

Francesco Alicino\*

*Il diritto fondamentale “a togliersi la fame”.*  
*Banco di prova per il costituzionalismo contemporaneo*

I. *Introduzione*

Dalla fine della seconda guerra mondiale l'affermazione in Costituzione dei diritti fondamentali, del principio di eguaglianza e della dignità come prerogativa di ogni essere umano ha generato un'estesa attitudine culturale, arrivando a ridefinire il ruolo e la funzione dello Stato. Tanto che ora in molti contesti normativi non è più l'uomo che vive per lo Stato, ma è lo Stato che si pone al servizio della persona umana.

Una persona che, con la dignità e l'eguale tutela dei diritti, è elevata a soggetto sovrano o, se si vuole, a individuo, nell'accezione latina e primaria del termine: da *in-dividuus*, che non è divisibile; la particella elementare e imprescindibile della società<sup>1</sup>. Per le stesse ragioni, tali elementi vengono ora iscritti fra i limiti assoluti alla volontà e alle decisioni delle maggioranze politiche, per un verso, e del potere di revisione costituzionale, per l'altro<sup>2</sup>. Di modo che, quantomeno in Occidente, la dignità, il principio di eguaglianza e il riconoscimento dei diritti umani rappresentano la parte

---

\* Facoltà di Giurisprudenza della LUM Jean Monnet di Casamassima (Bari), Professore Associato in Diritto pubblico comparato.

<sup>1</sup> H. JOAS, *Die Sakralität der Person. Ein neue Genealogie der Menschenrechte*, Suhrkamp Verlag, Berlin 2012, trad. it. di A.M. MACCARINI, *La sacralità della persona. Una nuova genealogia dei diritti umani*, FrancoAngeli, Milano 2014, pp. 97 ss.

<sup>2</sup> Sul punto per tutti si veda M. RUINI, *Referendum popolare e revisione della Costituzione*, Giuffrè, Milano 1953, p. 66; S. GAMBINO, *La revisione della Costituzione fra teoria costituzionale e tentativi (falliti) di 'decostituzionalizzazione'. Limiti sostanziali e 'costituzione materiale'*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Giuffrè, Milano 2007, pp. 58-60.

più stabile e duratura della Costituzione che, già nel suo etimo (*cum-statuere*), significa stabilire e fondare: qualcosa che regola la tensione dialettica fra stabilità e tempo, fra persistenza e divenire dell'ordinamento. Non sorprende allora che la dignità, il principio di eguaglianza e diritti umani fondino e stabiliscano i principali connotati delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri dell'Europa unita<sup>3</sup>.

Contro il pregiudizio maggioritario, l'analisi delle Costituzioni consente per vero di definire le due dimensioni della tradizione del costituzionalismo europeo-occidentale: la dimensione politica, che risolve la democrazia nel governo della maggioranza e nella tutela delle minoranze; la dimensione dello Stato costituzionale di diritto che, a garanzia della dignità e della tutela dei diritti dell'uomo, sottopone a limiti stringenti il potere delle maggioranze. In nome di queste garanzie l'ordine giuridico può ora rivolgersi alla politica e all'economia le sue pretese di contenimento<sup>4</sup>: se il potere politico ed economico derivano dal diritto la propria legittimazione

<sup>3</sup> Così come si evince dalla normativa dell'UE, a cominciare dall'art. 6.2 del Trattato sull'Unione europea, dove si fa esplicito riferimento alla nozione di tradizione costituzionale comune. Sul punto la letteratura è vastissima. Fra i più recenti lavori, a titolo esemplificativo si veda P. RIDOLA, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e le 'tradizioni costituzionali comuni' degli stati membri*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino 2010, p. 54; A. PIZZORUSSO, *Common constitutional traditions as Constitutional Law of Europe*, in «Sant'Anna Legal Studies», SALS Research Paper n. 1/2008, e A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, Bologna 2002; O. POLLICINO, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il moto 'ascendente', ovvero l'incidenza delle "tradizioni costituzionali comuni" nella tutela apprestata ai diritti dalla Corte dell'Unione*, in «Consulta Online», 1, 2015, p. 250; S. GAMBINO, *Identità costituzionali nazionali e primauté eurounitaria*, in «Quaderni di diritto costituzionale», 3, 2012, pp. 533 ss. S. NINATTI, *Ieri e oggi delle tradizioni costituzionali comuni: le novità nella giurisprudenza comunitaria*, in G. D'ELIA, G. TIBERI, M.P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Giuffrè, Milano 2012, pp. 533 ss.; G. MARINI, *La costruzione delle tradizioni giuridiche nell'epoca della globalizzazione*, in «Comparazione e Diritto civile», 2010, pp. 1 ss.; G. REPETTO, *Argomenti comparativi e diritti fondamentali in Europa. Teorie dell'interpretazione e giurisprudenza sovranazionale*, Jovene, Napoli 2011; G. COZZOLINO, *Le tradizioni costituzionali comuni nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le corti d'Europa*, Giappichelli, Torino 2003, pp. 3 ss.; V. SCIARABBA, *Tra fonti e corti. Diritti e principi fondamentali in Europa: profili costituzionali e comparati degli sviluppi sovranazionali*, CEDAM, Padova 2008; G. DE VERGOTTINI, *Tradizioni costituzionali comuni e Costituzione europea*, in «Forum dei quaderni costituzionali», 2005 A. RUGGERI, *Struttura e dinamica delle tradizioni costituzionali nella prospettiva dell'integrazione europea*, in «Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional», n. 7, 2003.

<sup>4</sup> L. FAVOREU, *La politique saisie par le droit*, Economica, Paris 1988.

e capacità di agire<sup>5</sup>, è logico nonché coerente che il diritto imponga su di essi la propria istanza di limitazione<sup>6</sup>. Ne consegue il motivo principale della democrazia costituzionale<sup>7</sup>, per cui la dignità e la tutela dei diritti dell'uomo si attestano come strumenti indispensabili e imprescindibili affinché ciascuno possa esistere in modo libero e dignitoso, svolgendo al meglio la propria personalità<sup>8</sup>.

Tutto ciò spiega l'esigenza di una tutela diretta dello *ius existentiae*, del diritto cioè a una esistenza, appunto, libera e dignitosa<sup>9</sup>. Ciò che, mediante la costituzionalizzazione della persona<sup>10</sup>, si afferma in forma crescente e progressiva, ramificandosi in tutti i settori di normazione giuridica<sup>11</sup>: lo *ius existentiae* procede dagli individui alle formazioni sociali (famiglia, religioni, imprese, sindacati, partiti, etc.), arrivando a condizionare una buona parte dell'attività normativa e giurisprudenziale<sup>12</sup>.

Ciononostante, il valore della persona umana e dello *ius existentiae* resta seriamente invalidato da altri fattori, a cominciare dalla povertà che ancor oggi condiziona la vita di milioni di persone. Si aggiunga che nell'odierno contesto mondiale le condizioni di indigenza e povertà portano ad accentuare il valore di molti beni della natura fino a pochi anni fa non considerati neppure come beni, ma semplicemente come cose. Basti dire di alcune risorse vitali, come l'aria, l'acqua e il cibo naturale<sup>13</sup>, che oggi richiedono di essere garantiti a tutti come beni comuni. Tanto che, vincolando

<sup>5</sup> Come ha dimostrato B. TIERNEY, *Religion, Law, and the Growth of Constitutional Thought*, Cambridge University Press, Cambridge 1982, pp. 12 ss.

<sup>6</sup> R. POUND, *The Spirit of the Common Law*, Marshall Jones, Francetown 1921, p. 64. Sul punto si veda anche F. CALASSO, *Medio Evo del diritto*, Giuffrè, Milano 1954, pp. 327 ss.

<sup>7</sup> R. BIN, *Lo Stato di diritto*, il Mulino, Bologna 2004.

<sup>8</sup> N. BOBBIO, *Letà dei diritti*, Einaudi, Torino 1997, in part. pp. XII ss. e pp. 157 ss.

<sup>9</sup> Sul punto C. TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza come 'risarcimento per mancato procurato lavoro. Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, in «Costituzionalismo.it», 2015, 1, pp. 1-47 e alla bibliografia ivi pure riportata, reperibile in <[http://www.costituzionalismo.it/download/Costituzionalismo\\_201501\\_497.pdf](http://www.costituzionalismo.it/download/Costituzionalismo_201501_497.pdf)> (ultimo accesso 03/01/2016).

<sup>10</sup> Sulla distinzione fra tutela diretta e tutela indiretta si permetta il rinvio a F. ALICINO, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, CEDAM, Padova 2011, pp. 127 ss., e alla bibliografia ivi pure riportata.

<sup>11</sup> S. RODOTÀ, *Il Diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari 2012, p. 184.

<sup>12</sup> G. ALPA, M. ADENAS, *Fondamenti di diritto privato europeo*, Giuffrè, Milano 2005, p. 44.

<sup>13</sup> P. DE CASTRO, *La grande crisi e la lotta per le risorse primarie: acqua, terra, cibo*, in *Treccani geopolitico*, reperibile su <<http://www.treccani.it/geopolitico/saggi/2014/la-grande-crisi-e-la-lotta-per-le-risorse-primarie-acqua-terra-cibo.html>> (ultimo accesso 31/01/2016).

le decisioni e l'agire dell'autorità pubblica, la loro tutela influenza e limita le attività dei privati<sup>14</sup>.

E non va neppure dimenticato che con il progresso scientifico si sono moltiplicati beni, come i farmaci essenziali, la cui produzione è opera esclusiva dell'uomo. Possiamo definirli come "beni sociali" che, in forza del diritto umano alla salute, con il passare del tempo sono parimenti diventati fondamentali, in quanto decisivi per la vita e la dignità di ogni persona<sup>15</sup>. E lo sono soprattutto con riferimento alle odierne dinamiche globali, nell'ambito delle quali l'esistenza non è più solamente un fatto naturale. È anche, e a volte e soprattutto, un fatto sociale.

In questo modo, la stipulazione dei limiti all'attività privata e dei vincoli alla sfera pubblica non può che corrispondere a una nuova concezione delle norme giuridiche, comprese quelle di rango costituzionale. Non può cioè che collegarsi a una rinnovata, e al contempo improrogabile, dimensione del costituzionalismo contemporaneo, basata sul rispetto e la tutela del principio di eguaglianza, dei diritti fondamentali e dello *ius existantiae* che ne è necessaria premessa<sup>16</sup>. E, d'altra parte, ciò giustifica l'attenzione dei giuristi e dei costituzionalisti per il diritto al cibo e per l'autosufficienza alimentare, il cui fine è proprio quello di stabilire condizioni minime e necessarie per l'affermazione di una esistenza libera e dignitosa<sup>17</sup>.

