donne, delle persone anziane e di altri gruppi vulnerabili.

Esattamente dieci anni dopo, il secondo *Relatore speciale del Diritto al cibo*, nella relazione di chiusura del suo mandato²²⁰⁶, ha indicato nel livello locale, quello urbano e civico in particolare, la chiave del cambiamento²²⁰⁷. In particolare, lo speciale relatore ha messo in evidenza che, in un mondo che nel 2050 avrà raggiunto i 9,3 miliardi, di cui circa 6,3 miliardi di questi abitanti (più di due su tre), vivrà in città, diventa «fondamentale che le città valutino le loro dipendenze alimentari, identifichino i punti deboli e i punti di criticità, le potenzialità e, ove possibile, sviluppino una serie di misure attraverso cui procurar loro cibo». In questo contesto «l' agricoltura urbana e peri-urbana, così come lo sviluppo di filiere alimentari brevi che collega le città e il loro contesto locale, potrà svolgere un ruolo sempre più importante». In tal senso lo speciale relatore cita alcune esperienze interessanti che collegano consumatori urbani e produttori periurbani che egli ha avuto modo di monitorare nelle sue missioni²²⁰⁸.

Sono anche molti altri gli organismi internazionali che si occupano di mettere a fuoco la città²²⁰⁹ come luogo di sperimentazione di misure idonee ad assicurare il diritto al cibo adeguato. La FAO, ad esempio, ha istituito uno specifico programma “Food for the cities” che, partendo dalla consapevolezza che nel 2007 la popolazione urbana mondiale avrà superato quella rurale e che questo *trend* è destinato a crescere in modo esponenziale, ha istituito dal 2001 un *network* teso a rafforzare il dialogo, la *partnership* internazionale tra istituzioni di rilievo locale, nella consapevolezza della necessità di offrire assistenza e supporto tecnico nella formulazione delle politiche locali alle istituzioni e ai gruppi, nonché al fine di garantire l'accesso della popolazione urbana di alimenti sicuri e ambienti sani e sicuri²²¹⁰.

Prima di addentrarci nella disamina delle misure che concorrono a garantire il diritto al cibo a livello locale anche in Italia, dove non esiste una cultura e tradizione pianificatoria in materia di cibo, occorre effettuare una breve carrellata su quanto altre città del mondo hanno già attuato e sperimentato. Tali misure sono molteplici e differenziate e toccano quelle che in Italia sono tipizzate come funzioni amministrative più diverse: ad esempio, una possibile pianificazione urbana in materia di cibo (attuabile attraverso i piani urbani del cibo) atterrebbe alla funzione di governo del territorio; afferisce alla stessa materia ogni misura relativa all'agricoltura urbana e periurbana, tra cui vanno incluse la disciplina sugli orti urbani²²¹¹, anche se questi possono costituire al tempo stesso una misura di lotta contro la povertà e sostegno del reddito. Rientrerebbe invece nella materia istruzione ogni misura orientata all'educazione nutrizionale e alimentare nelle scuole: dai percorsi

²²⁰⁵ J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, cit, p. 92, ricorda che è importante tener conto di elementi legati ai diritti fondiari, al piccolo credito, alle cooperative locali e all'accesso alle risorse idriche. È inoltre importante precisare le condizioni di approvvigionamento di cibo e acqua in caso di catastrofe naturale, senza discriminazioni basate sull'appartenenza a un'etnia, sul sesso o sulla religione.

²²⁰⁶ Cfr. HUMAN RIGHTS COUNCIL -Twenty-fifth session, *Report of the Special Rapporteur on the right to food*, Olivier De Schutter. *Final report* cit. par. 35-39.

²²⁰⁷ Si è già detto *supra* cap. 11 par. 2 del differente approccio alla qualificazione della dimensione locale a seconda se ci si muova nell'ambito del diritto internazionale piuttosto che di quello costituzionale.

²²⁰⁸ Cfr. *Supra* cap. 11 par 1 in cui si descrivono gli esempi di scala locale tra cui il *Community gardening programme* di Montreal.

²²⁰⁹ In questo capitolo il termine “città” è utilizzato come sinonimo di comune, non di città metropolitana. Le ragioni sono meglio esplicitate *infra* par. 2.

²²¹⁰ Sui principali obiettivi e aree di intervento di questo programma cfr. FAO, *Food for the cities*, in <ftp://ftp.fao.org>

²²¹¹ Per uno spaccato sulle esperienze di agricoltura urbana in molti Paesi africani (in particolare Benin, Burkina Faso, Mali, Guinea, Mauritania, Niger, Senegal, Togo) cfr. CFSI - Fondation de France (a cura di) *Nourrir les villes, défi de l'agriculture familiale Des innovations locales et paysannes en Afrique de l'Ouest*, Paris 2014 in www.cfsi.asso.fr. Per uno spaccato su alcuni casi studio latinoamericani (in particolare nelle città di Mexico City Antigua e Barbuda, Tegucigalpa, Managua, Quito, Lima, El Alto, Belo Horizonte, Rosario) cfr. FAO, *Growing greener cities in Latin america and the Caribbean. An fao report on urban and peri-urban agriculture in the region*, Roma, 2014 in www.fao.org

formativi ivi promossi all'organizzazione di mense scolastiche²²¹². Nella materia assistenza rientrano invece programmi e percorsi orientati a sostenere le povertà urbane²²¹³.

Stante la natura di questa tesi, non si ritiene opportuno analizzare le singole misure locali che realizzano il diritto al cibo adeguato nelle diverse città del mondo, ritenendosi sufficiente accennare a una misura che in qualche modo le riassume e le organizza tutte, ovvero la *strategia o piano urbano del cibo*, atto di pianificazione strategica delle differenti funzioni amministrative esercitate dalla città in materia di cibo. Il tema del cibo, infatti, dato per scontato nell'attività amministrativa delle città italiane, dove infatti è affrontato in via indiretta, orizzontale e frammentaria, cioè come aspetto delle diverse politiche locali che lo intercettano, si rivela estremamente complesso, per via dei numerosi legami che esso instaura con altri ambiti come l'ambiente, il territorio, la salute pubblica, lo sviluppo locale, il welfare locale. Legami che sono stati organizzati in appositi piani dalle città statunitensi che sin dal 1991 hanno iniziato a pianificare le *food policies*²²¹⁴. I piani urbani del cibo (*urban food plan*) sono dunque strumenti di coordinamento delle politiche del cibo su scala locale.

Comparando alcuni *urban food plan*, si è riscontrato che molti sono organizzati sul ciclo del cibo (produzione, trasformazione, distribuzione, consumo e post consumo). All'interno di ciascuno di questi step sono previsti degli obiettivi specifici che vengono attuati tramite strategie da cui si aspettano specifici risultati.

Comparando, ad esempio, i piani di Seattle, New York e Vancouver emerge quanto segue:

1) A Seattle gli obiettivi del piano sono: 1) cibo sano per tutti, 2) crescita locale, 3) rafforzamento dell'economia locale; 4) prevenzione dei rifiuti da cibo²²¹⁵.

²²¹² Cfr. NEW YORK CITY FOOD POLICY CENTER, *The public plane in New York. A Guide to Institutional Meals*, New York 2014 in <http://nycfoodpolicy.org>

²²¹³ Sulle politiche di contrasto alle povertà urbane cfr. l'esperienza di Londra cfr. LONDON ASSEMBLY - HEALTH AND ENVIRONMENT COMMITTEE, *Zero Hunger City. Tackling food poverty in London*, March 2013 in www.london.gov.uk

²²¹⁴ "La città di Hartford in Connecticut (USA) è stata una delle prime ad integrare la pianificazione del sistema alimentare nella più ampia agenda delle politiche locali, fornendo così un importante esempio e un modello d'azione per tutti gli Stati Uniti. Il Capitol Region Council of Governments (CRCOG) - l'agenzia regionale di pianificazione per le 32 città dell'area di Hartford - è stata probabilmente uno dei primi dipartimenti a integrare il food system planning nel suo Piano Regionale di Sviluppo. La Commissione Consiliare di Hartford sulle Politiche del Cibo fu istituita nel 1991 dal Consiglio di Hartford, per dare seguito alle raccomandazioni della *task force* stabilita dal Sindaco sulla fame proprio in quell'anno. L'ordinanza dichiarava: "lo scopo della politica dovrebbe essere quello di integrare tutti i dipartimenti della città in uno sforzo comune per migliorare la disponibilità di cibo sano e nutriente, a prezzi ragionevoli per tutti i cittadini, particolarmente per quelli in condizioni di maggior bisogno". La stessa ordinanza stabiliva anche quattro obiettivi per la politica del cibo cittadina: eliminare la fame come ostacolo a una vita felice, sana e produttiva; assicurare che sia disponibile un'ampia varietà di cibi sani e nutrienti per i cittadini; assicurare che l'accesso al cibo non sia limitato dallo status economico, dalla zona di residenza o da altri fattori che non dipendono dal controllo dei cittadini; assicurare che i prezzi del cibo in città rimangano ad un livello che si avvicina a quello dello stato" Cfr. LABORATORIO DI STUDI RURALI SISMONDI (a cura di), *Piano del cibo della provincia di Pisa*, Pisa 2011 in www.provincia.pisa.it p. 10. Sul piano del cibo di Pisa cfr. F. DI IACOVO, G. BRUNORI, S. INNOCENTI, *Le strategie urbane: il piano del cibo in Agiregionieuropa anno 9 n°32, Mar 2013 p. 9.*

²²¹⁵ Cfr. CITY OF SEATTLE, *Seattle Food Action Plan*, Seattle, October 2012 su www.seattle.gov in cui sono programmate le seguenti strategie: *Goal 1.* Strategy 1: Promote the location of healthy food access points that can be reached by walking, biking, or transit by all residents. Strategy 2: Use the City's purchasing and contracting power to support healthy, local, sustainably produced food. Strategy 3: Support programs, policies, and projects that help get more healthy food to children and youth. Strategy 4: Increase affordability of healthy, local food for low-income Seattle residents. Strategy 5: Promote healthy food, especially in low-income communities and with youth, through education and collaborative efforts. *Goal 2.* Strategy 1: Prioritize food production as a use of land. Strategy 2: Develop and support programs to produce food on City-owned land. Strategy 3: Support efforts to expand urban food production on privately owned land, including residential, commercial, and institutional properties. Strategy 4: Explore opportunities to expand rooftop and building-integrated agriculture. Strategy 5: Work jointly with other jurisdictions to conserve agricultural land. *Goal 3.* Strategy 1: Support businesses that grow, distribute, process, and sell local and healthy food. Strategy 2: Celebrate and enhance local food as an element of Seattle's economy and identity. Strategy 3:

2) A New York nell'ambito di 5 step (produzione agricola, trasformazione, distribuzione, consumo e post consumo) sono definiti i diversi obiettivi con collegate strategie²²¹⁶.

3) A Vancouver nell'ambito di 5 step (Produzione/agricoltura urbana, trasformazione, distribuzione, accesso, gestione dei rifiuti) sono annoverati diversi obiettivi²²¹⁷. Da un'osservazione di questi e dei piani del cibo di numerose altre città, emerge che tali piani pongono al centro le *food policies* e attorno, quasi a raggiera, sono poste le altre politiche ad esse correlate: politiche sociali, educative, ambientali, di sviluppo locale²²¹⁸.

Secondo questa impostazione è molto difficile riconoscere il diritto al cibo adeguato e il modo in cui le politiche locali sul cibo contribuiscono a garantirlo. Eppure le politiche locali sul cibo costituiscono la misura che consente alle città di poter adempiere al dovere di proteggere, garantire e rendere effettivo il diritto al cibo; il dovere, cioè, che le città condividono con gli Stati di cui sono parte.

Si ritiene, quindi, che disegnare le politiche locali alla luce del *right to food approach* richiede che il diritto al cibo del cittadino costituisca il centro da cui partono e a cui ritornano le relative politiche e che il cittadino, nelle sue diverse condizioni (giovane, bambino o vecchio, povero o ricco, migrante, lavoratore, disoccupato, religioso) sia al tempo stesso beneficiario delle politiche, ma anche soggetto attivo delle medesime. Tale visione può essere sintetizzata nello schema seguente.

Support farmers markets and small retailers that sell healthy and locally produced food. *Goal 4*. Strategy 1: Prevent edible food from entering waste stream. Strategy 2: Increase composting of non-edible food.

²²¹⁶ Cfr. THE NEW YORK CITY COUNCIL, *FoodWorks. A Vision to Improve NYC's Food System* su council.nyc.gov. I *Goal*: 1. AP Goal 1: Preserve and increase regional food production. Strategy: Strengthen regional food supply channels. Goal 2: Increase urban food production 2. Goal 3: Generate growth and employment in the food manufacturing sector. Goal 4: Increase regional products processed in and for New York City. Goal 5: Reduce the environmental impact associated with food processing in New York City. 3. Goal 6: Improve food distribution in New York City through infrastructure enhancements, technological advances, alternative transportation, and integrated planning. potential. 4. Goal 7: Create a healthier food environment. Goal 8: Strengthen the safety net of hunger and nutrition programs Goal 1 9: Improve the nutrition of institutional meals whole foods for nutritious meals. Goal 1 10: Increase quantity and quality of opportunities for food, nutrition and cooking knowledge 5. Goal 11: Decrease waste throughout the food system. Goal 1 12: Increase resource recapture in the food system. *Le strategy: 1.Goal 1*. Strategy: Leverage the city's economic power to support regional producers. *1.Goal2*. Strategy: Better use existing space for urban food production. *2 Goal 3*. Strategy: Make affordable space available. Goal 4. Strategy: Facilitate urban-rural linkages. Goal 5: Strategy Help businesses reduce energy consumption. 3. Goal 6 Strategy: Expand on the current vision for the Hunts Point Food Distribution Center to maximize its potential. Strategy: Diversify and improve food transport 4. Goal 7: Strategy: Better support food outlets that provide fresh and healthy foods. Strategy: Discourage unhealthy food Consumption Goal 8: Strategy: Improve federal food programs and remove local barriers to enrollment. Goal 9: Strategy: Expand the capacity of city agencies to cook whole foods for nutritious meals. 5 Goal 11: Strategy: Improve the net environmental impact associated with food procured by city agencies and institutions. Goal 12: Strategy: Increase residential, commercial, and governmental composting. Strategy: Increase recycling of waste related to food processing and packaging.

²²¹⁷ Goal 1: Support food-friendly neighbourhoods; Goal 2: Empower residents to take action; Goal 3: Improve access to healthy, affordable, culturally diverse food for all residents; Goal 4: Make food a centrepiece of Vancouver's green economy; Goal 5: Advocate for a just and sustainable food system with partners and at all levels of government. Cfr. VANCOUVER BOARD OF PARKS AND RECREATION, *Local food action plan*, Vancouver 2013 su vancouver.ca.

²²¹⁸ T. LANG - D. BARLING - M. CRAHER, *Food policy. Integrating health, environmente & Society*, Oxford, OUP, 2009, p. 7.

Visione tradizionale

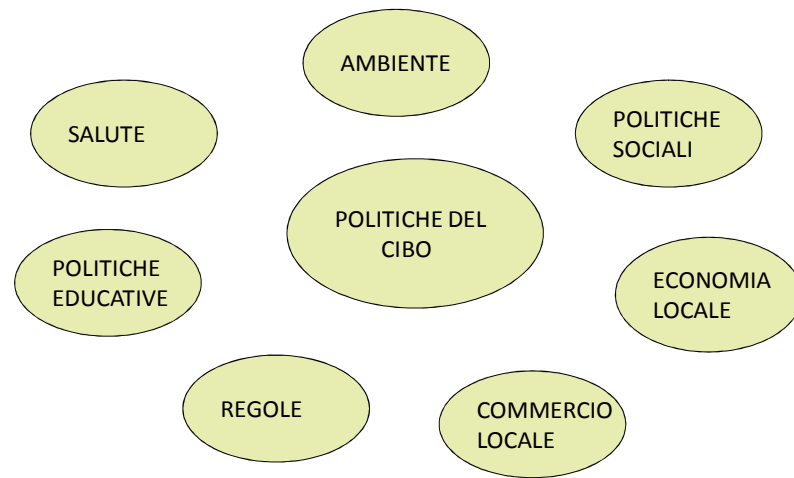
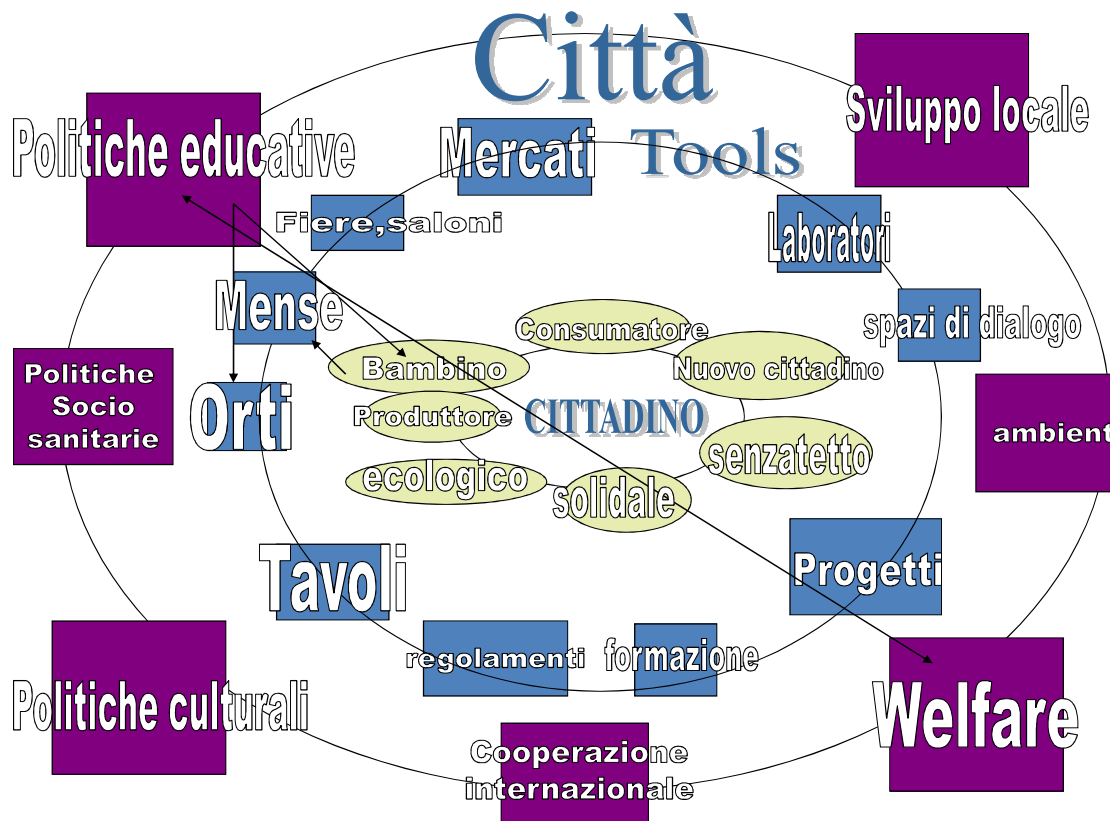


Grafico elaborato a partire da quello pubblicato in *Food policy. Integrating health, environment cit*

Visione ivi proposta:



*Grafico tratto da *Cibo e città cit.*

Un altro strumento di coordinamento e interazione delle politiche alimentari di rilievo locale è costituito dai *Food Policy Councils* (FPC), o *Consulte sulle politiche del cibo*, una forma di *Partnership pubblico – privata* o collaborazione tra cittadini e soggetti pubblici e imprese, che hanno l'obiettivo di "esaminare il funzionamento di un sistema alimentare locale per poi fornire idee e raccomandazioni per migliorarlo, apportando cambiamenti nelle politiche pubbliche". I FPCs sono istituiti con atto amministrativo, benché nelle esperienze già note (anche queste di origine statunitense dove sono nati circa 30 anni fa) molti si siano formati per iniziative sorte dalle realtà della società civile organizzata²²¹⁹. Nella loro composizione ideale, i FPC dovrebbero comporsi degli esponenti dei cinque settori del sistema alimentare (produzione, trasformazione, distribuzione, consumo e gestione dei rifiuti), potendo includere anche educatori e organizzazioni no-profit. Le principali funzioni di questi FPCs possono essere sintetizzate nelle seguenti: 1) creare momenti di confronto e mobilitazione attorno alle tematiche del cibo; 2) facilitare un'azione di coordinamento delle diverse visioni del cibo; 3) creare le condizioni per poter mettere in atto un'azione di valutazione e di orientamento delle politiche sul cibo; 4) favorire l'avvio e il supporto di specifici progetti e programmi sul territorio. L'obiettivo del loro mandato è identificare e proporre soluzioni innovative con cui migliorare i sistemi alimentari locali rendendoli più sostenibili ed equi da un punto di vista ambientale e sociale.

Il ruolo strategico di questi Consigli aumentano negli enti locali (come quelli italiani) in cui non sussiste uno specifico assessorato o settore del cibo, per cui le problematiche legate all'organizzazione delle politiche sul cibo sono affrontate da diverse strutture amministrative o da diverse organizzazioni anche non profit.

Un ulteriore strumento per attuare le politiche sul cibo è il riconoscimento formale delle medesime in un atto formale e istituzionale come la "Carta del Cibo", documento utilizzato nelle città statunitensi per affermare i valori e i principi che guidano le politiche del cibo in una comunità²²²⁰; questa, una volta approvata con atto formale, diventa vincolante per tutta la comunità²²²¹.

Dalla comparazione di alcune Carte del cibo di diverse città americane e inglesi, la dottrina ha potuto ricostruire i principi più diffusi²²²².

Diverge dalla Carte del cibo delle singole città la *Carta del cibo* lanciata in occasione dell'Expo 2015 su cui si fonderà l'"*Urban food policy pact*", il patto tra città sul cibo proposto dal Sindaco di Milano che sarà firmato dal numero più alto possibile di realtà urbane nel corso di un evento in chiusura di Expo Milano 2015²²²³.

2. Dal diritto della città, il diritto al cibo in città

Occorre esaminare il modo di recepire le politiche sul cibo da parte degli enti locali italiani, i comuni in particolare, e quali sono, se ci sono, gli spazi giuridici entro i quali accogliere queste indicazioni; in particolare si intende verificare se esiste un sistema giuridico "civico", un "diritto

²²¹⁹ LABORATORIO DI STUDI RURALI SISMONDI (a cura di), *Piano del cibo della provincia di Pisa*, pp. 10-11: «Nelle esperienze conosciute i FPCs possono essere amministrati dal soggetto pubblico o attraverso istituzioni no-profit: Portland, in Oregon, il FPC locale è amministrato dall'ufficio cittadino per lo Sviluppo Sostenibile; in Iowa se ne occupa un'istituzione».

²²²⁰ *Ibidem* p. 12.

²²²¹ In Italia una simile Carta potrebbe essere approvata con un atto amministrativo come un Delibera consiliare o recepita nello Statuto delle Città.

²²²² *Ibidem* p. 13-14.

²²²³ Per seguire l'elaborazione di tale patto cfr. www.cibomilano.org/it/food-policy-pact. Per i contenuti della Carta di Milano con particolare focus sull'ambiente cfr. *supra* cap. 8. Per gli ulteriori contenuti della *Carta di Milano* cfr. carta.milano.it.

della città” in grado di tradurre e declinare nell’ordinamento italiano le *food policies* tese a dare effettività al diritto al cibo dei cittadini.

Per poter procedere in questa disamina si intende rileggere, alla luce del *right to food approach*, la disciplina normativa prodotta a livello locale che regola le funzioni e le politiche delle città, con il medesimo approccio utilizzato nella rilettura della Costituzione²²²⁴. Tuttavia, per poter procedere a tale disamina con uno sguardo che consenta di cogliere in modo sistematico il tema, si intende utilizzare un punto di vista di recente rielaborazione ovvero il “*diritto della città*”²²²⁵. Cosa si intende per diritto della città? Per chiarirlo occorre soffermarsi sul termine “Città”, che qui sarà utilizzato come sinonimo di “Comune” (e traduzione della parola francese “ville”)²²²⁶, non come “Città metropolitana”.

Diritto della città è un’espressione di sintesi nella quale i classici temi del diritto amministrativo o diritto degli enti locali (urbanistica, servizi pubblici, organizzazione amministrativa del comune) possono essere collocati in un loro contesto sistematico-funzionale²²²⁷. Tre sono le principali *componenti*, o materie prime”, del *diritto della città*: 1) La realtà fisica della città²²²⁸; 2) Le dinamiche della città²²²⁹; 3) La politica della città²²³⁰. Una delle componenti del

²²²⁴ Cfr. supra Parte II cap. 8 e 8.

²²²⁵ B. AUBY – *Le droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit de la Ville*, Paris, LexisNexis 2013. Per una recensione della pubblicazione di Auby cfr. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto della città*, in M. BOTTIGLIERI (a cura di) *OPAL 3/2013* numero monografico di Polisworkpapers 209/2013, pp. 14-20 su <http://polis.unipmn.it>.

²²²⁶ Nel nostro ordinamento il termine città non è definito *tout court* e la stessa Costituzione menziona il termine “città” solo con riferimento alle città metropolitane, intese come uno dei soggetti di cui si compone la Repubblica (ex art. 114). Il termine città non è mai utilizzato *da solo* ma con un aggettivo (metropolitane) e la disciplina costituzionale ad esse riservata è la medesima istituita per gli altri enti locali. Anche nella legislazione ordinaria, non è ravvisabile la categoria di città in quanto tale; il Testo Unico Enti Locali utilizza il termine “città” in senso assoluto solo con riferimento a quei comuni “insigni” a cui è concesso “il titolo di città” con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro *per i monumenti, le attività culturali e per l’attuale importanza* (art. 18 TUEL). Al di fuori di questo caso, il TUEL utilizza la locuzione di comune o di città metropolitana, che circoscrivono due enti locali specifici e determinati, dotati di un proprio statuto e disciplina. Anche il Codice della Strada preferisce parlare di “centro abitato”. Il termine generico “città” è utilizzato invece nella locuzione di *Conferenza Stato-città ed autonomie locali* (d.lgs n. 281/1997 e ss. modifiche). Se sono dunque molti gli interventi legislativi che descrivono funzioni, compiti e poteri delle città, effettivamente non vi sono disposizioni giuridiche che la definiscono.

²²²⁷ In senso critico invece si potrebbe osservare che l’elaborazione di un nuovo *diritto della città* rischia di andare a scontrarsi con criteri di economia giuridica: *entia* (in questo caso *jura*) *non multiplicanda sunt praeter necessitatem*. Rispetto a queste osservazioni, viene da chiedersi: ma è davvero il “*diritto della città*” una sovrastruttura (*cum aut sine necessitate*, a seconda dei punti di vista) o forse lo sono le categorie elaborate nel tempo dalla scienza giuridica? In altri termini, viene prima la città o la categoria degli “enti locali”/“collettività locali”/“autonomie locali”/“autonomie territoriali” autorità locali, ecc.? Il tentativo di avvicinare le categorie interpretative giuridiche alla realtà cui esse si riferiscono interessa e affascina. Allo stesso tempo ci si potrebbe chiedere se un eccesso di gius-realismo non porti a ulteriori conseguenze: considerato che ogni città è un *unicum* giuridico, è sufficiente un concetto di *diritto alla città* o bisognerebbe parlare di *diritto delle città*? Cfr. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto della città*, cit.

²²²⁸ Cfr. J. B. AUBY – *Le droit de la ville*, pp. 19-100, dove evidenzia che tale realtà si compone di spazi pubblici e privati, della loro organizzazione e delle caratteristiche delle loro interrelazioni; essa si compone inoltre di infrastrutture urbane (come le reti, gli immobili, le opere, e ogni tipo di installazione), dei connessi problemi del loro finanziamento, gestione e utilizzo; vi è poi la forma e la struttura della città, la quale è analizzata nei suoi tre aspetti: i volumi orizzontali e verticali della città, la struttura e le polarità della città e la qualità del decoro urbano.

²²²⁹ In questo ambito rientrano le realtà del cambiamento delle città, le quali sono perennemente interessate da movimenti di trasformazione. In particolare le seguenti tematiche: la regolazione dell’occupazione del suolo pubblico e gli strumenti di pianificazione; i lavori pubblici, la riqualificazione e la rigenerazione urbana; lo spazio economico della città, esaminato con riguardo agli aspetti di regolazione e sostegno allo sviluppo economico locale; i tempi della città; il tema della “città sostenibile”, intesa quale punto di incontro tra *diritto della città* e sviluppo sostenibile. Cfr. J. B. AUBY – *Le droit de la ville*, pp. 101-181.

²²³⁰ A partire dalla percezione che “le città sono sempre e necessariamente oggetti politici, ... sempre più o meno sistemi politici ... e non necessariamente soggetti politici” e vanno dunque governate, protette e servite, Auby (J. B. AUBY – *Le droit de la ville*, pp. 103-282) esamina la qualità dei servizi pubblici resi alla collettività di cui si compone una città, leggendoli alla luce del “diritto alla città”. Aspetti del diritto della città sono i seguenti: 1) Il governo della città, che

diritto della città, ascritta alla dimensione politica del diritto della città è il *diritto alla città* la cui idea di fondo sta nel suo essere un “diritto di avere diritti in città”. Il diritto alla città si declina nel diritto a un «accesso minimo ai servizi resi dalle città, sia che si tratti di prestazioni offerte che di protezioni assicurate» e nel diritto a un «dispositivo generale teso a limitare la segregazione urbana» e a promuovere l’inclusione del cittadino²²³¹.

Le ragioni fondative di un diritto della città risiedono nella percezione che le classificazioni giuridiche storicamente utilizzate per leggere le dinamiche della città si sono rivelate insufficienti a interpretarne i meccanismi di funzionamento, perché parziali. Invece, ciò che costituisce il *materiale*²²³² giuridico di una città è un composto ben più ampio del diritto urbanistico: le componenti giuridiche della città, infatti, sono riscontrabili «nel diritto di proprietà, particolarmente quello dei beni pubblici, il diritto dei governi locali, il diritto dei contratti pubblici, la finanza pubblica» (e, come si vedrà più avanti, le *food policies*). Individuare un’unica disciplina che ricomprensca tutte le diverse dimensioni dell’agire locale, inoltre, può aiutare a rispondere a due interrogazioni di fondo: che cos’è la città per il diritto²²³³ e che posto occupa il diritto nel funzionamento concreto delle città²²³⁴.

Va evidenziato che l’espressione *diritto della città* non costituisce un neologismo²²³⁵, anche se è stato recentemente ricostruito da un giurista francese²²³⁶, che ha rielaborato le idee di un

implica aspetti organizzativi (territoriali, elettorali, partecipativi, manageriali, gestionali); aspetti finanziari che concernono l’acquisizione delle risorse (imposte, tariffe per i servizi, trasferimenti da altri bilanci pubblici e mutui); l’autonomia finanziaria di entrata e di spesa, gli obblighi di equilibrio di bilancio e le ipotesi di default; le relazioni interistituzionali: sia quelle interne (con le altre istituzioni pubbliche nazionali situate a un livello superiore) che quelle internazionali (con il tema dell’internazionalizzazione delle città e della legislazione internazionale dei governi locali). Sul tema del “diritto internazionale” delle città si è affermato che le città hanno un ruolo internazionale ma ci sono almeno trecento città nel mondo che hanno una proiezione internazionale. Rispetto a questa realtà si può o applicare l’approccio tradizionale - per il quale le città non sono soggetto di diritto internazionale con la conseguenza che le relative potestà eventualmente loro concesse in materia sono frutto di regolazione del diritto interno - oppure si può guardare alla città come gestore di servizi di prossimità, in quanto tale destinataria diretta di norme di rango internazionale. 2) I servizi pubblici locali con i loro sistemi di gestione (gestione diretta, affidamento al mercato o in house) e il tema della liberalizzazione. 3) Il diritto alla città.

²²³¹ Cfr. *Infra* par. 6.

²²³² Il termine francese, *materiau*, evoca il concetto di *materia prima*, di materiale da costruzione.

²²³³ Non esiste una definizione giuridica omogenea e univoca di città, ma la dimensione del diritto è stata essenziale alla città sin dalla nascita delle città medioevali, la cui caratteristica principale consisteva nella configurazione di uno *ius singularis*, applicabile al loro territorio e ai loro abitanti e il cui oggetto era individuabile prevalentemente nelle questioni fondiari e commerciali. Nei Paesi europei si definiscono le città essenzialmente sulla base di dati statistici (l’“urbano” è tale se conta almeno 5000 abitanti) o di dati urbanistici (ai pensi alla nozione di “zona agglomerata”); vi sono casi, come la Germania, in cui lo statuto di “città” è riservato a certi comuni che l’hanno storicamente acquisito o che se lo vedono oggi riconosciuto perché soddisfano determinati requisiti.

²²³⁴ «Il diritto è uno strumento di organizzazione dell’azione e delle interazioni, un insieme di regole del gioco per gli attori, ma egualmente allo stesso tempo è uno strumento per attivare la simbolica sociale e anche per stimolare una produzione immaginaria individuale e collettiva. Esso, allora, contribuisce alla costruzione di senso che, in un contesto singolare, fonda (almeno in parte) le regole del gioco come pure le mire dell’azione. E’ in questo che l’uso del diritto non si contenta di delocalizzare le relazioni sociali, ma che contribuisce a rilocalizzarle in un modo nuovo». A. BOURDIN - M.P. LEFEUVRE - P. MELE, *Le regle du jeu urbain. Entre droit e confiance*, Descartes&Cie, 2006 – trad. dell’autrice. In tal senso, “il diritto costituisce una sorta di epidermide sulla realtà sociale che protegge contro numerose aggressioni, ma si deforma, si distende, si conforma ai cambiamenti di ciò che contiene e a volte cede, davanti ai nemici esterni. La sua virtù, pertanto, è quella di adattarsi, con i suoi stessi meccanismi, ai mutamenti circostanti e di non cedere che in ultima istanza, per ricostituirsi in seguito”. Cfr. J. B. AUBY, *La fuite de la ville devant le droit* in *Corps écrit*, 29/1989 p. 49.

²²³⁵ Cfr., ad esempio, il saggio di Y. JEGOUZO «*Droit de la ville et droit dans la ville*», in *Revue française des affaires sociales* 3/2001, p. 55-70.

²²³⁶ J. B. AUBY – *Le droit de la ville*. Cit.

sociologo degli anni '60²²³⁷, recepite peraltro anche da una legge francese ormai abrogata²²³⁸. Tale approccio, nella cultura giuridica italiana, ha avuto in Giorgio La Pira uno dei più illustri teorici. Dagli scritti del sindaco di Firenze, fin dagli anni 50, si possono desumere le diverse dimensioni del diritto della città da questi così enucleate: il diritto delle città ad esistere²²³⁹, il diritto internazionale delle città²²⁴⁰, le città come fondamento del diritto alla pace²²⁴¹, l'uomo come misura delle città²²⁴² e le città come specchio della società globale²²⁴³.

²²³⁷ Il *diritto alla città* trova la sua radice nell'idea elaborata da Lefebvre che lo intende come quella "forma superiore dei diritti: diritto alla libertà, diritto all'individualizzazione nella socializzazione, diritto all'habitat e all'abitare". Cfr. H. Lefebvre, *Le droit de la ville*, Economica III ed. 2009, 125. Lefebvre pubblicava quest'opera già nel 1968 (trad.it. *Il diritto alla città*, Marsilio, Padova 1970).

²²³⁸ Il diritto alla città aveva già trovato cittadinanza nel sistema giuridico francese grazie all'art. 1 dell'ormai abrogata Loi n. 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville: «Afin de mettre en oeuvre le droit à la ville, les communes, les autres collectivités territoriales et leurs groupements, l'Etat et leurs établissements publics assurent à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales». Attualmente, secondo l'autore, il diritto alla città resta recepito dall'ordinamento francese, anche se in maniera frammentaria, attraverso meccanismi come il riconoscimento del diritto al trasporto urbano ai diversamente abili, il diritto alla casa, l'accesso ai servizi urbani essenziali da parte delle persone che non hanno un reddito sufficiente per accedervi.

²²³⁹ Così G. LA PIRA, *Il valore delle città*, Ginevra 12 aprile 1954, in <http://www.giorgiolapira.org/> (su questo sito è possibile leggere la versione integrale di questo e dei discorsi di seguito citati), in cui si afferma: «Tutte le città della terra: città, ripeto, capitali e non capitali; grandi o piccole, storiche o di recente tradizione, artistiche e no: tutte indistintamente. Esse rivendicano unanimemente il loro inviolabile diritto all'esistenza: nessuno ha il diritto, per qualsiasi motivo, di distruggerle ... Sono venuto per affermare il diritto all'esistenza delle città umane, un diritto di cui siamo titolari, noi della generazione presente, ma del quale sono titolari ancor di più gli uomini delle generazioni future; un diritto il cui valore storico, sociale, politico, cui turale, religioso si fa più grande a misura che si chiarisce, nella meditazione umana attuale, il significato misterioso e profondo delle città. Ogni città è una rocca sulla montagna, è un candelabro destinato a rischiare il cammino della storia. Nessuno, senza commettere un crimine irreparabile contro l'intera famiglia umana, può condannare a morte una città! Ecco allora, Signor Presidente e Signori Esperti, ci che io chiedo in veste quasi di *procurator* di tutte le città su cui pende la minaccia spaventosa di una simile condanna: io domando che il diritto delle città all'esistenza sia formalmente e solidalmente riconosciuto dagli Stati che hanno il potere di violarlo; io domando, anche a nome delle generazioni future, che i beni di cui sono destinatarie non siano distrutti: *ne civitas destruetur*».

²²⁴⁰ G. LA PIRA., *Unire le città per unire le nazioni*, Parigi, 15 settembre 1967: «Ma c'è una "terza cosa" -complementare alle prime due- che le città intendono fare in questo Congresso di Parigi: collaborare alla unità del mondo, alla unità delle nazioni: esse vogliono unirsi per unire le nazioni; per unire il mondo. Vogliono creare un sistema di ponti -scientifici, tecnici, economici, commerciali, urbanistici, politici, sociali, culturali, spirituali- che unisca le une alle altre, in modo organico, le città grandi e piccole del mondo intero. Se l'unità delle nazioni non è ancora possibile -si pensi ai grandi vuoti esistenti nelle Nazioni Unite (la Cina!)- noi pensiamo che sia possibile l'unità delle città, il loro collegamento organico attraverso l'intero pianeta. Questa idea semplice può diventare un tessuto unitivo destinato a fasciar di pace e di progresso le città, le nazioni ed i popoli del mondo intero. Questa è l'idea nuova, la finalità nuova dei gemellaggi fra le città: costruire un sistema di ponti che si estenda su tutto il mondo e che realizzi a livello delle città, l'unità di tutti i popoli, di tutte le città e di tutte le nazioni. Le città unite: l'altro volto -integratore ed in certo modo essenziale- delle nazioni unite!».

²²⁴¹ G. LA PIRA *La crisi ed il ruolo delle città*, 20 ottobre 1954: «Chi non vede che tutte le nostre città (...) sono città sorelle, membri d'una sola famiglia, elementi essenziali di una identica tradizione? ... Perché s'indugia oltre nel renderle parti vive d'una sola unità sociale e politica? Unità organica, si capisce, non dissolvitrice, ma potenziatrice di questi valori preziosi che sono le perle di cui è formata la collana dell'Europa e del mondo. Unità creatrice di pace e di civiltà».

²²⁴² G. LA PIRA *La crisi ed il ruolo delle città*, 20 ottobre 1954: «Signori, vi chiedo: una delle cause fondamentali di questa crisi -una crisi che tocca le concezioni basilari della persona umana, della società umana, della storia umana- non sta forse nella crisi della città? Crisi di sradicamento, come è stato giustamente detto: sradicamento della persona dalla città, da cui la persona trae perfezione e misura! Perché la persona umana è in qualche modo definita dalla città in cui si radica: come la pianta dal suo campo. La città con le sue misure, il suo tempio, le sue case, le sue strade, le sue piazze, le sue officine, le sue scuole, rientra in qualche modo nella definizione dell'uomo! Sradicate l'uomo da questo

Da questa premessa sul diritto della città, si può osservare come tale diritto e il diritto al cibo abbiano in comune tra loro la trasversalità (alle diverse dimensioni giuridiche e funzioni della città). Nel tempo stesso condividono l'obiettivo, ovvero l'ambizione, di essere un'espressione di sintesi delle diversità urbane. Infine, sia il diritto della città che il diritto al cibo condividono l'uso del diritto come strumento che contribuisce a localizzare le relazioni sociali in un modo nuovo²²⁴⁴.

Ecco perché si intende provare a inquadrare le funzioni locali che rendono effettivo il diritto al cibo nell'ambito del diritto della città.

Delle tre *componenti*, o materie prime, del *diritto della città*²²⁴⁵, il diritto della città del cibo assume almeno le seguenti dimensioni: 1) una dimensione fisica che concerne essenzialmente la dialettica tra spazi pubblici e privati della città, l'uso collettivo di alcuni spazi privati (imponibile, ad esempio, con gli oneri di urbanizzazione) o l'uso privato di alcuni spazi pubblici (orti urbani); 2) le dinamiche funzionali della città nelle quali possono ascrivere gli aspetti attinenti allo spazio economico locale (con tutto quello che va dal commercio locale - con particolare riguardo ai *farmer market*, ai mercati e alla regolamentazione relativa all'apertura di esercizi commerciali per la somministrazione e vendita di cibi e bevande - fino alla promozione dello sviluppo locale afferente al cibo attuabile con mostre e fiere), la pianificazione (dalla destinazione di suolo urbano a fini agricoli fino ai piani del cibo) e il tema della città sostenibile anche dal punto di vista "alimentare"; 3) la politica della città nella quale possono rientrare i servizi pubblici in materia di cibo (ristorazione pubblica locale, gestione del servizio idrico) e gli aspetti che concernono la cooperazione decentrata in materia di cibo.

In questo terzo ambito affiora il "*diritto al cibo in città*" che traduce, a livello locale, la pretesa universale di un diritto al cibo adeguato. Il diritto al cibo in città, in particolare, sviluppandosi come diritto a un «accesso minimo ai servizi resi dalle città, sia che si tratti di prestazioni offerte che di protezioni assicurate», si può intendere come diritto a un accesso ai servizi resi dalle città in materia di cibo secondo livelli che siano quantomeno essenziali²²⁴⁶.

Le dinamiche di funzionamento delle città, pur essendo comuni a tutte, sono fortemente variabili. Non si allude solo alle variabili che distinguono le città di diversi ordinamenti (una cosa è

suolo che l'alimenta e lo perfeziona: che avrete? La crisi della storia presente è in gran parte contenuta in questa domanda veramente drammatica».

²²⁴³ Cfr. G. LA PIRA *Le città non possono morire*: «Come è stato felicemente detto, infatti, la crisi del tempo nostro può essere definita come sradicamento della persona dal contesto organico della città. Ebbene: questa crisi non potrà essere risolta che mediante un radicamento nuovo, più profondo, più organico, della persona nella città in cui essa è nata e nella cui storia e nella cui tradizione essa è organicamente inserita. Questo, Signori, è il significato dell'improvvisa e vasta risonanza che ha oggi, nel mondo intiero, il tema delle città: un tema che va diventando l'aspetto sempre più marcato della cultura e della vita del tempo nostro. Di tutto ciò noi Sindaci abbiamo quotidiana esperienza: noi comprendiamo benissimo come sia vero che la soluzione della crisi storica moderna trovi nella città lo strumento più idoneo della sua soluzione. Entro la cerchia delle mura cittadine i problemi del tempo presente assumono una dimensione umana perfettamente comprensibile. Si comprende benissimo che fra i membri di una stessa comunità cittadina -di una stessa casa comune!- debba esistere un vincolo organico di fraternità e di amicizia: *cuius participatio in idipsum* (Ps. CXXI, 3). A tutti si fa chiaro, infatti, che in una città un posto ci deve essere per tutti: un posto per pregare (la chiesa), un posto per amare (la casa), un posto per lavorare (l'officina), un posto per pensare (la scuola), un posto per guarire (l'ospedale). In questo quadro cittadino, perciò, i problemi politici ed economici, sociali e tecnici, culturali e religiosi della nostra epoca prendono una impostazione elementare ed umana!».

