

Cibo, diritti fondamentali e identità nazionale: verso un nuovo valore costituzionale?¹

Food, fundamental rights and national identity: towards a new constitutional value?

MARIA GALBUSERA²

Sommario

Le richieste di riconoscimento del diritto al cibo si stanno spostando dal campo del diritto internazionale a quello nazionale. Il diritto al cibo sta così entrando a far parte del linguaggio costituzionale di molti Stati, tra cui l'Italia. In questo saggio ci si propone di analizzare la dimensione costituzionale del diritto al cibo in Italia anche di fronte a una recente proposta di riforma costituzionale.

Parole chiave: Diritto al cibo; Identità nazionale; Riforme costituzionali; Nuovi diritti; Sovranità alimentare

Abstract

The demand for the recognition of the right to food is shifting from the international to the national legal sphere. Consequently, the right to food is becoming enshrined in the constitutional language of numerous states, including Italy. This essay aims to analyse the constitutional dimension of the right to food in Italy, taking into account a recent proposal for constitutional reform.

Keywords: Right to food; National identity; Constitutional reforms; New rights; Food sovereignty

1 Il presente articolo è frutto di una ricerca condotta nell'ambito del Progetto finanziato dall'Unione Europea – NextGenerationEU - Piano Nazionale Resilienza e Resilienza (PNRR) – Missione 4 Componente 2 Investimento 1.3 – Avviso N. 341 del 15 marzo 2022 del Ministero dell'Università e della Ricerca. Codice progetto PE00000003, Decreto Direttoriale MUR n. 1550 dell'11 ottobre 2022 di concessione del finanziamento, CUP D93C22000890001. Titolo progetto "ON Foods - Research and innovation network on food and nutrition Sustainability, Safety and Security – Working ON Foods".

2 Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli studi di Milano Bicocca. m.galbusera@campus.unimib.it

1. Introduzione

La centralità del tema alimentare all'interno del dibattito politico-costituzionale italiano ha acquisito rinnovato rilievo per via dalla recente istituzione del Ministero della sovranità alimentare, dell'agricoltura e delle foreste. Sotto la spinta delle politiche del neonato Ministero è stata recentemente promossa una proposta di riforma costituzionale con il fine di iscrivere nella Costituzione la garanzia di una sana alimentazione, affiancandola al principio di sovranità alimentare e alla tutela dei prodotti simbolo dell'identità nazionale. Una possibile riforma che, dando centralità al tema, rappresenta un'occasione per uno studio più approfondito sul diritto al cibo, sull'opportunità di una sua esplicita menzione nella Costituzione e sul suo rapporto con il nostro ordinamento in relazione al momento politico-sociale che stiamo vivendo.

2. Cibo: quale diritto?

Non è semplice dare una definizione univoca di diritto al cibo. La moltitudine di fonti che se ne occupano a diversi livelli e con diverse sfaccettature rende complicato circoscriverne il significato. Per una migliore ricognizione sembra necessario operare una, seppur breve, ricostruzione storica. Il diritto al cibo trova i suoi primi riconoscimenti e, forse, la sua prima ragion d'essere, nel diritto internazionale: è in quel contesto che è nata, si è sviluppata e modificata la nozione di *right to food*.

La prima tappa di questa ricostruzione è la dichiarazione dei diritti dell'uomo ONU del 1948. L'articolo 25 della dichiarazione individua il cibo come una delle componenti del diritto a un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere dell'individuo e della sua famiglia. Con questo riconoscimento l'alimentazione viene iscritta per la prima volta nel novero dei diritti fondamentali anche se non viene dato un autonomo spazio al *right to food*.

Se la dichiarazione del 1948 non contiene un riconoscimento esplicito a un "diritto al cibo" con il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 non solo viene affermato esplicitamente il diritto alla libertà dalla fame ma vengono anche riconosciuti obblighi in capo agli Stati per garantirlo (Art 11 ICESCR). Il Patto e il *General Comment* che ne è seguito³ sono diventati un punto di riferimento per i successivi trattati e le successive carte, soprattutto in ambito FAO, che si sono occupate delle diverse garanzie e tutele relative al diritto al cibo.

3 E/C.12/1999/5 (*General Comments*).

L'ultimo grande punto di approdo è stata l'Agenda 2030 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile⁴ che, svolgendo un ruolo unificante, ha posto l'obiettivo fame zero come un traguardo da realizzare, sinergicamente insieme ad altri, per uno sviluppo sostenibile.

Il concetto di *right to food* si è costruito sulla stratificazione di questi interventi a livello internazionale e, nel tempo, ha acquisito, seppur lentamente, una certa rilevanza (Ricci 2012; Lupone et al. 2013). Dal 1948 a oggi i contenuti del diritto al cibo si sono ampliati: da una concezione di *right to food* nata nell'ambito della c.d. lotta alla fame nel mondo "dall'alto verso il basso" si è passati a una più orizzontale e multidimensionale che riconosce un ruolo e degli obblighi in capo ai singoli Stati (Rodotà 2013; 2014).

La definizione, fra le tante emerse negli ultimi trent'anni, che più di tutte sembra essere capace di comprendere e sintetizzare le diverse tappe e i diversi contenuti di questo diritto è quella formulata dal primo relatore delle Nazioni Unite sul diritto al cibo Jean Ziegler⁵ che considera il *right to food*:

the right to have regular, permanent and free access, either directly or by means of financial purchases, to quantitatively and qualitatively adequate and sufficient food corresponding to the cultural traditions of the people to which the consumer belongs, and which ensures a physical and mental individual and collective, fulfilling and dignified life free of fear (Ziegler 2001).

Con questa definizione si esce dal campo della sola sussistenza per entrare in quello della adeguatezza, delle scelte e delle libertà degli individui nei confronti del cibo. Diritto al cibo diventa, così, diritto al cibo adeguato.

Questa formulazione non rimane priva di criticità: è ricca di molti – forse troppi – contenuti, è complessa e trasversale e può apparire poco chiara. Il rischio che il diritto al cibo si estenda verso un'infinità di contenuti e di bisogni da proteggere e, quindi, verso l'indefinitezza, è plausibile.