Secondo tale diritto, ogni persona dovrebbe avere il libero accesso a un cibo sano, nutriente, adeguato e culturalmente appropriato. La quantità e la qualità degli alimenti devono essere idonee ad assicurare una vita sana e la dignità degli esseri umani.<sup>18</sup> Per gli stessi motivi, il diritto al cibo e l'autosufficienza alimentare assurgono a opportuno laboratorio costituzionale, dove è possibile misurare l'impatto concreto, la valenza reale e le capacità effettive dei diritti e delle libertà fondamentali, così come impresse dalle attuali Costituzioni democratiche. Comprese quelle che presentano una marcata connotazione 'sociale' e che, come tali, richiedono un intervento in positivo dello Stato: l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica ed economica, per dirla con la Carta italiana (art. 2).

---

<sup>14</sup> L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2007, vol. 1, p. 779.

<sup>15</sup> *Idid.*, p. 780.

<sup>16</sup> G.M. FLICK, *Elogio della dignità*, Libreria Editrice Vaticana, Roma 2015, pp. 12-21.

<sup>17</sup> Sulla triplice concezione del diritto al cibo, una concezione basata sulle categorie del *rispetto*, della *protezione* e della *realizzazione*, si veda *infra*.

<sup>18</sup> A. RINELLA, *Food Sovereignty*, in «Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente», 1, 2015, pp. 17-35, spec. pp. 17-19.

Il diritto al cibo si afferma insomma come un vero banco di prova per le odierne democrazie costituzionali: il terreno su cui misurare le capacità di questi sistemi normativi nel rispondere ai bisogni e alle sfide di un mondo sempre più globalizzato<sup>19</sup>. Anche perché «mangiare, o non mangiare, in un modo o nell'altro 'impatta'»<sup>20</sup>.

Il cibo, d'altronde, narra la vita dell'umanità, nelle sue molteplici realtà identitarie, da quella antropologica a quella religiosa, da quella storica a quella economica, da quella politica a quella – appunto – giuridica. La relazione tra uomo e cibo rileva non solo nella molteplicità di culture, stili di vita, sistemi di senso, ma anche e soprattutto nelle norme di comportamento. Il cibo è in breve connaturato alla vita delle persone, alla loro dignità e identità, individualmente e collettivamente riguardate<sup>21</sup>. Identità e dignità che, come sottolinea l'art. 3 della nostra Costituzione, porta all'aspettativa negativa dell'uguaglianza davanti alla legge: al divieto di irragionevoli distinzioni nei confronti di alcune categorie di persone, raggruppate in base al sesso, alla razza, alla lingua, alla religione, alle opinioni politiche e alle condizioni economico-patrimoniali di partenza. Ciò non esclude la dimensione propositiva dell'eguaglianza e delle libertà fondamentali. Una dimensione che, come si dichiara nel secondo comma del medesimo art. 3, si definisce nell'aspettativa positiva della rimozione degli ostacoli che, riducendo di fatto le possibilità per l'affermazione dello *ius existantiae*, impediscono all'uomo di sviluppare e svolgere la propria personalità.

## 2. *Il diritto al cibo e l'autosufficienza alimentare*

La Dichiarazione universale dell'ONU del 1948 riconosce il diritto di ciascun individuo a un «livello di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della propria famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari»<sup>22</sup>. Con variazione più o meno marcate, questa formula si riflette

<sup>19</sup> Sul punto P. CONFORTI, F. DE FILIPPIS, *Geopolitica dell'alimentazione e della sicurezza alimentare*, in *Atlante Geopolitico 2015* Treccani, reperibile su <[http://www.treccani.it/enciclopedia/geopolitica-dell-alimentazione-e-della-sicurezza-alimentare\\_\(Atlante\\_Geopolitico\)/>](http://www.treccani.it/enciclopedia/geopolitica-dell-alimentazione-e-della-sicurezza-alimentare_(Atlante_Geopolitico)/>) (ultimo accesso 31/01/2018).

<sup>20</sup> A. SEGRÉ, *Cibo*, il Mulino, Bologna 2015, p. 5.

<sup>21</sup> Sul punto si permetta il rinvio a F. ALICINO, *Religion and Sustainable Food in the Age of Consumer Culture*, in «Review of studies on sustainability», 1, 2014, pp. 101-124, e alla bibliografia ivi pure riportata.

<sup>22</sup> Art. 25 comma 1.

a livello domestico, e in particolare nelle Costituzioni di 23 Stati, diventati indipendenti dopo la scomparsa degli imperi coloniali e caratterizzati, normalmente, da reddito basso: in questi casi il diritto all'alimentazione è previsto in modo espresso e diretto<sup>23</sup>. Viceversa, nelle Costituzioni nazionali e nelle Carte sovrastatali del ricco Occidente, compresa l'Europa, il diritto al cibo è al più implicito, sotteso ai principi di dignità, eguaglianza e solidarietà.

Senza scelte economiche adeguate e politiche di crescita che portino all'aumento equo e sostenibile del reddito, esplicite o implicite che siano, le previsioni normative non servono tuttavia alla soluzione del problema della fame e della malnutrizione<sup>24</sup>. E ciò vale anche per le disposizioni e i principi di rango e valore costituzionali<sup>25</sup>.

In vista di promuovere le politiche più coerenti con gli obiettivi sanciti con tali previsioni normative, l'ONU ha riaffermato – nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 (PIDESC) – il diritto fondamentale di ogni individuo di liberarsi dalla fame, che premette e implica l'affrancamento dallo stato di bisogno e di povertà. Ne consegue il dovere da parte dei Paesi membri di adottare, singolarmente o attraverso la cooperazione internazionale, misure necessarie per renderne effettivo il godimento e l'esercizio, mediante anche il miglioramento dei metodi di produzione,

---

<sup>23</sup> Sul punto L. KNUTH, M. VIDAR, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, FAO, Rome 2011. Per fare qualche esempio, si veda l'art. 12 della Costituzione della Repubblica del Niger afferma «il diritto alla vita, alla salute, all'integrità fisica e morale, all'accesso a cibo sano e sufficiente, all'acqua potabile, all'istruzione». Come pure la Costituzione della Repubblica delle Maldive, che dal 2008 afferma la necessità che lo Stato si adoperi «per realizzare il progressivo rispetto di tali diritti attraverso azioni che rientrino nella sua capacità e risorse» che includono anche il diritto a «un'alimentazione adeguata e nutriente, e acqua pulita» (art. 23). Allo stesso modo, la Costituzione dello Stato Plurinazionale della Bolivia afferma che «ogni persona ha il diritto all'acqua e al cibo» e che «lo Stato ha l'obbligo di garantire la sicurezza alimentare, attraverso cibo sano, adeguato e sufficiente per tutta la popolazione» (art. 16). Dal 2008, la Costituzione della Repubblica dell'Ecuador prevede una protezione che persone e comunità abbiano «il diritto ad avere accesso sicuro e permanente ad una alimentazione sana, sufficiente e nutrizionale, preferibilmente di produzione locale e in linea con le loro diverse identità e tradizioni culturali» (art. 13) (traduzione mia).

<sup>24</sup> Quanto agli indici di povertà e di soglie di reddito “di felicità”, si vedano per tutti gli studi di A. DEATON, a cominciare dal suo *The Great Escape. Health, Wealth, and the Origin of Inequality*, Princeton University Press, Princeton 2013, trad. it. di P. PALMINIELLO, *La Grande fuga. Salute, ricchezza e origini della disuguaglianza*, il Mulino, Bologna 2015, pp. 45 ss.

<sup>25</sup> Quanto all'analisi dell'impatto delle previsioni costituzionali concernenti la povertà si veda l'interessante e analitico studi di L. MINKLER, N. PRAKASH, *The Role of Constitutions on Poverty: A Cross-National Investigation*, in «IZA DP No. 8877», February 2015.

conservazione e distribuzione degli alimenti<sup>26</sup>. E questo spiega perché con il passare degli anni il diritto al cibo si sia intrecciato con quello della sicurezza degli alimenti. Al punto che nella Risoluzione del 18 dicembre 2008 (n. 63/187) l'Assemblea Generale dell'ONU lo collega a un oculato governo della filiera alimentare, da perseguire con l'ausilio delle conoscenze tecniche e scientifiche più avanzate.

Il diritto al cibo ha in altre parole subito nel corso degli anni un processo di successiva identificazione con i diritti umani, fondati anche sull'equità e sulla solidarietà, necessari presupposti per l'affermazione di una esistenza libera e dignitosa. Ogni persona ha diritto non solo ad alimenti sufficienti, sani e nutrienti, ma anche a un accesso sistematico e ragionevole, soprattutto quando le questioni legate all'alimentazione si rapportano alle politiche demografiche, idriche, energetiche e quelle dell'immigrazione. Politiche che, incidendo sulla carne viva di milioni di persone, devono garantire l'approvvigionamento equo e solidale di cibo, imprescindibile premessa per il riconoscimento e la tutela dello *ius existantiae*.

Resta il fatto che l'effettiva affermazione del diritto all'alimentazione non è sempre puntuale e immediata. Anche perché, se la fame e la malnutrizione sono sempre esistite, la valenza *erga omnes* del diritto al cibo in quanto diritto umano è una novità piuttosto recente. Si aggiunga che il godimento e l'esercizio del diritto al cibo si lega, come si diceva, agli interventi di natura pubblica: ai programmi di azioni positive (di fare) da parte delle autorità nazionali e locali, volte a rimuovere le cause della povertà e dell'ingiustizia sociale; azioni a loro volta subordinate alle scelte della politica, all'andamento dell'economia e alla gestione delle risorse naturali. La dimostrazione empirica di queste affermazioni è data dalla circostanza per cui il possesso da parte di uno Stato di materie prime e di alimenti potenzialmente sufficienti a sfamare tutta la popolazione non sempre si traduce nell'eliminazione della piaga della denutrizione; che, non a caso, continua a colpire i soggetti più poveri e vulnerabili della società. Di là delle formali attestazioni, le scelte della politica nei settori economici e ambientali sono d'altra parte condizionate da fattori esogeni e internazionali che, influenzando sull'agricoltura e il commercio degli alimenti, finiscono per limitare, talvolta pesantemente, l'effettività, il concreto godimento e la portata universalistica del diritto al cibo. Ciò che, in fondo, giustifica la rinnovata attenzione per il concetto di 'sovranità alimentare', benché ancor oggi dibattuto e per alcuni piuttosto controverso, anche per la scarsa attenzione riservata in questo ambito per la questione della distribuzione degli alimenti.

