

IL DIRITTO AL CIBO. DEFINIZIONE NORMATIVA E GIUSTIZIABILITÀ **

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il diritto al cibo e l'autosufficienza alimentare. – 3. Il carattere multidimensionale del diritto al cibo e la food sovereignty. – 4. Il processo di definizione del diritto all'alimentazione. – 5. La diretta giustiziabilità del diritto al cibo. – 6. La giustiziabilità indiretta del diritto al cibo. – 7. Rispettare. – 8. Proteggere (l'esempio del contesto europeo). – 9. Realizzare. – 10. Conclusioni.

1. Introduzione

Dalla fine della seconda guerra mondiale il processo di costituzionalizzazione dei diritti fondamentali, del principio di eguaglianza e della dignità come prerogativa di ogni essere umano ha generato un'estesa attitudine culturale, ridefinendo il ruolo e la funzione dello Stato. Al punto che, quantomeno in Occidente, questi elementi rappresentano oggi la parte più stabile e duratura di una Costituzione, la quale 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'ordinamento¹. Tra le novità introdotte da questo modo di intendere il

* Associato di Diritto pubblico comparato presso la LUM "Jean Monnet" di Casamassima (Bari).

** Questo articolo è frutto di una relazione presentata alla Conferenza internazionale dal titolo "Cibo e società. Il punto di vista delle scienze sociali" – 8-9 ottobre 2015, Università degli Studi di Roma Tre.

¹ Da notare che la dignità, il principio di eguaglianza e diritti umani fondano e stabiliscono i principali contenuti delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri dell'Europa unita. Così come 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», 2015, 1, p. 250; S. Gambino, *Identità costituzionali nazionali e primauté eurounitaria*, in «Quaderni di diritto costituzionale», 2012, 3,

diritto costituzionale e, più in generale, il costituzionalismo contemporaneo rileva anche il riconoscimento e la tutela dello *ius existantiae*, inteso come diritto a un'esistenza libera e dignitosa². Un diritto che si afferma in forma crescente e progressiva, ramificandosi in quasi tutti i settori di normazione giuridica³: lo *ius existantiae* procede dagli individui alle formazioni sociali (famiglia, religioni, imprese, sindacati, partiti, associazioni etc.), condizionando una buona parte dell'attività normativa e giurisprudenziale⁴.

Lo *ius existantiae* resta però spesso invalidato da altri fattori, difficili da scardinare. Lo dimostra l'annoso problema della povertà che, ancor oggi, condiziona l'esistenza di milioni di persone, comprese quelle che vivono nel ricco Occidente. Intrecciato con fenomeni più recenti – quali la globalizzazione, l'immigrazione e lo sviluppo tecnologico – questo problema ha in effetti portato a ridefinire 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 e l'acqua⁵, la cui gestione incide pesantemente sulle decisioni e sull'agire dell'autorità pubblica, limitando se del caso le attività dei privati⁶. D'altro canto, con il progresso scientifico si sono moltiplicati beni, come i farmaci, la cui produzione è opera esclusiva dell'uomo. Possiamo definirli "beni sociali" che, in forza del diritto umano alla salute, sono parimenti diventati fondamentali, giacché decisivi per l'esistenza e la dignità di ogni essere umano⁷. 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.

Non sorprende allora che in questo rinnovato scenario socio-economico, e alla luce di tali problematiche, l'attenzione dei giuristi e dei costituzionalisti si sia col tempo focalizzata sul diritto al cibo e sull'autosufficienza alimentare, il cui fine è proprio quello di stabilire condizioni minime e necessarie per l'affermazione di un'esistenza libera e, appunto, dignitosa. 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 umani⁸.

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.

² 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 (ultimo accesso 22 giugno 2016).

³ S. Rodotà, *Il Diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari 2012, p. 184.

⁴ G. Alpa, M. Adenas, *Fondamenti di diritto privato europeo*, Giuffrè, Milano 2005, p. 44.

⁵ 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 22 giugno 2016).

⁶ L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2007, vol. 1, p. 779.

⁷ *Ibid.*, p. 780.

⁸ A. Rinella, *Food Sovereignty*, in «Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente», 2015, 1, pp. 17-35, spec. pp. 17-19.

Per queste ragioni, e tenendo conto dell'influenza esercitata dal nuovo diritto sovranazionale in questo delicato quanto strategico settore⁹, il rispetto,¹⁰ la protezione¹¹ e la realizzazione¹² del diritto al cibo assurgono a opportuno laboratorio giuspolitico¹³. Essi diventano il terreno su cui misurare l'impatto concreto, la valenza reale e le capacità effettive delle odierne democrazie costituzionali nel rispondere ai bisogni primari e concreti delle persone; di tutte le persone, a cominciare dai più deboli e indifesi¹⁴.

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»¹⁵. Con variazioni più o meno marcate, questa formula si riflette a livello domestico, 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 esplicito e diretto¹⁶. Viceversa, nelle Costituzioni nazionali e nelle Carte sovranazionali del ricco Occidente, compresa l'Europa, il

⁹ *Infra*, par. 2-6.

¹⁰ *Infra*, par. 7.

¹¹ *Infra*, par. 8.

¹² *Infra*, par. 9.

¹³ *Infra*, par. 10.

¹⁴ Anche perché «mangiare, o non mangiare, in un modo o nell'altro "impatta"»; A. Segré, *Cibo, il Mulino*, Bologna 2015, p. 5. Sul punto si veda anche 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 22 giugno 2016).

¹⁵ Art. 25 comma 1.

