

IL DIRITTO AL CIBO NELLA PROSPETTIVA GLOBALE E NEI TRATTATI EUROPEI

di Luigi Costato

SOMMARIO: 1. Profili storici del diritto al cibo. — 2. I prodromi della moderna affermazione del diritto al cibo.
— 3. La dimensione globale. — 4. La dimensione europea.

1. Profili storici del diritto al cibo.

L'epoca dei diritti dei cittadini è recente nella storia degli umani; l'organizzazione sociale degli indoeuropei, ma anche degli Han e degli altri orientali, dei popoli africani e degli amerindi è stata a lungo di tipo verticistico, e cioè piramidale con un capo e una cerchia ristretta dalla quale normalmente usciva il capo, affiancata da un gruppo sociale che aiutava nel comando — o condizionava — che, a seconda dei territori e delle razze, era chiamata dei bramini (in India), dei senatori (a Roma), dei mandarini (selezionati in modo meritocratico, in Cina), dei vassalli (nei regni barbarici), del popolo grasso o con qualifiche simili (nelle città dell'epoca tardo medievale), dei nobili all'epoca della formazione delle grandi nazioni Europee.

In Europa, dunque, fin dai tempi più antichi coloro che fiancheggiavano il re nel comando si riunivano per discutere i problemi più gravi; tali riunioni si chiamavano parlamento o con termini analoghi e risalgono addirittura, per quanto se ne sappia, anche se con caratteri lontani da quelli odierni, agli Achei, come racconta Omero il quale inizia l'Iliade proprio narrando di un "parlamento" radunato a richiesta di Achille.

Si trattava, in quel caso, di una assemblea composta dai re che avevano mosso guerra a Troia, e corrisponde, probabilmente, alla consuetudine del popolo Acheo di riunire i maggiorenti, ovvero gli anziani, per deliberare sugli argomenti di maggiore importanza, comportamento che si è riscontrato, per lungo tempo, a Sparta; ad Atene, invece, in epoca classica, l'Agorà, la piazza, riuniva tutti i cittadini per giudicare dei reati più gravi.

Il termine parlamento iniziò, però, ad essere utilizzato nel periodo alto medievale, dove furono usati anche, come sostanziali sinonimi, i vocaboli arengo, *concio*, *colloquium* e *commune*, da cui derivò il moderno comune, con significato che richiama la gestione "in comune" della *res publica*. È ipotizzabile che di queste assemblee, probabilmente di origine franca, facessero parte liberi proprietari, appartenenti alla bassa feudalità divisi in *milites* e *pedites*. In epoca comunale, in Italia, il fatto che all'assemblea partecipassero i nobili per decidere sugli argomenti più importanti, come la guerra, fece sì che essa perdesse ben presto di importanza per il prevalere della borghesia¹, che preferiva non convocarla, perché composta anche da soggetti ostili al riconoscere

¹ Sullo sviluppo della borghesia e delle sue istituzioni v. H. PIRENNE, *Storia economica e sociale del medioevo*, (traduzione italiana), Milano, 1967, 65 ss., ove anche bibliografia; Id., *Storia dell'Europa (dalle invasioni al XVI secolo)*, (traduzione italiana), Firenze, s.d. ma 1967, 155 ss.

l'autorità a membri della classe emergente, sicché si utilizzarono "consigli" di minore dimensione numerica e a composizione selezionata — normalmente i maggiori fra i borghesi — che andarono progressivamente spodestando il parlamento. Nel XIV secolo si ebbe, in Italia, una ripresa delle convocazioni del parlamento, ma ciò volle solo significare l'inizio della fine delle autonomie comunali ed il passaggio alla signoria che, una volta insediatasi, evitò nuove convocazioni. Nel nostro paese si riprese a parlare di parlamento solo dopo la Rivoluzione francese del 1789, e l'istituzione assunse caratteri più vicini a quelli odierni.

Fuori d'Italia il parlamento ebbe evoluzioni differenti: in Spagna si tennero le prime *cortes*, assemblee generali dei nobili e del clero, nelle quali nel XIII secolo ebbero spazio anche i rappresentanti delle città; in Francia il parlamento di Parigi fu, in realtà, solo un'alta corte giudiziaria e solo nel XIV secolo si convocarono gli Stati generali, assemblea nella quale erano rappresentati nobiltà, clero e borghesi, dove sempre si discusse se si dovesse votare per teste o per stato ovvero ordine (ogni classe era considerata uno stato), ed il problema fu risolto drasticamente quando, nel 1789, a seguito dell'ennesima disputa sul sistema di votazione, il terzo stato (composto dai rappresentanti della borghesia) si allontanò dalla sede comune per riunirsi nella "sala della pallacorda" ove si proclamò rappresentante eletto di tutto il paese, dando il via, probabilmente inconsciamente, alla rivoluzione francese².

Del tutto peculiare è, e collegata all'emergere successivo dei diritti dei cittadini come quello al cibo, la vicenda del parlamento inglese, esempio più antico sopravvissuto, pur con profonde modificazioni, di parlamento inteso nel senso che caratterizza le assemblee dei rappresentanti dei cittadini negli Stati attuali. Nel 1215 i nobili inglesi strapparono al re Plantageneto di origine normanna Giovanni, detto Senza terra, una prima formulazione di quella che progressivamente divenne la *Magna Charta libertatum*, scritta in latino, più volte incrementata, dalla quale è nato il *Parliament*, il quale prese il posto del precedente Gran consiglio del regno, di origine feudale. La novità di questo Parlamento, originariamente anch'esso espressione del potere dei feudatari del re, fu che esso sorse, appunto in applicazione della *Magna Charta*, come contropotere del re.

