

Jakub Medda

BREVI NOTE SUL DIRITTO AL CIBO NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il problema del diritto al cibo come diritto inviolabile costituzionalmente riconosciuto. – 3. Il problema del diritto al cibo come limite alla libertà di iniziativa economica. – 3.1. *Segue*: la riforma costituzionale n. 1 del 2022. – 4. Il diritto al cibo come diritto alla salute. – 5. Il diritto all'alimentazione nell'ordinamento sovranazionale. – 6. Le Regioni e la disciplina dell'alimentazione. – 6.1. *Segue*: il problema della disciplina del diritto al cibo nello Statuto della Regione Abruzzo. – 7. Conclusioni.

1. Introduzione

Il cibo, inteso nel senso di nutrimento, rappresenta – insieme all'acqua – il mezzo di sostentamento fondamentale per la sopravvivenza dell'uomo. Ma il cibo, nella (e per la) nostra società, è molto di più: esso si colloca al crocevia del rapporto tra società umane e risorse naturali¹, tra politiche di consumo e di contrasto allo spreco alimentare, nonché tra le questioni riguardanti la tutela della salute e dell'ambiente, la protezione del suolo, l'agricoltura e la produzione energetica².

Dal punto di vista giuridico, e secondo quanto ritiene la maggior parte della dottrina, il cibo può essere inquadrato in due categorie principali: il diritto al cibo come *food security* e il cibo come *food safe-*

¹ S. PITTO, *La rilevanza costituzionale e globale della sicurezza alimentare. Una lettura olistica e comparata della food security*, Napoli, 2024, p. 11.

² Il diffondersi del fenomeno della sottrazione di terre a fini energetici, insieme all'aumento del fabbisogno alimentare, richiede nuovi strumenti che possano bilanciare le diverse esigenze di sicurezza alimentare, sicurezza energetica e consumo del suolo, come l'agrivoltaico che, installato nella maniera corretta, può portare ad un aumento della resa energetica, della produttività agricola e ad un risparmio idrico: v. a tal proposito O.M. PALLOTTA, *L'agrivoltaico nelle aree urbane e periurbane: disciplina, potenzialità, limiti*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Innovazione e sostenibilità per il futuro delle smart cities*, Milano-Udine, 2023, pp. 497 ss.

ty. Entrambe le nozioni possono essere ricondotte all'espressione "sicurezza alimentare", pur riferendosi questa a profili differenti³. Per essere più precisi, con la locuzione *food safety* si sottende l'insieme delle norme, delle pratiche e dei controlli che mettono in relazione l'alimentazione con la salute umana: l'obiettivo è far sì che – lungo tutta la filiera – gli alimenti siano igienicamente idonei, tracciabili e privi di rischi per la salute, attraverso la prevenzione e il monitoraggio dei rischi microbiologici per la salute e il controllo qualitativo degli alimenti⁴. Una definizione più concisa si ricava dall'art. 2, lett. c), del Regolamento (CE) n. 2073/2005, secondo il quale la *food safety* definisce «l'accettabilità di un prodotto o di una partita di prodotti alimentari, applicabile ai prodotti immessi sul mercato» e, dunque, la sicurezza igienica di un alimento⁵.

Per *food security* s'intende, invece, l'accesso per le generazioni presenti e future ad un quantitativo adeguato di cibo; e proprio quest'ultima definizione permette a larga parte della dottrina di considerare (e studiare) l'accesso al cibo come oggetto di diritti e di doveri e, pertanto, di configurarlo quale diritto sociale⁶.

Altre definizioni di *food security* finiscono, invece, per unire entrambe le dimensioni della sicurezza alimentare, come accade, per esempio, nell'ambito della FAO⁷, ove la sicurezza alimentare è intesa

³ S. PITTO, *Diritto al cibo (food security)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII agg., Torino, 2021.

⁴ F. AVERSANO, *Hygiene package and safety controls*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI, T. GEORGOPOULOS, *European and Global Food Law*, Padova, 2025, pp. 728 ss.

⁵ M. SOLLINI, *Il sistema della sicurezza alimentare. Profili di diritto amministrativo*, Torino, 2023, p. 16. Altra dottrina ritiene che la *food safety* possa essere collegata al tema della leale concorrenza tra operatori, sul punto v. F. AVERSANO, *Concorrenza, sicurezza e Food Law per una disciplina della diversità*, Napoli, 2018, p. 16.

⁶ M. ALABRESE, *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale*, Torino, 2018, pp. 13-15; S. PITTO, *Diritto al cibo*, cit., pp. 112 s.

⁷ L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura definisce come *food security* la condizione in cui «*all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life. The four pillars of food security are availability, access, utilization and stability. The nutritional dimension is integral to the concept of food security*» (la definizione è riportata in nota nella *Declaration of the World Summit on Food Security* del 2009).

quale concetto “stratificato”: da un lato, i profili riconducibili alla *security* in senso stretto (disponibilità quantitativa di alimenti, accesso fisico, sociale ed economico agli stessi, continuità nel tempo di tali condizioni), dall’altro, quelli che si avvicinano alla già esaminata *safety*, con riferimento al cibo “salubre”. E proprio in questa direzione si muove la riflessione della dottrina, che considera ormai la *food security* non solo dal punto di vista quantitativo, e cioè come garanzia di un’alimentazione sufficiente, ma anche sotto il profilo qualitativo, ossia ritenendo che l’adeguatezza dell’alimentazione costituisca un elemento intrinseco della sicurezza alimentare⁸.

2. Il problema del diritto al cibo come diritto inviolabile costituzionalmente riconosciuto

Benché la Carta costituzionale faccia riferimento alla “alimentazione” – ma non al cibo – soltanto all’art. 117, terzo comma, in relazione alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, la dottrina si è chiesta se fosse ricavabile dalla Costituzione un qualsivoglia fondamento per il diritto al cibo. In tal senso, il problema sarebbe quello di comprendere se il diritto al cibo sia riconducibile anzitutto entro l’art. 2 Cost., inteso quale clausola a fattispecie aperta, in modo da garantire «una tutela costituzionale anche a diritti non specificamente riconosciuti da norme costituzionali»⁹. Così, taluni hanno potuto sostenere che il diritto al cibo acquisirebbe il rango di diritto inviolabile dell’uomo¹⁰, sebbene la tesi dia per dimostrato ciò che attenderebbe di essere ancora provato, e cioè che l’art. 2 Cost. possieda effettivamente l’attitudine a ricomprendere finanche diritti non espressamente disciplinati dalla Costituzione¹¹.

⁸ S. PITTO, *La rilevanza costituzionale e globale della sicurezza alimentare*, cit., p. 18.

⁹ Così, in senso critico, A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, II ed. riv. accr., Padova, 1990, p. 4.

¹⁰ In tal senso v. T. CERRUTI, *Il cibo fra diritti e doveri: uno sguardo all’Italia*, in *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie*, n. 18, 2022, pp. 50 s.