Nonostante i rischi di indeterminatezza il diritto al cibo sembra significare, a una prima analisi, accesso a cibo di qualità culturalmente e religiosamente adeguato, sana alimentazione e sostenibilità della produzione. Tanti contenuti differenti che rivelano come il diritto al cibo sia un concetto magmatico e forse sfuggevole (Fasciglione 2014; Gusmai 2015).

Anche per via della fumosità delle carte internazionali alcuni Stati hanno introdotto all'interno delle loro Costituzioni nazionali un riconoscimento esplicito del diritto al cibo.

Sono state soprattutto le nuove Costituzioni sudamericane, come quella boliviana e ecuadoregna, a dare nuovo protagonismo costituzionale all'ali-

4 Adottata con risoluzione dall'Assemblea Generale ONU il 25 settembre 2015 A/RES/70/1.

5 Nominato il 4 settembre 2000 UN Doc. E/CN.4/RES/2000/10, 17 aprile 2000.

mentazione grazie all'esplicita menzione del diritto al cibo nel loro testo⁶. Il riconoscimento esplicito del *right to food* ha avuto, in questi casi, funzione promozionale e di pressione politica ma sul piano tecnico giuridico è risultato incapace di dare garanzie concrete e non illusorie. Le costituzioni andine, spesso prese a modello nei discorsi intorno al diritto al cibo, si rivelano contraddittorie e facilmente deformabili, fragili oltre che lunghissime (Vitale 2013), incapaci di garantire i principi troppo ampi e fumosi che incorporano.

Quello che emerge dal nuovo costituzionalismo andino è comunque una presa di coscienza sociale riguardo al cibo come diritto assente nel contesto europeo (Ciervo 2017). In Europa, salvo alcuni casi rari come quello della Costituzione moldava⁷, i riconoscimenti costituzionali espliciti relativi all'alimentazione non solo scarseggiano ma sono spesso legati alla sola ripartizione di competenze⁸.

Due costituzioni europee, modificate recentemente, hanno però introdotto alcuni principi alimentari che meritano di essere approfonditi. Le riforme in questione sembrano rientrare in una narrazione protezionista di tutela e cristallizzazione della propria idea di nazione tramite la tutela della produzione alimentare nazionale.

La legge fondamentale ungherese, entrata in vigore nel 2012, all'art. XX secondo comma compie una particolare operazione: afferma che l'Ungheria debba promuovere il diritto alla salute anche attraverso un'agricoltura senza organismi geneticamente modificati e assicurando l'accesso ad alimenti sani⁹.

Ciò che colpisce è l'accostamento tra diritto alla salute e divieto di agricoltura con OGM, divieto introdotto all'apice di un'infervorata battaglia nazionale contro la produzione di OGM. Proprio questa introduzione appare di evidente matrice euroscettica e protezionista: la disposizione non solo

6 Così l'articolo 16 della Costituzione Boliviana: "*Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación. II. El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población*". L'articolo 13 di quella Equadoregna invece: "*Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales. El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria*".

7 Art 37.1/2 della Costituzione della Repubblica Moldava.

8 Così, ad esempio, l'articolo 74 della *Grundgesetz* o l'articolo 117 della Costituzione italiana che definiscono l'alimentazione una materia di competenza concorrente (Tra Stato e Regioni per l'Italia e tra Federazione e *Länder* per la Germania).

9 Articolo XX della Nuova Costituzione Ungherese come tradotto da <https://www.constituteproject.org/>: "(1) *Everyone shall have the right to physical and mental health. (2) Hungary shall promote the effective application of the right referred to in Paragraph (1) by an agriculture free of genetically modified organisms, by ensuring access to healthy food and drinking water, by organising safety at work and healthcare provision, by supporting sports and regular physical exercise, as well as by ensuring the protection of the environment*".

nasceva in aperta opposizione, quanto meno ideale, con quella che era la normativa europea di allora in materia OGM (Stegher 2023), ma sembrava essere spinta dalla volontà di proteggersi e proteggere l'agricoltura nazionale dalle influenze del mercato estero.

Sotto simili spinte protezioniste, oltre che in parte ambientaliste, nel mese di febbraio 2014 in Svizzera venne depositata l'iniziativa popolare federale "Per derrate alimentari sane, prodotte nel rispetto dell'ambiente e in modo equo". L'iniziativa è stata promossa dalle principali associazioni di agricoltori svizzeri – in particolare dalla UCS – con l'obiettivo di rafforzare l'approvvigionamento alimentare con derrate di produzione indigena e sostenibile¹⁰.

Questa iniziativa fu da subito criticata per l'eccessiva chiusura verso i mercati esteri che prospettava. In particolare, il Consiglio federale la giudicò in modo negativo: ritenne l'iniziativa poco equilibrata, in quanto esclusivamente orientata alla tutela della produzione interna senza, però, considerare i mercati agricoli internazionali (Consiglio federale 2015). L'iniziativa tentava di stabilire costituzionalmente un'equazione che non può essere, sempre e in ogni caso, corrispondente al vero: "sicurezza alimentare = cibo locale". Anche a seguito delle critiche rivolte al progetto, venne presentato un contro-progetto più equilibrato poi sottoposto al voto popolare. Con il 78,7% dei voti favorevoli nel 2017 venne approvata l'introduzione dell'articolo 104a) nella Costituzione federale. Articolo che non prevede l'exasperato incoraggiamento della produzione autoctona della proposta originaria ma un riconoscimento esplicito del principio della sicurezza alimentare e del suo legame con lo sviluppo ecologicamente sostenibile¹¹ (Vallier, 2021).