<sup>26</sup> Art. 11 par. 2, *lett. a* del PIDESC.

A fronte dell'azione tendenzialmente oligopolistica delle multinazionali nell'acquisto (c.d. *land grabbing*) e nell'uso di terre come commodity – è quanto stanno sperimentando le zone più povere del mondo, per esempio l'Africa subsahariana – il concetto di *food sovereignty* accentua ad ogni modo il carattere multidimensionale del diritto al cibo che, fra gli altri, include il diritto alla terra, o quantomeno uno sfruttamento terriero non foriero di effetti discriminatori rispetto alle componenti più deboli e indifese della società. In questo senso, il carattere multidimensionale del diritto al cibo finisce per esaltare il legame fra il valore culturale della terra, il funzionamento dello Stato sociale, la lotta alla povertà e, appunto, la battaglia contro la fame e la malnutrizione<sup>27</sup>.

La nozione di *food sovereignty* sottolinea in altre parole la dimensione spaziale del diritto al cibo, la cui efficacia è sottoposta agli orientamenti della rete internazionale dei soggetti che governano l'economia sovra/transnazionale, come la *World Trade Organization* (WTO), l'*International Monetary Fund* (IMF) e la *World Bank*. Si tratta di una dimensione che, per le implicazioni proprie della globalizzazione (non ultime l'immigrazione, l'inquinamento, le guerre, il terrorismo) rischia, in prospettiva, di minacciare anche gli Stati del ricco Occidente. Motivo per cui il concetto di sovranità alimentare riarruola l'interesse per quelle politiche volte, da un lato, a ridurre la povertà nelle aree rurali e, dall'altro, a eliminare, o perlomeno a ridimensionare, i problemi legati alla fame e alla denutrizione di milioni di persone<sup>28</sup>.

Insomma, seppur non da tutti condiviso, il concetto di sovranità alimentare ha comunque il merito di suscitare l'attenzione per il diritto al cibo «inteso come fondamentale diritto umano dal quale scaturiscono,

---

<sup>27</sup> United Nations, General Assembly, *Report submitted by the Special Rapporteur on the right to food*, Olivier De Schutter, rapporto presentato durante la 19° Sessione del Consiglio dei diritti umani, 26 dicembre 2011, p. 10 e p. 17, reperibile in [http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/19session/A.HRC.19.59\\_English.pdf](http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/19session/A.HRC.19.59_English.pdf) (ultimo accesso 04/02/2016).

<sup>28</sup> Non è un caso se questo concetto sia stato inserito in alcuni recenti Costituzioni del cosiddetto Sud del Mondo. Basti dire della citata Costituzione della Repubblica dell'Ecuador del 2008, nella quale si prevede che «[...] las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos»; «preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales». Motivo per cui «[...] el Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria» (art. 13). Allo stesso modo la Costituzione ad interim del Nepal del 2007 si afferma che «[...] every citizen shall have the right to food sovereignty as provided for in the law» (art. 18). Sul punto R. PRASAD CHAPAGAI, *Review of the legislative framework and jurisprudence concerning the right to adequate food in Nepal*, FAO, Rome 2014, pp. 6-13.

anche in virtù dei trattati internazionali sui diritti umani, una serie di obblighi a carico degli Stati»<sup>29</sup>. Di modo che, per quanto la *food sovereignty* evochi la classica concezione del diritto internazionale incentrata sulla soggettività sovrana degli Stati, in realtà essa è sempre riferita allo spazio fisico e alle politiche nazionali e locali, a cominciare da quelle che attengono ai comparti agricolo e ambientale. Non per nulla la sovranità alimentare promuove riforme che consentano il libero accesso alle risorse naturali e vitali, favorendo al contempo la progressiva riduzione della sottoalimentazione e dei danni causati alla salute dell'uomo e al mondo animale e vegetale da un uso indiscriminato del patrimonio ambientale<sup>30</sup>.

### 3. *Il processo di definizione del diritto all'alimentazione*

La *food sovereignty* si pone così come un ulteriore tassello nel lungo processo definitorio del diritto internazionale all'alimentazione, caratterizzato da una progressiva accentuazione degli strumenti applicativi volti a renderne concreto il godimento e l'esercizio. Ciò connota in particolare l'azione del Consiglio PIDESC dell'ONU, il quale nel 1999 cerca di fissare con maggiore precisione i contenuti normativi del diritto al cibo e, conseguentemente, gli obblighi derivanti da esso a carico degli Stati. Inserita nel *General Comment* n. 12, in questo caso si stabilisce che tutti gli esseri umani hanno il diritto di disporre in quantità sufficiente di alimenti, accessibili sul piano economico e adeguati su quello nutrizionale e della salute dell'uomo. Detto altrimenti, «il diritto all'alimentazione si realizza quando, ogni uomo, donna e bambino, da solo o in comunità con le altre persone, ha sempre la possibilità fisica ed economica di accedere ad alimenti adeguati e ai mezzi idonei per procurarseli»<sup>31</sup>.

Ne consegue un periodo di negoziati e confronti multilaterali, che portano alle Linee guida del 2004 (*Right to Food Guidelines*), approvate all'unanimità dal coevo Consiglio della FAO. Si tratta di un vademecum

<sup>29</sup> Rinella, cit., p. 15.

<sup>30</sup> Sulla relazione fra alimentazione e conservazione del patrimonio ambientale da ultimo L.R. BROWN, *Un pianeta da nutrire*, in «Aspenia», 69, 2015, pp. 41-49.

<sup>31</sup> «The right to adequate food is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, has the physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement»; FAO COUNCIL, *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*, FAO, Rome 2005 (traduzione mia). Si veda anche FAO, *Les directives sur le droit à l'alimentation. Document d'information et étudés des cas*, FAO, Rome 2006.

che, promuovendo azioni dirette alla progressiva realizzazione del diritto a un'adeguata alimentazione, evidenzia un approccio basato sulla valenza *erga omnes* propria dei diritti umani. Fatto sta che, derivando dalle Nazioni Unite, cioè a dire da un contesto giuspolitico dominato dalla visione classica dei rapporti internazionali, queste Linee guida non si impongono in modo tassativo e perentorio<sup>32</sup>. Più semplicemente, esse possono essere utilizzate dalle Alte Parti contraenti, gli Stati sovrani, su base volontaria per ridefinire la disciplina interna e orientare le politiche economico-sociali in questa materia<sup>33</sup>.

La formulazione internazionale del diritto all'alimentazione<sup>34</sup> inizia comunque a impattare sull'ordine e sulla politica statali, determinando passi in avanti verso la sua attuazione e il suo immediato godimento, rispetto ai quali i giudici si trovano a svolgere un ruolo di primaria assoluta importanza. Al punto che l'adempimento degli obblighi da parte dello Stato e delle relative autorità pubbliche è sempre più spesso assoggettato alla quotidiana fatica della giurisprudenza, alimentata nel caso di specie dal colloquio fra le Corti nazionali (giudici costituzionali o comunque apicali), regionali (per esempio, la Corte di Strasburgo, la Corte interamericana e la Corte africana dei diritti dell'uomo) e internazionali (Corte di giustizia dell'ONU).

<sup>32</sup> Sul punto si vedano M. IMMINK, *The Current Status of the Right to Adequate Food in Food Security and Nutrition Policy Designs*, FAO, Rome 2014; S. BLONDEAU, *Institutional Framework For the right to Adequate Food*, FAO, Rome 2014; M. VIDAR, Y. JEE KIM, L. CRUZ, *Legal Developments in the Progressive Realization of the Right to Adequate Food*, FAO, Rome 2014; L. CRUZ, M. VIDAR, *Natural Resources Governance and the Right to Adequate Food*, FAO, Rome 2014; S. PEPINO, *Nutrition, Education and Awareness Rising for the Right to Adequate Food*, FAO, Rome 2014; S. ALEMAHU YESHANEW, M. WINDFUHR, *International Dimensions of the Right to Adequate Food*, FAO, Rome 2014.

<sup>33</sup> Da notare che durante la 41<sup>a</sup> Sessione del Comitato sulla *Food Security* (CFS41) tenutosi nell'ottobre 2014 è stata fortemente rimarcata la necessità che gli Stati si impegnino nel rendere effettive le obbligazioni derivanti dal diritto al cibo e, al contempo, si è dato ampio spazio alla valutazione del percorso fatto a livello globale in dieci anni di applicazione delle *Right to Food Guidelines*. Sul punto si veda FAO, *The Right to Food: Past commitment, current obligation, further action for the future. A Ten-Year Retrospective on the Right to Food Guidelines*, FAO, Rome 2014.

<sup>34</sup> Sul punto va ricordato che il diritto al cibo è contenuto anche in carte di rilevanza regionale o settoriale, riferite cioè a beneficiari particolarmente vulnerabili come, ad esempio, ai civili che si trovano in zone di guerra (Convenzione di Ginevra del 1949); ai minori (Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia del 1989). L'impegno a riconoscere tale diritto è ribadito solennemente nella Dichiarazione di Roma sulla sicurezza alimentare mondiale del 1996. Il diritto a vivere liberi dalla fame è affermato dalla Dichiarazione del Millennio, adottata nel 2000 con Risoluzione n. 55/2 dall'Assemblea Generale dell'ONU: in questa occasione 189 leader mondiali si sono impegnati a dimezzare entro il 2015 la percentuale di persone che soffrono la fame e la sete.

In questo modo, oltre a fornire un importante contributo all'immediata applicazione del diritto al cibo, l'azione dei giudici supporta anche l'opera del legislatore internazionale, contribuendo a fissare dei parametri meno aleatori, che gli Stati sono chiamati a rispettare<sup>35</sup>. E va pure ricordato che il diritto al cibo deve essere garantito all'interno e all'esterno dei confini statali: proprio perché, come si è detto a proposito della sovranità alimentare, le problematiche legate al cibo denotano una natura eminentemente globale e transnazionale<sup>36</sup>.