²²⁴⁴ Cfr. A. BOURDIN - M.P. LEFEUVRE - P. MELE, *Le regole del gioco urbano. Entre droit e confiance*, Descartes&Cie, 2006 (trad. dell'autrice): «Il diritto è uno strumento di organizzazione dell'azione e delle interazioni, un insieme di regole del gioco per gli attori, ma egualmente allo stesso tempo è uno strumento per attivare la simbolica sociale e anche per stimolare una produzione immaginaria individuale e collettiva. Esso, allora, contribuisce alla costruzione di senso che, in un contesto singolare, fonda (almeno in parte) le regole del gioco come pure le mire dell'azione. E' in questo che l'uso del diritto non si contenta di delocalizzare le relazioni sociali, ma che contribuisce a rilocalizzarle in un modo nuovo».

²²⁴⁵ Cfr. *supra* par. 2.

²²⁴⁶ Sulla differenza tra livelli minimi e livelli essenziali cfr. *supra* cap. 8 par. 4.3.

la città inserita all'interno di un sistema federale, altra quella inserita in un sistema caratterizzato da autonomia territoriale) o di diversa taglia (come noto la legislazione italiana predispone una disciplina differenti per i piccoli comuni,) ²²⁴⁷, ma anche a quelle che intervengono quando le città siano parte di uno stesso sistema istituzionale ed abbiano la stessa dimensione: è infatti impossibile trovare due città che siano perfettamente uguali. Le città si possono somigliare giuridicamente, ma non sono mai totalmente identiche tra loro. Ogni città è un *unicum* giuridico perché il potere, anche minimo, di produzione di fonti giuridiche proprie contribuisce a distinguerle e renderle quindi "singolari" ²²⁴⁸.

Atteso lo *ius singularis* di ogni città, ci si limiterà, in questa sede, ad esaminare in che modo è garantito il diritto al cibo in una città italiana, la città di Torino.

3. La dimensione fisica del diritto al cibo nella Città di Torino: in particolare gli orti urbani e l'agricoltura urbana e periurbana

La dimensione fisica del diritto al cibo in città concerne essenzialmente la dialettica tra spazi pubblici e privati della città, l'uso collettivo di alcuni spazi privati e l'uso privato di alcuni spazi pubblici. A Torino la dimensione fisica del diritto al cibo in città è assicurata da differenti misure.

Il tema dell'agricoltura urbana e periurbana, diffusa da anni sia nei Paesi in via di sviluppo che in molti paesi sviluppati ²²⁴⁹, è al centro di una rinnovata attenzione anche nelle città italiane. La riflessione sul suo ruolo è connessa anche a un ripensamento dell'uso/consumo dei suoli che, negli ultimi decenni, a seguito di un massiccio sviluppo immobiliare ed infrastrutturale, ha visto un imponente consumo di territorio, sia nel contesto urbano, sia nelle aree periurbane.

Sono molte le città italiane, tra cui quella di Torino, che stanno rivalutando l'agricoltura e l'orticoltura urbana e periurbana come «un valido aiuto per la soluzione di problemi alimentari ed ecologici», e al tempo stesso come misura volta «a ridurre i costi di gestione del vasto patrimonio di verde urbano e ad introdurre forme di gestione alternativa e di richiamo storico-culturale», a costituire un valido modello per un vivere cittadino maggiormente legato al contatto con la terra e con la natura, da cui far derivare ricadute positive non solo da un punto di vista economico, ma anche educativo e di recupero di soggetti svantaggiati ²²⁵⁰.

Su questa base la Città di Torino ha avviato un percorso di revisione della destinazione d'uso delle aree verdi cittadine all'interno del piano regolatore, in considerazione del fatto che a Torino il verde dedicato all'agricoltura copre un'area agricola di circa 2 milioni di metri quadrati, disposti lungo l'asse dei fiumi Dora, Sangone e Stura (rispettivamente a nord, ovest e sud della città) ²²⁵¹. Tale percorso, declinato nel progetto TOCC, prevede un ampio numero di azioni: recupero di cascine, o comunque di edifici pubblici, l'inserimento delle strutture rurali di proprietà privata site in aree sottoposte a progetti di recupero complessivo in una rete di agricoltura urbana, la

²²⁴⁷ La legislazione è varia e articolata e spesso è modificata in concomitanza di ogni documento di economia e finanza, atteso che numerosi istituti predisposti per i piccoli comuni, ovvero quelli che hanno meno di 5000 abitanti, (come ad esempio l'esercizio consociato delle funzioni) sono dettati da esigenze di razionalizzazione ed efficientamento della spesa pubblica. Per un quadro aggiornata della documentazione normativa in materia cfr. il sito www.piccolicomuni.anci.it

²²⁴⁸ J.B. AUBY, *op. cit.*, p. 10.

²²⁴⁹ Cfr. *supra* par. 1 di questo capitolo.

²²⁵⁰ Cfr. Delibera del Consiglio comunale *Città di Torino 2012 00758/046 del 15 febbraio 2012 - Progetto TOCC - Torino città da coltivare. definizione delle linee guida*. Questa e le altre delibere della Città di Torino citate in questo capitolo sono accessibili su www.comune.torino.it nella sezione *Atti amministrativi/ricerca delibere*.

²²⁵¹ Per le zone omogenee individuate dal piano regolatore tra le porzioni di territorio destinate ad usi agricoli cfr. *Delibera di giunta del Comune di Torino 2006 03024/009 del 11 aprile 2006 - Classificazione del territorio comunale operata dal p.r.g. del 1995 con riferimento alle zone territoriali omogenee del d.m. n.1444/68. atto di indirizzo*.

valorizzazione del patrimonio a destinazione agricola mediante concessione ad associazioni e/o soggetti privati per realizzare un progetto complessivo, che integri esperienze di agricoltura urbana con la tutela del paesaggio e del suolo, la promozione di agricoltura sociale, l'orticoltura urbana di tipo individuale (già sperimentata da anni in città) o di tipo collettivo, la valorizzazione dell'agriturismo per la valorizzazione delle produzioni del territorio e del paesaggio agricolo e forestale urbano; la forestazione urbana da svilupparsi come compensazione delle emissioni di Co2 di aziende ed attività riferite all'area metropolitana torinese.

Tra queste misure si intende evidenziarne una che costituisce uno delle *local food policies* più appropriate per rendere effettivo *il diritto al cibo adeguato*, ovvero gli “*orti urbani*”. Questi possono avere diversa matrice, natura e obiettivi. Una prima grande distinzione è quella tra gli orti realizzati su suolo pubblico e quelli su proprietà privata. Tra questi ultimi merita di essere segnalato il progetto dell'associazione *OrtiAlti*, che tuttavia ha espresso una dichiarazione di interesse al progetto *Smart city* del Comune di Torino e che mira a realizzare orti urbani sui tetti di condomini o supermercati ma anche di edifici pubblici come biblioteche, scuole²²⁵². Tra gli orti siti su suolo pubblico vi sono gli *orti didattici*, generalmente collegati ai plessi scolastici, che hanno funzioni di educazione nutrizionale e alimentare per gli studenti²²⁵³; vi sono *orti associativi* che costituiscono un'espressione di partecipazione al governo del territorio da parte di associazioni e realtà della società civile²²⁵⁴; e vi sono i c.d. *orti sociali* che rappresentano una delle misure di *local food policies* più adeguate per garantire il diritto al cibo dei cittadini più vulnerabili.

Si è già avuto modo di evidenziare che il diritto al cibo è garantito quando ne è garantito l'accesso, o in forma indiretta - tramite il riconoscimento di un livello sufficiente di reddito necessario ad acquistare prodotti alimentari - oppure in via diretta - tramite un accesso diretto alla terra o al mare per l'approvvigionamento diretto di cibo.

Gli orti urbani rendono possibile l'accesso al cibo in via diretta, perché mettono a disposizione dei cittadini porzioni di suolo pubblico, al fine di produrre derrate alimentari di prima necessità, destinate all'autoconsumo. Inizialmente a Torino, come in molte città italiane, questi orti sono sorti spontaneamente in un contesto non regolamentato. La Città di Torino ha scelto di disciplinarli, con apposito regolamento municipale a cui sono collegati specifici bandi di assegnazione che ne individuano i criteri di accesso²²⁵⁵. A seguito di tale regolazione, gli orti urbani

²²⁵² *OrtiAlti* è «un progetto per realizzare e gestire orti di comunità sui tetti piani di edifici di vario genere (scuole, biblioteche, condomini, edifici per uffici, edifici produttivi, supermercati), tramite il coinvolgimento diretto delle comunità che li abitano o li utilizzano. L'idea nasce a partire da Ourssecretgarden, realizzato nel 2010 sul tetto dei suoi uffici dallo studio di architettura STUDIO999 di Torino, in collaborazione con gli abitanti dell'edificio». Cfr. il sito dell'associazione <http://ortialti.com> - Cfr. anche il sito www.torinosmartcity.it da cui si evince la partnership tra questa associazione e la fondazione della municipalità.

²²⁵³ Sull'esperienza torinese cfr. U. SIGALINI, *Orti che aiutano a crescere. esperienze di educazione ambientale nei nidi e nelle scuole dell'infanzia di Torino*, in M. BARADELLO - M. BOTTIGLIERI - L. FIERMONTE - P. MASCIA (a cura di), *Cibo e città*, cit., pp.71-76.

²²⁵⁴ Torino non sembra avere ancora orti associativi strutturati come Milano, dove sono emanati appositi bandi finalizzati ad assegnare orti destinati al tempo libero. Per un esempio di orti associativi si veda l'*Avviso pubblico per l'assegnazione di spazi aperti per l'assegnazione di orti urbani - Progetto "Coltivami"*, 2013 (su comune.milano.it). Tuttavia il progetto *Miraorti*, promosso dalla fondazione Mirafiori, coinvolgendo i titolari di orti spontanei, i regolamentati e gli scolastici della medesima zona della circoscrizione ha avuto una valenza partecipativa di estremo interesse e significato. Su questa esperienza, i suoi punti di debolezza e i suoi punti di forza cfr. I. DE VECCHI, *Il progetto "Miraorti"*, in *Cibo e città*, cit., pp. 120-124.

²²⁵⁵ Cfr. il *Regolamento per l'assegnazione e la gestione di orti urbani - n. 363* del Comune di Torino e il Bando pubblico per l'assegnazione di orti urbani regolamentati in strada castello di Mirafiori - parco Sangone - lotto 2 aventi tipologia di orti sociali 2014 della Circoscrizione 10 (entrambi i documenti su comune.torino.it). Sull'esperienza torinese cfr. L. PALESE, *Gli orti urbani e la riqualificazione del territorio*, in M. BARADELLO - M. BOTTIGLIERI - L. FIERMONTE - P. MASCIA (a cura di), *Cibo e città*, cit., pp. 117-124. Ma, in via comparata, cfr. anche il *Regolamento per l'assegnazione e gestione degli orti urbani della Zona 7 del Comune di Milano* del 10/11/2014 (in comune.milano.it). Gli orti urbani, in special modo quelli sociali, sono solitamente regolati a livello municipale, l'unico caso noto di

costituiscono una importante misura di lotta contro la fame e di sostegno del reddito: infatti, nel regolamento comunale che li disciplina e nei bandi che lo attuano, la condizione economica e familiare dei concorrenti sono stabiliti come criteri di accesso che danno priorità a categorie di cittadini più vulnerabili (individuati sulla base di indicatori come il reddito - inferiore ai 15.000 euro - il numero dei figli o l'età anziana del coltivatore).

L'orto consente agli assegnatari di accedere al cibo prodotto in maniera diretta, dignitosa, tramite il proprio lavoro. Gli ortaggi ivi prodotti possono solo essere consumati e non venduti. Con tale misura anche l'ente locale concedente ha dei vantaggi nel veder sottratto al vandalismo o all'incuria aree verdi pubbliche rilevanti e risparmiare i costi di manutenzione e di presidio del territorio

Nella Città di Torino non sono presenti forme di regolazione di *usi civici* come invece avviene in città piemontesi il cui territorio ha una vocazione prevalentemente agricola (si pensi al *Bosco della partecipazione* che interessa comuni come quello di Trino o gli altri del vercellese o alla *Serva di Chambons* che interessa l'omonimo comune)²²⁵⁶. Tale circostanza non dipende solo dalla elevata urbanizzazione del territorio del Comune di Torino, ma anche dall'assenza di precedenti storici: gli *usi civici* infatti risalgono a tradizioni lontane nel tempo, mantenutesi su scala locale.

4. Le dinamiche del diritto al cibo nella Città di Torino: in particolare il commercio locale e il diritto di accesso al mercato locale

Per *dinamica della città* si intende il mutamento delle città, perennemente interessate da movimenti di trasformazione, urbana o sociale. Tra le diverse materie ascrivibili alle dinamiche del diritto al cibo in città si possono ricordare le seguenti: le regole relative all'occupazione del suolo pubblico e gli strumenti di pianificazione; il tema della "città sostenibile", intesa quale punto di incontro tra diritto della città e sviluppo sostenibile; vi è infine lo spazio economico della città, esaminato con riguardo agli aspetti di regolazione e sostegno allo sviluppo economico locale.

In primo luogo, soffermandosi su quest'ultimo ambito, viene in evidenza la regolamentazione dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande, disciplinata dal regolamento omonimo²²⁵⁷, emanato sulla base della legislazione nazionale e regionale²²⁵⁸. Collegato a questo regolamento, che condiziona non poco l'attività economica locale di somministrazione di cibo, vi è quello che si occupa di regolare l'omologa attività esercitata nell'ambito di chioschi siti in aree pubbliche²²⁵⁹.

regolamentazione di dignità regionale è quello della Regione Campania: cfr. *L.R. Campania n. 5 del 30 marzo 2012. Norme in materia di agricoltura sociale e disciplina delle fattorie e degli orti sociali e modifiche alla legge regionale 7 marzo 1996, n. 11 (modifiche ed integrazioni alla legge regionale 28 febbraio 1987, n. 13, concernente la delega in materia di economia, bonifica montana e difesa del suolo)* dove all'art. 3.2. si legge che «I soggetti designati alla conduzione degli orti sociali sono persone singole o associate che si impegnano a coltivarli per ottenere prodotti agricoli a scopo benefico e di autoconsumo»; l'art. 2 lett b) specifica che per orti sociali si intendono gli «appezzamenti di terreno di proprietà o di gestione pubblica che sono appositamente destinati all'attività agricola».

²²⁵⁶ Sulla natura giuridica di questi usi civici e sulla loro rilevanza nel riconoscimento del diritto al cibo cfr. *supra* cap. 9 par. 2.2.

²²⁵⁷ *Regolamento per l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande degli esercizi pubblici n. 329*. Il regolamento è su www.comune.torino.it

²²⁵⁸ Ci si riferisce al Decreto Legge 6 dicembre 2011 n. 201, convertito dalla Legge 22 dicembre 2011 n. 214, con Decreto Legislativo 26 marzo 2010 n. 59 - Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato, come modificato dal Decreto Legislativo 6 agosto 2012 n. 147, e regionali, approvate con Legge Regionale 29 dicembre 2006 n. 38 e s.m.i. e deliberazione della Giunta Regionale 8 febbraio 2010 n. 85-13268 - Indirizzi generali e criteri regionali per l'insediamento delle attività di somministrazione di alimenti e bevande. Sulla qualificazione di tale disciplina a limite negativo della libertà di iniziativa economica cfr. *supra* cap. 9 par. 2.1.1.

²²⁵⁹ *Regolamento per la collocazione di chioschi per la somministrazione di alimenti e bevande legge 287/1991 e commercio su aree pubbliche legge 112/1991 n. 237* in www.comune.torino.it

Un secondo aspetto legato al commercio locale è quello che riguarda la regolamentazione di accesso ai mercati. In questa disciplina normativa rientrano i regolamenti che disciplinano la vendita all'ingrosso e quella al dettaglio, quelli relativi ai mercati coperti e quelli generici²²⁶⁰, i regolamenti che definiscono i modi di partecipazione alla gestione del mercato da parte degli operatori mercatali²²⁶¹. Tra questi diversi aspetti, merita di essere segnalato il regolamento che disciplina l'accesso diretto dei produttori agricoli alle aree mercatali, per la sua particolare valenza rispetto all'accesso al mercato da parte dei piccoli produttori e per l'accesso a prodotti ortofrutticoli a *km zero* da parte dei consumatori²²⁶². Questo regolamento merita di essere evidenziato perché rappresenta una interessante misura di *politica urbana del cibo* per rendere effettivo sia il diritto al cibo dei produttori agricoli che quello dei consumatori. Tale intento è desumibile sin dagli obiettivi dichiarati nell'art. 3: «a) valorizzare la peculiarità dell'offerta di prodotti provenienti direttamente dalle aziende agricole; b) tutelare i consumatori con particolare riferimento alla garanzia della provenienza dei prodotti, dell'igiene e della qualità degli stessi, anche attraverso la vigilanza sull'osservanza delle norme vigenti in materia; c) garantire ai produttori agricoli la certezza di poter operare in un contesto razionale, igienicamente idoneo ed esteticamente soddisfacente, con regole comportamentali certe ed univoche, finalizzate alla leale concorrenza; d) favorire la consapevolezza del consumatore sulla provenienza dei prodotti agricoli in vendita diretta; e) realizzare una gestione dei rifiuti che ne massimizzi il recupero, riciclo e riutilizzo, limitando gli impatti ambientali negativi e favorendo lo sviluppo di quelli positivi».

La tutela del diritto a un cibo sano e "locale" del consumatore è inoltre evidenziata dagli obblighi imposti al produttore venditore tra cui si ricordano i seguenti: porre in vendita esclusivamente i prodotti dei comparti produttivi ortofrutticoli e alimentari provenienti dall'azienda del produttore; operare nel rispetto della normativa relativa ai mercati ed in particolare alle procedure di autocontrollo igienico-sanitario; consentire alla Commissione Tecnica appositamente istituita (e composta da rappresentanti del comune, di associazioni di consumatori) di effettuare verifiche nella propria azienda sulle effettive produzioni e rispettive quantità; l'obbligo del produttore di indicare chiaramente gli estremi dell'azienda agricola²²⁶³.

Questo regolamento, nel tutelare gli interessi alimentari del consumatore, tutela anche i diritti del produttore agricolo. Il diritto di poter vendere gli alimenti prodotti nella propria terra costituisce una specifica dimensione del diritto al cibo adeguato, consistente nella libertà di iniziativa economica in materia alimentare. Tale misura sembra andare nella direzione della tutela del diritto al cibo ampia e completa del piccolo produttore²²⁶⁴.

²²⁶⁰ Il *Regolamento per il mercato all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli* n.176 su www.comune.torino.it, *Regolamento per il mercato all'ingrosso delle carni* n. 108 su www.comune.torino.it; *Regolamento mercato ittico ingrosso* n. 328 in www.comune.torino.it, *Regolamento per la disciplina dei mercati coperti per il commercio al dettaglio* n. 334 in www.comune.torino.it su www.comune.torino.it su www.comune.torino.it su *Regolamento dei mercati periodici tematici* n. 284 su www.comune.torino.it (mercati tematici di interesse alimentare, così come indicati nella tabella allegata al regolamento, sono i seguenti: tra quelli di interesse cittadino vi sono il mercato Biologico, naturale ecocompatibile di Via Cesare Battisti, l' Oasi dei prodotti tipici di piazza palazzo di Città, quello "Ogni frutto ha la sua stagione" di piazza Carlo Alberto, quello dei Prodotti tipici della campagna piemontese di Piazza Madama Cristina, quello dei Prodotti biologici di Borgo Vecchio Campidoglio (Via Balme). Tra quelli di interesse circoscrizionale vi sono: il mercato dei Vini tipici piemontesi di Piazza Statuto (Circoscrizione 1), quello dei Prodotti tipici della campagna di Piazza L. Martini - Benefica (per la Circoscrizione 3), quello Biologico ed enogastronomia di Mirafiori sud Plava per la Circoscrizione 10.

²²⁶¹ Cfr. il *Regolamento per le Elezioni delle Commissioni di mercato* n. 238.

²²⁶² *Regolamento delle aree riservate ai produttori agricoli nei mercati cittadini* n. 342.

²²⁶³ Per una riflessione più ampia sul tema cfr. R. GANDIGLIO *L'esperienza di regolamentazione e attuazione della vendita diretta nei mercati torinesi*, in M. BARADELLO - M. BOTTIGLIERI - L. FIERMONTE - P. MASCIA (a cura di), *Cibo e città*, cit., pp. 109-112.

²²⁶⁴ Si ricorda che uno dei problemi più diffusi in campo internazionale è l'accesso al mercato da parte dei piccoli produttori agricoli o dei pescatori tradizionali. Proprio la Corte Sudafricana ha evidenziato la connessione tra il diritto di accedere ai mezzi di produzione del cibo e l'accesso al mercato, laddove, riconoscendo il diritto alla pesca tradizionale

Non è stato disciplinato da un regolamento ma da un atto amministrativo il primo mercato a km zero, il c.d. *farmer market* (mercato contadino), realizzato dal Comune di Torino nell'ambito di un partenariato pubblico privato²²⁶⁵: il *Vov 102* (via Onorato Vigliani 102)²²⁶⁶.

Il *Vov* è una misura di attuazione di politiche del cibo che garantisce il diritto del consumatore di scegliere cibo biologico o a *km zero* a prezzi adeguati. Il *Vov* mette in vendita confezioni standard, formato famiglia, esposte con tre tipi di etichette che assicurano il diritto del consumatore alla trasparenza²²⁶⁷.

Sempre atti amministrativi e non regolamentari disciplinano le attività che valorizzano il turismo enogastronomico promuovendo diverse culture del cibo, locale o diversamente etnico: si pensi al *Salone del Gusto e Terra madre*, nate da un'iniziativa di Slow Food. La rilevanza di questi eventi nell'ambito dello sviluppo locale della Città ha portato poi, da un alto, a costituire un Comitato senza scopo di lucro tra enti pubblici e privati (Comune, Regione e Slow Food) che ha l'obiettivo di organizzare con cadenza biennale il Salone²²⁶⁸; dall'altro la Fondazione Terra Madre organizza l'omologo evento, altrimenti conosciuto come l'ONU dei contadini, nell'ambito del quali operatori del cibo di tutto il mondo si danno appuntamento ogni due anni per discutere di cibo, alimentazione, ambiente, diritti²²⁶⁹. Obiettivo della Fondazione è infatti il seguente: «la promozione

della popolazione autoctona aveva esplicitato che un predicato di questo diritto consisteva proprio nel diritto di poter rivendere il pescato medesimo. Sul punto cfr. *supra* Parte I cap. 5 par. 5.1.

²²⁶⁵ Il Comune di Torino ha stipulato una convenzione con *Coldiretti* ed *EnzoB* per la realizzazione del progetto, concedendo a uno dei due enti l'uso dello spazio. A sua volta la *Coldiretti* ha reclutato trenta produttori locali, di cui tre agricoltori biologici.

²²⁶⁶ Cfr. *Delibera di Consiglio n. 2009 01495/016. Autorizzazione all'allestimento di area mercatale destinata alla vendita diretta di prodotti agricoli - partecipazione a bando Regione Piemonte*, nella quale il Consiglio delibera: di autorizzare l'allestimento dell'area, da destinare ad area mercatale, quale sede del mercato ove gli imprenditori agricoli possano esercitare l'attività di vendita diretta di prodotti agricoli in maniera organizzata e funzionale alle esigenze dei fruitori della medesima; di dare atto che l'area individuata in via Onorato Vigliani, 102 - precedentemente destinata a spazio verde e servizi avrebbe potuto assumere la destinazione indicata.

²²⁶⁷ Gialla per indicare i prodotti venduti con un prezzo inferiore almeno del 30 per cento di quello medio di vendita nel Nord Italia; verde per indicare i prodotti che non possono essere confrontati con quelli del servizio www.smsconsumatori.it o perché non rilevati, o per le loro particolari caratteristiche (ad es. Doc, Dop, Igp, Pat e biologici); il cartellino rosso indica i prodotti che sono inseriti nel servizio www.smsconsumatori.it e per i quali il produttore ha fissato un prezzo che non è inferiore del 30 per cento di quello medio di vendita nel Nord Italia. Su questa esperienza e sulle numerose esperienze di *farmer market* già diffuse e praticate nella città di Torino cfr. D. FURIA, *I farmer market*, in M. BARADELLO - M. BOTTIGLIERI - L. FIERMONTE - P. MASCIA (a cura di), *Cibo e città*. cit. pp. 113-116. Sui diritti del consumatore cfr. *supra* cap. 9 par. 2.1.2.

²²⁶⁸ Le ragioni dell'adesione a tale comitato da parte della città sono evidenziate dalle delibere che lo approvano e, con esso, ne approvano la relativa adesione avvenuta con del 2006 03500/069 del 3 maggio 2006, nell'intento di utilizzare il settore enogastronomico come strumento di valorizzazione del territorio e volano di sviluppo locale. Analoghe motivazioni si riscontrano nella riestensione della durata del Comitato intervenuta negli anni successivi: "Le politiche di sviluppo messe in campo dall'Amministrazione assegnano un ruolo di primo piano all'enogastronomia. Proprio per supportare con iniziative concrete tali linee di sviluppo, l'Amministrazione ha aderito, nell'anno 2006, al Comitato "Salone del Gusto", (mecc. 0603500/69), approvando la bozza dell'atto costitutivo e dello statuto nonché dello scopo dello stesso, acquisendo una posizione paritetica con Regione Piemonte e Slow Food nell'organizzazione della manifestazione, la titolarità per un terzo sia del marchio italiano che di quello europeo (mecc. 0603655/69), e contestualmente ha rafforzato la visibilità, durante i giorni di svolgimento del Salone del Gusto, di Torino quale capitale dell'eccellenza enogastronomica" (così la delibera di giunta n. 2011 01752/069 avente ad oggetto la reiterazione della durata del comitato. La delibera di Giunta n. 2013 07597/069 esplicita anche le ragioni di internazionalizzazione sottese all'adesione al Comitato.

²²⁶⁹ La Città di Torino, dopo esser stata membro del Comitato che ha promosso la prima edizione del 2005 è stata socia fondatrice della Fondazione Terra madre, approvata con del. di consiglio n. 2005 08440/069 sulla base delle seguenti motivazioni: "i soci promotori del Comitato ritengono opportuno conferire continuità ed ulteriore efficacia alla suddetta iniziativa mediante la costituzione di apposito ente che dovrà promuovere modelli di produzione agroalimentari ecocompatibili, sostenibili, rispettosi della biodiversità e della qualità organolettica dei prodotti, nonché deputato ad organizzare la nuova edizione di *Terra Madre* e gli eventi a latere, calendarizzati per ottobre 2006. La Civica Amministrazione ritiene strategica l'adesione della Città di Torino al costituendo ente, che avrà sede in Torino, in

di modelli sostenibili di produzione e distribuzione del cibo, attenti alla tutela del territorio, agli equilibri planetari, alla qualità organolettica, ambientale e sociale dei prodotti, alla salvaguardia della biodiversità, alla qualità della vita e del lavoro dei produttori». Tali modelli sono rappresentati da "*comunità del cibo*", ovvero formazioni sociali composte da tutti i soggetti che operano in un determinato settore agroalimentare, a partire dalla produzione delle materie prime, fino alla promozione dei prodotti finiti ed all'informazione dei consumatori.

Nascono ancora dall'iniziativa della società civile le nuove forme solidali di accesso al mercato rivolte ai più bisognosi, come gli esperimenti di *social market* che funzionano come un GAS (Gruppo di acquisto solidale), con questa particolarità: chi è in gravi difficoltà economiche può fare la spesa gratis o pagando prezzi molto più bassi rispetto a quelli di mercato. Ai beneficiari che lo desiderano, e sono nelle condizioni per farlo, è poi proposta una forma di reciprocità: quella di donare alcune ore di volontariato per fare meglio funzionare l'attività del *social market*²²⁷⁰.

5. La dimensione politica del diritto al cibo nella Città di Torino

Rispetto alla dimensione partecipativa, il diritto al cibo in città deve confrontarsi da un lato con la qualità dei servizi pubblici resi alla collettività di cui si compone una città e dall'altro con il "diritto internazionale delle città".

I principali servizi pubblici locali che rendono effettivo a Torino il diritto al cibo dei cittadini sono: il servizio di mensa scolastica, quello delle mense benefiche, il servizio di distribuzione dell'acqua, il servizio di raccolta e trattamento dei rifiuti. A questi si aggiungono numerosi progetti e programmi attinenti alle politiche culturali²²⁷¹, socio-assistenziali ed educative²²⁷², di cui in questa sede non è possibile tener conto. Come non si entrerà nel dettaglio del servizio di distribuzione dell'acqua e di raccolta e trattamento dei rifiuti, in particolare di quelli organici: si tratta infatti di due materie che, pur essendo parte delle *politiche locali del cibo*, presentano una disciplina speciale tale da richiedere una disamina e un trattamento a parte, che in questa sede non è possibile affrontare in modo compiuto.

quanto rientrante tra le politiche di trasformazione urbana che essa sta perseguendo e rispondente altresì alle politiche di marketing territoriale di promozione turistico-culturale di Torino quale città di *charme, loisir* e di eccellenze enogastronomiche e rispondente alle linee programmatiche relative alle azioni ed ai progetti da realizzare nel corso del mandato del Sindaco".

²²⁷⁰ Sul *Social market* cfr. www.terzasettimana.org. Sulle differenti tipologie della galassia GAS cfr. TAVOLO PER LA RETE ITALIANA DI ECONOMIA SOLIDALE, *Un'economia nuova, dai Gas alla zeta*, cit. (sono narrati casi in cui le alleanze produttore-consumatore hanno dato vita a veri e propri consorzi tra cooperative degli uni e degli altri, casi ulteriori in cui i gruppi di consumatori hanno preso in affitto un determinato terreno e assunto il coltivatore diretto riconoscendogli uno stipendio dignitoso e casi in cui sono state costituite fondazioni dedite a questo scopo). Sull'interpretazione dei *social markets* dal punto di vista del principio di fraternità cfr. *supra* cap. 8 par. 4.2.2.

²²⁷¹ Si vedano ad esempio i laboratori realizzati presso il *Centro interculturale* (A. FERRERO, *Le gastronomiche al centro interculturale*, in M. BARADELLO - M. BOTTIGLIERI - L. FIERMONTE - P. MASCIA (a cura di), *Cibo e città*, cit., p. 104-106).

²²⁷² Si vedano ad esempio i laboratori promossi nelle scuole primarie (M. MARCELLINO - M. MANFREDI, *Cibo e laboratori interculturali nella scuola dell'infanzia a Torino*, in M. BARADELLO - M. BOTTIGLIERI - L. FIERMONTE - P. MASCIA (a cura di), *Cibo e città*, cit., pp. 93-104) o le attività connesse all'educazione alimentare realizzate all'interno di Cascina Falchera, gestita dall'Istituzione Iter (su questa esperienza cfr. D. VIROGLIO, *Perché una cascina in città?* in M. BARADELLO - M. BOTTIGLIERI - L. FIERMONTE - P. MASCIA (a cura di), *Cibo e città*, cit., pp. 76-77).

5.1. I servizi pubblici locali che rendono effettivo il diritto al cibo. In particolare i servizi di ristorazione collettiva scolastica e socio assistenziale

Si è già argomentato come nelle scuole, soprattutto le primarie, l'attività didattica non è praticata solo mediante lezioni frontali di stampo tradizionale²²⁷³, ma anche attraverso numerose altre tecniche formative. Tra queste si pone il medesimo servizio di ristorazione scolastica, utilizzato dal corpo insegnante come momento di educazione alimentare, in chiave nutrizionale, culturale, e interculturale. In numerose scuole, infatti, il momento del pranzo non ha solo l'obiettivo di soddisfare le esigenze nutrizionali dello studente, ma costituisce per i bambini e i ragazzi un'ulteriore tappa del progetto educativo di cui sono destinatari²²⁷⁴. Mediante tale servizio, infatti, non si attua solo un'"esperienza pratica" di educazione alimentare²²⁷⁵, ma anche di educazione alla socialità e alla diversità culturale alimentare²²⁷⁶. Tali istanze sono raccolte anche nell'organizzazione del servizio di mensa scolastica organizzato dai Servizi educativi del Comune di Torino. Sulla base delle *Linee guida per l'educazione alimentare nelle scuole*, del *Piano nazionale della prevenzione 2010-2012* del Ministero della Salute da un lato e delle *Linee guida regionali sulla ristorazione collettiva scolastica*, oltre che delle *Proposte operative per la ristorazione collettiva scolastica*, i Servizi educativi si occupano di definire, tramite il capitolato d'appalto, le modalità di svolgimento del servizio.

Un servizio che riesce sempre più a garantire le numerose dimensioni del diritto al cibo dei bambini, grazie anche a disposizioni normative che aprono questa possibilità²²⁷⁷. E' ormai da anni che i capitolati prevedono che nelle mense scolastiche i bambini possano accedere a cibo biologico, ad alcuni alimenti provenienti dal commercio solidale e, più di recente, a cibo a km zero. Sempre da anni è conosciuta la pratica delle diete differenziate per ragioni di salute, di scelte religiose o scelte culturali (come il vegetarianesimo). Tali risultati sono stati raggiunti anche grazie alle possibilità offerte dalle disposizioni normative del Codice dei Contratti pubblici che consentono di tener conto di elementi sociali e ambientali²²⁷⁸.

L'ordinaria attività di gestione del servizio di ristorazione si intreccia con progetti e percorsi ad essa trasversali di tenore molto diverso e che vanno da quelli che prendono in considerazione i processi educativi tesi a far maturare nei bambini le abilità per potersi autodeterminare nelle scelte

²²⁷³ Cfr. Cap. 9 par. 1.3.

²²⁷⁴ C. GIANNONE, *Mangiare a scuola non è solo un diritto, ma un percorso formativo. Gli sprechi: fino al 64%*, pubblicato il 7 febbraio 2013 in www.ilfattoalimentare.it (Articolo ripreso dalla rivista *Ristorando* gennaio/febbraio 2013).

²²⁷⁵ Così in MINISTERO DELLA SALUTE, *Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica*, Conferenza Unificata Provvedimento 29 aprile 2010 Intesa, ai sensi dell'art.8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n.131, G.U. n. 134 del 11-6-2010, p. 21, dove alla ristorazione scolastica è affidata la funzione di «svolgere un ruolo di rilievo nell'educazione alimentare coinvolgendo bambini, famiglie, docenti» (p.5), oltre che di «educazione ambientale e di educazione al consumo e alla solidarietà in cui i ragazzi delle scuole siano coinvolti in merito a: riciclo dei rifiuti organici (compostaggio); educazione al consumo (accettazione dei cibi, richieste adeguate alla possibilità di consumo, ecc.); iniziative di solidarietà per la destinazione del cibo ad enti assistenziali» (p. 25).

²²⁷⁶ Cfr. MINISTERO DELLA SALUTE, *Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica*, cit., dove si evidenzia la valenza interculturale della ristorazione scolastica: «Adottare la prospettiva interculturale, la promozione del dialogo e del confronto tra culture, significa non limitarsi soltanto a misure compensatorie quali le diete speciali, ma organizzare una strategia di reale crescita della qualità fondata anche su criteri di salute e prevenzione. "Cucinare" in una prospettiva interculturale può voler dire assumere la varietà come paradigma dell'identità stessa della ristorazione, occasione privilegiata di apertura a tutte le differenze» (pp. 16-17).

²²⁷⁷ Art. 2 d.lgs 263/2006: «1. L'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, ai sensi del presente codice, deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice».

²²⁷⁸ Cfr. *amplius supra* cap. 9 par. 3.2.1.

alimentari (si pensi al progetto *Il menu l'ho fatto io*)²²⁷⁹ a quelli che contribuiscono ulteriormente a garantire il diritto di accesso al cibo, soprattutto dei più fragili. Rispetto a quest'ultimo aspetto va considerata l'attività di organizzazione e raccolta di pane e frutta non consumati nelle mense scolastiche delle scuole primarie e secondarie di primo grado cittadine. Attraverso tale progetto, attivo dal 2003, in risposta alla legge del buon samaritano (Legge n. 155 del 25 giugno 2003), la Città di Torino, con l'intervento delle Ditte di ristorazione e dell'AMIAT, riesce a far recuperare ingenti quantità di cibo e farlo ridistribuire a mense benefiche, enti caritatevoli della Città o ad Enti/Associazioni che assistono soggetti in difficoltà (a cui arrivano tramite la mediazione del Banco Alimentare)²²⁸⁰. Dal 2012, a seguito di una riponderazione dei consumi e degli sprechi, sono stati attivati nuovi percorsi, tra cui merita di essere segnalato quello che prevede l'attivazione di una misura per ampliare il numero delle scuole in cui effettuare il recupero dei pasti non distribuiti riassegnando il non fruito alle famiglie in difficoltà che lo richiedono (coinvolgendo le Circostrizioni, Dirigenti scolastici e le Commissioni mensa)²²⁸¹.

Altro servizio civico che garantisce il diritto di accedere al cibo ai più vulnerabili è quello delle mense benefiche. Queste, che normalmente vivono grazie allo spirito di solidarietà di migliaia di volontari, in alcune città, come Torino, sono supportate da specifiche politiche pubbliche locali, attraverso le quali l'attività del privato sociale è riconosciuta e rivestita di valore istituzionale. Questo riconoscimento si manifesta con un supporto, non finanziario, ma alimentare²²⁸²: il Comune non eroga cioè alle mense o agli istituti residenziali per anziani un contributo, ma le rifornisce di una parte dei pasti pronti o delle derrate alimentari necessarie per far sì che questi siano preparati. Tale intervento è attuato grazie a un'originale interpretazione della *LR Piemonte 1/2004* e della *L. 328/2000*²²⁸³.

Anche nell'erogazione di tale servizio, il capitolato consente di tener conto dell'accettabilità culturale e religiosa del cibo, attesa la possibilità di poter richiedere «la fornitura di menù

²²⁷⁹ Il progetto *Il menù l'ho fatto io* ha «l'obiettivo di coinvolgere bambini, docenti, famiglie e commissioni mensa in un percorso sull'educazione alimentare e sul consumo consapevole in una dimensione di sostenibilità ambientale. Il percorso intende affrontare il tema dell'educazione alimentare da più punti di vista e con l'apporto di competenze interdisciplinari, trattando aspetti legati ai comportamenti, agli stili di vita e al benessere, quali il contenimento dell'obesità infantile, la prevenzione sanitaria, l'informazione sulle esigenze nutrizionali e l'etichettatura. Insieme ai temi della salute (è) affrontato anche un percorso di educazione al consumo consapevole che tratti la valorizzazione dei prodotti locali "a km 0" e la conoscenza delle filiere alimentari, l'impatto che la produzione e il consumo alimentare hanno sull'ambiente e le conseguenti strategie di sostenibilità ambientale, il diritto di tutti a partecipare alle scelte alimentari e disegnare il proprio territorio». Cfr. www.comune.torino.it e cfr. la delibera che approva il progetto n. 2013 03358/007 del 16/7/2013 avente ad oggetto *Percorso partecipato di educazione alimentare e alla sostenibilità ambientale «Il menù l'ho fatto io» rivolto alle scuole primarie. Approvazione progetto*.

In particolare il percorso coinvolgerà direttamente alcune classi di Scuole primarie di Torino per costruire un "menù partecipato" proposto direttamente dai bambini. Un menù capace di coniugare gli aspetti di salute con quelli ecologici e che contribuisca a migliorare il gradimento dei pasti consumati in tutte le Scuole di Torino.

²²⁸⁰ Sui dati di questa esperienza torinese cfr. *supra* cap. 9 par. 3.2.2.

²²⁸¹ Cfr. *Delibera di giunta n. 2013 00779/007 del 19/2/2013. Servizio di ristorazione scolastica: lotta agli sprechi attraverso formazione ed educazione alimentare e recupero del non distribuito*.

²²⁸² Chiaramente per la Città questa fornitura ha un costo, atteso che ha investito per il biennio 2014-2016 circa due milioni di euro. Cfr. la determina che indice la gara approvando il capitolato per il servizio di ristorazione mense benefiche la *det. 2013 05180/005*.

²²⁸³ Si legge infatti nella determina che indice la gara approvandone il capitolato per il servizio di ristorazione mense benefiche: «Il servizio oggetto del presente provvedimento è da intendersi obbligatorio in quanto previsto espressamente dalle normative vigenti (L. 328/2000 art. 22 comma 2 lett. a)/ L.R. 1/2004 art. 18 comma 1lett. a) e art. 52 comma 1 lett c) e comma 2 lett. d)/ D.G.R. 38/92)». Si definisce tale interpretazione originale perché nessuna delle disposizioni legislative menzionate richiama in modo esplicito il dovere di nutrizione dei più vulnerabili ma la più generica categoria delle misure di contrasto alla povertà (art. 22.2. lett a L. 328/2000) e il superamento delle carenze del reddito familiare e contrasto della povertà (L.R. 1/2004 art. 18 comma 1lett. a). È quindi una scelta amministrativa della municipalità individuare nelle mense benefiche una misura di contrasto della povertà urbana.

personalizzati (es. menù dietetici, menù vegetariano, menù musulmano, menù senza glutine) ove se ne riscontrasse la necessità per ragioni di salute o qualità della vita dell'ospite»²²⁸⁴.

Al supporto materiale che la città offre alle mense, se ne aggiunge uno organizzativo e gestionale: il coordinamento nel c.d. “*tavolo mense*” di mense diurne e asili notturni, mense feriali e festive ha portato ad articolare il servizio in modo tale che non vi sia alcun giorno della settimana e una fascia oraria quotidiana in cui almeno una delle mense del territorio non sia aperta.²²⁸⁵

Anche per le mense, accanto al servizio di distribuzione ordinaria, si affiancano e si intrecciano percorsi paralleli: tra questi uno molto importante è quello che riguarda la domiciliarità della distribuzione dei pasti²²⁸⁶. Tale servizio è finalizzato a facilitare la permanenza nella propria abitazione della persona anziana sia autosufficiente che con problemi di deambulazione. La domiciliarità del servizio è una delle principali conquiste in materia di servizi alla persona²²⁸⁷. Sia nei servizi socio-assistenziali²²⁸⁸ che sanitari²²⁸⁹ e, come evidenziato anche in riferimento a quelli connessi all'accesso al cibo, la *ratio* della domiciliarizzazione dei servizi riservati alle persone diversamente fragili è duplice: consentire all'assistito di restare in un clima di “domesticità” e contribuire ad abbattere i costi pubblici del servizio che sarebbero molto più elevati laddove questo fosse erogato in strutture pubbliche o convenzionate.

5.2. Diritto al cibo come dimensione del “diritto internazionale” della città

Un'ulteriore dinamica politica del diritto della città, incluso il diritto al cibo in città, è costituita dal c.d. *diritto internazionale delle città*²²⁹⁰. Non tutte le città hanno un ruolo internazionale, ma ci sono almeno trecento città nel mondo che hanno una proiezione internazionale. Rispetto a questa realtà si può applicare l'approccio tradizionale, per il quale le città, che non hanno personalità giuridica nel diritto internazionale (e quindi i poteri loro eventualmente concessi in materia sono oggetto di regolamentazione da parte del diritto interno); per contro, si può guardare alle città come gestori di servizi di prossimità, destinatarie dirette di norme di rilevanza internazionale. Il dibattito sul diritto internazionale delle autorità locali e delle città, diffuso soprattutto all'estero, trova un riscontro in alcuni studi, anche italiani, sul concetto giuridico di “glocalizzazione”²²⁹¹. Si ritiene che chi ha posto i fondamenti istituzionali di questa riflessione sia

²²⁸⁴ Cfr. art. 4.1. Sezione 2. Prescrizioni tecniche. Lotto 2 – Residenza “Domenico Cimarosa” del Capitolato speciale d'appalto per il servizio di ristorazione lotto 1: mense benefiche lotto 2: residenza “Domenico Cimarosa”. Periodo: 1 gennaio 2014 – 31 Dicembre 2016 approvato con det. 2013 05180/005.

²²⁸⁵ Si veda *Torino per te. Guida ai servizi* su www.comune.torino.it pp. 21-23. Sull'organizzazione delle mense benefiche cfr. U. MOREGGIA, *Cibo e fragilità sociali*, in M. BARADELLO - M. BOTTIGLIERI - L. FIERMONTE - P. MASCIA (a cura di), *Cibo e città*, cit., pp. 55-57.

