

# La sicurezza alimentare come nuova frontiera del costituzionalismo ambientale?

di Giuliaserena Stegher\*

**Abstract:** The food question as a new border of environmental constitutionalism? – A specific and closely related issue to the broad topic of environmental constitutionalism is food security, which is very relevant in the comparative framework, as far as the "intergenerational vocation" is concerned. That is also due to the "Farm to Fork" strategy, an integral part of the European Green Deal, one of whose goals is precisely food security. This paper briefly traces the stages of the affirmation of the right to food security and then examines some cases (Hungary and Switzerland) in which constitutional revision processes have been concluded to supplement fundamental texts with specific provisions on the subject.

**Keywords:** constitutionalism; right to the food; food safety; food security; environment

785

## 1. La sicurezza alimentare: riflessioni introduttive

È oltremodo noto come, negli ultimi anni, le tematiche strettamente attinenti all'ambiente siano oggetto di particolare attenzione. Un tema e un diritto che può definirsi assai complesso e trasversale poiché abbraccia diverse discipline specifiche.

Pur riconoscendo che proprio la dizione "ambiente" sia piuttosto ampia e generica, in questa sede si è scelto di voler dare specifica attenzione al tema della sicurezza alimentare, giacché funzionale al benessere degli individui. La stessa ha assunto negli ultimi anni una notevole importanza, anche in ragione delle implicazioni che essa ingenera, particolarmente numerose tanto in termini di salute quanto dal punto di vista economico.

A prescindere dal fatto che, per il genere umano, il cibo assume una molteplicità di significati, prima di tutto culturali, sociali e finanche religiosi, lo stesso è stato destinatario di specifica attenzione da parte del diritto. In questa prospettiva, appare utile richiamare la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, che sancisce espressamente che «Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food»<sup>1</sup>. A seguito della consacrazione di tale

---

\* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

<sup>1</sup> Cfr. art. 25.1, UN, The Universal Declaration of Human Rights. Due decenni dopo, il diritto al cibo ha trovato codificazione nella Convenzione Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali del 1966, che afferma che ogni individuo ha diritto "ad

principio, si è progressivamente affermato il diritto ad avere un'alimentazione che possa essere definita sufficientemente adeguata.

Appare dunque evidente come, in un primo momento, si è intervenuti a livello internazionale ed europeo con diverse normative finalizzate, tra le altre cose, a controllare l'importazione di alimenti ritenuti non sicuri, ovvero a introdurre specifiche etichettature che testimoniassero la provenienza dei prodotti, in tempi assai recenti l'opera dei legislatori è stata orientata ad altri aspetti, quali l'introduzione di misure conservative dell'equilibrio ecologico del pianeta, di norme a tutela delle produzioni locali, o ancora di misure che nell'alimentazione tengano conto delle preferenze di ciascuno. Si è registrata perciò una linea di tendenza che va ben oltre l'adozione di semplici misure igienico-sanitarie, ma che è orientata a tener conto di diversi diritti e molteplici elementi, riguardanti la complessa rete delle filiere alimentari.

In questa prospettiva è però opportuno operare sin da subito una distinzione in ordine al settore geografico, dal momento che nei paesi "occidentali" il cibo è stato inizialmente considerato come un bene oggetto di scambio, dunque "commerciabile" sul mercato e per questo strettamente connesso alle questioni inerenti all'iniziativa economica e alla circolazione delle merci, quando invece dovrebbe essere considerato innanzitutto un bene basilare e fondamentale dal quale non è possibile prescindere.

In passato, larga attenzione è stata rivolta ad altri diritti fondamentali come quello alla vita, alla salute, al lavoro, alla dignità che, seppur preesistenti, trovano comunque espressa menzione all'interno dei testi costituzionali. Secondo l'opinione di chi scrive, però, oltre al diritto al cibo, anche il diritto alla sicurezza alimentare può essere annoverato tra quei diritti fondamentali e meritevoli di tutela giacché a questi è strettamente embricato<sup>2</sup>.

A questo punto è doveroso interrogarsi su cosa debba intendersi per sicurezza alimentare. Posto che il tema della sicurezza si è riproposto in maniera determinante in molteplici contesti<sup>3</sup>, la sicurezza in ambito

---

un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia, che includa alimentazione, vestiario, ed alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita" così come "il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame". A tal proposito si vedano gli artt. 11 parr. 1 e 2.

<sup>2</sup> Secondo alcuni celebri autori, è possibile parlare di Costituzione alimentare, da intendersi come "un insieme di principi che diano forma giuridica al valore fondante e fondamentale dell'alimentazione, riconoscendo e garantendo in particolare il diritto al cibo come diritto della persona". A tal proposito si v. le considerazioni di A. MORRONE, *Lineamenti di una Costituzione alimentare*, in A. MORRONE, M. MOCHEGANI, *La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive*, in *Annali di diritto costituzionale*, Anno VII, n. 9, Bologna University Press, cit. p. 9.

<sup>3</sup> Oggi, la sicurezza può essere indenticata non solo come un valore, ma anche come un bene correlato ad altri: alla vita, alla dignità e all'incolumità fisica, che possono essere messi a repentaglio da un uso sbagliato di mezzi, strumenti e tecnologie. È per questo che la sicurezza, che non ha un significato univoco, può essere declinata da molteplici aspetti e in differenti contesti: se all'inizio degli anni 2000 la stessa è stata principalmente ricondotta alla questione del terrorismo di matrice internazionalistica, oggi si può parlare di sicurezza medica, sicurezza ambientale, sicurezza digitale, sicurezza economica, etc. Per un approfondimento sul tema della sicurezza si v. G. DE

alimentare è un diritto e un valore che garantisce un approvvigionamento alimentare che eviti sperequazioni e che assicuri tanto la salute e il benessere degli individui quanto la protezione dell'ambiente.

In tal senso, è opportuno sin da subito chiarire cosa debba intendersi per sicurezza alimentare. La definizione è stata offerta in occasione del *World Food Summit Plan of action* del 1996, per cui con questa dizione si deve intendere una situazione in cui “tutti gli individui, in ogni momento, hanno accesso fisico e economico ad una quantità di cibo sufficiente, sicuro e nutriente, in modo da incontrare le loro necessità e preferenze alimentari per una vita sana e attiva”. Da ciò è possibile desumere che sulla sicurezza alimentare incidono alcuni fattori quali la disponibilità e l'accessibilità del cibo, quanto l'utilizzabilità delle derrate e la dimensione temporale.

Di conseguenza, da tempo la sicurezza alimentare è stata declinata in maniera ambivalente: sia come *food safety*, sia come *food security*. Con la prima dizione si fa riferimento a un fattore basato su una logica che soddisfi il consumatore rispetto alla qualità del cibo e di conseguenza alla salute, perché ciò potrebbe incrementare meccanismi di esclusione e di disparità sociale. Invece, con la seconda dizione si intende la disponibilità degli approvvigionamenti alimentari. A ciò dovrebbe aggiungersi che il diritto al cibo dovrebbe essere inteso come un diritto che tiene in considerazione le preferenze di ciascuno e, dunque, conforme alle tradizioni culturali e alle convinzioni religiose, ideologiche ed etiche della persona.

Perciò, stante il diritto di tutti ad avere accesso al cibo, il passaggio ulteriore è quello per cui tale accesso debba basarsi sull'adeguatezza e sulla disponibilità degli alimenti.