¹⁶ Sul punto L. Knuth, M. Vidar, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, Rome, FAO, 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 a 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). Si inoltra in questa direzione la cui Costituzione brasiliana del 1988, il dove si afferma il diritto ad una corretta alimentazione, cui si accosta l'intento di migliorare le condizioni sociali dei lavoratori urbani e rurali (art. 7) nonché la previsione di un apposito fondo per la lotta e lo sradicamento della povertà (art. 79); nell'art. 212, poi, è contemplata l'opportunità di avviare programmi supplementari di alimentazione e assistenza sanitaria. Un'esplicita tutela del diritto di ogni persona a ricevere un'alimentazione nutriente, sufficiente e di qualità è anche contenuta nella Costituzione messicana, dopo la riforma del 2011 (art. 4), e in quella Sudafricana del 1997 laddove lo Stato si impegna ad assicurare «una efficiente alimentazione» (art. 27), cui si affianca il diritto di ogni fanciullo ad una «alimentazione essenziale» (art. 28).

diritto al cibo è al più implicito, sotteso ai principi di dignità, eguaglianza e solidarietà¹⁷. Senza scelte economiche adeguate e politiche di crescita che portino all'aumento equo e sostenibile del reddito, esplicite o implicite che siano, le norme da sole non possono ad ogni modo risolvere il problema della fame e della malnutrizione¹⁸. E ciò vale anche per le disposizioni e i principi di rango e valore costituzionali. Se si considera seriamente l'internazionalizzazione dei processi di produzione e di trasformazione del cibo, si comprende che l'effettiva tutela del diritto all'alimentazione non può essere assicurata solo attraverso previsioni normative, siano esse costituzionali o legislative: queste devono essere coadiuvate da una serie di azioni nazionali e transnazionali. D'altra parte, ciò significa anche che, se non concepite come mere statuizioni di principio, queste previsioni possono comunque fornire un importante contributo verso un'equa ed efficace riforma del sistema globale del cibo.

In vista di promuovere politiche più coerenti con la lotta alla malnutrizione, l'ONU ha così affermato – 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. Più specifiche e mirate le prescrizioni contenute nella Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna del 1980 (CEDAW) e nella Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1981: qui si riconosce il diritto dei fanciulli ad alimenti nutritivi e adeguati in vista di consentire il loro sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale¹⁹; lì la CEDAW dichiara a favore delle donne in stato di gravidanza il diritto a un cibo sufficiente e nutriente²⁰ nonché per ogni donna che lavora la terra il diritto ad adeguate condizioni di vita, oltre che al libero accesso alle risorse naturali e ai servizi sociali²¹. Ne consegue il dovere da parte dei Paesi membri di adottare, singolarmente o attraverso la cooperazione internazionale, misure necessarie ed efficaci, che implicano il miglioramento dei metodi di produzione, conservazione e distribuzione degli alimenti²². E questo spiega perché con il passare degli anni il diritto al cibo si sia intrecciato con il problema della sua sicurezza²³. Al punto che nella Risoluzione del 18 dicembre 2008 (n. 63/187) l'Assemblea Generale dell'ONU collega tale diritto a un oculato governo della fi-

¹⁷ Per una mappatura completa del modo e del grado d'inclusione del diritto al cibo a livello nazionale si veda A. Rinella, H. Okoronko, *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», 2015, 1, spec. pp. 108-109. Quanto all'analisi dell'impatto delle previsioni costituzionali concernenti la povertà si veda l'interessante e analitico studio di L. Minkler, N. Prakash, *The Role of Constitutions on Poverty: A Cross-National Investigation*, in «IZA DP No. 8877», February 2015.

¹⁸ 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 diseguaglianza*, il Mulino, Bologna 2015, pp. 45 ss.

¹⁹ Artt. 24 e 27.

²⁰ Art. 12.

²¹ Preambolo.

²² Art. 11 par. 2, *lett. a* del PIDESC.

²³ J. Ingram, P. Ericksen, D. Liverman (a cura di), *Food Security and Global Environmental Change*, London-Washington, Earthscan 2010; R.L. Paarlberg, *Governance and Food Security in an Age of Globalization*, Washington DC, International Food Policy Research Institute, Discussion Papers, 2002, <http://www.oda-alc.org/documentos/1307636457.pdf> (ultimo accesso 23 giugno 2016).

liera alimentare, da perseguire con l'ausilio delle conoscenze tecniche e scientifiche più avanzate.

Non è chiaro se, alla luce anche di questo corposo materiale normativo, il diritto al cibo debba essere considerato alla stregua del diritto internazionale consuetudinario; ciò che lo porterebbe a imporsi negli ordini statali, indipendentemente dagli strumenti di ratifica adottati a livello domestico. È certo però che tali disposizioni vincolano le autorità pubbliche dei Paesi membri a mettere in campo azioni necessarie per renderne effettivo il godimento. Il che non esclude un'esplicita costituzionalizzazione del diritto al cibo ovvero una sua inclusione in atti legislativi interni. Sotto questo aspetto, in rilievo si pone l'art. 2.1 PIDESC, che attribuisce agli organi statali di vertice la decisione circa la scelta dei dispositivi normativi più idonei per l'attuazione del diritto al cibo. Ciò che in verità non convince alcuni osservatori, per i quali i diritti fondamentali di cui ai suddetti Trattati – compreso il PIDESC – sono meglio tutelati attraverso un loro esplicito riconoscimento nelle Costituzioni, o quantomeno in specifici atti legislativi²⁴.

Il lavoro del legislatore sovranazionale ha in ogni caso fornito un apporto importante nel processo di progressiva definizione del diritto al cibo in termini di diritto umano e con caratteristiche multidimensionali: per cui ogni persona ha diritto non solo ad alimenti sufficienti, sani e nutrienti, ma anche a un accesso sistematico e ragionevole. Il che rileva 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 dello – appunto – *ius existentiae*.

