

**Diritto al cibo e solidarietà.
Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari***

di **Luca Giacomelli** – *Assegnista di ricerca, Università di Firenze*

ABSTRACT: You are what you waste. Had Feuerbach written his essay «The mystery of sacrifice or the man is what he eats» 150 years after this notorious publication, his enlightened view of the relation between the food eaten and the wellbeing of an individual would not have been the same. It would have sounded something like: «The food that is wasted deprives the man of his humanity, of his wit, and of his conscience. The issue of food waste has a great political and ethical relevance. The food that is wasted is a missed opportunity. The recovery and sharing of food is the cornerstone of solidarity. If you want to make a better people, show them how to recover the surplus and how to share it with the needy».

If our goal is to rethink the relationship between food and law and to ensure effective access to «adequate food», it is necessary first of all to return to food the value of «nourishment». The fight against food waste and the development of legal instruments aimed at stimulating the recovery of food surpluses to counter hunger, social exclusion and inequality are one of the main ways of delivering consistency and effectiveness to food as a fundamental right and to make it something more than a mere political slogan. Public institutions, especially at local level, have to play a key role: the creation of urban food policies, since it promotes cooperation between public, private and non-profit sector, appears to be one of the most convincing instrument to develop fair and sustainable food programmes, to ensure everyone has access to «adequate» food, to encourage corporate social responsibility, to educate citizens on food culture.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Sicurezza alimentare e diritti emergenti dalle sfide globali. – 2.1 Segue. Il diritto al cibo «adeguato». – 2.2 Segue. E nel quadro costituzionale europeo e italiano? – 3. Il paradosso dello spreco alimentare. – 4. Lo spreco alimentare come violazione del diritto fondamentale al cibo «adeguato»? – 4.1 La legge italiana contro lo spreco alimentare. – 5. Politiche e pratiche di donazione alimentare: il ruolo delle *urban food policies*.

1. Premessa

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee Guida della Rivista.

Nella nostra società e, più in generale nella cultura dei Paesi ad alto reddito, il cibo ha subito una progressiva svalutazione. Dopo millenni vissuti con la paura della carestia e della siccità, la società industrializzata si è affrancata da tale retaggio. Ciò ha avuto conseguenze di straordinario e positivo rilievo nello sviluppo delle persone, nel miglioramento delle condizioni di salute, nella riduzione del tasso di mortalità, sino a cambiare taluni fattori genetici come la crescita. Alla fame si è allora sostituita l'opulenza, la sovrabbondanza ma anche lo spreco. Non è questa la sede per approfondire le ragioni di questi fenomeni e la loro imprescindibile relazione, da un lato, con i progressi scientifici e tecnologici e, dall'altro, con l'affermarsi della società dei consumi. È però evidente come oggi il «cibo abbia smesso di essere cibo»¹ e sia diventato per la maggior parte di noi una merce al pari delle altre, una merce da comprare, vendere, scambiare sul mercato e con la stessa facilità buttare via. Affermare allora che i membri della società contemporanea, ancora prima che persone, «sono divenuti, dalla culla alla tomba, consumatori *de iure*»² non pare eccessivo, considerando che il punto di vista prevalente nell'affrontare le tematiche legate al cibo è quello attinente alle logiche del mercato³ e che il valore del cibo è sempre più determinato dalla speculazione economico-finanziaria nel commercio globale.

La contraddizione tra la disponibilità di abbondanti scorte di cibo a livello mondiale e la malnutrizione e la fame ancora diffusa deriva principalmente dal considerare i prodotti alimentari alla stregua di qualsiasi altro prodotto. E così la ricerca continua di profitto e la centralità del valore di scambio fanno sì che ci sia cibo sufficiente per tutti gli abitanti del pianeta, ma allo stesso tempo un terzo della produzione mondiale vada sprecata, che la metà delle calorie fornite dalla natura venga trasformata in combustibile o mangime e che gli investimenti vadano solo nella direzione dell'aumento della produzione invece che dell'equa redistribuzione di quanto già si produce. In effetti, proprio la natura di merce degli alimenti favorisce, da un lato, la sovrapproduzione e il conseguente spreco del *surplus* e, dall'altro, limita l'accesso a un cibo «adeguato» alle persone

¹ Cfr., F. KAUFMAN, *Bet the Farm. How Food Stopped Being Food*, John Wiley & Sons, Hoboken (NJ), 2012.

² Z. BAUMAN, *Consuming Life*, Polity Press, Cambridge - Malden MA, 2007, cit. 79.

³ Così, per esempio, M. VANDER STICHELE, *How Financialization Influences the Dynamics of the Food Supply Chain*, in *Canadian Food Studies / La Revue canadienne des études sur l'alimentation*, 2, 2015, 258-266; J. CLAPP, *Financialization, Distance and Global Food Politics*, in *Journal of Peasant Studies*, 2014, 1-18. Questa impostazione «economicista» del cibo e delle tematiche legate all'alimentazione traspare anche dalla normativa di matrice comunitaria dove l'importanza della «tutela degli interessi dei consumatori» e della «libertà di circolazione all'interno della comunità di alimenti e dei mangimi prodotti o immessi sul mercato» prevale sugli aspetti dell'accesso al cibo, della solidarietà e della qualità alimentare (si veda al riguardo il Regolamento CE 178/2002). In questo senso anche A. Gusmai, *Il diritto fondamentale al cibo adeguato tra illusioni e realtà*, in A. GUSMAI, *Il diritto fondamentale al cibo adeguato tra illusioni e realtà*, in G. CERRINA FERONI – T.E. FROSINI – L. MEZZETTI – P.L. PETRILLO (a cura di), *Ambiente, Energia, Alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, Cesifin, vol. I, tomo II, 2016. Si consiglia, infine, anche M. FIORILLO – S. SILVERIO, *Cibo, cultura e diritto*, Mucchi editore, Modena, 2017.

indigenti e più vulnerabili⁴. Si può dire che il peccato di gola abbia oggi mutato la propria natura e si sia trasformato in mercificazione, sfruttamento, diseguaglianza e spreco alimentare.

Se il nostro obiettivo è di ripensare il rapporto tra cibo e diritto, di garantire un effettivo accesso al cibo «adeguato» e di trovare risposte eque e sostenibili alle sfide globali che abbiamo di fronte, è necessario anzitutto restituire al cibo il suo valore di «nutrimento». La problematica alimentare deve essere affrontata da una differente prospettiva: abbandonando la tendenza a collocarla nell'ambito delle relazioni economiche che sottostanno il processo di produzione e di consumo degli alimenti e affrontandola secondo gli schemi e gli strumenti del diritto costituzionale. Il cibo inteso come «bene vitale» «ha innanzitutto a che fare con il diritto di ciascuno ad emanciparsi dalla miseria, dalla fame»⁵. Ma non soltanto con questo: esso assume rilevanza giuridica in qualità di «diritto fondamentale della persona che riguarda l'esistenza in tutta la sua complessità, divenendo così non solo componente essenziale della cittadinanza, ma preconditione della stessa democrazia»⁶.

La lotta allo spreco alimentare, moderna manifestazione del peccato di gola, e lo sviluppo di politiche e di strumenti giuridici volti a incentivare il recupero delle eccedenze alimentari e la loro redistribuzione per contrastare la fame, l'esclusione sociale e le diseguaglianze rappresentano allora una delle principali modalità per dare consistenza ed effettività al cibo come diritto fondamentale e per renderlo qualcosa di più di un mero slogan politico. Anche perché il numero di persone che finiscono in situazioni di povertà alimentare è in crescita anche nei Paesi sviluppati, con un'incidenza preoccupante soprattutto tra le categorie più vulnerabili della popolazione - anziani, disoccupati, indigenti, malati, immigrati - ma anche tra le famiglie (da quelle monoreddito a quelle più numerose) dove a farne maggiormente le spese sono i bambini⁷.

Certamente le istituzioni pubbliche sono chiamate a svolgere un ruolo chiave nel dare attuazione ai principi fondamentali e nel restituire al cibo la dignità di «alimento», di «bene fondamentale» della persona. Ciò soprattutto dovrebbe avvenire a livello locale coinvolgendo anche gli altri attori sociali che, con le loro decisioni e attività, impattano sul metabolismo urbano: si pensi alla progettazione di *smart cities*, alla facilitazione nell'accesso ai servizi e alle informazioni, alla responsabilità sociale di impresa, all'attivismo delle associazioni *no profit*, al ruolo della ricerca ed anche alla sensibilizzazione dei singoli cittadini. In quest'ottica lo strumento delle *urban food policies*, poiché valorizza la cooperazione tra settore pubblico, privato e *no-profit*, appare essere uno tra i più convincenti ed efficaci per fissare i principi generali, per sviluppare politiche alimentari eque e sostenibili, per assicurare un più effettivo accesso al cibo, per favorire accordi con le imprese, per educare i cittadini alla cultura del cibo.

⁴ Cfr., R.C. PATEL, *Stuffed and Starved: Markets, Power and the Hidden Battle for the World Food System*, Melville House, New York, 2008 e AA.VV., *The State of Food Insecurity in the World*, FAO, Roma, 2015, disponibile online all'indirizzo web: <http://www.fao.org/3/a4ef2d16-70a7-460a-a9ac-2a65a533269a/i4646e.pdf>.

⁵ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza Editore, Roma-Bari, 2015, cit. 128.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Cfr., L. CAMPIGLIO, G. ROVATI (a cura di), *La povertà alimentare in Italia. Prima indagine quantitativa e qualitativa*, Guerini Editore, Milano, 2009.

Come ridurre lo spreco? Come renderlo «utile»⁸? Quali sono le politiche e le pratiche che, nel quadro normativo nazionale ed europeo, possono essere sviluppate per redistribuire le eccedenze alimentari ai fini di solidarietà, di sostenibilità, di contrasto all'impoverimento? Qual è il contributo che ciascuno può dare per cambiare una cultura del cibo improntata al consumismo e allo spreco? Soltanto attraverso una pianificazione condivisa che veda la partecipazione di tutti gli attori sociali – pubblici e privati – nella costruzione dei programmi di produzione, di gestione e di distribuzione del cibo a livello locale e che si fondi sulla collaborazione e responsabilizzazione di tutti sarà possibile tentare di rispondere a queste domande.

2. Sicurezza alimentare e diritti emergenti dalle sfide globali

Fin dagli anni Settanta la letteratura scientifica ha affrontato il problema della fame, della malnutrizione e dell'accesso al cibo in termini di sicurezza alimentare (cd *food security*), definita come la sufficiente disponibilità di alimenti a livello mondiale, nazionale o locale⁹. Nel 1996 la FAO ha elaborato una più complessa nozione di sicurezza alimentare definendola come «la situazione in cui tutte le persone, in ogni momento, hanno accesso fisico, sociale ed economico ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti che garantiscano i loro bisogni e preferenze alimentari per condurre una vita attiva e sana»¹⁰. Il concetto di sicurezza alimentare comprende l'accesso sia fisico sia economico al cibo sufficiente, il quale deve anche essere sicuro dal punto di vista qualitativo e idoneo a soddisfare il fabbisogno di ciascun individuo in relazione con le sue specifiche esigenze e condizioni di salute.