²²⁸⁶ L'istituzione delle mense benefiche che può talora apparire correttamente come una “misura tampone”, in altri casi, neanche tanto isolati, per determinate tipologia di utenti diversamente affamati e diversamente vulnerabili, costituisce invece una misura prioritaria. Spesso infatti le mense costituiscono l'unico modo per i servizi pubblici di intercettare le persone sole (non solo i senza fissa dimora), ed è attraverso queste che si riescono a recuperare fette di socialità altrimenti negate”. «Spesso si considera la presenza delle mense come un sintomo del fallimento del sistema di welfare. Io credo invece che siano da mantenere e valorizzare perché sono luoghi che permettono un contatto diretto con le persone più invisibili alle istituzioni, ma anche luoghi dove sono possibili momenti di socialità ed incontro». Così U. MOREGGIA *Cibo e fragilità sociali cit.*, p. 55-57, in particolare p. 57.

²²⁸⁷ Sull'esperienza torinese dei pasti domiciliari, cfr U. MOREGGIA, *Cibo e fragilità sociali* in M. BARADELLO - M. BOTTIGLIERI - L. FIERMONTE - P. MASCIA (a cura di), *Cibo e città. Atti del I workshop del progetto europeo “4cities4dev. Access to good, clean, fair food: www.comune.torino.it , p. 55-57.*

²²⁸⁸ Cfr. *amplius*, cap. 9 par. 1.1.3.

²²⁸⁹ Cfr. *amplius* cap. 9 par. 1.2 e 7.1. e cap. 8 par. 5.1.2.

²²⁹⁰ M. BELTRÁN DE FELIPE, *La internacionalización de las ciudades (y del régimen municipal)*, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma* 305/2007, pp 57 a 83.

²²⁹¹ Sulla glocalizzazione *tout court* cfr. R. ROBERTSON, *Globalizzazione. Teoria sociale e cultura globale*, Trieste, Asterios 1999 (il quale evidenzia che l'universalizzazione su scala mondiale di istituzioni, simboli e stili di

proprio un sindaco italiano: Giorgio La Pira, presidente della Federazione delle “Città Unite” (oggi CGLU, Città e governi locali uniti) che per primo formò un embrione di diritto internazionale delle Città²²⁹², dimensione che oggi è consentita da numerose leggi che, pur nell’ambito dei limiti posti dalla politica estera, di chiara matrice statale, consente alle città di svolgere attività di rilievo internazionale²²⁹³.

Anche la Città di Torino interpreta, da anni, la sua dimensione internazionale attraverso numerose misure che vanno dai gemellaggi agli accordi di partenariato con numerose città del mondo, fino alla valorizzazione internazionale del proprio territorio. Alcune di queste attività di rilievo internazionale sono orientate a meglio garantire il diritto di accesso al cibo: sia dei cittadini torinesi che dei cittadini di altri Paesi del mondo, in particolare dei Paesi in via di sviluppo. Ci si riferisce ai progetti europei che la Città gestisce nell’ambito di programmi europei specifici: *Europaid* (Aiuto allo sviluppo) per quel che riguarda la Cooperazione con i Paesi terzi, e quelli

comportamento e la valorizzazione delle culture e delle identità locali non costituiscono una contraddizione); sulla glocalizzazione del diritto cfr. e M.R. FERRARESE, *La "glocalizzazione" del diritto: una trama di cambiamenti giuridici* in AMATO - PONZANELLI (a cura di) *Global Law V. Local Law. Problemi della globalizzazione giuridica. XVII Colloquio biennale Associazione Italiana di Diritto comparato Brescia, 12-14 maggio 2005*, Giappichelli, Torino, 2006, 33-48.

²²⁹² Cfr. tra i tanti, il discorso di G. La Pira, *Le città non possono morire*, 1955, in www.giorgiolapira.org dove il sindaco di Firenze sottopone ai sindaci delle capitali del mondo la questione: «del valore e del destino delle città; (...) Il destino di ciascuna città incide profondamente sul totale destino di elevazione e di progresso della storia umana e della civiltà umana. Ciascuna città e ciascuna civiltà è legata organicamente, per intimo nesso e intimo scambio, a tutte le altre città ed a tutte le altre civiltà: formano tutte insieme un unico grandioso organismo. Ciascuna per tutte e tutte per ciascuna. Ed inoltre la storia e la civiltà umana hanno proprio nelle città il loro suppositum. Storia e civiltà si trascrivono e si fissano, per così dire, quasi pietrificandosi, nelle mura, nei templi, nei palazzi, nelle case, nelle officine, nelle scuole, negli ospedali di cui la città consta. Le città restano, specie le fondamentali, arroccate sopra i valori eterni, portando con sé, lungo il corso tutto dei secoli e delle generazioni, gli eventi storici di cui esse sono state attrici e testimoni. Restano come libri vivi della storia umana e della civiltà umana: destinati alla formazione spirituale e materiale delle generazioni venturose. Restano come riserve mai esaurite di quei beni umani essenziali -da quelli di vertice, religiosi e culturali, a quelli di base, tecnici ed economici- di cui tutte le generazioni hanno imprescindibile bisogno. (...) A tutti si fa chiaro, infatti, che in una città un posto ci deve essere per tutti: un posto per pregare (la chiesa), un posto per amare (la casa), un posto per lavorare (l'officina), un posto per pensare (la scuola), un posto per guarire (l'ospedale). In questo quadro cittadino, perciò, i problemi politici ed economici, sociali e tecnici, culturali e religiosi della nostra epoca prendono una impostazione elementare ed umana! Appaiono quali sono: cioè problemi che non possono più essere lasciati insoluti». Ma si veda soprattutto il discorso fatto in occasione della costituzione delle “Città unite” (oggi CGLU), *Unire le città per unire le nazioni*, 1967 in www.giorgiolapira.org, in cui si afferma in alcuni passaggi che le città vogliono «collaborare alla unità del mondo, alla unità delle nazioni: esse vogliono unirsi per unire le nazioni; per unire il mondo. Vogliono creare un sistema di ponti.... Se l'unità delle nazioni non è ancora possibile -si pensi ai grandi vuoti esistenti nelle Nazioni Unite (la Cina!)- noi pensiamo che sia possibile l'unità delle città, il loro collegamento organico attraverso l'intero pianeta. (...) Le città unite: l'altro volto -integratore ed in certo modo essenziale- delle nazioni unite (...) realtà destinata a rinnovare, rinsaldandolo alla base ed integrandolo al vertice, l'edificio ancora fragile ed incompleto delle Nazioni Unite».

²²⁹³ Le fonti delle attività di rilievo internazionale delle città sono di stampo europeo e nazionale. A livello *europeo* si ricorda l’art. 10 Carta Europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa del 15 ottobre 1985 e, per quel che riguarda il contesto comunitario: il Trattato 25 marzo 1957 sul funzionamento dell'Unione Europea, ratificato con Legge 4 ottobre 1957 nella versione attuale consolidata con il Trattato di Lisbona del 13 novembre 2007 (entrata in vigore dal 1° dicembre 2009): Parte V (Azione esterna dell'Unione) Titolo III (Cooperazione con i paesi terzi e aiuto umanitario), Capo I (Cooperazione allo sviluppo), Capo II (Cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi terzi) e Capo III (Aiuto umanitario); l’art. Art. 14 Regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo oggi aggiornato dall’ art. 4 Regolamento (UE) n. 233/2014 dell'11 marzo 2014 dell'11 marzo 2014 che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo per il periodo 2014-2020. Fondi di livello *nazionale* sono le seguenti: per la cooperazione decentrata l’art. 9 legge 11 agosto 2014 n. 125, l’art. 272 del Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti Locali (D.Lgs. 267/2000), L.R. Piemonte 67/1995. Per le attività di rilievo internazionale Art. 6 co. 7 della Legge 131 del 2003.

attinenti alla *Cooperazione territoriale europea* per quel che riguarda il partenariato con le città dell'Unione. Nel'ambito di questi programmi sono numerosi i progetti a cui Torino ha partecipato, in qualità di capofila o di partner, aventi ad oggetto le *food local policies*. Nell'ambito della cooperazione territoriale tra città europee, nel quadro di programmi di diverso tenore, vanno ricordati progetti come *MedEmporium*²²⁹⁴, *Central Markets*²²⁹⁵ o *Urban Markets*²²⁹⁶ che hanno avuto l'obiettivo di analizzare il potenziale dei mercati locali come motori di sviluppo dell'economia locale e della rigenerazione urbana ed esplorare la sostenibilità locale dei mercati che svolgono un ruolo basilare nelle città dal punto di vista economico, culturale, sociale e turistico²²⁹⁷.

Nell'ambito della cooperazione decentrata, dopo una lunga stagione di promozione di progetti realizzati nell'ambito del programma di sicurezza alimentare nel Sahel promosso dalla Regione Piemonte, nel cui ambito la Città di Torino ha attivato azioni di lotta alla fame e alla povertà²²⁹⁸, si è aperta una stagione di progettualità ascritta nell'ambito del Programma europeo *Non-state actors and local authorities in development* di *Europaid* nell'ambito del quale si può includere l'adesione a progetti europei come *4cities4development*, mentre nell'ambito del *Development Education e Awareness Raising* può essere incluso un progetto come *Food smart cities*²²⁹⁹.

I progetti di cooperazione decentrata, a differenza di quelli di cooperazione territoriale, hanno l'obiettivo di attuare il diritto al cibo non solo dei cittadini europei ma anche di quelli dei Paesi terzi beneficiari delle singole azioni.

6. Strumenti di gestione dei servizi pubblici locali che rendono effettivo il diritto al cibo adeguato

I servizi pubblici e le funzioni amministrative che rendono effettivo il diritto al cibo nella Città di Torino sono organizzati per il tramite di differenti strumenti di gestione.

Un primo strumento utilizzato è quello della gestione diretta del servizio, realizzata a seguito dell'esperimento di procedure di evidenza pubblica tese a individuare nel mercato i fornitori del

²²⁹⁴ *Medemporium* è un progetto che ha l'obiettivo generale di studiare l'importanza dei mercati alimentari nell'area del Mediterraneo come strumento di sviluppo urbano e di promozione economica e di intraprendere una ricerca sull'importanza del prodotto di prossimità e il ruolo del mercato come strumento per la coesione sociale Cfr. il sito www.medemporion.eu.

²²⁹⁵ Il progetto cerca di elaborare strategie e misure per la ri-scoperta di mercati tradizionali, sempre più in crisi a seguito della diffusione dei mercati dei circuiti della grande distribuzione, come motore per lo sviluppo dei distretti urbani. L'obiettivo generale è quello di migliorare la competitività e l'attrattività dei mercati delle città / regioni partners attraverso lo sviluppo di nuove e innovative strategie di rivitalizzazione del mercato al fine di rafforzare e riequilibrare il rapporto tra città e mercati. Cfr. il sito www.centralmarkets.eu.

²²⁹⁶ *Urbact Markets* è volto a utilizzare i mercati della città per creare occupazione e imprenditorialità, riqualificare le aree urbane, e creare un ambiente locale più sostenibile. Cfr. il sito <http://urbact.eu>.

²²⁹⁷ Cfr. *Delibera di Giunta n. 2012 04447/072 del 29 agosto 2012. Progetto europeo Sustainable urban markets (urbact markets). Approvazione della struttura del progetto ed individuazione dei servizi responsabili*. Per il progetto *Central Market* cfr. *Delibera di giunta n. 2012 06133/072 del 20 novembre 2012*.

²²⁹⁸ Crr. *Supra par. 3*. Tra i progetti realizzati da Torino nell'ambito di questo programma si segnala ad esempio il progetto Teranga, che, tra gli altri, aveva l'obiettivo di promuovere azioni di turismo responsabile, anche legate alla valorizzazione delle cucine autoctone, tese a contrastare la fame e la povertà delle città partner senegalesi. Cfr. a tal proposito la *Delibera di Giunta n. 2008 08210/113 del 10/12/2008. Cooperazione decentrata in Senegal, turismo responsabile e progetto "Teranga - accoglienza fase 2*.

²²⁹⁹ Il Progetto 4c4d è stato approvato con *Delibera di Giunta 2010 08901/113 del 28 dicembre 2010. Delibera di indirizzo per la realizzazione del progetto "4cities4dev-access to good, clean and fair food: the food communities experience"*. Cofinanziamento europeo di euro 994.761,00 su cui cfr. *amplius* www.4cities4dev.eu; il recente *Food smart cities*, di cui il comune di Torino è partner con il comune di Milano come capofila, è stato approvato con *Delibera 2014 06750/072 del 19/12/2014. Progetto europeo "Food smart cities for development - eyd 2015" Approvazione*.

servizio. Questo strumento è utilizzato nella procedura per pubblici acquisti attivata per individuare i fornitori delle mense scolastiche, quelli delle mense benefiche o istituiti per anziani²³⁰⁰. Tale strumento è utilizzato anche da altre città italiane²³⁰¹, mentre ve ne sono alcune che invece hanno preferito istituire una società *in house* che provvede al servizio²³⁰².

Per gli aspetti di educazione alimentare e nutrizionale, oltre lo strumento della gestione diretta (si pensi ai numerosi progetti realizzati nelle scuole direttamente dagli insegnanti: da *Frutta nelle scuole* a *Okkio alla salute*²³⁰³) è stato utilizzato anche quello delle istituzioni (art. 113 bis TUEL): si pensi in particolare alla Fondazione *Iter*, promotrice dei laboratori promossi a *Cascina Falchera*, la cascina agricola di proprietà della Città di Torino destinata a realizzare percorsi di educazione alimentare²³⁰⁴.

Per raggiungere obiettivi di sensibilizzazione a una cultura sostenibile del cibo, oltre i processi a gestione diretta²³⁰⁵, è stato utilizzato anche lo strumento della fondazione a capitale pubblico-privato: si veda il caso della *Fondazione Terra-Madre*²³⁰⁶.

Per perseguire le finalità pubbliche di valorizzazione del patrimonio enogastronomico sono stati invece istituiti Comitati, la cui natura si presta in modo particolare per l'organizzazione di eventi puntuali come il *Salone del Gusto*²³⁰⁷.

A Torino non sembrano esistere Società di Capitali a partecipazione pubblica esplicitamente dedicate al cibo, come invece è accaduto a Milano con Expo 2015 spa²³⁰⁸.

Molto diffusa, in ogni settore, è il ricorso alla *partnership* pubblico privata, spesso espressa formalmente in apposite convenzioni. Si ricorda in particolare quella utilizzata nei servizi socio-assistenziali (si pensi al caso delle mense benefiche), nei servizi educativi (si pensi alla co-gestione della Cascina Falchera) o nei servizi per il commercio locale (si pensi alla convenzione tra i tre enti che hanno dato vita al Mercato a km zero, il VoV)²³⁰⁹.

Si tratta di un panorama vasto e articolato la cui complessità rispecchia quella delle diverse dimensioni delle funzioni del cibo e delle funzioni amministrative tese a renderle effettive in Città.

²³⁰⁰ Cfr. supra par. 5.1.

²³⁰¹ Cfr. Procedura per l'affidamento del servizio di ristorazione scolastica. Periodo 1.1.2013/30.06.2017. Bando di gara in www.comune.roma.it.

²³⁰² Cfr. Il *Contratto di Servizio tra Milano e Milano ristorazione spa* su www.comune.milano.it Cfr. anche l'esperienza dell'*in house* di Bologna, Seribo ovvero la società a partecipazione mista pubblica e privata che gestisce il servizio di ristorazione scolastica per tutto il territorio comunale di Bologna su www.seribo.it. Il comune di Roma invece gestisce il servizio in via diretta, come la Città di Torino, attraverso uno specifico capitolato di gara (il capitolato speciale per il servizio 2013–2017 è consultabile su www.comune.roma.it).

²³⁰³ Per una descrizione di questi programmi cfr. supra cap. 9 par 1.2.

²³⁰⁴ Cr. lo Statuto di *Iter* sul sito www.comune.torino.it mentre il *Regolamento n. 300 di Iter* è su www.comune.torino.it Sulle attività di *Cascina Falchera* cfr. www.cascinafalchera.it

²³⁰⁵ Attuati ad esempio nei laboratori interculturali promossi direttamente dagli insegnanti nelle scuole. Cfr. in tal senso M. MARCELLINO – M. MANFREDI, *Cibo e laboratori interculturali nella scuola dell'infanzia a Torino* cit.

²³⁰⁶ *Lo Statuto della Fondazione* è su www.comune.torino.it. Cfr. anche la *Delibera di giunta n. 2011 01752/069 avente ad oggetto la reiterazione della durata del comitato. La delibera di Giunta n. 2013 07597/069 esplicita anche le ragioni di internazionalizzazione sottese all'adesione al Comitato*.

²³⁰⁷ La Città di Torino, dopo esser stata membro del Comitato Terra Madre che ha promosso la prima edizione del 2005 è stata socia fondatrice della Fondazione Terra madre, approvata con *del. di consiglio n. 2005 08440/069*.

²³⁰⁸ La Società di gestione «EXPO 2015 S.p.A.» è stata istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 ottobre 2008. Soci fondatori sono il Ministero dell'economia e delle finanze, il comune di Milano, la regione Lombardia, la provincia di Milano e la Camera di commercio di Milano, secondo le quote stabilite dal Ministero dell'economia e delle finanze. Oggetto sociale è lo svolgimento di tutte le attività comunque utili od opportune alla realizzazione dell'evento EXPO Milano 2015. Numerose sono le leggi che ne hanno regolato i diversi aspetti gestionali: dall'articolo 14 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, con legge 6 agosto 2008, n. 133, che ne definisce gli stanziamenti dal 2009 al 2015 fino al DPCM 6 maggio 2013 avente ad oggetto *Nomina del Commissario unico delegato del Governo per Expo Milano 2015*. Cfr. il sito www.expo2015.org.

²³⁰⁹ Cfr. supra par. 2.1.

7. Conclusioni. Il diritto alla città del cibo

Dall'assetto regolamentare appena esaminato è ora possibile desumere se e in che misura la Città di Torino riconosca il diritto al cibo dei suoi cittadini o, per utilizzare l'approccio ivi proposto, se ai cittadini torinesi è riconosciuto un *diritto alla città del cibo*.

Si ricorda qui brevemente che la teoria di un diritto alla città si fonda sulla considerazione che i diritti fondamentali, nella loro percezione prevalente, non prendono la città né come oggetto né come obiettivo, mentre è proprio nel contesto urbano che essi trovano voce²³¹⁰. L'elaborazione di un diritto alla città nasce dalla percezione che un'urbanizzazione o localizzazione dei diritti fondamentali, al pari della loro regionalizzazione e settorializzazione²³¹¹, possa essere funzionale ai fini di una maggiore effettività delle tutela, atteso che non si può «vivere correttamente nella dignità di cittadini senza godere di un livello minimale di una tavolozza di diritti concreti». Diritti concreti come lo sono il diritto alla casa, il diritto alla mobilità urbana, il diritto ai servizi pubblici locali essenziali (come acqua, gas, luce), il diritto alla sicurezza e, se si vuole, il diritto al cibo adeguato. Sono questi i diritti che trovano la loro sintesi nel *diritto alla città* e ne determinano il contenuto. L'idea di un *diritto alla città*, secondo tale visione, consiste pertanto nel diritto a un accesso minimo ai servizi resi dalle città, teso a limitare la «segregazione urbana»²³¹². Le città, infatti, sono al tempo stesso «crogiolo di differenziazione e germe di segregazione»²³¹³. «E' per questo che l'idea di un diritto alla città è necessaria», perché può risultare funzionale a ridurre questa *frattura urbana*. Secondo questa accezione il diritto alla città, ben lungi dal caratterizzarsi come la pretesa ad abitare o vivere in città, è un altro modo di definire i diritti di cittadinanza, se contestualizzati nello spazio urbano.

Alla luce di queste riflessioni ci si può chiedere se nella Città di Torino è riconosciuto un diritto alla città e, in particolare, se è configurabile un *diritto alla città del cibo*. La risposta a questo interrogativo sarebbe di tenore negativo se si dovesse considerare la questione solo in senso formale. Come si è già evidenziato, infatti, a Torino non solo non esiste ancora una *local urban food policy* specifica ed esplicita²³¹⁴, ma non esistono (a Torino come nell'ordinamento italiano) neanche funzioni amministrative tipiche attinenti al cibo, atteso che quelle fin'ora descritte costituiscono una dimensione di funzioni amministrative tipiche altrimenti definite e classificate dall'ordinamento (funzioni educative, socio-assistenziali, di commercio locale e così via).

Anche da un punto di vista formale il diritto al cibo non è riconosciuto tra quei diritti locali in cui si articolerebbe il diritto alla città di Torino: lo Statuto della Città di Torino non riconosce il *diritto al cibo adeguato*, se non limitatamente al *diritto all'acqua*, così come non lo riconoscono nemmeno gli Statuti di circa dieci municipalità italiane a vocazione metropolitana²³¹⁵. E questo a

²³¹⁰ J. B. AUBY – *Le droit de la ville*, p. 270.

²³¹¹ Cfr. *Supra cap. 3 e cap. 4*.

²³¹² J. B. AUBY – *Le droit de la ville*, p. 272.

²³¹³ I differenti sotto-insieme delle città tendono spontaneamente a polarizzarsi: i ricchi raggiungono i ricchi dove ci sono le scuole migliori e il miglior contesto di vita, relegando i poveri in specifici quartieri. Questa realtà raggiunge livelli caricaturali nelle grandi metropoli: si pensi a Nairobi, dove il 60% della popolazione vive nelle bidonville o a San Paolo dove solo il 92% della popolazione ha un accesso quotidiano all'acqua e solo il 76% delle strade sono dotate di illuminazione pubblica. Problema questo che non risparmia neanche i c.d. Paesi sviluppati, se è vero, come è vero, che ancora in moltissime città l'accesso dei disabili alle infrastrutture urbane non è ancora sufficientemente assicurato o che il sistema di trasporti è concepito in modo tale che gli abitanti di certi quartieri-ghetto difficilmente riescono a raggiungere il centro della città e i luoghi di lavoro. Su questo punto cfr. ancora J. B. AUBY – *Le droit de la ville*, cit.

²³¹⁴ La Città tuttavia va in questa direzione. Da un lato essa ha aderito all'*Urban Food policy pact* lanciato dal Comune di Milano il quale prevede l'adozione di un patto del cibo e di linee guida che orientino le strategie in materia (www.cibomilano.org/it/food-policy-pact). Dall'altro, la proposta di istituire un *food commission* è già stata espressa nel terzo Piano Strategico "Torino Metropoli 2025 Piano strategico", approvato il 14 marzo 2015.

²³¹⁵ Ad oggi (1 marzo 2015) non compare una tutela esplicita del *diritto al cibo adeguato* negli Statuti dei seguenti comuni: Torino, Milano, Genova, Venezia, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo. E' peraltro singolare che

differenza del diritto all'acqua che, dopo il riconoscimento internazionale da parte dell'ONU²³¹⁶ e le recenti campagne referendarie sul modello di organizzazione del servizio idrico, è stato regolamentato da molti Statuti municipali²³¹⁷.

L'analisi appena condotta sulle diverse dimensioni del diritto al cibo nella Città di Torino consente di andare oltre il dato formale e nominale.

In via indiretta, infatti, sembra di poter affermare che il diritto al cibo, anche nella sua dimensione urbana, costituisce una dimensione di differenti diritti fondamentali che vanno garantiti localmente: il diritto ad essere istruiti, il diritto di accedere direttamente al mercato o alla terra, il diritto di accedere al cibo in modo culturalmente accettabile anche nei servizi pubblici di rilievo locale.

In modo parallelo, pur non potendosi configurare autonome funzioni amministrative del cibo, è parimenti evidenziabile come queste costituiscono una dimensione delle diverse funzioni amministrative – fondamentali o non fondamentali - di cui storicamente i comuni sono titolari.

Il cibo dunque si atteggia a funzione trasversale con la conseguenza che a seconda della tipologia di funzione amministrativa di cui le funzioni del cibo costituiscono di volta in volta dimensione, cambiano anche le relative fonti di finanziamento: quando le funzioni che garantiscono il diritto al cibo sono fondamentali (costituendo talora prestazioni ascrivibili ai livelli essenziali delle prestazioni come nel caso delle mense benefiche) si può applicare la relativa disciplina, che comporta il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard. In caso diverso (si pensi a funzioni del cibo che afferiscono a funzioni non fondamentali come la cooperazione decentrata), queste risultano finanziabili solo nei limiti previsti dalle leggi, ossia con mezzi propri (derivanti, ad esempio, dal gettito di tributi propri, compartecipazione al gettito dei tributi erariali o regionali o con il fondo perequativo), con finanziamenti di altri enti, pubblici o privati, o con contributi speciali e finanziamenti dell'Unione Europea²³¹⁸.

l'adeguatezza del cibo, non sia garantita come diritto per i cittadini né da atti statutari o regolamentari, mentre sia invece disciplinata in modo esplicito a favore degli animali (chiaramente non a titolo di diritto): cfr. ad esempio art. 8 del *Regolamento per la tutela ed il benessere degli animali in città* del Comune di Torino «Gli animali di proprietà e quelli a qualsiasi titolo custoditi dovranno essere accuditi ed alimentati secondo la specie, la razza, l'età e le condizioni di salute» o di quello di Ventimiglia che ha lo stesso tenore: «Gli animali di proprietà e quelli a qualsiasi titolo custoditi dovranno essere accuditi ed alimentati secondo la specie, la razza, l'età e le condizioni di salute».

²³¹⁶ Cfr. supra *Introduzione*.

²³¹⁷ Cfr. l'art. 79.6 Statuto Comune di Milano (modificato con delibera 41/2012): «Il Comune riconosce l'acqua quale patrimonio dell'umanità, bene comune, diritto inalienabile di ogni essere vivente. Il servizio idrico integrato è di interesse generale ed il Comune ne assicura il carattere pubblico»; l'art. 4 Statuto Comune di Vicenza (approvato con delibera 09 gennaio 2013 n. 2 in vigore dal 17 maggio 2013): «1. Il Comune di Vicenza riconosce il diritto umano all'acqua, ossia l'accesso all'acqua potabile come diritto umano, universale, indivisibile, inalienabile e lo status dell'acqua come bene comune pubblico e garantisce che la proprietà e la gestione degli impianti, della rete di acquedotto, distribuzione, fognatura e depurazione siano pubbliche e inalienabili, nel rispetto delle normative comunitarie e nazionali. 2. Il servizio idrico integrato è un servizio pubblico locale di interesse generale che, in attuazione della Costituzione ed in armonia con i principi comunitari, deve essere effettuato da un soggetto di diritto pubblico, non tenuto alle regole del mercato e della concorrenza»; l'art. 2 lett n) Statuto Città di Torino (approvato con del 2010 08431/002) in cui si afferma che: «Il Comune esercita le proprie attribuzioni perseguendo le seguenti finalità: ... n) assicurare il diritto universale all'acqua potabile attraverso la garanzia dell'accesso individuale e collettivo dei cittadini alla risorsa»; l'art. 3 dello Statuto del Comune di Bari dice: «Riconosce il diritto umano all'acqua, ossia l'accesso all'acqua come diritto umano, universale, indivisibile, inalienabile e lo status dell'acqua come bene comune pubblico. Riconosce, altresì, il servizio idrico integrato come un servizio pubblico locale privo di rilevanza economica in quanto servizio pubblico essenziale per garantire l'accesso all'acqua per tutti e pari dignità umana a tutti i cittadini, la cui gestione va quindi attuata attraverso un Ente di diritto pubblico». Riconoscono il diritto all'acqua gli Statuti di molte altre città come Genova, Venezia, Firenze.

²³¹⁸ Cfr. a tal proposito il co. 27 dell'art. 14 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, così come modificato dall'art. 19 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135. Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini.

Nonostante queste differenze, ogni funzione amministrativa, ogni servizio pubblico locale concorre a rendere effettiva una dimensione del diritto al cibo.

Il diritto ad accedere al cibo in via diretta è ad esempio riconosciuto attraverso gli orti urbani, espressione delle funzioni locali in materia di ambiente e governo del territorio. Il diritto di accedere a un cibo adeguato e sufficiente per lo meno in via minimale è riconosciuto grazie al servizio delle mense benefiche; il diritto di accedere a un cibo accettabile da un punto di vista del proprio credo e delle proprie scelte alimentari è riconosciuto sia nel servizio di ristorazione collettiva offerto nelle mense scolastiche che nelle mense per gli anziani; il diritto dei piccoli produttori di cibo di accedere direttamente al mercato locale è riconosciuto dal servizio in materia di mercato contadino, che al tempo stesso riconosce il diritto dei consumatori torinesi ad accedere a un cibo a km zero.

Il numero e la tipologia delle funzioni del cibo a cui sono rapportabili i diversi servizi pubblici locali fin qui esaminati è tale da poter consentire di affermare che, almeno nel caso-studio analizzato, il cibo costituisce una dimensione rilevante, seppur trasversale e non tipizzata, delle funzioni locali delle municipalità. Tale constatazione, consente, pertanto, di confutare nettamente la tesi di chi ha affermato che nel nostro ordinamento non è ancora prevista un «servizio pubblico di assistenza alimentare»²³¹⁹. Non solo appare evidente che un servizio pubblico di assistenza alimentare esiste ma anzi, non di servizio pubblico si tratta ma di una pluralità di servizi pubblici locali. Servizi che non sono circoscritti alla mera *assistenza alimentare* ma che spaziano dallo *sviluppo economico alimentare* al *governo alimentare del territorio*.

Il caso esaminato, infatti, ha consentito di evidenziare come il Comune di Torino, nell'ambito della sua *autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria ha ampiamente esercitato la facoltà di determinare da sé i propri scopi e, in particolare, di decidere quali funzioni del cibo attivare, siano esse rivolte a realizzare fini sociali* (come nel caso delle mense) *che a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità torinese* (come nel caso dei *farmer market*)²³²⁰.

Pertanto, l'assunzione di un *servizio pubblico alimentare di rilievo locale*, che per parte della dottrina (e forse per molti, ma non per tutti i comuni italiani) costituisce ancora una mera prospettiva, nelle municipalità come la Città di Torino è già un dato consolidato.

Ci si potrebbe chiedere se ha senso strutturare un percorso di riflessione che porti alla ricostruzione delle «funzioni trasversali del cibo» e, in particolare, cosa aggiungerebbe un'etichetta sintetica per descrivere un fascio di interessi, funzioni e attività già giuridicamente previsti, ma in termini alquanto eterogenei.

In primo luogo sembra opportuno ricordare che definire in modo riconoscibile le funzioni del cibo non è operazione nuova, dettata dalle mode delle esposizioni universali: che *il cibo sia da sempre funzione della città* è cosa che appartiene alla storia dei comuni e delle autonomie locali italiane²³²¹. Si tratta quindi di riscoprire una funzione storicamente *propria* dei comuni, nata come funzione identificata e indentificabile e che si è poi mantenuta, nello spazio e nel tempo, declinandosi di volta in volta nei diversi modi in cui gli ordinamenti giuridici consentivano, fino ad arrivare, nell'ordinamento costituzionale vigente, a collegarsi ai diritti tipizzati dalla Carta fondamentale e dalle funzioni amministrative preordinate ad attuarli.

In secondo luogo, va esplicitato che individuare le funzioni del cibo è essenziale per attuare le politiche del cibo, processo che ineluttabilmente interesserà entro la fine del 2015 le principali città italiane e che le raccorderà alle esperienze mondiali già in corso²³²².

²³¹⁹ G. GUSMAI, *L'accessibilità economica al «cibo adeguato» attraverso i servizi pubblici locali: rilievi preliminari*, in www.dirittifondamentali.it 5/2015.

²³²⁰ Per parafrasare Cons. Stato, Sez. V, 13 dicembre 2006, n. 7369.

²³²¹ Cfr. *supra* cap. 7.

²³²² Cfr. *supra* par. 1 di questo capitolo.

Il riconoscimento dell'esistenza di una funzione del cibo che in via trasversale raccoglie diverse dimensioni e tipologie di funzioni, diversamente finanziabili, potrebbe costituire inoltre il primo elemento per passare a un successivo livello di tutela il quale richiede di offrire un presidio normativo o una tutela rafforzata a quelle funzioni del cibo, che, pur essendo attualmente ascrivibili a funzioni non fondamentali (e come tali non finanziabili in modo prioritario) ne hanno però tutte le caratteristiche. Si pensi al caso degli orti urbani: tale misura, oggi rapportabile alle funzioni di gestione del verde pubblico o di governo del territorio, non è prioritariamente orientata alla realizzazione di un bisogno fondamentale come è il bisogno di cibo e non rientra tra le funzioni fondamentali dell'ente. Questo significa che si tratta di misura rimessa alla discrezionalità amministrativa dei poteri pubblici locali. Non esiste alcun vincolo normativo che obbliga la civica amministrazione ad orientare a fini sociali l'uso degli orti.

Un primo passo nella direzione dell'effettività del diritto al cibo a livello municipale potrebbe essere costituita dal riconoscimento statutario del diritto al cibo. Il precedente del riconoscimento statutario del diritto all'acqua, infatti, consentirebbe di aprire a un omologa forma di riconoscimento del diritto al cibo adeguato anche nello Statuto della Città di Torino. Riconoscimento che costituirebbe la mera consacrazione statutaria di quanto già attuato attraverso le misure locali appena evidenziate. Una possibile formulazione di articolato, che tenga conto del quadro normativo internazionale e nazionale, oltre che dei limiti finanziari in cui versa Torino potrebbe avere dunque questo tenore: «La Città di Torino, nel rispetto della normativa internazionale, europea, nazionale e regionale in materia, riconosce il diritto al cibo adeguato e ne promuove la piena attuazione nei servizi pubblici locali, compatibilmente e nei limiti delle proprie risorse finanziarie, organizzative, umane, patrimoniali»²³²³.

Una tale disposizione consentirebbe di reinterpretare alla luce del *right to food approach* le molteplici funzioni, attività e servizi già attivate dalla Città di Torino e che nel loro insieme costituiscono un primo embrione di una *urban food policies* che si presenta caratterizzata da una sua precisa autonomia funzionale²³²⁴.

²³²³ Questa proposta era stata già avanzata, in alternativa a quella di una delibera quadro in materia di cibo, nel 2011 come evidenziato dalla pubblicazione M. BOTTIGLIERI, *Conclusioni*, in M. BARADELLO - M. BOTTIGLIERI - L. FIERMONTE - P. MASCIA (a cura di), *Cibo e città* cit., pp. 136-143, in particolare p. 142.

²³²⁴ Cfr. *amplius infra* *Conclusioni* par. 3.

CONCLUSIONI

0. Le ipotesi di partenza

1. Tesi 1. Esiste un diritto al cibo adeguato nelle fonti internazionali, interregionali, europee, e costituzionali comparate

1.1. Il diritto al cibo nelle fonti internazionali

1.2. Il diritto al cibo nelle fonti internazionali regionali

1.3. Il diritto al cibo nel diritto costituzionale comparato

1.4. Nelle fonti europee (Consiglio d'Europa e Unione europea) sono rinvenibili i fondamenti del diritto al cibo adeguato

2. Tesi 2. Nell'ordinamento italiano sono rinvenibili i fondamenti costituzionali del diritto al cibo adeguato

2.1. Descrizione delle dimensioni costituzionali del diritto al cibo adeguato

2.2. Il diritto al cibo: non un nuovo diritto ma un diritto nuovo

2.3. La mitezza di un diritto costituzionale nuovo

3. Tesi 3. Il diritto al cibo adeguato è garantito dalle autonomie locali

4. Epilogo. L'albero delle fonti del diritto al cibo

0. Le ipotesi di partenza

Le domande di fondo da cui è partita questa ricerca erano le seguenti:

- esiste e a quali livelli e con quali tutele un diritto al cibo adeguato?
- esiste nell'ordinamento italiano un diritto al cibo adeguato?
- esiste, in Italia, una sorta di localizzazione di tale diritto tale da renderlo effettivo?

A queste domande corrispondevano tre ipotesi di fondo:

- esiste un diritto al cibo adeguato diversamente giustiziabile sia nelle fonti internazionali, interregionali, europee, sia nelle fonti costituzionali di molti Paesi del mondo;
- nell'ordinamento italiano sono rinvenibili i fondamenti costituzionali del diritto al cibo adeguato;
- l'autonomia alimentare delle autonomie locali, in particolare quella funzionale delle Città, permettono di riconoscere e rendere effettivo su scala locale le diverse dimensioni del diritto al cibo.

Si ritiene che queste tre ipotesi siano state dimostrate nel modo che si intende ricapitolare nei paragrafi seguenti.

1. Tesi 1. Esiste un diritto al cibo adeguato diversamente giustiziabile nelle fonti internazionali, interregionali, europee, e costituzionali comparate

1.1. Il diritto al cibo nelle fonti internazionali

Il diritto al cibo adeguato, tutelato dalle carte internazionali, emerge come un diritto descrivibile nel modo seguente.

Beneficiari di tale diritto sono innanzitutto gli individui²³²⁵, sia in senso generale sia in condizioni particolari caratterizzate da una particolare vulnerabilità (dovuta all'esser fanciullo o all'esser discriminato per ragioni di sesso, razza, condizione personale o sociale). Le Carte internazionali, pertanto, riconoscono un diritto dell'affamato in quanto tale, poichè si riferiscono agli individui *tout court*. Il diritto dell'affamato è dunque riconosciuto *tout court* e non solo in quanto contadino, donna o fanciullo²³²⁶. Ma beneficiari sono anche i popoli²³²⁷ e i gruppi sociali, tra cui le famiglie²³²⁸. Da questo punto di vista tale diritto è a un tempo collettivo e individuale.

Destinatari del diritto al cibo adeguato sono innanzitutto gli stati²³²⁹, come esplicitato in più occasioni dai testi delle Carte internazionali, ma lo è anche la comunità internazionale²³³⁰ e le

²³²⁵ L'art. 11 del Patto, ad esempio, esplicita che «1. Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto di *ogni individuo* ad un livello di vita adeguato (...) che includa alimentazione, vestiario, ed alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita» e che «2. Gli Stati Parti del presente Patto, riconoscendo il diritto fondamentale di *ogni individuo* alla libertà dalla fame». Stessa cosa dicasi per l'art. 25 della DUDU: «1. Ogni *individuo* ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione».

²³²⁶ BUONOMO V., *Introduzione alla parte II Diritto al cibo, cibo e diritti*, in MASCIA M. - TINTORI C. (a cura di), *op. cit.*, ha invece evidenziato che non sempre l'affamato è percepito quale soggetto reale nella sua autonomia di avere diritto al cibo e che è forse questa la causa della mancata o limitata effettività, garanzia e giustiziabilità del diritto all'alimentazione.

²³²⁷ Sia il Patto sui diritti civili che quello sui diritti sociali riconoscono il diritto dei popoli a disporre di loro stessi e delle loro ricchezze e vietano qualunque interpretazione del Patto che sia lesiva «del diritto inerente a tutti i popoli di godere e di disporre pienamente e liberamente delle loro ricchezze e risorse naturali» (art. 47 *Patto diritti civili e politici* e art. 25 *Patto diritti economici sociali e culturali*).

²³²⁸ Sempre l'art. 11 del Patto esplicita: «1. 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, ...».

²³²⁹ Si ricordi ad es. l'art. 11 del Patto diritti economici sociali e culturali che dice «1. *Gli Stati Parti* del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato (...) che includa *alimentazione*.

istituzioni internazionali, sia quelle non governative (come le ONG), che quelle intergovernative (come la FAO)²³³¹. Infine, possono essere obbligati a rispettare questo diritto anche i singoli e i gruppi privati.

Riguardo ai *contenuti* normativi, occorre che il diritto al cibo adeguato sia disponibile e accessibile²³³².

Circa le sue *caratteristiche*, va osservato che il diritto al cibo adeguato, pur essendo un diritto autonomo, si presenta in molti casi come diritto connesso ad altri diritti fondamentali: da un lato i diritti civili, come il diritto alla vita o il diritto a non essere sottoposto a torture o trattamenti crudeli, inumani e degradanti, oppure il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e religione; dall'altro i diritti sociali, nel cui ambito emerge la contiguità tra diritto al cibo e diritti come quello alla protezione sociale o quello alla salute. Il diritto al cibo adeguato, dunque, si qualifica come diritto multisettoriale, multiforme, non dotato di uno statuto giuridico univoco, tanto che agli occhi dell'interprete si presenta come un diritto a "geometrie variabili". Nelle carte internazionali, infatti, si nota che, a fronte del *Patto sui diritti economici, sociali e culturali*, che descrive tale diritto nei suoi aspetti economico-sociali, vi è lo *Statuto di Roma della Corte penale internazionale* che, definendo come "crimine di guerra" l'atto di «affamare i civili», porterebbe a qualificare il diritto a un cibo adeguato tra le libertà inviolabili²³³³. È invece un diritto civile quello dei detenuti ad accedere a un'alimentazione adeguata. In realtà si può notare una duplice caratterizzazione del diritto al cibo all'interno dello stesso articolo 11 *Patto sui diritti economici, sociali e culturali*, che richiede che gli Stati rispettino il «diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame»; conseguentemente richiede che gli Stati assumano un obbligo positivo di prestazione nei confronti dei propri cittadini, laddove dice che «questi adotteranno (...) tutte le misure, e fra queste anche programmi concreti, che siano necessari» a proteggere e rendere effettivo il diritto al cibo adeguato.

Da questo punto di vista, il diritto al cibo adeguato appare come la concreta esemplificazione del principio di indivisibilità e di interdipendenza dei diritti umani, così come affermato solennemente dalla *Dichiarazione di Vienna sui diritti umani*, adottata il 25 giugno 1993²³³⁴.

²³³⁰ Come affermato in occasione del programma *Food for oil* dall'Alto Commissario dei diritti umani dell'ONU in cui si afferma che: «... l'Alto Commissariato è consapevole che gli strumenti internazionali sui diritti umani assegnano ai governi e alla comunità internazionale il dovere di adoperarsi per garantire la realizzazione di tutti i diritti fondamentali, compreso il diritto al cibo, salute, istruzione e alloggio».

²³³¹ Per gli organismi delle Nazioni Unite tale obbligo è consacrato dalla stessa *Carta di San Francisco* mentre è più difficile rinvenire obblighi normativi per le ONG, il cui statuto internazionale è impreciso. Anche se queste non hanno ratificato strumenti internazionali non dovrebbero essere indifferenti agli obblighi di rispettare i diritti fondamentali dell'uomo, tra cui il diritto al cibo adeguato, atteso l'impegno di molte di loro nel lottare contro la fame e la povertà; impegno che non può non essere esercitato se non seguendo i criteri stabiliti dalle Dichiarazioni sui diritti dell'uomo. Cfr. in tal senso A. SOMA, *op. cit.*, pp. 31-32. Per gli obblighi degli Stati si veda invece l'art. 55 di tale *Carta*: «Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basate sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti o dell'autodeterminazione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno: a) un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della mano d'opera, e condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale; b) la soluzione dei problemi internazionali economici, sociali, sanitari e simili, e la collaborazione internazionale culturale ed educativa; c) il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione».

²³³² Cfr. *supra* Cap. 1 par. 3.1.

²³³³ Cfr. in tal senso A. SEN, *La libertà individuale come impegno sociale*, cit., 1997, p. 16.

²³³⁴ Così la *Dichiarazione di Vienna e Programma d'azione* Adottata dalla Seconda Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani dell'ONU, Vienna, 14 - 25 giugno 1993, in unipd-centrodirittiumani.it: «Tutti i diritti umani sono universali, indivisibili, interdipendenti e interconnessi. La comunità internazionale ha il dovere di trattare i diritti umani in modo globale e in maniera corretta ed equa, ponendoli tutti su un piano di parità e valorizzandoli allo stesso modo. Benché debba essere tenuto presente il valore delle particolari e differenziate condizioni storiche, culturali e religiose, è obbligo degli Stati, tenendo conto dei propri sistemi politici, economici e culturali, promuovere e tutelare tutti i diritti umani e le libertà fondamentali».