Il risultato più evidente di questo processo è che il diritto al cibo è sempre più spesso affrancato dal carattere programmatico – un carattere per vero legato a una risalente concezione dei diritti sociali – per entrare a pieno titolo nella categoria dei diritti immediatamente e direttamente azionabili in sede giudiziaria<sup>37</sup>. Aumenta in altre parole la consapevolezza che l'effettiva e corretta attuazione del diritto al cibo debba necessariamente passare dalla sua giustiziabilità e, di conseguenza, dal controllo degli organi giurisdizionali. Organi che, allo stato attuale della giurisprudenza, sembrano sul punto marcare due tendenze:

- a. per sciogliere le questioni legate al cibo, in alcuni casi le Corti attingono alle previsioni normative che fanno espressa menzione del diritto all'alimentazione;
- b. in altri casi, invece, i giudici ne garantiscono il rispetto in modo mediato e indiretto, facendo leva su disposizioni non specificatamente originate con riferimento al tema della fame e della malnutrizione.

In entrambi i casi emerge un legame stretto fra il diritto al cibo e lo *ius existantiae*. Il che, attraverso le sue vari specificazioni – come quelle che rinviano a una alimentazione adeguata, sicura e sana –, porta tale diritto a diventare una componente della cittadinanza globale<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> C. COURTIS, *The Right to Food as a Justiciable Right: Challenges and Strategies*, in «Max Planck UNYB», 11, 2007, pp. 317-337.

<sup>36</sup> Tanto che «la question de l'impact de l'application des règles de l'Organisation Mondiale du Commerce sur le droit à l'alimentation constitue une illustration pertinente des obligations que les États membres de l'OMC pourraient se voir imposer en vertu de ce droit»; C. NIVARD, *Le droit à l'alimentation*, in D. ROMAN (a cura di), *Droits des pauvres, Pauvres droits. Recherches sur la justiciabilité des droits sociaux*, 2010, reperibile su <<https://revdh.files.wordpress.com/2012/06/droits-des-pauvres-pauvres-droits.pdf>> (ultimo accesso 04/01/2018), p. 247.

<sup>37</sup> M.J. COHEN, M. ASHBY BROWN, *Access to Justice and the Right to Adequate Food: Implementing Millennium Development Goal One*, in «Sustainable Development Law & Policy», Fall. I, 2005, pp. 54-81.

<sup>38</sup> RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 127.

#### 4. *La diretta giustiziabilità del diritto al cibo*

Quanto alla prima tendenza, l'impressione è che in questo caso un ruolo decisivo sia giocato dal citato *General Comment* n. 12 del Consiglio PIDESC, al quale si sono sistematicamente riferite alcune giurisdizioni internazionali, regionali e nazionali.

Ad esempio, a proposito delle conseguenze derivanti dalla costruzione del muro di Israele, meglio definito come barriera di separazione israeliana, la Corte internazionale di giustizia ha dichiarato la violazione dell'art. 11 PIDESC. Essa è determinata dagli ostacoli causati nei confronti dei cittadini palestinesi nell'esercizio del diritto a un equo e dignitoso standard di vita che, come ribadito nel Commento generale n. 12, include un'alimentazione, un vestiario e un alloggio adeguati<sup>39</sup>.

Allo stesso modo, nella decisione riguardante l'etnia degli Ogoni, la Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli<sup>40</sup> ha condannato la Nigeria per inosservanza del diritto all'alimentazione, la cui definizione è stata espressamente mutuata dalla normativa delle Nazioni Unite, e in particolare dal summenzionato *General Comment* n. 12<sup>41</sup>. Una formulazione, questa, invocata anche da alcuni giudici nazionali che, in relazione alle problematiche sottese alla fame e alla malnutrizione, hanno potuto

---

<sup>39</sup> *International Court of Justice, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, p. 136.

<sup>40</sup> La Commissione africana sui diritti dell'uomo e dei popoli è alla base di un meccanismo di salvaguardia e organo quasi-giudiziario istituito dalla Carta africana dei diritti umani e dei popoli (artt. 30-63). Alla Commissione sono attribuite tre funzioni principali (art. 45): promuovere i diritti umani e dei popoli; proteggere i diritti umani e dei popoli; interpretare la Carta africana dei diritti umani e dei popoli. La Commissione ha mandato di interpretare le disposizioni della Carta africana dei diritti umani e dei popoli, dietro richiesta di uno Stato parte, degli organi dell'Unione africana (UA) e da parte di organizzazioni non governative riconosciute dall'UA (art. 45.3). L'attività interpretativa della Commissione, più che attraverso l'art. 45.3 della Carta, è avvenuta per mezzo del sistema delle "Comunicazioni" alla Commissione. Le comunicazioni che riceve e prende in considerazione la Commissione possono essere: comunicazioni statali di cui agli artt. 48-49 della Carta (uno Stato può in questo caso lamentare la violazione di una o più disposizioni della Carta da parte di un altro Stato membro); altre comunicazioni *ex art.* 55 della Carta (qui le Comunicazioni sono presentate da individui o organizzazioni che accusano uno Stato membro di aver violato uno o più diritti garantiti dalla Carta).

<sup>41</sup> *Social and Economic Rights Action Center (SERAC), and Center for Economic and Social Rights (CESR)/Nigeria*, 13 October 2001, 155/96: «[...] elle pourrait consister en la fourniture directe des besoins fondamentaux tels que la nourriture ou les ressources qui peuvent être utilisées pour l'alimentation (aide alimentaire directe ou sécurité sociale)» (para. 48).

conferire una rinnovata interpretazione alle disposizioni interne, in modo da garantire con maggiore efficacia il diritto al cibo.

È il caso della Corte costituzionale colombiana, che ha letto alcune previsioni della Costituzione alla luce di quanto sancito in sede ONU, nello specifico nel Consiglio PIDESC. Secondo il giudice colombiano, ai cittadini titolari di terreni soggetti a una pubblica espropriazione, con il risarcimento in forma specifica deve essere garantito il diritto a un'esistenza dignitosa, che comprende l'obbligo da parte dello Stato di fornire alimenti sufficienti e adeguati<sup>42</sup>.

Ciò dimostra come il processo definitorio operato dalle Nazioni Unite abbia fornito ai giudici nazionali e regionali risorse normative idonee per orientare la giurisprudenza, in modo da conferire al diritto al cibo maggiore concretezza ed effettività. Il che si è tradotto anche in una maggiore chiarezza e trasparenza nella definizione degli obblighi nei confronti delle autorità pubbliche statali, come del resto testimonia la cosiddetta giustiziabilità indiretta: quella tendenza volta ad assicurare il diritto al cibo con un procedimento mediato, interpolato cioè dall'applicazione di altri diritti e di altri principi previsti dalle Carte costituzionali e dai Trattati sovrastatali; a ulteriore conferma, peraltro, del carattere multidimensionale del diritto a un'alimentazione sufficiente e adeguata.

##### 5. *La giustiziabilità indiretta del diritto al cibo*

La giustiziabilità indiretta si addice in particolare a soddisfare due esigenze. Per un verso, consente di far fronte ai problemi creati dalla mancanza nell'ordinamento interno di una specifica previsione che disciplini in modo mirato ed espresso il diritto al cibo. Per l'altro, legittima il ruolo

<sup>42</sup> *Corte Constitucional, República de Colombia*, 22 gennaio 2004, *Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros*, T-025/04: «[...] el derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, según está precisado en el Principio 18, lo cual significa que “las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales» (par. 4). Da notare che in questa stessa sede la Corte costituzionale chiarisce che «[...] el goce efectivo de los derechos de fuerte contenido prestacional - como los derechos sociales - depende de que el Estado cree y mantenga las condiciones para dicho goce y adopte políticas encaminadas a su progresiva realización. Un Estado dispone de un margen amplio de decisión al respecto. Sin embargo, de las obligaciones adquiridas por la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), se derivan unos requisitos mínimos» (8.3.2).

del giudice: innanzitutto perché gli permette di intervenire anche in assenza, appunto, di un'esplicita disposizione normativa; poi perché, con il richiamo ai diritti umani fondamentali e ai relativi beni costituzionali, attenua le critiche rivolte all'attivismo giudiziario in questa materia. Critiche che, non a caso, si accentuano in relazione al diritto al cibo, in ragione del suo carattere politico-programmatico, per cui il rispetto e l'attuazione premette e implica l'adempimento di obblighi in positivo (di fare) a carico degli Stati. Questi sono chiamati a rimuovere gli ostacoli che, di fatto, ne impediscono il godimento e l'esercizio da parte delle persone, a cominciare da chi si trovi in condizione di bisogno e povertà.

Ad ogni modo, facendo leva sui pilastri portanti del costituzionalismo occidentale (il principio di eguaglianza, la dignità umana e i diritti fondamentali che ne rappresentano la necessaria premessa), con il metodo della giustiziabilità indiretta i giudici sono in grado di rispondere ad alcune elementari esigenze derivanti dal diritto al cibo, nel senso multidimensionale della formula. Lo dimostra, fra le altre, una decisione del Tribunale federale svizzero che, con riferimento alla dignità umana prevista dalla Costituzione all'art. 7<sup>43</sup> del Titolo II (Titolo significativamente denominato «[...] diritti fondamentali, diritti civili e *obiettivi sociali*»<sup>44</sup>), ha sancito il diritto di ogni persona a condizioni minime di esistenza: si tratta di un diritto costituzionale non scritto (*un droit constitutionnel non écrit*), che presuppone e implica un'alimentazione sufficiente ed adeguata<sup>45</sup>.

Nello stesso periodo, e precisamente nel 1994, durante la conferenza stampa successiva alla sentenza (n. 240) del 10 giugno dello stesso anno sulle misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, il Presidente della Corte costituzionale italiana, Francesco Paolo Casavola, sottolinea che il primo dei diritti fondamentali dei cittadini è il «diritto a togliersi la fame», base necessaria per una vita libera e dignitosa<sup>46</sup>. Una formula che, partendo da un efficace espediente retorico, sottolinea e rivendica il ruolo della Corte nella salvaguardia dei diritti fondamentali, anche in relazione a prestazioni sociali, e di là dei vincoli di bilancio. Sedici anni dopo si assiste a un passo ulteriore: il medesimo giudice perviene alla definizione di un vero e proprio «diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno, *in particolare alimentare*», affermando contestualmente «*il dovere*

---

<sup>43</sup> Per cui «[...] la dignità della persona va rispettata e protetta».