¹¹ Come sostiene L. CALIFANO, *Sicurezza alimentare, diritto al cibo, etica della sostenibilità. Politiche giuridiche, economiche e sociali. Riflessioni introduttive*, in ID. (a

La questione, come si vede, attiene, per un verso, alla possibilità che l'elenco dei diritti previsto dalla Costituzione sia passibile di essere completato da diritti ulteriori e, per altro verso, alla eventualità che lo "schema aperto" sotteso all'art. 2 Cost. si concreti, alternativamente, in un rinvio ai diritti "naturali" dell'uomo (fondamento giusnaturalistico)¹², ai valori emergenti in seno alla società civile (fondamento evolutivo)¹³ e a quelli veicolati dalle carte e dalle dichiarazioni internazionali sui diritti (fondamento positivo). Oltre a ciò, alcuni studiosi ritengono che resti comunque insoluto il problema della sede di emersione dei diritti, non essendo chiaro se all'individuazione degli stessi debba provvedervi il giudice comune, il giudice delle leggi oppure il legislatore. Questo interrogativo resta affacciato anche dalla dottrina più recente, la quale sottolinea come l'elenco dei diritti inviolabili possa essere accresciuto attraverso un'interpretazione estensiva (*recte*: sistematica) condotta dal giudice costituzionale¹⁴: a partire, invero, da previsioni già esistenti. Si tratta, a ben vedere, di un problema non propriamente coincidente con quello affrontato dalla dottrina più risalente, giacché, in questo caso, l'individuazione di diritti ulteriori prescinderebbe (e nei fatti vi prescinde) dalla *vexata quaestio* relativa all'art. 2 Cost., essendo essa conseguenza della elasticità che caratterizza *naturaliter* le disposizioni costituzionali¹⁵.

cura di), *Sicurezza alimentare, diritto al cibo, etica della sostenibilità. Politiche giuridiche, economiche e sociali*, Milano, 2022, p. 16.

¹² Nonostante in Assemblea costituente si sia discusso di un fondamento giusnaturalistico dei diritti, oggi può considerarsi assodato il loro fondamento positivo. Per una ricostruzione dei diritti di libertà v. P. RIDOLA, *Il principio libertà nello stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Torino, 2018.

¹³ In tal senso A. BARBERA, *Commento all'art. 2 della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione italiana*, Bologna, 1975; ID., "Nuovi diritti": *attenzione ai confini*, in L. CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Torino, 2004, pp. 19 ss.

¹⁴ Si parla, per quanto riguarda altri ordinamenti, della possibilità di istituire tribunali *ad hoc*: v. G. STEGHER, *La sicurezza alimentare come nuova frontiera del costituzionalismo ambientale?*, in *DPCE online*, n. 58, 2023, p. 800.

¹⁵ La stessa Corte costituzionale si è trovata a fare un uso ambiguo dell'art. 2 Cost.: da una parte l'ha utilizzato come strumento per estendere i diritti al di là di quelli previsti dalla Costituzione (sent. n. 225/1974), dall'altra ha affermato che l'art. 2 «nel riconoscere i diritti inviolabili dell'uomo deve essere ricollegato alle norme costituziona-

Quel che c'è di vero è che il problema dell'esistenza di un fondamento costituzionale del diritto al cibo non trova una risposta soddisfacente attraverso il ricorso alla clausola di cui all'art. 2 Cost. Al netto della discussione relativa alla qualificazione della loro inviolabilità¹⁶, deve infatti concludersi che i diritti aventi rango costituzionale sono solo quelli espressamente contemplati dal testo della Costituzione¹⁷ o anche quelli che – come il diritto all'obiezione di coscienza, il diritto di rettifica, la libertà di informazione, e così via – fossero ai primi già riconducibili o, infine, quelli ricavabili *ex novo* ricorrendo a una interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali (sui diritti)¹⁸:

li concernenti singoli diritti e garanzie fondamentali, quanto meno nel senso che non esistono altri diritti fondamentali inviolabili che non siano necessariamente conseguenti a quelli costituzionalmente previsti» (sent. n. 98/1979), cfr. P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1998, p. 603. A riprova del fatto che l'elenco non possa considerarsi aperto c'è da sottolineare che la stessa Corte, pur quando ha riconosciuto l'esistenza di un "nuovo diritto" a partire dall'art. 2 Cost., l'ha fatto come argomentazione aggiuntiva ad un bilanciamento degli interessi: v. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2022, p. 552.

¹⁶ Sulla nozione di inviolabilità del diritto si rimanda a P. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, 1972.

¹⁷ L'art. 2 Cost., infatti, riconosce e garantisce i diritti inviolabili: il riconoscimento è relativo ai diritti previsti nella parte prima della Costituzione mentre la garanzia è demandata al legislatore ordinario. Non è pertanto chiaro il senso di ricondurre sotto la "garanzia" dell'art. 2 Cost. una situazione giuridica soggettiva disciplinata dal legislatore ordinario (o prevista dall'ordinamento europeo o da un trattato internazionale ratificato), dal momento che i diritti inviolabili sono sì riconosciuti dalla Costituzione, ma per essi non è prevista una tutela giurisdizionale ulteriore rispetto a quella assicurata agli altri diritti previsti dalla legge, cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà*, cit., p. 6. Sul verbo "riconosce" nell'accezione di cui all'art. 2 Cost. v. almeno A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, p. 30; sul termine "garantisce" v. E. DI SALVATORE, *L'evoluzione dei fini e dei compiti dello Stato e il dovere di protezione dei diritti fondamentali*, in *Rivista del "Gruppo di Pisa"*, n. 1, 2024, p. 101.

¹⁸ A. PACE, *Problematica delle libertà*, cit., pp. 4 ss.; in tal senso anche P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, pp. 52 s., che afferma come non sia dimostrabile che «l'art. 2 abbia inteso legittimare un elenco «aperto» delle libertà garantite in costituzione» e, anzi, ritiene lo stesso articolo «matrice e garante dei diritti di libertà, non fonte di altri diritti, al di là di quelli contenuti in costituzione». Peraltro, vi è chi – ragionando per assurdo – dimostra la persistenza in Costituzione di diritti espressamente previsti anche qualora l'articolo che li disciplina venisse abrogato, come nel caso della libertà sindacale prevista dall'art. 39 Cost., che continuerebbe

problemi, questi, da affrontare tutti in sede di interpretazione della Costituzione e che sono estranei a quello dell'arricchimento del catalogo dei diritti, che può darsi solo attraverso l'esercizio della funzione di revisione costituzionale¹⁹. D'altra parte, secondo quanto ritiene una autorevole dottrina, un arricchimento del catalogo per il tramite dell'art. 2 Cost. finirebbe per «pregiudicare il contenuto normativo delle disposizioni costituzionali concernenti diritti» (già tutelati) e anche per «disincentivare l'integrazione del catalogo costituzionale dei diritti mediante il procedimento *ex art. 138 Cost.*»²⁰. A ben vedere, un rimedio siffatto sarebbe da escludere proprio in ragione dell'articolo 138 Cost. e del carattere rigido della Costituzione: diversamente, dovrebbe, infatti, ammettersi che la clausola dell'art. 2 Cost. si configuri come una norma – per così dire – sulla produzione dei diritti ovvero di revisione costituzionale ulteriore (e tacita) rispetto a quella recata dall'art. 138 Cost.

3. *Il problema del diritto al cibo come limite alla libertà di iniziativa economica*

Parte della dottrina si è interrogata sulla possibilità di qualificare il cibo – *rectius*: la sicurezza alimentare – quale limite alla libertà di ini-

ad essere garantita in forza dell'art. 18, il quale prevede la libertà di associazione, v. P. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili*, cit., pp. 176 ss.