È opinione largamente condivisa che il tema della sicurezza alimentare si sia manifestato in occasioni di diversi episodi come – solo a titolo esemplificativo – quelli dell'aviarica, della encefalopatia spongiforme bovina (cd. mucca pazza) o della diffusione di OGM, che hanno portato a livello sovranazionale l'adozione di regole comuni. A partire dal Libro verde sui “principi generali della legislazione alimentare nell'Unione europea” del 1997 e dal Libro bianco sulla sicurezza alimentare del 2000 fino ad arrivare all'adozione del Regolamento n. 178/2002 che ha operato una omogeneizzazione delle regole del mercato alimentare in funzione preventiva e precauzionale rispetto alla diffusione di malattie, epidemie e ulteriori problematiche che riguardano la sicurezza degli alimenti. La protezione dell'ambiente così come la sicurezza alimentare rappresentano uno snodo cruciale della normativa europea.

Sicuramente ancora oggi il fattore economico continua a rappresentare uno degli elementi che maggiormente incide sulla sicurezza alimentare. La difficoltà di portare a termine le coltivazioni agricole sono palesi agli occhi di tutti. Le piantagioni di diverse specie sono messe a dura prova dalle condizioni climatiche sempre più sfavorevoli e questo induce non solo a una

---

VERGOTTINI, *Perché iniziare l'attività di una nuova rivista giuridica si è scelto il tema libertà e sicurezza*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2008, p. 9 e ss. Nello stesso volume si v. anche i contributi di G. CERRINA FERONI E G. MORBIDELLI, *La sicurezza un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2008. Si v. di recente i volumi di L. DURST, *Introduzione al ruolo della “sicurezza” nel sistema dei diritti costituzionali*, Canterano, 2019, G. PISTORIO, *La sicurezza giuridica. Profili attuali di un problema antico*, Napoli, 2021.

difficoltà di reperire cibo di qualità, ma altresì che questo sia venduto a prezzi ragionevoli. Purtroppo ciò è sempre più raro perché naturalmente sul costo di un prodotto incidono una serie di fattori quali ad esempio la manodopera, la disponibilità di terre coltivabili, la strumentazione con cui coltivare le piante, la penuria d'acqua, la diffusione di malattie ed epidemie, eventi meteorologici sempre più calamitosi. Di conseguenza il prodotto che arriva in tavola ha un determinato costo che se non sostenibile dalle famiglie, costringe gli individui a rinunciare a determinati prodotti e a prediligere cibo "a basso costo" e che ha come diretta conseguenza la malnutrizione o la sotto-nutrizione. In questa prospettiva, è possibile richiamare ciò che alcuni autori hanno definito *food divide*, ossia "una diseguale condizione di disporre e di accedere ad una alimentazione adeguata, che riguarda milioni di persone, e che non corre più lungo l'asse Nord-Sud del mondo, ma ha ormai carattere diffuso su scala globale"<sup>4</sup>.

Appare dunque evidente come, proprio in tal senso, oltre a un coinvolgimento diretto di un bene super primario e fondamentale qual è quello della salute, risultano essere coinvolti altri valori costituzionalmente garantiti quali la dignità umana, i diritti all'integrità fisica e all'autodeterminazione dell'individuo, nonché, come già anticipato, il diritto ambientale e i diritti intergenerazionali. Un uso distorto dei fattori produttivi potrebbe comportare un grave pregiudizio ed è proprio in questa logica che si palesano necessarie misure precauzionali e limiti, affinché svolgano un'azione deterrente. Peraltro, il possibile impiego di pratiche sperimentali e manipolatrici può arrecare grave pregiudizio all'integrità e alla dignità dell'uomo, determinando la manifestazione di quello che viene chiamato 'pericolo biologico'. Difatti, l'emissione nell'ambiente di organismi geneticamente modificati o l'introduzione nel commercio di prodotti alimentari costituiti, contenenti o ottenuti da OGM, deve necessariamente superare una fase di preventivo controllo<sup>5</sup>. Proprio il caso di questi prodotti ha sollevato un acceso dibattito in sede sovranazionale, comportando tanto l'intervento del legislatore europeo, quanto quello della Corte di giustizia, chiamati entrambi a bilanciare molteplici e differenti esigenze, come quelle dei consumatori e della loro salute con quelle del mercato e dell'economia, nonché dell'ambiente nell'alveo del principio di precauzione<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> A. MORRONE, *Lineamenti di una Costituzione alimentare*, cit. p. 8.

<sup>5</sup> Il legislatore tedesco, con la legge n°2 del 20 giugno 1990, ha predisposto un quadro giuridico per la ricerca, lo sviluppo, lo sfruttamento e l'incentivazione delle possibilità scientifiche e tecniche dell'ingegneria genetica, al fine di salvaguardare la vita e la salute umana, animale e vegetale.

<sup>6</sup> Il principio di precauzione trova espressa menzione nell'articolo 1 della direttiva 2001/18/CE, che afferma «Nel rispetto del principio precauzionale, la presente direttiva mira al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri e alla tutela della salute umana e dell'ambiente quando: - si emettono deliberatamente nell'ambiente organismi geneticamente modificati a scopo diverso dall'immissione in commercio all'interno della Comunità, - si immettono in commercio all'interno della Comunità organismi geneticamente modificati come tali o contenuti in prodotti». Anche l'articolo 7 del Regolamento n. 178/2002 vi fa espresso riferimento «Principio di precauzione - Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del

Posto che vi è una differenza sostanziale di approccio tra continente americano e continente europeo, il problema principale riguardo agli OGM è sotteso al fatto che non esistono dati scientifici certi che possano escludere effetti sulla salute dei consumatori a fronte dell'assunzione di determinati prodotti nel lungo periodo. Benché infatti la circolazione e la diffusione di tali prodotti geneticamente modificati comporti dei miglioramenti in termini di produttività, rendendo le coltivazioni maggiormente resistenti, meno inquinanti e capaci di alimentare l'intero pianeta a costi (economico-ambientali) inferiori, al tempo stesso però è ancora possibile avvalersi di evidenze scientifiche rassicuranti che consentano di ritenere gli stessi del tutto innocui sia in termini di salute, sia in termini di ambiente. Il quadro regolatorio europeo, particolarmente complesso, è stato inaugurato nel 1990 con due direttive, poi sostituite dalla direttiva 2001/18/CE sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati. Oggi è possibile distinguere tra norme che riguardano principalmente le piante transgeniche (inserite in diversi testi normativi)<sup>7</sup>, e norme relative all'immissione sul mercato (per consumo umano o animale) di piante o loro prodotti, che sono rispettivamente disciplinati dal [Regolamento n. 258/97/CE del Parlamento e del Consiglio](#) e dal [Regolamento \(CE\) n. 178/2002 del Parlamento e del Consiglio](#).

Anche a livello giurisprudenziale non sono mancati interventi, che possono essere ricondotti a due filoni principali: il primo ha riguardato più propriamente gli OGM e nello specifico il caso del mais "MON 810". La Commissione europea, che aveva inizialmente autorizzato l'immissione in commercio di questa specifica tipologia di mais (decisione 98/294/CE), è stata investita della richiesta da parte Governo italiano finalizzata all'adozione di misure di emergenza per vietarne la coltivazione<sup>8</sup>, ma che è stata respinta. La questione è finita dinanzi alla Corte di giustizia giacché, nel frattempo, un agricoltore italiano aveva messo a coltura la varietà di mais, violando apertamente la normativa nazionale. Nell'alveo del procedimento penale a carico dell'agricoltore, il Tribunale italiano ha

---

rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio».