Le spinte protezioniste dal 2014 in poi non si sono fermate e nel 2018 i cittadini svizzeri sono stati chiamati a votare un'altra iniziativa popolare promossa dal sindacato contadino Uniterre. L'iniziativa era volta a iscrivere nella Costituzione il principio di sovranità alimentare – con lo scopo di promuovere l'agricoltura indigena – e il divieto di produzione di OGM¹². Gli interessi, anche economici, dei contadini svizzeri e le volontà politiche, da una parte ambientaliste e dall'altra protezioniste, spingevano ancora una volta per il riconoscimento dell'equazione "sicurezza alimentare = cibo loca-

10 Il testo dell'iniziativa è consultabile al sito: <https://www.bk.admin.ch/ch/i/pore/vi/vis452t.html>.

11 Articolo 104(a) della Costituzione federale svizzera: "Al fine di garantire l'approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari la Confederazione crea presupposti per: a) preservare le basi della produzione agricola, in particolare le terre coltivate; b) una produzione di derrate alimentari adeguata alle condizioni locali ed efficiente sotto il profilo dello sfruttamento delle risorse; c) un'agricoltura e una filiera alimentare orientate verso il mercato; d) relazioni commerciali transfrontaliere che concorrano allo sviluppo ecologicamente sostenibile dell'agricoltura e della filiera alimentare; e) un impiego di derrate alimentari rispettoso delle risorse."

12 Il testo dell'iniziativa è consultabile al sito: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2018/586/it>.

le”. Anche sotto l’influenza del Consiglio Federale Svizzero – che paventava la possibilità che la riforma avrebbe creato problemi con i partner commerciali internazionali – il 68% dei votanti si dichiarò contrario alla modifica costituzionale.

Le Costituzioni ungherese e svizzera, pur nella diversità dei sistemi politici-istituzionali, sembrano esemplificare il momento costituzionale che si sta vivendo in Europa relativo all’alimentazione. Le rivendicazioni in tema di diritto al cibo, di agricoltura sostenibile e di sovranità alimentare – intesa nel suo significato originario¹³ – si stanno mischiando a interessi economici e a spinte protezioniste.

3. Costituzione italiana e diritto al cibo: il nucleo essenziale

Il diritto al cibo è un concetto distante dal tradizionale lessico giuridico italiano, nonostante ciò, non sono mancate proposte di un suo riconoscimento esplicito all’interno della Costituzione italiana¹⁴.

Non ritengo però che un riconoscimento esplicito sia necessario. Infatti, il diritto al cibo fa già parte del sistema di garanzie costituzionali italiano grazie al rinvio ai “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali” operato dal primo comma dell’art 117 Cost. Oltre a questo rinvio, è possibile scorgere all’interno dello spirito e del testo della Costituzione molti rimandi ai diversi contenuti del diritto al cibo. In una Costituzione che fa dell’eguaglianza, della dignità e dello spirito solidaristico suoi pilastri fondamentali non può dirsi che non sia riconosciuto il diritto al cibo per il solo fatto di non farne espressa menzione (Venanzoni 2020).

Il cibo è idoneo a intercettare una pluralità di bisogni e di interessi, riconducibili a diversi diritti fondamentali: il diritto al lavoro, all’assistenza sociale, alla salute, alla vita, alla libertà religiosa e di coscienza oltre che alla tutela della dignità umana e dell’ambiente. È a questi diritti che il *right to food* si appoggia per poi trarne uno specifico contenuto (Vimercati 2017).

Forse, proprio la multidimensionalità del bene cibo e la sua strumentalità rispetto ai più classici diritti fondamentali hanno influito sul fatto che la Corte costituzionale non si sia mai espressa nel senso di un riconosci-

13 Per una definizione di sovranità alimentare si rimanda al paragrafo 5.

14 Sono stati spesso i ministri dell’agricoltura a sostenere l’introduzione del diritto al cibo nella Costituzione italiana. Si ricorda in particolare il ministro Martina che, nel 2015 sotto la spinta di EXPO “Nutrire il pianeta, energia per la vita”, dichiarò in più occasioni il favore verso una modifica costituzionale di questo tipo. Alle dichiarazioni di Martina fece seguito una proposta di riforma costituzionale a firma di alcuni parlamentari del PD (C. 3133 XVII legislatura). Più tardi la ministra Bellanova fece simili dichiarazioni con una lettera pubblicata su *Avvenire* il 5 aprile 2020 dal titolo: “Scriviamo in Costituzione anche il “diritto al cibo”. Oggi, come si vedrà in seguito, il ministro Lollobrigida sostiene pubblicamente una proposta di riforma costituzionale per il riconoscimento del diritto a una sana alimentazione.

mento del cibo come oggetto di un autonomo diritto (Vimercati 2017). La Consulta, con la sua più nota sentenza in tema di diritto ad alimentarsi, ha ricondotto tra i diritti sociali il

diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno in particolare alimentare... la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli (Corte Cost. sent 10/2010).

La Corte non ha affermato un autonomo diritto fondamentale al cibo ma ha, forse più correttamente, individuato il contenuto minimo essenziale e incompressibile del diritto all'assistenza sociale. Un contenuto minimo consistente nella risposta al bisogno estremo, anzitutto di tipo alimentare, che, se non soddisfatto, potrebbe compromettere la vita e la dignità della persona (Pizzolato 2010; Vivaldi Gualdani 2014).

L'importante riconoscimento del diritto all'assistenza sociale in chiave alimentare non conclude la lettura della Costituzione attraverso la lente del cibo. Il mezzo principale previsto dal nostro sistema costituzionale per accedere al cibo, infatti, non è l'assistenza sociale ma è il lavoro. La centralità che è stata data al lavoro nell'impianto costituzionale si manifesta anche e soprattutto nella sua attitudine a soddisfare le esigenze fondamentali – come quelle di tipo alimentare – degli individui¹⁵. I Costituenti hanno identificato il diritto al lavoro come rimedio preventivo e generale alla questione della povertà (Vivaldi 2015) e hanno costruito intorno al lavoro una serie di tutele per garantire al lavoratore una vita dignitosa (artt. 35 ss. Cost).

Il diritto al lavoro e le garanzie a esso collegate sono stati designati come le vie maestre, o comunque preferenziali, per rendere effettivo l'accesso al cibo (Bottiglieri 2016). Queste garanzie e il diritto all'assistenza sociale devono essere intese come “due aspetti di un unico diritto: il diritto alla vita e quindi delle garanzie che lo Stato deve assumersi affinché di tale diritto ogni cittadino possa pienamente godere” (Fanfani 1946).