¹⁹ R. BIFULCO, *Diritto costituzionale*, Torino, 2022, p. 355.

²⁰ A. PACE, *Metodi interpretativi e costituzionalismo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2001, p. 44. Peraltro, il riconoscimento di nuovi diritti tramite la clausola dell'art. 2 Cost. rischierebbe di aprire una «falla» nella Costituzione formale, finendo per riconoscere una protezione costituzionale anche alle esigenze che si trovano nella Costituzione materiale o nelle forze politiche, sociali e culturali che la determinano: cfr. L. PIROZZI, *L'art. 2 della Costituzione e i diritti inviolabili*, in D. MORANA (a cura di), *I diritti costituzionali in divenire. Tutele consolidate e nuove esigenze di protezione*, Napoli, 2023, p. 12; v. anche S. MANGIAMELI, *Nuovi diritti*, in ID., *I diritti costituzionali: dallo Stato ai processi di integrazione*, Torino, 2020, pp. 90 s., il quale ritiene che i diritti individuati tramite l'art. 2 abbiano sempre bisogno dell'intermediazione del legislatore ordinario e debbano essere sempre enucleati con attenzione per evitare «insanabili antinomie con altre norme costituzionali».

ziativa economica del privato²¹. La tesi, affacciata anche più di recente, ricomprende entro l'utilità sociale la garanzia della non lesione di un'alimentazione adeguata²². Come si vede, si tratterebbe di un modo surrettizio per affermare comunque, seppure indirettamente, l'esistenza di un diritto al cibo. In che modo, però, possa essere dedotto un diritto muovendo da un limite non appare chiaro.

L'*utilità sociale* di cui all'art. 41 Cost. è certamente considerata quale clausola generale²³, che, purtuttavia, non consente al legislatore di regolarne i confini a piacimento e di ricondurvi qualsivoglia contenuto²⁴. Essa non è – per riprendere una espressione utilizzata da Livio Paladin ad altri fini – una «pagina bianca»²⁵: dimodoché socialmente utile sarebbe solo ciò che corrispondesse al processo trasformativo impresso dall'art. 3, secondo comma, Cost., come non si è mancato di osservare di recente²⁶. Resta il fatto che in questo caso, come in quelli che si analizzeranno di seguito, si è pur sempre in presenza di un diritto di libertà che, pur avendo un indubbio rilievo sociale, non può essere funzionalizzato (e cioè considerato legittimo solo a patto che attraverso il diritto si persegua l'utilità sociale).

Per questa ed altre ragioni neppure possono accogliersi quelle tesi che collegano il diritto al cibo al limite della *dignità umana* di cui allo stesso art. 41 Cost. (ove, com'è noto, si stabilisce che l'attività d'impresa non possa svolgersi «in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana»). La dignità umana, infatti, è sì intesa quale valore supremo dell'ordinamento²⁷, ma in una duplice dimensione: per un verso, quale limite all'azione dei pubblici poteri (la dignità sociale di cui all'art. 3 Cost.); per altro ver-

²¹ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari-Roma, 2012, p. 128.

²² S. PITTO, *La rilevanza costituzionale e globale della sicurezza alimentare*, cit., pp. 198 ss.

²³ O.M. PALLOTTA, *L'ambiente come limite alla libertà di iniziativa economica*, Milano, 2024, pp. 86 s.

²⁴ Ivi, pp. 89 s.

²⁵ L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amministrativo*, n. 3, 1971, pp. 3 ss., p. 39.

²⁶ O.M. PALLOTTA, *L'ambiente come limite*, cit., p. 89.

²⁷ In tal senso v. S.P. PANUNZIO, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *I costituzionalisti e la tutela dei diritti nelle Corti europee*, Padova, 2007, p. 52.

so, quale limite al diritto di libertà (la dignità umana di cui all'art. 41 Cost.). In quest'ultimo caso, la dignità umana, quale espressione del principio del *neminem laedere*, impedirebbe che si traesse profitto da un'attività degradante per la persona umana. Ancora una volta, non si comprende come da un limite di carattere negativo possa trovare affermazione un diritto (o anche solo – come taluno pure ha sostenuto – un mero presupposto della dignità stessa)²⁸.

Vi è, infine, chi sostiene che il diritto al cibo possa essere ricondotto entro il limite della *sicurezza* – presente anch'esso nel secondo comma dell'art. 41 Cost. –, inteso come sicurezza alimentare²⁹. Questa tesi, in verità, muove da un presupposto tutto da dimostrare, e cioè che il diritto al cibo possieda un pacifico fondamento costituzionale e che il problema, semmai, sia solo quello di individuare un limite da ancorare al diritto esistente: si passerebbe, così, da una impostazione minimalista (“libertà dalla fame”) ad una impostazione che fa perno sulla adeguatezza del cibo, posta in relazione alla personalità dell'individuo. Nonostante l'autorevolezza dell'opinione espressa, la conclusione cui perviene quella dottrina mal si accorda, però, con l'idea che la sicurezza di cui all'art. 41 Cost. avrebbe ad oggetto più propriamente la «garanzia di un normale vivere civile in un ordine democratico»³⁰; detto altrimenti, essa concreterebbe «un interesse oggettivo alla permanenza di condizioni adeguate al pacifico godimento dei diritti» e fonderebbe, per conseguenza, non già un diritto alla sicurezza – in tutte le sue varianti – bensì «una sicurezza (pubblica) dei diritti»³¹.

²⁸ Cfr. C. DRIGO, *Il Diritto al cibo adeguato: fra strumenti normativi vaghi e difficile giustiziabilità, quale ruolo per gli enti territoriali?*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2016, p. 10; S. PITTO, *La rilevanza costituzionale e globale della sicurezza alimentare*, cit., p. 201.

²⁹ S. RODOTÀ, *op. cit.*, pp. 128 s.

³⁰ Corte cost. 16 luglio 1970, n. 144, p.to 2 *Cons. dir.*

³¹ Così O.M. PALLOTTA, *L'ambiente come limite*, cit., p. 111. In passato, autorevole dottrina aveva ritenuto che l'aggettivo «umana» potesse fungere da predicato non solo del termine «dignità», ma anche di «sicurezza» e di «libertà»: v. M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, p. 190. Tale lettura estensiva non appare più sostenibile a seguito della riforma dell'art. 41 Cost.: l'inserimento testuale della tutela della «salute» e dell'«ambiente» – sostantivi ai quali

3.1. Segue: la riforma costituzionale n. 1 del 2022

A seguito dell'entrata in vigore della riforma dell'art. 9 e dell'art. 41 Cost.³², la dottrina si è interrogata sulla possibilità di istituire un nesso tra i contenuti delle disposizioni novellate e il riconoscimento del diritto al cibo. Essa, in particolare, ha affacciato l'idea che la *food security*, intesa quale sostenibilità alimentare, possa trovare copertura costituzionale proprio grazie alle «potenzialità insite»³³ negli artt. 9 e 41 Cost., come modificati dalla riforma³⁴, in ragione della stretta correlazione esistente tra *ambiente, agricoltura e cibo*³⁵. Nonostante sia difficile negare che, nei fatti, tale connubio esista e che esso involga i problemi indotti dai cambiamenti climatici e, dunque, anche quelli della perdita di biodiversità e dell'industria agroalimentare³⁶, resta però problematico ricavare dalle nuove previsioni un immediato riferimento al cibo, inteso quale diritto o anche solo quale limite di rango costituzionale. Forse per questa ragione, altra parte della dottrina ha preferito concentrarsi su un problema in parte diverso, che lambisce il dovere di tutela della Repubblica (dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosi-

l'aggettivo non può logicamente riferirsi in modo unitario – impone oggi di ancorare il predicato «umana» esclusivamente al termine dignità.

