



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS
AND ENVIRONMENT

12
2019

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO JONICO

ESTRATTO da

PACE E SVILUPPO NELL'EPOCA MODERNA.
IL MODELLO COSTARICENSE

a cura di *Laura Costantino,*
Ivan Ingravallo, Pamela Martino

LAURA COSTANTINO

Fame e povertà: un binomio imperfetto



EDIZIONI
SGE

DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Riccardo Pagano

COORDINATORE DELLA COLLANA

Francesco Mastroberti

COMITATO DIRETTIVO

Laura Tafaro, Concetta Maria Nanna,
Maria Casola, Cira Grippa, Pierluca Massaro,
Federica Monteleone, Maria Laura Spada, Stefano Vinci

COMITATO SCIENTIFICO

Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Domenico Garofalo,
Francesco Mastroberti, Bruno Notarnicola, Riccardo Pagano,
Giuseppe Tassielli, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio,
Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Daniela Caterino,
Gabriele Dell'Atti, Michele Indellicato, Ivan Ingravallo,
Giuseppe Losappio, Pamela Martino, Francesco Moliterni,
Concetta Maria Nanna, Fabrizio Panza, Paolo Pardolesi,
Paolo Stefani, Laura Tafaro, Umberto Violante

RESPONSABILE DI REDAZIONE

Stefano Vinci

Redazione:

Stefano Vinci

Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici
del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture

Via Duomo, 259 74123 Taranto, Italy

e-mail: stefano.vinci@uniba.it

telefono: + 39 099 372382 • fax: + 39 099 7340395

<http://edizionidjsge.uniba.it/index.php/i-quaderni>

12
2019 QUADERNI
DEL DIPARTIMENTO JONICO

PACE E SVILUPPO
NELL'EPOCA MODERNA.
IL MODELLO COSTARICENSE

a cura di Laura Costantino,
Ivan Ingravallo, Pamela Martino

Redazione a cura di Patrizia Montefusco



Il presente volume è stato chiuso per la pubblicazione in data
31 dicembre 2019
dall'editore "Dipartimento Jonico in Sistemi
giuridici ed economici del Mediterraneo: società, ambiente,
culture" dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro
e messo in linea sul sito <http://edizionidjsge.uniba.it/i-quaderni>
ed è composto di 208 pagine.

ISBN 978-88-9428-109-5

REGOLAMENTO DEI QUADERNI DEL DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO: SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE – DJSGE

Art. 1. Collane di pubblicazioni del Dipartimento Jonico

Il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro ha tre distinte collane:

- Collana di pubblicazioni del Dipartimento Jonico (d'ora in poi Collana Cartacea), cartacea, affidata alla pubblicazione ad una Casa Editrice individuata con Bando del Dipartimento, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei.
- Annali del Dipartimento Jonico, collana di volumi pubblicata on line dal 2013 sul sito www.annali-dipartimentojonico.org. Essa ospita saggi, ricerche, brevi interventi e recensioni collegati alle attività scientifiche del Dipartimento Jonico. Gli Annali del Dipartimento Jonico hanno cadenza annuale.
- Quaderni del Dipartimento Jonico, collana di volumi pubblicata on line sul sito www.annalidipartimentojonico.org. Essa ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei.

Art. 2. Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico

È istituito un Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico formato dai Direttori delle tre collane che dura in carica per un triennio.

Il Coordinamento è diretto dal Direttore del Dipartimento in qualità di Direttore della Collana cartacea, ed è convocato, secondo le necessità, anche su richiesta dei Direttori delle Collane.

La riunione del Coordinamento a discrezione del Coordinatore può essere allargata anche ai componenti dei Comitati Direttivi delle tre collane dipartimentali.

Il Coordinamento approva o rigetta le proposte di pubblicazione dei volumi delle Collane, dopo l'espletamento delle procedure di referaggio da parte dei Direttori e dei Comitati Direttivi. In caso di referaggi con esito contrastante, il Coordinamento decide sulla pubblicazione del contributo, sentito il parere del Comitato Direttivo della collana interessata.

Il Coordinamento provvede alla formazione dei Comitati scientifici e dei Comitati Direttivi secondo le modalità stabilite dagli articoli successivi.

Art. 3. Direttori delle Collane

La Collana Cartacea è diretta d'ufficio dal Direttore del Dipartimento Jonico.

Il Direttore degli Annali del Dipartimento Jonico è eletto dal Consiglio di Dipartimento e la sua carica ha durata triennale.

Il Direttore dei Quaderni del Dipartimento Jonico è eletto dal Consiglio di Dipartimento e la sua carica ha durata triennale.

I Direttori ricevono le istanze di pubblicazione, secondo le modalità prescritte dagli articoli seguenti, valutano preliminarmente la scientificità della proposta, tenendo conto del curriculum del proponente e dei contenuti del lavoro, e procedono, nel caso di valutazione positiva, ad avviare le procedure di referaggio.