<sup>7</sup> La legislazione, oltre a basarsi sulla celebre [Direttiva n. 2001/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio](#), si basa altresì sul [Regolamento \(CE\) n. 1829/2003 del Parlamento e del Consiglio](#) (relativo ad *alimenti e mangimi geneticamente modificati*, che dettaglia le procedure comunitarie di autorizzazione per gli *alimenti e i mangimi geneticamente modificati* per usi alimentari ed eventualmente anche per la coltivazione), sul [Regolamento \(CE\) n. 1830/2003 del Parlamento e del Consiglio](#) sulla tracciabilità ed etichettatura di prodotti alimentari e mangimi ottenuti da OGM e sulla [Raccomandazione della Commissione n. 2003/556/CE](#). Tra l'altro nel 2015 è stata approvata la Direttiva (UE) 2015/412 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto riguarda la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) nel loro territorio. Tale direttiva ha introdotto un meccanismo articolato in due fasi, che consente agli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di un OGM sul loro territorio dopo l'autorizzazione a livello di Unione europea.

<sup>8</sup> Con decreto ministeriale 12 luglio 2013, il Governo italiano ha vietato la coltivazione della varietà MON 810 su tutto il territorio nazionale.

deciso di investire la CGUE di una serie di questioni pregiudiziali, relative al rapporto sussistente tra l'art. 34 del regolamento n. 1829/2003 e il principio di precauzione sancito, in materia alimentare, dall'art. 7 del regolamento n. 178/2002. La Corte di Lussemburgo, con sentenza C-111/16 del 13 settembre 2017, nel riprendere suoi precedenti pronunciamenti<sup>9</sup>, ha stabilito che il principio di precauzione non è sufficiente per adottare tali misure, dal momento che la loro adozione – in ambito alimentare – presuppone la sussistenza non soltanto di una semplice incertezza scientifica, bensì anche di un grave e manifesto rischio per la salute umana e degli animali, nonché per l'ambiente.

Nel secondo filone giurisprudenziale, la Corte di Giustizia è stata investita di un'altra questione, vale a dire quella relativa alle tecniche di "mutagenesi", adottate nel settore agricolo per produrre vegetali piuttosto resistenti, ma che non prevede il trasferimento di altri geni. I Giudici di Lussemburgo, nella pronuncia del 25 luglio 2018 (C-528/16), hanno statuito che alcuni organismi costituiscono OGM e, perlomeno in linea di principio, sono soggetti agli obblighi previsti dalla direttiva 2001/18/CE. La Corte ha altresì affermato che "sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva in parola solo gli organismi ottenuti con tecniche o metodi di mutagenesi utilizzati convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza", anche se tale esclusione "non ha come effetto quello di privare gli Stati membri della facoltà di assoggettare siffatti organismi, nel rispetto del diritto dell'Unione, in particolare delle norme relative alla libera circolazione delle merci (...), agli obblighi previsti dalla direttiva in parola, o ad altri obblighi". La deroga prevista dalla direttiva è perciò applicabile solo a quegli organismi ottenuti attraverso tecniche o metodi di mutagenesi utilizzati convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza.

Lo scorso 7 febbraio 2023, la Corte è tornata a pronunciarsi nel merito della questione, dopo che un sindacato agricolo francese (la *Confédération paysanne*) e otto associazioni a tutela dell'ambiente avevano presentato ricorso al Consiglio di Stato francese, al fine di chiedere l'esclusione di talune tecniche o metodi di mutagenesi dall'ambito di applicazione della normativa francese di recepimento della direttiva 2001/18 sull'emissione deliberata nell'ambiente di OGM. Il Consiglio di Stato ha così presentato un rinvio pregiudiziale per chiedere alla CGUE di chiarire se i prodotti derivanti da mutagenesi casuale in vitro beneficiassero o meno della deroga prevista dalla direttiva 2001/18 o se, invece, vi rientrassero a pieno titolo. La Corte, nel riconoscere, in via di principio, l'esclusione dell'applicazione della deroga prevista dalla direttiva 2001/18 agli organismi ottenuti mediante l'applicazione di tecniche di mutagenesi diverse da quelle utilizzate

---

<sup>9</sup> Si veda innanzitutto la sentenza della Corte di Giustizia CE del 9 settembre 2003, nella causa C-236/01 (*Monsanto Italia*), La Corte, ponendo l'attenzione sul concetto di "equivalenza sostanziale" tra alimenti prodotti da OGM ma non contenenti organismi geneticamente modificati e quelli "naturali", ha fatto valere una concezione restrittiva del principio di precauzione. Si tenga poi in considerazione la sentenza dell'8 settembre 2011 (C-58/10 e C-68/10), con cui la Corte, nell'applicazione di misure urgenti, ha ricordato come l'articolo 34 del Regolamento n. 1829/2003 imponga agli Stati membri di dimostrare non solo l'urgenza, ma altresì l'esistenza di una situazione di rischio grave e manifesto per la salute umana, degli animali e dell'ambiente.

convenzionalmente, ha però ribadito l'importanza del rispetto del principio di precauzione previsto dal diritto dell'Unione, a tutela della salute umana e dell'ambiente.

A fronte di ciò, si comprende la *ratio* di introdurre una regolamentazione giuridica con l'obiettivo di difendere i beni fondamentali della persona, la sua integrità fisica e la sua dignità da possibili aggressioni esterne, senza però comprimere la libertà della ricerca, ma cercando di indirizzarla a favore del benessere della persona. Ragion per cui, la sicurezza alimentare è da intendersi anche cura delle derrate e dei prodotti "*contro inopportune alterazioni artificialmente introdotte, proprio al fine di assicurare la preservazione della diversità biologica di indiscussa valenza intergenerazionale*"<sup>10</sup> che possono mettere a dura prova la tenuta dei beni personalistici. Come si vedrà nel prossimo paragrafo, in tempi assai recenti alcuni ordinamenti hanno sentito l'esigenza di inserire clausole originali non solo nel preambolo, ma anche all'interno dei Testi costituzionali. In considerazione di tali revisioni, l'obiettivo del presente lavoro è quello di comprendere se l'ampliamento delle Costituzioni non solo sia effettivo, ma altresì necessario.

## 2. L'incorporazione in alcuni Testi costituzionali di clausole a tutela della sicurezza alimentare

Assodato il ben noto criterio tassonomico dei cicli delle Costituzioni e delle generazioni dei diritti<sup>11</sup>, è solo nei Testi fondamentali di ultima "ondata" che è possibile individuare formulazioni che più da vicino riguardano tanto il diritto al cibo, quanto quello della sicurezza alimentare, nell'alveo di una più generale tendenza, vale a dire quella di ampliare ed estendere il catalogo dei diritti<sup>12</sup>.

Quando però si approfondisce l'aspetto contenutistico legato ai diritti, ad opinione di chi scrive è necessario tenere in debita considerazione una differenza di non poco conto: la maggior parte delle Costituzioni presentano un nucleo duro e irriducibile, che ruota intorno all'individuo. Tale assunto dipende ovviamente dalla cultura dominante e giustifica una diversa interpretazione dei diritti stessi. In questo caso, la maggior parte delle Costituzioni pongono la persona al vertice dei suoi valori, assicurando all'individuo il perseguimento di una condizione di benessere e, contestualmente, predisponendo strumenti adeguati alla sua effettiva

---

<sup>10</sup> L. CHIEFFI, *Scelte alimentari e diritti della persona: tra autodeterminazione del consumatore e sicurezza sulla qualità del cibo*, in F. DEL PIZZO, P. GIUSTINIANI, *Bioetica, ambiente e alimentazione: Per una nuova discussione*, Milano, 2014.