³² Sulla riforma v. almeno E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022, pp. 1 ss. Le nuove disposizioni costituzionali prevedono: all'art. 9 Cost. il dovere in capo alla Repubblica di tutelare «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni», nonché una riserva di legge avente ad oggetto la tutela degli animali; all'art. 41 Cost., vengono introdotti la «salute» e l'«ambiente» come limiti alla libertà di iniziativa economica, e viene estesa, nel terzo comma dell'art. 41 Cost., la possibilità di prevedere con legge programmi e controlli volti a indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata a fini non solo sociali, ma anche «ambientali».

³³ M. RUBECCHI, *Tutela dell'ambiente, revisione costituzionale e sicurezza alimentare. Considerazioni a margine della l. cost. n. 1 del 2022*, in L. CALIFANO (a cura di), *Sicurezza alimentare*, cit., p. 57.

³⁴ S. PITTO, *La rilevanza costituzionale e globale della sicurezza alimentare*, cit., pp. 200 s.

³⁵ G. STEGHER, *La sicurezza alimentare come formante del costituzionalismo alimentare*, in L. CALIFANO (a cura di), *Sicurezza alimentare*, cit., p. 97.

³⁶ G. FORMICI, M. MILEO, *Ripensare il ruolo del consumatore alimentare nell'era della sostenibilità e delle comunicazioni green: nuove traiettorie*, in *Diritto e clima*, n. 2, 2025, pp. 477 ss.

stemi) «anche nell'interesse delle future generazioni», sul presupposto che il cibo «non costituisce una risorsa inesauribile»³⁷ e richiederebbe, pertanto, un contributo diretto dei cittadini a contrastare gli sprechi alimentari³⁸. In questo senso, la nozione di Repubblica, quale soggetto destinatario del dovere di tutela, sarebbe ricomprensiva finanche della società civile, e cioè coincidente con la nozione di Stato-comunità (in opposizione a quella di Stato-apparato)³⁹, di modo che l'onere della tutela graverebbe persino sui cittadini, chiamati ad apprestare, attraverso azioni e omissioni, una salvaguardia degli interessi delle future generazioni⁴⁰.

Anche questo argomento, tuttavia, non appare persuasivo, giacché postulerebbe che il dovere di tutela trascendesse la dimensione dei pubblici poteri per investire, con efficacia orizzontale, anche la sfera dei privati: la qual cosa – al netto di situazioni giuridiche soggettive direttamente ricavabili dal testo costituzionale – appare sempre possibile, ma solo in ragione di un intervento del pubblico potere (in primo luogo del legislatore), che estendesse l'efficacia prescrittiva di quelle previsioni anche nei riguardi del privato; se così non fosse, il privato dovrebbe adoperarsi persino in favore del riconoscimento e della garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2 Cost.), della rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale (art. 3 Cost.), del riconoscimento del diritto al lavoro (art. 4 Cost.), della promozione delle autonomie locali (art. 5 Cost.) e via discorrendo, fino a farsi carico della rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità (art. 119 Cost.). D'altra parte, pur nella prospettiva di ammettere che il dovere di tutela concerna unicamente la sfera di azione dei pubblici poteri (e, in questo senso, allora, il sostantivo «Repubblica» potrebbe anche essere ricomprensivo di tutti i livelli territoriali di governo), quanto meno discutibile è concludere che il diritto al cibo (*recte*: la tutela del cibo in sé) pos-

³⁷ T. CERRUTI, *Il cibo fra diritti e doveri: uno sguardo all'Italia*, cit., p. 59.

³⁸ Ivi, p. 54.

³⁹ Cfr. in proposito V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. Introduzione al diritto costituzionale italiano*, vol. I, II ed. riv. accr., Padova, 1970, pp. 80 ss.

⁴⁰ L. IMARISIO, *Le nuove coordinate costituzionali in materia ambientale tra limiti e potenzialità*, in L. IMARISIO, G. SOBRINO, *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto. Atti del seminario svoltosi a Cuneo il 29 aprile 2022*, Torino, 2022, pp. 112 s.

sa essere ricondotto entro le nozioni di «cultura» e di «patrimonio storico e artistico della Nazione»⁴¹ di cui allo stesso art. 9 Cost.: sebbene, infatti, sia innegabile che le tradizioni enogastronomiche costituiscano un tassello fondamentale dell'identità collettiva e possano rientrare nella nozione di “cultura”, operare una tale assimilazione ai fini del riconoscimento del diritto al cibo significherebbe confondere due piani distinti.

L'equiparazione tra il cibo-nutrito e il bene culturale rischia di spostare l'asse della tutela costituzionale dalla garanzia di accesso al cibo alla valorizzazione delle eccellenze produttive e delle specificità territoriali (avvicinandosi maggiormente ai concetti di *food quality* o di tutela del *Made in Italy*). In altre parole, collegare il diritto al cibo al patrimonio culturale porterebbe ad un paradosso: quello di proteggere il prodotto tipico o la ricetta tradizionale lasciando tuttavia senza una tutela specifica il diritto al sostentamento alimentare dell'individuo⁴².

⁴¹ M. FIORILLO, *Quale ordine normativo per l'universo alimentare nazionale*, in M. FIORILLO, S. SILVERIO, *Cibo, cultura, diritto*, Modena, 2017, pp. 23 ss.

⁴² Sono sempre più numerosi in dottrina i riferimenti al cibo quale “bene culturale”: si veda, ad esempio, A. MORRONE, *Ipotesi per un diritto costituzionale dell'alimentazione*, in G. CERRINA FERONI, T.E. FROSINI, L. MEZZETTI, P. PETRILLO (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, vol. I, t. II, Firenze, 2016, pp. 33 ss., il quale differenzia il riferimento al cibo quale “bene culturale”, che in quanto tale può essere oggetto, al pari di ogni altro bene culturale, di «valorizzazione» e «tutela dei prodotti alimentari tradizionali», rispetto al cibo quale «metafora di un bene culturale» che permette di individuare un gruppo di individui con i suoi valori e le sue abitudini, legando in questo modo il cibo e la cultura alla religione. Quest'ultima prospettiva spirituale del cibo, riguardante, in particolare, il precetto religioso di seguire determinate diete, si ricollega alla libertà di «di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma» ex art. 19 Cost., e in quanto tale risulta avere una “copertura costituzionale”: v. R. D'ORAZIO, *La libertà di coscienza e il principio di eguaglianza alla prova delle «dottrine alimentari»*, in L. SCAFFARDI, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, vol. I, Roma, 2020, pp. 25 ss.; cfr. anche M. BROCCA, *Cibo e cultura: nuove prospettive giuridiche*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2017, pp. 1 ss.