Gli elementi descrittivi del diritto al cibo sono tali da consentire di ricondurlo alla categoria dei c.d. *basic rights*, o “diritti umani essenziali”, ovvero quei diritti che rispondono a dei *basic needs*, «bisogni essenziali degli esseri umani relativi alla loro stessa sussistenza biologica»²³³⁵, «il cui godimento rende possibile il godimento di tutti gli altri diritti», dunque un insieme di precondizioni per l'esercizio di ogni diritto fondamentale, una formula sintetica per individuare il "minimo morale" che dovrebbe guidare l'azione dei singoli, degli Stati, delle imprese²³³⁶.

Il nocciolo duro di questi *basic rights*, incluso il diritto al cibo, risiede in quella volontà di proteggere la dignità umana che ha ispirato la Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo e nel desiderio di lottare per la conquista di quella che il Presidente Roosevelt definiva la «terza libertà, ovvero la libertà dal bisogno e dalla fame»²³³⁷. Dignità che non andrebbe considerata come un diritto fondamentale tra gli altri, né una supernorma, ma come vicenda giuridica che integra «principi fondamentali già consolidati - libertà, eguaglianza, solidarietà - facendo corpo con essi e imponendone una reinterpretazione in logica di indivisibilità»²³³⁸.

Dalla natura “basica” o essenziale di questo diritto, dalla sua inerenza intrinseca alla natura umana consegue la sua non derogabilità, la sua classificazione tra i “diritti intangibili”²³³⁹. Questo significa che, a differenza di altri diritti, che in condizioni particolari possono essere sospesi o limitati, la derogabilità di tutte le disposizioni che garantiscono il diritto al cibo dovrebbe essere interdetta o al più sottoposta a condizioni estremamente rigide²³⁴⁰.

Comunemente, i tentativi classificatori dei diritti sono ritenuti sovente di scarso significato tecnico, sia perché l'aspetto negativo (la richiesta di non essere costretti) e l'aspetto positivo (la richiesta di strumenti per realizzare i propri obiettivi) sono sempre compresenti in ogni libertà e in ogni diritto costituzionale, sia perché entrambi hanno dei costi per gli apparati pubblici²³⁴¹.

Nonostante i limiti di queste operazioni di catalogazione, tener conto delle possibili classificazioni del "diritto al cibo adeguato" è utile non tanto (e non solo) a fini descrittivi, ma soprattutto per i riflessi pratici che le diverse qualificazioni dello stesso possono avere sulla giustiziabilità e sull'esigibilità del diritto medesimo. Sotto il profilo della giustiziabilità

²³³⁵ C. FOCARELLI, *Diritto internazionale. I. Il sistema degli Stati e I valori della Comunità*, p. 463-464, Padova, Cedam, 2012. L'autore evidenzia che i diritti essenziali al cibo, all'acqua e a un'abitazione continuano ad essere considerati meno importanti dei diritti *civili e politici*. Tale atteggiamento andrebbe considerato di importanza pari ai crimini internazionali, mentre allo stato attuale è ritenuto tale solo la violazione del diritto al cibo in tempo di guerra (cfr. *supra* par. 2.9 e 3 del cap. 3). Il punto critico, continua l'autore «è che si tratta di diritti strettamente legati alle sorti dell'economia, e oggi dell'economia globale, così come orchestrati politicamente» (cfr. *Ibidem* p. 464).

²³³⁶ Cfr. H. SHUE, *Basic Rights. Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*, II cit. pp. 18-20.

²³³⁷ Cfr. *supra* par. 5 cap. 2

²³³⁸ S. RODOTÀ, *op. cit.*, p. 199.

²³³⁹ Così A. SOMA, *op. cit.*, p. 45 che cita D. PREMONT - C. STENERSEN - I. OEREDCZUK, *Droit intangibles et états d'exception*, Bruxelles, Bruylant 1996, p. 3 e ss.

²³⁴⁰ Si vedano ad esempio la Convenzione di Ginevra (su cui cfr. *supra* par. 3 di questo capitolo) o i limiti posti dal Patto di San José (su cui vedi meglio *supra* par. 2 del cap. 4): «Art. 27. Deroghe. 1. In tempo di guerra, pericolo pubblico o altra emergenza che minaccia l'indipendenza o la sicurezza di uno Stato Parte, lo Stato può adottare misure in deroga agli obblighi assunti in forza della presente Convenzione nell'estensione e per il periodo di tempo strettamente richiesti dalle esigenze della situazione, a condizione che tali misure non siano incompatibili con i suoi ulteriori obblighi secondo il diritto internazionale e non comportino discriminazioni sulla base di razza, colore, sesso, lingua, religione o origine sociale. 2. La norma precedente non autorizza alcuna deroga rispetto ai seguenti articoli: 3 (diritto alla personalità giuridica); 4 (diritto alla vita); 5 (Diritto ad un trattamento umano); 6 (libertà dalla schiavitù); 9 (irretroattività della legge penale); 12 (libertà di coscienza e religione); 17 (diritti della famiglia); 18 (diritto al nome); 19 (diritti del bambino); 20 (diritto alla nazionalità); 23 (diritti di partecipazione politica); o delle garanzie giudiziarie essenziali per la protezione di tali diritti».

²³⁴¹ Così R. BIN - G. PITRUZZELLA *op. cit.* 502-503. Sui "costi" dei diritti, tanto sociali che individuali, cfr. anche L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. II. Teoria della democrazia*, Roma - Bari, Laterza, 2007, 67-71.

costituzionale, ad esempio, qualificare il diritto al cibo adeguato nell'ambito di alcune piuttosto che altre categorie ha avuto il significato di riconoscere una tecnica di tutela in luogo di un'altra²³⁴².

1.2. *Il diritto al cibo nelle fonti internazionali regionali*

Il diritto al cibo adeguato, tutelato dalle carte internazionali regionali emerge come un diritto i cui *beneficiari* sono innanzitutto gli individui²³⁴³, ma lo sono anche i popoli²³⁴⁴ e i gruppi sociali, in particolare le famiglie²³⁴⁵. Da questo punto di vista tale diritto è a un tempo collettivo e individuale²³⁴⁶, in modo analogo, anche se differente, con quanto si è visto per la tutela assicurata in sede internazionale²³⁴⁷. Il concetto di comunità intermedia, infatti, appare meglio accentuato a livello regionale-internazionale che in sede *onusiana*.

Altro aspetto è quello attinente ai doveri che singoli o gruppi hanno nei confronti dei beneficiari del diritto al cibo²³⁴⁸.

Destinatari del diritto al cibo adeguato sono essenzialmente gli stati parte delle diverse convenzioni, come esplicitato in più occasione dai testi delle Carte regionali internazionali²³⁴⁹.

²³⁴² Si specifica che l'utilizzo di diverse procedure di tutela dei diritti non è mera questione processuale ma contribuisce ad ampliare o restringere la tutela della pretesa. Su questo punto cfr. *Amplius supra* cap. 5 e *infra* par. 1.3.

²³⁴³ Si veda l'art. 2 della *Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*: «*Toute personne a droit à la jouissance des droits et libertés reconnus et garantis dans la présente Charte sans distinction aucune, notamment de race, d'ethnie, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation*».

²³⁴⁴ Si veda l'art. 19 della *Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*: «*Tous les peuples sont égaux ; ils jouissent de la même dignité et ont les mêmes droits. Rien ne peut justifier la domination d'un peuple par un autre*» o l'art. 20: «*1. Tout peuple a droit à l'existence ...*».

²³⁴⁵ Si veda l'art. 18 della *Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*: «*1. La famille est l'élément naturel et la base de la société. Elle doit être protégée par l'Etat qui doit veiller à sa santé physique et morale. 2. L'Etat a l'obligation d'assister la famille dans sa mission de gardienne de la morale et des valeurs traditionnelles reconnues par la Communauté. 3. L'Etat a le devoir de veiller à l'élimination de toute discrimination contre la femme et d'assurer la protection des droits de la femme et de l'enfant tels que stipulés dans les déclarations et conventions internationales. 4. Les personnes âgées ou handicapées ont également droit à des mesures spécifiques de protection en rapport avec leurs besoins physiques ou moraux.*». Si veda l'art. 17 del *Patto di San José*: «*1. La famiglia è l'unità collettiva naturale e fondamentale della società; essa ha diritto alla protezione da parte della società e dello Stato*». Si veda anche l'art. del *Patto di San Salvador*: «*1. La famiglia è naturale e fondamentale elemento della società e deve essere protetta dallo Stato, che dovrebbe tendere allo sviluppo delle sue condizioni spirituali e materiali. 2. Ogni persona ha il diritto di formarsi una famiglia, da esercitare in conformità con le disposizioni della pertinente normativa nazionale. 3. Gli Stati Parti si impegnano in questa sede ad accordare un'adeguata tutela all'unità familiare e in particolare: a) a fornire speciale cura e assistenza alle madri per un periodo ragionevole prima e dopo la nascita dei figli; b) a garantire un'alimentazione adeguata ai bambini nello svezzamento e durante gli anni della scuola; c) ad adottare speciali misure per la protezione degli adolescenti al fine di assicurare il pieno sviluppo delle loro capacità fisiche, intellettuali e morali; d) ad intraprendere speciali programmi di formazione per le famiglie in modo da aiutarle a creare un ambiente in cui i figli possano ricevere e sviluppare valori di comprensione, solidarietà, rispetto e responsabilità*».

²³⁴⁶ Per certi versi il carattere talora *collettivo* dei beneficiari del diritto al cibo adeguato rievoca le libertà medioevali (su cui cfr. *Cap. I*, par. 4 e cap. 1); a differenza di quelle, tuttavia, i diritti non sono ottriati e derivati ma sono proclamati come autonomi e originari.

²³⁴⁷ Su questo cfr. *supra* par. 5 del cap. 3.

²³⁴⁸ Un'esemplificazione di come questa diversa concezione si rifletta anche sul diritto al cibo è data dall'art. XXX della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo nel continente americano* che enuclea il dovere di ogni persona di nutrire i bambini e il dovere dei figli di rispettare i propri genitori, aiutarli, nutrirli e proteggerli in caso di necessità oppure l'art. 29 della CADUP che individua il dovere dell'individuo di preservare lo sviluppo armonioso della famiglia e di rispettare i propri genitori, nutrirli e assisterli in caso di necessità (su questo cfr. *supra* cap. 3).

²³⁴⁹ Si veda l'art. 1 della *Carta africana dei diritti degli uomini e dei popoli*: «*Les Etats membres de l'Organisation de l'Unité Africaine, parties à la présente Charte, reconnaissent les droits, devoirs et libertés énoncés dans cette Charte et s'engagent à adopter des mesures législatives ou autres pour les appliquer*»; Si veda l'art. 1 del *Patto di San José*: «*1. Gli Stati Parti di questa Convenzione si impegnano a rispettare i diritti e le libertà riconosciuti negli articoli seguenti e ad assicurare a tutte le persone soggette alla loro giurisdizione il libero e pieno esercizio di tali diritti e libertà, senza discriminazione per ragioni di razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica o altra, origine nazionale o*

Sul piano della tutela regionale internazionale, il diritto al cibo sembra essere prevalentemente *classificato* tra i diritti economico-sociali sia nel sistema interamericano che in quello africano (per ragioni sistematiche nel primo caso, atteso che il protocollo di San Salvador disciplina esclusivamente tali diritti, per ragioni di ordine interpretativo testuali nel secondo caso). Tuttavia a fronte di una classificazione analoga, si registra un differente sistema di tutela: piena nel caso del sistema africano e condizionata nel caso di quello interamericano. Mentre l'*Organizzazione interamericana* segue lo stesso metodo adottato dalle Nazioni Unite, che ha consacrato i diritti civili e politici in un documento diverso da quello che tutela i diritti economici, sociali e culturali, il sistema africano li ha tutelati in una medesima convenzione.

Si è sostenuto che tale differenza rileva anche dal punto di vista della giustiziabilità, atteso che la Carta africana, a differenza di quelle analoghe dei sistemi interamericano e *onusienne*, riconosce i diritti in essa consacrati come diritti immediatamente realizzabili, non contenendo clausole simili a quella di cui all'art. 2 del *Patto sui diritti economici, sociali e culturali* che subordina la realizzazione dei medesimi alle risorse finanziarie disponibili²³⁵⁰.

Al di là di queste differenze, si può osservare che in entrambi i due sistemi regionali (africano e americano) sussistono quei meccanismi che la dottrina²³⁵¹ ritiene indispensabili ai fini della giustiziabilità del diritto al cibo, ovvero: uno specifico riconoscimento di questo diritto nel sistema giuridico di riferimento (a prescindere dalla sua differente formulazione): la possibilità di invocare tale diritto dinanzi a un organo giudiziario o quasi-giudiziario specificatamente istituito; la circostanza che tale diritto sia riconosciuto come giustiziabile da tale organismo.

Elementi questi che sono riscontrabili sia nel sistema africano che interamericano.

Vi sono tuttavia delle differenze rispetto a uno degli elementi che incide sul grado di tutela e della giustiziabilità del diritto al cibo, ovvero la legittimazione attiva. Una delle particolarità del sistema interamericano è che soltanto la Commissione o gli Stati possono rivolgersi alla Corte²³⁵², mentre i singoli richiedenti possono rivolgersi solo alla Commissione²³⁵³. Nel Sistema africano

sociale, condizione economica, nascita o ogni altra condizione sociale» o l'art. 1 del *Patto di San Salvador*: «Gli Stati Parti al presente Protocollo addizionale alla Convenzione americana sui diritti umani, si impegnano ad adottare le misure necessarie, sia a livello interno che attraverso la cooperazione internazionale, in particolare economica e tecnica, nella misura consentita dalle risorse a loro disposizione, e prendendo in considerazione i loro livelli di sviluppo, allo scopo di conseguire in modo progressivo e in conformità con la loro legislazione interna, il pieno rispetto dei diritti riconosciuti nel presente Protocollo».

²³⁵⁰ Così C. GOLAY, *op. cit.*, 189. Cfr. art. 2 ICESCR: «Ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna ad operare, sia individualmente sia attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale, specialmente nel campo economico e tecnico, *con il massimo delle risorse di cui dispone, al fine di assicurare progressivamente* con tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l'adozione di misure legislative, *la piena attuazione dei diritti* riconosciuti nel presente Patto». Cfr. anche art. 1 Protocollo San Salvador: «Gli Stati Parti al presente Protocollo addizionale alla Convenzione americana sui diritti umani, si impegnano ad *adottare le misure necessarie*, sia a livello interno che attraverso la cooperazione internazionale, in particolare economica e tecnica, *nella misura consentita dalle risorse a loro disposizione*, e prendendo in considerazione i loro livelli di sviluppo, *allo scopo di conseguire in modo progressivo* e in conformità con la loro legislazione interna, *il pieno rispetto dei diritti* riconosciuti nel presente Protocollo».

²³⁵¹ C. GOLAY, *op. cit.*, pp. 295-296.

²³⁵² Art. 61 *American Convention on human rights "Pact of San Jose, Costa Rica"* in http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.pdf: «1. Only the States Parties and the Commission shall have the right to submit a case to the Court».

²³⁵³ Art. 44 *American Convention on human rights "Pact of San Jose, Costa Rica"* cit.: «Any person or group of persons, or any nongovernmental entity legally recognized in one or more member states of Organization, may lodge petitions with the Commission containing denunciations or complaints of violation of this Convention by a State Party».

invece altri soggetti, come le ONG, possono ricorrere sia dinanzi alla Commissione²³⁵⁴ che alla Corte²³⁵⁵.

L'ultimo elemento che incide sulla effettività della tutela è dato dalla tipologia di efficacia delle decisioni di questi organi: spesso, infatti, questi possono fare raccomandazioni agli stati e condannarli a un *facere* specifico oltre che a una pena pecuniaria²³⁵⁶.

1.3. *Il diritto al cibo nel diritto costituzionale comparato*

Dal quadro tratteggiato nel capitolo 4 emerge come la qualificazione del diritto a un cibo adeguato differisca da costituzione a costituzione; talora all'interno della medesima costituzione sussistono e coesistono qualificazioni diverse. Questi elementi conducono a evidenziare come, anche sul piano costituzionale comparato, il diritto al cibo si presenti agli occhi dell'interprete come un diritto a "geometrie variabili".

Infatti, a fronte di costituzioni che inquadrano il diritto al cibo tra i diritti fondamentali (si pensi alla Costituzione sudafricana o a quella keniana, ove *il diritto al cibo adeguato* è tutelato all'interno del capitolo *bill of right* o a quella boliviana dove il diritto al cibo è garantito nell'ambito del capitolo *derechos fundamentales*), vi sono costituzioni in cui il diritto a un livello di nutrizione adeguata rappresenta un obiettivo dello Stato, non immediatamente giustiziabile in sede costituzionale: si pensi al caso dell'India, in cui il diritto al cibo è configurabile come "principio direttivo" ed è solo in virtù della giurisprudenza della Suprema Corte che è stato ricondotto al diritto alla vita, condividendone le garanzie rafforzate ad esso riservate. In altri casi, invece, il diritto al cibo, vista la collocazione sistematica e/o il dato testuale, è definito dalla Costituzione come diritto sociale (si pensi all'art. 25 della Costituzione brasiliana inserito nel capitolo II: diritti sociali). Vi è poi il caso ecuadoriano, dove il diritto al cibo è il primo articolo del capo dedicato al *buen vivir*.

Questa oscillazione del diritto al cibo adeguato tra diritti civili e sociali non deve destare meraviglia perché, come ha evidenziato il premio Nobel Amartya Sen, sussiste un rapporto "inversamente proporzionale" tra fame e libertà o direttamente proporzionale tra diritti politici e diritti sociali²³⁵⁷. Il collegamento tra cibo e democrazia sono anche di segno ulteriore: si pensi ai casi di utilizzo di cibo come arma politica o ai casi in cui le politiche alimentari siano utilizzate come un campo di battaglia politico²³⁵⁸.

A prescindere dalla categoria di diritti in cui il diritto al cibo è di volta in volta ascritto, i suoi *elementi descrittivi* sono tali da consentire di ricondurlo, anche per il livello di tutela

²³⁵⁴ L'ampliamento della legittimazione attiva deriva dall'interpretazione che la Commissione stessa ha dato all'espressione "altre comunicazioni" di cui all'art. 55 CADHP. Nel caso Ogoni ad esempio la Commissione ha ringraziato le ONG ricorrenti (una nigeriana, il *Centre d'action pour le droits économiques, sociaux et culturels* e l'altra americana, il *Cento per i diritti economici, sociali e culturali*).

²³⁵⁵ Art. 5.1. Protocole relatif a la charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant creation d'une cour africaine des droits de l'homme et des peuples: in www.african-court.org

« 1. Ont qualité pour saisir la Cour : a) la Commission ; b) l'Etat partie qui a saisi la Commission ; c) l'Etat partie contre lequel une plainte a été introduite ; d) l'Etat partie dont le ressortissant est victime d'une violation des droits de l'homme ; e) les organisations inter-gouvernementales africaines».

²³⁵⁶ Cfr. *supra* par. 3.2. di questo capitolo nella parte relativa al caso Ogoni.

²³⁵⁷ Cfr. A. SEN, *supra* cap. 3 par. 5.

²³⁵⁸ Rispetto al primo aspetto è notorio il caso di Mugabe, dittatore dello Zimbabwe, che nel 2008 distribuiva cibo e attrezzi per lavorare la terra in cambio di voti, rispetto al secondo aspetto ci si riferisce all'interesse politico che sussiste per le scelte dei consumatori in materia di cibo. Con riguardo al secondo aspetto va evidenziato come il cibo sia stato inoltre usato come strumento di protesta contro multinazionali o governi. Su questi aspetti cfr. T. STANDAGE, *A edible History*, cit., pp. 192-196 (paragrafo *the democracy of food*) che osserva (p. 196): «Il cibo ha un potere politico unico, per parecchie ragioni: il cibo collega i consumatori più ricchi del mondo con i contadini più poveri; le scelte in materia di cibo hanno sempre avuto un potente significato di segnalazione sociale; i moderni acquirenti fanno dozzine di scelte sul cibo ogni settimana, fornendo molte più opportunità di espressione politica dell'elettorato politico».

costituzionale comparata, alla categoria dei c.d. "*basic rights*", ovvero quei diritti «il cui godimento rende possibile il godimento di tutti gli altri diritti»²³⁵⁹.

Beneficiari di tale diritto possono essere gli individui in senso generico oppure categorie specifiche di persone: bambini (Brasile), detenuti (Sudafrica).

Sotto il profilo della *giustiziabilità*, si è visto che qualificare il diritto al cibo adeguato nell'ambito di alcune piuttosto che altre categorie di diritti ha avuto il significato di riconoscere una tecnica di tutela in luogo di un'altra. In talune occasioni l'elaborazione giurisprudenziale costituzionale ha dato un contributo essenziale a qualificare la natura del diritto, come è avvenuto nel caso indiano, ove il diritto al cibo, tipizzato come principio dirittetivo dal testo costituzionale, è stato riconosciuto in via giurisprudenziale come dimensione del diritto alla vita.

I casi giurisprudenziali selezionati ed esaminati nel capitolo 4, insieme a molti altri già esaminati dalle Corti costituzionali di altri Paesi²³⁶⁰, aiutano innanzitutto a confutare l'opinione tradizionale di quanti negano, tuttoggi, la giustiziabilità del diritto al cibo adeguato e dimostrano che questo, teoricamente giustiziabile, lo sta divenendo anche nella prassi giudiziaria, almeno negli ordinamenti in cui ve ne siano le condizioni.

Dall'osservazione di questa casistica giurisprudenziale di rango costituzionale, la dottrina²³⁶¹ ha infatti elaborato i presupposti che condizionano la giustiziabilità costituzionale del diritto al cibo: è innanzitutto indispensabile che esso sia consacrato nel sistema giuridico considerato (a prescindere dalla formulazione tecnica della disposizione costituzionale); che sia invocabile dinanzi a un organo giudiziario; che sia riconosciuto come giustiziabile da tale organismo.

Un ulteriore elemento che contribuisce a rendere effettiva la tutela giurisdizionale del diritto al cibo è rappresentato dalla sussistenza, nel sistema giuridico di riferimento, di un meccanismo di accessibilità alla giustizia da parte dei più svantaggiati, tramite il quale invocare il diritto violato: non è un caso se sotto il profilo procedurale i casi più rilevanti sono stati sollevati nell'ambito della promozione di *Public interest litigation*, azioni processuali intentate nell'interesse pubblico da parte di ONG o soggetti non direttamente lesi, ai quali è tuttavia riconosciuta la legittimazione ad agire al fine di rappresentare interessi collettivi di soggetti che non dispongono della cultura e delle risorse necessarie per accedere alla giurisdizione costituzionale²³⁶².

La lettura comparata delle sentenze esaminate nel capitolo 4 ha inoltre evidenziato che la giustiziabilità del diritto al cibo può variare, nel tempo, all'interno dello stesso sistema (si pensi all'evoluzione interpretativa della costituzione indiana), e nello spazio, a seconda del sistema giuridico considerato e del tipo di tutela approntata²³⁶³.

La differente tipologia di tutela incide anche sul grado di protezione che i giudici costituzionali possono garantire: nel sistema costituzionale indiano, ad esempio, in cui il diritto al cibo è stato tutelato in via mediata, come aspetto del diritto alla vita, la tutela assicurata sembra essere stata meno ampia di quella riconosciuta nel sistema sudafricano. E infatti, mentre nel primo caso è stato riconosciuto l'accesso a uno stock quantitativo di cibo adeguato ad assicurare la sussistenza, nel caso sudafricano, i ricorrenti hanno ottenuto non solo il diritto di accedere direttamente all'approvvigionamento di cibo per soddisfare il bisogno immediato di sopravvivere,

²³⁵⁹ Cfr. H. SHUE, *Basic Rights. Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*, II ed, Princeton (NY), Princeton University Press, 1996, p. 20. Cfr. anche *supra* cap. 3 par. 5

²³⁶⁰ Oltre C. GOLAY, *op.cit.*, si segnala anche M.J. MCDERMOTT, *Constitutionalizing an enforceable right to food: a new tool for combating hunger*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, Volume 35, Issue 2, 2012 pubblicato anche in www.lawdigitalcommons.bc.edu che esamina i casi indiano, sudafricano, brasiliano e messicano.

²³⁶¹ C. GOLAY, *op.cit.*, pp. 295-296.

²³⁶² C. GOLAY, *op.cit.*, p. 298; sulle *Public interest litigation* nel sistema giuridico indiano cfr. D. FRANCAVILLA, *op. cit.*, pp. 87-94; sul ruolo della giurisprudenza nella tutela dei diritti economico-sociali in Sudafrica, cfr. L. STEWART, *The Politics of Poverty: Do Socio-Economic Rights Become Real Only When Enforced by Courts?* in V. FEDERICO, R. ORRÙ (cur.), *op.cit.*, pp. 1510-1526.

²³⁶³ C. GOLAY, *op.cit.*, p. 289.

ma si sono visti riconoscere altresì la libertà economica di commercializzarlo, conseguendo così il riconoscimento del diritto ad accedere al cibo in modo dignitoso, tramite, cioè, il libero esercizio di un lavoro tradizionale.

Dalla casistica esaminata emerge che la diversa formulazione tecnica della disposizione costituzionale che garantisce il diritto a un cibo adeguato e la diversa classificazione del medesimo non siano elementi indifferenti, perché vi sono alcune formulazioni che, meglio di altre, contribuiscono a renderne piena la tutela. In particolare, riconoscere il diritto al cibo in disposizioni puntuali e specifiche (come nel caso sudafricano), piuttosto che desumerlo in via interpretativa da altre norme costituzionali rilette alla luce di principi direttivi, sembra conferire maggiori margini di effettività e pienezza della tutela.

Un ultimo elemento da evidenziare in questa sede è la dislocazione geografica delle esperienze costituzionali di tutela e giustiziabilità del diritto al cibo: la maggior parte delle Costituzioni che riconoscono il diritto al cibo non sono costituzioni di Paesi del c.d. "Primo mondo", ma afferiscono alle c.d. «democrazie degli altri», come ad *altri* sistemi costituzionali si riferiscono i casi giurisprudenziali che hanno fatto scuola²³⁶⁴. Spesso si tratta di Paesi in cui il bisogno di diritto al cibo è più tangibile, proprio perché si tratta di un diritto più palesemente violato.

Tale constatazione potrebbe portare a dubitare della effettiva utilità della tutela costituzionale del diritto al cibo e della sua effettiva capacità di contribuire a eliminare il bisogno di esser liberi dalla fame in modo dignitoso. A riguardo va innanzitutto evidenziato che solo di recente è stato possibile riscontrare una progressione del diritto al cibo adeguato che si è manifestata, da un lato, nella crescente tendenza alla sua costituzionalizzazione o re-interpretazione costituzionale²³⁶⁵ e, dall'altro, nel processo estensionale di tale diritto, dapprima ristretto o circoscritto ad alcuni aspetti (in particolare quelli legati al diritto alla sussistenza o al diritto al cibo sano e sicuro) o ad alcuni specifici beneficiari (in genere i soggetti più vulnerabili come i bambini o le donne), e poi via via sempre più generalizzato e ampliato a un riconoscimento del diritto a un cibo adeguato *tout court*²³⁶⁶. Sembra infine condivisibile l'opinione di chi ritiene che la «violazione drammatica e sistematica di diritti fondamentali non rivela la vanità del riconoscimento di questi diritti, ma la loro radicale necessità»²³⁶⁷.

1.4. Nelle fonti europee (Consiglio d'Europa e Unione europea) sono rinvenibili i fondamenti del diritto al cibo adeguato

Nell'ordinamento del Consiglio d'Europa, esaminato nel capitolo 5, il diritto al cibo è stato qualificato, grazie all'interpretazione autentica di un suo organo istituzionale, come "diritto umano

²³⁶⁴ Si ricorda che tra le 23 Costituzioni che riconoscono il diritto al cibo in modo pieno, solo 3 sono europee in senso geografico e culturale (e sono quelle di Bielorussia, Ucraina e Moldavia) (cfr. *supra* par. 3.1). Sul concetto di "democrazia degli altri" cfr. A. SEN, *La democrazia degli altri* cit., pp. 5-29. Con riguardo alle Costituzioni europee, è opportuno ricordare quanto già evidenziato nel cap. 6 ovvero che gli Stati europei avevano ritenuto che, una volta tutelato il diritto al lavoro e alla sicurezza sociale, non ci fossero ragioni per garantire anche il diritto al cibo. E' solo nel momento in cui si assiste alla rottura del nesso tra diritto al lavoro e sussistenza che si inizia a porre anche in Europa il problema dell'accesso al cibo e dei diritti, ulteriori e diversi da quelli della sfera laburista, che possono garantirlo.

²³⁶⁵ Le Costituzioni che tutelano il diritto al cibo in modo diretto, ricordate nel cap. 5 della presente tesi, sono molto recenti: si va da quella di Haiti e del Brasile, rispettivamente del 1987 e del 1988 (ma emendata nel 2010 relativamente al rafforzamento delle tutele approntate per il diritto al cibo), a quella cubana e sudafricana del 1992 (la prima) e 1996 (la seconda), fino alle più recenti come le Costituzioni boliviana ed ecuadoregna del 2009, la kenyota del 2010. Egualmente recenti sono gli arresti di rango costituzionali che hanno attuato o conferito nuovo significato alle disposizioni delle Carte fondamentali: si pensi al *lead case* indiano, esaminato al par. 5, che solo nel 2001 attribuisce un nuovo significato a un diritto già tutelato dalla Costituzione del 1947.

²³⁶⁶ Si pensi all'art. 13 della Costituzione ecuadoregna o art. 27 Costituzione sudafricana. Cfr. *supra* par. 2 rispettivamente nota 545 e nota 549.

²³⁶⁷ S. RODOTÀ, *op.cit.*, p. 92.

fondamentale”: «Il cibo è il bisogno più fondamentale e dunque anche il diritto più fondamentale *«Food is our most basic need and right»*. Anche se l’organo che ha effettuato questa qualificazione giuridica – l’Assemblea - non è quello competente ad assicurare un’interpretazione vivente del Trattato sulla Convenzione europea dei diritti dell’uomo, le sue statuizioni costituiscono tuttavia fonte di orientamento per la Corte di Strasburgo. Corte che, peraltro, aveva già da tempo riconosciuto il diritto al cibo adeguato in via indiretta²³⁶⁸, come componente di altri *diritti* esplicitamente garantiti dalla Convenzione (si pensi a quanto evidenziato in riferimento alla casistica relativi al diritto al cibo dei detenuti). La Corte europea dei diritti dell’uomo appare dunque permeabile a interpretare evolutivamente la Convenzione anche alla luce di questa recente risoluzione.

Nell’ambito della collocazione del diritto al cibo nell’ordinamento dell’Unione europea, invece, si ricorda che nella seconda parte del capitolo 5, dopo aver constatato che il cibo in tale ordinamento è qualificato come merce e non come bene, sono state esaminate le teorie dei due interpreti che hanno definito il diritto al cibo adeguato ora come punto di equilibrio tra legislazione alimentare e politiche europee nei confronti dei Paesi terzi, ora come punto di convergenza dei principi fondamentali sanciti dalla Carta di Nizza²³⁶⁹.

Alla luce di quelle ipotesi se ne è formulata una terza, per la quale il diritto unionale al cibo adeguato si atteggia ad essere il punto di equilibrio tra legislazione alimentare europea, diritto agrario europeo, normativa in materia di cooperazione con i Paesi terzi e i diritti fondamentali garantiti dalla Carta di Nizza.

La legislazione alimentare europea²³⁷⁰, come accennato, persegue tre obiettivi principali: la protezione della vita e della salute umana; la tutela degli interessi dei consumatori; la libera circolazione dei prodotti del mercato unico. Il sistema che ne consegue appare come un meccanismo ben strutturato per garantire ai consumatori europei il diritto a un cibo sicuro ma non sufficiente a garantire a ogni persona il *diritto a un cibo adeguato* nel senso finora descritto²³⁷¹. Il *quid pluris* che manca alla legislazione *eurounitaria* è proprio il criterio della dignità della persona, che invece è ampiamente riconosciuto nella Carta di Nizza. Ora, se i principi fondamentali in essa riconosciuti costituiscono parametro di riferimento per valutare la legittimità degli atti delle istituzioni comunitarie e degli atti statali di esecuzione di normative europee, ne consegue che è alla luce di questi principi, dignità e eguaglianza in *primis*, che andrà riletta sia la normativa comunitaria sugli alimenti che quella sulla cooperazione con i Paesi terzi.

Rispetto alla prima, rileggere la legislazione alimentare alla luce del principio di dignità può comportare molteplici effetti. Innanzitutto che l’accesso a un cibo sicuro andrebbe assicurato in modo adeguato da poter garantire la dignità della persona umana, che rispetti cioè la sua identità personale; in secondo luogo, che l’accesso a un cibo sicuro non è diritto dei soli consumatori europei ma anche di tutte le persone che si trovano sul territorio europeo. Infine, che il diritto ad accedere in modo dignitoso a un cibo sicuro sia garantito senza discriminazioni determinate dalla cultura, dalla religione, dall’età, dal sesso, e così via. L’Unione europea, pertanto, dovrebbe adoperarsi, in tutti i suoi organismi, per rimuovere le discriminazioni nell’accesso al cibo.

Con riguardo alle politiche di cooperazione verso i Paesi-terzi, una loro rilettura alla luce dei principi garantiti nella Carta europea può comportare almeno due tipologie di conseguenze. La prima: non è ragionevole, alla luce del principio di uguaglianza, lottare contro la fame e la povertà di coloro che abitano nei Paesi del Sud del mondo e non contro la fame e la povertà dei cittadini o di tutte le persone che si trovano sul suolo europeo. La seconda: è discriminatorio combattere la

²³⁶⁸ Cfr. Capitolo 6.

²³⁶⁹ Cfr. *supra* cap. 6.

²³⁷⁰ Legislazione alimentare intesa in senso ampio, riferita pertanto anche alle disposizioni che pur essendo espressione di altre politiche comunitarie (come ad esempio quelle agricole), incidono in modo diretto sugli alimenti.

²³⁷¹ Cfr. in particolare *supra* par. 3 dell’Cap. 1.

fame e la denutrizione degli africani che vivono in Africa, per il tramite delle politiche europee di cooperazione con i Paesi-terzi, e non combatterla quando questi entrano in Europa come rifugiati o come immigrati.

Alla luce della Carta di Nizza, dunque, il giudice di Lussemburgo, potrebbe avere nuove prospettive nell'interpretazione combinata dei Trattati e del diritto derivato, anche rispetto al diritto al cibo adeguato.

2. Tesi 2. Nell'ordinamento italiano sono rinvenibili i fondamenti costituzionali del diritto al cibo adeguato

Nei capitoli 8 e 9 della Parte II della ricerca si è operata una rilettura dell'intero testo costituzionale alla ricerca di tracce di diritto al cibo adeguato. L'obiettivo di partenza della ricerca era quella di poter qualificare questo diritto alla luce della Costituzione. Al termine di tale disamina è emerso che il numero e la tipologia di disposizioni costituzionali esaminate è stato ulteriore e di portata più ampia di quanto preventivato: la rilettura è pertanto divenuta una rivisitazione della Costituzione alla luce del *right to food approach*²³⁷².

L'assunto o l'evidenza da cui è partita questa ricerca era ed è che il diritto al cibo non è tutelato dalla Carta costituzionale in modo diretto. Si è tuttavia evidenziato come già il Costituente avesse ben presente che «Il cibo è il nostro più fondamentale bisogno e diritto»²³⁷³: infatti ritorna spesso nel dibattito sulla Costituzione l'idea che questa dovesse «dare pane e lavoro» e che il lavoro fosse «soprattutto un mezzo per procurarsi il pane»²³⁷⁴. Si sono anche evidenziate le possibili ragioni della mancata formalizzazione normativa di un diritto al cibo adeguato²³⁷⁵ e se la ricerca non si è fermata a questa constatazione ma è andata oltre è perché si condivide pienamente il pensiero di quanti affermano che «ciò che è davvero fondamentale, per ciò stesso non può mai essere posto ma deve sempre essere presupposto. Per questo, i grandi problemi del diritto non stanno mai nelle costituzioni, nei codici, nelle leggi, nelle decisioni dei giudici o in altre simili «espressioni di diritto positivo (...). I giuristi sanno bene che la radice delle loro comuni credenze e certezze, come anche dei loro dubbi e dei loro contrasti, è sempre altrove. Per chiarire ciò che davvero li unisce e li divide, occorre scendere più a fondo o, è lo stesso, salire più in alto, in ciò che non è espresso»²³⁷⁶.

Questo è il modo con il quale si è cercato di procedere: *scendere* più a fondo o *salire* più in alto, ora per ricercare i fondamenti normativi, ora per scorgere le caratteristiche del diritto al cibo, sia “qui” che “altrove”.

L'*altrove* è quello dell'ordinamento internazionale e di quello europeo²³⁷⁷, che oramai, sia per ragioni politico-economiche, sia in virtù di meccanismi giuridici, è sempre meno “altro” dall'ordinamento italiano e sempre più parte del sistema giuridico italiano; l'*altrove* verso cui ci si è mossi è anche quello del diritto costituzionale comparato e del diritto internazionale regionale che, pur restando “altro” dall'ordinamento giuridico italiano, offre utili argomenti di riflessione ed elaborazione. Accanto all'*altrove* in senso sincronico c'è l'*altrove* in senso diacronico: la storia dell'accesso al cibo²³⁷⁸, che, sorprendentemente, è molto meno estranea dal diritto al cibo di quanto molti hanno ritenuto.

²³⁷² Cfr. sul punto Parte I, Cap. 1.

²³⁷³ Così come ha ammesso, solo nell'ottobre 2013, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. Cfr. *supra* Parte I, Cap 6.

²³⁷⁴ Cfr. *supra* cap. 8

²³⁷⁵ Cfr. *supra* cap. 8.

²³⁷⁶ V. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, cit., p. 3.

²³⁷⁷ Cfr. Parte I cap. 1, 3, 4, 5, 6

²³⁷⁸ Cfr. *supra* cap. 7.

Ma questa ricerca non è andata solo altrove a cercare i fondamenti del diritto al cibo adeguato, ha voluto restare anche nel *qui* costituzionale, ha voluto “scendere più a fondo” delle singole disposizioni della Costituzione italiana in cui si ravvisava un fondamento, un presupposto o comunque una dimensione di diritto al cibo adeguato.

Nei capitoli 8 e 9, dunque, si è verificato in che modo il diritto a un cibo adeguato costituisce un presupposto fondamentale di numerosi diritti e libertà costituzionali: dalla libertà personale a quella di culto, dalla libertà di associazione alla libertà di espressione, dalla libertà di iniziativa economica alle libertà politiche. Inoltre si è analizzato quanto diritto al cibo fosse “presupposto” nel diritto al lavoro e nei diritti dei lavoratori, nel diritto alla salute e nel diritto di famiglia, nel diritto all’istruzione e nei diritti culturali²³⁷⁹.

2.1. Descrizione delle dimensioni costituzionali del diritto al cibo adeguato

Su queste basi si è potuto procedere alla descrizione del diritto al cibo desumibile dalla Costituzione italiana, evidenziandone i seguenti elementi.

1) Soggetti beneficiari

A differenza di quanto già visto in sede di ordinamento onusiano, la Costituzione non tutela il diritto dell’affamato *tout court* ma solo in quanto figlio, malato, credente, inabile al lavoro Come pure non tutela i diritti del fanciullo ad essere nutrito nel modo esplicitato dalle Carte internazionali, ma solo in quanto figlio o minore lavoratore²³⁸⁰. Si tratta di un’assenza di tutela diretta e nominata, perché in via indiretta il diritto dell’affamato è ricavabile dall’art. 3 Cost. (potendo considerarsi la fame una condizione personale da rimuovere) e dal principio personalista che permea l’intera Carta costituzionale. Ma questa assenza di tutela autonoma esplicita dei diritti dell’affamato sembra restare il maggior fattore di criticità del sistema di garanzie costituzionali, accordabili al diritto al cibo.

Pur nell’apparente pluralità dei beneficiari di questo diritto (il malato, il detenuto, il figlio il genitore, lo studente, l’agricoltore, l’imprenditore, il consumatore, l’uomo, la donna, ...) è tuttavia ravvisabile un *trait d’union* che consente di individuare il beneficiario di diritto al cibo come colui “che si trova nello stato di bisogno di cibo adeguato e dignitoso”. È questa caratteristica che accomuna il malato di bulimia o epilessia con il bambino denutrito, il detenuto con lo studente.

Come ogni diritto, i beneficiari possono essere condizionati nel suo godimento. A tal fine sono state monitorate le precondizioni per il godimento di tale diritto: si pensi alla maggiore età per consumare determinati alimenti (come gli alcolici). Oltre le condizioni, vi sono anche specifici limiti: si pensi ad esempio al produttore di derrate alimentari che trova limiti interni ed esterni a questo suo diritto tesi a non ledere i diritti dei consumatori a un cibo sano; si pensi ancora all’interesse a essere liberi dalla fame che incontra il limite delle risorse che uno Stato può mettere a disposizione allo scopo.

2) Oggetto

Da una rilettura della Costituzione alla luce del *right to food approach* emerge che il *diritto al cibo adeguato* è un diritto fondamentale a indiretta copertura costituzionale «strutturalmente complesso» o «proteiforme», poichè si atteggia ora a diritto soggettivo individuale ora a interesse collettivo. Il diritto al cibo è dunque “formula sintetica” sia perchè garantisce una pluralità di situazioni sia perchè si presenta strutturalmente complesso²³⁸¹.

²³⁷⁹ Cfr. *supra* cap. 8 e cap. 9.

²³⁸⁰ Cfr. *supra* Cap. 3 par. 2.2., cap. 8 par. 4.4. e questo capitolo par. 1.1.2.

²³⁸¹ Tali qualificazioni applicano al diritto al cibo quelle con cui la dottrina ha letto il diritto alla salute. Cfr. *supra* par. 2.1.

3) *Interesse protetto*

Il diritto al cibo è un *diritto soggettivo* classificabile sia come libertà che come diritto sociale: è, ad esempio, una libertà il diritto al cibo del credente di nutrirsi secondo le proprie regole alimentari religiose o il diritto di esercitare un'attività economica che abbia ad oggetto la produzione, trasformazione, somministrazione o vendita di alimenti; è un diritto sociale il diritto al cibo dei figli o dei genitori nell'ambito del rapporto familiare e quello del malato o della persona incapace ad essere nutrita. Tali diritti sono normalmente tutelabili e tutelati in sede di giurisdizione ordinaria e le loro violazioni sono punibili anche penalmente.

Ha, invece, caratteristica di *interesse collettivo* il diritto a un cibo sostenibile da un punto di vista ambientale, sociale ed economico, come pure il diritto di accedere a determinati "beni comuni" di natura alimentare, il diritto alla tutela culturale di cibi che caratterizzano un popolo, un territorio, una comunità o il diritto a ottenere una sana ed efficace gestione di servizi pubblici relativi al cibo. Tali interessi nell'ordinamento italiano sono protetti prevalentemente in sede di giurisdizione amministrativa e monitorati dal controllo contabile, atteso che sono condizionati dalle risorse pubbliche a ciò predisposte. La loro violazione è tuttavia punibile spesso con sanzioni amministrative²³⁸².

L'oggetto proteiforme di questo diritto comporta pertanto una multiformità dell'*interesse protetto*, il quale, pur nella sua pluralità di sfaccettature, presenta tuttavia un nucleo duro comune, rappresentato dall'unico interesse del beneficiario di questo diritto ad accedere al cibo in modo adeguato alla propria personalità, cultura, religione, condizione personale o sociale. In definitiva l'interesse protetto da questo diritto è quello di accedere al cibo in modo dignitoso.

4) *Soggetti responsabili*

A fronte di questo diritto, diversi e plurimi sono *gli obbligati* a darvi attuazione. E' possibile suddividerli in due grandi gruppi, sulla base del principio di solidarietà alimentare e fraternità conviviale²³⁸³: da un lato, vi sono *gli obbligati pubblici* ovvero la Repubblica intesa come autonomie territoriali (città, città metropolitana, province, regioni)²³⁸⁴ e in quanto Stato *tout court* con tutte le sue articolazioni amministrative (si pensi all'amministrazione penitenziaria o ospedaliera), per arrivare alle autonomie funzionali (come la scuola o l'università); dall'altro lato vi sono *gli obbligati privati*: sia quelli che sono tali per ragioni di prossimità all'affamato e sulla base di specifiche obbligazioni giuridiche (si va in tal senso dagli obblighi alimentari dei componenti del nucleo familiare, a quelli degli operatori del settore alimentare nei confronti dei consumatori di alimenti) sia coloro che sono titolari di meri doveri di fraternità alimentare, non altrimenti giustiziabili (si pensi ai volontari delle mense benefiche).