I Direttori dirigono i lavori dei Comitati Direttivi e relazionano periodicamente al Coordinamento.

I Direttori curano che si mantenga l'anonimato dei revisori, conservano tutti gli atti dei referaggi e informano gli autori sull'esito degli stessi, invitandoli alle necessarie modifiche/integrazioni, e, d'intesa con il Coordinamento, decidono la pubblicazione o meno, in caso di pareri contrastanti dei referees.

Art. 4. Comitati scientifici

Ogni collana ha un proprio comitato scientifico composto dai professori ordinari e associati del Dipartimento Jonico.

Il Consiglio di Dipartimento può deliberare l'inserimento nel Comitato Scientifico di studiosi italiani o esteri non appartenenti al Dipartimento Jonico.

Art. 5. Comitati Direttivi

Ciascuna delle tre collane ha un proprio Comitato Direttivo formato da 4 professori ordinari o associati e 4 ricercatori, tutti incardinati nel Dipartimento Jonico.

I Comitati Direttivi durano in carica tre anni e i componenti non sono immediatamente rieleggibili, salvo diversa delibera del Dipartimento Jonico.

I requisiti per l'ammissione nei Comitati Direttivi sono determinati dal Consiglio di Dipartimento. A seguito di lettera del Coordinatore delle Pubblicazioni del Dipartimento Jonico, gli interessati presenteranno istanza scritta al Coordinamento che, in base alle indicazioni del Consiglio di Dipartimento, provvederà alla scelta dei componenti e alla loro distribuzione nei tre Comitati Direttivi.

I Comitati Direttivi collaborano con il Direttore in tutte le funzioni indicate nell'articolo 3 ed esprimono al Coordinamento il parere sulla pubblicazione sulla loro collana di contributi che hanno avuto referaggi con esiti contrastanti.

All'interno del comitato direttivo è stabilita la seguente ripartizione di funzioni: i professori ordinari e associati coadiuveranno il Direttore della Collana nelle procedure di referaggio, mentre i ricercatori cureranno la fase di editing successiva all'espletamento positivo della procedura di referaggio, sotto la direzione di un Responsabile di Redazione nominato dal Coordinamento delle Pubblicazioni del Dipartimento Jonico.

Art. 6. Procedura di referaggio

Tutte le Collane del Dipartimento Jonico adottano il sistema di referaggio a "doppio cieco" con le valutazioni affidate a due esperti della disciplina cui attiene la pubblicazione, preferibilmente ordinari.

La procedura di referaggio è curata dal Direttore della Collana con l'ausilio dei professori ordinari e associati dei rispettivi Comitati Direttivi.

Art. 7. Proposta di pubblicazione

La proposta di pubblicazione deve essere indirizzata al Direttore della Collana su modulo scaricabile dal sito www.annalidipartimentojonico.org, nel quale il proponente dovrà indicare le proprie generalità e sottoscrivere le liberatorie per il trattamento dei dati personali e per l'eventuale circolazione e pubblicazione on line o cartacea del lavoro,

Alla proposta di pubblicazione il proponente deve allegare il proprio *curriculum vitae et studiorum* e il file del lavoro in due formati (word e pdf).

Per la pubblicazione sulla Collana Cartacea il proponente dovrà indicare i fondi cui attingere per le spese editoriali.

Le proposte di pubblicazione dovranno attenersi scrupolosamente ai criteri editoriali pubblicati sul sito www.annalidipartimentojonico.org. Nel caso di non corrispondenza, i direttori potranno restituire il file e non ammettere la proposta.

Nel caso siano previste scadenze, pubblicate sul sito, la proposta dovrà pervenire tassativamente entro la data indicata.

I Direttori comunicheranno agli autori l'avvio della procedura di referaggio e il suo esito.

Espletata positivamente la procedura di referaggio, i responsabili della redazione delle rispettive Collane invieranno agli autori le indicazioni cui attenersi per la fase di editing.

INDICE

Gli Autori	9
BEPI COSTANTINO <i>La fortuna di nascere povero</i>	11
WALTER ANTILLON <i>Costa Rica: Ciudadanos, Trabajadores, Naturaleza</i>	23
PACE E SVILUPPO NELL'EPOCA MODERNA. IL MODELLO COSTARICENSE	
DOMENICO GAROFALO <i>Italia, Costa Rica e diritto del lavoro: Stay Faraway, so Close</i>	37
ÁNGEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ <i>Actividad agraria y cambio climático</i>	51
LAURA COSTANTINO <i>Fame e povertà: un binomio imperfetto</i>	85
PAOLO PARDOLESI <i>Il Judicial Review in Costa Rica come ponte tra Common Law e Civil Law</i>	97
PAMELA MARTINO <i>Pacifismo e cultura costituzionale in Costa Rica: il ruolo della Sala constitucional</i>	109