Quando Enrico II d'Inghilterra morì il 6 luglio 1189, gli succedette il figlio terzogenito Riccardo, detto Cuor di Leone e alla morte di questi salì al trono il fratello minore Giovanni Senzaterra (John Lackland), chiamato così perché, alla morte del padre, non aveva ereditato alcun territorio. Giovanni, per difendere e poi riconquistare i possedimenti dei Plantageneti in Francia, dovette ingaggiare una guerra con il regno di Francia, finanziata tramite una forte tassazione dei baroni che ne denunciarono pubblicamente l'arbitrarietà, segnalando in particolare gravi abusi nei loro confronti e della loro libertà. A causa dell'esito sfortunato della spedizione nei territori francesi che il Plantageneto voleva riconquistare al suo casato e della successiva rivolta dei baroni il 5 maggio 1215 questi ultimi rifiutarono la fedeltà al re durante l'incontro avvenuto il 15 giugno nella brughiera di *Runnymede*. Per questo rifiuto il re si vide costretto, in cambio della rinnovata obbedienza, a una serie di concessioni che costituiscono il contenuto iniziale e principale della *Magna Charta*.

² Sull'arg. v., per tutti, A. MATHIEZ - G. LEFEBVRE, *La rivoluzione francese*, (traduzione italiana), Torino, 1994, 45 ss., 205 ss. del I volume, 187 ss. e 277 ss. del II volume. Nell'opera ritrova anche esauriente bibliografia.

Questo documento è stato interpretato, *a posteriori*, come il primo testo fondamentale per il riconoscimento universale dei diritti dei cittadini, sebbene esso vada iscritto nel quadro di una condizione feudale in cui, durante il XII e XIII secolo, la concessione di privilegi (*libertates*) da parte di sovrani a comunità o sudditi non era né eccezionale né destinata a durare a lungo, al contrario di quanto accadde nel regno inglese. Tra le sue norme mette conto di ricordare:

— il divieto per il sovrano di imporre nuove tasse ai suoi vassalli diretti senza il previo consenso del "*commune consilium regni*" (consiglio comune del regno, formato da arcivescovi, abati, conti e i maggiori tra i baroni, da convocarsi con un preavviso di almeno quaranta giorni e deliberante a maggioranza dei presenti);

— la garanzia, valida per tutti gli uomini di condizione libera, di non poter essere imprigionati senza prima essere stati sottoposti ad un regolare processo, da parte di una corte di *pari*;

— se la norma da applicare era incerta o il tribunale non competente, si sarebbe dovuta applicare la "legge del regno" (norma in cui si ribadisce il principio del "*habeas corpus ad subiciendum*"³, che ancora campeggia fra le regole processuali anglosassoni);

— la proporzionalità della pena rispetto al reato;

— l'istituzione di una commissione di venticinque baroni, che, nel caso in cui il re avesse infranto i suoi solenni impegni, doveva fargli guerra, chiedendo la partecipazione di tutti i sudditi (regola nella quale si manifesta, *in nuce*, il principio della legittima resistenza all'oppressione di un governo ingiusto)⁴;

— l'integrità e libertà della Chiesa inglese⁵.

La *Magna Charta* regolamentava inoltre l'importante legge consuetudinaria detta "della foresta", abolendo i demani regi creati sotto il regno di Giovanni e le relative multe comminate ai trasgressori⁶.

In materia economica, la *Charta* faceva salve le *antiquae libertates* della città di Londra, dei borghi, delle ville e dei porti e concedeva a tutti i mercanti, esclusi quelli provenienti da paesi in guerra con il re, il diritto gratuito di ingresso e di uscita dal paese; infine per agevolare il commercio, imponeva che in tutto il regno fossero adottate identiche misure per vino, birra e grano ed inoltre che le stoffe fossero confezionate in misure standardizzate.

Non si può non notare la modernità di alcune disposizioni della *Charta* che restava, tuttavia, per tutto il XIII secolo, fondamento di una assemblea di feudatari. Fu solo nel secolo successivo che, a causa della debolezza dei re (soprattutto, di Riccardo II, che fu addirittura deposto dal parlamento), questa istituzione prese ad evolvere acquisendo progressivamente sempre più poteri e, soprattutto, dividendosi in Camera dei Comuni e Camera dei *Lords*, questa rappresentante i nobili e l'alto clero del regno, l'altra la borghesia, con membri eletti dai cittadini più abbienti che si impose come assemblea

³ Esso consiste in un atto, rilasciato dalla giurisdizione competente in cui si ingiunge a chi detiene un prigioniero di dichiarare in qual giorno e per qual motivo esso sia stato arrestato. Progressivamente l'*habeas corpus* ha assunto rilievo ed è divenuto oggetto di un apposito *Act* del 1629.

⁴ Se la regina Elisabetta I riuscì a restare sul trono per un così lungo tempo, in equilibrio fra pressioni contrastanti, lo dovette al suo acume politico, che la portò a rispettare le prerogative del Parlamento, come non fece, invece, un suo successore che fu addirittura decapitato proprio per volontà del c.d. *Long Parliament*.

⁵ Così l'art. 1 della *Magna Charta*.