4. Costituzione italiana e diritto al cibo: libertà e autodeterminazione

Diritto al cibo non significa solo libertà dalla fame, alle garanzie sopra menzionate si affiancano quelle relative all'autodeterminazione alimentare. Diritto al cibo significa anche “diritto al proprio cibo” (D'Orazio 2020): un diritto alle scelte alimentari che sono scelte di libertà e scelte di soddisfaci-

¹⁵ Non a caso uno dei più celebri slogan che accompagnò le elezioni dell'Assemblea costituente recitava: “La costituente darà pane e lavoro”.

mento del proprio modo d'essere e di vivere¹⁶ (Fuccillo 2015). Il diritto al cibo è un dritto di autodeterminazione che rifiuta l'imposizione, paternalistica e autoritaria, di stili alimentari da parte dello Stato. Lo stesso interesse della collettività per la salvaguardia del diritto alla salute non dovrebbe tradursi in un'ingerenza sulla sfera di autodeterminazione della persona per imporre stili alimentari più salutari e diversi da quelli liberamente adottati¹⁷ (D'Orazio 2020).

Particolare tutela è prevista nel nostro ordinamento nei confronti dei regimi alimentari legati a concezioni religiose od etico-morali. In questi casi il regime alimentare della persona beneficia di una protezione costituzionale particolare derivata dal diritto ad autodeterminarsi nella sfera religiosa e della coscienza in condizioni di pari dignità sociale (D'Orazio 2020).

Tutelare la libertà di culto e di coscienza¹⁸ implica il dovere dello Stato di rispettare e proteggere le abitudini alimentari a esse collegate. Si parla in questi casi di libertà religiosa alimentare (Fuccillo et al. 2016) che potremmo dire, per estensione, sia anche libertà etico-morale. Tale libertà si realizza in una garanzia negativa statale: quella di non dover essere costretti a far uso di alimenti che non siano indicati o che siano proibiti dalla propria religione (Fabbri 2022).

Se nella maggior parte dei casi il diritto a un cibo religiosamente adeguato può essere garantito in forma negativa, quando l'individuo è impossibilitato a soddisfare autonomamente i propri bisogni alimentari-religiosi, come nel caso di degenza in strutture pubbliche obbligatorie, è necessario un intervento diretto dello Stato (Bolgiani 2009).

In questo quadro di garanzia vengono individuate alcune aree di intervento come scuole, ospedali, carceri¹⁹ o caserme; luoghi in cui deve esse-

16 Libertà che integra non solo la scelta di cosa mangiare ma anche, ad esempio, il diritto a cuocere personalmente i propri alimenti. Con la sentenza 186/2018 la Consulta ha giudicato incostituzionale il divieto assoluto per i detenuti in regime differenziato di cuocere cibi evidenziando il valore del gesto del cucinare, un gesto che è tanto più prezioso in quanto costituente uno degli ultimi residui in cui può espandersi la libertà individuale del detenuto.

17 La garanzia, prevista specialmente dagli articoli 13 e 32 della Costituzione, si spinge fino a consentire all'interessato di rifiutare qualunque nutrimento. Così, il Codice di Deontologia Medica alla voce «Rifiuto consapevole di nutrirsi» (art. 51) prevede: «quando una persona rifiuta volontariamente di nutrirsi, il medico ha il dovere di informarla sulle gravi conseguenze che un digiuno protratto può comportare sulle sue condizioni di salute. Se la persona è consapevole delle possibili conseguenze della propria decisione, il medico non deve assumere iniziative costrittive né collaborare a manovre coattive di nutrizione artificiale nei confronti della medesima, pur continuando ad assisterla».

18 Per libertà di coscienza qui si intende, con una approssimazione, la possibilità di restare coerente con i contenuti liberamente formati della propria sfera della coscienza. (Di Cosimo 2000, 67).

19 Nel caso specifico del soggetto detenuto l'art. 20 Ordine penitenziario (l. 354/1975), prevede che: «...Ai detenuti che ne fanno richiesta è garantita, ove possibile, un'alimentazione rispettosa del loro credo religioso». Sul diritto dei detenuti a poter accedere a

re garantito il consumo di cibi conformi alle regole alimentari religiose di appartenenza tramite un'organizzazione apposita delle strutture pubbliche (Chizzoniti 2010). Sono questi i casi in cui sembra più facile garantire la giustiziabilità del *right to food*. Il diritto al cibo inteso, al contrario, come accesso al cibo da parte di chi versa in situazioni di povertà sconta dei problemi di giustiziabilità ed efficacia. La copiosa giurisprudenza in tema di cibo, religione e strutture obbligatorie o intermedie ci dimostra come, sotto questo profilo, il diritto al cibo sia più facilmente giustiziabile²⁰.

Fino a dove si estende questa garanzia?

Il veganesimo, ad esempio, sembra poter essere tutelato dal sistema di garanzie costituzionali italiano così come dall'articolo 9 CEDU (Libertà di coscienza e religiosa). Non tutte le preferenze o diversità alimentari, però, ricadono sotto questo spettro di tutele. Per il Comitato nazionale di bioetica: “una immotivata avversione a un determinato cibo non è una ragione sufficiente per richiedere un “menù” differenziato alla mensa di un’istituzione pubblica” mentre ha un più significativo presupposto la richiesta fatta sulla base di “prescrizioni alimentari fondate su concezioni religiose o filosofiche in cui si manifesta l’adesione personale e profonda a una visione della vita e del mondo” (Comitato nazionale di bioetica 2006). Il parere del Comitato di bioetica sembra riprendere, nel contenuto, il criterio interpretativo elaborato dalla Corte europea dei diritti dell’uomo nella sentenza *Campbell e Cosans c. Regno Unito* del 25 febbraio 1982. In questa sentenza la Corte afferma che la tutela prevista all’articolo 9 CEDU riguarda “*views that attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance*”.