<sup>11</sup> Di recente si v. il contributo di E.A. IMPARATO, *I diritti della Natura e la visione biocentrica tra l'Ecuador e la Bolivia*, in *Dpce on line*, n.4, 2019. Si v. altresì R. IANNACCONE, *Le decisioni della Convenzione Costituzionale cilena in materia ambientale: tra un futuro modello di costituzionalismo e una nuova forma di Stato*, in corso di pubblicazione in questo numero della Rivista.

<sup>12</sup> Si ricorda in questo caso la sempre attuale clausola dell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo del cittadino del 1789 che afferma a chiare lettere che senza i due elementi cardine, vale a dire la separazione dei poteri e la garanzia dei diritti, non è possibile parlare di Costituzione.

realizzazione e rigettandone una qualsiasi concezione utilitaristica<sup>13</sup>. In questo senso, assume significato una impostazione antropocentrica di alcuni testi costituzionali, soprattutto di matrice europea. Tale visione si contrappone ad altre concezioni che considerano l'uomo come "parte" di un "tutto", come nel caso latinoamericano, ove il diritto ad una adeguata e sicura alimentazione è esplicitato in funzione del cd. "buen vivir".

Nel panorama europeo si è manifestata un'operazione a rovescio nel campo della sicurezza alimentare, per cui il riconoscimento di tale diritto è avvenuto dapprima in via legislativa (e giurisprudenziale) e solo di recente, con specifico riguardo alcuni casi, in via costituzionale.

Da tempo gli Stati si sono concentrati sull'adozione di provvedimenti di livello infracostituzionale per la tutela e la valorizzazione dei prodotti alimentari, tra cui ad es. quelli diretti a evitare le frodi sulla provenienza dei prodotti per garantire i consumatori sulla loro autenticità<sup>14</sup>. Pur nell'alveo di un ombrello sovranazionale e internazionale che detta linee guida e criteri, è possibile individuare dei modelli di riferimento per quanto riguarda il riconoscimento e la tutela a livello costituzionale.

Di recente, in alcuni ordinamenti si è sentita come impellente l'esigenza di positivizzare o meglio di incorporare nei testi costituzionali il diritto al cibo e/o quello alla sicurezza alimentare, dal momento che le clausole estensive o le formulazioni generiche previste non sono state ritenute idonee o sufficientemente esaustive<sup>15</sup>.

Peraltro, al fine di conferire un maggior grado di omogeneità normativa, al di là delle mere dichiarazioni di principio, nel 2009 il Consiglio della FAO ha approvato le Linee Guida sulla legislazione relativa al diritto al cibo e nonché la Guida per legiferare, finalizzate ad offrire ai legislatori informazioni e indicazioni pratiche per sviluppare o rafforzare i rispettivi quadri normativi, in linea con l'*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR) e la Convenzione di Ginevra. Posto che spetta a ogni singolo Stato decidere (in conformità con le proprie specificità storiche, economiche e sociali) come attuare al meglio il diritto al cibo nelle sue diverse forme all'interno del rispettivo ordinamento, le linee guida si sono poste come una sorta di codice di condotta, uno strumento utile a individuare gli elementi chiave che dovrebbero essere affrontati a livello legislativo,

---

<sup>13</sup> La concezione utilitaristica nega all'essere umano il rango di valore primario, anzi, lo degrada alla posizione di mero oggetto passivo dell'azione altrui, ad "entità socio-economica", funzionale al perseguimento di un'utilità pubblica.

<sup>14</sup> Con specifico riguardo alle questioni dei marchi e delle denominazioni di origine e indicazioni di provenienza dei prodotti alimentari si v. A. BORRONI, *La protezione delle tipicità agroalimentari. Uno studio di diritto comparato*, Napoli, 2012.

<sup>15</sup> Il diritto al cibo è previsto in diverse Costituzioni, seppur declinato in maniera assai differente e riconosciuto o a tutti indistintamente, ovvero a specifici gruppi sociali. Si rinviene una citazione esplicita alla parola "food" nei Testi costituzionali di: Bangladesh, Belarus, Bolivia, Brasile, Brunei Darussalam, Cape Verde, Cile, Colombia, Repubblica democratica del Congo, Costa, Corea, Repubblica popolare democratica di Corea, Repubblica di Corea Cuba, Repubblica Dominicana, Ecuador, Egitto, El Salvador, Etiopia, Fiji, Gambia, Germania, Guatemala, Haiti, Honduras, India, Iran, Kenya, Malawi, Malaysia, Maldive, Messico, Moldavia, Myanmar, Nepal, Nuova Zelanda, Nicaragua, Niger, Nigeria, Pakistan, Panama, Paraguay, Philippines 1987, Seychelles, Sierra Leone, Slovacchia, Sudafrica, Sud Sudan, Sri Lanka, Suriname, Svezia, Uganda, Ucraina, Regno Unito, Uruguay, Venezuela, Zambia, Zimbabwe.



amministrativo e giudiziario. Tali orientamenti sono rivolti a tutti gli Stati della comunità internazionale, compresi quelli che non hanno aderito ai patti internazionali sul diritto all'alimentazione.

Pur potendo distinguere tra più modelli<sup>16</sup>, in questa sede si vuole concentrare l'attenzione su recenti modifiche costituzionali che, nel contesto del diritto ambientale, hanno fatto riferimento più o meno direttamente allo specifico tema della sicurezza alimentare.

Volendo circoscrivere al continente europeo, è possibile richiamare la Costituzione ungherese del 2011<sup>17</sup>. A prescindere dalle ultime tendenze, che sembrano indirizzare l'ordinamento verso una regressione del principio democratico<sup>18</sup>, il nuovo Testo costituzionale, approvato poco più di un decennio fa, presenta profili particolarmente innovativi a proposito della sicurezza alimentare. La stessa infatti reca alcune disposizioni progressiste, tant'è che si potrebbe parlare, perlomeno in linea teorica, di modello virtuoso e all'avanguardia. Difatti, oltre al "diritto di ciascuno all'ambiente sano" che trova esplicita menzione nell'art. XXI, il testo fondamentale reca una specifica promozione del diritto alla salute sia fisica sia mentale che si deve basare su "un'agricoltura senza organismi geneticamente modificati, assicurando l'accesso ad alimentari e all'acqua potabile sani" (art. XX, n. 2 C.U.).

Una formulazione di questo tipo è verosimilmente riconducibile a due fattori, tra loro strettamente connessi. Il primo è storico-economico-sociale, dal momento che, a differenza dei Paesi dell'Europa centrale e orientale, l'Ungheria è dagli anni Sessanta del secolo scorso che ha raggiunto una politica alimentare quantitativamente sufficiente, tant'è che ciò (e anche grazie a una conformazione geografica che favorisce il settore agricolo) le ha consentito di diventare un importante fornitore ed esportatore di prodotti alimentari. Il secondo fattore riguarda l'adesione all'Unione europea (intercorsa il primo gennaio 2004), che ha comportato un necessario

---

<sup>16</sup> Se da un lato vi sono Costituzioni che offrono una significativa attenzione al diritto al cibo o a questioni di tipo igienico/sanitario, altre invece fanno un generico riferimento alla tutela dell'ecosistema. Inoltre, sebbene ve ne siano alcune che non sanciscono espressamente un diritto al cibo – benché aderiscano ad atti internazionali che espressamente lo prevedono –, lo stesso è desumibile dai più generali principi di dignità, solidarietà umana e dal diritto alla salute. Per una panoramica comparata si v. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto a un cibo adeguato. Profili comparati di tutela costituzionale e questioni di giustiziabilità*, in P. MACCHIA (a cura di), *La persona e l'alimentazione: valutazione clinica e diritto alla salute. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi*, Atti del Convegno di Asti, 30 novembre 2012, Roma, 2014, 217-260.