<sup>44</sup> Corsivo mio.

<sup>45</sup> *Trib. Fed.*, ATF 121, I, 27 Ottobre 1995, p. 367.

<sup>46</sup> F.P. CASAVOLA, *Conferenza stampa* del 15 giugno 1994.

dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo»<sup>47</sup>.

Anche in questo caso, quindi, i problemi legati alla povertà (in generale) e all'alimentazione (in particolare) rilevano nel diritto costituzionale implicito di liberarsi dalla fame. Un diritto che, per quanto riguarda l'ordinamento italiano, può essere definito in base agli artt. 2, 3, 36 e 38 della Carta repubblicana. In base cioè a quelle disposizioni costituzionali che rispettivamente rinviano: ai diritti inviolabili dell'uomo e al dovere inderogabile di solidarietà politica, economica e sociale; al principio di eguaglianza, che premette e implica il diritto alla pari dignità e all'uguaglianza formale e sostanziale delle (e fra le) persone; al diritto a una retribuzione sufficiente ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa; al diritto all'assistenza sociale e ai mezzi adeguati alle esigenze di vita per chi è inabile al lavoro e sprovvisto di tali mezzi. E tutto ciò indipendentemente dalle diversità culturali e della sfera sociale di appartenenza degli individui volta in volta considerati.

Siamo insomma innanzi a beni costituzionali fondamentali che, con riferimento alle problematiche legate all'alimentazione, rimandano alla dignità umana e, di conseguenza, allo *ius existentiae*. Una dignità e un diritto che, oltre ad essere menzionati nell'art. 3 Cost. consacrato all'eguaglianza, si congiungono con il principio di cui all'art. 41, secondo il quale l'iniziativa economica privata, pur essendo libera, non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e «alla dignità umana».

Del resto, superando la barriera alpina questi stessi valori-principi sono alla base dell'orientamento del Tribunale costituzionale tedesco. Un orientamento che, mediante il combinato fra la nozione di Stato sociale (art. 20, comma 1, Legge fondamentale)<sup>48</sup> e il principio della dignità umana (art. 1., Legge fondamentale)<sup>49</sup>, arriva a enucleare il diritto ai beni essenziali, fra i quali si annoverano l'alimentazione, l'abbigliamento e l'alloggio. Premessa questa che, in base al contenuto normativo impresso nei principi in questione, permette al giudice tedesco di sindacare la legittimità costituzionale del metodo di calcolo utilizzato dalle autorità governative per definire l'ammontare minimo del sussidio sociale. Da notare che il controllo è qui

<sup>47</sup> Corte cost., sent. 15 gennaio 2010, n. 10, *Considerato in diritto*, p.to 6.4 (corsivi miei).

<sup>48</sup> «La Repubblica Federale Tedesca è uno Stato federale democratico e sociale (*Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat*)».

<sup>49</sup> «La dignità dell'uomo è intangibile. È dovere di ogni potere statale rispettarla e proteggerla (*Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt*)».

effettuato partendo dalla valutazione degli aiuti concessi ai bambini bisognosi per garantire le loro esigenze nutrizionali<sup>50</sup>.

Ciò dimostra che, pur in assenza di appigli testuali e letterali, i principi afferenti al costituzionalismo occidentale – e in particolare a quello innervato dalle Costituzioni e dalle Carte sovratatali nate dalle ceneri del secondo conflitto mondiale – consentono ai giudici non solo di monitorare il rispetto del diritto al cibo, ma anche la sua concreta attuazione. Al punto che questo modo di operare risulta estremamente utile in quei contesti legali dove, pur essendo sancito in una disposizione, il diritto al cibo non è giustiziabile. E non lo è per espressa previsione normativa.

È quanto si evidenzia con riferimento all'ordinamento indiano, dove il diritto all'alimentazione è espressamente previsto dalla Costituzione del 1948, nella quale però si specifica che esso non è suscettibile di controllo giurisdizionale. Tale diritto è affermato nell'art. 47<sup>51</sup>, che fa parte dei principi direttivi della politica statale di cui alla Parte IV della Carta costituzionale. E, com'è noto, la principale caratteristica di questi principi consiste proprio nella loro non diretta giustiziabilità: essi non rappresentano dei precetti *erga omnes*, vincolanti per tutti i soggetti dell'ordinamento; si tratta piuttosto di disposizioni che, volte a orientare l'attività del legislatore, escludono l'intervento del giudice<sup>52</sup>. Senza disconoscere questa base normativa, la Corte Suprema indiana ha tuttavia interpretato il diritto fondamentale alla vita e alla libertà personale (art. 21 Cost.) in modo da includervi il diritto di godere dei beni necessari per una esistenza dignitosa. E, come nei casi or ora menzionati, tra questi beni figura il diritto a una alimentazione sufficiente e adeguata, cui si accosta il diritto ad essere vestiti e a una decente abitazione<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> *BVerfGE*, 9 febbraio 2010, Hartz IV, RDSS, 2010, p. 653. Si veda anche *BVerfGE* 1, 97 [104 s.], 19 dicembre 1951, *Hinterbliebenenrente* I, 40, p. 121; nonché *BVerwGE* 1, p. 25 [27] 1, p. 159 [161-162].

<sup>51</sup> Lì dove si afferma che il «[...] duty of the State to raise the level of nutrition and the standard of living and to improve public health».

<sup>52</sup> Sul punto da ultimo si veda M. DICOSOLA, *La Costituzione economica: i principi direttivi della politica statale*, in D. AMIRANTE, C. DECARO, EVA PFÖSTL (a cura di), *La Costituzione indiana. Profili introduttivi*, Giappichelli, Torino 2013, pp. 297-310, e alla bibliografia ivi pure riportata.

<sup>53</sup> *Supreme Court of India, Shantistar Builders v. Narayan Khimalal Totame, Civil Appeal No. 2598/1989*, (1990) 1 SCC 520: «[...] the right to life is guaranteed in any civilized society. That would take within its sweep the right to food, the right to clothing, the right to decent environment and a reasonable accommodation to live in. The difference between the need of an animal and a human being for shelter has to be kept in view. For the animal it is the bare protection of the body; for a human being it has to be a suitable

Lo stesso si dica dell’art. 12 del Protocollo di San Salvador del 1988<sup>54</sup>: da un lato, l’articolo in questione sancisce in modo esplicito il diritto al cibo<sup>55</sup>; dall’altro, il Protocollo nega al singolo individuo la possibilità di esigerne il rispetto con i ricorsi presso gli organi giurisdizionali della Convenzione, ossia presso la Commissione e la Corte interamericana dei diritti dell’uomo<sup>56</sup>. Ciononostante, la non-giustiziabilità esplicita è stata compensata dall’applicazione del diritto alla vita *ex art.* 4 della Convenzione che, particolare non secondario, è interpretato alla luce di quanto stabilito dall’art. 12 del Protocollo di San Salvador<sup>57</sup>. Ciò che di fatto ha comportato una riaffermazione della competenza dei giudici in questo ambito. Secondo i giudici, infatti, il diritto convenzionale alla vita deve essere inteso come diritto a un’esistenza dignitosa che, di fronte a situazione di disagio estremo, premette e implica l’adempimento degli obblighi a carico dello Stato membro. Questo è in particolare chiamato ad assicurare con la massima sollecitudine condizioni di vita dignitosa, attraverso una serie di misure e d’interventi, tra i quali spicca la distribuzione di alimenti in modo sufficiente e adeguato. Se lo Stato non soddisfa questi doveri nei confronti, ad esempio, di alcune comunità indigene, la Corte non si limita a rilevarne la violazione: con atti successivi (sentenze e ordinanze) monitora costante-

---

accommodation which would allow him to grow in every aspect – physical, mental and intellectual». Si veda anche *Supreme Court of India, Shantistar Builders v Narayan Khimalal Gotame & Ors*, 1996 AIR 786; nonché *Supreme Court of India, Ahmedabad Municipal Corporation v Nawab Khan Gulba Khan & Ors* (1997) 11 SCC 121, dove si afferma che «[...] right to life has been assured as a basic human right under Article 21 of the Constitution of India. Article 25(1) of the Universal Declaration of Human Rights declares that everyone has the right to standard of living adequate for the health and well-being of himself and his family; it includes food, clothing, housing, medical care and necessary social services».

<sup>54</sup> Il nome esatto è «Protocollo addizionale alla Convenzione americana dei diritti umani nel campo dei diritti economici, sociali e culturali del 1988».

<sup>55</sup> In particolare, il diritto di (1) ognuno a «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».

<sup>56</sup> Si veda l’art. 19 del Protocollo di San Salvador.

<sup>57</sup> *Inter American Court of Human Rights, Villagrán Morales et al. case (the “street children” case)*, 19 novembre 1999, n. 63(1999), para. 148-177.

mente l'atteggiamento delle autorità pubbliche affinché, nel settore considerato, sia ripristinata la legalità convenzionale<sup>58</sup>.

## 6. *Rispettare*

Gli esempi che precedono dimostrano che, direttamente o indirettamente, l'opera dei giudici ha contribuito in modo importante al processo di definizione (prima) e di effettivo rispetto (dopo) del diritto all'alimentazione, precisando al contempo gli obblighi a carico dello Stato per una sua concreta realizzazione. Sotto quest'aspetto, l'analisi della giurisprudenza sembra confermare la concezione tripartita, così come elaborata dal Consiglio PIDESC dell'ONU: per cui gli Stati hanno l'obbligo di rispettare (*respect*), proteggere (*protect*) e realizzare (*fulfill*) il diritto al cibo.

In primo luogo, gli Stati devono evitare azioni che potrebbero compromettere il rispetto del diritto all'alimentazione. Rilevando nell'aspettativa negativa da parte degli individui, ciò si traduce nell'obbligo da parte delle autorità pubbliche di assumere un atteggiamento astensionista. Come tale, l'adempimento di questo dovere non richiede alcun investimento economico o finanziario<sup>59</sup>. Il che però non esclude l'intervento del giudice, su cui incombe il dovere di condannare interventi legislativi e condotte governative foriere di pregiudicare il godimento e l'esercizio del diritto all'alimentazione.