Pur essendo costituzionalmente protetta la tutela di simili regole alimentari non è illimitata e incondizionata. Essa deve modularsi attraverso operazioni di bilanciamento: il diritto al cibo nelle sue innumerevoli sfaccettature è possibile si scontri con altrettanti interessi o diritti da ponderare sia all’interno delle relazioni tra privati sia nel rapporto tra l’individuo e lo Stato (D’Orazio 2020). Non rari sono stati i casi in cui è sorto un conflitto tra chi pretendeva di esercitare il diritto di autodeterminazione alimentare e quanti, invece, si opponevano per questioni organizzative, finanziarie e di buon andamento della Pubblica amministrazione o per la tutela della salute dei soggetti interessati (Musio 2021). Data la diversa natura degli interessi

un vitto rispettoso del proprio credo si è pronunciata anche la Corte EDU che ha esplicitato come costituisca violazione dell’art. 9 CEDU negare ai detenuti di cibarsi secondo le proprie regole alimentari religiose. Alcuni casi esemplificativi: *Jakóbski c. Polonia* del 7/12/2010; *Erllich e Kastro c. Romania* del 20/6/20; *Neagu c. Romania* 10/11/2020.

20 Giurisprudenza sviluppatasi soprattutto di fronte alla Corte europea dei diritti dell’uomo (es. *Jakóbski c. Polonia*, ricorso n. 18429/06; *Lucia Dahlab c. Svizzera*, ricorso n. 42393/98; *Dogru c. Francia*, ricorso n. 27058/05) ma anche a livello nazionale (es. *Cass Pen Sez. I n. 41474/2013*; *TAR. Bolzano*, 107/2017, *Tar di Bolzano n.35*, 2018; *Tribunale di Bologna* 2359/2020).

coinvolti e dei casi sottoposti l'operazione di bilanciamento, complessa ma necessaria, dà spesso esiti non uniformi (D'Orazio 2020).

4.1. Cultura, autodeterminazione alimentare e identità nazionale

Alla libertà di scegliere il proprio cibo corrisponde anche un diritto culturale all'alimentazione, un diritto che si integra perfettamente con il compito della Repubblica di promozione della cultura e tutela del paesaggio, del patrimonio storico e artistico e dell'ambiente (art 9 Cost). Diritto al cibo significa, infatti, anche libertà di alimentarsi secondo le proprie convinzioni e inclinazioni culturali. A questa libertà sembra affiancarsi il compito della Repubblica di tutelare e favorire le espressioni culturali culinarie e agricole, dei singoli e delle formazioni sociali (Troisi 2016).

Questo ruolo della Repubblica apre alle tipiche problematiche delle politiche culturali: come selezionare quali culture promuovere o difendere in coerenza con il principio di eguaglianza? Come garantire la promozione della cultura senza veicolare unicamente indirizzi culturali maggioritari?

L'azione statale non deve, né può, consentire indirizzi culturali "di Stato" ma, al tempo stesso, è chiamata a farsi carico della tutela di correnti culturali minoritarie o non adeguatamente sostenute dalle dinamiche di mercato (Repetto 2021). Compito non facile da realizzare: si oscilla tra il rischio di perdere le diversità culturali, in questo caso alimentari, e la "discriminazione" di alcune espressioni culturali rispetto ad altre. Il punto di equilibrio deve essere trovato partendo da un elemento fondamentale: l'intervento pubblico sulla cultura serve a renderla libera e, perciò, deve fornire le condizioni e i presupposti per il suo libero sviluppo (Ainis 1991). L'azione di promozione e valorizzazione della cultura non deve veicolare unicamente messaggi maggioritari, non deve incentivare solo le iniziative più affini a chi esercita il potere, non deve essere un pretesto per imporre una cultura che obbedisce alle direttive dello Stato (Repetto 2021).

La Repubblica deve essere garante attivo del pluralismo culturale (Repetto 2021) e, quindi, della diversità alimentare. Il diritto al cibo si configura, sotto questo aspetto, come un dovere teso a garantire e promuovere forme di integrazione delle differenti culture del cibo che coesistono sul territorio (Troisi 2016).

I significati culturali del cibo lo rendono elemento capace di distinguerci dagli "altri" e al contempo di identificarci in un "noi" da proteggere da influenze esterne. In Europa, e in particolare in Italia, la valorizzazione culturale del cibo è stata, negli ultimi anni, utilizzata per presidiare i confini delle identità nazionali messe in discussione nelle società multiculturali (Monceri 2021).

Nel passato il cibo e le pratiche alimentari sono state fondamentali nei processi di costruzione dell'idea di nazione, come simbolo di appartenenza a essa (Porciani 2023). Nel presente il cibo sta giocando un ruolo rilevante in quanto “tradizione condivisa” utilizzata come un serbatoio di memoria, reciprocità e appartenenza (Sassatelli 2001).

In Italia dagli slogan “Sì alla polenta, No al cous cous” fino ad arrivare alle rivendicazioni più recenti in tema di novel food, il cibo ha assunto una sempre maggiore connotazione identitaria fino a sfociare, in alcuni casi, in risvolti razzisti. Il “nostro cibo” che gli altri vogliono toglierci o modificare, il “nostro cibo” da proteggere. La cucina italiana è stata eretta a baluardo imm modificabile di saperi e bontà da allontanare dalle influenze esterne, un'operazione che non sembra considerare la storia culinaria nazionale fatta di intrecci impuri derivanti da migrazioni e scambi. Una cucina nazionale che, se intesa come un lungo ricettario di regole rigide e impenetrabili, non sembra neanche esistere: è per lo più un mito, un simbolo “inventato” per unire popoli ed etnie²¹. Vengono richiamate continuamente le “nostre tradizioni culinarie”, tradizioni costruite selezionando accuratamente alcuni elementi del passato e prescindendo dalla veridicità. Non serve, infatti, che siano vere ma che costruiscano una struttura che giustifichi la “nostra identità” (Monceri 2021).