<sup>17</sup> La nuova "Legge fondamentale dell'Ungheria" (Magyarország Alaptörvénye) è stata approvata dal Parlamento di Budapest il 19 aprile 2011 ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2012. La stessa è succeduta alla Costituzione del 1949, a sua volta fortemente ispirata dalla Costituzione sovietica del 1939, più volte riadattata negli anni '90. Si v. A. MEZEI, *The role of Constitutional building processes in democratization, Hungary*, Stockholm, 2005 e A. VINCZE, *The New Hungarian Constitution: Redrafting, Rebranding or Revolution?*, in ICL Journal, vol. 6, no. 1, 2012, pp. 88-109.

<sup>18</sup> Sulle recenti regressioni ungheresi si v. F. VECCHIO, *Teorie costituzionali alla prova. La nuova costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*, Padova, Cedam, 2013 e A. DI GREGORIO, J. SAWICKI, *Come ripristinare il costituzionalismo in una democrazia illiberale. Qualche riflessione sul caso ungherese*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2022.

processo di armonizzazione al diritto sovranazionale e di adeguamento delle normative nazionali dell'industria alimentare, tra cui principalmente non solo la sicurezza e l'igiene, ma anche la protezione ambientale, la gestione dei rifiuti, lo sviluppo tecnologico, il benessere degli animali, nonché il miglioramento del livello di qualità dei prodotti<sup>19</sup>.

Nonostante l'apprezzabile intento di inserire all'interno del nuovo Testo costituzionale<sup>20</sup> una previsione di questo tipo, a un esame attento la disposizione presenta delle problematicità sia di merito sia di metodo. Con riguardo al primo profilo, si deve rilevare la forte matrice nazionalistica ed euroscettica, giacché la disposizione così formulata sembra voler ignorare la normativa europea (nonché la giurisprudenza) in materia; con riguardo al profilo di metodo, invece, la stessa in realtà non contiene formulazioni direttamente attuative del principio, benché il diritto alla salute debba basarsi su un obiettivo ben specifico qual è quello di una sicurezza alimentare scevra da OGM e principalmente basata su alimenti sani. Verosimilmente, la scelta di schierarsi apertamente in contrasto con gli OGM, tanto da inserire un riferimento all'interno della Legge fondamentale, assume rilevanza rispetto agli accadimenti del 2011 allorquando in Ungheria è emerso lo scandalo che ha portato alla distruzione di intere coltivazioni di mais<sup>21</sup>.

Più in generale, come evidenziato da celebre dottrina, la nuova Costituzione ungherese raccoglie in sé diverse disposizioni di natura assiologica e, al tempo stesso, reca disposizioni che "assumono valore esortativo, di richiamo all'impegno civile e di saldatura intergenerazionale, tra passato e futuro, tra chiaroscuri e speranze"<sup>22</sup>.

Formulazioni di questo tipo si riconnettono al più generale tema della dignità umana – con cui si apre il catalogo dei diritti (art. II) – che riguardano non solo l'individuo come *uti singuli*, ma altresì nella sua dimensione sociale. Proprio in questo senso, assume valore, seppur non esplicitato nelle disposizioni menzionate, il tema del rapporto tra le generazioni, che deve basarsi su un *vincolo* di mutuo rispetto, ma desumibile da quanto esplicitato nel Preambolo della Legge fondamentale<sup>23</sup>. Difatti l'articolo "P" sancisce che le risorse naturali, in particolare il terreno agricolo, i boschi e le riserve

---

<sup>19</sup> Si v. J.E. SZILÁGYI, D. HOJNYÁK, N. JAKAB, *Food sovereignty and food security in Hungary: concepts and legal framework*, in ESIJ NO. XXVIII, VOL. 1/2021, consultabile on line [http://lexetscientia.univnt.ro/download/2021\\_XXVIII\\_1\\_6\\_LESIJ.pdf](http://lexetscientia.univnt.ro/download/2021_XXVIII_1_6_LESIJ.pdf)

<sup>20</sup> G.F. FERRARI (a cura di), *La nuova legge fondamentale ungherese, Quaderni di Diritto pubblico comparato*, n. 3., Torino, 2012.

<sup>21</sup> Dopo lo scandalo degli OGM del 2011 è stato istituito un gruppo di lavoro speciale e, nel frattempo, l'Unione europea ha introdotto disciplina molto rigorosa in materia di etichettatura di tali prodotti. In questo senso è possibile richiamare il regolamento (CE) n. 1829/2003 relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati e il regolamento (CE) n. 1830/2003 concernente la tracciabilità e l'etichettatura di organismi geneticamente modificati e la tracciabilità di alimenti e mangimi ottenuti da organismi geneticamente modificati, nonché recante modifica della direttiva 2001/18/CE.

<sup>22</sup> G.F. FERRARI, *Diritti e libertà*, in G.F. FERRARI, *Le libertà. Profili comparatistici*, Giappichelli, 2011, cit. p. 51.

<sup>23</sup> È doveroso osservare che il cd. "Avowal" nazionale esplicita espressamente un principio di doverosità nei confronti della discendenza: "[w]e bear responsibility for our descendants; therefore we shall protect the living conditions of future generations by making prudent use of our material, intellectual and natural resources."

idriche, la biodiversità e in particolare le piante e gli animali autoctoni, come pure i valori culturali, “formano l’eredità comune della nazione, della cui tutela, sostentamento e custodia per le generazioni future è fatto obbligo allo Stato e a ogni persona”. Ciò significa che tutto il patrimonio materiale e immateriale rappresenta un valore comune della nazione che deve essere protetto tanto dallo Stato quanto dai singoli individui, anche in funzione delle generazioni future.

Sempre nel quadro comparato, un altro tassello è stato raggiunto in Svizzera pochi anni fa. Nell’ordinamento elvetico la tutela dell’ambiente e il diritto alla sicurezza alimentare sono da tempo oggetto di considerazione sia a livello costituzionale (addirittura a partire dalla Costituzione del 1874, che nel corso degli anni è stata oggetto di molteplici revisioni, per poi essere integralmente sostituita nel 2000)<sup>24</sup>, sia a livello giurisprudenziale. Con una sentenza del 1995, il Tribunale federale svizzero, nel richiamare la dignità umana costituzionalmente prevista, ha riconosciuto che a tutti gli individui devono essere assicurate condizioni minime di esistenza, tra cui possono essere annoverate anche un’alimentazione adeguata e sufficiente<sup>25</sup>.

Ad ogni modo, il “nuovo” Testo è stato più volte rivisto, anche in tempi recenti e spesso su iniziativa popolare. Difatti, nel mese di febbraio 2014 è stata depositata una iniziativa popolare federale «Per derrate alimentari sane, prodotte nel rispetto dell’ambiente e in modo equo (Iniziativa per alimenti equi)», finalizzata ad aggiungere un articolo in tema di sicurezza alimentare. Nonostante fosse già presente l’art. 104, che attribuisce alla Confederazione il compito di provvedere in materia agricola “tramite una produzione ecologicamente sostenibile e orientata verso il mercato” (...) per “garantire l’approvvigionamento della popolazione” e “salvaguardare le basi vitali naturali e il paesaggio rurale”, è stato avviato l’iter di modifica del testo costituzionale. Una volta raccolte le firme necessarie a sostegno dell’iniziativa<sup>26</sup>, la Cancelleria federale svizzera si è pronunciata

---

<sup>24</sup> L’originario testo dell’art. 24 non solo è stato mantenuto nella Costituzione attualmente vigente, ma altresì ampliato con una serie di ulteriori articoli (in tutto dieci!) relativi alle questioni più disparate (imboschimento, risorse idriche, energia elettrica, etc.). Tra queste il più importante è stato l’art. 24septies, introdotto nel 1971, concernente la protezione dell’uomo e del suo ambiente naturale dagli agenti dannosi o molesti, con cui è stata attribuita al legislatore federale la competenza ad emanare disposizioni legislative in materia. Solo a distanza di un decennio, più precisamente nel 1983 l’Assemblea federale ha approvato la legge sulla protezione dell’ambiente.