⁶ Così gli artt. 47 e 48 della *Magna Charta*.

più importante acquisendo prima il controllo sulla tassazione, poi il potere di iniziativa in campo legislativo. Il *Good Parliament* del 1371 arrivò ad avviare per la prima volta il c.d. *impeachment*, procedura che da allora consentì che personaggi d'alto rango fossero chiamati a rendere conto pubblicamente delle loro azioni, fossero anche un potente amante del re o un grande ministro. Benché la *Magna Charta* nel corso dei secoli sia stata ripetutamente modificata da leggi ordinarie emanate dal parlamento, conserva tuttora lo *status* di Carta fondamentale della monarchia britannica⁷. E alcuni principi da essa derivati diede origine a sviluppi certo non immaginati, in particolare nelle colonie britanniche in nord America.

Queste 13 colonie, ribellatesi al dominio inglese, si unirono in una Confederazione ma il 17 settembre 1787 l'iniziale Confederazione divenne Stato federale democratico con due assemblee:

— il Senato, ove sedevano, come siedono, i rappresentanti degli Stati ormai divenuti, inizialmente solo formalmente ma, progressivamente, anche nella sostanza, forme di decentramento importantissimo, ma pur sempre decentramento rispetto al potere federale, e

— la Camera dei rappresentanti, che sono espressione del popolo degli Stati Uniti.

Entrambe le camere sono dotate di potere legislativo, nelle materie indicate dalla Costituzione, anche se progressivamente i campi in cui esse si sono applicate sono andati ampliandosi sia per l'affermarsi concreto del sistema federale, sia per la necessità di aumentare i loro poteri, che inizialmente non prevedevano, ad esempio, neppure la possibilità di costruire strade o autorizzare ferrovie interstatali.

Ciò fu possibile con l'applicazione della dottrina dei poteri impliciti, cosa che ha consentito di superare, spesso faticosamente, le gelosie degli stati membri, i quali talvolta provarono, sino a verso la metà del secolo XIX, ad ostacolare l'attività legislativa della Federazione, come accadde nel Kentucky appena ammesso (fine del secolo XVIII) e nella Carolina del sud attorno agli anni '30 del XIX secolo con la rivendicazione, in qualche modo respinta, del potere dei parlamenti statali di annullare leggi federali sgradite (si trattava, nell'ultimo caso, di norme daziarie)⁸.

La Federazione statunitense è stata, poi, il primo stato che si è dato una Corte suprema, posta a vigilare la rispondenza delle leggi federali e statali con la Costituzione, il che ha garantito un non formale rispetto della legge fondamentale e costituito un grande esempio per soluzioni adottate molti decenni dopo anche in Europa.

Ma la grande novità della Costituzione USA è costituita dal fatto che essa si è, ben presto, dotata di una carta dei diritti dei cittadini (*Bill of Rights*), sicura matrice della carte dei diritti adottate nel XX secolo; tale carta è contenuta nei primi dieci emendamenti alla Costituzione emanati nel 1791. Fra essi si possono ricordare, per la loro esemplare importanza, il IV che recita: « Il diritto dei cittadini di godere della sicurezza personale, della loro casa, delle loro carte e dei loro beni, nei confronti di perquisizioni e sequestri ingiustificati non potrà essere violato; e non si emetteranno mandati

⁷ Sulle vicende iniziali del Parlamento inglese e sulla *Magna Charta* v., J. C. HOLT, *Magna Charta*, Cambridge, 1965; G. O. SAYLES, *The King's Parliament of England*, Londra, 1975; DAVIES and DENTON (a cura di), *The English Parliament in the Middle Age*, Londra, 1981; J.S. ROSKELL, *The Commons and their Speaker in English Parliaments*, Manchester, 1965, 3 ss.

⁸ Sul punto si v. CHARLES, MARY e WILLIAM BEARD, *Storia degli Stati Uniti d'America*, Firenze, 1962, *nascim*

giudiziari se non su fondati motivi sostenuti da giuramento o da dichiarazione solenne e con descrizione precisa del luogo da perquisire e delle persone da arrestare o delle cose da sequestrare » e il VI: « In ogni processo penale, l'accusato avrà diritto a un giudizio sollecito e pubblico da parte di una giuria imparziale dello Stato e del distretto in cui il reato è stato commesso, la definizione di tale distretto sarà stata determinata precedentemente dalla legge; e l'accusato avrà diritto di essere informato della natura e del motivo dell'accusa, di essere messo a confronto con i testimoni d'accusa, a ottenere di far comparire i testimoni in sua difesa, e a farsi assistere da un avvocato per la sua difesa ».

Il *Bill of Rights* introduce, così, nella costituzione un catalogo di diritti dei cittadini che costituirà, per lungo tempo, una vera eccezione fra le carte costituzionali di tutto il mondo.

2. I prodromi della moderna affermazione del diritto al cibo.

Pochi giorni prima dell'adozione del *Bill of Rights*, e precisamente il 13 settembre 1791, veniva approvata la prima costituzione francese; ad essa era premessa la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, adottata a Versailles il 26 agosto 1789⁹; si trattava di un documento sostanzialmente declamatorio, ma che conteneva, quanto meno, una affermazione di rilievo come l'art. 4, che recitava: « La libertà consiste nel poter fare tutto ciò che non nuoce ad altri: così, l'esercizio dei diritti naturali di ciascun uomo ha come limiti solo quelli che assicurano agli altri membri della società il godimento di questi stessi diritti. Questi limiti possono essere determinati soltanto dalla legge ».