Da anni le politiche europee di produzione, distribuzione, denominazione ed etichettatura del cibo proteggono l'alimento anche in quanto marcatore di identità per comunità divise geograficamente, politicamente o socialmente. Sono soprattutto le normative europee relative alla certificazione geografica dei cibi a valorizzare l'importanza culturale e identitaria degli alimenti grazie a un'etichettatura che valorizza la geografia della produzione (DeSoucey 2010). L'identità delle produzioni locali, individuata nella loro origine, diventa la prova ultima di un processo di certificazione dell'autenticità, della qualità e della genuinità dei prodotti, qualsiasi cosa queste accezioni vogliano significare. Tuttavia, ciò non sembra avvenire in una logica di condivisione e mutuo riconoscimento, bensì di contrapposizione e di affermazione egoistica (Fino e Cecconi 2021). Le giuste e necessarie iniziative per la tutela dalle contraffazioni dei prodotti alimentari e di sostegno a prodotti locali contro l'annullamento delle differenze alimentari sono, così, spesso scivolte in questioni di orgoglio e protezionismo (Petrillo 2020).

21 Sul falso mito della cucina italiana come modello unitario e codificato di regole precise: Montanari, M., (2010), *L'identità italiana in cucina*, Bari, Editori Laterza.

5. Cibo, un altro diritto?

Dalla spinta delle politiche e della direzione del Ministero della sovranità alimentare in Italia è stata recentemente proposta una modifica costituzionale al fine di aggiungere all'articolo 32 Cost questo comma: "La Repubblica garantisce la sana alimentazione del cittadino. A tal fine persegue il principio della Sovranità alimentare e tutela i prodotti simbolo dell'identità nazionale" (Proposta di legge costituzionale C. 1881 XIX legislatura).

Ci si deve interrogare sulla necessità di questo intervento di revisione costituzionale.

Sembra essere tendenza degli ultimi anni la volontà di inserire nelle carte costituzionali nuove disposizioni, disposizioni che nulla aggiungono allo spettro di tutele costituzionali se non un simbolico riconoscimento esplicito di quanto era già deducibile dal testo precedente²². Dare alle cose il proprio nome è sicuramente utile ma non ogni cosa a cui viene dato un nome necessita di essere introdotta in Costituzione. Il continuo riconoscimento di nuovi diritti, soprattutto in ambito internazionale, rischia di comportarne un'esplosione nel numero e nella portata compromettendone e offuscandone l'immagine. Ci si trova così di fronte a lunghi cataloghi di diritti dai contenuti sempre più illimitati, incerti, se non arbitrari, con l'evidente rischio di una "degenerazione utopistica" soprattutto di fronte alla crisi dei diritti sociali già in atto²³ (Cartabia 2011).

Sovraccaricare le Costituzioni di diritti già riconosciuti, seppur non esplicitamente, senza che ciò comporti una maggior garanzia della loro tutela, rischia di far diventare le Costituzioni un lungo, complesso e distante dalla realtà elenco di diritti inesigibili. Le logiche quantitative in tema di diritti non sempre, infatti, risultano vincenti nell'ottica di una maggiore e più equa protezione (Cartabia 2011).

Se il ruolo della Repubblica di promozione di una sana alimentazione era già desumibile dal testo costituzionale, principalmente dall'articolo 32 Cost., la novità che sembra voler introdurre il ministro sta nella creazione

22 Ciò è accaduto, ad esempio, con la recente introduzione del riconoscimento del valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dello sport all'articolo 33 Cost. Più complessa, invece, l'analisi dell'introduzione all'articolo 9 della Costituzione della tutela dell'ambiente. Per una analisi sui rischi e gli effetti di questa introduzione: Azzariti, G., (2020), Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, *Osservatorio AIC*, 1; Di Plinio, G., (2021), L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente, *federalismi.it*, 16.

23 Per un'analisi approfondita dei potenziali rischi di una esasperata incorporazione di nuovi diritti, specialmente quelli derivanti dal diritto internazionale, nella Costituzione: Cartabia, M., (2008) La Costituzione italiana e l'universalità dei diritti umani, *Astrid*, 34; Luciani, M., (2010), Corte costituzionale e unità nel nome dei valori: vent'anni dopo, *Consulta online*; Flick, G.M., (2019) I diritti fondamentali e il multilevel: delusioni e speranze, *Rivista AIC*, 2.

di un legame diretto tra sana alimentazione e tutela dei prodotti simbolo dell'identità nazionale. Ciò che pone delle perplessità è ancora una volta la riproposizione dell'equazione "sicurezza alimentare = cibo locale" che qui sembra diventare "cibo sano = cibo locale". Questa equazione appare illogica e antiscientifica in quanto, evidentemente, il cibo non può essere considerato sano o non sano in base alla sola provenienza o alla sua valenza simbolica.

Dall'analisi della proposta di riforma costituzionale emerge inoltre l'inafferrabilità dei concetti di sovranità alimentare e di cibo simbolo dell'identità nazionale.

Il termine sovranità alimentare è stato, negli ultimi anni, utilizzato ed inteso in diversi modi e con molteplici significati. Questa indeterminatezza crea problemi per la ricostruzione di una definizione.

Il termine è nato e si è sviluppato dal movimento "Via Campesina" fondato nel 1993 come organizzazione internazionale di agricoltori. Gli agricoltori lamentavano diverse storture del sistema alimentare globale, in particolare le sperequazioni nella distribuzione di risorse alimentari, il potere delle multinazionali agricole sui coltivatori locali e i danni alla biodiversità causati dalle scelte dei grandi attori economici alimentari (Federico 2016; Giunta 2021; Costato 2024).

Oggetto delle critiche del movimento era, ed è, il sistema produttivo alimentare. Un sistema che affama una parte del mondo ma che ha una capacità produttiva potenzialmente in grado di sfamare l'intera popolazione globale. Un paradosso, quello dell'abbondanza di alcuni e della fame di altri, che diventa ancor più tristemente irragionevole quando si considera che la parte del mondo più affamata e denutrita produce alimenti quasi esclusivamente per la loro commercializzazione estera, non garantendo l'autosufficienza alimentare interna (Jannarelli 2013).

Dalle critiche all'attuale Global Food System nasce la proposta di un nuovo sistema alimentare globale rispettoso dei diritti dei popoli e, in particolare, dei loro diritti sulle loro terre. Proprio in questo contesto si sviluppa il termine sovranità alimentare, inteso dal movimento come il diritto di una nazione, comunità o individuo di conservare e sviluppare la capacità di produrre la propria alimentazione di base in maniera autonoma e indipendente nel rispetto della diversità culturale e produttiva (La Via Campesina 1996). A ogni popolo la sua terra, a ogni persona il diritto di produrre e consumare il proprio cibo.