3. Il carattere multidimensionale del diritto al cibo e la *food sovereignty*

Va tuttavia ricordato che se la fame e la malnutrizione sono sempre esistite, la valenza *erga omnes* del diritto al cibo giacché diritto umano è una novità piuttosto recente. Si aggiunga che il godimento e l'esercizio del diritto al cibo si lega, come si diceva, non tanto o non soltanto a interventi normativi, ma anche e soprattutto a misure di natura socio-economica e ambientale. In particolare, 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 all'andamento dell'economia e alla gestione ragionevole delle risorse naturali. E non va neppure dimenticato che in questi settori le scelte della politica sono sovente condizionate da fattori esogeni e internazionali: influenzando sull'agricoltura e sul commercio degli alimenti, questi fattori finiscono per limitare, talvolta profondamente, l'effettività, il concreto godimento e la portata universalistica del diritto al cibo. La dimostrazione empirica di queste affermazioni è data dalla circostanza per cui il possesso da parte di

²⁴ Office of The High Commissioner for Human Rights, *CESCR General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant)*, on 14 December 1990, reperibile <http://www.refworld.org/docid/4538838e10.html> (ultimo accesso 22 giugno 2016).

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. Ciò che, in fondo, giustifica la rinnovata attenzione per il concetto di "sovrànità alimentare"²⁵.

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 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 persone più deboli e indifese. In questo senso, il 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 malnutrizione²⁶.

La nozione di *food sovereignty* porta, ad esempio, a evidenziare la dimensione spaziale del diritto al cibo, la cui efficacia è sottoposta agli orientamenti della rete internazionale dei soggetti che governano l'economia, 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. Ragione 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 quantomeno a ridimensionare, i problemi legati alla fame di milioni di persone²⁷.

Non è un caso se i promotori e i sostenitori della sovranità alimentare coincidono spesso con i portatori delle istanze delle popolazioni più povere, a cominciare da quelle che vivono in zone caratterizzate da spaventosi livelli di miseria e di emarginazione. Al punto che in questi contesti territoriali l'accesso al cibo è sovente utilizzato come mezzo di oppressione, per un verso, e di consolidamento di una situazione di perenne ingiustizia sociale, per l'altro. Ciò che rileva con maggiore vigore nelle periodiche crisi alimentari. Non ultima quella del 2007-2008²⁸, che ha tra l'altro dimostrato come a livello globale i processi di produzione e distribuzione del cibo siano caratterizzati da un «accentuato grado di volatilità,

²⁵ Sul rapporto fra *Food sovereignty* e diritto al cibo si veda l'articolato lavoro di A. Rinella, H. Okoronko, *op. cit.*, pp. 89-130.

²⁶ United Nations, General Assembly, *Report submitted by the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter*, rapporto presentato durante al 19° Sessione del Consiglio dei diritti umani, 26 dicembre 2011, p. 10 e p. 17, reperibile in http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/19session/A.HRC.19.59_English.pdf (ultimo accesso 22 giugno 2016).

²⁷ Non è un caso se questo concetto sia stato inserito in alcuni recenti Costituzione del cosiddetto Sud del Mondo. Basti dire della citata Costituzione della Repubblica dell'Ecuador del 2008, nella quale si prevede che «[l]as 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 «[e]l Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria» (art. 13). Allo stesso modo la Costituzione ad interim del Nepal del 2007 si afferma che «[e]very 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.

²⁸ Per tutti si veda L. Marsden, T. Marsden, R. Lee, A. Flynn, S. Thankappan, *The New Regulation and Governance of Food: Beyond the Food Crisis?*, Routledge, London-New York 2010.

d'imprevedibilità, di rischio per le popolazioni povere e, in definitiva, d'iniquità»²⁹. Da qui la sottolineatura di uno dei pilastri della *food sovereignty*, per cui il cibo non può essere trattato come un qualunque altro bene. Considerate le funzioni che assolve, esso non può essere disciplinato dalle stesse norme e gestito mediante le stesse modalità con cui, sotto l'egida del commercio internazionale, sono attualmente regolamentati e amministrati altri beni di consumo³⁰.

Per queste ragioni, e seppur non da tutti condiviso, il concetto di sovranità alimentare ha almeno il merito di stimolare l'attenzione per il diritto al cibo «inteso come fondamentale diritto umano dal quale scaturiscono, anche in virtù dei trattati internazionali sui diritti umani, una serie di obblighi a carico degli Stati»³¹. Di modo che, per quanto la *food sovereignty* evocchi la classica concezione del diritto internazionale incentrata sulla soggettività sovrana degli Stati nonché una risalente visione dei modi produzione e di distribuzione degli alimenti, essa ha comunque il pregio di trattare le tematiche legate al cibo nell'ottica costante della dignità, del benessere e della salute degli esseri umani. Tutti elementi che, d'altra parte, sottintendono un'oculata pianificazione e gestione del comparto agricolo e ambientale.

La primazia riconosciuta ai diritti dell'uomo deve indurre i pubblici poteri a svolgere opportuni controlli per contrastare effetti pregiudizievoli di una possibile deriva dell'industria alimentare. Un'industria spesso assoggettata all'inarrestabile ascesa del potere finanziario e agli interessi economici di grandi multinazionali, in grado finanche di condizionare le abitudini nutrizionali locali³². Per questi motivi, la sovranità alimentare promuove riforme che consentano il libero accesso alle risorse naturali e vitali, favorendo la progressiva riduzione dei danni causati all'uomo e al mondo animale e vegetale da un uso indiscriminato del patrimonio ambientale³³.

4. 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. A ciò si rivolge in particolare il Consiglio PIDESC dell'ONU, il quale nel 1999 cerca di fissare con maggiore precisione i contenuti 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

²⁹ A. Rinella, H. Okoronko, *op. cit.*, p. 99.