Lo attesta, ad esempio, una decisione dell'Alta Corte del Sudafrica (divisione provinciale di Capo di Buona Speranza) del 2007. In questo caso il

---

<sup>58</sup> *Inter American Court of Human Rights, Case of the Yakyé Axa Indigenous Community v. Paraguay (Merits, Reparations and Costs)*, 17 giugno 2005, para. 163, p. 84: «[...] in the instant case, the Court must establish whether the State generated conditions that worsened the difficulties of access to a decent life for the members of the *Yakyé Axa* Community and whether, in that context, it took appropriate positive measures to fulfil that obligation, taking into account the especially vulnerable situation in which they were placed, given their different manner of life (different worldview systems than those of Western culture, including their close relationship with the land) and their life aspirations, both individual and collective, in light of the existing international *corpus juris* regarding the special protection required by the members of the indigenous communities, in view of the provisions set forth in Article 4 of the Convention, in combination with the general duty to respect rights, embodied in Article 1(1) and with the duty of progressive development set forth in Article 26 of that same Convention, and with Articles 10 (Right to Health); 11 (Right to a Healthy Environment); 12 (Right to Food); 13 (Right to Education) and 14 (Right to the Benefits of Culture) of the Additional Protocol to the American Convention, regarding economic, social, and cultural rights, 204 and the pertinent».

<sup>59</sup> Consiglio PIDESC, *General Comment* n. 12, par. 15.

giudice ha ritenuto che, negando l'accesso al mare, l'adozione di una legge sulla protezione delle risorse naturali<sup>60</sup> si ponga in contrasto con il diritto al cibo di una comunità di pescatori tradizionali. Ragione per la quale, oltre alla possibilità di utilizzare la costa marittima, a questa comunità deve essere concessa l'opportunità di partecipare all'elaborazione di una nuova legge, che tenga conto del diritto all'alimentazione dei loro membri<sup>61</sup>.

D'altra parte, il rispetto di questo diritto non si esaurisce nell'aspettativa negativa, nell'obbligo di non fare da parte degli Stati. Questi sono anche chiamati a tutelarlo assicurandosi, ad esempio, che soggetti privati (come le multinazionali) non ne compromettano l'accesso ad alcune categorie di persone, a cominciare dai più deboli e vulnerabili. Motivo per cui la legislazione di un Paese dovrebbe prevenire tali violazioni facilitandone, al contempo, la repressione mediante sanzioni efficaci e la possibilità per le vittime di essere risarciti con rimedi adeguati.

È quanto si afferma in una decisione della Corte di Strasburgo, laddove il diritto alla vita di cui all'art. 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) impone allo Stato membro non solo di astenersi dalla violazione di questo diritto. Esso obbliga anche di adottare misure volte a proteggere concretamente lo *ius existantiae* che, come si è notato in precedenza, implica il riconoscimento e la tutela del diritto a un'alimentazione sufficiente e adeguata<sup>62</sup>.

### 7. *Proteggere (l'esempio del contesto europeo)*

Sul punto va chiarito che, quantomeno a livello di fonti primarie, in Europa il diritto al cibo non trova espresse previsioni normative: sia nell'ambito del Consiglio d'Europa sia nel contesto dell'Unione europea (UE) non si rinvencono riferimenti espliciti in questo senso. A dimostrazione del fatto

<sup>60</sup> La *Marine Living Resources Act 18* del 1998.

<sup>61</sup> *South Africa, High Court, Kenneth George and Others v. Minister of Environmental Affairs & Tourism*, 2 maggio 2007, para. 1-7. Si veda anche l'ordinanza, *in the Equality Court Held at the High Court of South Africa (Cape of Good Hope Provincial Division) no. 1/2005*, con la quale la medesima Corte ha stabilito che «[...] the framework will be developed taking into account the principles and objectives contained in section 2 of the Act and should take into account international and national legal obligation and policy directives to accommodate the socio-economic rights of these fishers and to ensure equitable access to marine resources for those fishers» (par. 8, p. 3).

<sup>62</sup> Corte EDU, *Akkoç v. Turkey*, 10 ottobre 2000, para. 77. Si veda anche Corte EDU, *L.C.B. v. United Kingdom*, 9 giugno 1998, para. 36; Corte EDU, *Osman v. United Kingdom*, 28 ottobre 1998, para. 115.

che nel processo post-bellico di elaborazione dei diritti umani l'alimentazione adeguata non sempre figura fra gli obiettivi primari del costituzionalismo contemporaneo. Un risultato, questo, dettato in gran parte da un distorsivo ottimismo, basato sulla convinzione dei 'padri costituenti' per cui, una volta tutelato il diritto al lavoro e assicurata la piena occupazione, non ci sono ragioni per garantire in modo specifico e diretto il diritto a un'alimentazione sufficiente e adeguata<sup>63</sup>. Com'è noto, le cose purtroppo non sono andate in questo modo. Al contrario, la crisi degli ultimi anni ha definitivamente spezzato il nesso ideale tra esistenza dignitosa e lavoro.

Il che è reso con ancora più evidenza mediante il trend crescente della disoccupazione, i possenti fenomeni migratori e l'ambiguo sviluppo della globalizzazione<sup>64</sup>. Tutti elementi che, per converso, sottolineano la necessità di cambiare rotta, prevedendo delle garanzie che consentano all'odierna platea dei poveri (inoccupati, disoccupati, lavoratori malpagati, immigrati, anziani, malati) di non veder con la dignità pregiudicata la loro stessa esistenza. Da qui l'esigenza di individuare i fondamenti normativi del diritto al cibo anche su scala europea. Ciò che, rispecchiando il peculiare percorso normativo e giurisprudenziale dell'integrazione, si è spesso tradotto nel rinvio alle disposizioni adottate in seno al Consiglio d'Europa: in particolare, alle norme della CEDU e alla Carta sociale europea (adottata nel 1961 e riveduta nel 1996).

Per quanto riguarda la CEDU, il diritto fondamentale a un'alimentazione adeguata non è rinvenibile solo tra i cosiddetti diritti sociali. Anzi, allo stato attuale della giurisprudenza, sembra che esso possa essere implicitamente garantito attraverso principi inderogabili e diritti fondamentali di immediata e diretta esigibilità. Tanto più che, così come si è notato con riferimento ad altri ordini statali e sovratatali, l'alimentazione adeguata è tutelata con il diritto alla vita (art. 2 CEDU), attraverso il quale risulterebbe protetto, ad esempio, il diritto a una pensione sufficiente, premessa necessaria per garantire alle persone anziane una esistenza libera e dignitosa<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> Sul punto sembra opportuno ricordare quanto affermava Giuseppe Dossetti in Assemblea Costituente a proposito del diritto al lavoro: «[...] 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»; Atti della Commissione per la Costituzione, I Sottocommissione, *Seduta dell'8 ottobre 1946*, vol. VI, p. 201. Sul punto di veda anche P. ALSTON, *International Law and the Human Right to Food*, in P. ALSTON, K. TOMASEVSKI (a cura di), *The Right to Food*, Martinus Nijhoff, Utrecht 1984, pp. 17 ss.

<sup>64</sup> Sul punto, per quanto riguarda il contesto italiano, si veda Tripodina, cit., pp. 7-10.

<sup>65</sup> Corte CEDU, *Budina v. Russia*, 18 giugno 2009.

Lo stesso si dica con riferimento all'art. 3 CEDU, per il quale negare il cibo adeguato a una persona in stato di detenzione rientra tra le pene e i trattamenti inumani o degradanti, espressamente vietati dalla Convenzione<sup>66</sup>. Un divieto che rileva anche in relazione a un detenuto di religione islamica al quale, ai sensi dell'art. 9 CEDU (dedicato alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione) deve essere riconosciuto il diritto di cibarsi in conformità ai propri precetti e orientamenti di fede. Come pure è illecito vietare a un detenuto buddista di alimentarsi secondo una dieta vegetariana<sup>67</sup>. E non sorprende che, attraverso il legame povertà-cibo-abitazione, già reso noto in sede ONU e nelle altre Convenzioni regionali, le problematiche del diritto all'alimentazione siano state dalla Corte di Strasburgo connesse con il diritto alla vita privata e familiare (art. 8 CEDU), che implica il rispetto del domicilio e della corrispondenza<sup>68</sup>.

Quanto alla Carta sociale europea, essa non riconosce esplicitamente il diritto al cibo, bensì tutela i diritti che, una volta realizzati, dovrebbero assicurare il godimento di un'alimentazione adeguata. In rilievo si pongono il diritto al lavoro e a una remunerazione equa (art. 4), il diritto alla protezione sociale (art. 12), il diritto all'assistenza sociale e a ogni tipo di sussistenza necessario per prevenire, eliminare o alleviare lo stato di bisogno personale e familiare (art. 13). A differenza delle norme della Convenzione europea, direttamente azionabili dagli individui dinanzi alla Corte di Strasburgo (ma solo quando siano state esperite tutte le vie di ricorso interno), le disposizioni tutelate nella Carta sociale non sono oggetto di controllo da parte del giudice. Sono invece sottoposte a un sindacato di natura para giurisdizionale, determinato mediante l'opera di esperti indipendenti, che dal 1998 si raggruppano sotto l'egida del Comitato europeo dei diritti sociali<sup>69</sup>.

Con riferimento poi al processo di integrazione della Comunità/Unione europea, vero è che in questo ambito l'ordine sovrastatale si presenta con una delle più avanzate legislazioni alimentari del mondo. Ma è altrettanto manifesto che questa legislazione qualifica il cibo essenzialmente come merce. L'Unione europea si occupa prevalentemente del diritto alla

<sup>66</sup> Corte CEDU, *Valašinas v. Lithuania*, 24 ottobre 2001; Corte CEDU, *Kudła v. Poland*, 26 ottobre 2000.

<sup>67</sup> Corte CEDU, *Jakóbski v. Poland*, 7 dicembre 2010; Corte CEDU, *Gagiu v. Romania*, 24 febbraio 2009.

<sup>68</sup> Corte CEDU, *Butan and Dragomir v Romania*, 14 febbraio 2008.

<sup>69</sup> E. STRAZIUSO, *La Carta sociale del Consiglio d'Europa e l'organo di controllo: il Comitato europeo dei diritti sociali. Nuovi sviluppi e prospettive di tutela*, in *Gruppo di Pisa*, 2012, reperibile su <<http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/StraziusoDEF.pdf>>(ultimo accesso 04/01/2016).

sicurezza alimentare e dei diritti del consumatore<sup>70</sup>. Lo evidenzia, fra gli altri, l'art. 38 della Carta dei diritti fondamentali che, tutelando i consumatori, rimanda all'ulteriore profilo della sicurezza alimentare, su cui l'Unione ha con gli anni adottato una copiosa legislazione<sup>71</sup>, arrivando a istituire un'apposita Autorità di vigilanza, la *European Food Safety Authority*. Lo stesso si dica con riferimento alla Politica agricola comune (PAC), che ha tra i propri obiettivi quello di garantire agli operatori del settore un equo tenore di vita e di mantenere prezzi ragionevoli, così come si afferma nell'art. 43 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. E non mancano casi (piuttosto noti in quanto esaltati dagli organi di stampa) di sovraregolamentazione<sup>72</sup>. A conferma del fatto che, da essere fattori propulsivi per il processo di integrazione, la PAC e la sicurezza alimentare stanno via via diventando dei veri e propri ostacoli per gli equilibri interni ed esterni dell'Europa<sup>73</sup>.

L'assenza nella normativa europea di riferimenti espliciti al diritto a una alimentazione adeguata sottolinea tuttavia le carenze che, alla luce della tutela approntata da altri ordinamenti, rischiano di divenire sempre più insostenibili. E ciò spiega i contenuti della Risoluzione (n. 1957) su *La Sicurezza alimentare – una sfida permanente che riguarda tutti*, approvata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 3 ottobre 2013. Pur trattandosi di un atto di indirizzo, che come tale non ha valore vincolante,

<sup>70</sup> Si veda, fra gli altri, il cosiddetto Pacchetto igiene, definito mediante i Regolamenti (CE) 852, 853, 854, 882/2004, e dalla Direttiva 2002/99. Sul punto vanno anche considerati gli atti collegati, tra cui si annoverano: il Regolamento (CE) n. 2073/2005 della Commissione, del 15 novembre 2005, *sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari*, in *GUL* 338 del 22.12.2005; e il Regolamento (CE) n. 2074/2005 della Commissione, del 5 dicembre 2005, che stabilisce le misure di applicazione relative a taluni prodotti di cui al regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e all'organizzazione dei controlli ufficiali a norma dei regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, deroga al regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e modifica i regolamenti (CE) n. 853/2004 e (CE) n. 854/2004, in *GUL* 338 del 22.12.2005.

<sup>71</sup> Si vedano i dati reperibili su [http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/food\\_safety.html?root\\_default=SUM\\_1\\_CODED%3D30&locale=it](http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/food_safety.html?root_default=SUM_1_CODED%3D30&locale=it) (ultimo accesso 04/01/2016).

<sup>72</sup> Su cui da ultimo M. DASSU, A. PALACIO, *Qualche idea per nutrirsi*, in «Aspenia», 69, 2015, p. 8.

<sup>73</sup> Sul punto si veda M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale "nuovo"*, in «POLIS Working Papers n. 222», 2015, pp. 190-198, nonché Id., *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 – Osservatorio per le Autonomie Locali», 4, pp. 60-77.

questa Risoluzione è importante, non foss’altro perché ha esplicitamente innestato nel linguaggio giuridico europeo il diritto al cibo e a una alimentazione adeguata. Di modo che, normalmente attenta agli indirizzi dell’Assemblea, la Corte di Strasburgo può ora avvalersene, interpretando le disposizione della CEDU in modo evolutivo; in base cioè a quanto sostenuto dalla suddetta Risoluzione<sup>74</sup>. E non va neppure sottostimato il richiamo in questo documento all’esigenza di una maggiore omogeneità fra gli Stati membri nella tutela e nella protezione del diritto all’alimentazione. Troppo Paesi, infatti, rifiutano ancora oggi di riconoscerne l’immediata applicabilità quando, al contrario, se ne dovrebbe rimarcare l’assoluta inderogabilità: sia in termini soggettivi (tutti devono poter beneficiare del diritto a un’alimentazione sufficiente e adeguata) che in quelli temporali e spaziali (questo diritto deve essere garantito sempre e in ogni luogo)<sup>75</sup>.

Anche perché, come dimostrano gli studi di Amartya Sen sulle cause delle carestie, esiste un rapporto inversamente proporzionale tra fame e libertà, cui si accosta un altro rapporto direttamente proporzionale fra il diritto fondamentale al cibo, da un lato, e i diritti politici, civili e sociali, dall’altro<sup>76</sup>.

## 8. *Realizzare*

La normativa europea ha peraltro il merito di porre l’accento sulla rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono a molte persone di godere e di esercitare il diritto a un’alimentazione sufficiente e adeguata. Il che si traduce in un’aspettativa *positiva* di queste persone e, conseguentemente, nell’obbligo *positivo* (di fare) da parte dello Stato, affinché vengano adottate misure necessarie per la sua concreta realizzazione (*fulfill*).

Va detto che l’obbligo nei confronti delle autorità statali si riflette non solo nell’attuazione delle politiche tese a eliminare la piaga della fame e della malnutrizione, ma anche nel diritto dei singoli a un immediato adempimento<sup>77</sup>. La questione della fame si riverbera così in un problema di ca-

<sup>74</sup> Sul punto si veda il F. BODEN, *Food Security – A Permanent Challenge for Us all. Report*, Parliamentary Assembly, 13 Settembre 2013, Doc. 13302.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 6

<sup>76</sup> A. SEN, *Resources, Values, and Development*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.[u.a.] 1984, pp. 313-315 (trad. it. *Risorse, valori e sviluppo*, Bollati Boringhieri, Torino 1992; ID., *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*, Oxford University Press, Oxford 1981, pp. 154-167.

<sup>77</sup> A. SEN, *L’economia della fame*, in «Aspenia», 69, 2015, pp. 50-59.

rattere costituzionale della massima importanza; come del resto evidenzia il duplice ruolo attribuito al potere giudiziario in questo ambito. Da un lato, infatti, l'azione del giudice può concretarsi nella determinazione di un 'obbligo' nei confronti delle autorità governative, in modo da rispettare e proteggere nell'essenziale il diritto fondamentale all'alimentazione. Dall'altro, il giudice è chiamato a controllare la sua effettiva realizzazione durante la fase operativa.

Lo testimonia la già citata sentenza della Corte interamericana dei diritti umani, che il 17 giugno 2005 ha rilevato la violazione del diritto alla vita imputandone le cause all'omissione da parte dello Stato: più precisamente al mancato intervento governativo, necessario per garantire la sopravvivenza dei membri di una comunità indigena, costretti a lasciare le terre su cui avevano vissuto per secoli. Di qui l'ordine del giudice nei confronti delle autorità statali, chiamate a fornire al gruppo in questione alimenti in quantità, varietà e qualità sufficienti per liberarsi dalla fame e dalla malnutrizione<sup>78</sup>.

Allo stesso modo, a livello domestico la Corte Suprema argentina ha obbligato le autorità pubbliche nazionali a somministrare acqua potabile e cibo a favore di alcune popolazioni che versano in condizione di assoluta povertà. Da notare che in questo caso il Supremo giudice ritiene di non interferire nell'esercizio del potere politico, proprio perché le evidenze sottostanti il ricorso sottolineano una situazione di estrema urgenza e gravità: pregiudicando il godimento dei beni essenziali alla vita e alla salute dell'uomo, questa situazione impone l'obbligo costituzionale di intervenire con efficienza ed efficacia<sup>79</sup>. Gli altri poteri dello Stato – a cominciare

---

<sup>78</sup> *Inter American Court of Human Rights, Case of the Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay (Merits, Reparations and Costs)*, cit., para. 222: «[...] in view of the above, the Court orders that, as long as the Community remains landless, given its special state of vulnerability and the impossibility of resorting to its traditional subsistence mechanisms, the State must supply, immediately and on a regular basis, sufficient drinking water for consumption and personal hygiene of the members of the Community; it must provide regular medical care and appropriate medicine to protect the health of all persons, especially children, the elderly and pregnant women, including medicine and adequate treatment for worming of all members of the Community; it must supply food in quantities, variety and quality that are sufficient for the members of the Community to have the minimum conditions for a decent life; it must provide latrines or any other type of appropriate toilets for effective and healthy management of the biological waste of the Community; and it must supply sufficient bilingual material for appropriate education of the students at the school in the current settlement of the Community».

<sup>79</sup> Sulla povertà intesa come un permanente "stato di eccezione" si veda J. NICE, *Poverty as an Everyday State of Exception*, in «University of San Francisco Law Research Paper No. 2011-26», 2011, pp. 67-110, e alla bibliografia ivi pure riportata.

dalla *Provincia del Chaco* – devono pertanto agire con la massima celerità, in modo da garantire il rispetto e la concreta realizzazione dei diritti fondamentali, che includono un'alimentazione adeguata<sup>80</sup>. Ciò spiega anche la decisione del giudice colombiano che, in base agli stessi presupposti giuridico-costituzionali, ordina alle autorità statali di attuare un programma di aiuto alimentare a favore delle persone sfollate per cause, fra l'altro, non imputabili alla loro volontà<sup>81</sup>.

Sotto quest'aspetto va detto che il punto più avanzato della giurisprudenza sembra essere quello segnato dalla Corte Suprema indiana. In rilievo si pongono una serie di ordinanze cautelari relative all'applicazione dei programmi di approvvigionamento e di distribuzione di alimenti a favore delle persone povere presenti sul territorio statale<sup>82</sup>. Dopo aver dichiarato costituzionalmente illegittimo il comportamento delle autorità nazionali e federali, con le suddette ordinanze la Corte si è preoccupata di controllare l'esecuzione dei programmi in questione imponendo, se del caso, dei correttivi. Lo attesta l'atto con cui il giudice ordina le autorità pubbliche locali di attingere alle riserve di cereali statali, in modo da distribuirle equamente fra le popolazioni che versano in uno stato di estremo bisogno<sup>83</sup>. In un'altra ordinanza la medesima Corte arriva a specificare nel dettaglio coloro che

<sup>80</sup> *Suprema Corte, Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco) s/proceso de conocimiento*, 18 settembre 2007, D. 587. XLIII, p. 11: «[...] hacer lugar a la medida cautelar solicitada y, en consecuencia, ordenar al Estado Nacional y a la Provincia del Chaco el suministro de agua potable y alimentos a las comunidades indígenas que habitan en la región sudeste del Departamento General Güemes y noroeste del Departamento Libertador General San Martín de esa provincia, como así también de un medio de transporte y comunicación adecuados, a cada uno de los puestos sanitarios».