<sup>25</sup> Trib. Féd., ATF 121, I, 27 ottobre 1995.

<sup>26</sup> Contestualmente all’iniziativa sulla sicurezza alimentare ne sono state presentate altre due. La prima, sostenuta dal Partito ecologista svizzero e intitolata «Per derrate alimentari sane, prodotte nel rispetto dell’ambiente e in modo equo (Iniziativa per alimenti equi)», avrebbe attribuito alla Confederazione il compito di rafforzare l’offerta di derrate alimentari di buona qualità e sicure, prodotte nel rispetto dell’ambiente e delle risorse, degli animali e di condizioni di lavoro eque. La seconda, invece, promossa dal sindacato agricolo Uniterre e intitolata «Per la sovranità alimentare. L’agricoltura riguarda noi tutti» recava un elenco di misure, tra cui l’aumento della popolazione attiva nell’agricoltura, il divieto di impiegare organismi geneticamente modificati in ambito agricolo. Benché siano giunte al voto nel 2018, entrambe sono state respinte. I risultati sono consultabili qui <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2019/279/it>

Sul tema della sovranità alimentare, da intendersi come governance e controllo sui processi di produzione, distribuzione e vendita dei prodotti alimentari, si v. A. RINELLA, H. OKORONKO, *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, in *DPCE*, n. 1, 2015.

sull'ammissibilità, decretando che la stessa soddisfa formalmente le esigenze legali.

L'obiettivo dei cittadini promotori era quello di rafforzare l'approvvigionamento con derrate alimentari di produzione indigena variata e sostenibile attraverso un nuovo articolo (104a) che prescrivesse misure per la riduzione della perdita di terre coltivate e l'attuazione di una strategia in materia di qualità adeguata alle condizioni locali ed efficiente sotto il profilo dello sfruttamento delle risorse. Il progetto, con il secondo capoverso, mirava anche ad attribuire alla Confederazione il compito di provvedere affinché l'onere amministrativo nell'agricoltura fosse contenuto e fossero garantite un'adeguata sicurezza degli investimenti e la certezza del diritto.

Pur condividendo il merito dell'iniziativa, nella misura in cui la sicurezza alimentare è un importante tema a livello globale e nazionale, il Consiglio federale si è pronunciato contro il metodo, ritenendo che fosse di per sé sufficiente quanto già previsto dal Testo fondamentale.

Nel parere offerto, il Consiglio federale ha sottolineato come la sicurezza alimentare fosse già molto elevata sia a livello quantitativo, con un numero sufficiente di derrate alimentari, sia a livello qualitativo, consentendo alla Svizzera di far fronte alle sfide future anche nel lungo periodo. Essendo contrario all'iniziativa, il Consiglio federale ha anche rinunciato a presentare un proprio progetto, avallando però un voto popolare e dei Cantoni. Nel frattempo, il Consiglio nazionale ha adottato un controprogetto, ritenuto particolarmente completo. Per questo, il 14 marzo 2017, il comitato promotore dell'iniziativa ha comunicato alla Cancelleria federale di aver ritirato la propria proposta a favore di quella del Consiglio nazionale. Il nuovo progetto è giunto alla votazione popolare e cantonale<sup>27</sup>, che ha avuto luogo il 24 settembre 2017, e ha ottenuto una larghissima maggioranza, pari al 78,8 per cento<sup>28</sup>.

In considerazione di quanto avvenuto, l'idea di introdurre una disposizione a garanzia della sicurezza alimentare ha ricevuto un largo consenso tanto all'esterno del Parlamento quanto all'interno, anche se il testo originario era ritenuto non solo incompleto, ma anche eccessivamente orientato sul tema della produzione indigena. Per questo si è deciso di presentare un progetto più articolato, che tenesse conto non solo del lato produttivo, ma anche del settore commerciale.

A seguito del voto, la Costituzione federale è stata integrata con l'articolo 104a. Il testo, particolarmente articolato, si basa su cinque punti essenziali e ha come obiettivo principale la garanzia di un approvvigionamento della popolazione. Per questo spetta alla Confederazione non solo preservare le basi della produzione agricola, in particolare le terre coltivate, ma altresì ulteriori compiti. Tra questi la produzione di derrate alimentari adeguata alle condizioni locali ed efficiente sotto il profilo dello sfruttamento delle risorse, in piena coerenza con lo sviluppo sostenibile e orientata al futuro; la predisposizione di un'agricoltura

---

<sup>27</sup> Oltre alla votazione popolare si è resa necessaria anche quella cantonale dal momento che si trattava di una modifica costituzionale.

<sup>28</sup> Se da un lato il voto popolare ha visto 1.943.180 sì (mentre i voti contrari sono stati 524.919), dall'altro tutti i cantoni si sono schierati per il sì. I risultati sono pubblicati <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2017/2279/it>

e di una filiera alimentare orientate verso il mercato; l'attuazione di relazioni commerciali transfrontaliere che concorrano allo sviluppo ecologicamente sostenibile dell'agricoltura e della filiera alimentare, vale a dire ottimi rapporti con gli altri paesi per un accrescimento dell'import-export; nonché un impiego di derrate alimentari rispettoso delle risorse.

### 3. Brevi osservazioni di sintesi

Come si è cercato di evidenziare con specifico riguardo ai casi trattati, che si tratti di inveramenti desunti da più generici diritti o di revisioni *ad hoc* finalizzate a introdurre specifici riferimenti, il costituzionalismo contemporaneo sembra mostrare un certo grado di attenzione a nuove tematiche, tra cui quella della sicurezza alimentare. La stessa, che interseca diverse problematiche, ha sin dall'inizio assunto una dimensione internazionale e sovranazionale, in considerazione degli aspetti direttamente coinvolti e degli effetti prodotti che riguardano la salute e l'ambiente. Questo perché, come già anticipato, sussiste una stretta correlazione tra ambiente e settore alimentare, tanto da poter parlare, soprattutto in sede europea, di diritto agro-ambientale-alimentare. Come anticipato, il perimetro della sicurezza alimentare non si esaurisce infatti in regole che assicurano, tra le altre cose, un sufficiente e corretto consumo degli alimenti e l'igiene, ma proiettano la loro importanza con riguardo allo sviluppo sostenibile, all'inquinamento, ai cambiamenti climatici.

Posto che nel quadro comparato non è infrequente che le Costituzioni contengano un riferimento più o meno diretto al cibo, all'alimentazione o alla sicurezza alimentare, quello che si può dedurre è che tale tematica può assurgere a rientrare all'interno del sistema valoriale perché direttamente incidente sullo *ius existantiae*<sup>29</sup>.