³⁰ G. Gereffi, M. Christian, *The Impacts of Wal-Mart: The Rise and Consequences of the World's Dominant Retailer*, in «Annual Review of Sociology», 2009, 35, 1, pp. 573-591.

³¹ A. Rinella, *op. cit.*, p. 15.

³² L. Chieffi, *Scelte alimentari e diritti della persona: tra autodeterminazione del consumatore e sicurezza sulla qualità del cibo*, in «Diritto pubblico europeo Rassegna online», maggio 2015, <http://www.edizioniesi.it/dperonline/data/uploads/articoli/chieffi-scelte-alimentari.pdf>. (ultimo accesso 22 giugno 2016).

³³ Sulla relazione fra alimentazione e conservazione del patrimonio ambientale da ultimo L. R. Brown, *Un pianeta da nutrire*, in «Aspenia», 2015, 69, pp. 41-49.

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»³⁴.

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 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 perentorio³⁵. 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 economiche in questa materia³⁶.

La formulazione internazionale del diritto all'alimentazione³⁷ inizia comunque a impattare sull'ordine e sulla policy 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 soggetto alla quotidiana fatica della giurisprudenza, sostenuta 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). In

³⁴ «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 étude des cas*, FAO, Rome 2006.

³⁵ 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.

³⁶ Da notare che durante la 41° 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.

³⁷ 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.

questo modo, oltre a fornire un importante contributo all'applicazione del diritto al cibo, l'azione dei giudici supporta l'opera del legislatore internazionale nel fissare parametri meno aleatori, ponendo al contempo l'accento sulla natura globale e transnazionale³⁸: l'attuazione del diritto al cibo richiede azioni e misure i cui effetti devono imporsi all'interno e all'esterno dei confini statali³⁹.

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 giudiziaria⁴⁰. Aumenta in altre parole la consapevolezza che l'effettiva e corretta realizzazione del diritto al cibo debba passare dalla sua giustiziabilità e, di conseguenza, dal controllo degli organi giurisdizionali⁴¹. Organi che, allo stato attuale della giurisprudenza, sembrano sul punto marcare due tendenze: attingere alle previsioni normative che fanno espressa menzione del diritto all'alimentazione; fare 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 existientiae*. Ciò che, attraverso le sue vari specificazioni – come quelle che rinviano a un'alimentazione adeguata, sicura e sana –, porta tale diritto a diventare una componente importante di un'equa e solidale cittadinanza globale⁴².

5. 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. Una violazione determinata dagli ostacoli nei confronti dei cittadini palestinesi nell'esercizio del diritto a un equo e dignitoso

³⁸ C. Curtis, *The Right to Food as a Justiciable Right: Challenges and Strategies*, in «Max Planck UNYB», 2007, 11, pp. 317-337.

³⁹ 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 in D. Roman (a cura di), *Droits des pauvres, Pauvres droits. Recherches sur la justiciabilité des droit sociaux*, 2010, reperibile su <https://revdh.files.wordpress.com/2012/06/droits-des-pauvres-pauvres-droits.pdf> (ultimo accesso 4 gennaio 2016), p., p. 247.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Sul punto si veda da ultimo A. Rinella, H. Okoronko, *op. cit.*, per i quali «le corti nazionali costituiscono la via più efficace alla attuazione dei diritti umani in quanto esse sono composte da giudici indipendenti rispetto agli esecutivi; operano secondo un procedimento percepito come legittimo dai cittadini e dalle vittime di violazioni dei diritti umani; per la loro familiarità con il contesto nel quale operano, sono in grado di offrire quelle soluzioni giurisprudenziali che risultano politicamente più accettabili e giuridicamente più efficaci rispetto all'intervento di corti di rango internazionale» (p. 107).

⁴² S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 127.

standard di vita che, come ribadito nel Commento generale n. 12, include un'alimentazione, un vestiario e un alloggio adeguati⁴³.

Allo stesso modo, nella decisione riguardante l'etnia degli Ogoni, la Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli⁴⁴ ha condannato la Nigeria per inosservanza del diritto all'alimentazione, la cui definizione è stata espressamente mutuata dalla normativa delle Nazioni Unite, in particolare dal summenzionato *General Comment* n. 12⁴⁵. Una formulazione, questa, invocata anche da alcuni giudici nazionali che, in relazione alle problematiche sottese alla fame e alla malnutrizione, hanno potuto conferire una rinnovata interpretazione alla 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 adeguati⁴⁶.

Ciò dimostra come il processo definitorio operato dalle Nazioni Unite abbia fornito ai giudici nazionali e regionali risorse normative per – quantomeno – orientare la giurisprudenza in questa materia. Il che si è tradotto anche nel bisogno di maggiore chiarezza e trasparenza nella definizione degli impegni e dei vincoli nei confronti delle autorità pubbliche statali, come testimonia la cosiddetta “giustiziabilità indiretta”: una tendenza volta ad assicurare il

⁴³ *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.

⁴⁴ 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).

⁴⁵ *Social and Economic Rights Action Center (SERAC), and Center for Economic and Social Rights (CESR)/Nigeria*, 13 October 2001, 155/96: «[e]lle 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).

⁴⁶ *Corte Constitucional, República de Colombia*, 22 gennaio 2004, *Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros*, T-025/04: «[e]l 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 «[e]l 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).

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.

6. 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 previsione che disciplini in modo mirato ed espresso il diritto al cibo. Per l'altro, legittima il ruolo del giudice: innanzitutto perché gli permette di intervenire anche in assenza, appunto, di un'esplicita disposizione normativa; poi perché, con il richiamo ai diritti fondamentali, alla dignità e ai relativi beni costituzionali, attenua le critiche rivolte all'attivismo giudiziario in questo ambito. Critiche che, non a caso, si accentuano in ragione del carattere politico-programmatico del diritto al cibo, per cui il suo rispetto e la sua attuazione premettono e implicano 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.