<sup>81</sup> *Corte Constitucional, República de Colombia*, 22 gennaio 2004, *Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros*, cit., para. 10.1.4. Si veda anche *Corte Constitucional, República de Colombia, Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo, Adela Polanía Montaña, Agripina María Nuñez y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito P*, 21 giugno 2012, reperibile in <<https://www.escri-net.org/docs/i/399053>> (ultimo accesso 4 gennaio 2016).

<sup>82</sup> L. BIRCHFIELD, J. CORSI, *The Right to Life Is the Right to Food: People's Union for Civil Liberties v. Union of India & Others*, in «Human Rights Brief», 2010, 17(3), pp. 15-18.

<sup>83</sup> *Supreme Court of India, Order of 17 September 2001, Civil Original Jurisdiction Writ Petition (Civil) no. 196 of 2001, People's Union for Civil Liberties ... Petitioner(s) v. Union of India & Ors. ... Respondent (s)*, p. 2: «[...] in the meantime, we direct all the State Governments to forthwith lift the entire allotment of foodgrains from the Central Government under the various Schemes and disburse the same in accordance with the Schemes. The Food for Work Programme in the scarcity areas should also be implemented by the various States to the extent possible. To come up on 5th November, 2001».

possono beneficiare di tali programmi, fra cui si annoverano i membri della casta cosiddetta degli intoccabili e delle popolazioni tribali<sup>84</sup>. E non va dimenticato l'atto con cui la Corte ha cambiato letteralmente il contenuto di un programma governativo, prescrivendo alle autorità di fornire nelle scuole primarie un pasto caldo ai bambini bisognosi, dal minimo contenuto calorico e di proteine rispettivamente di 300 grammi e di 8-12 grammi<sup>85</sup>.

La mente corre allora al 1973 quando, da un'altra latitudine e in contesto socio-economico completamente differente, i giudici della Suprema Corte degli Stati Uniti d'America, rivendicando il potere di controllare la legittimità costituzionale di alcuni programmi di distribuzione alimentare, censurarono i criteri fissati dal Congresso per individuare coloro che potevano beneficiarne<sup>86</sup>.

## 9. Conclusioni

Tutto ciò rileva come il diritto al cibo si sia col tempo attestato quale necessario presupposto per individuare, definire e tutelare le capacità fondamentali<sup>87</sup> e potenziali<sup>88</sup> della persona umana, premessa necessaria per il godimento e l'esercizio di una pluralità di libertà e di diritti. Compresi quelli che, in vista di una esistenza libera e dignitosa, sono stipulati dalle

---

<sup>84</sup> *Supreme Court of India, Order of 27 gennaio 2010, Civil Original Jurisdiction Writ Petition (Civil) no. 196 of 2001, People's Union for Civil Liberties Petitioner(s) v. Union of India & Ors. Respondent (s)*, p. 3-6. Sul punto si rinvia a Eva Pfösl, F. Alicino, *La reservation policy* alla prova del principio di eguaglianza (sostanziale), in AMIRANTE, DECARO, PFÖSTL (a cura di), cit., pp. 55-83, e alla bibliografia ivi pure riportata.

<sup>85</sup> *Supreme Court of India, Order of May 2, 2003, Civil Original Jurisdiction Writ Petition (Civil) no. 196 of 2001, People's Union for Civil Liberties Petitioner(s) v. Union of India & Ors. Respondent (s)*, p. 6: «[...] regarding Mid Day Meal, on 28th November, 2001, this Court directed the State Government/Union Territories to implement the Mid Day Meal Scheme (MDMS) by providing every child in every Government and Government assisted Primary Schools with a prepared mid day meal with a minimum content of 300 calories and 8-12 grams of protein each day of school for a minimum of 200 days».

<sup>86</sup> U.S. Suprem Court, *U.S. Department of Agriculture v. Moreno* 25 giugno 1973, 413 US 528, in cui, fra le altre cose, si afferma che «the challenged classification must rationally further some legitimate governmental interest other than those specifically stated in the congressional 'declaration of policy'».

<sup>87</sup> A. SEN, *Inequality Reexamined*, Harvard University Press, Harvard (Mass.) 1995, p. 45: «[...] a basic capabilities is the ability to satisfy certain elementary and crucially important functionings up to certain levels».

<sup>88</sup> M.C. NUSSBAUM, *Women and Human Development. The Capabilities Approach*, Cambridge University Press, Cambridge 2000.

odierne Costituzioni, sul punto sempre più spesso coadiuvate dagli ordinamenti sovrastatali e, soprattutto, dalla quotidiana fatica della giurisprudenza. Il che ha contribuito alla circolazione dei modelli e delle singole esperienze normative, con un'intensità mai prima d'ora sperimentata dalla storia umana. In questo modo, la strategia per il riconoscimento del diritto al cibo si è progressivamente dilatata, arrivando a condizionare la maniera di produrre e – laddove possibile – di consumare gli alimenti<sup>89</sup>. Tanto che l'art. 41 della Costituzione italiana, ad esempio, si configura oggi come un limite alla libertà d'impresa e all'iniziativa economica privata in questi settori: la produzione e il consumo di cibo non possono infatti «svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».

Ma tutto ciò spiega anche perché in questo ambito l'intervento delle Corti giudiziarie suscita spesso delle critiche basate su una supposta violazione del principio di separazione dei poteri. Critiche che si intensificano se rapportate alla funzione del giudice che, normalmente, non trova fondamento nella legittimità democratica, bensì in quella tecnica. Per quanto riguarda la lotta alla fame e alla povertà, al giudice è difatti data la possibilità di definire interventi e misure che fino a pochi anni fa erano riservate al potere politico<sup>90</sup>. Al punto che oggi, come si è notato con riferimento al diritto al cibo, le Corti sono non solo abilitate a richiedere azioni legislative e interventi governativi, ma sovente vengono anche chiamate a controllarne l'esecutività e a misurarne l'adeguatezza. E questo per alcuni provoca degli sconfinamenti nel territorio della politica, dal quale il giudice dovrebbe tenersi alla larga pena, appunto, la violazione del principio dei poteri separati.

In merito va però anche ricordato che nell'odierna formula dello Stato sociale e di diritto l'intervento del giudicante sembra essere consustanziale al rispetto del principio di eguaglianza, della dignità umana e dei diritti fondamentali; anche quando, come nel tema del presente lavoro, la loro realizzazione è determinata attraverso le scelte e gli interventi della politica. E va pure ricordato che questo risultato è il frutto non tanto di un iperativismo del potere giudiziario, quanto del fatto che la tutela concreta di tali elementi è presupposto necessario per il funzionamento di un ordine democratico e costituzionale: il principio di eguaglianza, la dignità umana e i diritti fondamentali non sempre traggono legittimazione dal consenso

<sup>89</sup> RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 128

<sup>90</sup> J.-M. THOUVEIN, A. TREBILCOCK, *Introduction générale*, in Id. (a cura di), *Le droit international social: Droits économiques, sociaux et culturels*, Bruylant, Bruxelles 2013, pp. 2-18.

popolare e dalle relative maggioranze politiche, ma sono consustanziali per la vita di qualsivoglia democrazia costituzionale<sup>91</sup>. Tanto più nelle fasi di crisi economica e sociale, quando i suddetti presupposti si tramutano (dovrebbero tramutarsi) in priorità vincolanti, cui la politica deve necessariamente sottostare<sup>92</sup>. Nelle sue varie specificazioni, il diritto al cibo partecipa così delle difficoltà nel tutelare concretamente i diritti di tutte le persone. Una problematica, questa, che deve essere affrontata avendo bene in mente il modo in cui può essere realizzato il collegamento tra determinati beni e specifici diritti fondamentali<sup>93</sup>.

Tutto ciò, quindi, spiega perché la tutela del diritto all'alimentazione, presupposto per una vita libera e dignitosa, finisca per svolgere un compito cruciale non solo per il singolo individuo, ma anche per i fondamenti del costituzionalismo contemporaneo, in cui non a caso è assorbita la formula dello Stato sociale e di diritto. Non per nulla il diritto al cibo si connette con la dignità e l'eguaglianza, che premettono e implicano il rispetto delle diversità. Tale diritto si presenta così come ineludibile punto di convergenza di molteplici principi giuridici: esso riempie questi principi di particolare concretezza, contribuendo alla fondazione di un nuovo modo di intendere la democrazia costituzionale.

Si aggiunga che la rinnovata funzione del giudiziario trova una sua giustificazione nel carattere obbligatoriamente astratto e indeterminato della dignità dell'uomo, del principio di eguaglianza e, appunto, del diritto fondamentale all'alimentazione che rappresenta una delle necessarie premesse. Dignità, eguaglianza e diritti fondamentali che, proprio per queste loro qualità, dopo che sono stati definiti in atti normativi (Costituzioni, Trattati internazionali e di aree regionali, leggi statali) perché 'vivano' devono essere realizzati. Devono cioè essere interpretati e applicati con riferimento ai casi e alle situazioni concrete ove, non bisogna dimenticarlo, il disagio e la miseria estrema sono preponderanti.

---

<sup>91</sup> Sul punto cfr. S. LOFFREDO, *Poverty, Inequality, and Class in the Structural Constitutional Law Course*, in «Fordham Urban Law Journal», XXXIV, 4, 2007, lì dove si afferma che «[...] constitutional law may not afford the full measure of relief needed to end poverty and its associated indignities. But our students should at least be informed of the role that law plays in perpetuating social isolation, economic abasement, and political marginalization and be educated in ways to imagine law's improvement» (p. 1267). Si veda anche ID., *Poverty, Democracy and Constitutional Law*, in «University of Pennsylvania Law Review», 141, 1993, pp. 1277-1389.

<sup>92</sup> M. FASCIGLIONE, *La tutela del diritto all'alimentazione in situazioni di crisi economico-finanziaria: alcune riflessioni*, in «Diritti umani e diritto internazionale», 2, 2014, pp. 429-450.

<sup>93</sup> Sul punto RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., pp. 129-130.

Del resto, non bisogna dimenticare che un sistema giuridico si misura anche e soprattutto da come tratta i deboli, i poveri e gli svantaggiati. Se l’odierno costituzionalismo rinuncia a migliorare le condizioni di vita di queste persone, allora finisce per tradire la sua storia, i suoi valori, e le ragioni del suo essenziale divenire.