Vi è però da osservare che una visione di questo tipo sia fortemente antropocentrica, confliggendo dunque con altri modelli che pongono invece la natura al centro del sistema. In tale prospettiva, i modelli del nuovo costituzionalismo latino-americano sono di difficile "imitazione". Se è pur vero che agli occhi del vecchio continente i casi della Bolivia e dell'Ecuador si presentano come particolarmente all'avanguardia in tema di diritti ambientali, gli stessi in realtà costituiscono un caso a sé stante frutto di un processo evolutivo particolare. Nei paesi andini è particolarmente sentito il cd. "buen vivir", termine che ha assunto rilievo costituzionale e che non può essere tradotto semplicemente con la dizione "vivere bene" o utilizzato come sinonimo di benessere. Di contro, il buen vivir, cui sono strettamente connessi i diritti del singolo e della collettività, significa che l'esistenza umana è in armonia con la natura e con la comunità<sup>30</sup>. Proprio tale visione, nel favorire una concezione biocentrica, riconosce la natura come un essere

---

<sup>29</sup> F. ALICINO, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n.3, 2016. Peraltro, se si annovera la questione alimentare all'interno di un sistema valoriale è facile rientrare nel terreno della sovranità alimentare, su cui A. RINELLA, H. OKORONKO, *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, op. ult. cit.

<sup>30</sup> Si v. S. BALDIN, *La tradizione giuridica contro-egemonica in Ecuador e Bolivia*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XLVIII, n. 143, 2015, pp. 483-530.

vivente e perciò titolare di diritti, ma comunque pre-esistente ai testi fondamentali<sup>31</sup>.

A tal proposito, si vuole qui brevemente fare accenno proprio alla Costituzione ecuadoregna del 2008<sup>32</sup>, rivista in tempi assai recenti, ove la parola “food” ricorre numerose volte: innanzitutto come diritto all'alimentazione sana sufficiente e nutriente, preferibilmente prodotta localmente e in linea con le diverse identità e tradizioni culturali. In questo modo, il diritto al buen vivir trova espressa menzione ed estrinsecazione e, proprio sulla base di ciò, spetta allo Stato promuovere (art. 15), nel settore pubblico e privato, l'uso di tecnologie pulite dal punto di vista ambientale e di fonti di energia alternative non inquinanti e a basso impatto.

Parimenti, anche alla sovranità alimentare è riconosciuta una notevole importanza, dal momento che è ritenuta sia un obiettivo strategico, sia un obbligo dello Stato affinché persone, comunità, popoli e nazioni raggiungano l'autosufficienza alimentare sana e culturalmente appropriata, attraverso le modalità espressamente previste nei titoli VI e VII della Costituzione. La stessa, che deve essere garantita dallo Stato promossa anche a livello regionale, non deve essere messa a repentaglio dalla sovranità energetica, né tantomeno pregiudicare il diritto all'acqua. Difatti, la Costituzione vieta espressamente tutte quelle attività (sviluppo, produzione, proprietà, commercializzazione, importazione, trasporto, stoccaggio) e quei prodotti (agrochimici vietati a livello internazionale, di tecnologie e agenti biologici

---

<sup>31</sup> E.A. IMPARATO, *I diritti della Natura e la visione biocentrica tra l'Ecuador e la Bolivia*, op. ult. cit. e S. BAGNI (a cura di), *Dallo stato del bienestar allo Stato del buen vivir: innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano*, Bologna, Filodiritto, 2013.

<sup>32</sup> In America Latina, l'estrazione o lo sfruttamento delle risorse naturali sono stati centrali per il suo sviluppo economico e sociale. Al tempo stesso, però, sono andate progressivamente crescendo tensioni per quanto riguarda l'accesso alle risorse naturali, la distribuzione e l'uso dei ricavi, la prevenzione e la compensazione dei costi ambientali e sociali, che mettono in evidenza il forte grado di ingiustizia sociale. In più occasioni è stato ben messo in evidenza come in questa parte del mondo le questioni della povertà, della disuguaglianza e della protezione dell'ambiente siano intimamente connesse. Lo storico sfruttamento delle miniere, delle risorse, dei terreni agricoli ha portato nel corso del XX secolo a politiche di nazionalizzazione, senza però che ne seguisse una equa redistribuzione. Tra l'altro, la manifestazione di disastri climatici sempre più frequenti ha portato a un diffuso malcontento civico e di mobilitazione di gruppi orientati, da un lato, a combattere l'esclusione, la povertà e la disuguaglianza, mentre, dall'altro, alla realizzazione di politiche a sostegno della terra e della natura. Perciò, si sono sviluppate due tendenze antagoniste che vedono i governi e le aziende, sostenuti dalla popolazione urbana, impegnati nell'espansione delle attività estrattive al fine di soddisfare i bisogni sociali urgenti. Contemporaneamente, le comunità rurali, le organizzazioni indigene e gli ambientalisti sono in aperto contrasto con le politiche capitaliste e impegnati nel sostenere la natura e la sostenibilità ecologica nell'ottica del “buen vivir”. Si v. A. LATTA H. WHITTMAN, *Environment and citizenship in Latin America: nature, subjects and struggles*, Oxford, 2012 e F. DE CASTRO, B. HOGENBOOM, M. BAUD, *Environmental governance in Latin America*, New York, 2016. Proprio l'Ecuador ha sperimentato l'alternanza di diverse policies. Per uno studio si v. P. A. ANDRADE, *The Government of Nature: post-neoliberal environmental governance in Bolivia and Ecuador*, in F. DE CASTRO, B. HOGENBOOM, M. BAUD, *Environmental governance in Latin America*, p. 113 e ss.

sperimentali e di organismi geneticamente modificati) dannosi per la salute umana o che mettono a repentaglio la sovranità alimentare o gli ecosistemi<sup>33</sup>.

Le recenti modifiche esaminate, che hanno seguito la strada di innovazioni puntuali attraverso l'inserimento di clausole forse un po' troppo originali rischiano però di sortire l'effetto opposto, tramutando i testi fondamentali in veri e propri elenchi della spesa. Indubbiamente l'opera di positivizzazione attraverso l'inserimento di specifiche disposizioni all'interno delle Costituzioni contribuisce a corroborare la forza normativa di tali diritti e, al tempo stesso, rafforza la loro valenza simbolica e culturale. Di contro, vi è però da sottolineare un altro lato della medaglia. A prescindere dal fatto che si possa trattare di Costituzioni recenti, o dell'inserimento di clausole specifiche formulate come dovere – in alcuni casi del popolo, in altri dello Stato –, o ancora di formulazioni che contengano una motivazione – come ad es. la tutela delle generazioni future –, il

---

<sup>33</sup> Nel 2012 è stato presentato un ricorso alla Corte interamericana dei diritti umani. Il caso *Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador* ha trovato origine nella vicenda che ha visto coinvolta una società argentina autorizzata dall'Ecuador ad avviare attività di esplorazione e sfruttamento nel territorio della comunità indigena Sarayaku, che non era stata preventivamente avvisata. Le attività della società si sarebbero dovute svolgere in aree utilizzate dalla comunità per la caccia e la pesca e avrebbero finito col danneggiare non solo l'habitat, ma anche la sicurezza alimentare dell'intera comunità. "313. Regarding the damage to the Sarayaku territory and its natural resources, the Court observes that a report by the Human Rights Committee of the National Congress of the Republic of Ecuador<sup>357</sup> was submitted, which indicates that "the State, through the Ministries of the Environment and of Energy and Mines violated [...] the Constitution of the Republic by not consulting the community regarding the plans and programs for exploration and exploitation of non-renewable resources on their lands, which could affect their environment and culture." This report refers, especially, to the "significant negative impact on the flora and fauna of the region due to the destruction of the forest and the construction of heliports." Also, in this regard, a report of the Ministry of Energy and Mines<sup>358</sup> was submitted that described the "land clearance" to be carried out during the seismic survey process.<sup>359</sup> The Court has also noted that the rest of the supporting documentation provided by the representatives consists of documents produced by the Sarayaku themselves (press releases, <sup>360</sup> or testimonies from the "Self-evaluation" document<sup>361</sup>), and an excerpt from a social study on the impacts on the quality of life and food security and sovereignty in Sarayaku." Il caso si è concluso con la condanna a due sanzioni pecuniarie: la prima, pari a 7. US\$90,000.00 (ninety thousand United States dollars) "as compensation for pecuniary damage. This sum must be paid to the Association of the Sarayaku People (Tayjararuta) within one year of notification of this Judgment, so that the People may decide, in accordance with its own decision-making mechanisms and institutions, how to invest the money, among other aspects, for the implementation of educational, cultural, food security, health and eco-tourism development projects or other community infrastructure or projects of collective interest that the People considers a priority". La seconda, invece, pari US\$1,250,000.00 (one million, two hundred and fifty thousand United States dollars) "for the Sarayaku People as compensation for non-pecuniary damage. This amount must be paid to the Association of Sarayaku People (Tayjararuta), within one year of notification of this Judgment, so that the money may be invested as the People see fit, in accordance with its own decision-making mechanisms and institutions, among other aspects, for the implementation of educational, cultural, food security, health care and eco-tourism development projects or other community infrastructure projects or projects of collective interest that the People considers a priority". Si v. il testo della sentenza Inter-American Court of Human Rights - Case Of The Kichwa Indigenous People Of Sarayaku V. Ecuador Judgment Of June 27, 2012.