Con il rinvio ai pilastri portanti del costituzionalismo occidentale – il principio di eguaglianza, la dignità 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. 7⁴⁷ del Titolo II⁴⁸, 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 un'alimentazione sufficiente e adeguata⁴⁹.

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, rileva che il primo dei diritti fondamentali dei cittadini è il «diritto a togliersi la fame», base necessaria per una vita libera e dignitosa⁵⁰. 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*», afferman-

⁴⁷ Per cui «[l]a dignità della persona va rispettata e protetta».

⁴⁸ Corsivo mio. Questo Titolo è significativamente denominato «[d]iritti fondamentali, diritti civili e *obiettivi sociali*».

⁴⁹ *Trib. Féd.*, ATF 121, I, 27 Ottobre 1995, p. 367.

⁵⁰ F.P. Casavola, *Conferenza stampa* del 15 giugno 1994.

do contestualmente «*il dovere dello Stato* di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo»⁵¹.

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 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; e 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 basilari che, con riferimento alle problematiche legate all'alimentazione, rimandano alla dignità umana e, di conseguenza, allo *ius existantiae*. Una dignità e un diritto che in generale, oltre ad appigliarsi all'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». Ciò che consente anche di declinare il diritto al cibo sotto il profilo della "libertà da", per i suoi stretti legami al diritto alla salute che, garantito dall'art. 32 Cost., esige il rispetto della persona umana, la cui attuazione passa anche da un assiduo impegno per la preservazione dell'ambiente che lo circonda (artt. 9 e 117, comma 2, *lett. s*, Cost.)⁵².

Del resto, superando la barriera alpina, questi stessi principi si trovano alla base dell'orientamento del Tribunale costituzionale tedesco. Un orientamento che, mediante il combinato fra lo Stato sociale⁵³ e la dignità⁵⁴, arriva a enucleare il diritto ai beni essenziali, fra i quali si annoverano l'alimentazione, l'abbigliamento e l'alloggio. Premessa questa che, in relazione al contenuto normativo impresso dai suddetti principi, 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 effettuato partendo dalla valutazione degli aiuti concessi ai bambini bisognosi per garantire le loro esigenze nutrizionali⁵⁵.

Attraverso un'interpretazione estensiva del diritto alla vita o del diritto a non subire trattamenti degradanti, altri giudici giungono alla medesima conclusione, definendo il diritto al

⁵¹ Corte cost., sent. 15 gennaio 2010, n. 10, *Considerato in diritto*, p.to 6.4 (corsivi miei).

⁵² Sul punto L. Chieffi, *op. cit.*, p. 3.

⁵³ Art. 20, comma 1, Legge fondamentale: «[l]a Repubblica Federale Tedesca è uno Stato federale democratico e sociale (*Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat*)».

⁵⁴ Art. 1., Legge fondamentale: «[l]a 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*)».

⁵⁵ *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].

cibo come diritto fondamentale costituzionalmente garantito. Il che è particolarmente evidente nei Paesi con reddito pro-capite basso, come chiaramente dimostrano alcuni orientamenti giurisprudenziali relativi al Botswana⁵⁶, alle Isole Fiji⁵⁷ e al Lesotho⁵⁸.

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 sovrastatali nate dalle ceneri della secondo conflitto mondiale – consentono ai giudici non solo di monitorare il rispetto del diritto al cibo, ma anche la sua concreta attuazione. E non è certamente un caso se questa tendenza risulti particolarmente efficace nei contesti legali che, per espressa previsione normativa, dichiarano il diritto al cibo come un diritto non giustiziabile.

È quanto si evidenzia con riferimento all'ordinamento indiano, dove il diritto all'alimentazione è previsto dalla Costituzione del 1948, nella quale però si specifica che esso non è suscettibile di controllo giurisdizionale. Tale diritto è affermato nell'art. 47⁵⁹, 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 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 e del governo federale e nazionale, escludono l'intervento del giudice⁶⁰. Senza disconoscere questa impostazione normativa, la Corte Suprema indiana ha tuttavia interpretato il diritto alla vita e alla libertà personale ex all'art. 21 Cost. in modo da includervi il diritto di possedere beni necessari per un'esistenza libera e dignitosa. E, come nei casi or ora ricordati, tra questi beni figura l'alimentazione sufficiente e adeguata, cui si accostano i vestiti e una decente abitazione⁶¹.

⁵⁶ *Sesana and Others v Attorney-General (2006) AHRLR 183 (BwHC 2006)*, lì dove si afferma che «[t]he constitutionality of the issue arises from the fact that the services, which included water and food to destitutes and orphans, were essential; by this the parties must mean essential to the recipients' survival. Their termination endangered life and, thus their termination had the consequence it had, relocation».

⁵⁷ *Rarasea v. The State, Criminal appeal No. HAA0027.2000 of 12 May 2000*, nel quale si afferma che «[f]ood is a basic necessity for daily sustenance. To reduce prison rations as a form of punishment is a concept that is offensive in principle. Not only may it affect a person's capacity to survive but it deprives him/her of a portion of rations that are at best adequate. The amount of reduction is not of any importance. The very idea that the state would employ such means is intrinsically unacceptable for the reason that it uses what is a necessity of life as a means to punish proscribed behaviour. This devalues persons such as the appellant because it assumes their status as prisoners justifies such sanctions ... The court is respectfully of opinion that section 83(l) A(vi) of the Act contravenes section 25(1) of the Constitution as amounting to degrading and inhumane treatment and is null and void» (p. 4).

⁵⁸ *Khathang Tema Baitsokoli and Another v Maseru City Council and Others (2004) AHRLR 195 (LeCA 2004)*.

⁵⁹ Lì dove si afferma che il «[d]uty of the State to raise the level of nutrition and the standard of living and to improve public health».

⁶⁰ 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.

⁶¹ *Supreme Court of India, Shantistar Builders v. Narayan Khimalal Totame, Civil Appeal No. 2598/1989, (1990) 1 SCC 520*: «[t]he 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 accommodation which would allow him to grow in every aspect - physical, mental and intellectual». Si veda anche *Supreme Court of India, Shantistar*

Lo stesso si dica dell'art. 12 del Protocollo di San Salvador del 1988⁶²: da un lato, l'articolo in questione sancisce in modo esplicito il diritto al cibo⁶³; dall'altro, il Protocollo nega al singolo individuo la possibilità di esigerne il rispetto con i ricorsi presso gli organi giurisdizionali della Convenzione, della Commissione e della Corte interamericana dei diritti dell'uomo⁶⁴. Ciononostante, la non-giustiziabilità esplicita è stata qui temperata 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 Salvador⁶⁵. Ciò che di fatto ha comportato la riaffermazione della competenza dei giudici in questo ambito. Secondo la Corte, il diritto convenzionale alla vita deve essere inteso come diritto a un'esistenza dignitosa che, di fronte a situazione di disagio estremo, presuppone l'adempimento di obblighi a carico dello Stato membro. Questo è in particolare chiamato ad assicurare con la massima sollecitudine adeguate condizioni di vita, attraverso una serie di misure e d'interventi tra i quali spicca la distribuzione di alimenti. Dovesse lo Stato non soddisfare questi impegni nei confronti, ad esempio, di alcune comunità indigene, la Corte non si limiterebbe a rilevarne la violazione: con atti successivi (sentenze e ordinanze) monitorerebbe l'atteggiamento delle autorità pubbliche affinché, nel settore considerato, possa essere ripristinata la legalità convenzionale⁶⁶.

Builders v Narayan Khimalal Gotame & Ors, 1996 AIR 786; *Supreme Court of India, Ahmedabad Municipal Corporation v Nawab Khan Gulba Khan & Ors* (1997) 11 SCC 121, dove si afferma che «[r]ight 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». Su questo orientamento si veda anche *Supreme Court of India, Kishen Pattnayak & Anr vs State of Orissa*, 1989 AIR 677, 1989 SCR (1) 57.

⁶² Il nome esatto è «Protocollo addizionale alla Convenzione americana dei diritti umani nel campo dei diritti economici, sociali e culturali del 1988».

⁶³ 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».

⁶⁴ Si veda l'art. 19 del Protocollo di San Salvador.

⁶⁵ *Inter American Court of Human Rights, Villagrán Morales et al. case (the "street children" case)*, 19 novembre 1999, n. 63(1999), para. 148-177.

⁶⁶ *Inter American Court of Human Rights, Case of the Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay (Merits, Reparations and Costs)*, 17 giugno 2005, para. 163, p. 84: «[i]n 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 Yakye 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».

7. 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. Ciò che, rilevando nell'aspettativa negativa da parte degli individui, 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 finanziario⁶⁷. Ciò però non esclude l'intervento del giudice, su cui incombe il dovere di condannare interventi legislativi e condotte governative che possano 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 giudice ha ritenuto che, negando l'accesso al mare, l'adozione di una legge sulla protezione delle risorse naturali⁶⁸ 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 membri⁶⁹.

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. La legislazione di un Paese dovrebbe pertanto 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 adotta-

⁶⁷ Consiglio PIDESC, *General Comment* n. 12, par. 15.

⁶⁸ La *Marine Living Resources Act 18* del 1998.

⁶⁹ *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 «[t]he 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).

re 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 sufficiente⁷⁰.

8. Proteggere (l'esempio del contesto europeo)

Sul punto va chiarito che, quantomeno a livello di norme primarie, in Europa il diritto al cibo non trova espresse previsioni: 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 che nel processo post-bellico di elaborazione dei diritti umani l'alimentazione 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, vengono meno le ragioni per garantire in modo specifico e diretto il diritto a un'alimentazione sufficiente e adeguata⁷¹. Com'è noto, le cose non sono andate in questo modo. Al contrario, le crisi finanziarie ed economiche di ultimi anni hanno 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 globalizzazione⁷². 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 sovrastatali, l'alimentazione adeguata è tutelata con il diritto alla vita (art. 2 CEDU), attraverso il quale risulterebbe protetto, ad esempio, il diritto a una

⁷⁰ 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.

⁷¹ Sul punto sembra opportuno ricordare quanto affermava Giuseppe Dossetti in Assemblea Costituente a proposito del diritto al lavoro: «[i]l 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 vista 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.

⁷² Sul punto, per quanto riguarda il contesto italiano, si veda C. Tripodina, cit., pp. 7-10.

pensione sufficiente, premessa necessaria per garantire alle persone anziane una esistenza libera e dignitosa⁷³.

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 Convenzione⁷⁴. Un divieto che rileva anche in relazione a un detenuto di religione islamica al quale, ai sensi dell'art. 9 CEDU deve essere riconosciuto il diritto di cibarsi in conformità ai propri precetti e orientamenti religiosi. Come pure è illecito impedire a un detenuto buddista di alimentarsi secondo una dieta vegetariana⁷⁵. 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)⁷⁶.

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, necessari per prevenire, eliminare o alleviare lo stato di bisogno personale e familiare (art. 13). Va tuttavia osservato che, a differenza delle norme della Convenzione europea, direttamente azionabili dagli individui dinanzi alla Corte di Strasburgo, le norme 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 sociali⁷⁷.

L'assenza nella normativa europea di riferimenti espliciti al diritto a una alimentazione adeguata sottolinea 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, questa Risoluzione è importante, non foss'altro perché ha 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 disposizioni della CEDU in modo evolutivo; in base cioè a quanto sostenuto dalla suddetta Risoluzione⁷⁸. E non va neppure sottostimato il richiamo in questo documento all'esigenza di una maggiore omogeneità fra gli

⁷³ Corte CEDU, *Budina v. Russia*, 18 giugno 2009.