Il termine sovranità alimentare nasce, quindi, dalla volontà di riappropriarsi della propria terra ritenuta saccheggiata dai grandi operatori del sistema economico, (ri)acquisendo in questo senso "sovranità" su di esso. Proprio quest'ultimo passaggio è stato ripreso e fatto proprio da alcuni politici conservatori che hanno trasformato la sovranità alimentare in un principio protezionista volto a escludere ciò che è considerato estraneo alla propria tradizione e identità. Riappropriarsi della propria sovranità alimen-

tare, sotto questa nuova prospettiva, non significa più contestare il sistema economico globale che “saccheggia” le risorse degli stati più poveri ma affermare il primato della propria tradizione alimentare su quella di chi ne è considerato estraneo.

Alla sfuggevolezza della definizione di sovranità alimentare si accompagna la difficoltà giuridica di definire che cosa siano i “prodotti simbolo dell’identità nazionale”. Se alla pizza, alla pasta e al parmigiano reggiano non faticiamo ad attribuire queste caratteristiche, diremmo lo stesso per quali altri prodotti? Chi stabilisce cosa è simbolo dell’identità nazionale?

Oltre alle difficoltà definitorie, forse insormontabili, quali sarebbero gli effetti di questa riforma?

Nella migliore delle ipotesi la riforma potrebbe non cambiare nulla. La Costituzione verrebbe modificata per la volontà politica-propagandistica di inserire nella carta costituzionale il valore del tanto amato cibo nazionale, della tutela della “cucina migliore del mondo”. Una vittoria, solo politica, al costo di allontanare le disposizioni costituzionali dalla garanzia reale dei loro contenuti. D’altronde “garantire una sana alimentazione” sembra un’operazione complessa seppur ammirevole. Un’operazione che per alcuni è nata appositamente per creare un “corto circuito giuridico”, per riconoscere un diritto non esigibile anche nelle volontà, che appaiono puramente demagogiche, di chi ha proposto la riforma (Azzollini 2024).

In un’altra ipotesi l’azione dello Stato e degli Enti Locali, orientata verso i principi di sovranità alimentare e di tutela di cibi identitari, potrebbe creare possibili conflitti con l’autodeterminazione alimentare, il diritto alla salute e il principio di eguaglianza.

Il cibo con il suo essere un prodotto commerciale, un bene vitale ma anche simbolico e identitario, è un protagonista naturale dello scenario politico e costituzionale passato, presente e futuro. Ciò che emerge, a livello nazionale, è il fatto che già esistono delle garanzie e tutele relative all’accesso al cibo e alla libertà di alimentarsi. Queste garanzie devono essere lette in modo unitario, sulla base di quello che viene definito *right to food approach* (Bottiglieri e Pizzolato 2015), per poter presentare al legislatore un chiaro impianto costituzionale-alimentare di riferimento. Questo approccio permetterebbe di superare l’impasse del dibattito mass-mediatico e propagandistico, valorizzando il cibo come diritto nelle sue diverse componenti e sfaccettature senza che siano necessarie simboliche proposte di riforma costituzionale. Mettendo in luce le già presenti dimensioni costituzionali del diritto al cibo si vuole non solo invogliare il legislatore e la pubblica amministrazione ad agire sulla base di una nuova, o per meglio dire riscoperta, cultura costituzionale dell’alimentazione ma soprattutto si vuole responsabilizzarli verso un diritto che hanno già il dovere di garantire.

Bibliografia

- Azzariti, G., (2020), Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, *Osservatorio AIC*, 1.
- Azzollini, V., (2024), Il cibo made in Italy in Costituzione? Una farsa sovranista, *Domani*, 31 agosto.
- Boggero, G., (2017), «There is no such thing as a free lunch», il pasto domestico a scuola come diritto costituzionalmente garantito?, *Osservatorio costituzionale*, 3.
- Bolgiani, I., (2009), Assistenza spirituale nelle strutture sanitarie lombarde: L'accordo tra Regione e Comunità ebraica di Milano, *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2.
- Bottiglieri, M., (2016), La protezione del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana, *Forum di Quaderni costituzionali*, 2 marzo.
- Bottiglieri, M., Pizzolato, F., (2015), Diritto al cibo : politiche, non riforme costituzionali, *Quaderni per il dialogo e la pace*, 1.
- Cartabia, M., (2008), La Costituzione italiana e l'universalità dei diritti umani, *Astrid*, 34.
- Cartabia, M., (2011), In tema di “nuovi” diritti, in Ruotolo, M., a cura di, *Scritti in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale scientifica, 1.
- Chizzoniti, A.G., (2010), La tutela della diversità: cibo, diritto e religione, in Chizzoniti, A.G., Tallacchini, M. (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti*, Bari, Libellula edizioni.
- Ciervo, A., (2017), Il diritto al cibo. Presupposti normativi e precedenti costituzionali di un nuovo diritto fondamentale, *Parolechiave*, 2.
- Comitato nazionale di bioetica, (2006), Parere “Orientamenti Bioetici” del 27 marzo.
- Consiglio federale Svizzero, (2015), Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Per la sicurezza alimentare» 24 giugno 2015.
- Costato, A., (2024), Food Sovereignty: la ricerca di risposte, *Rivista di diritto alimentare*, 3.
- Di Plinio, G., (2021), L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente, *federalismi.it*, 16.
- D'Orazio, R., (2020), La libertà di coscienza e il principio di eguaglianza alla prova delle «dottrine alimentari» in Scaffardi, L., Zencovich V.Z. (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*. Volume 1, Roma, Roma tre-press.
- DeSoucey, M., (2010), Gastronationalism: Food Traditions and Authenticity Politics in the European Union, *American Sociological Association*, 75, 3.
- Di Cosimo, G., (2000), *Coscienza e costituzione. I limiti del diritto di fronte ai convincimenti interiori della persona*, Milano, Giuffré.
- Fabbi, A., (2022), Cibo, religione, scuola: impatto sostenibile nella società in Califano, L. (a cura di), *Sicurezza alimentare, diritto al cibo, etica della*