5) *Funzioni del diritto*

Si è ritenuto opportuno soffermarsi anche sulle possibili *funzioni* di questo diritto.

In primo luogo il diritto al cibo appare come un *presupposto* implicito di diritti già riconosciuti (si pensi al diritto alla salute, al diritto alla vita o al diritto a un'esistenza libera e dignitosa). In tal senso esso costituisce un *basic right*, ovvero la base, la precondizione per il godimento di altri diritti costituzionalmente garantiti.

In secondo luogo, il diritto al cibo è il *fine* ulteriore di altri diritti che possono essere ad esso preordinati: il diritto al lavoro o il diritto di accesso alla terra sono finalizzati a garantire anche il diritto al cibo del lavoratore e dell'agricoltore.

²³⁸² Cfr. *supra* cap. 8 par. 2.1. par. 5.6.

²³⁸³ Cfr. *supra* cap. 8 par. 4.4.2.

²³⁸⁴ Sul diritto al cibo nelle autonomie territoriali cfr. *infra* parte III.

In terzo luogo il diritto al cibo adeguato si pone proprio come *limite* sia per le altre libertà riconosciute all'individuo, (si pensi alla libertà personale o la libertà di iniziativa economica privata), sia come limite all'esercizio di una specifica attività pubblica (si pensi al servizio di vitto e sovravvitto nei penitenziari).

6) *Giustiziabilità*

Un'ultima annotazione è quella relativa alla *giustiziabilità* di questo diritto. Come si è evidenziato in tale ricerca, tale diritto oltre ad essere “diversamente” giustiziabile a livello internazionale ed europeo²³⁸⁵, appare altrettanto giustiziabile nell'ordinamento italiano anche se in modo differenziato. In questa tesi è stata costantemente richiamata, laddove sussistente, la casistica giurisprudenziale delle differenti magistrature del sistema giudiziario italiano (dal giudice civile al giudice penale, dal giudice amministrativo al giudice contabile fino ad arrivare al giudice delle leggi²³⁸⁶) che hanno già esaminato diversi aspetti e dimensioni del diritto al cibo. In tal senso il diritto al cibo risulta protetto o proteggibile sia dagli abusi (o dalle omissioni) commessi dal legislatore che da quelli commessi dal governo o dalle pubbliche amministrazioni (in sede preventiva, nel procedimento amministrativo, che in via successiva alla lesione dinanzi al giudice amministrativo); lo stesso è pure protetto dalle violazioni operate dai privati: sia da quelle che configurano ipotesi di reato sia da quelle che si sostanziano in forme di responsabilità civile.

Il sistema giudiziario italiano e i meccanismi di tutela predisposti dall'ordinamento consentono di garantire un'ampia giustiziabilità del diritto al cibo a tutto tondo. L'ampiezza non significa completezza: manca nel nostro ordinamento un meccanismo processuale simile alle *public interest litigation* che hanno consentito in realtà come il Sudafrica o l'India di tutelare i diritti di quegli affamati che normalmente non accedono alla giustizia sia per ragioni economiche che culturali.

2.2. Per una qualificazione del diritto al cibo: non un nuovo diritto ma un “diritto nuovo”

Alla luce di quanto esposto, resta da soffermarsi sulla possibile qualificazione del diritto al cibo.

Nel dibattito internazionale il diritto al cibo è diffusamente qualificato come un *diritto sociale* oppure diritto di *terza generazione*. Ed è innegabile che numerose sue dimensioni sono innanzitutto di ordine sociale (dalla dimensione della tutela alla salute al diritto all'istruzione). Esiste inoltre una dimensione del diritto al cibo prettamente economica, come si è avuto modo di evidenziare nella descrizione degli aspetti connessi al diritto di accesso alla terra e del diritto di libertà economica o di quelli del consumatore. Ma si è anche evidenziato come il diritto al cibo adeguato costituisca una dimensione precipua di numerosi diritti civili (o di prima generazione): dal diritto di libertà personale a quello di libertà religiosa, dal diritto di libera espressione del pensiero al diritto delle minoranze. E si è avuto modo di accennare anche agli aspetti politici (ovvero di seconda generazione) di questo diritto, allorchè è stato enucleato il concetto di sovranità alimentare e dei diritti politici in cui questa si può esercitare. Le connessioni tra il diritto al cibo e il diritto a un ambiente salubre e i doveri verso le nuove generazioni possono ascrivere il diritto al cibo anche nell'alveo dei c.d. “*nuovi diritti*”.

Probabilmente sul diritto al cibo si manifesta con particolare evidenza la tesi di quanti ritengono sterili le suddivisione dei diritti in diverse categorie, in quanto questo diritto attraversa tutte le fasi storiche della elaborazione dei diritti, acquisendone di volta in volta le diverse dimensioni. Ecco perché si preferisce definirlo, più che *nuovo diritto*, come “*diritto costituzionalmente nuovo*” poichè in nessuna delle sue dimensioni, costituirebbe un nuovo diritto in

²³⁸⁵ Cfr. Cfr. *supra* Parte I cap. 3, 4 e 5.

²³⁸⁶ Cfr. Parte II cap. 8 e cap 9.

senso sostanziale. Esso, invece, è nuovo perché tale nel nostro ordinamento ne sarebbe la sua autonoma formulazione, attesa l'assenza di una sua esplicita configurazione. Affermare che il diritto al cibo non è un nuovo diritto ma un diritto nuovo può avere un valore meno enfatico ma di certo non impedisce di riconoscergli una valenza tale da consentirgli di individuarne, specificandole, le caratteristiche essenziali, e di poter distinguere questo diritto da tutti gli altri (il diritto al cibo e non gli altri diritti fondamentali).

In prospettiva di una futura emersione di questo diritto e di un suo riconoscimento più esplicito rispetto a quanto desumibile dal sistema attuale, sono immaginabili due possibili percorsi: uno giurisprudenziale e uno legislativo.

Nell'ambito di un *percorso giurisprudenziale*, si potrebbe ritenere che, a differenza del percorso che ha portato a riconoscere altri diritti, pure non direttamente tutelati dalla Carta fondamentale, come il diritto alla vita²³⁸⁷ o alla *privacy*²³⁸⁸, nel caso del diritto al cibo adeguato gli "appigli costituzionali" per pervenire a una sua formalizzazione sono particolarmente copiosi e differenziati tali da consentire al giudice costituzionale sia di approdare a soluzioni olistiche, sia a soluzioni parziali o settoriali.

Invero, alcune soluzioni parziali sono state già individuate: si pensi al *diritto agli alimenti* nel diritto di famiglia definito dalla giurisprudenza costituzionale come un "nuovo diritto" rispetto a quelli costituzionalmente previsti²³⁸⁹ o al diritto del neonato, nato da madre sieropositiva, di ottenere dal SSN la prestazione, essenziale, di nutrizione con latte artificiale²³⁹⁰, o ancora al diritto a "prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno alimentare" fondato sul combinato disposto degli artt. 2,3.2. 38 Cost. e art. 117 lett m)²³⁹¹.

Un approccio olistico, invece, dovrebbe seguire un percorso più articolato ed ampio. Innanzitutto occorrerebbe considerare le diverse e numerose disposizioni costituzionali che, a Costituzione invariata, consentono già di tutelare numerosi profili del diritto al cibo. Tali disposizioni costituirebbero il "materiale di costruzione" su cui il giudice potrebbe effettuare una ricognizione dei profili "tradizionali" già costituzionalmente protetti, del diritto al cibo adeguato per arrivare a soffermarsi sulle ragioni, nuove, che richiedono oggi di offrire a tali disposizioni una tutela rafforzata²³⁹². In tal senso, sembra di poter affermare che un'eventuale opzione olistica o equilibrata di configurazione di un diritto costituzionale al cibo adeguato dovrebbe partire dal

²³⁸⁷ Desunto *a contrario* dal divieto di pena di morte di cui all'art. 27 Cost. Su tale diritto cfr. *supra* par. 7.1.

²³⁸⁸ Desunto dal combinato disposto dell'art. 2 e 13 Cost.

²³⁸⁹ Secondo il giudice costituzionale la previsione delle obbligazioni alimentari ex lege è "diretta alla tutela dei beni essenziali della vita e della dignità dell'uomo: tutela dovuta, per ragioni di solidarietà, a ai soggetti della comunità familiare, i quali si trovino in istato di bisogno». Da qui la più energica tutela assicurata all'alimentando (così Cort cost 37/1985 ma cfr. anche Cort cost 209/1984) Sul punto cfr. A. PIROZZOLI, *op.cit.* p. 102.

²³⁹⁰ Cfr. Cort. cost. 467/2005 n. 3.4. e 4 dei *considerata* in diritto. Cfr. sul punto *amplius supra* par. 1.2.

²³⁹¹ Così si legge al punto dei *considerata* in diritto di Cort. cost. 10/2010: «In applicazione di tali principi, va osservato che una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, qual è quella oggetto delle disposizioni impugnate, benché incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale, deve essere ricostruita anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. 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. Inoltre, consente di ritenere che la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli» (su questo aspetto cfr. *amplius supra* cap. 8 par. 4).

²³⁹² Ragioni ravvisabili ad esempio nella rottura di quella stretta connessione tra lavoro e cibo che fin'ora aveva consentito di poter tutelare il nostro diritto prevalentemente attraverso l'altro, oppure nei nuovi rischi che l'inquinamento, la scarsità di risorse e la diffusione di OGM pongono a un accesso al cibo o nell'uso del cibo come strumento di tortura o nella rilevanza della nutrizione in condizioni di peculiare vulnerabilità come il fine vita.

concetto di dignità umana e dall'affermazione che il principio di dignità umana costituzionalmente tutelato "è comprensivo del diritto al cibo adeguato".

Esiste tuttavia anche un *percorso legislativo* che, di norma, dovrebbe essere considerato prioritario dal punto di vista istituzionale, benché sempre più spesso è dato osservare che le statuizioni della Corte costituzionale precedono, se non sostituiscono, l'attività del legislatore ordinario.

Su questo versante le ipotesi possono essere molteplici. Una è stata avanzata di recente dal Ministro dell'Agricoltura, che ha proposto di costituzionalizzare il diritto al cibo adeguato, affinché l'Italia possa essere il primo Stato europeo a introdurre il diritto al cibo in Costituzione²³⁹³. Questa soluzione, già oggetto di mozioni parlamentari, pur apparendo interessante e meritevole di essere analizzata nei suoi dettagli, appare tuttavia non necessaria. Non tanto perché la modifica dei principi fondamentali non è nell'attuale agenda politica e nemmeno in ossequio a quella consolidata giurisprudenza costituzionale che ritiene imm modificabili i principi costituzionali perché espressione imprescindibile e caratterizzante della stessa forma di Stato repubblicano, per la quale, ex art. 139 non sono ammissibili procedimenti di revisione costituzionale²³⁹⁴. Tale interpretazione, infatti, può riferirsi alle modifiche in *pejus*, ma non si ritiene possa estendersi a modifiche costituzionali che amplino le tutele costituzionali già accordate, tanto più in osservanza di disposizioni internazionali ed europee che, peraltro, si ritengono già "costituzionalizzate" per il tramite dell'art. 117.1 Cost. Un esempio in tal senso viene dalla modifica dell'art. 111 della Costituzione, intervenuta con L.C. n. 2/99, la quale ha ampliato notevolmente le garanzie processuali. Per quanto tale disposizione fosse contenuta nella II e non nella I Parte della Carta fondamentale, è ormai consolidato l'orientamento dottrinale e giurisprudenziale che ritiene i principi fondamentali diffusi nell'intero testo costituzionale e non circoscritti a quelle parti di esso così intitolate.

La proposta di costituzionalizzare il diritto al cibo non sembra accoglibile per ragioni sistematiche. L'analisi comparata delle altre Costituzioni mostra che il diritto al cibo è diversamente collocato nel testo costituzionale, a seconda della cultura dei diritti fondamentali propria di ciascun paese e del sistema di tutela per essi immaginato: si va così da Costituzioni che riconoscono questo diritto tra i diritti fondamentali, altre tra i diritti civili, altre ancora tra i diritti sociali, altri tra i principi direttivi di uno Stato per arrivare a Costituzioni che ascrivono il diritto al cibo a dimensione di principi identitari ancestrali (come il *buen vivir*). Il diritto al cibo, pertanto non può essere inserito nella Costituzione italiana a mo' di post-it: occorrerebbe un previo processo di riponderazione e ricollocazione di questo diritto all'interno del sistema di tutela degli altri diritti fondamentali. La Costituzione italiana, ad esempio, non ha ancora un esplicito riconoscimento del diritto all'ambiente – come di molti altri diritti fondamentali (si pensi alla *privacy*). Pensare di costituzionalizzare il solo diritto al cibo non è operazione corretta, dal punto di vista tecnico, prima che di politica costituzionale: è operazione che non può non comportare una riconsiderazione anche degli altri diritti fondamentali ancora privi di un'esplicita formulazione normativa (anche se sussistenti grazie all'interpretazione della Corte costituzionale). Ma riconsiderare l'intero sistema di tutela dei diritti fondamentali significa entrare nella riconsiderazione del patto costituente. Occorrerebbe pertanto una scelta politica ampia e condivisa che ritenga opportuno e necessario avviare un simile percorso.

²³⁹³ Dichiarazione resa in occasione *dell'Expo delle idee* del 7 febbraio 2015. Cfr. il testo integrale del discorso del ministro su www.politicheagricole.it.

²³⁹⁴ Si ricorda in questa sede la storica Cort. cost. 1146/1988 che ebbe ad affermare: «La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana».

Se queste sono le criticità riscontrabili nella possibile costituzionalizzazione di un diritto al cibo adeguato, va peraltro evidenziato che il magma normativo sussistente in materia è tale da richiedere invece come non differibile un intervento legislativo che possa sistematizzare il quadro vigente e colmare le lacune che pure sono state evidenziate nei singoli paragrafi di questa ricerca. Un intervento legislativo, non di livello costituzionale, ma di dignità costituzionale, è indifferibile sia per colmare quegli inaccettabili vuoti di tutela dovuti all'assenza di un presidio normativo esplicito che sottolinei la fundamentalità del diritto, sia per razionalizzare l'opposto fenomeno di ipernormazione nelle materie di dettaglio che regolano le sue diverse dimensioni (dalla macellazione rituale all'igiene pubblica, dalla normativa in materia agraria a quella in materia di ambiente).

Il quadro regolatorio prospettato dovrebbe razionalizzare sia il sistema delle fonti (che al momento, invece, sono le più diverse, andando da quelle legislative statali a quelle amministrative), che i contenuti. Si tratta di un'operazione analoga è quella che è stata fatta con il Codice del consumo: anche in quel caso, pur essendo fuori di dubbio che i diritti fondamentali dei consumatori fossero già latenti nel sistema e avessero già un solido fondamento costituzionale, è innegabile che l'aver tipizzato i *diritti fondamentali dei consumatori* all'art. 2 del d.lgs 206/2005 ha sistematizzato le tutele e ha reso tali diritti finalmente effettivi.

Una *prima ipotesi* di regolazione, in tal senso è quella di sperimentare, anche in Italia, lo strumento della legge quadro raccomandato in sede onusiana²³⁹⁵.

La *legge quadro* è tecnica legislativa raccomandata per la sua capacità di affrontare una materia multi-settoriale come quella del cibo, atteso che questa dovrebbe limitarsi a definire obblighi e principi generali che la legge deve implementare, mentre lascerebbe alle autorità competenti (per il caso italiano sia quelle statali che quelle regionali) il compito di definire specifiche misure che li rendano effettivi.

In realtà tale proposta sembra più semplice da attuare in quegli ordinamenti in cui una legislazione di tutela del diritto al cibo adeguato, o di singoli suoi aspetti, è del tutto assente. Nel caso italiano, lo stato della regolazione delle diverse dimensioni del diritto al cibo è talmente complesso che questa tecnica legislativa non è necessariamente quella più appropriata.

Una *seconda ipotesi* cui ricorrere è la revisione della legislazione in materia alimentare, secondo la metodologia proposta nelle linee guida della FAO²³⁹⁶. Tale metodologia si avvale di griglie di valutazione che consentono a ciascuno Stato interessato di rivedere e riorientare la propria legislazione alla luce del diritto al cibo adeguato. L'esito di questo processo di revisione è il *Testo unico complesso*, nel quale si tenga conto della pluralità delle materie e della diversità delle fonti, sulla falsariga di quanto è stato realizzato, nell'ambito della legislazione di livello statale, con il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. Tale T.U., infatti, ha raccolto e coordinato normativa di natura legislativa e regolamentare, che disciplina l'uso del territorio e, in particolare, l'attività edilizia, e che in precedenza si caratterizzava per la gran quantità di disposizioni sparse, di varia origine e rango: proprio come capita per le materie relative al diritto dell'alimentazione. Il Testo unico ha consentito di lasciare invariato il rango delle norme primarie (concernenti il regime sostanziale) e quello delle norme di livello regolamentare (concernenti il regime procedurale)²³⁹⁷.

I punti di debolezza di un testo unico in materia di diritto al e del cibo sono almeno due.

Il primo è che, a differenza dalle esperienze fin'ora conosciute, una fonte del genere non riguarderebbe una solo "materia" così come classificata dall'art. 117 Cost. ma "attraverserebbe" più materie: oltre la materia concorrente alimentazione (che, come si è evidenziato, già presenta profili

²³⁹⁵ Cfr. supra Cap. 5 par. 3.

²³⁹⁶ Cfr supra cap. 5.

²³⁹⁷ DPR 6 giugno 2001, n. 380.

di trasversalità) si è visto che incidono sul diritto al cibo le materie esclusive ambiente, rapporti con le religioni, concorrenza (...) e le materie residuali agricoltura, pesca, commercio, ...

Secondo elemento di criticità è che non è sufficiente un coordinamento di tipo orizzontale: in altri termini non si tratta solo di coordinare norme primarie e secondarie di livello statale ma occorrerebbe una sistematizzazione che tenga conto delle leggi (e regolamenti) regionali a cui andrebbero affiancate forme di coordinamento tra queste e le disposizioni europee. E al momento non risultano sussistere esperienze di *drafting* normativo che abbiano sistematizzato fonti di così diverso livello.

Un testo unico che raccogliesse e riordinasse la legislazione attuativa del diritto al cibo, inoltre, dovrebbe colmare le lacune regolatorie sussistenti e quindi non potrebbe avere solo natura compilativa ma dovrebbe avere anche natura novativa.

Qualunque sia la soluzione che sarà individuata (revisione costituzionale, legge-quadro o testo unico), è auspicabile che sia una soluzione non settoriale ma di sistema e che consideri il bisogno di un cibo adeguato come una delle dimensioni più profonde dell'idea universale della dignità della persona umana, di cui questo diritto è profondamente intriso e che, proprio in quanto tale, richiede una tutela proporzionata ed equivalente a quella accordata agli altri diritti costituzionali,

2.3. La mitezza di un diritto nuovo.

Le caratteristiche del diritto al cibo adeguato appena delineate hanno evidenziato, a fronte della disciplina organica riscontrata a livello internazionale e costituzionale comparato, il carattere costituzionalmente “mite” di questo diritto che, pur costituendo presupposto, finalità, limite o dimensione di numerosi altri diritti, non “ruba mai la scena” ad alcuno di essi, costituendo semmai il vaso comunicante, il *trait d'union*, lo strumento di inclusione e liquidità del sistema²³⁹⁸, attesa la sua idoneità a convivere con uno spettro veramente ampio di diritti costituzionali.

Nonostante questa *mitezza*, le caratteristiche costituzionali del diritto al cibo descritte in questa ricerca mostrano che questo ha una sua identità, un suo statuto complessivo; uno statuto che si è qui delineato, e che ha portato a qualificarlo come “un diritto nuovo”, perché nuova ne è la sua autonoma formulazione e perché potenzialmente autonomo dagli altri diritti costituzionali con cui presenta punti di contatto.

Si tratta di mitezza non debolezza. Anzi, risiede verosimilmente in questa mitezza la forza di un diritto che, pur restando “innominato” e carsico per lungo tempo, è riuscito a permanere, velato e nascosto, tra le maglie del sistema. In attesa che l'interprete o il legislatore potesse svelarlo quando gli altri diritti tipizzati, con cui esso convive o si intreccia, non riuscissero a tutelare il bisogno di dignità della persona umana.

E i tempi per svelarlo sono ormai maturi: come gli anni '90 hanno rappresentato il *kairòs* del diritto al cibo a livello internazionale, il 2015, l'anno *dell'Expo 2015* può rappresentare il *kairòs* di un riconoscimento esplicito del diritto al cibo nell'ordinamento nazionale. Non cogliere questa occasione, sarebbe davvero un'opportunità sprecata.

²³⁹⁸ Più in particolare, la mitezza costituzionale richiede che ciascun valore e principio «sia assunto in una valenza non assoluta, compatibile con quelli con i quali deve convivere», atteso gli unici due meta-valori possibili sono «l'imperativo del mantenimento del pluralismo dei valori (per quanto riguarda l'aspetto sostanziale) e del loro confronto leale (per quanto riguarda l'aspetto procedurale)». In realtà nell'accezione proposta da Zagrebelsky, che utilizza tale immagine per descrivere il carattere essenziale del diritto degli Stati costituzionali odierni, la mitezza costituzionale è concetto naturalmente associabile a quelli di coesistenza civile e compromesso, da considerare valori e non disvalori, qualità umane e civili che si saldano e crescono in un terreno culturale pluralistico, favorevole all'inclusione e all'integrazione e contrario ad ogni forma di chiusura, di sopraffazione e di esclusione. V. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, cit., pp. 11-13.

3. Tesi 3. L'autonomia alimentare delle città è in grado di rendere pienamente effettivo il diritto al cibo adeguato.

A partire dall'analisi di due casi studio, quello della Città di Torino e della Regione Piemonte, la ricerca ha evidenziato nel cap. 11 e nel cap. 12 che, nonostante la mancanza di un riconoscimento esplicito del diritto al cibo, sia in fonti costituzionali che legislative, le autonomie locali sono già dotate di strumenti per renderlo effettivo.

Le regioni sono dotate di uno strumentario legislativo variegato e articolato che riguarda molteplici, se non tutte, le dimensioni del diritto al cibo e i comuni sono dotati di potestà amministrative tali da consentir loro di attribuire un grado di effettività della tutela di tale diritto veramente elevato. Tale assetto appare in continuità amministrativa con la tradizione storica che ha visto nei comuni medioevali i primi luoghi in cui tale situazione giuridica soggettiva era protetta e garantito.

L'autonomia normativa regionale in materia di diritto al cibo è tuttavia risultata tale solo sul piano formale perché sul piano sostanziale l'assetto legislativo esistente, almeno nel caso studio analizzato, non sembra essere caratterizzato da una vera e propria autonomia quanto da una sorta di autarchia – che non significa autosufficienza – alimentare, compressa tra il livello regolatorio nazionale e quello europeo. Tale sistema, in tal senso, non appare sufficiente a poter interagire con le sfide poste dai *sistemi alimentari locali*.

Nei comuni italiani invece, almeno nel caso studio esaminato, pur non esistendo ancora una *politica urbana del cibo* specifica e univoca e, pur non essendo tipizzate funzioni amministrative esplicite attinenti al cibo²³⁹⁹, è dato riscontrare che le varie dimensioni del diritto al cibo godono di un elevato grado di effettività, non solo perché già attuate attraverso funzioni amministrative tipiche altrimenti definite e classificate dall'ordinamento (funzioni educative, socio-assistenziali, di commercio locale e così via), ma anche per l'elevato grado di autonomia funzionale di cui la municipalità è dotata nell'individuazione di misure e servizi che rendono effettivo tale diritto.

E infatti il Comune di Torino, nell'ambito della sua *autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria ha ampiamente esercitato la facoltà di determinare da sé i propri scopi in materia alimentare e, in particolare, di decidere quali funzioni del cibo attivare, siano esse rivolte a realizzare fini sociali* (come nel caso delle mense) *che a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità torinese* (come nel caso dei *farmer markets*)²⁴⁰⁰.

Pertanto, l'assunzione di un *servizio pubblico alimentare di rilievo locale*, che per parte della dottrina (e forse per molti, ma non per tutti i comuni italiani) costituisce ancora una mera prospettiva²⁴⁰¹, nelle municipalità come la Città di Torino appare come un dato di fatto.

I servizi e le attività esaminate nel cap. 12, selezionati tra quelli che rivestono un carattere ordinario e non straordinario, contribuiscono non solo a individuare i modi in cui è reso effettivo il diritto al cibo in città²⁴⁰², ma anche a disegnare i caratteri *dell'autonomia alimentare* funzionale del Comune di Torino, caratteri che potrebbero connotare anche l'autonomia alimentare di altre municipalità italiane e che pertanto vorremmo di seguito evidenziare²⁴⁰³.

²³⁹⁹ Le funzioni fondamentali sono ora definite dall'art. 14 DL 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, così come modificato DL 95/2012 (convertito con modificazioni, dalla legge 135/2012).

²⁴⁰⁰ Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 13 dicembre 2006, n. 7369.

²⁴⁰¹ G. GUSMAI, *L'accessibilità economica al «cibo adeguato» attraverso i servizi pubblici locali* cit.

²⁴⁰² Cfr. *amplius* cap. 12 ultimo paragrafo

²⁴⁰³ Per *autonomia alimentare* si intende qui fare riferimento alla potestà dell'ente locale di darsi un ordinamento autonomo da quello statale in materia: la potestà, cioè, di autodeterminare e autoregolare, con fonti diverse (regolamenti, piani, linee guida, capitoli), le attività e i servizi che consentono di tutelare sul territorio comunale le diverse dimensioni del diritto di accesso al cibo dei cittadini e residenti. Tale concetto costituisce il punto di intersezione tra quello di *sovranità alimentare* (intesa come il diritto dei popoli ad alimenti sani e culturalmente appropriati, prodotti con metodi sostenibili e a definire il proprio cibo e i propri sistemi agricoli e per il quale si rinvia a

Il primo elemento di interesse è che, nel caso torinese, gli spazi di autonomia amministrativa risultano veramente ampi. Il comune, in tal senso, appare, anche in riferimento alle attività amministrative in materia alimentare, dotato di una autonomia tale da conferirgli la potestà di definire la stessa prestazione (non semplicemente i suoi “livelli essenziali”). Si pensi al servizio di organizzazione della ristorazione nelle mense benefiche: in questo caso la Città di Torino non solo ha organizzato ma ha addirittura individuato nelle mense la prestazione che attua l’obiettivo di lotta alla povertà perseguito dalla legge²⁴⁰⁴. Altri comuni invece potrebbero non utilizzare tale misura ma decidere di individuarne altre... o non individuarne affatto. Stessa cosa può essere affermata con riguardo agli orti urbani, alla ristorazione scolastica o ai *farmer markets*.

Il secondo elemento da evidenziare è la tipologia di fonti su cui tale autonomia alimentare risulta fondata: si tratta di fonti regolamentari (così è per gli orti e per i mercati) se non addirittura fonti amministrative (nel caso della ristorazione scolastica la fonte è il capitolato di gara, in quello delle mense benefiche la determina di indizione della gara per l’individuazione del contraente). Questo elemento rafforza la tesi di chi ha letto nei regolamenti dei Comuni l’espressione di “una sorta di funzione normativa primigenia”²⁴⁰⁵. Nei servizi esaminati, ad esempio, le leggi o non esistono (nel caso degli orti urbani, ad esempio, la Regione Piemonte non è dotata di una legge regionale come nel caso della Regione Campania) oppure si attestano a indicazioni di principio, come nel caso delle mense benefiche (su cui sia la legge regionale che la legge quadro nazionale non si pronunciano affatto sulla tipologia di prestazione, limitandosi ad indicare in modo generico misure di contrasto alla povertà). Le fonti secondarie della municipalità, dunque, sia quelle regolamentari che quelle amministrative costituiscono lo strumento attraverso cui la civica amministrazione disegna la sua autonomia in materia alimentare²⁴⁰⁶.

Il terzo elemento di interesse è il percorso originale e autoctono che ha portato a programmare queste diversi servizi. Ciascuno di questi, infatti, è espressione di un processo di partecipazione e coinvolgimento di realtà sociali della comunità locale torinese, sapientemente valorizzata sotto il profilo istituzionale da parte della municipalità. Le politiche socio-alimentari attuate attraverso le mense benefiche, ad esempio, possono essere considerate l’esito del dialogo tra le numerose realtà pubbliche e private che a Torino si occupano, sin dall’800 (ovvero la stagione dei c.d. santi sociali) di alimentare gli affamati²⁴⁰⁷; gli orti sociali nascono, addirittura, da una volontà di regolamentare quelli che erano conosciuti come orti spontanei, sorti in un contesto di illegalità²⁴⁰⁸.

ZAGREBELSKY V., *Due concetti costituzionali: sovranità alimentare* cit. e del concetto di *autonomia*, su cui la bibliografia è ampia e plurale e per il quale ci si limita a rinviare a S. DE FINA, *Autonomia*, cit.

²⁴⁰⁴ In questo elemento è dunque riscontrabile una differenza sostanziale rispetto ad altri servizi fondamentali, come la sanità, che invece sono stati sottratti alla autonomia delle comunità locali per essere ricondotti a una logica aziendalistica nell’ambito di una visione che vede “nella comunità locale un oggetto o un ambiente ricettore di prestazioni, anziché un soggetto capace di organizzazione e di corresponsabilità”. Così F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell’autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it* 1/2015, p. 34.

²⁴⁰⁵ Funzione che li pone in una posizione di relativa subordinazione rispetto alle leggi: queste, cioè, sono in qualche modo tenute a rispettare lo spazio e la sfera di autonomia riservato agli enti locali e di cui tali fonti sono espressione. Così G. BERTI, *Diffusione della normatività e nuovo disordine delle fonti*, in *Rivista di Diritto Privato*, 3/2003, p. 20.

²⁴⁰⁶ Questo è quanto auspicato anche per l’autonomia locale *tout court* da F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell’autonomia locale* cit. p. 35.

²⁴⁰⁷ Per un panorama sugli enti gestori delle mense benefiche torinesi (che vanno dai vincenziani al Cottolengo, dai francescani alle parrocchie e a varie associazioni) cfr. *Torino per te. Guida ai servizi* cit.

²⁴⁰⁸ La valenza prettamente autoctona delle forze sociali che concorrono a definire in modo originale l’autonomia alimentare della Città di Torino è un elemento che la dottrina auspica come necessario a connotare l’autonomia locale *tout court*, nella quale invece è riscontrato un difetto di originalità dovuta alla circostanza che questa è prevalentemente “progettata a calco dello stampino nazional-statale”. Così F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell’autonomia locale* cit. p. 30.

Le comunità e i gruppi locali non rappresentano solo il punto di partenza, la scaturigine di questi servizi, ma anche il punto di arrivo. I quattro differenti servizi esaminati evidenziano come il *focus* dei medesimi non è il cittadino *tout court* ma il cittadino in situazione: il consumatore e il coltivatore diretto nel caso dei mercati contadini, il bambino nel caso delle mense scolastiche, i cittadini a basso reddito nel caso degli orti sociali, i senza fissa dimora o gli adulti in difficoltà nel caso delle mense benefiche. La Città di Torino, cioè, non ha progettato un servizio di assistenza alimentare general generico ma ha attivato servizi differenti a seconda dei differenti beneficiari, sui quali il servizio è ritagliato su misura. Ogni singola condizione e bisogno alimentare del cittadino ha comportato l'individuazione di un specifico servizio. La persona diversamente affamata costituisce, in altre parole, il perno attorno al quale sono programmati, progettati, costruiti e individuati i servizi pubblici locali di natura alimentare.

Su queste basi si può affermare che i servizi pubblici locali di natura alimentare della Città di Torino non solo esistono ma sono espressione dell'autonomia alimentare della municipalità, risultando caratterizzati dalla loro dimensione partecipata e comunitaria e dal loro approccio *right to food oriented*.

L'elemento di criticità, dunque, non sta nell'insussistenza di un servizio pubblico locale di assistenza alimentare, ma nella sua non necessaria *fondamentalità*. Tutte le misure locali descritte nel caso studio esaminato, infatti, sono misure rimesse alla discrezionalità amministrativa dei poteri pubblici locali, anche quando costituiscono precipitato logico di *funzioni fondamentali* dell'ente. La Costituzione e il legislatore presidiano infatti i "livelli essenziali" delle prestazioni, ma non le prestazioni. E se per prestazioni storicamente regolate, proprio perché attuative di diritti fondamentali di rilievo costituzionale già legislativamente disciplinate (si pensi a quelle sanitarie) sussiste una maggiore definizione e regolazione, le "prestazioni del cibo", proprio perché prestazioni atipiche, attinenti a un diritto fondamentale implicito e innominato, attualmente garantite non *ex se* ma in quanto prestazioni ritagliate a margine di altre prestazioni tipizzate, non godono delle medesime tutele.

Rispetto a questo sistema, emerge, come nota stonata, l'assenza di uno specifico riconoscimento statutario del diritto al cibo, speculare a quello sul diritto all'acqua. Tale constatazione non impedisce di sviluppare una riflessione ulteriore. Gli Statuti hanno maggiore flessibilità dei testi costituzionali, quindi, come già avvenuto per il precedente riconoscimento statutario del diritto all'acqua, nulla impedisce che il diritto al cibo possa essere formalmente riconosciuto sia negli Statuti regionali che in quelli municipali. Una possibile formulazione di articolato, che tenga conto del quadro normativo internazionale e nazionale, oltre che dei limiti finanziari in cui versano oggi le autonomie locali, potrebbe avere dunque questo tenore: «Il comune di/La regione di (...), nel rispetto della normativa internazionale, europea, nazionale e regionale in materia, riconosce il diritto al cibo adeguato e ne promuove la piena attuazione nei servizi pubblici locali, compatibilmente e nei limiti delle proprie risorse finanziarie, organizzative, umane, patrimoniali»²⁴⁰⁹.

È chiaro che un riconoscimento statutario di tale diritto deve accompagnarsi a precise scelte istituzionali rispetto alle tutele, così come nel caso del diritto all'acqua, riconosciuto a seguito della scelta legislativa, post-referendaria, sulla gestione pubblica del servizio idrico. Nel caso del cibo, invece, perlomeno per quel che riguarda i comuni organizzati in modo analogo al caso studio esaminato, sembra di poter affermare che la formalizzazione statutaria di questo diritto possa conferire valore aggiunto a un'attività amministrativa che già da tempo è competitiva e innovativa nel rispondere ai bisogni dei cittadini e degli abitanti diversamente affamati; allo stesso tempo può costituire il primo passo per avviare percorsi di ulteriore rafforzamento delle tutele.

²⁴⁰⁹ Questa proposta era stata già avanzata, in alternativa a quella di un delibera quadro in materia di cibo, nel 2011 come evidenziato dalla pubblicazione M. BOTTIGLIERI, *Conclusioni*, in M. BARADELLO - M. BOTTIGLIERI - L. FIERMONTE - P. MASCIA (a cura di), *Cibo e città cit.*, pp. 136-143, in particolare p. 142.

4. Epilogo. L'albero del diritto al cibo

«La ricerca delle radici, quando è fatta con metodo critico e non dietro la suggestione di impulsi emotivi, non giunge mai a definire un punto da cui siamo partiti (magari per disperderci, come l'immaginario collettivo spesso fantastica) bensì, al contrario, un intreccio di fili sempre più ampio e complicato a mano a mano che ci allontaniamo dai noi. In questo intricato sistema di apporti e di rapporti non le radici ma noi siamo il punto fisso: l'identità non esiste all'origine, bensì al termine del percorso. Se proprio di radici vogliamo parlare, usiamo fino in fondo la metafora e raffiguriamoci la storia della nostra cultura alimentare come una pianta che si allarga (non: si restringe) a mano a mano che affonda nel terreno, cercando la linfa vitale fin dove riesce ad arrivare, insinuando le sue radici (appunto) in luoghi il più possibile lontani, talvolta impensabili. Il prodotto è alla superficie, visibile chiaro, definito: siamo noi. Le radici sono sotto: ampie, numerose, diffuse: è la storia che ci ha costruiti»²⁴¹⁰.

Quest'affermazione potrebbe essere presa a prestito per essere riadattata anche all'elaborazione sul *diritto al cibo adeguato*, la cui descrizione e definizione è stata oggetto della presente ricerca.

Il diritto di ogni persona *al cibo adeguato* è ciò che è in superficie, ciò che è visibile, come pure è visibile il bisogno di esser liberi dalla fame o dai suoi eccessi. Le radici di questo diritto sono invece sotterranee, carsiche, meno evidenti; ma sono ampie, numerose, diffuse e capillari. In particolare, le radici da cui nasce questo *diritto nuovo* sono quelle, numerose, dei diversi diritti di cui il diritto al cibo è dimensione: il diritto alla salute, quello al lavoro, il diritto di proprietà, il diritto di famiglia, il diritto alla libertà religiosa, quello alla libertà di iniziativa economica. Da ognuno di questi diritti, il *diritto al cibo* attinge linfa vitale per sussistere, crescere, irrobustirsi, diramarsi, fiorire, fruttificare.

Attraverso il tronco/diritto al cibo, in cui confluiscono in un'unica e solida struttura, la linfa che proviene dalle radici/fonti giuridiche, si dipartono poi le relative ramificazioni/funzioni amministrative/servizi pubblici su cui fioriscono i frutti, ovvero le singole misure che liberano gli uomini dalla paura della fame da un lato e degli eccessi alimentari dall'altro.

L'albero del diritto al cibo delle costituzioni del mondo o dell'ordinamento onusiano appaiono proporzionati, appaiono cioè solidamente ancorati al suolo da radici profonde, dalle quali si erge un robusto tronco; tronco che, nell'ordinamento onusiano, è poco ramificato, in considerazione della relativa effettività che la *soft law* consente di conseguire nel contesto internazionale; appare invece abbastanza frondoso l'albero del diritto al cibo di molti ordinamenti costituzionali, nei quali la giurisprudenza costituzionale e i programmi governativi hanno contribuito in modo significativo a renderlo effettivo.

Diversa è invece la situazione nell'ordinamento italiano. In questo, infatti, è dato registrare un'aporìa: alla solidità e varietà delle radici/diritti fondamentali su cui si innerva il "tronco" del diritto al cibo e alla varietà delle ramificazioni/servizi pubblici già sussistenti, tesi a rendere effettivo tale diritto, si contrappone una grande assenza: ciò che manca è quel che sta nel mezzo, ovvero un tronco robusto, il *trait d'union* tra la linfa proveniente dai tanti diritti fondamentali – di rilievo costituzionale – e le misure che rendono effettivo il diritto al cibo. Il diritto al cibo adeguato, che nel nostro ordinamento non è mai nominato, in nessuna fonte legislativa, proprio come il tronco mancante, è allo stadio di *diritto-che-non-c'è*.

Nell'ordinamento italiano, pertanto, non è raffigurabile un albero del diritto al cibo, quanto piuttosto un arbusto. Ora se la tutela fosse comunque piena, questa diversa configurazione sarebbe un elemento caratteristico, ma accidentale e trascurabile. E invece dall'analisi appena svolta sono emersi numerosi elementi di debolezza.

²⁴¹⁰ M. MONTANARI, *il cibo come cultura* cit. p. 160

Uno che li accomuna tutti è quello della non obbligatorietà, per le amministrazioni pubbliche, di rendere effettivo il diritto al cibo, proprio in quanto *diritto-che-non-c'è*. Tutte le misure locali descritte nel caso studio esaminato, infatti, sono misure volontarie, rimesse alla discrezionalità amministrativa dei poteri pubblici (locali nel caso esaminato, ma il ragionamento potrebbe essere esteso a quelle centrali). Nel caso del diritto al cibo della Città di Torino, ad esempio, orientare a fini sociali le concessioni di orti urbani, investire nelle mense benefiche, scegliere di rispettare il diritto a un cibo religiosamente accettabile degli scolari è stata una scelta della civica amministrazione torinese. E non esiste nessuna legge che impedirebbe alla medesima di mutare tali indirizzi e non attivare tutti quei servizi che consentono, oggi, di attuare le diverse dimensioni del diritto al cibo enucleate. Non esistono, cioè, vincoli costituzionali o legislativi che impediscano di cementificare il suolo pubblico destinato agli orti sociali (o, mantenendo la medesima destinazione agricola, non orientarli a supportare il reddito e le esigenze alimentari dei più demuniti); né esistono norme che impediscano di escludere dai capitolati preordinati al servizio di ristorazione scolastica la fornitura di cibo equo e solidale o a filiera corta o di pasti culturalmente e religiosamente accettabili; né esiste un “presidio normativo” che impedisca di interpretare diversamente la normativa in materia di servizi sociali e sostituire al servizio erogato attraverso il sostegno alle mense benefiche altre forme di servizi che contribuiscano alla lotta contro la povertà alimentare.

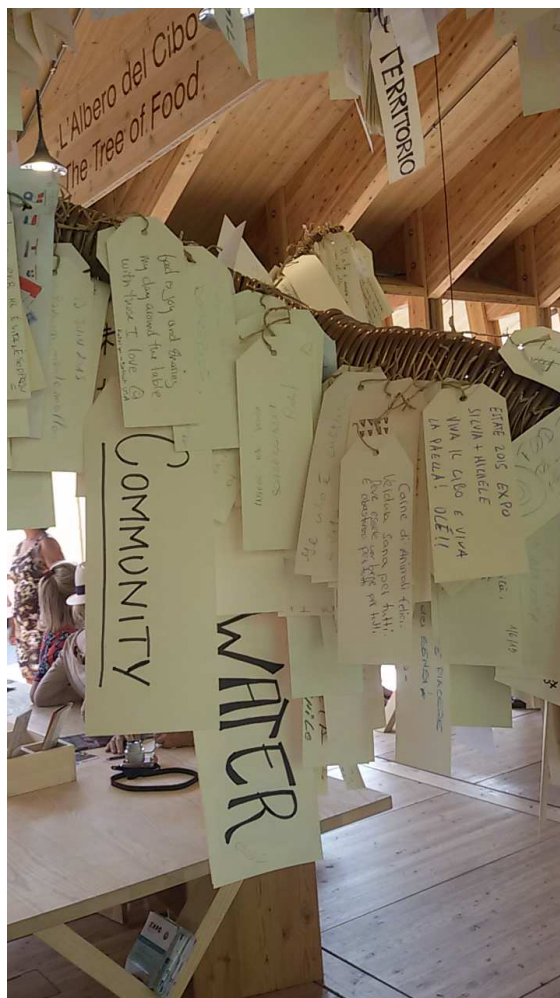
La Costituzione presidia infatti i “livelli essenziali” delle prestazioni, ma non le prestazioni. E se per prestazioni storicamente regolate, proprio perché attuative di diritti fondamentali di rilievo costituzionale già legislativamente disciplinate (si pensi a quelle sanitarie) sussiste una maggiore definizione e regolazione, le “prestazioni del cibo”, proprio perché prestazioni atipiche, attinenti a un diritto fondamentale implicito e innominato, attualmente garantite non *ex se* ma in quanto prestazioni - sovente marginali - ritagliate da altre prestazioni attinenti ai diritti fondamentali tipici più diversi, non godono delle medesime tutele.

Il punto allora è proprio questo: è accettabile, in un Paese civile e democratico, che il diritto a non morire per fame e ad accedere a un cibo adeguato, nutriente, sano, accettabile e sostenibile sia rimesso alle scelte amministrative di singole autorità pubbliche, locali o centrali che siano?

Se questo fosse accettabile, allora può bastare l'arbusto del cibo; se non lo fosse - come si ritiene che sia - emerge la necessità di disegnare un diritto al cibo costituzionalmente fondato, dotato delle tutele adeguate a garantirne la piena effettività.

Emerge, cioè, la necessità di potare l'arbusto e di innestare l'albero.

L'albero del cibo, Expo Milano 2015 –Piazza della Biodiversità. Slow Food



©mb2015

APPENDICE.