Quando oggi parliamo di sicurezza alimentare è essenziale tenere presente che questo concetto sta quindi rapidamente arricchendosi di nuovi e complessi significati che lo pongono in relazione sempre più stretta con i concetti di qualità e di sostenibilità. Il punto di partenza a livello internazionale è la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948. All'articolo 25, infatti, si afferma che «ciascuno ha il diritto a uno standard di vita adeguato alla sua salute e al benessere suo e della sua famiglia, che includa il cibo, il vestiario, l'abitazione, le cure mediche e i servizi sociali necessari, e il diritto alla sicurezza nel caso di disoccupazione, malattia, disabilità, vedovanza, vecchiaia o la mancanza di altri fattori di sopravvivenza in circostanze al di là del proprio controllo». Tale enunciato, che ha ispirato la costruzione dei sistemi di *welfare* in molti Paesi

⁸ L'espressione è mutuata da A. SEGRÈ, *Lo spreco utile. Il libro del cibo solidale*, Pendragon, Bologna, 2004.

⁹ R.L. PAARLBERG, *Governance and Food Security in an Age of Globalization*, in International Food Policy Research Institute Discussion Papers, Washington DC, 2002, 23.

¹⁰ Si tratta della definizione più diffusa e comunemente accettata individuata dalla FAO (organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura) e proposta in occasione del vertice mondiale sull'alimentazione (il *World Food Summit*) tenutosi a Roma nel 1996. La parola nasce in inglese. In italiano si traduce «sicurezza alimentare» ed ha un duplice significato. Viene utilizzata sia per definire la sicurezza igienico-sanitaria del cibo, le norme sulle tecniche di coltivazione e sui metodi di produzione, la composizione di cibi, il rispetto degli obblighi di etichettatura e di informazione dei consumatori (*food safety*), sia la sicurezza intesa come accesso, disponibilità, effettiva presenza di cibo (*food security*).

occidentali nel secondo dopoguerra, è diventato parte integrante della Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966. Qui, all'articolo 11, viene sancito il diritto di ciascuno al cibo, richiamando gli Stati firmatari a migliorare le tecniche di produzione, a introdurre riforme agrarie e a regolare in modo opportuno i flussi commerciali tra i Paesi: in un mondo in cui la popolazione agricola e rurale era la stragrande maggioranza, la sicurezza alimentare era un problema essenzialmente agricolo. Questo approccio, che ha almeno in parte ispirato la cosiddetta rivoluzione verde, rimane prevalente fino al 1999, anno in cui il Comitato Onu sui diritti economici, sociali e culturali approva il *General Comment no. 12* (Cescr, 1999). Il documento fa esplicito richiamo ai doveri degli Stati nel garantire il diritto a un'alimentazione «adeguata», in cui si sottolinea che esso non si riduce al diritto di potersi nutrire accedendo ad un minimo (quantitativo) di specifici nutrienti. Garantire il diritto al cibo significa consentire a ciascuno di nutrirsi di cibo disponibile, accessibile e adeguato: laddove la disponibilità indica la facilità di approvvigionamento, l'accessibilità si riferisce al soddisfacimento di requisiti di ordine economico e fisico (anche per i soggetti più vulnerabili come i minori, gli anziani o i portatori di handicap), mentre l'adeguatezza indica l'appropriatezza del cibo in relazione alle esigenze fisiche e di salute di ciascuno nei vari stadi dell'esistenza, oltre che alle esigenze legate all'appartenenza a determinati gruppi culturali e religiosi in un contesto volto a consentire il fondamentale diritto di ciascuno alla libera costruzione della propria personalità¹¹.

Si può considerare sicuro un Paese che produce cibo sufficiente, ma che non riesce a garantire in modo adeguato il diritto al cibo sano per una parte, piccola o grande, della popolazione? Occorre guardare agli individui o al sistema nel porre questa domanda? Se da una parte le definizioni ufficiali fanno riferimento alle persone, dall'altra la discussione sulle politiche di intervento fa riferimento ai sistemi, siano essi locali, nazionali o globali. In questo compito, il diritto svolge una parte molto importante. In particolare, lo strumento delle *food policies* cittadine si candida ad essere la strategia più convincente allorché si concretizza nell'adozione e implementazione di programmi politici da parte degli Enti locali volti a indirizzare produzione, trasformazione, distribuzione, acquisto di cibo, il suo recupero e la gestione dei rifiuti organici, creando sinergie tra i vari attori del sistema agroalimentare (agricoltori, imprese, associazioni, consumatori, enti locali) per attuare una visione di lungo termine sulle scelte legate al cibo¹². Ciò consente di porre al centro dell'attenzione le persone con i loro bisogni e le specifiche risorse del territorio senza rinunciare a una visione sistemica (anche globale) del modello agroalimentare.

2.1 Segue. Il diritto al cibo «adeguato»

¹¹ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food* (Art. 11), 12 maggio 1999, (disponibile all'indirizzo web: <http://www.refworld.org/docid/4538838c11.html>).

¹² Cfr. A. CALORI, A. MAGARINI, *Food and the cities. Food policies for sustainable cities*, Edizioni Ambiente, Milano, 2015.

C'è chi considera le battaglie per il diritto al cibo perdenti e visionarie. Perdenti perché, pur affrontato in diverse sedi internazionali e indubbiamente al centro di una molteplicità di patti e dichiarazioni, il riconoscimento del diritto al cibo (e all'acqua) è ancora insoddisfacente. Visionarie perché troppi sono gli interessi potenzialmente contrapposti da comporre. I tre pilastri rappresentati dalla «Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo» (1948), dal «Patto Internazionale sui diritti economici sociali e culturali» (1966) e dalla «Dichiarazione di Roma sulla sicurezza alimentare mondiale» (1996) sembrano dare questo diritto per scontato quando, invece, siamo ancora lontani dall'affrontare il tema del cibo come diritto fondamentale e dell'accesso al cibo «adeguato» come un diritto umano e non come il mero prodotto di una economia virtuosa. Sebbene negli ultimi decenni sia stato avviato un percorso di «costituzionalizzazione» del diritto al cibo e dei bisogni della persona¹³, un percorso che ha portato alcuni Paesi a inserire espressamente tale diritto nella propria costituzione, con tutte le implicazioni che tale assunzione di responsabilità comporta¹⁴, il diritto al cibo continua per lo più a essere trattato come una norma discrezionale o perfino una richiesta di beneficenza.

Un'attitudine che ora sta cambiando, in parte perché viviamo in un mondo globale sempre più interconnesso e, in parte, perché sta diventando sempre più urgente per la comunità internazionale la necessità di aggredire le radici profonde della povertà, dell'insicurezza alimentare, dei cambiamenti climatici, dell'impoverimento delle risorse naturali a fronte della crescita esponenziale della popolazione mondiale. Come in molti altri Paesi europei, anche in Italia il *Welfare State* si è trovato sottoposto a grandi pressioni che naturalmente la crisi economica globale del 2008 ha amplificato, accelerando le problematiche strutturali preesistenti.

Diritto al cibo «adeguato» e sicurezza alimentare sono diventati dunque una sfida anche per i Paesi sviluppati, tanto che nel dibattito contemporaneo è sempre più frequente il riferimento al cibo e alla sicurezza alimentare come «diritti». L'approccio basato sui diritti, ormai prevalente nel discorso ufficiale, è ancora lontano da una piena applicazione, ma ha il merito di inserire i temi dell'accesso al cibo adeguato e della sicurezza alimentare in un contesto di dinamiche sociali e politiche, oltre a quelle più tecnico-economiche. Con riguardo alla progressiva affermazione e alle prospettive di effettività di un diritto al cibo «adeguato» nel diritto internazionale è necessario ricostruirne sinteticamente le basi giuridiche partendo dai diritti fondamentali alla salute ed al cibo, in linea con lo *human rights approach* già applicato da Francis Snyder nella sua costruzione normativa di un diritto al cibo «adeguato»¹⁵. Un approccio al cibo basato sui diritti ritiene che le

¹³ Cfr., FAO, *Guide on legislating for the right to food*, Roma, 2009, disponibile su www.fao.org (ultimo accesso: 10 maggio 2017).

¹⁴ Per esempio, è molto significativo il caso della Corte Suprema Indiana che nel 2001, appellandosi al diritto al cibo, ha imposto al governo indiano l'attivazione di programmi di pasti gratuiti nelle scuole, fissando anche *standard* nutrizionali minimi: due anni dopo, la maggior parte degli Stati aveva aderito al Mid Day Meal Scheme, raggiungendo 120 milioni di alunni delle scuole pubbliche nel 2006. Si veda A. SINGH, A. PARK, S. DERCON, *School Meals as a Safety Net: An Evaluation of the Midday Meal Scheme in India*, Working Paper n. 75, Young Lives, Oxford, 2012.

¹⁵ Cfr. F. SNYDER, *Toward an international law for adequate food*, in A. MAHIOU, F. SNYDER (a cura di), *La sécurité alimentaire/Food Security and Food Safety*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2006, 79-163.

persone abbiano il diritto fondamentale di non soffrire la fame e considera i beneficiari dello sviluppo non solo individui passivi ma partecipanti attivi. Considera inoltre lo Stato come il primo responsabile, al quale vada richiesto di fare tutto il possibile per assicurare alle persone un accesso fisico ed economico, in qualsiasi momento, a un'alimentazione sufficiente, nutriente e sicura per condurre una vita sana e attiva¹⁶.

Il primo quesito che ci si deve porre affrontando il tema del diritto al cibo «adeguato» è quello della esatta definizione del concetto e di come esso si differenzi da altri, quali la sicurezza alimentare o la cd sovranità alimentare. Inoltre, ci si deve chiedere se sia configurabile come diritto autonomo, giustiziabile ed effettivo.

È opportuno premettere che già nel contesto internazionale il diritto in esame non si è visto riconoscere autonomia se non in tempi relativamente recenti. Infatti, in seno alla Dichiarazione universale del 1948 esso ha trovato un primo riconoscimento formale unicamente nell'ambito della tutela apprestata al più ampio diritto a godere di uno standard di vita dignitoso (Art. 25, cfr. sopra). Nel 1966, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali ha, poi, ulteriormente evidenziato questa connessione fra cibo e diritti legati all'esistenza, sia sottolineando che in nessun caso si possa essere privati dei mezzi necessari alla sussistenza, sia proclamando il diritto alla vita come diritto inerente alla persona umana che può trovare tutela effettiva solo se implicitamente vi si riconosce incluso anche il diritto ad un cibo «adeguato» e alla disponibilità dei mezzi necessari per la propria vita (Art. 11, cfr. sopra). Tale documento, sebbene non qualificasse il diritto al cibo quale autonoma posizione giuridica soggettiva, certamente ha rappresentato un progresso in questa direzione, individuando una soglia minima di tutela che gli Stati sono chiamati a garantire.

Una ulteriore elaborazione è stata svolta dal Comitato di controllo del Patto, il quale ha adottato nel 1999 il Commento Generale n. 12, in cui è stato affermato che esiste un legame indissolubile tra il diritto al cibo «adeguato», la salute e la dignità propria dell'essere umano, tale da rendere tale diritto funzionale per il godimento di numerose altre fattispecie introdotte nel Patto, nonché per la promozione di adeguate politiche ad impatto economico, ambientale e sociale, mirate al contrasto alla povertà ed alla garanzia di una reale giustizia sociale. Le componenti essenziali di tale diritto sono individuate dal Comitato nei tre elementi della «adeguatezza», della «disponibilità» e della «accessibilità»¹⁷. Il primo elemento è ovviamente quello che maggiormente identifica il concetto di «corretta alimentazione» ed è da intendersi come idoneità del cibo, in termini di quantità e qualità, a soddisfare i bisogni alimentari di ciascun individuo. Il cibo, quindi, deve essere sano, ossia privo di sostanze che possano nuocere alla salute, corrispondere ai bisogni fisiologici della persona secondo

¹⁶ Si vedano, *ex multis*, P. ALSTON, *International Law and the Human Right to Food*, in P. ALSTON, K. TOMASEVSKI (a cura di), *The Right to Food*, Leiden, 1984, 17-18; FAO, *The right to food and access to justice: examples at the national, regional and international levels*, Roma, 2009; FAO, *The State of Food Insecurity in the World: The Multiple Dimension of Food Security*, Roma, 2013; C. RICCI, *Contenuti normativi del diritto a un cibo «adeguato» a livello internazionale*, in C. RICCI (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Giuffrè, Milano, 2012; COMMISSION THE RIGHT TO FOOD, *Report by the special rapporteur for the right to food*, Jean Ziegler, E/CN.4/2006/44.