- sostenibilità. Politiche giuridiche economiche e sociali*, Milano, Franco Angeli.
- Fanfani, A., (1946), Terza Sottocommissione, Lavori preparatori della Costituzione italiana, sedute del 9 e 10 settembre 1946.
- Fasciglione, M., (2014), La tutela del diritto all'alimentazione in situazioni di crisi economico-finanziaria: alcune riflessioni, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2.
- Federico, V.,(2016), Sovranità alimentare nel sistema alimentare globale: la battaglia dei semi, in Cerrina Feroni, C., Frosini, T.E., Mezzetti, L., Petrillo, P.L. (a cura di), *Ambiente, Energia, Alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile vol. 1 tomo II*; Firenze, Fondazione CESIFIN Alberto Predieri, pp. 121-132.
- Ferrari, G.F.,(2015), Diritti e libertà, in Ferrari, G.F. (a cura di), *La nuova legge fondamentale ungherese*, Torino, Giappichelli.
- Fino, M.A., Cecconi, A.C., (2018), *Gastronazionalismo*, Busto Arsizio, People.
- Flick, G.M.,(2019), I diritti fondamentali e il multilevel: delusioni e speranze, *Rivista AIC*, 2.
- Fuccillo, A., (2015), *Il cibo degli dei. Diritto, religioni, mercati alimentari*, Torino, Giappichelli.
- Giunta, I., (2021), *Via campesina : orizzonti per la sovranità alimentare*, Milano, Franco Angeli.
- Gusmai, A.,(2015), Il diritto fondamentale al cibo adeguato tra illusioni e realtà, *Diritti Fondamentali.it*.
- Hobsbawm, E.J., (1987), Come si inventa una tradizione, in Hobsbawm, E.J., Ranger, T. (a cura di), *L'invenzione della tradizione*, Torino Einaudi.
- Jannarelli, A., (2013), I prodotti agricoli tra alimenti e merci: alle radici moderne del "eccezionalità" agricola, *Rivista di diritto agrario*, 3.
- La Via Campesina (1996), *Food Sovereignty: A Future without Hunger*, Roma, consultabile all'indirizzo: <https://viacampesina.org> (consultato il 20/7/2024).
- Lo Calzo, A., (2024), Le "elastiche" valutazioni del giudice penale come strumento di attuazione di un diritto fondamentale "ad alimentarsi", *federalismi.it*,1.
- Luciani, M., (2010), Corte costituzionale e unità nel nome dei valori: vent'anni dopo, *Consulta online*.
- Monceri, F., (2021), *Mangio, quindi sono? Cibo, potere interculturalità*, Lungarno Mediceo, Edizioni ETS.
- Montanari, M., (2010), *L'identità italiana in cucina*, Bari, Editori Laterza.
- Musio, A., (2021), Regimi alimentari nel rispetto del benessere animale, *Rivista di diritto alimentare*, 3.
- Petrillo, P.L., (2020), Diritti culturali e cibo. La tutela giuridica del patrimonio culturale immateriale e il ruolo dell'UNESCO, in Scaffardi,

- L., Zencovich V.Z. (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata. Volume 1*, Roma, Roma tre-press.
- Pizzolato, F., (2010), La «social card» all'esame della Corte costituzionale, *RDSS*, 2.
- Poncibò, C., (2019), Il panino della diseguaglianza. Nota alla sentenza della Corte di Cassazione, Sez. Un. Civili, 30 luglio 2019, n. 20504, *Il Piemonte della autonomie*, 6.3.
- Porciani, I., (2023), Cibo, in Banti, A.M., Fiorino, V., Sorba C. (a cura di), *Lessico della storia culturale*, Bari, Editori Laterza.
- Raiteri, M., (2018), "Viva la pappa col pomodoro". Quello che le decisioni sulle scelte alimentari alternative a scuola non dicono, in Francesconi, C., Raiteri, M. (a cura di), *Pratiche alimentari e relazioni sociali*, Milano, Franco Angeli.
- Repetto, G., (2021), Articolo 9, in Cuocolo, L., Rosa, F., Clementi, F., Vigevani, G.E. (a cura di), *La Costituzione Italiana : Commento Articolo per Articolo*, Bologna, Il Mulino.
- Rinella, A., Okonkwo, H., (2015), Sovranità alimentare e diritto al cibo, in *DPCE online*, 1.
- Ruotolo, R., (2011), La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa, *Diritto pubblico*, 2.
- Rodotà, S., (2013), *Il terribile diritto, studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, Il Mulino.
- Rodotà, S., (2014), *Il diritto al cibo*, Milano, RCS MediaGroup.
- Sassatelli, R., (2001), «Frankenstein Food», ovvero quando il cibo si fa politica, *Il Mulino*, 6.
- Scagliarini, S., (2012), Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale, *Gruppo di Pisa*, 1.
- Troisi, M., (2016), Alcune note sul fondamento costituzionale del diritto al cibo: i doveri della repubblica e la diversità alimentare, *Agricoltura-istituzioni-mercati*, 1.
- Vallier, C., (2021), *Semences et droit public : alimentation, santé et environnement*, Ginevra, Schulthess éditions romandes.
- Venanzoni, A., (2020), La Costituzione e il diritto al cibo. Ritorno all'anno Domini 1215, *la Costituzione.info*, 18 maggio.
- Vimercati, B., (2017), Il diritto ai beni vitali cibo e acqua: nuovi diritti fondamentali?, in Baldini, V. (a cura di), *Cos'è un diritto fondamentale? - Atti del convegno annuale di Cassino 2016*, Napoli, Editoriale scientifica.
- Vitale, E., (2013), *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Bari, Editori Laterza.
- Vivaldi, E., Gualdani, A., (2014), Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive future, *Diritto e società*, I.

Ziegler, J., (2001), The right to food Report by the Special Rapporteur on the right to food, Doc.U.N. E/CN.4/2001/53