FRANCESCO PERCHINUNNO <i>Considerazioni sul diritto alla pace negli ordinamenti costituzionali dell'Italia e della Costa Rica</i>	131
IVAN INGRAVALLO <i>I diritti umani in Costa Rica alla luce dell'Universal periodic review del 2019</i>	143
MARIA LAURA SPADA <i>Recupero giudiziale dei crediti e crescita economica</i>	155
MARIA CASOLA <i>Man, Family and Society: From the Experience of Ancient Roma up to Nowadays</i>	173
GIUSEPPE LIVERANO <i>Educazione e politica nel modello culturale costaricense di Oscar Arias Sánchez: punti di forza e criticità per l'elaborazione di uno stile civilmente responsabile</i>	183
PIERLUCA TURNONE <i>Per una pedagogia della pace (perpetua). Una proposta filosofico-educativa tra Kant e Maritain</i>	195

LAURA COSTANTINO

FAME E POVERTÀ: UN BINOMIO IMPERFETTO*

ABSTRACT

Il riconoscimento giuridico del diritto al cibo nelle esperienze costituzionali europee e nelle fonti internazionali nasce quale promessa della società moderna di non patire più la fame, grave conseguenza del rapido susseguirsi dei due conflitti mondiali. L'esperienza costituzionale costaricense nella tutela dei diritti fondamentali risente delle scelte pacifiste compiute dalla Costa Rica, Paese che non ha mai patito la fame. L'art. 50 della Carta costituzionale costaricense obbliga lo Stato a garantire il massimo benessere per i propri abitanti, obiettivo ben più complesso del diritto ad una alimentazione adeguata.

The legal recognition of the right to food in European constitutional experiences and in international laws, is born as a promise to not have hungry, linked to the explosion of the two world wars. The Costa Rica Constitution offers an important comparative example of protection of fundamental rights, which is affected by pacifist choices. Article 50 of Costa Rica Constitution obliges the State to procure the greatest well-being to all the inhabitants of the country, goal far more complex than the right to adequate food.

PAROLE CHIAVE

Sicurezza alimentare – diritto al cibo – diritti fondamentali

Food security – right to food – fundamental rights

SOMMARIO: 1. La centralità della sicurezza alimentare nell'esperienza giuridica europea. – 2. L'emersione del diritto al cibo nelle fonti giuridiche internazionali e nazionali. – 3. Il diritto al massimo benessere dell'individuo. – 4. La proposta di legge quadro sul diritto umano all'alimentazione e alla sicurezza alimentare e nutrizionale.

1. La fine del secondo conflitto mondiale ha segnato il riconoscimento giuridico dei diritti inviolabili dell'uomo, sanciti nella Dichiarazione Universale, nelle

* Saggio sottoposto a revisione secondo il sistema *peer review*. L'Autrice ringrazia il Prof. Hugo A. Muñoz Ureña per l'importante contributo fornito nella redazione del presente lavoro.

Costituzioni europee moderne e oggetto di specifica previsione in successivi atti internazionali che ne hanno disciplinato il contenuto.

La tutela dei diritti inviolabili dell'uomo ha rappresentato, alla fine dei conflitti mondiali, la promessa degli Stati di ripudiare la guerra e costruire un futuro fondato sulla pace, sul rispetto della dignità umana e sulla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali.

La fine della seconda guerra mondiale ha segnato, dunque, la nascita di un binomio proprio della cultura europea moderna: la conquista della pace va di pari passo con la conquista dei diritti.

Tra i diritti per così dire moderni, fa il suo ingresso nel panorama giuridico europeo ed internazionale il diritto al cibo¹. Prima di analizzare le fonti del *right to food*, è bene fare una premessa fondamentale: il riconoscimento del diritto al cibo e all'acqua sufficienti al soddisfacimento dei bisogni primari dell'uomo è nato da una lunga storia europea e non, caratterizzata dall'alternarsi rapido di conflitti bellici, che hanno presentato a vaste fasce di popolazione un elemento divenuto ormai sinonimo, nella nostra storia moderna, della mancanza di pace: la fame. Storicamente, la presenza di conflitti bellici ha sempre portato con sé carestie e povertà; la riemersione del problema della fame, della mancanza di cibo sufficiente per tutti, è propria dell'epoca moderna, ed è legata al rapido susseguirsi delle due guerre mondiali.

L'assenza di pace ha creato fame e povertà. Riconquistata la pace, in Europa è stato costruito un sistema giuridico intorno all'esigenza di assicurare abbondanza e qualità alimentare per tutti.

Se da un lato è stato, dunque, riconosciuto il diritto al cibo per tutti gli esseri umani, dall'altro è stato instaurato un sistema di produzione e mercato agroalimentare controllato.

Con la nascita della Comunità economica europea è stata introdotta la politica agricola comune, che ha seguito obiettivi ben precisi: incrementare la produttività dell'agricoltura, assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, stabilizzare i mercati, garantire la sicurezza negli approvvigionamenti, assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori (art. 39 TFUE)².