¹⁷ Si veda anche M. CUTAZZO, *Il diritto all'alimentazione*, in S. DE BELLIS (a cura di), *Studi su diritti umani*, Cacucci, Bari, 2010, 63 e ss.

i vari stadi del suo ciclo di vita ed essere conforme alla cultura e alla religione di appartenenza. In tal senso, l'adeguatezza è una componente fondamentale anche del concetto di sicurezza alimentare, concetto che a sua volta può essere considerato un corollario del diritto al cibo¹⁸. La sicurezza alimentare, infatti, implica sia la certezza di un accesso al cibo che sia durevole nel tempo (per evitare il senso di precarietà), sia la necessità di ogni individuo di poter accedere a un'alimentazione di qualità.

Con riferimento a tale accesso, il concetto di adeguatezza si affianca a quelli di «accessibilità» e di «disponibilità». Per quanto riguarda il primo, il par. 13 del Commento generale specifica che: «accessibility encompasses both economic and physical accessibility. Economic accessibility implies that personal or household financial costs associated with the acquisition of food for an adequate diet should be at a level such that the attainment and satisfaction of other basic needs are not threatened or compromised [...]. Socially vulnerable groups such as landless persons and other particularly impoverished segments of the population may need attention through special programmes. Physical accessibility implies that adequate food must be accessible to everyone, including physically vulnerable individuals, such as infants and young children, elderly people, the physically disabled, the terminally ill and persons with persistent medical problems, victims of natural disasters etc.»¹⁹. Il secondo elemento è invece precisato nel par. 12 dello stesso Commento: «availability refers to the possibilities either for feeding oneself directly from productive land or other natural resources, or for well functioning distribution, processing and market systems that can move food from the site of production to where it is needed in accordance with demand»²⁰.

Il diritto al cibo si compone quindi di molteplici anime il cui contenuto è stato arricchito nel corso degli anni di sfumature nuove. Anche il contenuto degli obblighi statali, con riferimento al diritto in parola, è stato progressivamente approfondito. Sempre nel Commento Generale n. 12, a fianco del generico dovere degli Stati di non porre in essere azioni che possano compromettere o rendere più difficoltosa la realizzazione del diritto al cibo, sono stati individuati l'obbligo di prevenire (*to prevent*), di proteggere (*to protect*) e di realizzare (*to fulfill*) tale diritto. L'obbligo di realizzare, per il suo carattere proattivo, è forse il più significativo tra questi, implicando l'adozione di azioni positive da parte dello Stato volte a rendere concreto il diritto al cibo e a sradicare la fame e la malnutrizione. Al tempo stesso, tuttavia, è anche quello meno «positivizzato» nelle normative nazionali, soprattutto nel contesto europeo. La crisi economica di questi anni ha invero messo in risalto tale vuoto normativo e la necessità di appropriate norme e politiche di attuazione degli

¹⁸ Cfr., O. DE SCHUTTER, *The transformative potential of the right to food*, Report of the Special Rapporteur on the right to food, A/HRC/25/57, 2014.

¹⁹ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)*, 12 maggio 1999, cit. § 13 (disponibile all'indirizzo web: <http://www.refworld.org/docid/4538838c11.html>).

²⁰ *Id.*, cit. § 12.

standard ormai riconosciuti a livello internazionale. Lo sforzo degli Stati, pertanto, dovrebbe ora andare in questa direzione al fine di ottemperare all'obbligo di «*fulfill the right to food*»²¹.

La specificazione progressiva del significato e dell'ampiezza del diritto al cibo – da generica lotta alla fame a diritto che investe nel suo insieme la condizione umana – apre una prospettiva più ampia anche per la tutela di altri diritti fondamentali, più o meno direttamente connessi ad esso, e contribuisce alla fondazione di un nuovo ambiente politico e culturale in cui viene conferita maggiore concretezza ai molteplici principi giuridici che si addensano intorno alla tutela costituzionale della persona, primi fra tutti la libertà e l'eguaglianza. È solo attraverso l'accesso a risorse alimentari «adeguate» che i soggetti possono dirsi liberi e possono rapportarsi con gli altri in condizioni di eguaglianza sostanziale²². Ciò pone i presupposti per sostenere lo sviluppo di cittadini più partecipi, maggiormente inclusi nel tessuto sociale, e, al tempo stesso, per meglio comprendere la condizione di una società e il modo in cui vengono distribuite e rispettate le responsabilità politiche ed economiche. Esso diventa quindi fattore di inclusione e di sviluppo, strumento per la lotta alla diseguaglianza, mezzo per garantire l'integrità e l'autonomia della persona. Il diritto al cibo si traduce dunque in un «fascio di situazioni soggettive», di dimensione sia individuale sia collettiva, che vanno dal diritto alla garanzia del minimo vitale al diritto a un'alimentazione di qualità, dal diritto sociale di accesso al cibo «adeguato» al diritto culturale di scelta del cibo, secondo le proprie inclinazioni soggettive, secondo la propria fede religiosa o secondo le proprie convinzioni personali²³. È in quest'ottica che il diritto al cibo incontra la dignità umana e il rispetto della diversità culturale (di cui, per esempio, agli artt. 1 e 22 della Carta europea dei diritti fondamentali), il principio di eguaglianza e il divieto di discriminazione (di cui all'art. 21 della stessa Carta), il diritto al libero sviluppo della persona (si pensi all'art. 2 della Cost. italiana), il diritto alla salute (così come elaborato dall'OMS), il diritto all'autodeterminazione, il diritto all'integrità della persona e, al tempo stesso, il dovere di solidarietà (si pensi ancora all'art. 2 della Cost. italiana), la tutela dell'ambiente e la considerazione dei diritti delle generazioni future²⁴.

Suonano quindi più che condivisibili le parole di Hilal Elver, *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite sul diritto al cibo, che più recentemente ha interpretato il diritto al cibo e il diritto alla salute come facce della stessa medaglia, essenze costitutive del diritto al cibo «adeguato» che, al contempo, diventano modalità di tutela del diritto sociale *de quo*²⁵. Il riferimento alla salute,

²¹ Così, per esempio, M. FASCIGLIONE, *La tutela del diritto all'alimentazione in situazioni di crisi economico-finanziaria: alcune riflessioni*, in *DUDI*, 2014, 429 e ss.

²² Cfr., N. URBINATI, *Liberi e eguali*, Laterza Editore, Roma-Bari, 2011.

²³ Sulla dimensione culturale del diritto al cibo si vedano: F. LEONINI, M. TALLACCHINI, M. FERRARI (a cura di), *Innovating Food, Innovating the Law: an Interdisciplinary Approach to the Challenges in the Agro-food Sector*, Libellula, Tricase (LE), 2014, spec. pp. 111 ss.; ma anche P. MACCHIA (a cura di), *La persona e l'alimentazione. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi*, Aracne Editore, Roma, 2012.

²⁴ Il concetto di adeguatezza viene significativamente correlato anche al concetto di sostenibilità, poiché l'accesso alle risorse alimentari deve avvenire in condizioni che non determinino uno sfruttamento eccessivo delle risorse naturali al fine di consentire alle generazioni future di potersi alimentare.

²⁵ H. ELVER, *Right to food*, Interim report of the Special Rapporteur on the right to food, UN General Assembly, A/72/188, 3 agosto 2016. L'intero rapporto è disponibile su:

nell'ampia accezione fornita dall'OMS come «uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non la mera assenza di malattia o infermità» conferma l'attitudine del diritto al cibo «adeguato» a essere punto di convergenza di principi giuridici fondamentali, che in esso si concretizzano, fondando così un nuovo contesto giuridico. Rovesciare il punto di vista, legando strettamente il diritto al cibo adeguato alla tutela della salute, può davvero diventare il grimaldello per imporre ai decisori pubblici la predisposizione di strumenti giuridici per garantire il pieno soddisfacimento di un'alimentazione sicura e sana per tutti.

Tale prospettiva assume peculiare rilievo in ordinamenti, come è il caso di quello italiano, in cui non esiste un'autonoma formulazione costituzionale del diritto al cibo «adeguato».

2.2. Segue. E nel quadro costituzionale europeo e italiano?

A differenza del contesto normativo internazionale, il panorama europeo non ha palesato disposizioni di principio espressamente dedicate alla garanzia del diritto al cibo «adeguato». Per quel che concerne l'ambito istituzionale dell'Unione europea ciò pare quantomeno singolare, specialmente se si considera che vi è una copiosa normativa di diritto europeo derivato che incide in molti profili attinenti all'alimentazione. Analogamente, sebbene né la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950), né la Carta Sociale europea, contengano disposizioni che espressamente riconoscono il diritto al cibo «adeguato», ciononostante, si può sostenere che nell'ambito del Consiglio d'Europa non sia del tutto assente la sensibilità verso tale tematica. In primo luogo perché tale diritto trova alcune forme embrionali di tutela in via implicita, valorizzate dalla giurisprudenza; in secondo luogo perché, recentemente, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha approvato una Risoluzione in cui «la sicurezza alimentare» viene definita «una sfida permanente che riguarda tutti»²⁶. Il cibo è considerato «necessità fondamentale» oltre che un vero e proprio «diritto», nella consapevolezza che se non si riuscirà ad assicurare un sufficiente accesso a cibo sano e adeguato alle generazioni presenti e future, «la nostra salute», oltre che il nostro «sviluppo e diritti fondamentali saranno compromessi».

Anche in Italia non esiste una autonoma formulazione costituzionale del diritto al cibo «adeguato», verosimilmente perché il Costituente riteneva che assicurare il diritto al lavoro fosse un sufficiente «mezzo per procurarsi il pane». Ma nell'era in cui la crisi economica e la disoccupazione sono divenuti strutturali e il binomio lavoro – sussistenza sembra essersi spezzato anche in Italia tutelare tale diritto tramite il solo diritto al lavoro non sembra più sufficiente. Ecco perché occorre andare a riscoprire tra le pieghe della Carta fondamentale tutte le numerose dimensioni del diritto al

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/282&Submit=Search&Lang=E (ultimo accesso: 10 maggio 2017).

²⁶ Risoluzione n. 1957/2013, approvata il 3 ottobre 2013. Testo ufficiale reperibile in <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20227&lang=en> (ultimo accesso: 10 maggio 2017). Per un commento a tale risoluzione, nella letteratura italiana si veda, tra gli altri, J. LUTHER, *Le scienze e le norme dell'alimentazione di un'umanità in crescita*, in P. MACCHIA (a cura di), *La persona e l'alimentazione*, Op. cit.

cibo che risultano già altrimenti protette. Il diritto al cibo, declinato come diritto al cibo «adeguato» evoca sia la questione della povertà e degli strumenti che l'ordinamento dovrebbe apprestare per contrastarla, sia la questione inerente la connessione con altri diritti, quali, *in primis*, il diritto alla salute, alla sussistenza dignitosa, alla libertà religiosa e all'identità culturale. Nell'ordinamento italiano, né la Costituzione, né la giurisprudenza costituzionale vi fanno alcuna menzione espressa, sebbene si siano offerti, in tempi relativamente recenti, spunti di riflessione ricchi di potenzialità²⁷. Inoltre, in diversi contesti regionali, anche sulla scia dell'opera di sensibilizzazione che ha accompagnato l'esposizione universale del 2015 e l'approvazione della cd Carta di Milano²⁸, si fa sempre più marcata la sensibilità per le tematiche legate al cibo, sino a comportare l'introduzione di previsioni normative innovative che più o meno direttamente si prefiggono di fornire tutela effettiva al diritto al cibo «adeguato»²⁹.