⁷⁴ Corte CEDU, *Valašinas v. Lithuania*, 24 ottobre 2001; Corte CEDU, *Kudła v. Poland*, 26 ottobre 2000.

⁷⁵ Corte CEDU, *Jakóbski v. Poland*, 7 dicembre 2010; Corte CEDU, *Gagiu v. Romania*, 24 febbraio 2009.

⁷⁶ Corte CEDU, *Butan and Dragomir v Romania*, 14 febbraio 2008.

⁷⁷ 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 4 gennaio 2016).

⁷⁸ Sul punto si veda il F. Boden, *Food Security – A Permanent Challenge for Us all. Report*, Parliamentary Assembly, 13 Settembre 2013, Doc. 13302.

Stati membri (ben 47) nella tutela e nella protezione del diritto all'alimentazione. Troppi 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)⁷⁹. 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'altro⁸⁰.

Con riferimento al processo d'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 l'ordine dell'UE qualifica il cibo essenzialmente come merce. L'Unione europea si occupa prevalentemente del diritto alla sicurezza alimentare e dei diritti del consumatore⁸¹. 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'UE ha con gli anni adottato una copiosa normativa⁸², 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 sovraregolamentazione⁸³. 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'Europa⁸⁴.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 6

⁸⁰ 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.

⁸¹ 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 *GU L 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 *GU L 338* del 22.12.2005.

⁸² Si vedano i dati reperibili su http://eur-lex.europa.eu /summary /chapter/food_safety.html?root_default=SUM_1_CODED%3D30&locale=it (ultimo accesso 4 gennaio 2016).

⁸³ Su cui da ultimo M. Dassu, A. Palacio, *Qualche idea per nutrirsi*, in «Aspenia», 2015, 69, p. 8.

⁸⁴ Sul punto si veda M. Bottigliero, *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.

9. Realizzare

La normativa sovrastatale europea, compresa la CEDU, ha comunque il merito di porre l'accento sulla rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono a molte persone di esercitare e di godere del 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, chiamato ad adottare 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 adempimento⁸⁵. Come tale, la questione della fame si riverbera in un problema di carattere costituzionale della massima importanza. Lo evidenzia il duplice ruolo attribuito al potere giudiziario in questo ambito. Da un lato, 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 all'alimentazione. Dall'altro, il giudice è chiamato a controllare la sua effettiva realizzazione durante la fase operativa.

L'esempio è fornito dalla già citata sentenza della Corte interamericana dei diritti umani, che ha rilevato la violazione del diritto alla vita imputandone le cause all'omissione da parte dello Stato: 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 malnutrizione⁸⁶.

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

⁸⁵ A. Sen, *L'economia della fame*, in «Aspenia», 2015, 69, pp. 50-59.

⁸⁶ *Inter American Court of Human Rights, Case of the Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay (Merits, Reparations and Costs)*, cit., para. 222: «[i]n 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».

l'obbligo costituzionale di intervenire con efficienza ed efficacia⁸⁷. Gli altri poteri dello Stato – a cominciare dalla *Provincia del Chaco* – devono agire con la massima celerità, in modo da garantire il rispetto e la concreta realizzazione dei diritti fondamentali, che comprende un'alimentazione adeguata⁸⁸. 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 volontà⁸⁹.

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 statale⁹⁰. 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 imponendo, se del caso, dei correttivi. Lo attesta l'atto con cui il giudice ordina alle autorità pubbliche locali di attingere alle riserve statali di cereali, in modo da distribuirle equamente fra le popolazioni che versano in uno stato di estremo bisogno⁹¹. In un'altra ordinanza la medesima Corte arriva a definire le categorie delle persone che possono beneficiare di tali programmi, fra cui si annoverano i membri della casta cosiddetta degli intoccabili e delle popolazioni tribali⁹². E non va dimenticato l'atto con cui la Corte cambia letteralmente il contenuto di un programma governativo, prescrivendo alle autorità di fornire nelle scuole primarie e a mezzogiorno un pasto caldo ai bambini bisognosi, con un minimo contenuto calorico e di

⁸⁷ Sullo 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.

⁸⁸ *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: «[h]acer 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».

⁸⁹ *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 Montaño, 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).

⁹⁰ L. Birchfield, J. Corsi, *The Right to Life Is the Right to Food: Peoples Union for Civil Liberties v. Union of India & Others*, in «Human Rights Brief», 2010, 17(3), pp. 15-18.

⁹¹ *Supreme Court of India, Order of 17 September 2001, Civil Original Jurisdiction Writ Petition (Civil) no. 196 of 2001, Peoples Union for Civil Liberties ... Petitioner(s) v. Union of India & Ors. ... Respondent (s)*, p. 2: «[i]n 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».

⁹² *Supreme Court of India, Order of 27 gennaio 2010, Civil Original Jurisdiction Writ Petition (Civil) no. 196 of 2001, Peoples 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 D. Amirante, C. Decaro, Eva Pfösl (a cura di), cit., pp. 55-83, e alla bibliografia ivi pure riportata.

proteine rispettivamente di 300 grammi e di 8-12 grammi⁹³. E la mente corre 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 beneficiarne⁹⁴.

10. Conclusioni

Lungi da porsi come rimedio definitivo alla piaga della fame e della malnutrizione, il diritto al cibo si è col tempo attestato come necessario presupposto per individuare, definire e tutelare le capacità fondamentali e potenziali della persona umana⁹⁵. Non per nulla il riconoscimento, la tutela e la realizzazione del diritto al cibo si affermano come premesse imprescindibili per il godimento e l'esercizio di una pluralità di diritti e di libertà. Comprese quelle che, in vista di un'esistenza libera e dignitosa, sono stipulate dalle odierne Costituzioni, sul punto sempre più spesso coadiuvate dagli ordinamenti sovrastatali e, soprattutto, dalla quotidiana fatica della giurisprudenza.

L'attivismo del diritto sovrastatale, sia esso internazionale che regionale, ha favorito ulteriori spazi di intervento per le Corti a favore degli equilibri ambientali, della salute umana e del diritto all'autodeterminazione alimentare. In questi ambiti la strategia legale si è progressivamente dilatata giungendo, ad esempio, a condizionare il modo di produrre e di consumare gli alimenti⁹⁶. Spesso però questo attivismo ha suscitato critiche basate su una presunta violazione del principio di separazione dei poteri. Critiche che s'intensificano se rapportate alla funzione del giudice che, normalmente, non trova fondamento nella legittimità democratica, bensì in quella tecnica e funzionale⁹⁷. Ragione per la quale il lavoro delle Corti non dovrebbe sconfinare nel territorio della politica, dal quale il giudice dovrebbe tenersi alla

⁹³ *Supreme Court of India, Order of May 2, 2003, Civil Original Jurisdiction Writ Petition (Civil) no. 196 of 2001, Peoples Union for Civil Liberties ... Petitioner(s) v. Union of India & Ors. ... Respondent (s)*, p. 6: «[r]egarding 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».

⁹⁴ U.S. Supreme 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'».

⁹⁵ Sul punto si veda 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». M.C. Nussbaum, *Women and Human Development. The Capabilities Approach*, Cambridge University Press, Cambridge 2000.

⁹⁶ S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 128; si veda anche J.-M. Thouvenin, A. Trebilcock, *Introduction générale*, in Id. (a cura di), *Le droit international social: Droits économiques, sociaux et culturels*, Bruylant, Bruxelles 2013, pp. 2-18.

⁹⁷ Sul punto si veda il critico intervento di G. di Plinio, *Teoria del nucleo e costituzione vivente tra costituzionalismo 'occidentale' e 'costituzionalismo islamico'*, in «Percorsi costituzionali», 2015, 1, pp. 239-258.

larga pena – appunto – la violazione del principio dei poteri separati⁹⁸. Altri invece ribadiscono che negli ordinamenti democratici improntati allo Stato di diritto, le Corti costituiscono la «via più efficace alla attuazione dei diritti umani in quanto esse sono composte da giudici indipendenti rispetto agli esecutivi; operano secondo un procedimento percepito come legittimo dai cittadini e dalle vittime di violazioni dei diritti umani; per la loro familiarità con il contesto nel quale operano, sono in grado di offrire quelle soluzioni giurisprudenziali che risultano politicamente più accettabili e giuridicamente più efficaci»⁹⁹.

Questa divergenza di vedute sottolinea a mio parere il legame fra il diritto al cibo e le difficoltà nel tutelare concretamente alcune prerogative umane, così come riconosciute a tutte le persone dagli ordini costituzionali e democratici; ciò che a sua volta si riflette nel collegamento tra determinati beni e specifici diritti¹⁰⁰. In rilievo si pongono il principio di eguaglianza, la dignità e i diritti fondamentali, compreso il fondamentale diritto a un'alimentazione adeguata. Tutti elementi che non sempre traggono legittimazione dal consenso popolare. Ciononostante, essi sono consustanziali per la vita e il corretto funzionamento di qualsiasi democrazia costituzionale¹⁰¹. Tanto più nelle fasi di crisi economica e sociale, quando essi si tramutano (dovrebbero tramutarsi) in priorità vincolanti, cui i poteri pubblici devono (dovrebbero) sottostare¹⁰². Per queste ragioni, il diritto al cibo assume importanza non solo per il singolo individuo, ma anche per i fondamenti stessi degli odierni Stati costituzionali e di diritto, in cui non a caso è assorbita la formula del *welfare state*.

Il riconoscimento, la tutela e la concreta attuazione del diritto all'alimentazione sono insomma importanti perché evidenziano con maggiore concretezza il modo con cui gli attuali sistemi giuspolitici trattano i deboli, i poveri e gli svantaggiati. In questo senso, il diritto al cibo può servire quantomeno a smascherare l'ipocrisia, l'inefficienza e le strumentalizzazioni e che spesso si celano dietro le tante dichiarazioni programmatiche e le formali attestazioni di principio. E questo perché il cibo è semplicemente connaturato alla vita delle persone. È in altri termini un fattore intrinsecamente legato all'esistenza, alla dignità e all'identità di ogni essere umano¹⁰³.

⁹⁸ Sul punto si permetta il rinvio a F. Alicino, *Souveraineté e séparation des pouvoirs. Il giudice francese tra bouche de la loi e giusrealismo scettico*, in «Historia Constitucional», 2010, 11, pp. 1-45, e alla bibliografia ivi pure riportata.

⁹⁹ A. Rinella, H. Okoronko, *op. cit.*, p. 107. Sul punto si permetta il rinvio a F. Francesco

¹⁰⁰ Sul punto S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, cit., pp. 129-130.

¹⁰¹ Sul punto cfr. S. Loffredo, *Poverty, Inequality, and Class in the Structural Constitutional Law Course*, in «Fordham Urban Law Journal», 2007, XXXIV, 4, lì dove si afferma che «[c]onstitutional 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», 1993, 141, pp. 1277-1389.

¹⁰² M. Fasciglione, *La tutela del diritto all'alimentazione in situazioni di crisi economico-finanziaria: alcune riflessioni*, in «Diritti umani e diritto internazionale», 2014, 2, pp. 429-450.

¹⁰³ 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», 2014, n. 1, pp. 101-124, e alla bibliografia ivi pure riportata.