1. L. Costato, voce *Diritto al cibo*, in *Digesto disc. priv., Sez. civ.*, Agg. XI, UTET, Milano 2018. Sul rapporto tra produzione alimentare e tutela dei diritti, A. Iannarelli, *Cibo e diritti. Per un'agricoltura sostenibile*, Giappichelli, Torino 2015.

2. Sulla nascita ed evoluzione della Politica agricola comune si rinvia ai fondamentali contributi di L. Costato (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, CEDAM, Padova 2003; Id., *La controriforma della PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 369; Id., *Agricoltura, ambiente e alimentazione nell'evoluzione del diritto dell'Unione europea*, ivi, 2015, p. 210; Id., *Diritto alimentare e diritto al cibo dal I Piano Mansholt alla riforma del 2013*, ivi, 2015, p. 306; Id., *Per una storia della PAC (a sessant'anni*

La politica agricola europea è nata intorno all'idea di dover governare in maniera specifica il settore agricolo, al fine di raggiungere una serie di obiettivi urgenti, tali da contrastare le problematiche proprie della fine del secondo conflitto mondiale, ovvero la mancanza di cibo sufficiente a sfamare la popolazione europea, l'abbandono delle campagne. La PAC ha inteso, dunque, riportare il lavoro in agricoltura, assicurando un reddito equo per la popolazione agricola in modo da ricostruire professionalità intorno al settore primario; allo stesso tempo, si richiedeva la sicurezza negli approvvigionamenti, e dunque la presenza stabile di cibo in quantità e qualità sul mercato europeo, accessibile ai consumatori attraverso la garanzia di prezzi ragionevoli. Infine, obiettivo della PAC era quello di stabilizzare i mercati, in modo da garantire presenza stabile di offerta agricola.

Gli obiettivi indicati nel Trattato di Roma, rimasti peraltro invariati nell'attuale TFUE pur in presenza di una politica agricola completamente differente, hanno costruito un sistema economico incentrato sul protezionismo agricolo, al fine di raggiungere rapidamente l'obiettivo primario di immettere cibo in quantità sul mercato europeo e contrastare così la fame; allo stesso tempo, assicurare la redditività del lavoro in agricoltura, attraverso un sistema di sostegno al reddito direttamente legato alla quantità di produzione.

La PAC dei primi anni della storia europea ha consentito di raggiungere ben presto gli obiettivi primari della politica economica europea, ovvero risollevare la popolazione dai disastri dei conflitti bellici, assicurando cibo e lavoro. Il sistema dei prezzi amministrati ha, poi, garantito il mercato europeo dei prodotti agricoli sia al proprio interno che rispetto ai mercati esteri. I prezzi di sostegno dei prodotti agricoli, mantenuti estremamente più elevati rispetto ai prezzi del mercato mondiale, sono stati amministrati in modo da garantire la redditività dei produttori e l'accessibilità per i consumatori; i mercati extraeuropei, utile sbocco di esportazione per i produttori europei, diventavano maggiormente accessibili attraverso l'instaurazione delle restituzioni alle esportazioni e al tempo stesso il meccanismo dei dazi all'entrata rappresentava un ombrello contro la concorrenza estera.

Il protezionismo agricolo che ha caratterizzato i primi anni della PAC è stato successivamente abbandonato, in favore di un allineamento dei prezzi interni rispetto ai prezzi sul mercato mondiale, compensato da un sistema di aiuti agli

dall'inserimento dell'agricoltura nel progetto di Trattato CEE), ivi, 2017, p. 64; D. Bianchi, *La PAC camaleontica alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, I, p. 592; M. D'Addezio, *Sicurezza degli alimenti: obiettivi del mercato dell'Unione europea ed esigenze nazionali*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2010, p. 379; L. Paoloni, *La food security nei programmi della PAC*, in L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservigi (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale. Atti del Convegno di Ferrara*, Jovene, Napoli 2011, p. 315.

agricoltori ed in favore di una politica agricola moderna, fortemente orientata alla sostenibilità ambientale, oltre che economica, delle produzioni.

La creazione di eccedenze produttive, prima esternalità negativa del sistema protezionistico del primo periodo PAC, è stata governata con strumenti giuridici differenti nel corso degli anni. È estremamente significativa la riemersione, oggi, del tema delle eccedenze produttive, spesso utilizzate nel sistema politico agricolo dall'Unione europea quale strumento di sostegno alle politiche sociali, in ragione dell'emergente necessità di contrastare il fenomeno della nuova *food insecurity*.

2. Nel contesto della tutela internazionale dei diritti dell'uomo, il diritto al cibo ha trovato il suo riconoscimento giuridico in primo luogo nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo: l'art. 25, par. 1 stabilisce il diritto di ogni individuo ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute ed il benessere proprio e della propria famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione. Il diritto all'alimentazione è, dunque, funzionale alla realizzazione del più ampio diritto ad uno standard di vita adeguato³.