Questa Dichiarazione, di ispirazione palesemente illuministica anche se non scevra di influenze cristiane, prevedeva diritti di carattere formale, anche rilevanti, ma non altri, quali il diritto ad un equo salario, alla salute e, per venire al nostro tema, al cibo, diritti che sono apparsi solo molto tempo dopo, quando, in seguito alla vittoria statunitense nella II guerra mondiale, sono state fondate organizzazioni internazionali comprendenti moltissimi stati, fra i quali, in particolare, quelli che erano dotati di costituzioni che contengono ciascuna una sorta di *Bill of Rights* caratterizzato da contenuti più avanzati di quelli dell'*Act* britannico del XVII secolo¹⁰ ed anche del *Bill of Rights* statunitense. L'ampia messe di diritti delle persone previsti dalle carte costituzionali adottate nel secondo dopoguerra sotto l'influenza del pensiero statunitense, mostra una importante crescita quantitativa e qualitativa di questi diritti che non si limitano a proteggere posizioni formali, ma mettono in evidenza e implementano la protezione di posizioni sostanziali, come il diritto al lavoro, il diritto all'organizzazione sindacale, il diritto alla salute, ecc., realizzando così una protezione materiale egualitaria dei diritti personali con la previsione anche dell'intervento attivo dello stato per assicurarli ai cittadini.

Le costituzioni più avanzate europee, adottate nel secondo dopoguerra, proteggono i cittadini più deboli con un sistema che prevede il "diritto al lavoro", che in

⁹ J. GODECHOT- H. FAUPIN, *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Editions Flammarion, Paris, 2006.

¹⁰ Il *Bill of Right* inglese del 13 febbraio 1689 è pubblicato (in inglese e in italiano) anche in F. BATTAGLIA, *Le carte dei diritti*, III edizione, Laruffa editore, Reggio Calabria, 1998, 24 ss.

sostanza dovrebbe assicurare al lavoratore e alla sua famiglia la possibilità di avere un tetto che li copra e cibo per alimentarsi; ma un diritto al cibo risulta assicurato, nell'intenzione dei costituenti, solo in via indiretta attraverso il lavoro equamente retribuito e la pensione per chi ha concluso il ciclo lavorativo o è colpito da invalidità. Un vero diritto al cibo non era previsto.

3. La dimensione globale.

Il primo risultato concernente la lotta alla fame, palese sviluppo su un piano materiale delle carte dei diritti riconosciuti ai cittadini dalle costituzioni postbelliche è stato formalizzato nella Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo delle Nazioni Unite, approvata dall'Assemblea generale il 10 dicembre 1948¹¹. La Dichiarazione afferma, all'art. 25, che « Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari (...) ». Questo atto enunciava, a livello mondiale, i diritti riconosciuti per soddisfare bisogni materiali anche primari, che non erano stati considerati nelle costituzioni del XVIII e XIX secolo e neppure, quanto meno in modo così ampio, nelle Costituzioni del secondo dopoguerra. L'atto, pur approvato dall'Assemblea delle Nazioni Unite, è, in definitiva, solo una raccomandazione destinata agli Stati membri dell'ONU, dato che la sua applicazione non si è concretamente verificata. Tuttavia ai diritti e alle libertà che la Dichiarazione contiene andrebbe riconosciuto, a parere di una parte della dottrina, un valore giuridico vincolante nell'ambito della comunità internazionale, poiché essi sarebbero accettati, almeno formalmente, dalla gran parte delle nazioni¹².

Un passo avanti nella materia si è compiuto con la Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (meglio nota come Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali — PIDESC). Il Patto, adottato nel 1966, è entrato in vigore il 3 gennaio 1976 perché ratificato da tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite¹³. L'art. 11 del Patto stabilisce: « 1. Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per se e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso.

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

a) per migliorare i metodi di produzione, di conservazione e di distribuzione delle derrate alimentari mediante la piena applicazione delle conoscenze tecniche e scienti-

¹¹ Anche questo atto si può trovare, tra l'altro, in F. BATTAGLIA, *op. cit.*, 533 ss.

¹² Sul punto v. M. GESTRI, *Il diritto fondamentale al cibo: quale il contributo della Carta di Milano, in Cibo e diritto (Dalla Dichiarazione Universale alla Carta di Milano)*, a cura di M. Gestri, Modena, 2015, 16 ss. e C. RICCI, *Il diritto al cibo sicuro nel diritto internazionale — spunti di riflessione*, Roma, 2012.

¹³ Il PIDESC è pubblicato anche in F. BATTAGLIA, *op. cit.*, p. 629 ss.

fiche, la diffusione di nozioni relative ai principi della nutrizione, e lo sviluppo o la riforma dei regimi agrari, in modo da conseguire l'accrescimento e l'utilizzazione più efficaci delle risorse naturali;

b) per assicurare un'equa distribuzione delle risorse alimentari mondiali in relazione ai bisogni, tenendo conto dei problemi tanto dei Paesi importatori quanto dei Paesi esportatori di derrate alimentari ».

I due atti esaminati sono i primi che, a livello internazionale, riconoscono formalmente, ed in modo apparentemente vincolante, agli umani il diritto all'alimentazione, e il secondo costituisce uno sviluppo del primo per l'approfondimento di alcuni argomenti, come ad esempio la conservazione delle derrate, che mirano a rendere più attuabile il diritto al cibo, proclamato così solennemente¹⁴.