4. Il diritto al cibo come diritto alla salute

Alla luce di quanto fin qui detto, deve, pertanto, concludersi che, sul piano costituzionale, il diritto al cibo non costituisce una fattispecie autonoma, pur essendo esso riconducibile (limitatamente alla sua accezione di *food safety*) entro la previsione dell'art. 32 Cost. dedicata al diritto alla salute: da questo punto di vista, anch'esso partecipa della categoria dei diritti sociali⁴³. Questa conclusione, in verità, è da taluni contestata⁴⁴, sebbene non sembra vi siano argomenti convincenti per escludere che il diritto al cibo si configuri quale corollario del diritto alla salute, ossia come accesso a un cibo sicuro e adeguato⁴⁵, così come all'acqua potabile⁴⁶, ai servizi igienico-sanitari e a un rifugio coperto⁴⁷.

⁴³ Per una definizione di diritto sociale si veda M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Torino, 2020, pp. 143 ss. L'A. definisce un diritto sociale come strumento volto «a conseguire la liberazione da alcune situazioni di bisogno, ponendo così le premesse per l'effettivo godimento delle libertà individuali» e pertanto «come un completamento dei diritti di libertà». Sul punto v. anche P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà*, Giulianova, 2022, pp. 95 ss., per il quale un diritto sociale è quello per tramite del quale lo Stato libera il cittadino dal bisogno, fornendogli i mezzi per lavorare e per assicurarsi «una vita non bestiale ma umana». Per lo stesso autore i diritti sociali «costituiscono la premessa indispensabile per assicurare a tutti i cittadini il godimento effettivo delle libertà politiche».

⁴⁴ Parte della dottrina sostiene che la questione sia assolutamente «controversa»: così, C. DELLA GIUSTINA, *Il diritto al cibo adeguato. Un diritto umano presupposto o consequenziale?*, in *Ambientediritto.it*, n. 2, 2021, p. 5.

⁴⁵ In effetti il consumo di cibo incide direttamente sulle condizioni di salute, le quali possono essere danneggiate tanto dalla mancata assunzione di una varietà di alimenti in grado di fornire all'organismo tutte le sostanze nutritive necessarie, quanto dall'ingestione di sostanze nocive eventualmente presenti negli alimenti consumati: cfr. T. CERRUTI, *L'alimentazione nel prisma del diritto-dovere alla salute*, in *Corti supreme e salute*, n. 2, 2025, p. 506. E anzi, la stessa sicurezza alimentare può essere intesa come strumento a tutela della salute (e dell'ambiente), in quanto, limitando l'impiego di fitofarmaci durante la produzione, non si protegge solo il consumatore finale, ma si riduce anche l'impatto inquinante sull'ambiente: v. G. MAJORANA, *Generazioni future e sicurezza alimentare: l'evoluzione normativa e giurisprudenziale*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p. 358.

⁴⁶ A. MUSUMECI, *Autonomia differenziata, acqua pubblica e sistema idrico integrato*, in *Diritto e clima*, n. 2, 2025, p. 354.

Nonostante, infatti, non sia possibile rinvenire un fondamento *immediato* in favore del diritto al cibo nelle previsioni costituzionali introdotte dalla riforma del 2002, è pur vero che, a seguito di ciò, la dottrina ha acquisito maggiore consapevolezza delle implicazioni sistemiche che il cibo presenta certo con l'ambiente, ma soprattutto con il diritto alla salute; e per questa ragione ha ritenuto di concentrare i propri sforzi scientifici nello studio sistemico dei beni e degli interessi in gioco, secondo un approccio *One Health*, che apre, appunto, a una «tutela integrata della salute umana, vegetale, animale e ambientale, stante la loro connessione e interdipendenza»⁴⁸.

La possibilità di ricondurre il cibo, quale corollario del diritto, entro la tutela di cui all'art. 32 Cost., impone che si chiarisca però quanto segue: 1) detto corollario ha ad oggetto non già il cibo inteso come *food security*, bensì il cibo inteso come *food safety*⁴⁹; 2) da questo punto di vista, l'art. 32 Cost. non è di per sé idoneo a fondare una immediata pretesa soggettiva all'approvvigionamento alimentare, giacché questa dipenderebbe solo da un intervento del legislatore, che rendesse effettivo il diritto⁵⁰.

Non mancano, invero, proposte finalizzate a introdurre in Costituzione il diritto al cibo, sulla spinta del c.d. «costituzionalismo alimen-

⁴⁷ V. in tal senso L. CALIFANO, *Sicurezza alimentare*, cit., p. 19; T. CERRUTI, *L'alimentazione nel prisma del diritto-dovere alla salute*, cit., pp. 504 ss.

⁴⁸ M. RAMAJOLI, *Prefazione*, in A.G. CARAGLI, M. LEGGIO, *Governance e regolazione del settore agroalimentare verso il paradigma One Health*, Torino, 2024, pp. XIII s.; cfr. anche R. GRAZIANI, *Agrivoltaico: una rivoluzione sostenibile tra tutela ambientale e sviluppo economico*, in F. DA SILVA VEIGA, F. VIGLIONE, F. BENATTI (a cura di), *Direitos Fundamentais na Perspectiva Italo-Brasileira*, vol. VI, p. 729.

⁴⁹ A.G. CARAGLI, M. LEGGIO, *Governance e regolazione*, cit., p. 11; in tal senso anche L. CALIFANO, *Sicurezza alimentare*, cit., p. 19.

⁵⁰ Secondo P. CALAMANDREI, *op. cit.*, p. 102, la proclamazione dei diritti sociali in Costituzione rimarrà lettera morta se non vi saranno trasformazioni nella struttura economica della società, o una rivoluzione che fornisca allo Stato i mezzi per soddisfarli: «se nella Costituzione si scrive che tutti i cittadini hanno diritto al pane, questa non è ancora una realtà politica, fino a che non si è modificata la struttura economica che finora ha consentito ai privilegiati la libertà di accumulare ricchezze e ai diseredati la libertà di morire di fame».

tare”⁵¹, che ne ha favorito il riconoscimento in numerosi documenti costituzionali⁵² (anche europei)⁵³. Nel 2024, in Italia, è stata depositata una proposta di legge costituzionale⁵⁴ con cui si vorrebbe aggiungere un ulteriore comma all’art. 32 Cost.: «La Repubblica garantisce la sana alimentazione del cittadino. A tal fine, promuove il principio della sovranità alimentare e tutela i prodotti alimentari simbolo dell’identità nazionale».

Si tratta, tuttavia, di una proposta parzialmente pleonastica, soprattutto in considerazione del fatto che il *food safety* appare già riconducibile – come si è visto – entro le maglie dell’art. 32 Cost. D’altra parte, in dottrina non si è mancato di sottolineare come l’introduzione inusitata di “nuovi” (ulteriori) diritti in Costituzione (ossia, di diritti aventi un fondamento costituzionale autonomo) non comporterebbe di per sé una tutela maggiore degli stessi⁵⁵: non solo perché molti di essi già trovano tutela sul piano internazionale ed europeo, ma perché – a seguire quanto ritiene una autorevole dottrina – il rischio è che essi diventino «strumenti politici di cui si servono alcuni gruppi per raggiungere i loro obiettivi»⁵⁶. Ed è in questo senso che potrebbe essere letta la proposta di riforma costituzionale cui si accennava: lungi dal proporsi di accordare al cibo una tutela effettiva (che dovrebbe co-

⁵¹ Sul punto v. S. PITTO, *La rilevanza costituzionale e globale della sicurezza alimentare*, cit., pp. 272 ss.

⁵² La tutela del cibo ha costituito oggetto di attenzione in particolare nel Sud del mondo che, come noto, ha conosciuto negli ultimi anni un vivace costituzionalismo ambientale, segnato da processi costituenti e da riforme volte a rafforzare la protezione dell’ambiente e a riconoscere nuovi diritti in materia ecologica: cfr. G. GIORGINI PIGNATIELLO, *La natura come soggetto di diritto. Lezioni dal sud globale?*, Napoli, 2025, pp. 23 ss.; S. PITTO, *Diritto al cibo*, cit., pp. 125 ss.

⁵³ È il caso dell’Ungheria, la cui Costituzione del 2011 promuove il diritto alla salute fisica e mentale che si basa su un’agricoltura senza OGM, assicurando l’accesso a generi alimentari e all’acqua potabile sani: v. G. STEGHER, *La sicurezza alimentare come nuova frontiera del costituzionalismo ambientale?*, cit., pp. 792 ss.

⁵⁴ Proposta di legge costituzionale C. 1881 XIX legislatura, presentata il 16 maggio 2024.

⁵⁵ M. GALBUSERA, *Cibo, diritti fondamentali e identità nazionale: verso un nuovo valore costituzionale?*, in *Sociologia del diritto*, n. 2, 2024, p. 156.

⁵⁶ M. CARTABIA, *In tema di “nuovi” diritti*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. I, Napoli, 2011, p. 643.

munque passare attraverso una disciplina legislativa del diritto medesimo), essa sembra molto più mirare a un suo simbolico riconoscimento in chiave identitaria (*i.e.*: la tutela dell'identità nazionale attraverso la promozione degli alimenti nazionali)⁵⁷.

5. Il diritto all'alimentazione nell'ordinamento sovranazionale

Se volessimo individuare un più solido riferimento costituzionale per il diritto al cibo, questo non potrebbe che essere dato dall'art. 117, primo comma, Cost., che accorda rango sovra-legislativo e sub-costituzionale ai trattati internazionali⁵⁸. Il diritto internazionale e quello eurounitario sono infatti strumenti tramite i quali il catalogo dei diritti risulta fortemente arricchito⁵⁹. In questa prospettiva, il diritto al cibo non appare chiaramente “costituzionalizzato” in via espressa, ma gode di una copertura mediata, in quanto oggetto di obblighi internazionali e di obblighi derivanti dal processo di integrazione europea, che, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., operano come «“punto d'accesso” nell'ordinamento interno delle disposizioni contenute nei Trattati internazionali ratificati dall'Italia»⁶⁰.

⁵⁷ Sul punto v. M. GALBUSERA, *Right to food and environmental protection in Italy: constitutional connection*, in L. SALAMERO TEIXIDÒ, A. EZQUERRA HUERVA (a cura di), *La construcción de sistemas agroalimentarios sostenibles: propuestas desde el derecho*, A Coruña, 2024, pp. 233 ss.; il tentativo di introdurre disposizioni meramente simboliche nell'ordinamento sembrerebbe in linea con quanto avvenuto in altri Stati europei retti da governi di destra radicale, quali l'Ungheria di Orbán e la Polonia dei governi PiS, nei quali numerose leggi sono state approvate con finalità meramente propagandistiche, simboliche e strumentali, anche in assenza di un'effettiva efficacia nell'ordinamento: cfr. in proposito T. DRINÓCZI, A. BIEN-KACAŁA, *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary, The Deterioration of Democracy, Misuse of Human Rights and Abuse of the Rule of Law*, London, 2022, pp. 119 ss.

⁵⁸ A. CIERVO, *Il diritto al cibo. Presupposti normativi e precedenti costituzionali di un nuovo diritto fondamentale*, in *Parolechiave*, n. 2, 2017, p. 57.

⁵⁹ S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del “Gruppo di Pisa”*, n. 3, 2012, p. 6.

⁶⁰ L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2018, p. 11.

Basti pensare che il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 riconosce, all'art. 11, «il diritto di ogni individuo ad 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» ma anche «il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame». Tale patto è diventato un riferimento per molti dei successivi trattati, soprattutto in ambito FAO⁶¹.

È altrettanto importante segnalare l'impegno per la sicurezza alimentare espresso in seno all'Unione europea (e nelle sue precedenti fasi, in seno alla Comunità economica europea e alla Comunità europea): già nei primi anni Sessanta è stata introdotta e implementata la Politica agricola comune (PAC), quale strumento volto a incrementare le risorse e le riserve alimentari⁶², mentre oggi il riferimento alla sicurezza degli approvvigionamenti è testualmente previsto dall'art. 39 TFUE⁶³. È pur vero che negli ultimi anni l'Unione europea ha concentrato i propri sforzi soprattutto sul tema della *food safety*, ma di recente, con il regolamento (UE) n. 2024/1991 sul c.d. ripristino della natura (*Nature Restoration Law*), essa ha inserito tra gli obiettivi da perseguire quello della sicurezza alimentare (intesa quale *food security*)⁶⁴.

Da ultimo, sul problema della sicurezza alimentare (*food security*) si sofferma anche la direttiva 2025/2360/UE, dedicata al monitoraggio e alla resilienza del suolo, adottata, *ex art.* 192, par. 1, TFUE, nell'ambito della politica ambientale dell'Unione europea. Tra gli obiettivi posti dalla direttiva vi è quello di «evitare o ridurre il più pos-

⁶¹ M. GALBUSERA, *Cibo, diritti fondamentali e identità nazionale*, cit., p. 146; sul punto, v. almeno C. DI TURI, *Il diritto all'alimentazione nell'ordinamento giuridico internazionale. Norme, prassi, tutela*, Napoli, 2021.

⁶² M.P. MITTICA, *Il dovere di nutrire*, in L. CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, cit., pp. 38 s.

⁶³ L. SCAFFARDI, *La sicurezza alimentare ovvero come il "diritto a togliersi la fame" evolve in un mondo che cambia*, in *DPCE online*, n. 2, 2023, pp. 2173 ss.

⁶⁴ G. PROVVISIERO, *Il regolamento sul ripristino della natura e i suoi effetti sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *Italian papers on federalism*, n. 1, 2025, p. 71; R. BIFULCO, *Il nuovo 'nomos della terra' europeo. Uno sguardo al regolamento UE sul ripristino della natura*, in *Diritto e clima*, n. 3, 2025, p. 772.

sibile la perdita di capacità del suolo di fornire molteplici servizi ecosistemici, tra cui la produzione alimentare»⁶⁵.

6. Le Regioni e la disciplina dell'alimentazione

Come si è accennato più sopra, l'*alimentazione* è individuata dall'art. 117, terzo comma, Cost., quale materia di legislazione concorrente. Ad eccezione della Regione Lombardia, che è intervenuta tanto in ordine al diritto al cibo, quanto sul problema dei disturbi alimentari, o a sporadici interventi in ordine agli sprechi alimentari, non risulta, però, che le Regioni abbiano dato svolgimento legislativo al diritto al cibo⁶⁶. Esse, invero, hanno preferito ricondurre l'*alimentazione* tra i principi dello Statuto: ora impegnando la Regione ad individuare «i sistemi di garanzia della sicurezza alimentare»⁶⁷, ora dichiarando di voler predisporre «piani e interventi» *ad hoc*⁶⁸ e affermando di voler salvaguardare tale sicurezza⁶⁹, promuovendo persino «l'educazione ali-

⁶⁵ Art. 12, lett. a), direttiva 2025/2360/UE.

⁶⁶ Qualcuno rileva anche l'assenza di una legge cornice statale: invero la materia può considerarsi «avocata a sé dall'Unione», così M. GERMANÒ, M.P. RAGIONIERI, F. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2014, p. 16; invero la legislazione europea si concentra principalmente sul tema della *food safety*, pertanto lo Stato potrebbe intervenire con legge-cornice «nello spazio “non occupato” dall'intervento comunitario», cfr. C. LOSAVIO, *Contenuto e confini di “vecchie” e “nuove” materie in evoluzione: l'agricoltura, la pesca, la caccia e l'alimentazione*, in S. MANGIAMELI, A. FERRARA, F. TUZI (a cura di), *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, Milano, 2020, pp. 746 s.

⁶⁷ Art. 10, secondo comma dello Statuto della Regione Puglia (v. M. OLIVETTI, *Le disposizioni di principio e gli enunciati di valore*, in M. OLIVETTI, F. ROSA, D. CODUTI (a cura di), *Lo Statuto della Regione Puglia a dieci anni dalla sua approvazione*, Milano, 2014, p. 44), art. 8 dello Statuto della Regione Campania, art. 7 dello Statuto della Regione Abruzzo (cfr. S. MANGIAMELI, *Le fonti del diritto*, in S. MANGIAMELI, M. MICHETTI (a cura di), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Abruzzo*, Torino, 2021, p. 124 ss.).

⁶⁸ Art. 5 dello Statuto della Regione Marche.

⁶⁹ Art. 5 dello Statuto della Regione Piemonte.

mentare»⁷⁰ e riconoscendo «l'importanza» di talune attività per il «miglioramento della sicurezza alimentare»⁷¹.

Singolare è il caso della Regione Abruzzo, che nel 2015, sulla spinta di una crescente attenzione al problema del diritto al cibo (conseguente all'adozione della c.d. Carta di Milano)⁷², ha modificato lo Statuto⁷³, impegnandosi a promuovere «il diritto al cibo e ad una alimentazione adeguata, intesi come diritto ad avere un regolare, permanente e libero accesso a un cibo di qualità, sufficiente, sano e culturalmente appropriato, che garantisca il soddisfacimento mentale e fisico, individuale e collettivo, necessario a condurre una vita degna». Si tratta, invero, di una previsione assai discutibile, proponendosi essa di disciplinare oggetti estranei al contenuto necessario dello Statuto⁷⁴. E, d'altra parte, pur ammettendosi che lo Statuto regionale possa legittimamente disciplinare oggetti ulteriori rispetto a quelli considerati dall'art. 123 Cost., è da osservare che tale discrezionalità incontra un limite nella natura propria dello Statuto; il quale, configurandosi quale fonte a competenza specializzata, non potrebbe spingersi fino a ricomprendere in esso oggetti affidati dalla Costituzione all'altrui competenza.

6.1. Segue: *il problema della disciplina del diritto al cibo nello Statuto della Regione Abruzzo*

Com'è noto, con alcune pronunce del 2004⁷⁵, la Corte costituzionale ha riconosciuto l'esistenza di un *tertium genus* dei contenuti dello

⁷⁰ Art. 3 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna.

⁷¹ Art. 8 dello Statuto della Regione Veneto.

⁷² M. GESTRI, *Il diritto fondamentale al cibo: quale il contributo della Carta di Milano?*, in ID. (a cura di), *Cibo e diritto. Dalla Dichiarazione Universale alla Carta di Milano*, Modena, 2015, pp. 7 ss.

⁷³ Si tratta della legge statutaria della Regione Abruzzo 15 settembre 2015, n. 2.

⁷⁴ V. almeno S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, IV ed. agg., Torino, 2019, p. 459.

⁷⁵ Corte cost., nn. 372, 378, 379 del 2004. Per alcune critiche alle sentenze cfr. S. BARTOLE, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, in *Le Regioni*, nn. 1-2, 2005; F. PIZZETTI, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in *Le Regioni*, nn. 1-2, 2005; A. RUGGERI, *La Corte, la "denormativizzazione" degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in *Le*

Statuto: una sorta di sottoinsieme del contenuto eventuale dell'atto regionale dato dal novero delle disposizioni di principio. A queste ultime – ha precisato, invero, il giudice delle leggi – «non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica» e neppure «una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti», bensì solo una «funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa»⁷⁶. La soluzione individuata dalla Corte – che ha evitato di dichiarare l'illegittimità degli Statuti delle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna – non persuade del tutto; se, come si è detto, lo Statuto è fonte a competenza specializzata, gli oggetti passibili di disciplina sono, oltre quelli necessari, quelli per così dire “liberi”, e cioè non riservati alla competenza di altri atti normativi. Nel caso di specie, la disciplina delle disposizioni di principio – che trascenda il livello di governo regionale – o degli oggetti – che, pur attenendo al livello regionale, si sovrappongano a quelli affidati alla legge regionale – è semplicemente sospetta di illegittimità: da questo punto di vista, non si danno soluzioni giuridiche intermedie, che esulino dal binomio validità/invalidità delle norme⁷⁷.

Per quanto concerne il diritto al cibo, le perplessità sono di tre ordini di ragioni.

Anzitutto, il diritto al cibo in quanto tale sconterebbe il fatto che lo Statuto possa disciplinare un diritto sociale. Questa competenza è senz'altro preclusa allo Statuto⁷⁸, sebbene resti da comprendere se esso possa essere affidato alla competenza della legge regionale sulla base della lettera *m*). Se è vero, infatti, che ciò che esuli dal livello essenziale delle prestazioni resti nella competenza delle Regioni – ed è la stessa giurisprudenza costituzionale ad ammettere interventi *in melius* per

Regioni, nn. 1-2, 2005; a favore R. BIN, *Perché le regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Le Regioni*, nn. 1-2, 2005.

⁷⁶ Le citazioni testuali sono tratte da Corte cost., sent. 29 novembre 2004, n. 379, p.to 2 *Cons. dir.*

⁷⁷ A. RUGGERI, *op. cit.*, p. 41 s.

⁷⁸ Per una tesi di senso contrario v. U. ADAMO, *La questione dei principi e dei diritti negli statuti delle regioni e delle comunità autonome*, Milano, 2015, p. 133 s., il quale ritiene che lo statuto possa considerarsi una sede idonea per «aggiornare il catalogo dei diritti integrandolo» o anche per «precisare o integrare un diritto già tutelato in Costituzione».

garantire standard superiori –, la disciplina di maggior favore dovrebbe necessariamente trovare sede in una legge regionale ordinaria.