Il diritto al cibo è giuridicamente vincolante per 160 Stati parti dell'*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, adottato dalle Nazioni Unite nel 1966 ed entrato in vigore nel 1976. Il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, all'art. 11, prevede che gli Stati debbano riconoscere il diritto di ognuno ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione adeguata, nonché il miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita; gli Stati prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di tale diritto. Il paragrafo 2 impegna gli Stati ad agire individualmente e collettivamente a sostegno della libertà dalla fame. A tal fine essi dovranno: migliorare i metodi di produzione, conservazione e distribuzione delle derrate alimentari mediante la piena applicazione delle conoscenze tecnico-scientifiche, la diffusione di nozioni relative ai principi della nutrizione e lo sviluppo o la riforma dei regimi agrari, in modo da conseguire l'accrescimento e l'utilizzazione più efficaci delle risorse naturali; assicurare un'equa distribuzione delle risorse alimentari mondiali in relazione ai bisogni, tenendo conto dei problemi tanto dei Paesi importatori quanto dei Paesi esportatori di derrate alimentari.

La relazione tra la tutela del diritto al cibo e l'equa distribuzione delle ricchezze è stata affrontata in alcuni studi condotti dalla FAO e relativi alla regolamentazione

3. Il diritto al cibo come parte del più ampio diritto ad un tenore di vita adeguato si ritrova in molti atti internazionali quali, ad esempio, la Convenzione sull'eliminazione di ogni discriminazione nei confronti delle donne del 1979; la Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989; la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità del 2006.

del diritto al cibo all'interno dei singoli Stati⁴, sia in un Rapporto del Relatore speciale⁵.

Gli studi evidenziano tre distinti metodi di implementazione del diritto al cibo: riconoscerlo all'interno delle Costituzioni; adottare un quadro normativo sul diritto al cibo, la sicurezza alimentare e la nutrizione; oppure assicurare che il quadro legislativo nel suo insieme conduca alla realizzazione del diritto al cibo⁶.

Prevedere il riconoscimento giuridico del diritto al cibo non è sufficiente a garantirne una concreta effettività, in assenza di un quadro legislativo che attui misure concrete di distribuzione delle risorse.

Tra i Paesi di area europea, alcune Costituzioni riconoscono il diritto al cibo come obiettivo da perseguire (art. 5 Costituzione austriaca; art. 45 Costituzione irlandese; art. 104 Costituzione svizzera).

La Costituzione italiana non riconosce esplicitamente il diritto al cibo; pur tuttavia la tutela di tale diritto è presente nel testo costituzionale. La sicurezza degli approvvigionamenti alimentari è stata considerata dal costituente strettamente connessa al riconoscimento del diritto al lavoro; interpretando il diritto all'alimentazione alla stregua del più ampio diritto ad una vita dignitosa, è possibile rinvenirne la tutela in tutte quelle norme costituzionali che riconoscono espressamente la tutela dei diritti economici e sociali. In particolare, l'art. 41 Cost. individua un limite all'iniziativa economica privata che non può svolgersi in modo da recare danno alla sicurezza, libertà e dignità umana. Attraverso il richiamo alla dignità umana è possibile rinvenire il diritto al cibo all'interno di numerosi articoli della Costituzione italiana: il diritto ad una retribuzione proporzionata e sufficiente (art. 36) così come il razionale sfruttamento del suolo (art. 44) sono principi cardine della Costituzione, strettamente connessi al riconoscimento della dignità sociale (art. 3) e dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2).

Si rinviene la tutela del *right to food* nelle norme relative ai rapporti etico-sociali (artt. 29-31), in riferimento al diritto all'alimentazione nella famiglia, sia in quelle relative ai rapporti economici (artt. 41, 44 e 47), in riferimento ai limiti dell'iniziativa economica privata rappresentati dal rispetto della libertà e della dignità, al razionale sfruttamento del suolo al fine di conseguire i fabbisogni alimentari della popolazione, così come alla tutela del risparmio, ai fini dell'adeguato soddisfacimento dei bisogni alimentari⁷.

4. *Guide on legislating for the right to food*, FAO, 2009; *Constitutional and legal protection of the right to food around the world*, FAO, 2011.

5. *Access to justice and the right to food: the way forward*, del 12 gennaio 2014.

6. Sui differenti approcci regolativi: N. Lambek, P. Claeys, *The right to food: power, policy and politics in the 21st century*, in *Vermont Law Review*, 2016, p. 743.

7. In dottrina, M. Bottiglieri, *La protezione del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana*, in

L'art. 117 Cost., poi, riconoscendo il primato del diritto internazionale sul diritto interno, impegna lo Stato italiano al rispetto degli Accordi internazionali dei quali è parte e che richiedono, dunque, il riconoscimento del diritto all'alimentazione.