Nel mese di maggio del 2013 è entrato in vigore, per essere stato ratificato da parte di oltre 10 Stati, il Primo Protocollo Opzionale collegato al PIDESC, che introduce, apparentemente, la giustiziabilità dei diritti economici sociali e culturali stabiliti nel Patto e, pertanto, anche il diritto all'alimentazione. Tuttavia l'efficacia di questo Patto e del suo Primo Protocollo appaiono, per ora, poco rilevanti anche se la Corte costituzionale colombiana ha interpretato alcune previsioni della Costituzione alla luce di quanto previsto nel PIDESC. Secondo la Corte colombiana ai cittadini titolari di terreni soggetti a un pubblico esproprio da parte della P.A. deve essere riconosciuto e garantito il diritto a un'esistenza dignitosa, che comprende l'obbligo da parte dello Stato di fornire alimenti sufficienti e adeguati¹⁵.

Successivamente, in occasione della Seconda conferenza mondiale sulla nutrizione, organizzata dalla FAO — Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, e dall'OMS — Organizzazione mondiale della sanità (Roma 19/21 novembre 2014) è stato adottato un atto finale nel quale, riprendendo il tema del cibo, si proclama « il diritto di tutti di accedere a un'alimentazione sicura, sufficiente e nutriente, coerente con il diritto a un'alimentazione adeguata e con il diritto fondamentale di tutti di essere liberi dalla fame, in conformità al Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (PIDESC) e ad altri strumenti pertinenti delle Nazioni Unite ».

Sotto la spinta di queste convenzioni, che pure, come si è notato, hanno scarse probabilità di essere protette da azioni giudiziarie, molti stati hanno inserito nella loro costituzione il diritto dei cittadini al cibo: Bolivia, Brasile, Colombia, Cuba, Repubblica Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haiti, Nicaragua, Paraguay, Congo. Etiopia, Malawi, Nigeria, Sudafrica, Uganda, Bangladesh, India, Iran, Repubblica Islamica del Pakistan e Sri Lanka.

È stato, pertanto, affermato che «Ciò dimostra come il processo definitivo 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

¹⁴ Gli stati africani hanno sottoscritto a loro volta la Carta di Banjul dei diritti dell'uomo e dei popoli (vedila in F. BATTAGLIA, *op. cit.*, p. 677) la quale afferma che «la famiglia deve essere l'unità naturale e la base della società. Deve essere protetta dallo Stato, che deve prendersi cura della salute fisica e morale di essa », affermazione che pare sottintendere l'obbligo di assicurare il cibo ai nuclei familiari.

¹⁵ In questo modo si è espressa la Corte Constitucional, Republica de Colombia, 22-1-2004, Accion de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros, T-025/04, citata da F. ALCINO, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in *Rivista Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 3/2016, on line.

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 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 ». Occorre, però, essere più cauti e non pervenire frettolosamente a conclusioni che non trovano, per ora molti esempi concreti di efficacia di questo Patto ¹⁶.

Tuttavia in India, la Corte Suprema, adita da una ONG, ha sentenziato, nel 2001, che il diritto al cibo è parte integrante del diritto alla vita ¹⁷. La seconda delle economie mondiali a più alto tasso di crescita non poteva permettersi un numero così elevato di esseri umani affamati e un numero tanto elevato di bimbi malnutriti. La sentenza della Corte Suprema indiana ha spinto il Parlamento ad adottare una legge dell'Unione, il *National Food Security Act* del 2013, che allarga il sistema pubblico di distribuzione del cibo, benché in misura assai limitata quantitativamente, a più di 820 milioni di abitanti. La legge ha previsto, inoltre, cibo gratuito per tutte le donne incinte e in fase di allattamento, e per tutti i bambini fino ai sei anni di età.

Qualche applicazione di questi nuovi diritti si rinviene in Nepal, Argentina, Colombia, Guatemala, Svizzera; importanti anche i pareri espressi dalla Corte Internazionale di Giustizia sulle conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nel territorio palestinese occupato da Israele e dalla Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli relativo al popolo Ogoni ¹⁸.

Va ricordato che il PIDESC stato ratificato da 164 stati, ma manca ancora la ratifica degli USA che, ciò malgrado, sostengono molti programmi alimentari, che all'epoca Trump minacciavano di essere ridotti se non soppressi.

Per vigilare sull'applicazione del Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1996 è stato istituito il "Comitato sui diritti economici, sociali e culturali" che ha la funzione di esaminare lo stato di avanzamento dell'applicazione di quanto previsto dal patto. Non si tratta di un organo dotato di poteri di intervento "forti", anche perché i suoi membri operano "a titolo personale"; esso, comunque, svolge un compito importante di accertamento dello stato delle cose grazie al fatto di ricevere periodicamente rapporti dagli stati, dai quali consegue l'adozione di conseguenti "Osservazioni conclusive".

Da segnalare, inoltre, il fatto che il Comitato per i diritti economici, sociali ed economici ha adottato un documento denominato *General comment No. 12 (The Right to adequate food)* ¹⁹ nel quale si tenta di definire cosa significhi diritto a un cibo adeguato. La maggiore novità del documento consiste nel fatto che l'adeguatezza dell'alimento si rinviene quanto esso sia disponibile « *in a quantity and quality sufficient to satisfy the dietary needs of individuals, free from adverse substances, and acceptable within a given culture* ».

Il passo compiuto con questo documento consiste nel fatto che alla *Food Security* non si aggiunge solamente la *Food Safety* ma anche la *Food Variety*, rilevante per

¹⁶ V. F. ALICINO, *op. cit.*, 9.

¹⁷ Sul punto si rinvia a M. GASTI, *op. loc. cit.*

¹⁸ Si veda al proposito M. GASTI, *op. cit.*, 28 ss., che fornisce un breve resoconto delle azioni compiute dagli stati sopraelencati.