In secondo luogo, il diritto al cibo, non in quanto diritto sociale, ma nei sensi di una garanzia della sicurezza alimentare (che, però, a rigore, solleverebbe anch'esso perplessità in ordine al fatto che gli Statuti se ne occupino), finirebbe per coincidere con la materia *alimentazione* oppure, alla luce di quanto si è detto più sopra, entro la materia della tutela della salute, anch'essa di competenza concorrente⁷⁹. Quale che sia la soluzione da accogliere (anche in ragione della difficoltà di precisare concettualmente l'oggetto della materia *alimentazione*), certo è che, inteso in questo modo, esso sarebbe affidato alla competenza della legge regionale ordinaria e non anche allo Statuto, quale fonte a competenza specializzata.

In terzo luogo, e a prescindere dai rilievi che si sono finora mossi, se la Regione recasse una disciplina dettagliata del diritto al cibo attraverso l'atto statutario, la modifica della relativa disciplina richiederebbe che si seguisse lo stesso procedimento aggravato di approvazione e modifica dello Statuto di cui all'art. 123 Cost. Per conseguenza, lo svolgimento della legislazione statale, eventualmente adottata in attuazione della competenza concorrente, scontrerebbe preliminarmente la modifica delle disposizioni statutarie. Il che ci sembra troppo. Come, del resto, ha sottolineato un'autorevole dottrina, lo strumento statutario non dovrebbe essere utilizzato per irrigidire le scelte effettuate dalla maggioranza politica che lo ha redatto⁸⁰, mettendo a repentaglio il buon funzionamento della legislazione nelle consiliature successive, le quali potrebbero non disporre dei numeri necessari per una revisione. Essa, inoltre, esclude che lo Statuto possa recare norme programmatiche e di principio nelle materie di competenza concorrente, in ragione del fatto che la competenza a stabilire i principi fondamentali della materia spetti alla legge statale. D'altra parte, non sarebbe logicamente possibile chiedere al legislatore regionale ordinario di rispettare due

⁷⁹ Anche la Corte costituzionale ha utilizzato in rarissimi casi la materia «alimentazione» per distribuire le competenze tra Stato e Regioni, prediligendo l'utilizzo di altre materie tra cui, *in primis*, la tutela della salute, v. C. LOSAVIO, *op. cit.*, pp. 751 ss.

⁸⁰ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010, p. 104.

parametri potenzialmente distinti e non coordinati, e cioè i principi fondamentali previsti dalla legge-cornice e quelli fissati dallo Statuto⁸¹.

Alla luce di quanto si è detto, diviene anche chiaro per quale ragione il Governo non abbia impugnato in via principale la legge statutaria regionale del 2015: confidando proprio nell'interpretazione data dalla giurisprudenza costituzionale del 2004, esso ha verosimilmente ritenuto che questa disposizione non avesse efficacia precettiva, ma solo valore "politico". Bisognerà, pertanto, attendere l'approvazione di una legge regionale di disciplina del diritto al cibo per poter, forse, valutare la legittimità della disciplina statutaria.

7. Conclusioni

L'indagine succintamente svolta evidenzia come sia complesso desumere dalle disposizioni costituzionali in vigore un autonomo diritto al cibo, nonostante i tentativi della dottrina di ricondurlo a specifiche fattispecie e nonostante sul piano sovranazionale si sia tentato di fare in modo che gli Stati garantissero una qualche tutela giuridica al cibo. Da questo punto di vista, nessuna delle ipotesi interpretative avanzate appare risolutiva della problematica in questione: né quella che mira a ricondurre il diritto al cibo entro la clausola dell'art. 2 Cost., né quelle volte a dedurlo dagli artt. 9, 32 e 41 Cost. Ciò nonostante, si può affermare che il cibo, pur non configurandosi come diritto *autonomo*, goda comunque di una protezione *mediata*: da un lato, tramite l'art. 32 Cost., inteso come diritto alla salubrità degli alimenti (*food safety*); dall'altro, attraverso l'art. 117, primo comma, Cost., il quale prescrive allo Stato italiano di rispettare gli obblighi sottoscritti e, per conseguenza, di dar svolgimento – attraverso la legislazione statale e regionale – agli impegni assunti qualora ne costituiscano il contenuto specifico. In quest'ottica, l'art. 117 Cost. fungerebbe da "punto d'accesso" per il diritto al cibo, inteso quale *food security* (essendo esso *già* disciplinato in sede internazionale ed europea); peraltro, una condotta omissiva da parte dello Stato si tradurrebbe *quantomeno* in una violazione degli impegni assunti (finalizzati a rendere effettivo il diritto),

⁸¹ Ivi, p. 106.

esponendolo a precisa responsabilità dinanzi alle istituzioni sovranazionali.

*Abstract**

Ita

Il contributo indaga il problema dell'esistenza di un fondamento costituzionale del diritto al cibo nell'ordinamento italiano, assumendo come punto di partenza la necessaria distinzione tra *food safety* (garanzia di alimenti igienicamente sicuri) e *food security* (garanzia di un accesso sufficiente e costante al nutrimento).

Lo studio ripercorre i tentativi dottrinali volti a rintracciare un'autonoma esistenza di un diritto al cibo all'interno della Costituzione ed analizza, in particolare, l'inadeguatezza del ricorso alla c.d. clausola aperta dell'art. 2 Cost., alla tutela dell'ambiente (art. 9 Cost.) o ai limiti all'iniziativa economica del privato (art. 41 Cost.). La conclusione cui si perviene è che, in assenza di una previsione espressa, il diritto al cibo non goda di un riconoscimento costituzionale autonomo, beneficiando, al contrario, di una tutela solo mediata. In particolare, ciò che rileva è il profilo del *food safety*, inteso quale corollario del diritto alla salute sancito dall'art. 32 Cost.; contestualmente, il diritto al cibo inteso come *food security*, trova un proprio riconoscimento tramite l'art. 117, primo comma, Cost. Quest'ultimo rappresenta il "punto d'accesso" per i vincoli e gli obblighi derivanti dal diritto sovranazionale, il quale già riconosce il diritto dell'individuo ad un'alimentazione sufficiente. A completamento di tale quadro, il contributo esamina le criticità legate alla previsione di tale diritto negli Statuti regionali, evidenziando l'inadeguatezza dello strumento statutario a disciplinare tale diritto.

Parole chiave: diritto al cibo, alimentazione, *food security*, *food safety*

* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

En

This paper investigates the issue of whether there is a constitutional basis for the right to food in the Italian legal system, taking as its starting point the necessary distinction between food safety (the guarantee of hygienically safe food) and food security (the guarantee of sufficient and constant access to nourishment).

The study reviews scholarly attempts to trace the independent existence of a right to food within the Constitution and analyses, in particular, the inadequacy of recourse to the so-called open clause of Article 2 of the Constitution, to environmental protection (Article 9 of the Constitution) or to the limits on private economic initiative (Article 41 of the Constitution). The conclusion reached is that, in the absence of an express provision, the right to food does not enjoy autonomous constitutional recognition but, on the contrary, benefits only from indirect protection.

In particular, the focus is on the aspect of food safety, understood as a corollary of the right to health enshrined in Article 32 of the Constitution; at the same time, the right to food, understood as food security, is recognised through Article 117, first paragraph, of the Constitution. The latter represents the “point of access” for the constraints and obligations deriving from supranational law, which already recognises the individual’s right to sufficient food. To complete this picture, the contribution examines the critical issues related to the provision of this right in Regional Statutes, highlighting the inadequacy of the statutory instrument to regulate this matter.

Keywords: right to food, nutrition, food security, food safety