Spostando l'attenzione ai Paesi sudamericani, molte Costituzioni riconoscono esplicitamente il diritto al cibo (è il caso del Venezuela, Paraguay, Nicaragua, Haiti, Guatemala, Ecuador, Cuba, Colombia, Brasile, Bolivia, ecc.)⁸.

Nella Costituzione della Costa Rica, l'art. 82 riconosce il diritto al cibo per gli indigenti («The State will provide food and clothing to the indigent pupils, in accordance with the law»). Come si dirà più avanti, la Costituzione costaricense inquadra il diritto al cibo all'interno delle misure di sostegno ai minori indigenti, mentre offre al cittadino un riconoscimento ben più complesso della propria individualità nell'art. 50, ove si impone allo Stato di procurare il più alto grado di benessere agli abitanti del Paese («The State will procure the greatest well-being to all the inhabitants of the country...»).

Strettamente connesso al riconoscimento giuridico del diritto al cibo nelle fonti normative è la verifica della sua concreta giustiziabilità.

Il sistema elaborato dall'ONU per la tutela dei diritti umani non prevede sanzioni per la violazione degli obblighi imposti ai singoli Stati, ma esclusivamente attività di controllo⁹.

La FAO ha definito la giustiziabilità di un diritto umano come «the possibility of a human right, recognized in general and abstract terms, to be invoked before a judicial or quasi-judicial body that can: first, determine, in a particular concrete case presented before it, if the human right has, or has not, been violated; and second, decide on the appropriate measures to be taken in the case of violation» (FAO, 2004).

Nell'ottica della concreta realizzazione del diritto al cibo all'interno dei singoli Stati, alla luce dei limiti oggettivi relativi alla giustiziabilità dei diritti economici, sociali e culturali, estremamente significativa è stata la creazione, nel corso del Vertice mondiale sull'alimentazione del 2002, di un gruppo di lavoro intergovernativo, aperto alla partecipazione delle ONG, al fine di elaborare linee guida per la

www.forumcostituzionale.it, 2016; F. Alcino, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti*, 3, 2016, p. 1.

8. Più in generale sull'evoluzione della legislazione alimentare in America Latina, L. González Vaqué, H.A. Muñoz Ureña, *Trends in Food Legislation in Latin America*, in L. Costato, F. Albinini (a cura di), *European and Global Food Law*, II ed., CEDAM, Padova 2016, pp. 105-130.

9. Sottolinea la problematicità relativa alla concreta effettività dei diritti umani, con particolare riferimento al diritto al cibo, C. Ricci, *Salute e alimentazione: profili di diritto internazionale*, in P. Macchia (a cura di), *La persona e l'alimentazione. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico religiosi*, Aracne, Roma 2014, p. 37 ss.

progressiva realizzazione del diritto all'alimentazione. Nel novembre 2004 sono state adottate dalla FAO le Linee guida sul diritto al cibo, rivolte agli Stati membri al fine di fornire una direttrice per assicurare la piena realizzazione del diritto nell'ambito degli interventi sulla sicurezza alimentare nazionale¹⁰, riconoscendo, dunque, la criticità della concreta azionabilità del diritto.

La giurisprudenza di molti Paesi che pure riconoscono espressamente il diritto al cibo nelle Carte costituzionali è priva di pronunce che richiamano l'applicazione del diritto in questione, a dimostrazione della difficile azionabilità dello stesso¹¹. Non fa eccezione la giurisprudenza costituzionale della Costa Rica, molto scarna di pronunce a tutela del *right to food*.

3. Come accennato, la Carta costituzionale costaricense offre notevoli spunti di indagine in riferimento alla tutela dei diritti fondamentali dell'individuo.

In particolare, l'art. 50 così recita:

The State will procure the greatest well-being to all the inhabitants of the country, organizing and stimulating production and the most adequate distribution of the wealth. All persons have the right to a healthy and ecologically balanced environment. For that, they are legitimated to denounce the acts that infringe this right and to claim reparation for the damage caused. The State will guarantee, will defend and will preserve this right. The Law will determine the responsibilities and corresponding sanctions.

In questa norma si evidenziano tre principi giuridici estremamente significativi ed evoluti, anche rispetto alle Costituzioni europee:

1. Il principio del *well-being*, ovvero del benessere della persona che comprende non solo il soddisfacimento dei bisogni primari, che sembrano essere sottintesi, ma si estende al complesso delle condizioni di vita.

2. La produzione è strettamente connessa all'adeguata distribuzione della ricchezza: l'equità nella distribuzione della ricchezza diventa un mezzo per raggiungere il fine del miglior benessere della persona.

3. Tra i diritti delle persone rientra il diritto a godere di un ambiente sano, ricco ed ecologicamente bilanciato.

Compito dello Stato è dunque, non solo assicurare il soddisfacimento del diritto

10. *Voluntary Guidelines on the Progressive Realization of the Right to Food in the context of National food security*. Più recentemente, Committee on World Food security, *Compilation of experiences and good practices in the use and application of the Voluntary Guidelines for the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security*, luglio 2018.

11. Sui pochi casi giurisprudenziali nei quali è stato invocato il diritto al cibo, sia consentito di rinviare ai richiami all'esperienza giurisprudenziale brasiliana, indiana e sudafricana analizzati nel nostro *La problematica degli sprechi nella filiera agroalimentare*, Cacucci, Bari 2018, p. 33 ss.

to all'alimentazione, contenuto nell'art. 82 in riferimento all'obbligo di garantire cibo e vestiti per i fanciulli indigenti, ma fare in modo che l'individuo goda di uno stato di benessere insieme all'ambiente del quale è esso stesso parte.

Ciò che colpisce nella Costituzione costaricense è la preoccupazione per un'equa distribuzione della ricchezza e per il rispetto dell'ambiente nella sua complessa composizione ecologica; a differenza dei testi costituzionali dei Paesi che hanno attraversato sanguinosi conflitti bellici, nei quali i diritti legati alla sicurezza alimentare si ritrovano in molte norme a tutela del lavoro, della famiglia, dell'utilizzo della terra, la Costituzione costaricense sembra non risentire del dramma sociale ed economico della fame¹². Il diritto all'alimentazione non è presente nella Carta costituzionale costaricense, nemmeno in via indiretta, se non limitatamente alla norma prima citata, perché la fame non è mai stata un problema reale in un Paese che è vissuto in una invidiabile condizione di pace. Se l'esperienza europea ha conosciuto il binomio fame-povertà, strettamente legato al rapido susseguirsi di eventi bellici sempre più estesi e drammatici, la Costa Rica presenta un differente approccio alla tutela dell'individuo nel quale emerge l'esigenza di garantire la produttività e l'equa distribuzione della ricchezza in un Paese con grandi contrasti sociali ma che non ha mai patito la fame.

Purtuttavia, una diversa attenzione alla tutela del diritto al cibo compare negli ultimi anni nell'esperienza legislativa costaricense, a causa della recente riemersione a livello globale della *food insecurity*. La nuova stagione dell'insicurezza alimentare – crisi di carattere mondiale – è dovuta a diversi fattori: l'instabilità e volatilità dei prezzi dei prodotti agricoli a livello globale; il consumo eccessivo delle risorse energetiche del pianeta; l'emersione del pericolosissimo fenomeno dei cambiamenti climatici¹³. L'emergenza legata alla elevata instabilità alimentare sul pianeta e alla iniqua distribuzione degli alimenti tra gli abitanti, ha condotto il legislatore costaricense a riconsiderare la disciplina del diritto al cibo nel quadro normativo complessivo, anche alla luce della tutela internazionale dello stesso alla stregua degli altri diritti umani.

4. È attualmente in discussione nell'assemblea legislativa della Costa Rica, il Progetto di legge n. 20.076, intitolato “*Ley Marco del derecho humano a la alimentación y de la seguridad alimentaria y nutricional*”. Il documento nasce in primo

12. La Costa Rica ha storicamente registrato un livello di denutrizione estremamente inferiore rispetto a tutti gli altri Paesi dell'America latina: v. *Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica)*, *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, p. 190.

13. Sulle ragioni della nuova stagione di insicurezza alimentare alla quale stiamo assistendo, si rinvia alle approfondite analisi di A. Iannarelli, *Cibo e diritti*, cit.

luogo dalla sentita esigenza di accorpare i diversi atti legislativi che in diversi settori si occupano di disciplinare il diritto all'alimentazione (oltre 60 leggi emanate tra il 1944 e il 2016) e di attuare il diritto all'alimentazione così come tutelato a livello internazionale, garantendone allo stesso tempo la piena giustiziabilità e tutela effettiva.

In considerazione della natura programmatica del diritto al cibo, che necessita di una concreta tutela a livello legislativo nazionale, il progetto di legge prevede l'introduzione di meccanismi giuridici in grado di creare indicatori quantificabili relativi alla piena realizzazione del diritto nel corso del tempo.

Tra le disposizioni generali della legge quadro si riconosce la necessità di tutelare il diritto umano all'alimentazione, quale diritto pienamente giustiziabile, e di attribuire alla sicurezza alimentare e nutrizionale il carattere di bene giuridico.

L'obiettivo della legge è indicato nell'art. 1: tutelare il diritto umano all'alimentazione mediante la regolazione del bene giuridico della sicurezza alimentare e nutrizionale, quest'ultima composta da quattro elementi:

1. la disponibilità alimentare, ovvero la capacità del Paese di produrre cibo in funzione della disponibilità del suolo, dell'acqua, del clima, così come della politica interna degli aiuti allo sviluppo rurale;

2. l'accesso agli alimenti, ovvero la capacità dell'individuo e della sua famiglia di produrre cibo o acquistarlo, in relazione all'accessibilità economica, materiale e culturale;

3. la sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti;

4. la disponibilità di alimenti in funzione dello stato di salute dell'individuo.

L'obiettivo viene rinforzato dall'art. 8 che riconosce la natura di bene giuridico all'alimento, necessario per raggiungere la sicurezza alimentare e nutrizionale.

Compito dello Stato è quello di istituire un Sistema nazionale di sicurezza alimentare e nutrizionale (art. 9), con compiti relativi alla pianificazione delle risorse pubbliche; creazione di un sistema di verifica dei risultati raggiunti, attraverso l'istituzione di un Osservatorio con funzioni di monitoraggio e controllo; cooperazione istituzionale al fine di raggiungere al meglio gli obiettivi previsti.

La legge suddivide il sistema di sicurezza alimentare in tre capi, che corrispondono alle aree di intervento normativo: il sistema "*solidario*" (art. 12), il sistema "*de mercado*" (art. 13) e il sistema di "*formación y capacitación*" (art. 14).

La prima area di intervento è volta a garantire un sistema di aiuti suddiviso tra aiuti alimentari a persone che per diverse ragioni possono o potrebbero trovarsi in condizioni di difficoltà economico-sociale; aiuti, sostegni e finanziamenti ai produttori agricoli, in modo da garantire una adeguata produzione alimentare interna.

Il sistema di mercato è costituito dalle regole giuridiche volte a garantire il buon

funzionamento del mercato tanto in termini di regolazione di offerta alimentare, tanto in termini di garanzia di sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti in circolazione. Lo Stato è tenuto ad istituire una “*canasta basica*” che deve soddisfare le necessità dei cittadini con redditi minimi, ed a limitare le esportazioni qualora le stesse interferiscano sulla quantità di alimenti costituenti la stessa.

La terza area di intervento consiste nella formazione del cittadino consapevole dei propri diritti e cosciente dei bisogni nutrizionali specifici.

La proposta di legge si fonda su alcuni principi chiave (art. 4): il principio del mercato in armonia con la sicurezza alimentare e nutrizionale (in caso di incompatibilità tra le norme che regolano il mercato e la sicurezza alimentare, prevarrà quest’ultima); il principio di parità di genere in ambito alimentare, in riferimento all’equità nell’accesso alla terra, alle risorse finanziarie, alla formazione; il principio della diversità alimentare, etnica e culturale; il principio di sostenibilità alimentare intesa come sostenibilità sociale, ambientale ed economica; la preferenza dei circuiti di distribuzione locali; il principio di garanzia di una alimentazione salutare che contrasti la malnutrizione e l’obesità; la partecipazione della cittadinanza alla formazione, valutazione e controllo delle regole in materia di sicurezza alimentare; il principio di integrazione generazionale.

La proposta di legge apporta modifiche ad altri testi normativi; si segnala la modifica alla legge di pianificazione urbanistica (n. 4240 del 1968) in funzione della previsione dell’agricoltura urbana e di tutela di tutti quegli spazi che facilitano la distribuzione alimentare come mercati e fiere.

In chiusura l’art. 70 stabilisce il carattere di ordine pubblico della legge, che deroga dunque alle disposizioni generali o speciali che siano in contrasto con la stessa.

Il progetto di legge costaricense presenta un carattere estremamente ambizioso, ovvero garantire ai cittadini il diritto ad una alimentazione sana e sostenibile, intervenendo sulla filiera produttiva ed in particolare sul sistema produttivo primario che viene rinforzato e tutelato dallo Stato, al fine di creare un mercato interno forte ed autonomo, capace di sostenere i bisogni alimentari dei cittadini. La proposta di legge, in linea con l’impianto costituzionale, ricerca il benessere specifico dell’individuo attraverso il pieno soddisfacimento del diritto al cibo, prevedendo obblighi specifici in capo allo Stato; la previsione di tali obblighi, inoltre, rende pienamente giustiziabile ed effettivo il diritto stesso, in quanto azionabile a fronte di comportamenti non aderenti alle specifiche previsioni legislative. L’azionabilità da parte del singolo dei diritti a fronte di danni causati da atti compiuti in violazione della legge è, d’altro canto, espressamente riconosciuta dall’art. 50 della Costituzione.

L’esigenza di garantire la sicurezza alimentare e nutrizionale nasce, dunque, a

fronte di esigenze di adeguamento disciplinare rispetto alla tutela internazionale dei diritti e in seguito alla avvertita necessità di creare un sistema nazionale di produzione e distribuzione alimentare che possa garantire il cittadino rispetto alle crisi mondiali che colpiscono la filiera agroalimentare; la struttura normativa proposta rappresenta senza dubbio un interessantissimo termine di confronto rispetto alle esperienze normative europee che, se pure riconoscono da tempo la tutela del diritto al cibo, sono lontane da un pieno riconoscimento in termini di effettività del diritto stesso.