*Schema di delibera di Consiglio comunale per inserire nello Statuto di una municipalità il riconoscimento del diritto al cibo adeguato**

*Tale schema di delibera costituisce una mera bozza tecnica, elaborata tenendo conto dei regolamenti e delle politiche sul cibo della Città di Torino. Essa è priva di tutti gli emendamenti e le possibili rielaborazioni a cui un testo analogo potrebbe essere sottoposto nel corso di un eventuale *iter* consiliare finalizzato alla sua approvazione.

BOZZA

Servizio

2015 /002

CITTÀ DI TORINO
DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE
(*proposta G.C.*)

OGGETTO: ARTICOLO 2 DELLO STATUTO DELLA CITTA'. MODIFICAZIONI

Proposta del Sindaco

Secondo la FAO nel periodo 2012- 2014 ci sono state circa 805,3 milioni di persone denutrite; di queste il 98% (più di 790.7 milioni) vivono nei Paesi in via di Sviluppo. Mentre a Sud si muore di fame, a Nord ci si ammala di eccessi alimentari: si stima che circa 1 miliardo e mezzo di adulti è in sovrappeso e altri 475 milioni sono obesi. E' stato inoltre calcolato che il sistema alimentare mondiale è in grado di produrre oggi poco meno di 2.800 calorie a persona ogni giorno, a fronte di un reale fabbisogno calorico medio pro capite per un individuo adulto di 2.550 calorie. Questo significa che si produce più cibo del necessario e il cibo in surplus o è mal distribuito oppure è sprecato.

La denutrizione, che tocca in modo impressionante le popolazioni dei Paesi in via di Sviluppo, inizia a interessare fette sempre più consistenti di abitanti del c.d. primo mondo visto che ormai riguarda circa 15 milioni di persone. I dati italiani rilevati dalla Caritas dicono che nel primo semestre 2013, rispetto al 2011-2012, si è registrato un incremento della domanda di beni di prima necessità (cibo, abiti, igiene personale), passata dal 67,1% del 2011 al 75,6% del 2013, mentre le richieste di sussidio economico decrescono, passando dal 10% del 2012 al 4,8% del primo semestre 2013.

Le grandezze relative al numero di denutriti (nel Sud e Nord del mondo), numero di obesi, quantità degli sprechi alimentari e diminuzione degli aiuti, sono indicatori di un fatto: il problema della fame, fino ad oggi, non è dipeso dalla indisponibilità di cibo, ma da altri fattori, in particolare dalla mancanza d'accesso a un'alimentazione adeguata, o ai mezzi necessari per procurarsela, dagli sprechi di derrate alimentari e da iniqui sistemi di distribuzione.

Le ragioni ultime di questi problemi sono molteplici, e c'è chi li ha riassunti in una sola parola: esclusione; «esclusione dalla terra, dal reddito, dal lavoro, dal salario, dalla vita, dalla cittadinanza» (Così J. De Castro, Presidente del Comitato Esecutivo della FAO 1952-1956). Se la fame non dipende dall'inesistenza di cibo ma dal fatto che troppi individui non hanno abbastanza cibo per nutrirsi, vuol dire che diventa centrale il riconoscimento dei diritti, titoli o attribuzioni che consentono agli individui di poter accedere agli alimenti.

Nel diritto onusiano, si è a tal fine sviluppata un'ampia e articolata riflessione sul "diritto al cibo adeguato", inteso come il diritto di ogni essere umano «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 degna» (J Ziegler, Primo relatore speciale dell'ONU sul diritto al cibo).

Il diritto al cibo è garantito, cioè, quando ne è garantito l'accesso, o in forma indiretta - tramite il riconoscimento di un livello sufficiente di reddito necessario ad acquistare prodotti alimentari - oppure in via diretta - tramite un accesso diretto alla terra o al mare per l'approvvigionamento diretto di cibo.

Tale definizione sintetizza le disposizioni internazionali che riconoscono tale diritto, in particolare:

- l'articolo 25 Dichiarazione Universale diritti dell'Uomo: *1. Ogni individuo ha diritto 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'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà. 2. La maternità e l'infanzia hanno diritto a speciali cure ed assistenza. Tutti i bambini, nati nel matrimonio o fuori di esso, devono godere della stessa protezione sociale);*

- l'articolo 11 Convenzione internazionale sui diritti economici sociali e culturali: *1. 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 vita. Gli Stati Parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso. 2. Gli Stati Parti del presente Patto, riconoscendo il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, adotteranno, individualmente e attraverso la cooperazione internazionale, tutte le misure, e fra queste anche programmi concreti, che siano necessarie: a) per 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; b) per 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.*

A fronte di questo diritto corrispondono i doveri degli stati (e di tutte quelle che, da un punto di vista del diritto internazionale, sono considerate le loro articolazioni ovvero i diversi livelli di autonomie locali) di rispettare tale diritto, proteggerlo e renderlo effettivo con il massimo delle risorse finanziarie disponibili. In particolare sussiste

1) l'obbligo di "rispettare" il diritto al cibo: si tratta di un obbligo negativo che impone allo Stato di astenersi da comportamenti che ne possono limitare l'esercizio. Tale obbligo è violato se ad esempio il governo sfratta o sfolla la popolazione dalla propria terra;

2) l'obbligo di "proteggere" il diritto al cibo richiede che lo Stato intervenga laddove i privati neghino alle persone di realizzare tale diritto. Questo obbligo si realizza, ad esempio, attraverso una legislazione sull'igiene alimentare, l'etichettatura e la protezione del consumatore da condotte di mercato scorrette;

3) l'obbligo di "soddisfare pienamente, rendere effettivo", fulfil o donner effet, il diritto al cibo richiede che lo Stato faciliti, con azioni positive, l'accesso a un cibo adeguato da parte dei gruppi più vulnerabili. Costituisce un'esplicazione di quest'obbligo ogni politica pubblica volta a favorire l'accesso delle persone sottoalimentate alle risorse o mezzi di produzione come la terra, l'acqua, le sementi, le foreste, la pesca, il bestiame.

In Europa "il diritto a un cibo adeguato" non è riconosciuto esplicitamente come nel sistema di protezione dei diritti elaborati dall'Unione africana e dall'Organizzazione degli Stati americani.

A livello di Consiglio d'Europa, tuttavia, la recente Risoluzione assemblea parlamentare del Consiglio D'Europa n. 1957/2013 adottata il 3 ottobre 2013, definisce il diritto al cibo come "diritto fondamentale": «Il cibo è il bisogno più fondamentale e dunque anche il diritto più fondamentale (Food is our most basic need and right). Nel sistema di legislazione alimentare dell'Unione europea (fondata sul Reg. 178/2002), che peraltro costituisce uno dei sistemi più avanzati del mondo di legislazione alimentare, il cibo è considerato una merce, ma i principi giuridici fondamentali sanciti dalla Carta di Nizza come la dignità umana e il rispetto della diversità culturale (artt. 1 e 22), il principio di non discriminazione (art. 21), l'integrità della persona (art. 3) di certo contribuirà a rileggere la legislazione europea vigente in materia alla luce del *right to food approach*.

Il diritto al cibo adeguato è riconosciuto in modo diretto da circa 24 costituzioni del mondo (da quella brasiliana a quella sudafricana, da quella boliviana a quella egiziana); altre settanta lo riconoscono come principio direttivo (esemplificativo è il caso dell'India), oppure in via implicita, attraverso la protezione di altri diritti più ampi che lo includono; altre ancora lo riconoscono per il tramite dell'adesione a Trattati internazionali che lo tutelano espressamente. Secondo gli osservatori internazionali la Costituzione italiana, che non protegge questo diritto in modo esplicito, rientra nel penultimo e ultimo caso, atteso che l'art. 36 Cost. riconosce il diritto a un'esistenza libera e dignitosa - nella quale il diritto al cibo si può ritenere incluso - e l'art. 117 Cost. chiede il rispetto degli obblighi internazionali, tra i quali vi sono anche i Trattati che danno esecuzione alle Convenzioni internazionali come il Patto sui diritti economici, sociali e culturali. In realtà le norme costituzionali che tutelano il diritto al cibo adeguato, nelle sue diverse dimensioni, sono molte altre: l'art. 13 Cost., in riferimento alla libertà personale di scegliere il proprio sistema alimentare e al dovere dello Stato di rispettarla, anche quando questa si riferisce a coloro che sono in stato di soggezione speciale (come nei penitenziari e negli ospedali); l'art. 19 Cost. che, letto in combinato disposto con gli artt. 7 e 8 Cost., riconosce alle confessioni religiose la libertà di poter rispettare regole alimentari legate al proprio culto; gli artt. 30 e 31 Cost. che riconoscono un dovere di mantenimento (anche alimentare) dei coniugi tra di loro e dei genitori verso i figli; l'art. 32 Cost. che, costituendo la base normativa del diritto a un cibo sano, costituisce la disposizione costituzionale che fa da fondamento al diritto dell'alimentazione e all'igiene degli alimenti e che, in combinato disposto con l'art. 9, fa da base costituzionale anche alla tutela di quei sistemi alimentari che rispettano l'ambiente e che oggi sono ascrivibili alla materia dell'agro-ecologia; gli artt. 33 e 34 Cost. che proteggono il diritto a un'educazione alimentare nonché il libero insegnamento e la libertà di ricerca scientifica in materia di cultura del cibo; l'art. 41 Cost. che tutela la libertà di iniziativa economica di produrre, distribuire, vendere, somministrare cibi e bevande, pur nel rispetto dei limiti di utilità sociale; l'art. 42 Cost. che tutela il cibo sia quando è un bene privato che quando è un bene pubblico o un bene comune; gli artt. 44 e 47 Cost. che tutelano la piccola proprietà fondiaria, la quale costituisce, con il reddito da lavoro, uno dei mezzi principali per accedere al cibo in modo adeguato.

Su queste basi costituzionali si fonda la legislazione italiana di settore che regola le diverse dimensioni (educativa, socio assistenziale, economica, ambientale) del diritto al cibo adeguato e che costituisce principio regolatore delle corrispondenti funzioni amministrative svolte a livello municipale.

Come si è visto, il problema centrale del diritto al cibo non è il suo riconoscimento formale ma quello materiale, la sua effettività. Garanzia che, prima di essere assicurata in sede giurisdizionale, la quale in genere interviene quando il diritto si lamenta già violato, dunque in una fase patologica, va assicurata a livello amministrativo. L'attività amministrativa, infatti, costituisce il luogo e lo spazio in cui quotidianamente «avviene il concreto impatto delle libertà e dei diritti costituzionalmente garantiti con le attese dei cittadini e dei gruppi» (V. Bachelet).

La decisività del livello locale per l'attuazione del diritto al cibo adeguato è ben chiara anche a livello internazionale se il primo Relatore speciale del Diritto al cibo presso l'Alto commissariato delle Nazioni Unite ebbe ad affermare: «Una misura importante per eliminare la fame e la malnutrizione consiste nel sottolineare l'importanza della sicurezza alimentare locale e dei programmi di nutrizione locali» (J. Ziegler). Dello stesso tenore le affermazioni del Secondo relatore del diritto al cibo che nella relazione di chiusura del suo mandato, ha indicato nel livello locale la sede privilegiata per rendere effettivo il diritto al cibo o comunque la chiave del cambiamento: «la chiave per la transizione è quella di ricostruire i sistemi alimentari locali, decentrare i sistemi alimentari, renderli più flessibili, ma anche creare collegamenti tra le città e il loro hinterland rurale, a vantaggio sia dei produttori locali sia dei consumatori» (O. De Schutter).

Le Nazioni Unite da un lato, e dall'altro i movimenti mondiali che si occupano di cibo come le ONG (organizzazioni non governative) hanno da tempo messo al centro dell'agenda internazionale il problema della sicurezza e della sovranità alimentare, dagli Obiettivi del Millennio fino al tema dell'Expo 2015 che intende occuparsi di come Nutrire il pianeta. Ma in un pianeta in cui l'80% della popolazione vivrà nei centri urbani, interrogarsi su come “nutrire le città” o come le città “nutrono” i propri cittadini e residenti, o sui diritti che hanno tutte le persone che vivono in una città a nutrirsi in modo adeguato, costituisce uno sguardo diverso, down-top, attraverso cui capire come ci si nutre sul pianeta, come ci si nutre in un Paese.

Le città, d'altro canto, quelle italiane in particolare, si occupano tradizionalmente e storicamente di nutrire i propri cittadini da età molto antiche: le politiche annonarie e le politiche sui prezzi caratterizzavano non solo le città medioevali ma anche le città classiche. In età medioevale, tuttavia, a differenza dell'età attuale, il compito di nutrire le città era considerata una politica di ordine pubblico e non una politica sociale: questo perché era proprio su questo elemento che si fondava il patto sociale tra cittadini e governanti. Gli storici, in tal senso, hanno anche enucleato un “diritto ai vittuali di prima necessità” e hanno evidenziato come “il cibo fosse funzione della città”.

Di questa antica tradizione è rimasta traccia non in una funzione amministrativa univoca ma in numerose funzioni amministrative che le Città, in particolare i comuni italiani, svolgono ancora oggi per rendere accessibile il cibo ai cittadini e a tutti coloro che risiedono sui propri territori.

Anche nella Città di Torino in quasi ogni suo servizio o articolazione organizzativa sussistono servizi che attuano singoli aspetti del diritto al cibo adeguato, così come descritto dalle Carte internazionali.

Data la loro diffusività, capillarità e continua evoluzione è impossibile ricordarli tutti, ma se ne indicano alcuni attinenti a funzioni differenti che costituiscono la punta dell'iceberg di tutti i progetti e le politiche ad essi connessi.

1) *Ambiente: TOCC*

In quest'ambito va menzionato almeno il progetto Tocc (Delibera del Consiglio comunale Città di Torino 2012 00758/046 del 15 febbraio 2012 avente ad oggetto *Progetto tocc - torino citta' da coltivare. definizione delle linee guida*), che costituisce una sorta di programma quadro al cui interno sono previste un ampio numero di azioni: recupero di cascine, o comunque di edifici pubblici, l'inserimento delle strutture rurali di proprietà privata site in aree sottoposte a progetti di recupero complessivo in una rete di agricoltura urbana, la valorizzazione del patrimonio a destinazione agricola mediante concessione ad associazioni e/o soggetti privati per realizzare un progetto complessivo, che integri esperienze di agricoltura urbana con la tutela del paesaggio e del suolo, la promozione di agricoltura sociale, l'orticoltura urbana di tipo individuale (già sperimentata da anni in città) o di tipo collettivo, la valorizzazione dell'agriturismo per la valorizzazione delle produzioni del territorio e del paesaggio agricolo e forestale urbano, la forestazione urbana da svilupparsi come compensazione delle emissioni di Co2 di aziende ed attività riferite all'area metropolitana torinese.

2) *Decentramento: gli orti urbani*

Gli orti urbani esistenti nella Città di Torino sono di diversa natura: (da quelli didattici, a quelli associativi). Tra questi i c.d. orti sociali rappresentano una delle misure di *local food policies* più adeguate per garantire il diritto al cibo dei cittadini più vulnerabili. Gli orti urbani, infatti, rendono possibile l'accesso al cibo in via diretta, perché mettono a disposizione dei cittadini porzioni di suolo pubblico, al fine di produrre derrate alimentari di prima necessità, destinate all'autoconsumo. In tal senso essi costituiscono oggi una importante misura di lotta contro la fame e di sostegno del reddito: infatti, nel regolamento comunale che li disciplina e nei bandi che lo attuano (*Regolamento per l'assegnazione e la gestione di orti urbani - n. 363* e il *Bando pubblico per l'assegnazione di orti urbani regolamentati in strada castello di Mirafiori – parco Sangone – lotto 2 aventi tipologia di orti sociali 2014* della Circostrizione 10), sono stabiliti criteri di accesso che danno priorità a categorie di cittadini più vulnerabili (individuati sulla base di indicatori come il reddito il numero dei figli o l'età anziana del coltivatore). L'orto consente agli assegnatari di accedere al cibo prodotto in maniera diretta, dignitosa, tramite il proprio lavoro.

3) *Commercio: i mercati a km zero*

Accanto all'ordinaria e storica funzione municipale di regolamentazione dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande, disciplinata dal Regolamento omonimo, e della regolamentazione dell'attività mercatale, regolata da numerosi regolamenti, si segnalano almeno due aspetti delle politiche civiche che garantiscono il diritto dei produttori agricoli di accedere direttamente al mercato e il diritto dei consumatori di accedere a un cibo a km zero. Il primo è il regolamento che disciplina l'accesso diretto dei produttori agricoli alle aree mercatali (*Regolamento delle aree riservate ai produttori agricoli nei mercati cittadini n. 342/2011*). Tale funzione è desumibile sin dagli obiettivi dichiarati nell'art. 3: “a) valorizzare la peculiarità dell'offerta di prodotti provenienti direttamente dalle aziende agricole; b) tutelare i consumatori con particolare riferimento alla garanzia della provenienza dei prodotti, dell'igiene e della qualità degli stessi, anche attraverso la vigilanza sull'osservanza delle norme vigenti in materia;

La seconda misura interessante è quella che ha regolato il primo mercato a km zero, o *farmer market*, realizzato dal Comune di Torino nell'ambito di un partnerariato pubblico privato: il Vov 102 (via Onorato Vigliani 102) (cfr. Delibera di Consiglio n. 2009 01495/016 avente ad oggetto *Autorizzazione all'allestimento di area mercatale destinata alla vendita diretta di prodotti agricoli - partecipazione a bando Regione Piemonte*).

4) *Servizi educativi: ristorazione scolastica e progetti di educazione alimentare*

Nelle scuole, soprattutto le primarie, l'attività didattica e di educazione nutrizionale e alimentare non è praticata solo mediante lezioni frontali di stampo tradizionale o i numerosi laboratori ma anche attraverso numerose altre tecniche formative. Tra queste, oltre gli orti didattici di cui si è accennato, vi è il medesimo servizio di ristorazione scolastica, utilizzato dal corpo insegnante come momento di educazione alimentare, sia in chiave nutrizionale che in chiave culturale se non interculturale. In numerose scuole, infatti, il momento del pranzo non ha solo l'obiettivo di soddisfare le esigenze nutrizionali dello studente, ma costituisce per i bambini e i ragazzi un'ulteriore tappa del progetto educativo di cui sono destinatari. Mediante tale servizio, infatti, non si attua solo un'“esperienza pratica” di educazione alimentare, ma anche di educazione alla socialità e alla diversità. Tali istanze sono raccolte anche nell'organizzazione del servizio di mensa scolastica organizzato dai Servizi educativi del Comune di Torino. Nei capitolati d'appalto definiti dai Servizi educativi il diritto del bambino di accedere a un cibo accettabile da un punto di vista religioso e culturale (si pensi alle diete differenziate) e a un cibo buono, sano e sostenibile sia da un punto di vista sociale che ambientale oltre che economico è assicurato dalle specifiche del capitolato d'appalto, grazie al quale è ormai da anni che i bambini possano accedere a cibo biologico, ad alcuni alimenti provenienti dal commercio solidale e, più di recente, a cibo a km zero. Sempre da anni è conosciuta la pratica delle diete differenziate per ragioni di salute, di scelte religiose o scelte culturali (come il vegetarianesimo).

L'ordinaria attività di gestione del servizio di ristorazione si intreccia con progetti e percorsi ad essa trasversale che contribuiscono ulteriormente a garantire il diritto di accesso al cibo, soprattutto dei più demuniti. Dal 2003, in risposta alla legge del buon samaritano (Legge n. 155 del 25 giugno 2003), la Città ha organizzato raccolta di pane e frutta non consumati nelle mense scolastiche delle scuole primarie e secondarie di primo grado cittadine che, con l'intervento delle Ditte di ristorazione e dell'AMIAT, vengono recuperati e ridistribuiti a enti caritatevoli della Città o ad Enti/Associazioni che assistono soggetti in difficoltà (a cui arrivano tramite la mediazione del Banco Alimentare). Dal 2012, a seguito di una riponderazione dei consumi e degli sprechi sono stati attivati nuovi percorsi, tra cui merita di essere segnalato quello che prevede l'attivazione di una misura per ampliare il numero delle scuole in cui effettuare il recupero dei pasti non distribuiti ridistribuendo il non fruito alle famiglie in difficoltà che lo richiedono (coinvolgendo le Circoscrizioni, Dirigenti scolastici e le Commissioni mensa) (cfr. delibera di giunta n. 2013 00779/007 del 19/2/2013 avente ad oggetto *Servizio di ristorazione scolastica: lotta agli sprechi attraverso formazione ed educazione alimentare e recupero del non distribuito*).

Accanto alla ristorazione scolastica vi sono numerosi e solidi progetti di educazione alimentare davvero difficili da risentizzare: si va dai laboratori didattici promossi sin dai nidi, anche con obiettivi di integrazione interculturale, fino alle attività promosse a Cascina Falchera, cascina agricola di proprietà della Città di Torino destinata a realizzare percorsi di educazione alimentare e gestita dall'Istituzione ITER sempre nell'ambito di partenariati pubblico-privati.

5) *Servizi socio assistenziali: le mense benefiche*

Altro servizio civico che garantisce il diritto di accedere al cibo ai più vulnerabili è quello delle mense benefiche. Queste, che normalmente vivono grazie allo spirito di solidarietà di migliaia di volontari, ma a Torino, sono supportate da specifiche politiche pubbliche locali, attraverso le quali l'attività del privato sociale è riconosciuta ed è rivestita di valore istituzionale. Questo riconoscimento si manifesta con un supporto, non finanziario, ma alimentare (Cfr. la determina che indice la gara approvando il capitolato per il servizio di ristorazione mense benefiche 2014-2018 la det. 2013 05180/005): il Comune non eroga cioè alle mense o agli istituti residenziali per anziani un contributo, ma le rifornisce di una parte dei pasti pronti o delle derrate alimentari necessarie per far sì che questi siano preparati. Anche nell'erogazione di tale servizio, il capitolato consente di tener conto dell'accettabilità culturale e religiosa del cibo: "Il Responsabile della Residenza potrà richiedere per iscritto la fornitura di menù personalizzati (es. menù dietetici, menù vegetariano, menù musulmano, menù senza glutine) ove se ne riscontrasse la necessità per ragioni di salute o qualità della vita dell'ospite". Al supporto materiale che la città offre alle mense se ne aggiunge uno organizzativo e gestionale: il coordinamento nel c.d. "tavolo mense" di mense diurne e asili notturne, mense feriali e festive ha portato ad articolare il servizio in modo tale che non vi sia alcun giorno della settimana e una fascia oraria quotidiana in cui almeno una delle mense del territorio non sia aperta. (Si veda *Torino per te. Guida ai servizi*) Anche per le mense, accanto al servizio di distribuzione ordinaria, si affiancano e si intrecciano percorsi paralleli: tra questi uno molto importante è quello che riguarda la domiciliarietà della distribuzione dei pasti, che affonda le sue radici nella stessa storia dei servizi sociali torinesi che sono stati, tra i primi, a introdurre la dimensione domiciliare del servizio.

6) *Turismo e cultura del cibo*

Valorizzano il turismo enogastronomico promuovendo diverse culture del cibo, locale o diversamente etnico, esperienze come il Salone del Gusto e Terra madre, nate da un'iniziativa di Slow Food. La rilevanza di questi eventi nell'ambito dello sviluppo locale della Città ha portato, da un lato, a costituire un Comitato senza scopo di lucro tra enti pubblici e privati (Comune, Regione e Slow Food) che ha l'obiettivo di organizzare con cadenza biennale il Salone (l'Amministrazione ha aderito, nell'anno 2006, al Comitato "Salone del Gusto", cfr. mecc. 0603500/69); dall'altro la Fondazione Terra Madre che organizza l'omologo evento, altrimenti conosciuto come l'ONU dei contadini, nell'ambito del quali operatori del cibo di tutto il mondo si danno appuntamento ogni due

anni per discutere di cibo, alimentazione, ambiente, diritti (la Città di Torino, dopo esser stata membro del Comitato che ha promosso la prima edizione del 2005 è stata socia fondatrice della Fondazione Terra madre, approvata con del. di consiglio n. 2005 08440/069).

7) *Relazioni e cooperazione internazionale*

Il cibo è spesso oggetto anche delle attività di rilievo internazionale promosse dalla Città di Torino, attività orientate a meglio garantire il diritto di accesso al cibo: sia dei cittadini torinesi che dei cittadini di altri Paesi del mondo, in particolare dei Paesi in via di sviluppo. Ci si riferisce ai progetti europei che la Città gestisce nell'ambito di programmi europei specifici: *Europaid* (Aiuto allo sviluppo) per quel che riguarda la Cooperazione con i Paesi terzi e quelli attinenti alla *Cooperazione territoriale europea* per quel che riguarda il partenariato con le città dell'Unione. Nell'ambito di questi programmi sono numerosi i progetti in cui Torino ha partecipato, in qualità di capofila o di partner, aventi ad oggetto le *food local policies*. Nell'ambito della cooperazione territoriale tra città europee, nel quadro di programmi di diverso tenore, vanno ricordati progetti come *Emporium*, *Central Markets* o *Urban Markets* che hanno avuto l'obiettivo di analizzare il potenziale dei mercati locali come motori di sviluppo dell'economia locale e della rigenerazione urbana, esplorare la sostenibilità locale dei mercati che svolgono un ruolo basilare nelle città dal punto di vista economico, culturale, sociale e turistico. Nell'ambito della cooperazione decentrata dopo una lunga stagione di promozione di progetti realizzati nell'ambito del programma di sicurezza alimentare nel Sahel promosso dalla Regione Piemonte, nel cui ambito la Città di Torino ha promosso azioni di lotta alla fame e alla povertà in partenariato con la società civile e le altre istituzioni del territorio, si è aperta una stagione di progettualità ascritta nell'ambito del Programma comunitario Local authorities di Europaid nell'ambito del quale si possono menzionare l'adesione a progetti europei come *4cities4development* o *Food smart citie*. I progetti di cooperazione decentrata, a differenza di quelli di cooperazione territoriale, hanno l'obiettivo di attuare meglio il diritto al cibo non solo dei cittadini torinesi ma anche di quelli dei Paesi terzi beneficiari delle singole azioni.

Un elemento comune a ciascuna di queste politiche è il ricorso alla partnership pubblico privata, spesso espressa formalmente in apposite convenzioni. Si ricorda in particolare quella utilizzata nei servizi soci-assistenziali (si pensi al caso delle mense benefiche), nei servizi educativi (si pensi alla co-gestione della Cascina Falchera) o nei servizi per il commercio locale (si pensi alla convenzione tra i tre enti che hanno dato vita al Mercato a km zero, il VoV). Ma gli esempi potrebbero essere molti altri. Questa caratteristica conferma nel livello municipale il primo interlocutore istituzionale delle istanze della società civile e, pertanto, il livello ottimale nel quale, sulla base del principio di sussidiarietà, allocare le principali funzioni tese a dare attuazioni a diritti fondamentali come, per l'appunto, il diritto al cibo adeguato.

Quelle appena elencate sono solo alcune delle politiche, funzioni e servizi pubblici che la Città di Torino attua da tempo, rendendo effettivo il diritto al cibo dei suoi cittadini: dal diritto dei bambini a ricevere un'istruzione alimentare e nutrizionale a quello dei contadini di poter accedere direttamente al mercato, dal diritto di chi ha un reddito insufficiente di accedere agli orti messi a bando fino al diritto dei più vulnerabili ad avere un pasto per la sussistenza.

Su queste basi si può affermare che se oggi, a differenza del passato, il cibo non è più una "funzione della città", vi sono tuttavia numerose funzioni amministrative, differenziate e articolate, che attuano il diritto al cibo nello spazio cittadino.

Per queste ragioni inserire nello Statuto della Città di Torino un esplicito riconoscimento del diritto al cibo adeguato nei diversi servizi comunali, non significa introdurre un nuovo diritto ma significa semplicemente dare evidenza e dignità statutaria a un diritto nuovo solo nella sua formulazione, ma garantito in modo consolidato e ampio già da tempo.

Tale riconoscimento non comporta effetti di natura finanziaria né diretti né indiretti: il diritto al cibo adeguato, così come definito dalla normativa internazionale (si veda in particolare l'art. 2 della Convenzione sui diritti economici, sociali e culturali, che così recita: Art. 2: «1. Ciascuno

degli Stati Parti del presente Patto si impegna ad operare, sia individualmente sia attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale, specialmente nel campo economico e tecnico, con il massimo delle risorse di cui dispone al fine di assicurare progressivamente con tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l'adozione di misure legislative, la piena attuazione dei diritti riconosciuti nel presente Patto»), costituisce un diritto condizionato dalle risorse di cui ogni Stato (incluse le sue articolazioni territoriali) può disporre. In tal senso riconoscere il diritto al cibo in Città significa riconoscerlo nei limiti delle risorse finanziarie, umane, patrimoniali e gestionali di cui la Città è dotata.

Tale disposizione, inoltre, non comporta oneri di istituire servizi nuovi, atteso che quelli già attuati costituiscono misure significative e all'avanguardia, nel panorama sia italiano che internazionale, di attuazione di questo diritto.

Tutto ciò premesso,

IL CONSIGLIO COMUNALE

Visto il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali, approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, nel quale, fra l'altro, all'art. 42 sono indicati gli atti rientranti nella competenza dei Consigli Comunali;

Dato atto che i pareri di cui all'art. 49 del suddetto Testo Unico sono:
favorevole sulla regolarità tecnica.

Con voti ...

DELIBERA

Per le motivazioni espresse in narrativa che qui si richiamano integralmente, di aggiungere all'articolo 2 comma 1 dello Statuto della Città di Torino approvato con deliberazione del Consiglio Comunale 7 febbraio 2011 esecutiva dal 6 aprile 2011, modificato con deliberazione del 5 marzo 2012, esecutiva dell' 8 aprile 2012 dopo la lettera n) una lettera o) del seguente tenore:

“o) ...di riconoscere il diritto a un cibo adeguato, nutriente e culturalmente accettabile”²⁴¹¹.

²⁴¹¹ Si riporta l'intero art. 2 Statuto Città di Torino che si propone di emendare:

1. Il Comune esercita le proprie attribuzioni perseguendo le seguenti finalità: a) tutelare e promuovere i diritti costituzionalmente garantiti attinenti alla dignità ed alla libertà delle persone, contrastando ogni forma di discriminazione; b) contribuire a rendere effettivo il diritto dei cittadini al lavoro, alla tutela della salute, alla casa, all'istruzione e ad uguali opportunità formative e culturali, nel rispetto della libertà di educazione; c) realizzare un equilibrato sviluppo economico della città; d) promuovere il rispetto della vita e la sicurezza sociale, rimuovendo le cause di emarginazione, con particolare attenzione alla tutela dei minori e degli anziani ed al diritto delle persone handicappate ad una città accessibile, mediante l'abbattimento delle barriere architettoniche, e ad una rete di servizi e di interventi che ne facilitino l'integrazione sociale e ne accrescano le opportunità lavorative. Il Consiglio Comunale potrà adottare apposite Carte dei Diritti, elaborate anche su proposta dei cittadini e previa ampia consultazione; e) tutelare la famiglia, riconoscendone il ruolo sociale ed assicurandone il sostegno anche tramite i servizi sociali ed educativi; f) agire attivamente per garantire pari opportunità di vita e lavoro a uomini e donne e per rimuovere le discriminazioni basate sulle tendenze sessuali; g) tutelare l'ambiente di vita e di lavoro, operando per rimuovere le cause di degrado e di inquinamento e promuovere il rispetto per la natura e per gli animali; h) valorizzare, anche sul piano nazionale ed internazionale, il patrimonio storico, artistico, culturale ed ambientale della città e promuovere la conoscenza delle tradizioni culturali piemontesi e delle altre culture e specificità della comunità cittadina; i) valorizzare le aggregazioni sociali, tutelandone l'autonomia, e stimolare l'iniziativa privata, la cooperazione sociale, il volontariato e l'associazionismo; l) operare per la promozione e la tutela del pluralismo dell'informazione nella realtà torinese; m) contribuire alla cooperazione pacifica fra i popoli e le nazioni, concorrere al processo di integrazione ed unificazione europea ed alla valorizzazione del ruolo di Torino in questo contesto. A tal fine, il Comune sviluppa i propri rapporti con l'Unione Europea e le proprie relazioni internazionali e promuove i valori di pluralismo e convivenza solidale, operando per garantire i diritti delle minoranze etniche; n) assicurare il diritto universale all'acqua potabile attraverso la garanzia dell'accesso individuale e collettivo dei cittadini alla risorsa.

Viene dato atto che non è richiesto il parere di regolarità contabile in quanto il presente provvedimento non comporta effetti diretti o indiretti sul bilancio.

La presente proposta verrà inviata alle Circoscrizioni per l'espressione del parere di competenza ai sensi dell'articolo 43 comma 1 lettera a) del vigente regolamento del decentramento

BIBLIOGRAFIA

1) BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Knowledge, Health and Food for All. Sviluppo senza brevetti*, Roma, Senzapatente, 2009 (anche su www.docstoc.com)
- AA.VV., *Acquisti pubblici e commercio equo e solidale. Pubbliche amministrazioni protagoniste dello sviluppo sostenibile*, Roma, Altromercato, 2009 (anche su www.altromercato.it)
- AA.VV., *Carlo Petrini: la coscienza del gusto*, Pollenzo, Slow Food Editore, 2014
- AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione. Atti del Convegno Potenza-Matera, 5-8 settembre 1988*, Roma, 1995, 3 volumi (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 34)
- ADAM R. – TIZZANO A., *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, II ed., Torino, G. Giappichelli editore, 2010
- ADAMO M. - AIMONE S. - CAVALETTO S. - LALA M., *La svolta green dell'agricoltura e i Sistemi Alimentari Locali*, in *PolitichePiemonte.it.*, 20/05/2013
- AICARDI N., *La sanità*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale, tomo I*, Milano, Giuffrè, 2003
- AIMERITO F., *Aspetti storico-giuridici della pastorizia in Piemonte: produzione casearia e normativa locale*, in A. MATTONE, P. F. SIMBULA (a cura di), *La pastorizia mediterranea. Storia e diritto (secoli XI-XX)*, Roma, Carocci, 2011
- AIMERITO F., *Diritto dell'alimentazione – storia (Medioevo – Età Moderna)*, in *DIGESTO delle Discipline Privatistiche - Sezione Civile – Aggiornamento*, Torino Utet, 2007
- ALDERMAN L., *More children in Greece are going hungry* in *The New York Times*, 17 April 2013 (su www.nytimes.com)
- ALGOSTINI A., *Riflessioni sui beni comuni tra il "pubblico" e la Costituzione* su www.costituzionalismo.it, 25/11/2013
- ALSTON P. - TOMASEVSKI K. (a cura di), *The Right to Food*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 1984
- ALSTON P., *International Law and the Human Right to Food*, in ALSTON P. - TOMASEVSKI K. (a cura di), *The Right to Food*, Leiden, 1984
- ALTHOFF G., *Obbligatorio mangiare: pranzi, banchetti e feste nella vita sociale del Medioevo* in MONTANARI M. - FLANDRIN J.L. (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Roma – Bari, Editori Laterza 2007
- ALVARO S., *La finanza islamica nel contesto giuridico ed economico italiano*, in Consob, *Quaderni giuridici* 6/2014, (su www.tief2014.org)
- AMATO G. – BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, I, Il Mulino, Bologna, 1997
- AMATO G., *Commento all'art. 13 Cost.* in G. BRANCA (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II foro italiano, 1977.
- AMIRANTE D., *L'India* in CAROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G.F. (a cura di), *Diritto Costituzionale Comparato*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2010
- AMOROSO C., *Guantanamo. Continua la criminale pratica dell'alimentazione forzata per i detenuti in sciopero della fame*, in *Il Faro sul Mondo*, su www.ilfarosulmondo.it 17/2/2014
- AMOURETTI M.C., *Città e campagne in Grecia*, in MONTANARI M. - FLANDRIN J.L. (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Roma–Bari, Editori Laterza 2007
- ANGELINI F., *Art. 44*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica, 2006
- ANTOLISEI F., *Manuale di Diritto penale. Parte speciale II*, Milano, Giuffrè, 2008
- ANTONINI L., *Art. 117, II, III e IV co.*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. III*, Torino, Utet giuridica 2006

- AUBY J. B., *Le droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit de la Ville*, Paris, LexisNexis, 2013
- AULETTA T.A., voce *Alimenti (dir. Civ.)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia giuridica fondato da G. Treccani, vol. I, 1988, Roma
- BABUSCIO T., *Alimenti sicuri e diritto. Analisi di problemi giuridici nei sistemi amministrativi delle autorità per la sicurezza alimentare europee e statunitensi*, Milano, Giuffrè editore, 2005
- BACHELET V., *Costituzione e amministrazione. Scritti giuridici*, AVE, Roma, 1992
- BACHELET V., *Evoluzione del ruolo e delle strutture della pubblica amministrazione* in V. BACHELET V., *Costituzione e amministrazione. Scritti giuridici*, Roma, AVE, 1992
- BALANI D., *Politica annonaria e problemi alimentari di una capitale: il pane a Torino tra Sei e Settecento*, in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione. Atti del Convegno Potenza-Matera, 5-8 settembre 1988*, Roma, 1995, 3 volumi (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 34), vol. I
- BALBONI E., *Decentramento amministrativo (voce)* in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1989 vol. IV
- BALDASSARRE A., *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia giuridica fondato da G. Treccani, Vol. XII, 1988
- BALDASSARRE A., *Libertà I) problemi generali* in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia giuridica fondato da G. Treccani, Vol. XXI, 1990
- BALDUZZI R. - CAVINO M. - GROSSO E. - LUTHER J. (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, G. Giappichelli editore, 2007
- BALDUZZI R. - LUTHER J (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review. Annuario DRASD 2012*, Milano, Giuffrè editore 2012
- BALDUZZI R. (a cura di), *Dottorato di ricerca autonomie locali servizi pubblici e diritti di cittadinanza. Annuario DRASD 2011*, Milano, Giuffrè editore, 2011
- BALDUZZI R., *La tensione tra il principio di indisponibilità della vita umana e il principio di autodeterminazione*, in MACCHIA P. (a cura di), *Ai confini delle cure. Terapia, alimentazione, testamento biologico. Profili clinici, giuridici, etici. Atti del Convegno di Asti - 11 novembre 2011*, Napoli, Esi, 2012
- BALDUZZI R., *Riflessioni introduttive sui presupposti istituzionali e culturali della "Repubblica delle Autonomie"* in BALDUZZI R. (a cura di), *Dottorato di ricerca autonomie locali servizi pubblici e diritti di cittadinanza. Annuario DRASD 2011*, Milano, Giuffrè editore 2011
- BALDUZZI R., *Salute (diritto alla)*, in CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico* Milano, Giuffrè, 2006, Vol. VI
- BARADELLO M. - BOTTIGLIERI M. - CHICCO S. (a cura di), *Le città e la cooperazione decentrata: il caso del progetto europeo Mirando al Mondo*, Roma, Ancicomunicare 2012 (anche su www.comune.torino.it/cooperazioneinternazionale)
- BARADELLO M. - BOTTIGLIERI M. - FIERMONTE L. - MASCIA P. (a cura di), *Cibo e città. Atti del I workshop del progetto europeo "4cities4dev. Access to good, clean, fair food"*, Roma, Ancicomunicare, 2012 (anche su www.comune.torino.it/cooperazioneinternazionale)
- BARNARD C., *The substantive law of the EU. The Four Freedoms*, Oxford, Oxford University Press, 2013
- BARONCELLI S., *Art. 47* in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica, 2006
- BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008
- BARTOLE S. - DE SENA P. - ZAGREBELSKY V., *Commentario breve alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, Cedam, 2012
- BARTOLINI A. - PIOGGIA A., *La legalità dei principi di diritto amministrativo e il principio di legalità*, in RENNA M. - SAITTA F., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè editore, 2012

- BARTOLOZZI R., *Il pane e le rose*, in ASSOCIAZIONE ANTIGONE (a cura di), *Le prigioni malate. Ottavo rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione in Italia*, Roma, Edizioni dell'Asino, 2011
- BATTISTA F., *Sanzioni economiche all'Irak: una questione di etica pubblica* – Tesi di laurea in filosofia del diritto, AA 2001-2002, Relatrice L. Gianformaggio, Università di Ferrara, su studiperlapace.it
- BELLO M., *Terra indigena, terra contesa*, in *Missioni Consolata settembre 2008*, su www.rivistamissioniconsolata.it
- BELTRÁN DE FELIPE M., *La internacionalización de las ciudades (y del régimen municipal)*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 305/2007
- BENELLI E. - BASSOLI R., *Gli stili alimentari oggi* in CAPATTI A., DE BERNARDI A. E VARNI A. (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 13. L'alimentazione*, Torino, Einaudi, 1998
- BENELLI F., Art. 18, in BARTOLE S. – BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008
- BENELLI F., Art. 5 in BARTOLE S. – BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008
- BERENGO M., *L'Europa delle città. Il volto della società urbana europea tra Medioevo ed Età Moderna*, Torino, Einaudi, 1999
- BERGONZINI C., Art. 31, in BARTOLE S. – BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008
- BESTAGNO F. Art. 2, in BARTOLE S. - DE SENA P. - ZAGREBELSKY V., *Commentario breve alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, Cedam, 2012
- BETTETINI A., *Il divieto di discriminazione e la tutela del soggetto debole*, in GIANNITI P. (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, in G. DE NOVA (a cura di), *Commentario del Codice Civile e codici collegati Scialoja – Branca – Gargano*, Bologna, Zanichelli, 2013
- BETZU M., Art. 9, in BARTOLE S. – BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008
- BFC, *Lo spreco alimentare: cause, impatti e proposte*, Torino, Codice Edizioni, Maggio 2012 (su www.barillacfn.com)
- BIAGI P. - PANIZZA G.M. - PASTORE G., *Fonti per la storia dell'alimentazione presso l'Archivio di Stato di Alessandria*, in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione. Atti del Convegno Potenza-Matera, 5-8 settembre 1988*, Roma, 1995, 3 volumi (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 34), Vol. I
- BIFULCO D., Art. 35, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica, 2006
- BIFULCO R. - CARTABIA M. - CELOTTO A., *Introduzione* in BIFULCO R. - CARTABIA M. - CELOTTO A., *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna Il Mulino, 2001
- BIFULCO R. - CARTABIA M. - CELOTTO A., *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione*, Torino, Utet giuridica, 2006, Vol. I, II, III
- BIFULCO R., Art. 3. *Diritto all'integrità della persona*, in BIFULCO R. - CARTABIA M. - CELOTTO A., *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001
- BIFULCO R., Art. 5, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica, 2006
- BIN R. - PITRUZZELLA G., *Le fonti del diritto*, Torino, G. Giappichelli editore, 2009
- BIN R. - PITRUZZELLA G., *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli editore, 2012

BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi 2005

BORGHI P., *Il progetto di codice di diritto alimentare*, in *Rivista di diritto alimentare*, 1/2007

BOTTIGLIERI M., *Conclusioni*, in BARADELLO M. - BOTTIGLIERI M. - FIERMONTE L. - MASCIA P. (a cura di), *Cibo e città. Atti del I workshop del progetto europeo "4cities4dev. Access to good, clean, fair food*, Roma, Ancicomunicare, 2012

BOTTIGLIERI M., *Il Comune può escludere un diritto alla scelta tra mensa e panino. Nota alla sentenza del TAR Piemonte del 31.07.2014, n. 1365* in DESSÌ N. (a cura di) *OPAL 6/2015, Polis working papers*, 218/2015

BOTTIGLIERI M., *Il diritto ad un cibo adeguato: profili comparati di tutela costituzionale e questioni di giustiziabilità*, in P. MACCHIA (a cura di) *La persona e l'alimentazione: profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi - Asti, 30 Novembre 2012* (Collana "Diritto e Ambiente" dell'Univ. di Pavia diretta dal Prof. G. Cordini), Roma, Aracne, 2014

BOTTIGLIERI M., *Il diritto della città*, in BOTTIGLIERI M. (a cura di), *OPAL 3/2013 Polis working papers* 209/2013

BOTTIGLIERI M., *La cooperazione internazionale nel sistema delle autonomie locali* in *Orientamenti Sociali Sardi*, 2/2012