¹⁹ Reperibile in United Nations doc. E/C. 12/1999/5 del 12 maggio 1999.

garantire anche che il cibo corrisponda alle abitudini consuetudinarie ed alle fedi dei suoi destinatari.

Al fine di rendere effettivo il diritto al cibo l'ONU ha compiuto un altro forte passo in avanti, dal 2000, con la nomina di un "Relatore speciale sul diritto al cibo" incaricato di presentare un Rapporto annuale al Consiglio per i diritti umani e all'Assemblea generale.

Il primo "Relatore speciale" è stato Jean Ziegler²⁰ che contesta la distinzione tra le libertà astratte e quelle che richiedono l'utilizzo di risorse. « Di fatto, anche l'attuazione dei diritti civili e politici implica risorse » e « Il costo della creazione e dell'addestramento delle forze di polizia e dell'apparato militare e giudiziario necessari per far rispettare la legislazione internazionale sui diritti umani non è irrilevante ». Non si può, seguendo questo ragionamento, non osservare che gli stati più poveri, dove maggiore è il rischio di fame, sono spesso in difficoltà a far funzionare anche altri apparati pubblici, fra i quali normalmente privilegiano le forze armate che consentono al gruppo o clan dominante di mantenere il potere.

I Relatori speciali hanno progressivamente rafforzato gli effetti della loro azione: anch'essi, come il "Comitato sui diritti economici, sociali e culturali", ricevono comunicazioni ma, novità importante, anche da parte di persone fisiche o ONG nelle quali possono essere segnalare eventuali violazioni del diritto al cibo compiute da Stati, organizzazioni internazionali e anche da società o da enti privati. Grazie a queste comunicazioni i Relatori possono rivolgere ai "colpevoli" richieste di spiegazioni e, in definitiva, ogni pratica viene conclusa riassumendola e pubblicandola in allegato al Rapporto annuale presentato all'ONU, assumendo così i caratteri di un'arma di pressione nei confronti degli accusati.

Anche in questa circostanza si opera in una condizione giuridicamente non protetta in modo diretto, ma dotata di un forte potere dissuasivo. Tuttavia la sua efficacia è inversamente proporzionale alla sensibilità del "violatore" alle pressioni dell'opinione pubblica, il che fa coincidere gli stati sensibili con quelli più ricchi e democratici, quanto meno nella loro stragrande maggioranza²¹.

4. La dimensione europea.

L'Unione europea (già CEE, poi CE) non si è occupata, per molto tempo, della questione concernente il diritto al cibo, problema che si è ritenuto di risolvere assicurando il diritto al lavoro e ad un salario equo e capace di soddisfare le necessità del lavoratore e della sua famiglia, unitamente alle politiche degli stati membri di protezione degli invalidi e degli anziani.

²⁰ Il Relatore speciale è stato nominato la prima volta dalla Commissione per i diritti umani, oggi "Consiglio per i diritti umani". Sul punto v. I. CISMAS, *The Role of the UN Special Rapporteur on the development of the right to Food Legitimation through Clarification*, in *Cibo e diritto (Dalla Dichiarazione Universale alla Carta di Milano)*, a cura di M. Gestri, 45 ss.; L. MANCA, *Il relatore speciale della Nazioni Unite sul diritto all'alimentazione*, in AA.VV., *I diritti della terra e del mercato agroalimentare - Libro memoriali*, Alberto Germanò, Torino, 2016, 1175 ss. e J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Milano, 2004.

²¹ Mi permetto di rinviare a L. COSTATO, voce *Diritto al cibo*, in *Digesto delle discipline privatistiche, sezione civile*, XI aggiornamento, p. 165 ss., con ampia bibliografia.

Dopo decenni dalla sua istituzione, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha approvato, nel 2013, una Risoluzione nella quale si afferma che « la sicurezza alimentare costituisce una sfida permanente che riguarda tutti »; di conseguenza l'alimento viene definito come una « necessità fondamentale », ed in quanto tale un « diritto » necessario ad assicurare « la nostra salute ». La sua importanza è tale da essere legato alla protezione e all'esercizio dei diritti fondamentali; ne consegue che il diritto al suo accesso si realizza come un « diritto ad un cibo adeguato » ed igienicamente sano, nonché alla possibilità di fruire di « acqua pulita » che gli Stati devono consentire soprattutto riconoscendo, ed è questo il punto saliente, la sua azionabilità ²².

Finalmente, nel 2015, il Parlamento europeo ha adottato un documento orientato a diminuire le differenze fra politiche di liberalizzazione e politiche di regolamentazione dei mercati; tuttavia sembra si tratti, come del resto la stessa Carta di Milano, che ha dato l'occasione alla Risoluzione parlamentare, più che di un programma, di un proclama pubblicitario ²³.

In realtà la terra, attualmente, produce cibo a sufficienza per tutti gli umani, anche se lo fa utilizzando tecniche che non assicurano la sua sostenibilità. Comunque, la produzione alimentare non è distribuita in modo equo e ragionevole: la popolazione dei paesi più ricchi utilizza male sprecandolo e in modo insalubre il cibo, tant'è vero che una delle piaghe sociali del ricco occidente è costituito dall'obesità persino dei bambini, mentre circa 800 milioni di persone soffrono per la fame, oltre che per la carenza di acqua e medicinali.