Una ricerca internazionale della FAO afferma che la Costituzione italiana protegge indirettamente il diritto al cibo mediante l'adesione dell'Italia ai Trattati internazionali che lo garantiscono³⁰. L'art. 117, comma primo, Cost., infatti, costituisce un parametro speciale di costituzionalità delle leggi e il potenziale «punto d'accesso» nell'ordinamento interno delle disposizioni contenute nei Trattati internazionali ratificati dall'Italia. Tale tesi, pur presentando profili di criticità, appare condivisibile ma non sufficiente a inquadrare il diritto in parola. Nella Costituzione italiana, infatti, l'obbligo di rispettare, proteggere e rendere effettivo il diritto al cibo «adeguato» è basato anche su fondamenti giuridici «autoctoni», non solo sull'art. 117, comma primo, Cost.

I forti collegamenti fra diritto al cibo, principio di eguaglianza e dovere di solidarietà, portano a collocarlo tra i diritti fondamentali della persona e a considerarlo nel suo legame inscindibile con la dignità umana, con il diritto alla salute e con il diritto alla sussistenza e, più in generale, con la libertà. La connessione fra diritto al cibo e sviluppo della personalità di ciascuno porta quindi a

²⁷ Si pensi, in particolare, alla sentenza n. 10 del 2010 che ha visto la Corte Costituzionale chiamata a pronunciarsi sulla normativa statale che istituisce di «un fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti prevedendo altresì la “concessione” della c.d. *social card* in favore dei “residenti di cittadinanza italiana che versano in condizioni di maggior disagio economico». A sostegno della propria decisione la Corte ha sostenuto l'ammissibilità dell'intervento statale poiché «necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, in condizioni di estremo bisogno, vantano un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, (...) deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo (sentenze n. 166 del 2008 e n. 94 del 2007, in riferimento al caso della determinazione dei livelli minimali di fabbisogno abitativo, a tutela di categorie particolarmente svantaggiate).

²⁸ La Carta di Milano è un manifesto concreto e attuabile che coinvolge tutti, donne e uomini, cittadini di questo pianeta, nel combattere la denutrizione, la malnutrizione e lo spreco, promuovere un equo accesso alle risorse naturali e garantire una gestione sostenibile dei processi produttivi. La Carta di Milano, infatti, esplora il tema di Expo Milano 2015 «*Nutrire il Pianeta, Energia per la Vita*» attraverso quattro prospettive interconnesse: cibo, energia, identità e dinamiche della convivenza. Essa rappresenta l'eredità culturale di Expo Milano 2015. Per un maggiore approfondimento si veda: <http://carta.milano.it/la-carta-di-milano/> (ultimo accesso: 10 maggio 2017).

²⁹ Si veda, per esempio, la legge del 19 agosto 2016, n. 166.

³⁰ Cfr., per esempio, il report del Barilla Center for Food and Nutrition, *Accesso al cibo: sfide e prospettive*, consultabile su <https://www.barillacfn.com/m/publications/pp-accesso.pdf> (ultimo accesso: 10 maggio 2017).

ritenerlo certamente incluso nella tutela di cui agli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione. Inoltre, anche le disposizioni relative alla disciplina dei rapporti economici (artt. 41-47 Cost.) potrebbero, grazie ad un'interpretazione estensiva, essere lette in un'ottica di garanzia del diritto al cibo; così come i principi in materia di lavoro (spec. artt. 1 e 4), condizione spesso essenziale affinché, grazie alla retribuzione «sufficiente ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa» (art. 36 Cost.) si possa sopperire alle esigenze alimentari proprie e della propria famiglia. Alla luce di quanto sopra, quindi, pare potersi sostenere che il diritto al cibo «adeguato» trova una dimensione costituzionale, ancorché al momento ancora implicita, e si pone quale dovere per i pubblici poteri di garantire, ad ogni livello di governo, tutti i profili di un'esistenza dignitosa.

In questo senso, il diritto al cibo può essere riconosciuto e garantito grazie ad un processo di tutela che non solo interessa tutti i livelli di governo, ma che viene dal basso, coinvolgendo nel profondo anche la società civile secondo un modello di solidarietà sociale che l'art. 2 della Carta Fondamentale tutela, e attuando quella sussidiarietà orizzontale che la Costituzione riconosce e garantisce all'art 118, secondo comma³¹. In tal modo, matura l'esigenza di rafforzare il valore della solidarietà all'interno di un sistema di socio-economico che, seppur incentrato sul principio della libera iniziativa economica privata, sia proteso nel senso di accogliere una nuova ed evoluta visione dell'utilità sociale, intesa non solo alla stregua di limite negativo, bensì quale strumento di promozione dell'intervento della mano pubblica, anche consistente in limitazioni all'autonomia contrattuale, nell'ottica del conseguimento di obiettivi di giustizia ed equità, ovvero del bene comune.

In un contesto di sussidiarietà e solidarietà, il ruolo degli enti territoriali nell'implementazione del diritto al cibo è dunque di primaria importanza poiché consente di mettere in atto misure concrete dalla diffusione capillare, sopperendo alla difficile giustiziabilità del diritto in parola. Pertanto, il ricorso al principio solidaristico, in nome del quale le istituzioni possono incentivare tutte quelle iniziative che mirano ad andare incontro alle necessità alimentari dei singoli facendo leva sulla collaborazione dei loro concittadini³² (si pensi emblematicamente ai banchi alimentari), integra e rafforza ulteriormente il quadro dei diritti e doveri relativi al cibo. Nel tentativo di classificare le varie forme di espressione del principio di solidarietà, un'autorevole dottrina ha distinto tra una solidarietà «doverosa» e una «pubblica»³³: la prima che opererebbe su un piano orizzontale e si tradurrebbe in «un moto doveroso e cooperante da parte dei cittadini

³¹ Così A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in Quaderni costituzionali, 2001, 13 e ss.

³² Così, anche, F. PIZZOLATO, *Il diritto all'alimentazione. Un bisogno fondamentale povero di tutele*, in *Orientamenti pastorali*, 2015.

³³ Si vedano, per esempio, F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002; *Id.*, *I doveri di solidarietà sociale*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-E. GROSSO-J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007; F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Città Nuova, Roma, 2012; F. RETUS, *Il principio di solidarietà*, in AA.VV., *Principi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2011, 819 e ss.; F. POLACCHINI, *Il principio di solidarietà*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Diritti e doveri*, Giappichelli, Torino, 2013, 227 e ss.; V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in www.associazionedeicostituzionalisti, 2010; S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, 1 e ss.

nell'adempimento delle loro varie solidarietà»³⁴, una spinta che va dai cittadini verso l'amministrazione della cosa pubblica e la seconda che invece opererebbe nell'ambito del rapporto tra Stato e cittadini e imporrebbe l'attuazione del principio di eguaglianza sostanziale. È soprattutto la prima vocazione di solidarietà a legarsi al principio di sussidiarietà. Il riconoscimento della solidarietà tra persone e comunità rinvia, infatti, nel principio di sussidiarietà uno dei principali *modus* di attuazione, configurandosi l'ordinamento repubblicano «come uno spazio di rilevanza giuridica, nel quale trovano svolgimento le relazioni tra i singoli e le entità generate dalla loro vocazione sociale (art. 2 Cost.), secondo una progressione a complessità crescente, che dalle organizzazioni private giunge, secondo una ripartizione sussidiaria di funzioni e compiti, alla configurazione del più vasto ordinamento politico statale volto al perseguimento dei comuni obiettivi di benessere dell'intera collettività popolare»³⁵.

Inoltre, è proprio in un contesto del genere che è possibile intrecciare strettamente il diritto al cibo con il dovere di non sprecarlo. Il diritto al cibo è accompagnato dalla constatazione che la povertà e la malnutrizione non sono determinate dalla scarsità delle risorse disponibili ma dal modo in cui esse vengono prodotte e distribuite. In questo senso il diritto al cibo ha una natura essenzialmente politica, sia per il suo contenuto complesso, sia perché chiama in causa le scelte individuali. Il dovere di non sprecare riguarda in primo luogo la fase della produzione e coinvolge una dimensione collettiva, incentrata sul rapporto fra diritto al cibo e logica economica. D'altra parte, chiama in causa ognuno di noi, al momento delle scelte di consumo. Lo spreco non è soltanto il cibo comprato e buttato nel cestino, ma è anche il prodotto della dinamica a noi invisibile che si mette in moto quando, per esempio, al mercato scegliamo la frutta secondo criteri puramente estetici.

3. Il paradosso dello spreco alimentare

Li chiamiamo eccedenze, *surplus*, invenduti, scarti ma, qualunque sia il nome che scegliamo per parlare degli alimenti che finiscono tra i rifiuti, hanno una cosa in comune: hanno richiesto energia, acqua, terra, tempo, lavoro, carburanti, risorse naturali e una serie di inquinanti per essere prodotti, trasformati, trasportati, confezionati. Hanno prodotto emissioni che contribuiscono a cambiare il clima, a peggiorare l'aria che respiriamo, a impoverire l'ambiente in cui viviamo. Hanno richiesto denaro per essere acquistati e, ancora, energia per essere trasportati e conservati. Poi sono finiti, in qualche modo, tra i rifiuti: e lì hanno consumato altre risorse, hanno prodotto altro inquinamento, inciso sulla nostra salute. Quindi, comunque li vogliamo chiamare, non sono altro che sprechi. È cibo che non nutre nessuno.

³⁴ F. POLACCHINI, *Il principio di solidarietà*, Op. cit., 233.

³⁵ F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-E. GROSSO-J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali*, Op. cit., 29.

La metà del cibo che viene prodotto nel mondo, circa due miliardi di tonnellate, finisce nella spazzatura, benché sia in gran parte commestibile. Per ogni cittadino europeo si producono all'incirca 840 kg di cibo all'anno: 560 kg viene mangiato, con una media di circa 1,5 kg al giorno. Che fine fanno gli altri 280 kg? Poco meno di 200 vengono sprecati prima che il consumatore abbia il tempo di acquistarli. Ciò avviene per motivazioni e in percentuali diverse nelle varie fasi della catena agroalimentare. Gli altri 95 kg circa sono quelli sprecati a livello di consumo domestico. Cibo, in altre parole, che acquistiamo e con la stessa facilità buttiamo nella pattumiera. Soltanto in Italia ogni anno finiscono tra i rifiuti dai 10 ai 20 milioni di tonnellate di prodotti alimentari, per un valore di circa 37 miliardi di euro. Un costo di 450 euro all'anno per famiglia. Cibo che basterebbe a sfamare, secondo la Coldiretti, circa 44 milioni di persone. Secondo l'Osservatorio sugli sprechi, a livello domestico in Italia si sprecano mediamente il 17% dei prodotti ortofrutticoli acquistati, il 15% di pesce, il 28% di pasta e pane, il 29% di uova, il 30% di carne e il 32% di latticini. Per una famiglia italiana questo significa una perdita di 1.693 euro l'anno.