BOTTIGLIERI M., *Le autonomie locali sono tenute ad attuare il diritto al cibo adeguato dei cittadini europei? Commento a risoluzione assemblea parlamentare del Consiglio D'Europa n. 1957/2013 adottata il 3 ottobre 2013*, in PATANÈ A. (a cura di), *OPAL 4/2014, Polis working papers*, 213/2014

BOTTONE R., *Le discriminazioni religiose nel settore lavorativo in materia di alimentazione*, in *Diritto e politica ecclesiastica*, 1/2013

BOTTONI R., *La macellazione rituale nell'Unione europea e nei paesi membri. Profili giuridici*, in CHIZZONITI A.G. - TALLACCHINI M. (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti - Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore*, Roma-Lecce, Libellula edizioni, 2010 (anche su www.olir.it)

BOURDIN A. - LEFEUVRE M.P. - MELE P., *Le regle du jeu urbain. Entre droit e confiance*, Descartes&Cie, Paris, 2006

BRILLAT-SAVARIN J.A., *Fisiologia del gusto*, Milano, Opportunity Book, 1996 (I ed. Paris 1985)

BRUNO L. - ZAMAGNI S., *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2004

BUONOMO V., *Introduzione alla parte II Diritto al cibo, cibo e diritti*, in MASCIA M. - TINTORI C. (a cura di), *Nutrire il pianeta? Per una alimentazione giusta, sostenibile, conviviale*, Milano, Bruno Mondadori, 2015

BURGAN M. - WINNE M., *Doing Food Policy Councils Right: A Guide to Development and Action* 2010, su www.markwinne.com

CAIROLA A., *Art. 4*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica, 2006

CALAMANDREI P., *L'avvenire dei diritti di libertà*, in *Opere giuridiche*, Napoli, Morano, 1968, vol III

CALZARETTI F., *La nascita della Costituzione*, su www.nascitacostituzione.it

CAMERLENGO Q., *Art. 118*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. III*, Torino, Utet giuridica, 2006

CAMERLENGO Q., *Art. 33* in BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008

CANNIZZARO E. - CALIGIURI A., *Art. 10*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica, 2006

CANNIZZARO E., *Corso di diritto internazionale*, Milano, Giuffré, 2011

CARANTA R., *Art. 97*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. II*, Torino, Utet giuridica, 2006

- CARBONE S.M. - LUZZATTO R. - SANTA MARIA A., *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, G. Giappichelli editore, 2006
- CARCIONE M., *La garanzia dei diritti culturali: Recepimento delle norme internazionali, sussidiarietà e sistema dei servizi alla cultura*, in *Polis working papers*, 210/2013 su polis.unipmn.it
- CARCIONE M., *Per una definizione dei diritti culturali garantiti dall'ordinamento italiano* in BALDUZZI R. (a cura di), *Dottorato di ricerca autonomie locali servizi pubblici e diritti di cittadinanza. Annuario DRASD 2011*, Milano, Giuffrè editore, 2011
- CARDINI F., *Alimentazione e storia*, in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione. Atti del Convegno Potenza-Matera, 5-8 settembre 1988*, Roma, 1995, (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 34)
- CARETTI C., *I diritti fondamentali e l'Unione europea tra Carta di Nizza e Trattato-Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2005
- CARETTI P. - TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, Torino, G. Giappichelli editore, 2009
- CARETTI P. con la collaborazione di TARLI BARBIERI G., *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Torino, G. Giappichelli editore, 2011
- CARINGELLA F., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, Dike, 2012
- CARITAS, *Dati e politiche sulla povertà in Italia. 17 Ottobre 2013 giornata mondiale di lotta alla povertà*, Roma, Caritas, 2013, su www.caritas.it
- CARITAS, *Rapporto 2012 sulla povertà ed esclusione sociale. I ripartenti. Povertà croniche e inedite. Percorsi di risalita nella stagione della crisi*, Roma, Caritas, 2013, su www.caritas.it
- Carnevale G. (a cura di) *Regola Sanitaria Salernitana/Regimen sanitatis salernitanum. Versione italiana di Fulvio Gherli*, Salerno, Edizioni Ripostes, 2000
- CAROLI P., *Fonti per la storia dell'alimentazione nell'Archivio di Stato di Torino*, in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione. Atti del Convegno Potenza-Matera, 5-8 settembre 1988*, Roma, 1995, 3 volumi (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 34)
- CARRATÙ M.C., *Il cibo è libertà ecco la rivoluzione che salva il mondo*, in *la Repubblica.it*, 2/2/2014
- CARTABIA M. - CELOTTO A., *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino 2001
- CARTABIA M. - CHIEFFI L., *Art. 11*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica, 2006
- CARTABIA M., *Gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali* in *Iustitia* 4/2008
- CARTABIA M., *L'integrità personale*, in GIANNITI P. (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, in G. DE NOVA (a cura di), *Commentario del Codice Civile e codici collegati Scialoja – Branca – Gargano*, Bologna, Zanichelli, 2013
- CASSESE A., *Current Challenge to International humanitarian law*, in CLAPHAM A. - GAETA P. (a cura di), *International Law in armed conflict*, Oxford, OUP, 2014
- CASSESE A., *I diritti umani oggi*, Roma - Bari, Editori Laterza, 2010
- CASSESE A., *Umano-Disumano. Commissariati e prigionieri nell'Europa di oggi*, Roma-Bari, Editori Laterza, 1994
- CASSESE S. (a cura di), *Massimo Severo Giannini*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2010
- CASSESE S. (a cura di), *La nuova costituzione economica* Roma-Bari, Editori Laterza, 2012
- CECCHETTI M., *Art. 9*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica, 2006
- CELOTTO A., *Art. 20. Uguaglianza davanti alla legge*, in BIFULCO R. - CARTABIA M. - CELOTTO A., *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001
- CELOTTO A., *Art. 21. Non Discriminazione. Art. 22. Diversità culturale, religiosa e linguistica* in BIFULCO R. - CARTABIA M. - CELOTTO A., *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001

- CELOTTO A., *Art. 3, I co.*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica, 2006
- CERRI A., *Doveri pubblici*, in *Enciclopedia Giuridica*, Torino, Utet, 1989, vol. XII
- CERULLI IRELLI V., *Decentramento amministrativo (voce)*, in CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, Vol III,
- CFSI - FONDATION DE FRANCE (a cura di), *Nourrir les villes, défi de l'agriculture familiale des innovations locales et paysannes en Afrique de l'Ouest*, Paris 2014 (su www.cfsi.asso.fr)
- CHINÉ G. - ZOPPINI A., *Manuale di diritto civile*, Roma, 2009
- CHITI M.P. - GRECO G. (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte speciale, Milano, Giuffrè, 2007, 2 tomi
- CHITI M.P. - GRECO G. (diretto da) *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007
- CHIZZONITI A.G. - TALLACCHINI M. (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti - Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore*, Roma-Lecce, Libellula edizioni, 2010 (su www.olir.it)
- CHIZZONITI A.G., *La tutela della diversità: cibo, diritto, religione*, in A.G. CHIZZONITI, M. TALLACCHINI (cur.), *Cibo e religione: diritto e diritti - Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore*, Roma - Lecce, Libellula edizioni, 2010
- CIPOLLA C.M., *La penisola italiana e la penisola iberica. La politica economica dei governi in Storia Economica* Cambridge, III, Torino, Einaudi, 1977
- CLAPHAM A. - GAETA P. (a cura di), *International Law in armed conflict*, Oxford, OUP, 2014
- COLAPIETRO C., *Art. 36*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica 2006
- CONTRI A., *Introduzione*, in in SOBRERO R. (a cura di), *L'importanza del dono - Collana Comunicazione Sociale Volume II*, Roma, Fondazione Pubblicità Progresso, 2014
- COPPO A., *Fonti per la storia dell'alimentazione nell'archivio storico del Comune di Novara*, in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione. Atti del Convegno Potenza-Matera, 5-8 settembre 1988*, Roma, 1995, 3 volumi (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 34)
- COPPOLA N., *The Protection Of Geographical Indications Between Domain Names And Free Trade Agreements* in *Rivista di Diritto Alimentare*, 1/2014
- CORBIER M., *La fava e la murena: gerarchie sociali dei cibi a Roma*, in MONTANARI M. - FLANDRIN J.L. (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Roma - Bari, Editori Laterza 2007
- CORDINI G., *Uomo, ambiente, salute, alimentazione e nuove frontiere della medicina: spunti giuridici* in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino, G. Giappichelli editore, 2010, vol. VII
- CORDINI G. - D'ANCONA I. (a cura di), *Alimentazione, Salute e Ambiente. Qualità delle produzioni alimentari, tutela del consumatore, salute, sviluppo rurale e sostenibilità ambientale. Atti del Convegno di Studi Maritano, 1-2 Ottobre 2011*, Lecce, Edizioni Grifo, 2012
- CORDINI G., *Alimentazione: profili giuridici*, in C. STROPPA (a cura di), *Cibo, società e scienza dell'alimentazione*, Roma, Aracne, 2007
- CORDINI G., *Salute, ambiente e alimentazione*, in MACCHIA P. (a cura di) *La persona e l'alimentazione: profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi - Asti, 30 Novembre 2012 - (Collana "Diritto e Ambiente" dell'Univ. di Pavia diretta dal Prof. G. Cordini)*, Roma, Aracne, 2014
- COSSIRI A., *Art. 11*, BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam 2008
- COSTATO L. - ALBISINNI F., *European Food Law*, Padova, Cedam, 2012
- COSTATO L. - BORGHI P. - RIZZIOLI S., *Compendio di diritto alimentare*, Padova, Cedam, 2011.
- COSTATO L. - BORGHI P. - RUSSO - L. MANSERVISI S., *Dalla riforma del 2003 alla Pac dopo Lisbona i riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale. Atti del convegno di Ferrara 6-7 maggio 2011*, Napoli, Jovene, 2011

COUR PÉNALE INTERNATIONALE, *Elements de crimes*, 2008, Enschede, Publication de la Cour pénale internationale (su www.icc-cpi.int)

CRIVELLI G., *Oil for food: la legge e l'inganno in IlSole24Ore* 28/3/2003 (su www.ilsole24ore.com)

CROCE G.C., *Le astuzie di Bertoldo e le semplicità di Bertoldino*, Milano, Garzanti 2004

D'ALOIA A., *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003

D'ALOIA A., *Introduzione: i diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in D'ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano 2003 XVIII

D'AMICO M. - GUIGLIA G. - LIBERALI B. (a cura di), *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali. Atti del convegno del 18 gennaio 2013. Università degli Studi di Milano*, Napoli, Esi, 2013

D'ANDREA L., *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive*, in *Rivista AIC* 3/2015

D'ATENA A. *Interpretazioni adeguatrici, diritto vivente e sentenze interpretative della corte costituzionale. Relazione conclusiva al Seminario "Corte Costituzionale, giudici comuni, interpretazioni adeguatrici"*, Corte costituzionale – Palazzo della Consulta, Roma, 6/11/2009 (su www.cortecostituzionale.it)

D'ATENA A., *Conclusioni* in R. BALDUZZI - J.LUTHER (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review. Annuario DRASD 2012*, Milano, Giuffrè editore, 2013

DA PASSANO M.- MATTONE A. - MELE F. - SIMBULA P. F. (a cura di), *La vite e il vino. Storia e diritto (secoli XI-XIX)*, Roma, Carocci, 2000

DALEY S., *Spain recoils as its hungry forage trash bins for a next meal* in *The New York Times*, 24 September 2012

DANSERO E. - PEANO C. - SEMITA C. - TECCO N., *Il modello delle comunità del cibo nell'azione di Slow food in Africa. Modalità operative e indicazioni per la valutazione e il monitoraggio delle attività*, 11/5/2012 (su www.4cities4dev.eu)

DANSERO E. - TOLDO A., *Nutrire le città: verso una politica alimentare metropolitana*, in *Politiche Piemonte. Nutrire le città: verso una politica alimentare metropolitana*, 27/2014

DE CHIARA A., *La funzione amministrativa delle regioni e degli enti locali*, 113 in DI SAN LUCA G. (a cura di), *Comuni e funzioni amministrative*, Torino, G. Giappichelli editore, 2007

DE FINA S., *Autonomia*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia giuridica fondato da G. Treccani, 1988, Vol. IV

DE MARTIN G.C., *Il sistema delle autonomie dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in BALDUZZI R. - LUTHER J (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review. Annuario DRASD 2012*, Milano, Giuffrè editore, 2013

DE ROSA L., *Organizzazione e gestione delle strutture alimentari: l'evoluzione nel tempo*, in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione. Atti del Convegno Potenza-Matera, 5-8 settembre 1988*, Roma, 1995 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 34)

DE SCHUTTER O. - KORDES K. Y., *Accounting for Hunger: The Right to Food in the Era of Globalisation* (Studies in International Law), Oxford, Hart Publishing, 2011

DE SCHUTTER O., *Agroecology and the Right to Food. Report presented at the 16th Session of the United Nations Human Rights Council - A/HRC/16/49*, 20 December 2010 (www.srfood.org)

DE SCHUTTER O., *International human rights laws*, Cambridge, Cambridge University press, 2010

DE SCHUTTER O., *La garanzia dei diritti e principi sociali nella 'Carta dei diritti fondamentali'* in ZAGREBELSKY G. (a cura di) con coordinamento scientifico di DELLAVALLE S. - LUTHER J., *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma - Bari, Editori Laterza, 2003

DE SCHUTTER O., *L'économie politique de la faim. Garantir le droit à l'alimentation dans un contexte de ressources rares*, éd. hors commerce, texte de la Leçon inaugurale 2010 de l'Ecole nationale supérieure d'Agriculture d'Angers, 2010 (su www.epiceries-solidaires.org su www.groupe-esa.com)

- DE SCHUTTER O., *Note on the impacts of the eu biofuels policy on the right to food*, 23/4/2013 (su www.srfood.org)
- DE SCHUTTER O., *The Power of Procurement Public Purchasing in the Service of Realizing the Right to Food – briefing note 08, april 2014* (www.srfood.org)
- DE VECCHI I., *Il progetto “Miraorti”*, in BARADELLO M. - BOTTIGLIERI M. - FIERMONTE L. - MASCIA P. (a cura di), *Cibo e città. Atti del I workshop del progetto europeo “4cities4dev. Access to good, clean, fair food*, Roma, Ancicomunicare, 2012
- DELLA CANANEA G. - FRANCHINI C., *I principi dell’Amministrazione europea*, Torino, G. Giappichelli editore, 2012
- DELLA MORTE M., Art. 14, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica, 2006
- DEMURO A., Art.114 in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. III*, Torino, Utet giuridica, 2006
- DESRUTINS. J., *Existe-t-il un droit communautaire à l’alimentation ? - Mémoire pour le Master II Recherche de droit public- Université Panthéon-Assas Paris II* (su www.aidh.org), Giugno, 2007
- DI COSIMO G., Art. 1, in BARTOLE S. – BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008
- DI IACOVO F. - BRUNORI G. - INNOCENTI S., *Le strategie urbane: il piano del cibo in Agriregionieuropa anno 9 32/2013*
- DI LEO N., *Il principio di uguaglianza e la sua portata applicativa*, in GIANNITI P. (a cura di), *I diritti fondamentali nell’Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, in G. DE NOVA (a cura di), *Commentario del Codice Civile e codici collegati Scialoja – Branca – Gargano*, Bologna, Zanichelli, 2013
- DI SAN LUCA G. (a cura di), *Comuni e funzioni amministrative*, Torino, G. Giappichelli editore, 2007
- DIOUF J., *Foreword*, in *The right to food Guideline*, Rome, FAO, 2005 (su www.fao.org.righttofood)
- DODARO G., *Morire di contenzione nel reparto psichiatrico di un ospedale pubblico: la sentenza di primo grado sul caso Mastrogiovanni*, in *Diritto penale contemporaneo* 12/6/2013 su (penalecontemporaneo.it)
- DOGLIANI M., *Introduzione. Conflitti tragici perché “senza costituzione”* in MACCHIA P. (a cura di), *Ai confini delle cure. Terapia, alimentazione, testamento biologico. Profili clinici, giuridici, etici. Atti del Convegno di Asti - 11 novembre 2011*, Napoli, Esi, 2012
- DOLSO G.P., Art. 136 in BARTOLE S. – BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008
- DRAETTA U. - FUMAGALLI MERAVIGLIA F., *Il diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, Giuffrè, 2011
- DUPONT F., *Grammatica dell’alimentazione e dei pasti romani*, in MONTANARI M. - FLANDRIN J.L. (a cura di), *Storia dell’alimentazione*, Roma – Bari, Editori Laterza 2007
- EECKHOUT P., *EU External Relationsn Law*, Oxford, OUP, 2011
- EGINARDO, *Vita di Carlo Magno* (a cura di G. Bianchi), Roma, Salerno editrice, 1980
- EIDE A. (a cura di), *Food as a human right*, Tokyo, United Nations University, 1984
- EIDE A., *A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child – Article 27. The Right to an Adequate Standard of Living*, Leiden-Boston, MartinusNijhoff Publishers
- EIDE A., *Article 27: the right to an adequate standard of living (A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child)* Leiden Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2006
- EISU A., *Le politiche della tipicità*, in NERESINI F. – RETTORE V. (a cura di), *Cibo, cultura, identità*, Roma, Carocci, 2008
- ESPOSITO C., *Autonomia e decentramento amministrativo nell’art. 5 della Costituzione* in *Ibidem, La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954,
- FAO – IFAD - WFP, *The State of Food in security in the word*, Roma, FAO 2015 (su www.fao.org)

FAO, *Direttive Volontarie per una Governance Responsabile dei Regimi di Proprietà Applicabili alla Terra, alla Pesca e alle Foreste nel Contesto della Sicurezza Alimentare Nazionale*, 9 marzo 2012 (su www.fao.org)

FAO, *Growing greener cities in Latin america and the Caribbean. An FAO report on urban and peri-urban agriculture in the region*, Roma, FAO, 2014 (su www.fao.org)

FAO, *Guide on legislating for the right to food*, Roma, FAO 2009 (su www.fao.org)

FAO, *Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required*, documento preparatorio al Vertice di Roma, 3-5 giugno 2008 (su www.fao.org.)

FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2013*, Roma, FAO, 2013 - www.fao.it

FAO, *Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, adopted by the 127th Session of the FAO Council November 2004*, Roma, FAO, 2005 su www.fao.org

FASCIGLIONE M., *La tutela del diritto all'alimentazione in situazioni di crisi economico-finanziaria: alcune riflessioni*, in *Diritti umani e diritti internazionali* 2/2014

FASSINA S. - LEONE V., *Bulimia e anoressia. Le patologie alimentari di interesse psichiatrico*, in MACCHIA P. (a cura di), *La persona e l'alimentazione. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi. Atti del Convegno di Asti 30 Novembre 2012*, in *Diritto e Ambiente*, collana diretta da G. CORDINI, Roma, Aracne, 2014

FEDERICO V. - ORRÙ R. (a cura di), *The South African Constitution at Work: Its First 15 The South African Constitution at Work: Its First 15 years of Activity* in *Diritto pubblico comparato ed europeo* IV/2011

FERIOLI E.A., *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed eguaglianza* in *Le Regioni*, 2/2006 (anche su www.giurcost.org)

FERRAJOLI L., *I diritti fondamentali*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2001

FERRAJOLI L., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. II. Teoria della democrazia*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2007.

FERRAJOLI L., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. I. Teoria del diritto*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2007

FERRARA E., *L'ordinamento della sanità*, Torino, G. Giappichelli editore, 2007

FERRARA E., *Salute (diritto alla)*, in *Digesto IV ed Disc. Pubbl.*, XIII, Torino, Utet, 1997

FERRARA R., *Il diritto alla salute. I principi costituzionali* in S. RODOTÀ – P. ZATTI, *Trattato di Biodiritto*, Milano – Vol. I - R. FERRARA (a cura di), *Salute e Sanità*, Milano Giuffrè, 2010

FERRARESE M.R., *La "glocalizzazione" del diritto: una trama di cambiamenti giuridici* in AMATO C. - PONZANELLI G. (a cura di), *Global Law V. Local Law. Problemi della globalizzazione giuridica. XVII Colloquio biennale Associazione Italiana di Diritto comparato Brescia, 12-14 maggio 2005*, Torino, G. Giappichelli editore, 2006

FERRARESE M.R., *La "glocalizzazione" del diritto: una trama di cambiamenti giuridici* in AMATO - PONZANELLI (a cura di) *Global Law V. Local Law. Problemi della globalizzazione giuridica. XVII Colloquio biennale Associazione Italiana di Diritto comparato Brescia, 12-14 maggio 2005*, G. Giappichelli editore, Torino, 2006

FERRARI M. - IZZO U., *Diritto alimentare comparato*, Bologna, Il Mulino, 2012

FERRERO A., *Le gastronautiche al centro interculturale*, in BARADELLO M. - BOTTIGLIERI M. - FIERMONTE L. - MASCIA P. (a cura di), *Cibo e città. Atti del I workshop del progetto europeo "4cities4dev. Access to good, clean, fair food"*, Roma, Ancicomunicare, 2012

FILIPPA M., *Il cibo dell'altro. Movimenti migratori e culture alimentari nella Torino del Novecento*, Roma, Edizioni Lavoro, 2003

FIORAVANTI M., *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, Torino, G. Giappichelli editore, 1995

FIORITTO A., *Agricoltura*, in CHITI M.P. - GRECO G (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte speciale - Tomo 1

- FLANDRIN J.L., *Introduzione. Il XIX e il XX secolo*, in MONTANARI M. - FLANDRIN J.L. (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Roma – Bari, Editori Laterza, 2007
- FLORES G., *Storia dei diritti umani*, Bologna, Il Mulino, 2008
- FOCARELLI A., *Diritto internazionale. I. Il sistema degli Stati e I valori della Comunità*, Padova, Cedam, 2012
- FOLIN M., *Sui criteri di classificazione degli insediamenti urbani nell'Italia centro-settentrionale, secoli XVI-XVII*, in *Storia Urbana* 92/2000
- FONDERICO F., *Ambiente (dir.amm.)* in CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol I Milano, Giuffrè, 2006
- FONTANA G., *Art. 33* in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica, 2006
- FRANCAVILLA D., *Il diritto nell'India contemporanea. Sistemi tradizionali, modelli occidentali e globalizzazione*, Torino, G. Giappichelli editore, 2010
- FRANCESCHINI T. - BURITY V. - CRUZ L., *Exigibilidade: Mechanisms to claim the human right to adequate food in Brazil*, Roma, FAO, 2010, su www.fao.org
- FRIGO A. - MARSICO F., *La povertà alimentare: dal Pead al Fead*, in *Il bilancio della crisi. le politiche contro la povertà in Italia. Rapporto 2014*, Roma, Caritas, 2014
- FURIA D., *I farmer market*, in BARADELLO M. - BOTTIGLIERI M. - FIERMONTE L. - MASCIA P. (a cura di), *Cibo e città. Atti del I workshop del progetto europeo "4cities4dev. Access to good, clean, fair food"*, Roma, Ancicomunicare, 2012
- G. GRASSO, *L'ambiente come dovere pubblico «globale». Qualche conferma nella giurisprudenza del giudice delle leggi?*, in BALDUZZI R. - CAVINO M. - GROSSO E. - LUTHER J. (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, G. Giappichelli editore, 2007.
- GALLETTA D.U., *Le fonti del diritto amministrativo europeo*, in CHITI M. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2013
- GALLI D. - GUCCIONE C., *La cooperazione con i Paesi in via di Sviluppo*, in S. CASSESE, *Trattato di diritto Amministrativo, Tomo IV – La disciplina dell'economia*, Milano 2003
- GAMBINI F., *Art. 21*, in BARTOLE S. – BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008
- GANDIGLIO R., *L'esperienza di regolamentazione e attuazione della vendita diretta nei mercati torinesi*, in BARADELLO M. - BOTTIGLIERI M. - FIERMONTE L. - MASCIA P. (a cura di), *Cibo e città. Atti del I workshop del progetto europeo "4cities4dev. Access to good, clean, fair food"*, Roma, Ancicomunicare, 2012
- GARCIA K., *Existe-t-il un droit à l'alimentation au regard de la convention européenne des droits de l'homme?*, in *"De la terre aux aliments, des valeurs aux règles From land to food, from values to rules"*, Nantes, France, 2010, <hal-00650130>
- GARNSEY P., *Le ragioni della politica: approvvigionamento alimentare e consenso politico nel mondo antico*, in MONTANARI M. - FLANDRIN J.L. (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2007
- GENUSA M.E. - VIOLINI L., *Dignità umana e diritto alla vita*, in GIANNITI P. (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, in G. DE NOVA (a cura di), *Commentario del Codice Civile e codici collegati Scialoja – Branca – Gargano*, Bologna, Zanichelli, 2013
- GIALUZ M., *Art. 15*, in BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam 2008
- GIALUZ M., *Art. 27*, in BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam 2008
- GIAMPIERETTI M., *Art. 41*, in BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam 2008

GIAMPIERETTI M., *Art. 42*, in BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam 2008

GIAMPIERETTI M., *Art. 44*, in BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam 2008

GIANFORMAGGIO L., *Diritti umani e guerra. Intervento alla conferenza Diritti umani e ordine internazionale 26 maggio 1999*, Biblioteca Comunale Ariostea, Ferrara, su www.studiperlapace.it

GIANNINI M.S., *Autonomia*, in *Scritti 1949-1954*, Milano, Giuffrè, 2003

GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1977

GIANNITI P., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la sua "comunitarizzazione"* in GIANNITI P. (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, in G. DE NOVA (a cura di), *Commentario del Codice Civile e codici collegati Scialoja – Branca – Gargano*, Bologna, Zanichelli, 2013

GIANNITI P., *Problematiche connesse alla tendenza espansiva dei diritti fondamentali*, in GIANNITI P. (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, in G. DE NOVA (a cura di), *Commentario del Codice Civile e codici collegati Scialoja – Branca – Gargano*, Bologna, Zanichelli, 2013

GIANNONE C., *Mangiare a scuola non è solo un diritto, ma un percorso formativo. Gli sprechi: fino al 64%*, 7/2/2013 su www.ilfattoalimentare.it

GIORGIS A., *Art. 3 2 co. Cost* in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica, 2006

GIORGIS A., *Art. 34. Sicurezza sociale e assistenza sociale*, in BIFULCO R. - CARTABIA M. - CELOTTO A., *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001

GIORGIS A., *Diritti sociali* in CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. III, Milano, Giuffrè, 2006

GIOVANNI PAOLO II, *Messaggio per la celebrazione della Giornata mondiale della pace, 1 gennaio 2000*, 8/12/1999 su www.vatican.va

GIOVETTI C., *L'umanitario, che noia. Ma se arriva il VIP...* su www.rivistamissioniconsolata.it, marzo 2014

GIROTTO D., *Art. 81*, in BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam 2008

GNES M., *Alimenti*, in CHITI M.P. - GRECO G. (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte speciale - Tomo I, Milano, Giuffrè, 2007

GOLAY C., *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, Bruxelles, Bruylant 2011

GOLAY C., *The Right to Food and Access to Justice*, Roma, FAO 2009 su www.fao.org/righttofood/en/

GOODY J., *Il cibo dell'Africa nella cultura «bianca» e nella cultura «nera»*, in MONTANARI M., (a cura di) *Il mondo in cucina*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2002

GRAZIANI A. - MINERVINI G. - BELVISIO U. - SANTORO V., *Manuale di diritto commerciale 15 ed.*, Padova, Cedam, 2013

GRECO G., *Alimenti e bevande. I) Diritto amministrativo* in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia giuridica fondato da G. Treccani, 1988, vol. I

GREENPEACE, *MON810. Una storia di mais, farfalle e rischi inutili*, Luglio 2013 su www.greenpeace.org/italy

GRIECO A.J., *Alimentazione e classi sociali nel tardo Medioevo e nel Rinascimento in Italia*, in MONTANARI M. - FLANDRIN J.L. (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Roma - Bari, Editori Laterza, 2007

GRILLONE G. - CHIARENZA A., *Fonti per la storia dell'alimentazione nell'Archivio di Stato di Asti*, in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione. Atti del Convegno Potenza-Matera, 5-8 settembre 1988*, Roma, 1995, 3 volumi (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 34), Vol. I

GROSSI P., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, Giuffrè, 1977

GUASCO M. - M. MARGOTTI M. - TRANIELLO F. (a cura di), *Storia della Chiesa di Ivrea in età contemporanea*, Roma, Viella, 2006

GUAZZAROTTI A. Art. 9, in BARTOLE S. - DE SENA P. - ZAGREBELSKY V., *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, Cedam, 2012

GUENZI A., *Le magistrature e le istituzioni alimentari*, in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione. Atti del Convegno Potenza-Matera, 5-8 settembre 1988*, Roma, 1995, 3 volumi (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 34), vol. I

GUIGLIA G., *L'eguaglianza tra donne e uomini nella carta sociale europea* in *Rivista Aic* 4/2011

GUIGLIA G., *La rilevanza della carta sociale europea nell'ordinamento italiano: la prospettiva giurisprudenziale*, su www.Federalismi.it, 11/09/2013

GUIGLIA G., *Le prospettive della carta sociale europea* in *Jus. Rivista di scienze giuridiche* 3/2010

GUSMAI G., *L'accessibilità economica al «cibo adeguato» attraverso i servizi pubblici locali: rilievi preliminari*, su www.dirittifondamentali.it 5/2015

GUSTAVSSON J. - CEDERBERG C. - SONESSON U. - SWEDISH INSTITUTE FOR FOOD AND BIOTECHNOLOGY (SIK), *Global food losses and food waste – Extent, causes and prevention*, Rome, FAO, 2011

HIGH-LEVEL CONFERENCE ON WORLD FOOD SECURITY: THE CHALLENGES OF CLIMATE CHANGE AND BIOENERGY, *Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required*, aprile 2008, su www.fao.org

HUETZ DE LEMPS A., *Bevande coloniali e diffusione dello zucchero*, in MONTANARI M. - FLANDRIN J.L. (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Roma – Bari, Editori Laterza, 2007

JEGOUZO Y., *Droit de la ville et droit dans la ville*, in *Revue française des affaires sociales* 3/2001,

KISLINGER E., *Cristiani d'Oriente: regole e realtà alimentari nel mondo bizantino*, in MONTANARI M. - FLANDRIN J.L. (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Roma – Bari, Editori Laterza, 2007

KNUTH L. - VIDAR M., *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, Roma, FAO, 2011 su www.fao.org

L. PALESE, *Gli orti urbani e la riqualificazione del territorio*, in M. BARADELLO - M. BOTTIGLIERI - L. FIERMONTE - P. MASCIA (a cura di), *Cibo e città. Atti del I workshop del progetto europeo "4cities4dev. Access to good, clean, fair food"*, Roma, Ancicomunicare, 2012

La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, Roma, Segreteria Generale della Camera dei deputati, 1971

LAMARQUE E., Art. 30, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica, 2006

LANG T. - BARLING D. - CRAHER M., *Food policy. Integrating health, environment & Society*, Oxford, OUP, 2009,

LAPPING M., *Sistemi alimentari (e il Maine)*, in *Policultura Expo* 2/2014, su hoc12.elet.polimi.it

LATOUCHE S., *Breve trattato sulla decrescita serena*, Torino, Bollati –Boringhieri 2008

LEFEBVRE H., *Le droit de la ville*, Economica III ed. 2009 (trad.it. *Il diritto alla città*, Marsilio, Padova 1970)

LEONINI F., *La certificazione del rispetto delle regole alimentari confessionali: norme statuali e libertà religiosa*, in CHIZZONITI A.G., TALLACCHINI M. (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti - Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore*, Roma - Lecce, Libellula edizioni, 2010

LEVI F., *L'immigrazione*, in TRANFAGLIA N. (a cura di), *Storia di Torino. 9. Gli anni della Repubblica*, Torino, Einaudi, 1999

LIMA JAYME B., *O Caráter Expansivo dos Direitos Humanos na Afirmação de sua Indivisibilidade e Exigibilidade* su www.revistaautor.com, 30/09/2005

Linee guida SINPE per la Nutrizione Artificiale Ospedaliera 2002 - Parte Speciale, *La Nutrizione Artificiale nei disturbi del comportamento alimentare in età pediatrica ed adolescenziale* in *Rivista Italiana di Nutrizione Parenterale ed Enterale*, in *Rivista Italiana di Nutrizione Parenterale ed Enterale* Anno 20S5, 2002

LIVINI E., *Grecia, austerità al supermercato. Da domani in vendita i cibi scaduti*, in www.R.it 1/9/2013

Lo PRESTI D., *Tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile*, GIANNITI P. (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, in G. DE NOVA (a cura di), *Commentario del Codice Civile e codici collegati Scialoja – Branca – Gargano*, Bologna, Zanichelli, 2013

Lo scandalo di Oil for food in tribunale, in *Internazionale.it*, 22/1/2013

LOMBARDI R., *Ambiente e mercato: note minime per una nuova prospettiva d'indagine sui beni comuni* in *Diritto dell'economia* 1/2014

LONGO O., *Il cibo degli altri*, in MONTANARI M. - FLANDRIN J.L. (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2007

LOSCHI F., *Il delitto di tortura nell'ordinamento italiano: una fattispecie incriminatrice in cerca d'Autore*, in *Archiviopenale* 2/2014

LOTITO P. – NARDELLA D., *Art. 45*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica, 2006

LOUCAIDES L.G., *The European Convention on Human Rights. Collected Essays*, Leiden Martinus Nijhoff Publisher, 2007

LUCIANI M., *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto Discipline pubblicistiche V*, Torino, Utet, 1990

LUCIANI M., *Salute*, in *Enciclopedia Giuridica*, 1991, Roma, Istituto della Enciclopedia giuridica fondato da G. Treccani, vol. XXVII

LUME L., *La fonti per la storia dell'alimentazione*, in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione. Atti del Convegno Potenza-Matera, 5-8 settembre 1988*, Roma, 1995, vol. I. (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 34)

LUTHER J. - LONGO F. - MASTROPAOLO A - PALLANTE F. (a cura di), *Archivio delle costituzioni storiche*, su www.dircost.unito.it

LUTHER J.(a cura di) *Alla ricerca di un concetto giuridico europeo di autonomia*, in BALDUZZI R. - LUTHER J (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review. Annuario DRASD 2012*, Milano, Giuffrè editore, 2012

LUTHER J., *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali. Resoconto del convegno di Milano del 18 gennaio 2013*, in *Opal* 1/2013 su drasd.unipmn.it

LUTHER J., *Le scienze e le norme dell'alimentazione in una umanità in crescita* in MACCHIA P. (a cura di) *La persona e l'alimentazione: profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi - Asti, 30 Novembre 2012* - (Collana " Diritto e Ambiente" dell'Univ. di Pavia diretta dal Prof. G. Cordini), Aracne, Roma, 2014

M. MASCIA - C. TINTORI (a cura di), *Nutrire il pianeta? Per una alimentazione giusta, sostenibile, conviviale*, Milano, Bruno Mondadori, 2015

MACARIO F., *Art. 42*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica, 2006

MACCHIA P. (a cura di) *La persona e l'alimentazione: profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi - Asti, 30 Novembre 2012* - (Collana " Diritto e Ambiente" dell'Univ. di Pavia diretta dal Prof. G. Cordini), Aracne, Roma, 2014

MACCHIA P. (a cura di), *Ai confini delle cure. Terapia, alimentazione, testamento biologico. Profili clinici, giuridici, etici. Atti del Convegno di Asti - 11 novembre 2011*, Napoli, Esi, 2012

MAFFEI M.C., *The Right to "Special Food" under Art. 9 of the European Convention on Human Rights*, in *Diritti umani e diritti internazionali* 1/2012

- MAINARDIS C., art. 114, in BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008
- MAINARDIS C., Art. 13, in BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008
- MAINARDIS C., Art. 14, in BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008
- MAJORANA G., *Il dovere di solidarietà e le generazioni future* in BALDUZZI R. - CAVINO M. - GROSSO E. - LUTHER J. (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, G. Giappichelli editore, 2007.
- MALAGOLI C., *Prezzi del cibo e fame nel mondo*, in *Aggiornamenti sociali* 7-8/2008
- MALTONO I A., *Sicurezza alimentare* in CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Milano, Giuffrè, 2006
- MARCELLINI F., *Il ruolo della cooperazione decentrata come strumento di avvicinamento dei Balcani occidentali all'Unione europea*, in MONTANARI L - TONIATTI R. - WOELK J, *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2010
- MARCELLINO M. - MANFREDI M., *Cibo e laboratori interculturali nella scuola dell'infanzia a Torino*, in BARADELLO M. – BOTTIGLIERI M. - FIERMONTE L. - MASCIA P. (a cura di), *Cibo e città. Atti del I workshop del progetto europeo "4cities4dev. Access to good, clean, fair food: the food community experience, Torino 3-4 Novembre 2011*, Roma, Anci Comunicare, 2012
- MARCHISIO M., *Sviluppo (cooperazione per lo)*, in *Enciclopedia del diritto XLIII*, Milano, Giuffrè, 1990
- MARELLO E., Art. 23 in BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008
- MARGOTTI M., *Associazioni caritative cattoliche di Ivrea nell'Ottocento: la Confraternita della Misericordia e la Conferenza di S. Vincenzo de'Paoli*, in GUASCO M. - MARGOTTI M. - TRANIELLO F. (a cura di), *Storia della Chiesa di Ivrea in età contemporanea*, Roma, Viella, 2006
- MARGOTTI M., *Il cibo degli operai. Trasformazioni sociali e culture alimentari a Torino dal 1945 al 1980*, in FILIPPA M., *Il cibo dell'altro. Movimenti migratori e culture alimentari nella Torino del Novecento*, Roma, Edizioni Lavoro, 2003
- MARINI G., *Alimenti e bevande. I) Diritto Penale* in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia giuridica fondato da G. Treccani, vol. I, 1988
- MARTINI G., *La funzione amministrativa degli enti locali. Attuazione del principio di sussidiarietà e definizione delle materie e dei compiti*, in CLEMENTE DI SAN LUCA G. (a cura di), *Comuni e funzioni amministrative*, Torino, G. Giappichelli editore, 2007
- MARZANATI A.- MATTIONI A. (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, Città Nuova, 2007
- MASINI S., *Corso di diritto alimentare*, Milano, Giuffrè, 2008,
- MASSA PINTO I., *Costituzione e fraternità. Una teoria della fraternità conflittuale: "come se fossimo fratelli"*, Napoli, Jovene Editore, 2011
- MATTEI U., in *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2011
- MATTIONI A., *Solidarietà giuridicizzazione della fraternità*, in MARZANATI A. - MATTIONI A. (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, Città Nuova, 2007
- MATTONE A. - SIMBULA P. F. (a cura di), *La pastorizia mediterranea. Storia e diritto (secoli XI-XX)*, Roma, Carocci, 2011
- MAZZINI I., *Alimentazione e medicina nel mondo antico*, in MONTANARI M. - FLANDRIN J.L. (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2007
- MC CRUDDEN C. (a cura di), *Understanding Human Dignity*, Oxford, Oxford University presse, 2013

- MC DERMOTT M.J., *Constituzionalizing an enforceable right to food: a new tool for combating hunger*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, Volume 35, Issue 2, 2012 su lawdigitalcommons.bc.edu.
- MERUSI F., *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, Il Mulino, 2000
- MONTANARI L. - TONIATTI R. - WOELK J., *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, Università degli Studi di Trento 2010
- MONTANARI M., *La fame e l'abbondanza. Storia dell'alimentazione in Europa*, Roma-Bari, Editori Laterza, 1993
- MONTANARI M., *Modelli alimentari e identità culturali*, in MONTANARI M. - FLANDRIN J.L. (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2007
- MONTANARI M., *Romani, barbari, cristiani. Agli albori della cultura alimentare europea*, in MONTANARI M. - FLANDRIN J.L. (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2007
- MONTANARI M., *Sistemi alimentari e modelli di civiltà*, in MONTANARI M. - FLANDRIN J.L. (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2007
- MONTANARI M., *Verso un nuovo equilibrio alimentare*, in MONTANARI M. - FLANDRIN J.L. (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2007
- MONTANARI M. - FLANDRIN J.L., *Storia dell'alimentazione*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2007
- MONTANARI M., (a cura di) *Il mondo in cucina*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2002
- MONTANARI M., *Contadini, guerrieri, sacerdoti. Immagine della società e stili di alimentazione*, in MONTANARI M. - FLANDRIN J.L. (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2007
- MONTANARI M., *Il cibo come cultura*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2007
- MORAMARCO R. (a cura di), - *Il problema della sussistenza di un diritto a lasciarsi morire del detenuto. Profili di responsabilità del Comandante di Reparto e strumenti di prevenzione del disagio* in Ministero della Giustizia -Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Istituto Superiore di Studi Penitenziari, *Quaderni ISSP Numero 8 - La prevenzione dei suicidi in carcere Contributi per la conoscenza del fenomeno*, Dicembre 2011 su www.giustizia.it
- MORANA D., *Titolari di diritti, anche se irregolari: politiche regionali di integrazione sociale e diritto alla salute degli immigrati (note minime a Corte cost., sent. n. 269 del 2010)*, in *Giurisprudenza costituzionale* 4/2010
- MOREGGIA U., *Cibo e fragilità sociali* in BARADELLO M. - BOTTIGLIERI M. - FIERMONTE L. - MASCIA P. (a cura di), *Cibo e città. Atti del I workshop del progetto europeo "4cities4dev. Access to good, clean, fair food"*, Roma, Ancicomunicare, 2012 anche su www.comune.torino.it
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, IX ed., 1975-76
- MOTIS DOLADER M.A., *L'alimentazione degli ebrei nel Medioevo*, in MONTANARI M. - FLANDRIN J.L. (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2007
- NADA PATRONE A.M., *Gli statuti comunali come fonte per la storia dell'alimentazione nel tardo medioevo: limiti della documentazione e nuovi spunti di ricerca*, in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione. Atti del Convegno Potenza-Matera, 5-8 settembre 1988*, Roma, 1995, Vol. I (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 34)
- NADA PATRONE A.M., *Il cibo del ricco, il cibo del povero. Contributo alla storia qualitativa dell'alimentazione. L'area pedemontana negli ultimi secoli del Medio Evo*, Torino, Centro Studi Piemontesi, 1981
- NASCIMBENE B., *L'individuo e la tutela internazionale dei diritti umani*, in S. M. CARBONE - R. LUZZATTO - A- SANTA MARIA, *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, G. Giappichelli editore, 2006
- NASO I., *I prodotti alimentari alla corte sabauda del Medioevo*, in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione. Atti del Convegno Potenza-Matera, 5-8 settembre 1988*, Roma, 1995 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 34)

- NERESINI F. - RETTORE V. (a cura di), *Cibo, cultura, identità*, Roma, Carocci, 2008
- NICOSIA E., *Il c.d. 41-bis è una forma di tortura o trattamento crudele, inumano o degradante?*, in *Riv.it.dir e proc.pen.* 3/2009
- NIRO R., *Art. 41* in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica 2006
- NOCILLA D., *Popolo*, in *Enciclopedia del diritto, XXIV*, Milano, Giuffrè, 1985
- OECD, *Government at a Glance 2013*, OECD, 2013,
- OESTREICH G., *Storia dei diritti umani e delle libertà fondamentali* (a cura di G. Gozzi), Roma-Bari Editori Laterza, 2004
- OLDONI M., *I «Regimina sanitatis»*, in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione. Atti del Convegno Potenza-Matera, 5-8 settembre 1988*, Roma, 1995, vol. III (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 34)
- OLIVETTI M., *Art. 1 Dignità umana*, in BIFULCO R. - CARTABIA M. - CELOTTO A., *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001
- OLIVETTI M., *Art. 2 Diritto alla vita*, in BIFULCO R. - CARTABIA M. - CELOTTO A., *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001
- ONIDA V., *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in AMATO G. - BARBERA A., (a cura di), *Manuale di diritto pubblico, I*, Il Mulino, Bologna, 1997
- ONIDA V., *Relazione*, in AA.VV., *I diritti fondamentali oggi*, Padova, Cedam 1995
- OPPO A. - FERRARI M. - PITZALIS M., *Cibo e identità locali*, in NERESINI F. - RETTORE V. (a cura di) *Cibo, cultura, identità*, Roma, Carocci, 2008
- ORRÙ R., *La Costituzione di tutti. Il Sudafrica dalla segregazione razziale alla democrazia della «rainbow nation»*, Torino, G. Giappichelli editore, 1998
- OXFAM, *Colmare il divario. La riforma della governance globale della sicurezza alimentare*, 16 Novembre 2009 su www.oxfamitalia.it
- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali, II*, Padova, Cedam, 1992
- PACIOTTI E., *I diritti fondamentali in Europa. Les droits fondamentaux in Europe. The fundamental rights in Europe*, Roma, Viella, 2011
- PALLANTE M., *La decrescita felice. La qualità della vita non dipende dal PIL*, Roma, Editori riuniti, 2011
- PANUNZIO S. - SCISO E. (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2002
- PAPPAGALLO M., *Cibo, il paradosso mondiale: un miliardo di persone obese, un altro miliardo malnutrito*, in *Il Corriere della Sera.it*, 26/6/2013
- PARISI N., *La tutela dei diritti fondamentali della persona*, in DRAETTA U. - FUMAGALLI MERAVIGLIA M., *Il diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, Giuffrè, 2011
- PATEL D. - RAUT V., *Right To Food in India*, in *International Problems & Remedies* (International Research -Volume 2013) anche in www.academia.edu, 10/4/2013
- PENE - VIDARI G.S. (a cura di), *Gli statuti di Ivrea, III*, Torino 1974 in *Biblioteca storica subalpina* 188
- PENE VIDARI G.S., *Aspetti di storia giuridica piemontese. Appunti delle lezioni di Storia del diritto italiano II, II ed. (AA 1197-1998)*, Torino, G. Giappichelli editore, 1997
- PENE VIDARI G.S., *Elementi di Storia del diritto medioevale e moderno*, Torino, G. Giappichelli editore, 2009
- PENE VIDARI G.S., *Elementi di Storia del diritto. L'età contemporanea*, Torino G. Giappichelli editore, 2010
- PERAZZOLI G., *Reddito minimo garantito: ce lo chiede l'Europa!*, in *Micromega*, n. 3/2013

PETERSON T., *The Arab Influence on Western European cooking* in *Journal of Economic History*, 6/9/1980

PETRINI C., *Buono, pulito, giusto. Principi di Nuova gastronomia*, Torino, Einaudi, 2011

PETRINI C., *Gastronomia (voce)* in *Enciclopedia Italiana - VII Appendice*, 2007 su www.treccani.it

PEZZA F. - FOSSATI P., *Le macellazioni rituali nella storia normativa*, in CHIZZONITI A.G., TALLACCHINI M. (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti - Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore*, Roma - Lecce, Libellula edizioni, 2010

PEZZINI B., *Il diritto alla salute: profili costituzionali*, in *Diritto e Società*, 1983

PICO DELLA MIRANDOLA G., *Discorso sulla dignità dell'uomo*, Milano, Fondazione P. Bembo, 2003

PIERGALLINI C., *Depenalizzazione e riforma del sistema sanzionatorio nella materia degli alimenti* in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.* 2000

PINELLI C., *L'accordo fra il Consiglio d'Europa e l'UE e la futura adesione alla Cedu. Ottava lezione del ciclo di seminari organizzati dalla Fondazione Basso nell'ambito del progetto finanziato dalla Commissione europea "Protecting Fundamental Rights in Europe"*, 20/5/2011 su www.europeanrights.eu

PINELLI C., *L'accordo tra il Consiglio d'Europa e l'Unione europea e la futura adesione dell'Unione europea alla Cedu*, in PACIOTTI E., *I diritti fondamentali in Europa. Les droits fondamentaux in Europe. The fundamental rights in Europe*, Roma, Viella, 2011

PINESCHI L., *Tortura e trattamenti o punizioni crudeli, disumani e degradanti: il Commento generale n. 2 del Comitato contro la Tortura*, in VENTURINI G. - BARIATTI S (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale. L.F. Pocar*, Milano, Giuffrè editore, 2009

PIROZZOLI A., *La dignità dell'uomo. Geometrie costituzionali*, Napoli, Esi, 2013

PISANELLO D., *Guida alla legislazione alimentare*, Roma, EPC Libri, 2010

PITEA C.- TOMASI L. *Art. 8*, in BARTOLE S. - DE SENA P. - ZAGREBELSKY V., *Commentario breve alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, Cedam, 2012

PITTARO P., *Art. 25* in BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008

PIZZOLATO F. - BUZZACCHI C., *Doveri costituzionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento 3*, Torino, UTET, 2008

PIZZOLATO F., *Autorità e consumo. Diritti dei consumatori e regolazione del consumo*, Milano, Giuffrè editore, 2009

PIZZOLATO F., *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it* 1/2015

PIZZOLATO F., *Il diritto all'alimentazione. Un bisogno fondamentale povero di tutele*, in *Aggiornamenti sociali*, 2/2015

PIZZOLATO F., *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, Giuffrè, 2004

PIZZOLATO F., *Il principio costituzionale di fraternità*, Milano, Città Nuova, 2012

PIZZOLATO F., *La «social card» all'esame della Corte costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale* 2/2010

POGGI A., *Art. 34* in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica, 2006

POLICE A., *I beni di proprietà pubblica*, in G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2011

POSTAN MM. - RICH EE. - MILLER E. (a cura di) *Le città e la politica economica nel Medioevo*, Torino, Einaudi, 1977

POTO M. - ROLANDO E - ROSSI C., *La sicurezza alimentare tra Unione Europea, Stato e regioni dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino, Torino 2006

PREMONT D. - STENERSEN C.- OEREDCZUK I., *Droit intangibles et états d'exception*, Bruxelles, Bruylant, 1996

PROSPERI L., *Articolo 3 CEDU - Proibizione della tortura* su Unilink – www.unilink.it/cedu

PUSTORINO P. *Art. 3*, in BARTOLE S. - DE SENA P. - ZAGREBELSKY V., *Commentario breve alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, Cedam, 2012

QUADRI R., *La sudditanza nel diritto internazionale*, Padova, Cedam, 1935

RANDAZZO B., *Art. 8*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica, 2006

RENNA M. - SAITTA F., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè editore, 2012

RESCIGNO G.U., *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 2009-2010

RESCIGNO G.U., *Stato sociale e sussidiarietà* in *Quaderni Regionali* 2002

REVEL J., *La grain de Rome et la crise de l'annone dans la seconde moitié de XVII siècle* in *Mélanges de l'Ecole française de Rome, Moyen Age, Temps Modernes*, 1972

RICCA M., *Art. 19*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica, 2006

RICCI C., *Il diritto a un cibo sicuro nel diritto internazionale. Spunti di riflessione*, Roma, Aracne editrice, 2012

RIDOLA P., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e le "tradizioni costituzionali comuni" degli Stati membri* in PANUNZIO S. - SCISO E. (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2002

RIERA-MELIS A., *Il Mediterraneo, crogiuolo di tradizioni alimentari. Il lascito islamico alla cucina catalana medioevale*, in A. M. MONTANARI (a cura di), *Il mondo in cucina*, Roma – Bari, Editori Laterza, 2002

RIGANO F., *Art. 18*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica, 2006

RIONDATO S., *Igiene degli alimenti (dir. Pen.)*, in CASSESE S. (diretto da) *Dizionario di Diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, vol. IV

ROBERTSON R., *Globalizzazione. Teoria sociale e cultura globale*, Trieste, Asterios 1999

ROBIN M.M., *Il mondo secondo Monsanto. Dalla diossina agli OGM: storia di una multinazionale che vi vuole bene*, Bologna, Ariannaeditrice, 2009

RODOTÀ R., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2012

ROHMER F.B. – KLEBES H., *Council of Europe Law. Towards a pan-European legal area*, Strasburgo, Council of Europe Publishing, 2005, su www.coe.int

ROMANO S., *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1947

RONZITTI N., *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, G. Giappichelli editore, 2011

ROOSVELT F. D., *The Four Freedoms*, 6 gennaio 1941 su www.americanrhetoric.com

ROSEN H.S. – GAYER T., *Scienza delle finanze*, Milano, McGraw-Hill, 2010

ROSENBERGER B., *La cucina araba e il suo apporto alla cucina europea*, in MONTANARI M. - FLANDRIN J.L. (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Roma – Bari, Editori Laterza, 2007

ROSSI E., *Art. 2*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica, 2006

ROSSI E., *La sostenibilità del welfare al tempo della crisi*, in *Diritto e società* 1/2014

ROVERSI MONACO F., *Autarchia*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia giuridica fondato da G. Treccani, 1988, vol. IV

ROVERSI MONACO F., *Decentramento amministrativo (voce)* in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia giuridica fondato da G. Treccani, 1988 vol. XI

RUBINO V., *Il decreto legislativo n. 193/07 ed il nuovo quadro sanzionatorio in materia igienico-sanitaria degli alimenti e delle bevande* in *Alimenta* 5/2008

RUBINO V., *L'adattamento dell'ordinamento italiano alla riforma comunitaria dell'igiene e del controllo ufficiale degli alimenti e delle bevande* in CLERICI A. - RUBINO V., *La nuova disciplina comunitaria sull'igiene delle produzioni alimentari*, vol. V, Alessandria, Editrice Taro, 2009

RUBINO V., *Tutela della salute e protezione dei consumatori nella normativa UE sull'etichettatura di alimenti*, in MACCHIA P. (a cura di) *La persona e l'alimentazione: profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi - Asti, 30 Novembre 2012* - (Collana "Diritto e Ambiente" dell'Univ. di Pavia diretta dal Prof. G. Cordini), Roma, Aracne, 2014

RUGGERI A. – SPATARI A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2009

RUGGERI A., *Doveri fondamentali, etica repubblicana, teoria della costituzione (note minime a margine di un convegno)*, in BALDUZZI R. - CAVINO M. - GROSSO E. - LUTHER J. (a cura di) *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, G. Giappichelli editore, 2007

RUGGIU I., *Il giudice antropologo*, Milano, FrancoAngeli, 2012

RUOTOLO M., *Art. 13* in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica, 2006

SABBAN F., *La cucina cosmopolita dell'imperatore della Cina nel XIV secolo. Un nuovo approccio*, in MONTANARI M., *Il mondo in cucina*, Roma – Bari, Editori Laterza, 2002

SACCO F., *Note sulla dignità umana nel "diritto costituzionale europeo"*, in PANUNZIO S. (a cura di) *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, Jovene 2005

SACHS J., *Il prezzo della felicità*, Torino, Codice edizione, 2012

SACHS J., *La fine della povertà. Come i paesi ricchi potrebbero eliminare definitivamente la miseria sul pianeta*, Milano, Mondadori, 2005

SALAZAR C., *Art. 37*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica, 2006

SALAZAR C., *Relazione al XXVIII convegno annuale dell'Aic: crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC* 4/2013

SANTUARI A., *Servizio di refezione scolastica: qualificazione giuridica e isee – Tar Piemonte 1365/14*, in *personaedanno.it*, 19/09/2014

SASSATELLI G., *L'alimentazione degli Etruschi*, in MONTANARI M. - FLANDRIN J.L. (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2007

SCHMITT PANTEL P., *I pasti greci, un rituale civico*, in MONTANARI M. - FLANDRIN J.L. (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2007

SCUTELLARI A., *Il divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti*, in GIANNITI P. (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, in G. DE NOVA (a cura di), *Commentario del Codice Civile e codici collegati Scialoja – Branca – Gargano*, Bologna, Zanichelli, 2013

SEN A., *La democrazia degli altri. Perché la libertà non è un'invenzione dell'occidente*, Milano, Mondadori, 2005

SEN A., *La libertà individuale come impegno sociale*, Roma - Bari, Editori Laterza, 1997

SEN A., *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*, Oxford, OUP, 1982

SEN A., *Risorse, Valori e sviluppo*, Torino, Bollati Boringhieri, 1984

SGUEO G., *Profili giuridici di alimentazione vegetariana*, 26/03/2009 su www.diritto.it,

SHAW M.N., *International Law*, Cambridge, CUP, 2008

SHUE H., *Basic Rights. Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy, II ed*, Princeton (NY), Princeton Univ. Press, 1980

SIGALINI U., *Orti che aiutano a crescere. esperienze di educazione ambientale nei nidi e nelle scuole dell'infanzia di Torino*, in BARADELLO M. - BOTTIGLIERI M. - FIERMONTE L. – MASCIA P. (a cura di), *Cibo e città. Atti del I workshop del progetto europeo "4cities4dev. Access to good, clean, fair food*, Roma, Ancicomunicare, 2012

- SIMONCINI A. - LONGO E., *Art. 32* in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione*, Vol. I, Torino, Utet giuridica 2006
- SITI, *Quadro interpretativo dei metodi e delle esperienze in Italia*, Torino, 2007 su www.provincia.torino.gov.it
- SLOW EUROPE, *Ogm: Il testo in votazione al Parlamento UE concede agli Stati Membri un'autodeterminazione troppo debole. Fondamentale l'etichettatura obbligatoria per garantire al cittadino una reale possibilità di scelta* 9/1/2015 in www.slowfood.com
- SOBRERO R., *Comunicare il dono tra tradizione e innovazione*, in SOBRERO R. (a cura di), *L'importanza del dono - Collana Comunicazione Sociale Volume II*, Roma, Fondazione Pubblicità Progresso, 2014 anche su www.pubblicitaprogresso.org.
- SOMA A., *Le droit de l'homme a l'alimentation : contenu normatif et mecanismes juridiques de mise en oeuvre. Memoire pour l'obtention du Diplôme d'Etudes Approfondies (D.E.A.) en droit*, Febbraio 2006 (ultimo accesso dicembre 2013)
- SORACE D., *Il governo dell'economia*, in AMATO G. – BARBERA A., (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, III, Il Mulino, Bologna, 1997
- SPAGNUOLO F., *Note minime su water grabbing e diritto di accesso all'acqua*, in *Rivista di diritto agrario* 2/2013
- SPASIANO M. R., *Il principio di buon andamento*, in RENNA M. - SAITTA F., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè editore, 2012
- STANGE T., *An edible history of humanity* New York, Walker Publishing Company, Inc., 2009.
- STEWART L., *The Politics of Poverty: Do Socio-Economic Rights Become Real Only When Enforced by Courts?* in FEDERICO V. - ORRÙ R. (a cura di), *The South African Constitution at Work: Its First 15 Years* in *Diritto pubblico comparato ed europeo* IV/2011
- STRAZIUSO E., *La Carta sociale del Consiglio d'Europa e l'organo di controllo: il Comitato europeo dei diritti sociali*, 2012 su www.gruppodipisa.it
- STROZZI G., *Diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale. Dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona*, Torino, G. Giappichelli editore, 2009
- STROZZI G., *Diritto dell'Unione Europea. Parte speciale*, Torino, G. Giappichelli editore, 2010
- TAGNANI S., *Il divieto internazionale di tortura. trattamenti inumani negli istituti penitenziari italiani*, su www.federalismi.it 24/7/2013
- TAVOLO PER LA RETE ITALIANA DI ECONOMIA SOLIDALE, *Un'economia nuova, dai Gas alla zeta*, Milano, Altraeconomia, 2013
- TOAFF A., *Cucina ebraica, cucine ebraiche*, in MONTANARI M (a cura di), *Il mondo in cucina*, Roma – Bari, Editori Laterza, 2002
- TORO A., *Guantanamo. Quando l'alimentazione forzata diventa tortura*, in *Osservatorio Iraq, Medio Oriente e Nordafrica*, 19 Marzo 2014 su www.osservatorioiraq.it
- TRANFAGLIA N. (a cura di), *Storia di Torino. 9. Gli anni della Repubblica*, Torino, Einaudi, 1999
- TRINCI A. - FARINI S., *Compendio di diritto penale. Parte speciale*, Roma, Dike, 2013
- TRIPODINA C., «Nessuno può essere obbligato ad un determinato trattamento sanitario». *La difficile attuazione del diritto costituzionale al rifiuto delle cure tra diritto giurisprudenziale e diritto legislativo*, in MACCHIA P. (a cura di), *Ai confini delle cure. Terapia, alimentazione, testamento biologico. Profili clinici, giuridici, etici. Atti del Convegno di Asti - 11 novembre 2011*, Napoli, Esi, 2012
- TRIPODINA C., *Art. 32*, in BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008
- TRIPODINA C., *Art. 35*, in BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008
- TRIPODINA C., *Art. 36*, in BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008,

- TRIPODINA C., *Art. 37*, in BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008
- TRIPODINA C., *Art. 38* in BARTOLE S. - BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008
- TRIPODINA C., *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, G. Giappichelli editore, 2013
- TRIPODINA C., *Nuovi diritti*, in *Enciclopedia Garzanti del diritto*, 2009
- TRONCONE A., *Notazioni sulla mancata previsione del reato di tortura: un vuoto nella tutela dei diritti fondamentali della persona*, in *Human rights* 3/2014 su www.federalismi.it
- TUOSTO C., *Il sistema delle Nazioni Unite per la tutela dei diritti umani. Limiti e proposte di riforma*, Napoli, ESI, 2012
- VALENTI P., *Ricchezza e povertà in Sicilia nella seconda metà del Settecento*, Palermo, 1972
- VAN GOGH V., *Lettera 497 di Vincent Van Gogh al fratello Theo* in ADLER L. (a cura di), *Van Gogh. L'uomo e la terra*, Milano, 24Oreculutura, 2014
- VAN GOGH V., *Lettera 499 di Vincent Van Gogh al fratello Theo* in ADLER L. (a cura di), *Van Gogh. L'uomo e la terra*, Milano, 24Oreculutura, 2014
- VARI F., *A (ben) cinque anni dalle sentenze gemelle, (appunti su) due problemi ancora irrisolti*, su www.federalismi.it, 25/09/2012
- VELLANO M., *Cooperazione internazionale allo sviluppo* in *Digesto delle discipline pubblicistiche – Aggiornamento*, Torino 2000
- VENTURINI G. – BARIATTI S. (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale. L.F. Pocar*, Milano, Giuffrè editore, 2009
- VETRÒ F., *Il principio di imparzialità*, in RENNA M. - SAIITA F., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè editore, 2012
- VETTA M., *La cultura del simposio*, in MONTANARI M. - FLANDRIN J.L. (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2007
- VETTORI G., *La lunga marcia della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in PACIOTTI E. (a cura di), *I diritti fondamentali in Europa/Les droits fondamentaux en Europe/The fundamental rights in Europe*, Roma, Viella, 2011
- VILLONE M., *Sciopero e solidarietà nella Costituzione italiana*, Napoli, Jovene, 1980
- VIOLANTE L., *Il dovere di avere doveri*, Torino, Einaudi, 2014
- VIOLINI L., *Art. 38, I co.*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione, Vol. I*, Torino, Utet giuridica, 2006
- VIROGLIO D., *Perché una cascina in città?* in BARADELLO M. - BOTTIGLIERI M. - FIERMONTE L. - MASCIA P. (a cura di), *Cibo e città. Atti del I workshop del progetto europeo "4cities4dev. Access to good, clean, fair food*, Roma, Ancicomunicare, 2012
- ZAGREBELSKY G. (a cura di) con coordinamento scientifico di DELLAVALLE S. - LUTHER J., *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2003
- ZAGREBELSKY V., *Due concetti costituzionali: sovranità alimentare e olismo*, in AA.VV., *Carlo Petrini: la coscienza del gusto*, Pollenzo, Slow Food Editore, 2014
- ZAGREBELSKY V., *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1990
- ZIEGLER J. - GOLAY C. - MAHON C. - WAY S.A., *The Fight for the Right to Food*, London, Palgrave Macmillan, 2011
- ZIEGLER J., *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Milano, Tropea, 2004 (*Le droits à l'alimentation*, Paris, Mille et une nuits, Librairie Arthème Fayard, 2003)
- ZIEGLER J., *Preface*, in ZIEGLER J. - GOLAY C. - MAHON C. - WAY S.A., *The Fight for the Right to Food*, London, Palgrave Macmillan, 2011
- ZINZANI M. - SANTARELLI G., *Libertà di impresa e protezione dei consumatori*, in GIANNITI P. (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*,

in G. DE NOVA (a cura di), *Commentario del Codice Civile e codici collegati Scialoja – Branca – Gargano*, Bologna, Zanichelli, 2013

2) GIURISPRUDENZA INTERNAZIONALE

2.1. CASI INTERNAZIONALI E INTERREGIONALI

African Commission on Human and Peoples' Rights, *Social and Economic Rights Action Centre, Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, Communication No.155/96 - U.N. Doc. 27/10/2001

Corte interamericana de Derechos Humanos *Sawhoyamaya v. Paraguay* 29/3/2006

Cour internationale de justice (CIJ), *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé - Avis consultatif* du 9 juillet 2004

HRC - Human Rights Committee, *Caso Mukong v. Cameroon*, Communication No. 458/1991, *Constatazioni du 21 juillet 1994*, Doc.N.U. CCPR/C/51/D/458/1991

HRC - Human Rights Committee, *Caso Ms. Yekaterina Pavlovna Lantsova v. The Russian Federation*, Communication No. 763/1997, U.N. Doc. CCPR/C/74/D/763/1997 (26/2/2002)

Communication *Länsman et al. v. Finland*, Communication No. 511/1992, *Constatazioni du 8 novembre 1994*, Doc. N.U. CCPR/C/52/D/511/1992.

HRC - Human Rights Council, *Apirana Mahuika et al. v. New Zealand*, Communication No 547/1993, 27/10/2000 UN Doc. CCPR/C/70/D/547/1993.

2.2. CONSIGLIO D'EUROPA

Council of Europe, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 25 May 2012*, Strasbourg, 19 November 2013

Council of Europe, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 to 31 July 2009*, Strasbourg, 28 aprile 2010

Council of Europe, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 14 to 26 September 2008* Strasbourg, 20 aprile 2010

European Court of Human Rights, *Ilasku, Ivantoc, Lesco e Petrov Popa v. Moldavia e Russia*, Application n. 48787/99, Judgment 8/7/2004

European Court of Human Rights, *Budina v. Russia* Application n. 45603/05, Judgment 18/6/2009

European Court of Human Rights, *Butan e Dragomir v. Romania*, Application n. 40067/06, Judgment 14/2/2008

European Court of Human Rights, *Gagiu v. Romania* Application n. 63258/00, Judgment 24 /2/2009

European Court of Human Rights, *Herczegfalvy v. Austria*, Application n. 10533/83, giudizio del 24/9/1993

European Court of Human Rights, *Ilasku v. Moldavia e Russia*, Application n. 48787/99, giudizio del 8/7/2004

European Court of Human Rights, *Indelicato v. Italia*, Application n 31143/96, Judgment 18/10/2001

European Court of Human Rights, *Irlanda v. Regno Unito*, Application n. 5310/1971, Judgment 18/1/1978

European Court of Human Rights, *Jacov Stanciu v. Romania*, Application n. 35972/05 Judgment 24/7/2012

European Court of Human Rights, *Modarca v. Moldavia*, 15 maggio 2007, Application n. 14437/2005, Judgment 15/5/2007

European Court of Human Rights, *Jakóbski v. Polonia*, Application n. 18429/06, Judgment 7/3/2011

European Court of Human Rights, *Labita v. Italia*, Application n. 26772/95, Judgment 6/4/2000

European Court of Human Rights, *Nevmerzhitsky v. Ucraina*, Application n. 54825/00, Judgment 5/4/2005

European Court of Human Rights *Pretty v. UK*, Application n. 2346/02, Judgment 29/4/2002

European Court of Human Rights, *Rappaz v. Svizzera*, Application n. 73175/10 Judgment 26/3/2013

European Court of Human Rights, *Tomasi v. Francia*, Application n. 12850/87, Judgment 27/8/1992

European Court of Human Rights, *Valasinas v. Lithuania*, Application n. 44558/98, Judgment 24/7/2001

European Court of Human Rights - Cour Européenne des Droits de L'homme, *Reports of judgements end decisions – Recueil des arrêts et de décisions*, su <http://hudoc.echr.coe.int>

2.3. CASI DI DIRITTO COSTITUZIONALE COMPARATO

Hig court (Cape of Good Hope provincial division), *Kenneth George and others c. Minister of Environmental Affaires & Tourism*, Case n. EC 1/2005, 2/3/2007

South Africa Constutional court, *Khosa & Ors v. Minister of Social Development 2004 (6) BCLR 569 (CC) 4/3/2004*

Supreme Court for India *People's Union for Civil Liberties (PUCL) v. Union of India and others*, Writ Petition (Civil) n. 196/2001

Supreme Court of India, *Caso Kishen Pattnayak & another v. State of Orissa*, 1989 SCC 677, 9/1/1989

Supreme Court of India, *S. Jagannath v. Union of India & Ors*, 1996 - SCC (2) 87, 11/12/1996

Supreme Court of India, *Samatha v. State of Andhra Pradesh and others*, 1997 – SCC (8) 191, 11/7/1997

Supreme Court of India, *State of Karnataka v. Appa Balu Ingale*, 1993 – SCC 469, 1/12/1992

3) SITOGRAFIA

African Union - www.au.int

AGENAS, *Linee guida sulla nutrizione artificiale domiciliare*, Roma 2007 - www.andid.it

Aggiornamenti sociali - www.aggiornamentisociali.it

Altromercato - www.altromercato.it

American Rethoric - www.americanrhetoric.com

ANCI – www.anci.it

Archivio Pace Diritti Umani – Centro di Ateneo per i diritti umani dell'Università di Padova - unipd-cent2rodiritiumani.it

ASEAN - www.asean.org

ASSESSORATO ALLA TUTELA DELLA SALUTE E SANITÀ - DIREZIONE SANITÀ PUBBLICA, *Proposte operative per la ristorazione collettiva scolastica*, Torino Centro Stampa della Regione Piemonte, 2007 – www.regione.piemonte.it

ASSESSORATO ALLA TUTELA DELLA SALUTE E SANITÀ - DIREZIONE SANITÀ PUBBLICA *Proposte operative per la ristorazione assistenziale*, Torino Centro Stampa della Regione Piemonte, 2007 – www.regione.piemonte.it

ASSESSORATO ALLA TUTELA DELLA SALUTE E SANITÀ - DIREZIONE SANITÀ PUBBLICA, *Proposte operative per la ristorazione collettiva ospedaliera*, Torino Centro Stampa della Regione Piemonte, 2007 – www.regione.piemonte.it

Associazione Antigone onlus per i diritti e le garanzie nel sistema penale - www.osservatorioantigone.it/new e www.associazioneantigone.it/Index3.htm

Associazione Città del Bio - www.cittadelbio.it

Associazione italiana contro l'obesità onlus - www.associazioneitalianaobesita.it

Associazione italiana per l'agricoltura biologica - www.aiab.it

Associazione terza settimana - www.terzasettimana.org

Atti dell'Assemblea costituente su F. CALZARETTI (a cura di), www.nascitacostituzione.it

Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) www.efsa.europa.eu

Autorità garante della concorrenza e del mercato - www.agcm.it

Banca etica - www.bancaetica.it

Banco alimentare – www.bancoalimentare.it

BARILLA CENTER FOR FOOD AND NUTRITION, *Protocollo di Milano sull'alimentazione e la nutrizione*, anno 2014 (su www.protocollodimilano.it)

CAMERA DEI DEPUTATI - XIV LEGISLATURA Resoconto della XII Commissione permanente (Affari sociali) seduta del 18/2/2003 - www.camera.it.

CAMERA DEI DEPUTATI - XIV LEGISLATURA. Resoconto della XII Commissione permanente (Affari sociali) - Mercoledì 5 marzo 2003 - www.camera.it

Caritas italiana - www.caritas.it

Carta dei servizi della ristorazione scolastica del Comune di Bologna - www.seribo.it/carta-servizi

Carta dei servizi della ristorazione scolastica del Comune di Milano - www.milanoristorazione.it/trasparenza/carta-dei-servizi

Carta dei servizi della ristorazione scolastica delle scuole del Comune di Torino - www.comune.torino.it

Cascina Falchera - www.cascinafalchera.it

CCPR. Center for Civil and Political Rights - www.ccprcentre.org

CEFA, Comitato Europeo per la Formazione e l'Agricoltura, ONLUS - www.cefaonlus.it

CESVI, Linee guida - Utilizzo di immagini di bambini e giovani, 2006 - www.cesvi.org

CISV-Comunità impegno servizio volontariato - www.cisvto.org

CITY OF SEATTLE, *Seattle Food Action Plan*, Seattle October 2012 su www.seattle.gov

COFELICE A., *Introduzione: i Principi di Parigi*, 2010 su unipd-centrodirittiumani.it

COFELICE A., *Sistemi di garanzia: i Comitati delle Nazioni Unite*, 2014 su unipd-centrodirittiumani.it

COMITATO DELLE REGIONI, *Parere di prospettiva del Comitato delle regioni «I sistemi agroalimentari locali»* (2011/C 104/01), 27-28/1/2011 – www.cor.europa.eu

COMITATO DI APPLICAZIONE DEL CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE TV E MINORI, *Documento sull'immagine di minori stranieri*, 8 marzo 2005 - www.aeranti.it

Comitato europeo di prevenzione della Tortura e dei trattamenti inumani e degradanti - www.cpt.coe.int

Comitato Salone del Gusto - www.salonedelgusto.com

Commissione Rodotà per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici - *Relazione (14 giugno 2007)* - www.giustizia.it

Committee on Economic, Social and Cultural rights – www.ohchr.org
 COMMITTEE AGAINST TORTURE *Report of the Committee against Torture, Guidelines on the form and content of initial reports under article 19 to be submitted by states parties to the convention against torture* - www.ohchr.org
 COMMITTEE ON SOCIAL AFFAIRS, HEALTH AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT - Rapporteur: Mr Fernand Boden, Luxembourg, Group of the European People's Party, *Doc. 13302 - 13 September 2013. Food security – a permanent challenge for us all. Report 1* – www.coe.int
Comune di Milano – www.comune.milano.it
Comune di Torino – www.comune.torino.it
Consiglio d'Europa/Council of Europe – www.coe.int
Consiglio di Stato - www.giustizia-amministrativa.it
Constitution finder - confinder.richmond.edu
Consultaon line - www.giurcost.org
Coopi – Cooperazione internazionale - www.coopi.org
Corso di Alta formazione in diritto alimentare dell'Università del Piemonte orientale – cafla.it
Corso di laurea triennale di scienze gastronomiche di Parma - www.unipr.it/
Corte costituzionale - www.cortecostituzionale.it
Corte dei Conti - www.corteconti.it
 COUNCIL OF EUROPE, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 25 May 2012*, Strasbourg, 19 November 2013 - www.cpt.coe.int
 COUNCIL OF EUROPE, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 to 31 July 2009*, Strasbourg, 28 aprile 2010 - - www.cpt.coe.int
 COUNCIL OF EUROPE, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 14 to 26 September 2008* The, Strasbourg, 20 aprile 2010 - - www.cpt.coe.int.
Dichiarazione del Ministo Martina resa in occasione dell'Expo delle idee del 7 febbraio 2015 - www.politicheagricole.it
Eataly - www.Eataly.it
Enciclopedia on line Treccani - www.treccani.it/enciclopedia .
Esercito italiano-operazioni di peacekeeping - www.difesa.it
 EUROPEAN COMMISSION - COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Boosting food and nutrition security through EU action: implementing our commitments*, Brussels, 27.3.2013 SWD(2013) 104 final – ec.europa.eu/europaid.
 EUROPEAN COMMISSION, *Food Security Thematic Programme Thematic Strategy Paper (Update) And Multiannual Indicative Programme 2011-2013* - Brussels, 21 December 2010 Document C/2010/9263 – ec.europa.eu/europaid
Expo 2015 - www.expo2015.org
 FAO - www.fao.org
Federbio - Federazione italiana per l'agricoltura biologica - www.federbio.it
Federsanità - www.federsanita.it.
Fondazione Banco alimentare, - www.bancoalimentare.it
Fondazione Barilla Center for Food & Nutrition - www.barillacfn.com
Fondazione Terra madre – www.terramadre.info
Food Aid Convention - www.foodaidconvention.org
Food for the cities - <ftp://ftp.fao>
Glossario O.M.S. della Promozione della Salute 1988 - apps.who.int
 Greenpeace - www.greenpeace.org

Greenpeace – www.greenpeace.org

Gruppo "Bioetica e neurologia" della Società italiana di neurologia www.istitutobioetica.org

HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Consideration of reports submitted by states parties under article 40 of the covenant. Concluding observations of the Human Rights Committee. UKRAINE* CCPR/C/UKR/CO/6 - 28 November 2006 - www.ccprcentre.org

HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Consideration of reports submitted by states parties under article 40 of the covenant. Concluding observations of the human rights committee. United states of America -* CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1 18 December 2006 - www.state.gov

HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Consideration of reports submitted by states parties under article 40 of the covenant. Concluding observations of the human rights committee. Italy.* CCPR/C/ITA/CO/5, 24 April 2006

HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Economic, social, cultural rights. The right to food Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler Addendum MISSION TO INDIAE/CN.4/2006/44/Add.2* - 20 March 2006 - www.un.org

HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Economic, social, cultural rights. The right to food Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler Addendum Mission to Guatemala E/CN.4/2006/44/Add.1* - 18 January 2006 - www.un.org o www.righttofood.org

HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Economic, social, cultural rights. The right to food Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler Addendum Mission to Guatemala E/CN.4/2006/44/Add.1* - 18 January 2006 - www.righttofood.org.

HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Economic, social, cultural rights. The right to food Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler Addendum MISSION TO INDIAE/CN.4/2006/44/Add.2* - 20 March 2006 - daccess-dds-ny.un.org/doc

HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *The right to food. Report by the Special Rapporteur on the right to food (Mr. Jean Ziegler), submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 2001/25. Addendum. Mission to Niger - E/CN.4/2002/58/Add.1* 23 January 2002 - daccess-dds-ny.un.org/doc

HUMAN RIGHTS COUNCIL *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter - Additif - Mission en Afrique du Sud,* - www.ohchr.org - www.srfood.org

HUMAN RIGHTS COUNCIL *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review* Italy Addendum Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review* su www.refworld.org

HUMAN RIGHTS COUNCIL *-Twenty-fifth session, Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter. Final report: The transformative potential of the right to food*, - A/HRC/25/57 del 24 gennaio 2014* - www.srfood.org - daccess-dds-ny.un.org

HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Agroecology and the Right to Food. Report submitted by the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter - A/HRC/16/49,* 20 December 2010 - www.srfood.org

HUMAN RIGHTS COUNCIL, *National report submitted in accordance with paragraph 15 (a) of the annex to human rights council resolution 5/1 – Italy, A/HRC/WG.6/7/ITA/1* 16 November 2009 - daccess-dds-ny.un.org

HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Report of the Human Rights Council on its fourteenth session (A/HRC/14/37)* - daccess-dds-ny.un.org/doc

HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter*Addendum Mission to Brazil A/HRC/13/33/Add.6 del 19/2/2009* - www.ohchr.org - www.srfood.org

HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Report of the Special Rapporteur on the right to food on his mission to South Africa (7–15 July 2011), A/HRC/19/59/Add.3,* 13 gennaio 2012- www.ohchr.org - www.srfood.org

HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter*Addendum Mission to Brazil A/HRC/13/33/Add.6*, 19/2/2009 - www.ohchr.org - www.srfood.org

I Discorsi di Giorgio La Pira - www.giorgiolapira.org

ICRC. *International Committee of the International Red Cross* – icrc.org

ILO. *International Labour organisation* - www.ilo.org

INTERGOVERNMENTAL WORKING GROUP FOR THE ELABORATION OF A SET OF VOLUNTARY GUIDELINES TO SUPPORT THE PROGRESSIVE REALIZATION OF THE RIGHT TO ADEQUATE FOOD IN THE CONTEXT OF NATIONAL FOOD SECURITY, *Right to food case study: Brazil. Study conducted for FAO in support of the Intergovernmental Working Group on the Elaboration of a set of Voluntary Guidelines for the Realization of the Right to Adequate Food in the context of National Food Security*, 2004 - www.fao.org

International Court of Justice - www.icj-cij.org

International Criminal Court - www.icc-cpi.int

International Obesity Task Force - www.iaso.org

La Carta di Milano - carta.milano.it

LA VIA CAMPESINA, *Dichiarazione di Nyéléni sulla sovranità alimentare*, Mali 27 febbraio 2007 - www.nyeleni.org

LABORATORIO DI STUDI RURALI SISMONDI (a cura di), *Piano del cibo della provincia di Pisa*, Pisa 2011 in www.provincia.pisa.it

Libera terra - liberaterra.it

Linee Guida della Regione Lombardia per la ristorazione scolastica - www.sanita.regione.lombardia.it

Linee guida sulla erogazione diete del COMUNE DI GENOVA - www.comune.genova.it

Link Campus University - www.unilink.it

LONDON ASSEMBLY - HEALTH AND ENVIRONMENT COMMITTEE, *Zero Hunger City. Tackling food poverty in London*, March 2013 su www.london.gov.uk

Master di primo livello in diritto dell'alimentazione e della sicurezza alimentare dell'Università di Urbino - www.masteralimentazioneesicurezza.it

Master Storia e cultura dell'alimentazione dell'Università di Bologna – www.almaster.eu

Milanoristorazione su www.milanoristorazione.it

Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECD) – www.Esteri.it

Ministero dell'interno – www.interno.gov.it

Ministero della Salute - www.salute.gov.it

MINISTERO DELLA SALUTE E MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE, *Progetto OKkio alla SALUTE* - www.okkioallasalute.it

MINISTERO DELLA SALUTE, *Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione ospedaliera e assistenziale* - www.salute.gov.it

MINISTERO DELLA SALUTE, *Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica* - www.salute.gov.it

MINISTERO DELLA SALUTE, *Piano nazionale della prevenzione 2010-2012* - www.salute.gov.it

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali – www.politicheagricole.it

MIUR, *Linee guida per l'educazione alimentare nelle scuole* - archivio.pubblica.istruzione.it

NEW YORK CITY FOOD POLICY CENTER, *The public plane in New York. A Guide to Institutional Meals*, New York 2014 su nycfoodpolicy.org

Nutriaid - www.nutriaid.org

Oil for food Programme - www.un.org

Organisation of American States - www.oas.org

Organisation of Islamic cooperation - www.oic-oci.org

OrtiAlti - ortialti.com - www.torinosmartcity.it

Patrimonio Unesco – beni immateriali - www.unesco.org/culture/

Pausa caffè - www.pausacafe.org
Polis working papers - polis.unipmn.it
Progetto di sostenibilità Tierra! - www.lavazza.it
Progetto europeo 4 cities for development - 4cities4dev.eu
Progetto europeo Centralmarkets - www.centralmarkets.eu
Progetto europeo Food Smart cities - Foodpolicymilano.org
Progetto europeo Medemporium - www.medemporion.eu
Progetto europeo Urbact Markets - urbact.eu
Programma "Frutta nelle scuole" - www.fruttanellescuole.gov.it
Reddito d'inclusione sociale – www.redditoinclusione.it
 REGIONE PIEMONTE, *Direttive triennali per la definizione del Programma regionale di sicurezza alimentare e lotta alla povertà in Africa sub-sahariana* (D.G.R. n. 2-12377 del 26 ottobre 2009) - www.regione.piemonte.it
 REGIONE PIEMONTE, *Linee guida sulla ristorazione collettiva scolastica*, Torino 2002 - www.regione.piemonte.it
 REGIONE PIEMONTE, *Piano regionale di prevenzione 2014-2018* - www.regione.piemonte.it/sanita
Right to Food. Jean Ziegler - www.righttofood.org
 SECONDA CONFERENZA INTERNAZIONALE SULLA NUTRIZIONE - www.fao.org
 SENATO DELLA REPUBBLICA ITALIANA, XVI Legislatura - *Commissione Straordinaria per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani* - www.senato.it
Slow food - www.fondazioneSlowFood.it
 THE NEW YORK CITY COUNCIL, *FoodWorks. A Vision to Improve NYC's Food System* - council.nyc.gov
Torino per te. Guida ai servizi - www.comune.torino.it
UN Special Rapporteur on the Right to Food 2008-2014 - www.srfood.org
Una sola famiglia umana. Cibo per tutti: è compito nostro - www.cibopertutti.it
 UNDP - *United Nations Development Programme* - www.undp.org
 UNESCO – www.unesco.org
 UNHCR - *The UN Refugee Agency* - www.refworld.org
 UNICEF – www.unicef.org
Universal periodic review – www.ohchr.org
Università degli studi di Scienze gastronomiche di Pollenzo - www.unisg.it
 VANCOUVER BOARD OF PARKS AND RECREATION, *Local food action plan*, Vancouver, 2013 su vancouver.ca
Wikipedia. L'enciclopedia libera - it.wikipedia.org
World Medicin Association – www.wma.net
World social agenda - www.worldsocialagenda.org
Worldwatch Institute - www.worldwatch.org
 ZAID IBRAHIM & CO, *La Finanza Islamica Demistificata. Correggere gli equivoci e avanzare proposte valoriali*, 2010 - www.assaif.org

Recent working papers

The complete list of working papers is can be found at
<http://polis.unipmn.it/index.php?cosa=ricerca.polis>

*Economics Series

**Political Theory and Law

° ALEx Series

° Quaderni CIVIS

- 2015 n.222** Maria Bottiglieri: *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale “nuovo”*
- 2015 n.221** Piera Maria Vipiana and Matteo Timo: *Le direttive UE del 2014 in tema di appalti pubblici e concessioni*
- 2015 n.220° Gianna Lotito, Matteo Migheli and Guido Ortona: *Competition and its effects on cooperation – An experimental test*
- 2015 n.219° Marco Novarese and Viviana Di Giovinazzo: *Not Through Fear But Through Habit. Procrastination, cognitive capabilities and self-confidence*
- 2014 n.218** Nicola Dessì et al. (DRASD): *OPAL – Osservatorio per le autonomie locali N.5/2014*
- 2014 n.217* Roberto Ippoliti: *Efficienza tecnica e geografia giudiziaria*
- 2014 n.216** Elena Ponzo et al. (DRASD): *OPAL – Osservatorio per le autonomie locali N.5/2014*
- 2014 n.215° Gianna Lotito, Anna Maffioletti and Marco Novarese: *Are better students really less overconfident? - A preliminary test of different measures*
- 2014 n.214* Gloria Origi, Giovanni B. Ramello and Francesco Silva: *Publish or Perish. Cause e conseguenze di un paradigma*
- 2014 n.213** Andrea Patanè et al. (DRASD): *OPAL – Osservatorio per le autonomie locali N.4/2014*
- 2014 n.212** Francesco Ingravalle et al.: *L’evento. Aspetti e problemi*
- 2013 n.211** Massimo Carcione: *La garanzia dei diritti culturali: Recepimento delle norme internazionali, sussidiarietà e sistema dei servizi alla cultura . Case study: La valorizzazione della Cittadella di Alessandria e del sito storico di Marengo.*
- 2013 n.210** Massimo Carcione: *La garanzia dei diritti culturali: Recepimento delle norme internazionali, sussidiarietà e sistema dei servizi alla cultura*
- 2013 n.209** Maria Bottigliero et al. (DRASD): *OPAL – Osservatorio per le autonomie locali N.3/2013*

- 2013 n.208** Joerg Luther, Piera Maria Vipiana Perpetua et. al.: *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa*
- 2013 n.207* Roberto Ippoliti: *Efficienza giudiziaria e mercato forense*
- 2013 n.206* Mario Ferrero: *Extermination as a substitute for assimilation or deportation: an economic approach*
- 2013 n.205* Tiziana Caliman and Alberto Cassone: *The choice to enrol in a small university: A case study of Piemonte Orientale*
- 2013 n.204* Magnus Carlsson, Luca Fumarco and Dan-Olof Rooth: *Artifactual evidence of discrimination in correspondence studies? A replication of the Neumark method*
- 2013 n.203** Daniel Bosioc et. al. (DRASD): *OPAL – Osservatorio per le autonomie locali N.2/2013*
- 2013 n.202* Davide Ticchi, Thierry Verdier and Andrea Vindigni: *Democracy, Dictatorship and the Cultural Transmission of Political Values*
- 2013 n.201** Giovanni Boggero et. al. (DRASD): *OPAL – Osservatorio per le autonomie locali N.1/2013*