Questa cattiva distribuzione del cibo ci porta a considerare la mancanza di mascherine verificatasi in Europa a causa della pandemia da Covid 19, evento che offre il destro di considerare da un punto di vista diverso la scelta effettuata con la riforma della PAC di questo secolo. Si è ritenuto preferibile cessare gli incentivi a produrre stabiliti dalla PAC ideata nel 1962 e di spingere gli agricoltori a cimentarsi con la concorrenza sul mercato mondiale, ottenendo il risultato di far venire meno l'autosufficienza di materie prime alimentari e di ridurre in modo drammatico i redditi degli agricoltori produttori delle grandi *commodities*. Oggi, a conferma dei limiti di efficienza della globalizzazione, si stanno verificando gravissime carenze di microchip, circostanza che costringe alcune grandi case automobilistiche a sospendere la produzione di vetture.

Tutto ciò significa che la globalizzazione, processo largamente inevitabile, non deve indurre a confidare nella disponibilità di tutto ciò che può occorrere, considerando che, malgrado le previsioni stabilite in molti degli Accordi contenuti nel trattato di Marra-kech, in circostanze particolari gli stati produttori possono bloccare le esportazioni di certi prodotti.

Se può essere grave fermare delle fabbriche di autovetture per queste ragioni, ancor di più sarebbe la carenza di cibo o di alcune materie prime alimentari, ipotesi che può

²² Così la *Resolution 1957 (2013)*, approvata il 3-10-2013, pubblicata in <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20227&lang=en>.

Sull'argomento punto v. M. BOTTIGLIERI, *Le autonomie locali sono tenute ad attuare il diritto al cibo adeguato dei cittadini europei? Commento a risoluzione assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa n. 1957/2013 adottata il 3-10-2013*, in <http://www.drasd.unipmn.it/>.

²³ Si tratta della Risoluzione del 30 aprile 2015 (2015/2574(RSP))³⁴ rubricata *Expo Milano 2015: Nutrire il pianeta, energia per la vita*. La Risoluzione si trova in http://www.europarl.it/resource/static/files/risoluzio-ne_expo.pdf. Sulla Carta di Milano v. M. GESTRI, *op. cit., passim*, che nel volume riporta anche il testo della Carta.

sembrare irragionevole oggi, ma che si è manifestata anche qualche tempo addietro, quando l'URSS acquistò in USA 45 milioni di tonnellate di cereali, provocando un enorme aumento di prezzo di questi sul mercato mondiale, ma fortunatamente non una carestia. I cambiamenti climatici, però, potrebbero avere conseguenze ancora più gravi e innescare un processo di blocco delle esportazioni dei paesi produttori di *commodities*, anche perché per evitare un fenomeno del genere, in caso di vero deficit alimentare, occorrerebbe un governo mondiale, e forse neppure questo basterebbe.

Non per nulla da qualche tempo si è ripreso, anche fuori dall'Africa, a parlare di *food sovereignty*, che attribuirebbe a chi produce, distribuisce e consuma cibi, una posizione superiore alle esigenze dei mercati e delle imprese. Essa difenderebbe gli interessi e l'integrazione delle generazioni future e ci offrirebbe una strategia non tanto per resistere alle regole del commercio liberista quanto, piuttosto, per proteggere le attuali generazioni da carenze che si potrebbero ovviare anche attraverso una politica favorevole ad una produzione agricola sostenibile ma anche grazie alla creazione di scorte di *commodities*.

La Politica agricola e le regole di mercato sono di competenza dell'UE (malgrado l'ambigua formulazione attuale dell'art. 38 del TFUE), sicché la *food sovereignty* è in capo all'Unione; ma gli stati membri possono regolare autonomamente, nel rispetto delle regole unionali, il problema del diritto al cibo dei loro cittadini e di coloro che vivono nel loro territorio.

L'Assemblea che ha scritto la Costituzione italiana entrata in vigore nel 1948 ha creduto che assicurare il diritto al lavoro fosse un sufficiente mezzo « per procurarsi il pane ». Ma oggi, periodo nel quale la disoccupazione è strutturale e il binomio lavoro — sussistenza sembra essersi spezzato anche in Italia, tutelare tale diritto tramite il solo diritto al lavoro non sembra più sufficiente: infatti, « la dignità nell'accesso al cibo non andrebbe considerata come un diritto fondamentale tra gli altri, né una supernorma, ma come vicenda giuridica che integra altri principi fondamentali già consolidati facendo corpo con essi e imponendone una reinterpretazione in logica di indivisibilità »²⁴.

Dai lavori della Costituente, infatti, emerge che il diritto al lavoro sia stato concepito come lo strumento principale per rendere effettivo l'accesso al cibo. Bottiglieri, poi, traendo spunto da uno studio della FAO, sostiene che « la Costituzione italiana protegge indirettamente il diritto al cibo mediante l'adesione dell'Italia ai Trattati internazionali che lo garantiscono. L'art. 117, primo comma, della Costituzione, infatti, riconosce la primazia delle fonti internazionali sulla legislazione nazionale, costituendo così un parametro speciale di costituzionalità delle leggi e il potenziale 'punto d'accesso' nel nostro ordinamento delle disposizioni contenute dai Trattati internazionali diversi da quelli posti a fondamento dell'Unione europea. Trattati tra cui vi sono anche quelli che, come la Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, tutelano il diritto al cibo »²⁵.

Tale tesi non appare completamente condivisibile perché l'adeguamento del diritto interno italiano a certi trattati appare problema complesso e in qualche modo irrisolto,

²⁴ Traduzione italiana di M. BOTTIGLIERI da *The protection of the Rights to adequate food in the Italian Constitution*, in Forum di Quaderni Costituzionali — Rassegna n. 11/2013, su www.forumcostituzionale.it.