Il fatto che produciamo, per quasi la metà, lo spreco stesso dovrebbe far riflettere, se non giuridicamente almeno eticamente, su tale paradosso. Lo spreco alimentare è una delle principali conseguenze della mercificazione del cibo e dell'imporsi delle logiche del capitalismo. Si produce molto di più di quanto sia davvero necessario, tanto da considerare «l'invenduto» (e, quindi, il cibo scartato) una componente non eliminabile dell'attività produttiva e distributiva. In linea di massima, nelle loro strategie di *marketing*, le imprese tendono a valutare una «mancata vendita» per non disponibilità di prodotto molto più negativamente del rischio di accumulo di eccedenze non smaltite³⁶. In questo sistema perverso, però, anche il consumatore finale non è una vittima innocente: la filosofia del «di più è meglio» non ha valore solo in casa propria, negli acquisti impulsivi e nella carenza di attenzione nelle modalità di conservazione dei cibi, ma ha valore anche nella distribuzione e nella ristorazione³⁷. È anche il frutto della mancanza di educazione e di informazione sui modelli alimentari sostenibili, sui metodi di riduzione dello spreco, sui modi di conservazione del cibo e sulle possibilità di recupero e riutilizzo del *surplus* alimentare.

Il termine «spreco» è definito come l'insieme di quei prodotti alimentari che hanno perso valore commerciale e che vengono scartati dalla catena alimentare, ma che potrebbero essere ancora destinati al consumo umano³⁸. Si tratta di prodotti perfettamente utilizzabili, ma non più vendibili, e

³⁶ Cfr., M. FERRETTO, *Lo spreco di cibo: una scelta non sostenibile*, in *Consumatori, diritti e mercato*, n. 2, 2010.

³⁷ *Idem*.

³⁸ La nozione di «spreco» è stata ultimamente chiarita dalla legge n. 166/2016, intitolata «*Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi*». All'art. 2, punto d, infatti, si definisce «spreco alimentare» come «*l'insieme dei prodotti alimentari scartati dalla catena agroalimentare per ragioni commerciali o estetiche ovvero per prossimità della data di scadenza, ancora commestibili e potenzialmente destinabili al consumo umano o animale e che, in assenza di un possibile uso alternativo, sono destinati a essere smaltiti*». Altresì si definiscono «eccedenze alimentari»: «*i prodotti alimentari, agricoli e agroalimentari che, fermo restando il mantenimento dei requisiti di igiene e sicurezza del prodotto, sono, a titolo esemplificativo e non esaustivo: invenduti o non somministrati per carenza di domanda; ritirati dalla vendita in quanto non conformi ai requisiti aziendali di vendita; rimanenze di attività promozionali; prossimi al raggiungimento della data di scadenza; rimanenze di prove di immissione in commercio di nuovi prodotti; invenduti a causa di danni provocati da eventi meteorologici; invenduti a causa di errori nella programmazione della produzione; non idonei alla*

che sono destinati a essere eliminati e smaltiti, in assenza di un possibile uso alternativo. I prodotti così classificati perdono le caratteristiche di «merce», ma non quelle di «alimento», quindi sono prodotti invenduti ma non inutilizzabili. Sebbene spesso la «perdita» di cibo (*food loss*) e lo «spreco» di cibo (*food waste*) nell'accezione comune siano due terminologie che possono venire usate indistintamente, si ritiene opportuno tenerle distinte alla luce delle differenti cause che li generano e, di conseguenza, delle differenti soluzioni necessarie ad arginarli. La perdita o lo spreco di cibo può avvenire lungo cinque fasi della filiera alimentare: 1) produzione (*production stage*); 2) post-raccolto (*post-harvest stage*); 3) lavorazione (*processing stage*); 4) distribuzione (*retail stage*); consumo (*consumption stage*). La perdita di cibo, il *food loss*, si riferisce a tutto quel cibo che viene scartato perché non possiede gli standard di qualità richiesti, perché appassito, ammaccato, contaminato ed è il risultato non intenzionale di limitazioni nelle tecniche di stoccaggio, nelle infrastrutture, nella conservazione. Si parla di perdite quando il cibo viene perso durante le prime fasi della filiera (quindi prima che il cibo arrivi alla fase di distribuzione e di consumo). Lo spreco di cibo invece, il *food waste*, è quello che si verifica nell'ultima parte della catena alimentare quando il cibo viene perso nella fase di distribuzione, di vendita e di consumo. Tanto il *food loss* dipende da limiti logistici e infrastrutturali e sistemici, quanto il *food waste* da fattori comportamentali e dalla mancanza di strumenti per il suo recupero e riutilizzo.

4. Lo spreco alimentare come violazione del diritto fondamentale al cibo «adeguato»?

«Qualche elemosina fatta a un uomo nudo per le strade non basta ad adempiere gli obblighi dello Stato, il quale deve a tutti i cittadini la sussistenza assicurata, il nutrimento, un abbigliamento decente e un genere di vita che non sia dannoso alla salute»³⁹. Il passaggio dalle idee e dai proclami ai principi costituzionalmente vincolanti e, oltre a questi, a regole giuridiche effettive è certamente il passaggio più complesso. Limitarsi a riconoscere il paradosso dello spreco alimentare, a quantificare il suo costo in termini sociali, economici e ambientali, finanche a suggerire di recuperarlo e riutilizzarlo per fini di solidarietà non è sufficiente. Occorre individuare anzitutto i principi vincolanti per i governanti che mettano in luce la natura strumentale di uno Stato che di quei principi deve assicurare la realizzazione attraverso la garanzia dei diritti fondamentali, tra i quali si annoverano sì il diritto alla vita, il diritto alla salute, il diritto alla sussistenza dignitosa, ma anche il diritto al cibo «adeguato». Occorre, in altri termini, passare alla regola giuridica che di quei diritti fondamentali persegua l'effettiva attuazione.

Allorché abbiamo ricostruito le fonti internazionali, sovranazionali e nazionali di un diritto fondamentale al cibo adeguato che, sebbene non espressamente menzionato nella Costituzione,

commercializzazione per alterazioni dell'imballaggio secondario che non inficiano le idonee condizioni di conservazione».

³⁹ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois* (1748), Livre XXIII, Chap. XXIX, trad. it. a cura di B. BOFFITO SERRA, Rizzoli, Milano, 1967, vol. 2, cit. 549.

trova certamente riconoscimento anche nell'ordinamento italiano, diventa centrale la questione della sua tutela effettiva. La considerazione del cibo come «diritto» che investe nel suo complesso la condizione umana e le basi più profonde dell'esistenza valorizza la sua natura non solo di diritto sociale legato a situazioni di povertà, ma anche quella di diritto fondamentale legato all'autodeterminazione, sia individuale, sia collettiva, e all'identità, anche culturale, di ciascuno. Si tratta di un diritto che è preconditione per la garanzia della libertà e dell'eguaglianza⁴⁰, nonché per il godimento degli altri diritti⁴¹ la cui fundamentalità è insita nella loro connessione con l'esistenza e il valore della dignità umana.

La prospettiva di una nuova visione costituzionale del cibo apre ampi spazi di riflessione circa le potenzialità espansive della sua tutela: lo spreco alimentare, specialmente in un contesto sociale di aumento della povertà e della domanda di assistenza alimentare, assume così rilievo anche dal punto di vista giuridico, quale violazione del diritto al cibo e, più in generale, dei principi di eguaglianza, di solidarietà e di dignità della persona. È qui allora che si consuma quel passaggio dal mero dovere morale («dar da mangiare agli affamati, vestire gli ignudi»⁴²) alla regola giuridica che faccia sorgere obblighi specifici e responsabilità giustiziabili intorno a soggetti determinati, lo Stato, *in primis*, ma anche sugli altri attori sociali.

Lo spreco alimentare, ovvero l'insieme di quei prodotti alimentari ancora commestibili che hanno perso valore commerciale e che finiscono tra i rifiuti, va a ledere il diritto al cibo (e la dignità) di coloro che non riescono ad accedere ad una alimentazione sufficiente per sé e la propria famiglia. Se di fronte a questo scenario lo Stato non si fa adeguatamente carico della domanda di assistenza alimentare e nemmeno interviene con misure di riduzione dello spreco, di riutilizzo del *surplus* alimentare a favore dei più vulnerabili e di più equa allocazione delle risorse deve essere considerato giuridicamente responsabile. Infatti, riconoscere seriamente il diritto al cibo «adeguato» significa accoglierne tutte le sue sfaccettature, sia in termini di libertà negative che positive. Nel primo senso indicativo è l'obbligo di rispetto, dal quale scaturisce il divieto per lo Stato di interferire con il godimento e con l'esercizio del diritto. Il risvolto positivo è invece assicurato dagli obblighi che impongono allo Stato di porre in essere azioni e strumenti tramite l'apparato normativo e soprattutto tramite politiche adeguate, per garantire che i singoli non vengano ostacolati nel loro diritto di accesso al cibo e per promuovere l'universalità dell'accesso al bene. Una posizione questa avallata anche dalla Corte costituzionale italiana che sottolineando la specifica finalità di tutelare e

⁴⁰ La garanzia del diritto al cibo si pone in connessione con la libertà e l'eguaglianza poiché è solo attraverso l'accesso a risorse alimentari adeguate che i soggetti possono dirsi liberi e possono rapportarsi con gli altri in condizioni di eguaglianza sostanziale. Sulle connessioni tra libertà e eguaglianza, con particolare riferimento alla critica dell'individualismo estremo che caratterizza la società contemporanea: N. URBINATI, *Liberi e eguali*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

⁴¹ La maggior parte della dottrina riconduce il diritto al cibo ai c.d. “*basic rights*”, ovvero ai quei diritti «il cui godimento rende possibile il godimento di tutti gli altri diritti». Si veda, tra gli altri, H. SHUE, *Basic Rights. Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*, II ed., Princeton (NY), Princeton University Press, 1996.

⁴² Dal Vangelo di Matteo, Opere di misericordia corporali, si veda S. Agostino, *Enarr. in Ps. XCV*, 15, in rapporto a *Matt.*, XXV, 25, 34 ss.

garantire l'«accesso al nutrimento»⁴³, nella sentenza n. 10 del 2010 ha riconosciuto il diritto all'alimentazione sia come «diritto fondamentale» che come «diritto sociale» basandosi sugli artt. 2, 3, secondo comma, e 38 della Costituzione⁴⁴. Un aspetto di grande interesse emerge nella misura in cui viene introdotta la doverosità da parte dei pubblici poteri di dare copertura alle esigenze di chi si trovi in stato di estremo bisogno a prescindere dal riconoscimento di *status* specifici di svantaggio, anche a scapito del riparto di competenze delineato in Costituzione. Ma ancor più rilevante, ad avviso di chi scrive, è l'apporto innovativo che l'affermazione di un «diritto al cibo» apporta al quadro costituzionale, tanto più in quanto rafforzata dalla constatazione, da parte della Corte costituzionale, di come l'enunciazione di un diritto sociale non possa essere disgiunta dalla sua effettività e azionabilità. In questi termini, l'esperienza della *social card* potrebbe essere intesa quale modalità concreta di attuazione, per via legislativa, di un vero e proprio diritto al cibo.

Peraltro che il riconoscimento del diritto al cibo «adeguato» si sia fatto più serio e sia emerso con maggior chiarezza nell'ordinamento italiano lo dimostra anche una certa giurisprudenza di merito quando si afferma, con riferimento ai requisiti per la concessione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, che «la compromissione del diritto alla salute e del diritto all'alimentazione comporta gravi situazioni di vulnerabilità giuridicamente rilevanti quanto al riconoscimento della protezione umanitaria, tenuto conto dell'esistenza di specifici obblighi costituzionali e internazionali gravanti sullo Stato»⁴⁵. Si tratta di diritti inalienabili dell'uomo, affermazione del più universale diritto alla vita e all'integrità fisica, che giungono a legittimare il riconoscimento di aiuti umanitari in favore di coloro che hanno abbandonato il proprio Paese di origine per le condizioni di vita del tutto inadeguate ai parametri minimi di benessere e di dignità umana.

Simili affermazioni ci confortano dunque nell'idea che il fenomeno dello spreco alimentare, allorché va a ledere il diritto fondamentale al cibo dei più vulnerabili impone l'intervento positivo dello Stato che è costituzionalmente chiamato a garantire a tutti un livello di vita dignitoso. Tuttavia, fino a che punto l'inerzia o il ritardo del legislatore nell'attuazione dei diritti (in specie quello al cibo) può essere giustificata dalla ponderazione con altri valori o interessi? Come è invece possibile ricavare un dovere di intervento positivo dei pubblici poteri nella lotta contro la povertà (in specie quella alimentare)? Se, come accennato in precedenza, è rinvenibile nella Costituzione italiana un diritto al cibo «adeguato», derivante anzitutto dal più generale «diritto a un'esistenza degna» di cui agli artt. 2 e 3, allora diventa compito dello Stato garantire il minimo vitale in quanto condizione materiale indispensabile per poter esercitare i diritti e, consequenzialmente, per poter partecipare alla vita politica, economica e sociale del Paese. Insomma, l'intervento statale non solo è auspicabile ma è anche doveroso in quanto «necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantano un diritto fondamentale» che, poiché «strettamente inerente alla tutela del nucleo irriducibile della

⁴³ Cfr., tra gli altri, J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Milano, 2004.

⁴⁴ Cfr., sentenza Corte cost., 15 gennaio 2010, n. 10 sulla normativa che ha introdotto la c.d. «*social card*» (art. 81 del D.L. n. 112 del 2008), considerando 6.4.

⁴⁵ Ordinanza Trib. Milano, 31 marzo 2016, par. 5; cfr., anche, ordinanza Trib. Milano, 3 giugno 2016.

persona umana deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto allo scopo»⁴⁶. Ancora una volta è la Corte costituzionale che lo afferma nella sentenza che ha riconosciuto come “essenzialissimo” il diritto alimentare, al quale corrisponde «il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di tale previsione possa pregiudicarlo»⁴⁷. Dai principi si ricava dunque che la garanzia di un minimo vitale costituisce un diritto fondamentale, rivolto ad assicurare le condizioni materiali indispensabili all’esistenza e a un minimo di partecipazione alla vita sociale, culturale e politica.

Sotto questo profilo, gli strumenti giuridici e le politiche possono essere vari: dal sussidio all’occupazione, avente lo scopo di far uscire i beneficiari dalla disoccupazione per inserirli nuovamente nel mercato del lavoro, all’erogazione di un reddito di partecipazione o di un reddito minimo garantito, collegato o no allo svolgimento di un’attività socialmente utile, dai sussidi alimentari alla «social card» per i bisogni primari, dalle politiche sul lavoro a quelle sull’inclusione sociale. Non v’è dubbio, a parere di chi scrive, che tra le modalità di intervento pubblico per garantire questo diritto «essenzialissimo» vi sia anche il contrasto allo spreco alimentare. Un Paese che spreca e non fa nulla per prevenire lo spreco e per riutilizzarlo a fini di solidarietà sociale viola il diritto fondamentale al cibo «adeguato» di coloro che versano in uno stato di povertà e di «insicurezza esistenziale»⁴⁸.

Il diritto al cibo, come già ricordato, richiama implicitamente la questione della povertà, la quale richiama imperiosamente le coscienze di tutti (ma specialmente di quanti hanno responsabilità di governo) al dovere di opporvisi al fine di ridurre le cause, di arginarne le manifestazioni, se non pure di debellarla. L’effettivo riconoscimento di un diritto passa attraverso non solo il suo essere azionabile in giudizio ma anche la predisposizione di politiche e di adeguati interventi sociali che potrebbero supportare l’affermazione, per via legislativa, di un diritto al cibo come pretesa giuridica soggettiva. Anche perché, Naturalmente, quando ai proclami, ai principi e finanche alle regole giuridiche non seguono politiche condivise e continuative, il rischio è che rimangano inattuati e più che la lotta alla povertà favoriscano la guerra ai poveri⁴⁹.

4.1 La legge italiana contro lo spreco alimentare

⁴⁶ Cfr., A. RUGGERI, *‘Livelli essenziali’ delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010)*, in www.forumcostituzionale.it, 24 febbraio 2010, 1.

⁴⁷ Cfr., ancora, sentenza Corte cost., 15 gennaio 2010, n. 10.

⁴⁸ Espressione mutuata da S. POZZOLO, *La libertà dalla povertà come diritto fondamentale*, in *Materiali storia cultura giur.*, 2004 (2), cit. 497.

⁴⁹ Così, L. PEPINO, *Dalla guerra alla povertà alla guerra ai poveri*, in M. CAMPEDELLI - P. CARROZZA - L. PEPINO (a cura di), *Diritto di welfare*, Giappichelli, Torino, 2010, cit., 511 e ss.

Nel panorama giuridico internazionale ed europeo, pur ricchissimo sui connessi problemi della sicurezza alimentare e del diritto al cibo⁵⁰, manca una regolazione del fenomeno dello spreco, tanto che non si rinviene neppure una definizione normativa univoca e condivisa di «spreco alimentare» che naturalmente sarebbe propedeutica all'adozione di qualunque regola o programma d'azione. I concetti di *food wastage* e di *food waste*, invece, tendono ancora a sovrapporsi e a produrre una irrisolta confusione tra spreco e rifiuto alimentare. Dinanzi a un quadro normativo europeo ancora poco definito sul punto, l'Italia si è invece dimostrata più virtuosa tanto che è stata tra i primi Paesi europei a promuovere il recupero delle eccedenze alimentari ai fini di solidarietà sociale con l'approvazione della legge n. 155 del 2003 (cd «Legge del Buon Samaritano»)⁵¹, ai sensi della quale le O.N.L.U.S. sono considerate «consumatori finali» in riferimento alla responsabilità derivante dalle norme di sicurezza alimentare (cd *food safety*). La legge del Buon Samaritano è stata pensata per incoraggiare le donazioni di cibo pronto e non consumato anche nell'ambito della ristorazione collettiva che altrimenti verrebbe gettato, e per facilitare l'attività delle organizzazioni che distribuiscono pasti e generi alimentari agli indigenti, in modo gratuito. In pratica, le O.N.L.U.S. che recuperano cibo dalla grande distribuzione, dai mercati o dalla ristorazione organizzata per consegnarlo alle persone indigenti non sono tenute all'osservanza delle norme sulla sicurezza dei prodotti alimentari perché equiparate al consumatore finale. Ciò non significa che, venendo semplificati gli obblighi normativi, vengano meno le buone prassi osservate per il trattamento degli alimenti. Anzi, l'individuazione e l'applicazione delle corrette procedure per il recupero di alimenti riveste di responsabilità ciascuno dei soggetti coinvolti, ma con una nuova e più alta veste morale che deriva proprio dalla libera e spontanea adesione alla cultura del dono e del recupero del cibo. Nel 2013 la legge n. 147/2013 (art. 1, c. 236, 237) ha fissato una serie di requisiti fondamentali in tema di sicurezza per la cessione di eccedenze alimentari, prevedendo che sia le O.N.L.U.S. sia i donatori di alimenti (cioè, gli attori economici della filiera, inclusi gli operatori della ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica) devono garantire un adeguato stato di conservazione, trasporto, deposito e uso dei prodotti alimentari donati, ciascuno per la propria parte di competenza.

Più di recente, il legislatore italiano ha confermato l'impegno assunto nella lotta allo spreco valorizzando il recupero dei prodotti alimentari invenduti, non consumati o scartati lungo la filiera mediante la loro donazione a favore delle persone più bisognose. Con l'entrata in vigore della legge

⁵⁰ Si vedano, tra i molti, FAO, L. KNUTH, M. VIDAR (a cura di), *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, Roma, 2011, consultabile su: www.fao.org (ultimo accesso: 10 maggio 2017); M. BOTTIGLIERI, *Il diritto a un cibo adeguato. Profili comparati di tutela costituzionale e questioni di giustiziabilità*, in P. MACCHIA (a cura di), *La persona e l'alimentazione. Profili clinici, culturali ed etico-religiosi*, Aracne Editore, Roma, 2014, 217-260; M.J. MCDERMOTT, *Constitutionalizing an enforceable right to food: a new tool for combating hunger*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, Volume 35, Issue 2, 2012; L. FERRAJOLI, *Sull'acqua come bene vitale*, relazione tenuta a Roma, 22 marzo 2014, disponibile su www.contrattoacqua.it. Come non menzionare, poi, il recente dibattito costituzionalistico sul tema della sovranità alimentare, su cui si vedano almeno G. ZAGREBELSKY, *Due concetti costituzionali: sovranità alimentare e olismo*, in B. BISCOTTI, E. LAMARQUE (a cura di), *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre Expo 2015*, Giappichelli, Torino, 2015 e A. RINELLA, *Food Sovereignty*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2015, 15 e ss.

⁵¹ Legge del 16 luglio 2003, n. 155, «Disciplina della Distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale», in *GU Serie Generale* n.150 del 1° luglio 2003.

n. 166 del 2016, intitolata «*Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi*»⁵², è stato rafforzato il sistema di incentivazione, estesa la portata applicativa della normativa e proceduto a una semplificazione volta a favorire le imprese che donano, da un lato, e le organizzazioni che ricevono e distribuiscono gli alimenti donati, dall'altro. Tale legge può certamente essere considerata un'eredità immateriale di Expo 2015, perché l'approvazione del Progetto di Legge Gadda, da cui essa scaturisce, era uno dei principali impegni assunti dal governo italiano proprio nel corso del semestre dell'Esposizione Universale.

Questa legge, anzitutto, ha il merito di fare chiarezza preoccupandosi preliminarmente di definire e distinguere i due oggetti principali su cui vertono le sue disposizioni - le «eccedenze alimentari» e, appunto, lo «spreco alimentare»⁵³ - per poi disciplinare sotto diversi profili soprattutto la donazione degli alimenti, e cioè la loro cessione a titolo gratuito, per la quale la legge opera una semplificazione delle forme, disponendo che non vi si applichino le norme codicistiche sulla donazione e che non sia richiesta la forma scritta per la validità dell'atto.

In secondo luogo, la legge estende le medesime norme prima indirizzate alle sole O.N.L.U.S. anche agli enti pubblici e a tutti gli enti privati costituiti per il perseguimento di finalità civiche e solidaristiche, che promuovono e realizzano attività di interesse generale senza fini di lucro. L'esperienza pluridecennale che ha visto associazioni *no-profit* e enti caritatevoli raccogliere e redistribuire cibo per fini di solidarietà sociale, talvolta anche esponendosi a rischi e conseguenze legali in assenza di una norma *ad hoc*, viene fatta propria dalla legge 166 e viene ampliata anche dal punto di vista oggettivo. Oltre che al cibo, si fa riferimento anche ai medicinali non consumati e agli articoli e accessori di abbigliamento allo scopo di facilitarne il dono e la redistribuzione, riducendo i vincoli e semplificando le incombenze degli enti pubblici e privati che si occupano dell'assistenza agli indigenti⁵⁴.

In terzo luogo, sempre allo scopo di incentivare il recupero dello spreco, la legge consente anche che «le eccedenze alimentari, nel rispetto dei requisiti di igiene e sicurezza e della data di scadenza, possano essere ulteriormente trasformate in prodotti destinati in via prioritaria all'alimentazione umana o al sostegno vitale di animali», facendo chiarezza tra «termine minimo di conservazione» (dopo il quale è ancora possibile donare il prodotto) e «data di scadenza» (dopo la quale la donazione è invece vietata)⁵⁵.

Infine, la normativa prevede importanti disposizioni di carattere tributario e finanziario volte a incentivare la cessione gratuita di tutti questi beni, alimentari e non, ai soggetti che si incaricano di una loro redistribuzione a fini di solidarietà sociale. In particolare essa: autorizza forme semplificate

⁵² Legge del 19 agosto 2016, n. 166, «*Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi*», in GU Serie Generale n.202 del 30 agosto 2016.

⁵³ Si vedano i punti *c* e *d* dell'articolo 2 della legge n. 166/2016.

⁵⁴ Cfr., D. CERINI, E. LAMARQUE, *Cibo e farmaci non consumati diventino doni, quando possibile, non rifiuti. Commento a prima lettura della L. 19 agosto 2016, n. 166*, in Corriere Giuridico, n. 11, 2016, 1376 - 1388.

⁵⁵ Art. 4, l. 166/2016.

per le comunicazioni telematiche agli uffici dell'amministrazione finanziaria necessarie ai fini dell'esenzione dell'IVA⁵⁶; rifinanzia con due milioni di euro per il 2016 il Fondo Nazionale per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti⁵⁷; incrementa di un milione di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018 il Fondo per la promozione di interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio, ampliandone la destinazione anche alla promozione di interventi finalizzati alla riduzione dei rifiuti alimentari, quali l'uso diffuso della *doggy bag* (o *family bag*)⁵⁸.

Lo spirito che anima la normativa italiana è dunque genuinamente solidaristico e si inserisce nell'alveo degli articoli 2 e 3, secondo comma, della Costituzione allorché fa appello a tutti gli attori sociali – pubblici e privati – per una cultura della responsabilità, dell'eguaglianza, della sussidiarietà e del dono, nella convinzione che solo la spontanea adesione a tali valori consenta un reale cambiamento sociale. Probabilmente ha ragione chi ritiene che la solidarietà, perché si realizzi efficacemente, non possa essere «imposta» da una norma o dalla previsione di una sanzione. In questo, per esempio, si differenzia la scelta italiana da quella francese che ha previsto penalizzazioni e sanzioni anche consistenti per i soggetti che non donano o che aggirano le procedure indicate dalla legge⁵⁹. La normativa francese mira alla diffusione di buone pratiche che prevengano lo spreco, che riducano l'impatto negativo dell'azione umana sull'ambiente e che spingano alla donazione delle eccedenze con l'obiettivo di realizzare una solidarietà sociale nell'interesse ed a favore dei soggetti meno abbienti. Per perseguire tali obiettivi il legislatore francese opta, tuttavia, per l'individuazione di precise responsabilità per tutti i soggetti coinvolti nella catena di produzione e distribuzione, ed infine di consumo, degli alimenti stabilendo elevate sanzioni pecuniarie e la perdita degli sgravi e dei benefici fiscali⁶⁰.

5. Politiche e pratiche di donazione alimentare: il ruolo delle *urban food policies*

Quando un'amministrazione comunale decide di servire acqua del rubinetto e frutta e verdura di stagione nelle mense scolastiche sta attuando una politica del cibo⁶¹. Assegnare spazi per gli orti urbani o per un *farmer's market*, imporre una tassa sul consumo di bibite zuccherate o scrivere un piano urbanistico che preveda spazi per l'agricoltura: anche queste azioni fanno parte delle politiche

⁵⁶ Art. 16, l. 166/2016.

⁵⁷ Art. 11, l. 166/2016.

⁵⁸ Art. 12, l. 166/2016.

⁵⁹ *Loi n. 2016-138, relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire.*

⁶⁰ Cfr., D. CERINI, E. LAMARQUE, *Cibo e farmaci*, Op. cit.

⁶¹ Per un approfondimento sull'origine e sul ruolo delle *food policies* nei sistemi agroalimentari urbani si vedano, tra gli altri, A. CALORI, A. MAGARINI, *Food and the cities. Food policies for sustainable cities*, Edizioni Ambiente, Milano, 2015; F. PIZZOLATO, *Diritto al cibo: politiche, non riforme costituzionali*, in *Nutrire il pianeta: per un paradigma di sviluppo inclusivo e sostenibile*, n. 1, 2015, 40 e ss.; A. BLAY-PALMER, *Imagining sustainable food systems*, Ashgate Publishing, Aldershot, 2010.

urbane sul cibo. Diminuire la tassa sui rifiuti a quelle imprese che riducono gli sprechi e donano gli alimenti invenduti e altrimenti destinati a divenire rifiuti ad associazioni caritatevoli: anche questa è un'altra politica cittadina del cibo. In questi e in molti altri casi, gli interventi delle amministrazioni locali possono dare ottimi risultati su questioni come la sostenibilità, l'accesso al cibo, la riduzione degli sprechi, la lotta al cambiamento climatico, il benessere e la salute dei cittadini e degli ecosistemi. Il tutto senza bisogno di investimenti eccessivi e avviando percorsi di partecipazione. Si tratta di contrastare l'insicurezza e la povertà alimentare favorendo l'incrocio tra le politiche pubbliche e i comportamenti virtuosi e socialmente responsabili delle imprese e dei cittadini al fine di rispondere alle esigenze di inclusione sociale e di sostenibilità ambientale. È un modo, sperimentato già da molte città italiane e straniere, per favorire la collaborazione tra settore pubblico, privato e *no-profit* che possa trasformarsi in una forma più matura di sussidiarietà orizzontale in cui diventano tutti responsabili della costruzione del bene comune e nella tutela dei beni collettivi. È anche un modo di incrementare la resilienza delle città, provando a ricercare modelli di produzione e di consumo equi e sostenibili e a coordinarsi con il mondo delle imprese incentivando quelle che, in un'ottica di *corporate social responsibility*, aderiscono a standard etici o attuano comportamenti socialmente e/o ecologicamente virtuosi.

Le politiche urbane del cibo più efficaci sono quelle che vengono definite e implementate grazie al contributo attivo di tutti gli attori della città, dal mondo delle imprese sino ai singoli cittadini⁶². Per questo motivo le esperienze più interessanti nascono e si sviluppano all'interno di appositi percorsi partecipativi e, spesso, generano dei luoghi istituzionali appositamente dedicati all'indirizzamento e al monitoraggio di queste politiche come dei consigli urbani del cibo (cd *food councils*) a cui partecipano persone che appartengono ai diversi ambiti sociali, economici, istituzionali e della ricerca del territorio.

In questo quadro, infatti, a giocare un ruolo centrale non possono essere soltanto le associazioni di volontariato, gli enti caritatevoli e i cittadini ma occorre la partecipazione anche delle imprese, della distribuzione e della ristorazione. Nell'incrocio tra esigenze economiche e tutela dei diritti umani, tra cui vi rientrano il diritto all'ambiente salubre, il diritto al cibo sano e dunque il diritto alla salute, si inserisce infatti il tema della responsabilità sociale di impresa che richiede «l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate». La RSI comincia, in effetti, proprio dove finisce la norma autoritativamente imposta dall'ordinamento, per cui l'impresa sebbene abbia anzitutto il dovere di rispettare le leggi, non può essere considerata socialmente responsabile se si attiene solo al minimo previsto dalla normativa. Si specifica, quindi, come le pratiche socialmente responsabili non si risolvano nel mero adempimento degli obblighi giuridici,

⁶² Cfr., C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in www.forumcostituzionale.it, 2011.

ma richiedono un «andare al di là investendo di più nel capitale umano, nell’ambiente e negli altri rapporti con le parti interessate»⁶³.

Pertanto, l’impresa che si impegna a rispettare modelli di produzione e distribuzione più equi e sostenibili, che si prodiga per ridurre gli sprechi e per donare i prodotti alimentari non commerciabili alle associazioni specializzate dovrà essere incentivata dall’Ente locale; l’associazione di volontariato che raccoglie tali prodotti alimentari e li distribuisce alle fasce di popolazione indigente dovrà essere sostenuta nelle proprie attività da politiche urbane adeguate; il cittadino, infine, dovrà essere sensibilizzato ed educato a una cultura del cibo come diritto e invitato a ridurre i propri sprechi e a donare le eccedenze; a loro volta, imprese, associazioni e cittadini dovranno responsabilizzarsi per rendere efficaci tali politiche pubbliche e per amplificarne i risultati. Da questa collaborazione virtuosa ne beneficeranno tutti: l’Ente pubblico in termini di risparmio sullo smaltimento dei rifiuti e sulla riduzione della povertà alimentare e delle fasce indigenti a suo carico; le imprese che, oltre a migliorare la propria immagine a livello sociale, potranno godere di incentivi fiscali; le associazioni che potranno svolgere con maggior facilità e rapidità il loro lavoro; e i cittadini che godranno di un ambiente più salubre, di maggiori risorse a un costo inferiore e di una maggiore sicurezza alimentare⁶⁴.

Tra le esperienze più interessanti vi è certamente quella del *Milan Urban Food Policy Pact*, un documento programmatico adottato dalla città di Milano e aperto all’adesione da parte delle altre città italiane e straniere. Le città rappresentano senza dubbio uno dei luoghi chiave dello sviluppo dell’attuale *food system*. Dal 2007 più della metà della popolazione mondiale vive in aree urbane, e si stima che nel 2050 6,5 dei 9 miliardi di abitanti del pianeta abiteranno in città, con una crescita di 3 miliardi in quattro decenni⁶⁵. Tuttavia, il sistema cibo risulta invisibile all’interno delle politiche cittadine ed è pressoché uno sconosciuto nella progettazione urbana. Tale disinteresse è dato principalmente dal fatto che i residenti urbani, in particolar modo nei Paesi dell’opulento Occidente, considerano il cibo scontato. Anche la separazione fisica esistente tra il momento della produzione e del consumo, risultato di un lungo processo storico, che ha progressivamente allontanato la città dalla campagna e dal suo ruolo come produttrice diretta, incide sulla svalutazione del cibo. Il

⁶³ Cfr., tra gli altri, F. COMPAGNONI, *Diritti umani e responsabilità sociale d’impresa. Fondamenti e problemi aperti*, in H. ALFORD, F. COMPAGNONI (a cura di), *Fondare la responsabilità sociale d’impresa*, Città Nuova, Roma, 2008; D. MONCIARDINI, *Percorsi di responsabilità sociale*, in *Sociologia del diritto*, n. 2, 2009; S. ZAMAGNI, *L’ancoraggio etico della responsabilità sociale d’impresa e la critica alla RSI*, in *Working Paper AICCON*, n. 1, 2004.

⁶⁴ Un esempio ben riuscito di contrasto allo spreco, mediante la redistribuzione del cibo in eccesso tra i bisognosi ad opera di una rete di organizzazioni *no-profit* operanti sul territorio, è costituito da *Last minute market*. Si tratta di mettere assieme, anche fisicamente, la «non domanda» e la «non offerta», il *deficit* con il *surplus*, per riequilibrare il sistema (dal livello locale a salire) parallelamente al mercato tradizionale. L’idea sottostante al mercato dell’ultimo minuto è quella di mettere in rete donanti e donatari, attivando un sistema virtuoso capace di recuperare le eccedenze alimentari ancora perfettamente salubri per farle poi arrivare direttamente nelle mense di chi assiste i più bisognosi. Per un approfondimento si veda A. SEGRÈ, *Lo sviluppo dell’esperienza di Last minute market*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 2, 2005, 263-270.

⁶⁵ J.S.C. WISKERKE, A. VILJOEN, *Sustainable urban food provisioning: challenges for scientists, policymakers, planners and designers*, in J.S.C. WISKERKE, A. VILJOEN (a cura di), *Sustainable food planning, evolving theory and practice*, Wageningen Academic Publishers, The Netherlands, 2012, 19-35.

risultato è che la maggior parte dei sistemi urbani appaiono delocalizzati, sconnessi e superflui nel contesto più generale del *food system*⁶⁶. Conseguenza diretta di tale processo è il disinteresse da parte dei *policy makers* urbani nei confronti delle tematiche riguardanti il cibo, che è considerato come un affare esterno alla città o comunque politicamente poco rilevante. Tuttavia, complici la crisi economica da un lato e la globalizzazione dall'altro, negli ultimi anni è cresciuta la consapevolezza, da parte dei governi e della cittadinanza, del carattere multifunzionale del cibo, del suo potenziale come veicolo di benessere e sviluppo e del ruolo di primo piano che le città possono avere nella progettazione e costruzione di un *food system* equo e sostenibile da un punto di vista ambientale, economico e sociale. In questo senso, la piattaforma internazionale di Expo 2015, sul tema «Nutrire il Pianeta, Energia per la vita», è stata largamente positiva in quanto ha riaperto i riflettori sui problemi legati al cibo e all'acqua dando la possibilità a esperti provenienti da tutto il mondo – politici, filosofi, religiosi, economisti e scienziati di ogni disciplina – di incontrarsi e confrontarsi. Anche grazie a questo contesto culturale, la città di Milano nel febbraio 2014 ha aderito all'*Urban Food Policy Pact*. Si tratta di un patto internazionale al quale partecipano oltre 40 città nel mondo che stanno lavorando per rendere il sistema alimentare delle loro aree urbane più equo e sostenibile. Milano si è quindi impegnata a sviluppare nuove linee di intervento con l'obiettivo di gestire il sistema cibo su scala locale, tenendo conto dei bisogni emergenti e delle relazioni esistenti tra i diversi attori locali, metropolitani e globali⁶⁷. Con l'espressione «*urban food policy*» si intendono infatti gli interventi progettati e implementati dal governo locale per promuovere lo sviluppo di un *food system* urbano sostenibile da un punto di vista economico, sociale e ambientale.

L'esperienza di Milano (ma anche di altre città italiane come Torino e Bologna) si sta dimostrando capace di costruire una vera e propria strategia generale nella quale il cibo viene utilizzato come punto di vista per analizzare, valutare e indirizzare i regolamenti in materia di cibo e la sostenibilità complessiva della città. In questo senso la *Food Policy* di Milano è sia l'unico caso in Italia che ha definito una strategia sul cibo come tema urbano, sia uno dei pochi casi esistenti a livello internazionale che identifica il cibo come elemento chiave per contribuire ad aumentare la sostenibilità complessiva della città e la sua resilienza rispetto a pressioni di carattere sociale ed economico e sulle componenti dell'ecosistema. Ciò ha permesso anche di sviluppare nuove pratiche sul cibo e sul recupero delle eccedenze alimentari e di rafforzare quelle già esistenti ma finora portate avanti dalle sole associazioni di volontariato (come Banco alimentare e Caritas)⁶⁸. Tra le *best practices* più interessanti attivate nell'ambito della *food policy* milanese sono da menzionare «*Milano a 0 Sprechi*», un protocollo di intesa stipulato tra Comune, AssoLombarda e Politecnico di Milano per lo studio e la realizzazione di un progetto pilota di recupero delle eccedenze alimentari

⁶⁶ Così, per esempio, N. BORRELLI, *Between smart and slow: a short introduction to the Food System*, Feltrinelli, Milano, 2015.

⁶⁷ Cfr., D. EDERLE, *Della necessità di risposte locali ai sistemi globali del cibo*, in *Città del Mondo*, n. 11, 2009, 16-26.

⁶⁸ Cfr., per esempio, Banco Alimentare, Caritas (a cura di), *Recupero, raccolta e distribuzione di cibo ai fini di solidarietà sociale. Manuale per corrette prassi organizzative per le organizzazioni caritative*, 2015.

il cui scopo principale è di creare una sorta di microdistretti del recupero e della redistribuzione tra imprese e associazioni che operano nella stessa area urbana (con tanto di bollino *ZeroSprechi* per le aziende più virtuose). Altra azione rilevante in questo campo è la raccolta e redistribuzione in loco dell'invenduto dei mercati rionali, insieme alla raccolta differenziata dell'organico non più commestibile. Il Comune attraverso il progetto europeo *Food Smart City for Development* ha inoltre implementato un *toolkit* virtuale per la lotta agli sprechi dal nome «*solvefoodwaste.eu*» che ha introdotto in diversi mercati e scuole della città. Queste nuove azioni, direttamente promananti dall'Ente pubblico, si affiancano a quelle già attive sul territorio ad opera delle associazioni di volontariato e delle imprese: da Banco Alimentare (per esempio, con il progetto «*Siticibo*» che ha l'obiettivo di recuperare cibo cotto non servito e fresco dalla ristorazione collettiva e dalla GDO; *Siticibo* coinvolge decine di aziende, scuole e altre importanti realtà locali raccogliendo e redistribuendo il cibo fresco o cucinato che altrimenti andrebbe sprecato), da imprese come Coop (per esempio, «*Buon Fine*» e «*Brutti ma Buoni*» promuovono il recupero dei prodotti alimentari che, pur mantenendo inalterate le proprie caratteristiche nutrizionali e igieniche, per motivi vari non possono più essere posti in vendita), da programmi come *ReCup* e *WhyZ* per il recupero nei mercati scoperti, da Milano Ristorazione con l'iniziativa «*Io non spreco*» e via dicendo.

Sempre nell'ambito delle politiche cittadine sul cibo si inseriscono anche le iniziative di educazione e sensibilizzazione al recupero alimentare rivolte ai cittadini come «*Il Buono che Avanza*» per spingere gli utenti a richiedere la cd *doggy bag* o *family bag* nei ristoranti per portare a casa gli avanzi e riutilizzarli per il proprio consumo o per quello dei propri animali e ancora «*Il Sacchetto Salvamerenda*», distribuito nelle scuole primarie aderenti, per incoraggiare gli studenti a portare a casa i prodotti non deperibili che non hanno consumato durante il pranzo.

Pratiche di questo tipo si trovano anche in altre città, insieme con altre che invece sono peculiari dello specifico contesto urbano: per esempio, Torino è un'altra realtà che sta lavorando molto intensamente sui temi legati al diritto al cibo, alla sostenibilità e alla solidarietà alimentare. Lo conferma l'adesione al *Milan Urban Food Policy Pact* e l'avvio di «*Nutrire Torino Metropolitana*», il processo di *governance* alimentare frutto della collaborazione fra Comune, Città metropolitana e Università di Torino che rappresenta il punto di svolta verso un orizzonte più strutturato di politiche del cibo e pianificazione dei sistemi alimentari⁶⁹. Tra le *best practices* più innovative sono da segnalarsi il progetto «*Fa Bene*» (un'azione di sistema che nasce con l'obiettivo di recuperare le eccedenze alimentari invendute e le donazioni spontanee degli acquirenti all'interno dei mercati rionali e di gestirne la redistribuzione a famiglie in difficoltà economica, in cambio di azioni di «restituzione» nella comunità locale tramite ore di volontariato), il «*Food Sharing Torino*» (un movimento di persone che recupera eccedenze alimentari per redistribuirle attraverso gesti spontanei e autentici) o «*FoodForGood*» (associazione che mette in contatto i responsabili delle società di catering con la Onlus del territorio dove si svolge un certo evento, affinché questa provveda al recupero del cibo in eccesso al termine del pranzo o della cena).

⁶⁹ Per un approfondimento si veda M. BOTTIGLIERI, G. PETTENATI, A. TOLDO (a cura di), *Toward a Turin Food Policy. Good practices and visions*, Franco Angeli, Torino, 2016.

Altra realtà interessante è quella barese. Anche la città di Bari fa parte del *Milan Urban Food Policy Pact* e sta vivendo una fase di grande attivismo sul fronte del cibo e del contrasto allo spreco alimentare. L'obiettivo dichiarato è quello di definire e approvare una *Bari Urban Policy* in cui convogliare la programmazione delle politiche sul cibo. Nell'ambito di applicazione della legge del Buon Samaritano, il Comune destina a un'associazione che opera per il contrasto alle povertà, il cibo avanzato dalle mense scolastiche (circa 5.000 pasti/diem e 26 Istituti Comprensivi coinvolti) che viene rimesso nel circuito della distribuzione pasti per indigenti. Sempre in quest'ottica il Comune sostiene l'«*Orto dei Popoli*», un progetto finanziato dall'assessorato al *Welfare* attraverso le risorse del 5x1000 per promuovere un percorso multidisciplinare che vede i minori impegnati nella costruzione di un orto biologico ma anche in una serie di attività mirate a combattere lo spreco di cibo e a sviluppare conoscenze sui temi della sostenibilità ambientale, delle biodiversità, della dieta mediterranea e del consumo responsabile, sostiene «*Avanzi Popolo 2.0*», un progetto ideato e sostenuto dall'Associazione di Promozione Sociale Onlus Farina 080, nata con l'obiettivo di attivare azioni contro lo spreco di cibo, a partire dalla costruzione di canali di contatto tra i luoghi dove si produce lo spreco (famiglie, dettaglianti e ristoratori) e i luoghi del bisogno.

Questi sono tutti esempi di politiche e buone pratiche per il recupero e il riutilizzo del cibo eccedente o avanzato per fini di solidarietà sociale. Si tratta evidentemente di cibo buono, di cibo che può ancora «nutrire», ma che rischia di finire nella pattumiera se non ci si attiva per recuperarlo. Eppure ancora troppo poco viene fatto in questo senso: tutti i soggetti interessati hanno sottolineato l'importanza delle iniziative socialmente responsabili per la promozione dello sviluppo sostenibile, il fondamentale ruolo svolto dall'informazione e dall'educazione sia del *management* d'impresa che degli stessi consumatori, nonché l'importanza del dialogo efficace tra le parti e dello scambio di *best practices*. Hanno evidenziato inoltre come sia ancora debole il ruolo dei pubblici poteri e delle istituzioni nel sostenere e incentivare le pratiche responsabili in ambito sociale ed ecologico; come sia ancora necessario che la società civile e le stesse imprese prendano ancor più coscienza del loro fondamentale ruolo per raggiungere più alti livelli di solidarietà, sostenibilità e benessere⁷⁰. È evidente che c'è ancora molta strada da fare per rendere il nostro sistema alimentare più equo e sostenibile. Proprio per questo la diffusione di politiche e di buone pratiche come quelle sopra descritte appare così importante. Politiche e pratiche che incidano concretamente sull'individuazione degli standard comuni secondo un principio di giustizia ed equità, innalzandoli laddove occorra per garantire una più effettiva tutela dei diritti fondamentali, che spingano a comportamenti socialmente responsabili e sostenibili, che vadano oltre la retorica degli annunci riconoscendo che gli individui affamati sono soggetti di diritto e non mero oggetto di concessioni pubbliche o beneficenze private, più o meno ottriate⁷¹.

⁷⁰ Cfr., D. Monciardini, *Percorsi di responsabilità sociale*, Op. cit.

⁷¹ Per un approfondimento si veda R. LAGRAVINESE, N. CONIGLIO, *Responsabilità sociale in agricoltura: i bollini etici. Best practices per una società migliore*, studio realizzato nell'ambito del Progetto FEI – Azione 10, “*Migrovillage: dal ghetto all'integrazione*”, Bari, 2013.