costituzionalismo insegna che vi sono principi e diritti che sono generali e che possono offrire adeguata copertura e tutela pur in assenza di specifiche e formalizzate declinazioni.

Difatti, non sempre l'opera di integrazione di cui sono destinatarie le Costituzioni, in alcuni casi legate a scelte politiche momentanee e di tendenza, si palesa come necessaria. A tal proposito, i nuovissimi diritti, benché non espressamente enumerati ed esplicitati, possono comunque ricevere sufficiente promozione e adeguata tutela. In questa prospettiva, anche se espressamente riferita al caso italiano, è sempre attuale la tesi di Barbera<sup>34</sup> per cui l'art. 2 della Costituzione italiana "è una fattispecie a schema aperto, aperta ai valori emergenti nella società, ivi compresi quelli veicolati attraverso le dichiarazioni internazionali, con una funzione sussidiaria"<sup>35</sup>.

In aggiunta, è possibile arricchire l'elenco dei diritti fondamentali a partire da quelli espressamente previsti perché trasversali o deducibili, non solo grazie alla loro *vis expansiva* ma anche grazie all'opera dei tribunali costituzionali o dei tribunali *ad hoc* che possono venire in soccorso e operare una loro consacrazione e garantire un'effettiva tutela<sup>36</sup>. Vi è però da fare una notazione che si ritiene essere di non poco conto: è possibile osservare una carenza di riferimenti circa la giustiziabilità del diritto alla sicurezza alimentare, mentre sono molto più diffusi quelli che riguardano il diritto al cibo. La *ratio* di tale differenza potrebbe essere verosimilmente rinvenuta in due motivazioni tra loro contrapposte. La prima potrebbe trovare giustificazione nel fatto che la sicurezza alimentare è un tema abbastanza specifico e, quindi, potrebbe essere ricompresa nel diritto al cibo, il cui ambito di tutela è maggiormente ampio. Di contro, la seconda potrebbe essere connessa al fatto che, mentre l'accesso al cibo deve essere garantito a ogni individuo affinché nessuno viva in condizioni di indigenza, l'accesso a una certa tipologia di cibo stenta ancora oggi a trovare adeguata considerazione.

Nonostante ciò, il tema della sicurezza alimentare rimane di indubbia importanza, a prescindere dalla sua costituzionalizzazione e della sua giustiziabilità, giacché è un diritto, un valore e un interesse che può essere perseguito dai singoli governi "dalle pubbliche autorità attraverso politiche che di volta in volta saranno ritenute opportune in relazione alle caratteristiche del sistema sociale, economico e politico del paese"<sup>37</sup>. Lo stesso è di estrema rilevanza nella contingenza attuale, caratterizzata dal cambiamento climatico, dall'esaurimento delle risorse, dalla pandemia e dalla guerra. Proprio quest'ultima, nell'impedire l'esportazione del grano ucraino e nel causare l'aumento dei prezzi dell'energia, può determinare una crisi

---

<sup>34</sup> A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA, *Principi fondamentali. Commentario alla Costituzione italiana*, Bologna, 1975.

<sup>35</sup> A. BARBERA, "Nuovi diritti": *attenzione ai confini*, in L. CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Torino, 2004, cit. p. 19

<sup>36</sup> In questo senso si possono richiamare l'*Environment Court neozelandese* o *National Green Tribunal* indiano che non solo assicurano la giustizia sociale, ma contribuiscono a una valorizzazione dei diritti ambientali. La Corte neozelandese, che si caratterizza per essere una *independent appeal courts*, è nella sostanza un tribunale specializzato sulle tematiche ambientali. Per un approfondimento <https://www.environmentcourt.govt.nz/about/history/>

<sup>37</sup> A. RINELLA, H. OKORONKO, *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, cit. p. 92.



alimentare senza precedenti. Dinanzi a questi molteplici fattori di destabilizzazione taluni paesi e l'Unione europea stanno assumendo alcuni provvedimenti. In tal senso è opportuno richiamare brevemente le decisioni del governo francese relative alla [\*Strategia internazionale per la sicurezza alimentare\*](#) e al [\*Plan de résilience économique et sociale \(France 2030\)\*](#). Se con la prima, già nel 2019, la Francia ha avviato una strategia orientata a implementare la nutrizione e l'agricoltura attraverso un rafforzamento della governance globale, lo sviluppo di sistemi agricoli e alimentari sostenibili e l'assistenza alle popolazioni vulnerabili<sup>38</sup>; con la seconda, adottata lo scorso il 16 marzo 2022, si vuole garantire l'approvvigionamento delle forniture strategiche (energia, agricoltura e industria) e rafforzare la sovranità energetica e quella alimentare in Europa.

Nel frattempo, a livello sovranazionale si sta tentando un'operazione complessa finalizzata a trasformare le modalità di produzione e di consumo degli alimenti in Europa, da un lato per ridurre l'impronta ambientale dei sistemi alimentari, dall'altro per garantire alle generazioni future alimenti sani a prezzi accessibili. Difatti,

nell'alveo del Green Deal, l'Unione Europea ha avviato nel maggio 2020 la strategia "Farm to Fork" che prevede l'adozione di diverse proposte legislative che si devono basare su diversi target, quali: garantire alimenti nutrienti (in quantità sufficiente e a prezzi accessibili entro i limiti del pianeta), dimezzare l'uso di pesticidi e fertilizzanti e le vendite di antimicrobici, aumentare la superficie di terreni destinati all'agricoltura biologica, promuovere un consumo alimentare e regimi alimentari sani più sostenibili, ridurre le perdite e gli sprechi alimentari, combattere le frodi alimentari nella catena di approvvigionamento, nonché migliorare il benessere degli animali. A fronte di tutte queste iniziative, quello che si auspica è la realizzazione di un fronte comune e di un approccio condiviso degli Stati a tutela di una piena sicurezza alimentare.

---

<sup>38</sup> Come si legge nel documento, l'obiettivo è quello di porre fine alle disuguaglianze e nutrire adeguatamente la popolazione mondiale, da raggiungersi rendendo l'agricoltura non solo sostenibile, ma anche efficiente in termini economici, sociali e ambientali per garantire la sicurezza alimentare, la salute degli individui e lo sviluppo dei Paesi.