²⁵ Così ancora M. BOTTIGLIERI, *op. cit.*, p. 2, ove riporta le affermazioni di L. Kasilo M. Vindas, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, FAO, Roma, 2011, in www.fao.org.

anche se la modifica costituzionale del 2003, ed in particolare dell'art. 117, può essere vista come un più rilevante strumento per impegnare lo Stato al rispetto dei trattati cui aderisce. È stato infatti affermato che « nel nostro sistema costituzionale la competenza a ratificare i trattati internazionali costituisce attribuzione del Presidente della Repubblica. Trattasi di atto c.d. formalmente presidenziale ma sostanzialmente governativo, con la conseguenza che spettano all'esecutivo le decisioni in ordine alla negoziazione, conclusione e alla ratifica dei trattati. Voler svincolare la prevalenza segnata dal nuovo primo comma dell'art. 117 dalla volontà parlamentare, significherebbe ammettere che il potere esecutivo possa, nell'esercizio del c.d. "potere estero", vincolare lo svolgimento della potestà legislativa. Ciò che rappresenterebbe un paradosso nel nostro sistema, che nel disegnare il circuito corpo elettorale — potere legislativo — governo, ha costruito il potere esecutivo come emanazione della (maggioranza della) Assemblea parlamentare ». L'aspetto critico del problema resta, ciò malgrado, in relazione alla prassi che si segue.

Appare, tuttavia, più sicuro cercare la soluzione al problema del rispetto degli impegni internazionali in materia di cibo considerando la situazione legislativa del nostro Paese che, come molti stati occidentali, sia pure in forme differenziate, ha presenti nel suo ordinamento meccanismi di *welfare* che potrebbero servire a considerare soddisfatte le obbligazioni assunte dallo Stato come l'adesione agli impegni di assicurare il cibo ai propri cittadini. A ben vedere, dalla nostra Costituzione si possono trarre, anche senza che sia necessario rifarsi ai Patti o alla Dichiarazioni concernenti il diritto al cibo, norme che portano a concludere che, malgrado non esista una espressa norma che stabilisca questo diritto, l'ordinamento complessivamente valutato contiene un obbligo generale dello Stato ad assicurare un certo grado di benessere ai suoi cittadini.

L'art. 2 stabilisce, infatti, che la « Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale », disposizione che appare possa essere indubbiamente un solido fondamento anche dell'equa distribuzione degli alimenti.

Inoltre, un esplicito riferimento alla prole e agli obblighi genitoriali consente di considerare anche l'art. 30 come base di un diritto dei figli ad essere alimentati. Tale obbligo è a carico dei genitori, ma lo Stato deve garantire, con la sua azione anche di controllo, che le condizioni di vita dei figli, specie se minori, siano conformi alle loro necessità. L'art. 36, inoltre, stabilisce, al primo comma, che « Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa ». La norma esplicitamente stabilisce che il lavoratore — non tutti i cittadini, pertanto — deve essere posto nelle condizioni economiche di mantenere i suoi famigliari; ma essa è completata dall'art. 38, primo comma, dove si prevede che « Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale ». La somma di questi diritti sembra, con evidenza, consentire di affermare che la nostra Carta impone di assicurare ai cittadini di godere del diritto al cibo.

Inoltre, l'evoluzione della legislazione sull'argomento è stata rappresentata prima

dal Reddito di inclusione sociale (Rei)²⁶ poi dal reddito di cittadinanza²⁷. Il primo strumento, che è entrato a regime dal gennaio 2018, è composto di due parti: un assegno mensile, che è costituito da un importo variabile in relazione alle dimensioni del nucleo familiare e ad altri componenti, e un progetto personalizzato di reinserimento sociale e lavorativo.

Il secondo tenta di unire il sostegno ai bisognosi con la promozione del loro inserimento nel mondo del lavoro. Infatti l'art. 1 recita: « È istituito, a decorrere dal mese di aprile 2019, il Reddito di cittadinanza, di seguito denominato "Rdc", quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro. Il Rdc costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili. 2. Per i nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni, adeguata agli incrementi della speranza di vita di cui all'articolo 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, il Rdc assume la denominazione di Pensione di cittadinanza quale misura di contrasto alla povertà delle persone anziane. I requisiti per l'accesso e le regole di definizione del beneficio economico, nonché le procedure per la gestione dello stesso, sono le medesime del Rdc, salvo dove diversamente specificato. In caso di nuclei già beneficiari del Rdc, la Pensione di cittadinanza decorre dal mese successivo a quello del compimento del sessantasettesimo anno di età del componente del nucleo più giovane, come adeguato ai sensi del primo periodo ».

Le misure sopra descritte, che non interessa trattare a fondo in questa sede, costituiscono, per quanto riguarda l'Italia, uno sforzo considerevole volto ad assicurare ai cittadini — e ad altri individui legittimamente presenti sul territorio — un modo per soddisfare i bisogni essenziali, cibo compreso.

²⁶ Il Rei è stato introdotto dal d. lg. n. 147 del 15 settembre 2017. Il 22 novembre 2017 la circ. Inps n. 172 ha definito nei dettagli i meccanismi di funzionamento del REI. Il REI sostituisce il Sostegno alla inclusione attiva e l'assegno di disoccupazione.

²⁷ Introdotto con il decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, modificato con la legge di conversione 28 marzo 2019, n. 26, recante: "Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensione".