



## *Direttori*

Jörg LUTHER

Renato BALDUZZI  
Università Cattolica del Sacro Cuore. Sede di Milano

Luigi BATTEZZATO

Claudio ROSSO

## *Comitato scientifico*

Benjamin ACOSTA HUGHES  
The Ohio State University

Laurence AUDEOUD

Paola BIANCHI  
Università della Valle d'Aosta

Marina CASTAGNETO

Massimo CAVINO

Anna Rosa FAVRETTO

Germana GANDINO

Elisabetta GRANDE

Peter HILPOLD  
Universität Innsbruck

Maria Cristina IULI

Markus KOTZUR  
Universität Hamburg

Roberta LOMBARDI

Roberto LOUVIN  
Università della Calabria

José Manuel MARTIN MORAN

Enrica Joy MANUCCI  
Università degli Studi di Milano-Bicocca

Fredric B. MEYER  
Université Savoie Mont Blanc

Roberta MOROSINI  
Wake Forest University

Maria NAPOLI

Stefania Irene SINI

Raffaella TABACCO

Vittorio TIGRINO

Angelo TORRE

Chiara TRIPODINA

Gabriella VANOTTI

Matthew VESTER  
West Virginia University

Massimo VOGLIOTTI

Alessandro BARBERO

Simone CINOTTO

## *Comitato di redazione*

Laurence AUDEOUD

Giovanni BOGGERO  
Università di Torino

Giovanni CAVAGGION

Coloro per cui non è indicato l'ateneo di appartenenza sono da intendersi tutti afferenti all'Università degli Studi del Piemonte Orientale Amedeo Avogadro.

## LINGUAGGI, DIRITTI, STORIE



*Linguaggi, diritti, storie* è una collana per il dottorato di Istituzioni pubbliche, sociali e culturali. Un dottorato interdisciplinare, internazionale e intersettoriale delle scienze umanistiche dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale Amedeo Avogadro. La comunità di ricerca intergenerazionale studia le tradizioni linguistiche, le istituzioni di autonomie, i servizi, i diritti e le scienze storiche, è aperta sia alle altre scienze sociali, economiche e politiche sia a quelle naturali. I temi studiati sono: multilinguismo e intercultura, retorica, editoria critica, critica letteraria, endangered languages, diritto e letteratura, linguistica giuridica, traduzioni e filologia comparata, linguaggi amministrativi, storie e culture amministrative, linguaggi e storia della giustizia, historical jurisprudence, giornalismo giuridico, media studies, storie e culture dei diritti, diritti culturali, diritto e memoria, storie costituzionali, istituzionali ed internazionali, autonomie locali e culturali, diritto comparato, storia locale e territoriale, European Studies, World History, patrimoni culturali e ambientali, politica costituzionale, filosofia e sociologia del diritto, ecc.

Oltre alle opere di docenti e tutor e alle tesi più pregevoli, la collana ospita traduzioni, edizioni critiche di testi classici, lezioni magistrali, atti di convegni e seminari, nonché opere di altri autori apprezzate dal comitato scientifico.

Il procedimento di *peer review* è interno, nel rispetto delle competenze scientifiche rappresentate nel comitato, per le opere della comunità: altrimenti è esterno e anonimo, secondo regole e criteri prestabiliti dallo stesso comitato.

L'opera è stata pubblicata con il contributo dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale Amedeo Avogadro – Dipartimento di Giurisprudenza e Scienze Politiche Economiche e Sociali.

# Alimentare i diritti culturali

*a cura di*

Jörg Luther, Giovanni Boggero

*Contributi di*

Jörg Luther, Giovanni Boggero, Maria Bottiglieri, Giovanni Cavaggion, Giovanni Boggero, Pratyush Kumar, Hilal Elver, Lorenza Mola, Cristina Poncibò, Elena Grasso, Michele A. Fino, Vito Rubino, Margherita Poto, Eden Tafesevork, Lara Fornabaio, Tomaso Ferrando, Piera Vipiana, Armando Giuffrida





Aracne editrice

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

Copyright © MMXVIII  
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

[www.gioacchinoonoratieditore.it](http://www.gioacchinoonoratieditore.it)  
[info@gioacchinoonoratieditore.it](mailto:info@gioacchinoonoratieditore.it)

via Vittorio Veneto, 20  
00020 Canterano (RM)  
(06) 45551463

ISSN 2611-5379  
ISBN 978-88-255-1904-4

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: giugno 2018

- 9 Editoriale  
*Jörg Luther e Giovanni Boggero*

## Parte I

### **Questioni costituzionali**

- 19 La protezione del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana  
*Maria Bottiglieri*
- 47 Sul diritto all'alimentazione come diritto (anche) culturale  
*Giovanni Cavaggion*
- 99 «There is no such thing as a free lunch». Il pasto domestico a scuola come diritto costituzionalmente garantito?  
*Giovanni Boggero*
- 135 The Right to Food as Right to Life under Classical Hindu Law  
*Pratyush Kumar*
- 149 Alimentare la democrazia. Come il diritto all'alimentazione "si adegua"  
*Jörg Luther*

## Parte II

### **Questioni internazionali europee**

- 185 Suffering From Hunger in a World of Plenty  
*Hilal Elver*

- 193 Il diritto ad un'alimentazione adeguata nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite  
*Lorenza Mola*
- 215 Food Cultures and Law. The Case of Traffic Lights Labels  
*Cristina Poncibò, Elena Grasso*
- 253 L'interazione fra la sensibilità dei consumatori e la legislazione inerente all'origine degli alimenti  
*Michele A. Fino*
- 275 Territorio e cultura nelle denominazioni e menzioni tradizionali dei vini. Quale bilanciamento delle competenze sulla loro protezione fra Stati membri e Unione europea?  
*Vito Rubino*
- 303 Food Governance to the Test of Internal Contradictions and External Pressures  
*Margherita Poto, Eden Tafesework, Lara Fornabaio*
- 329 Il "sistema cibo bene comune"  
*Tomaso Ferrando*

### Parte III

#### **Questioni amministrative culturali**

- 353 Nutrirsi in città. Nutrire le città. Fonti per una storia del diritto al cibo e del dovere di nutrire le città  
*Maria Bottiglieri*
- 367 Profili pubblicitici dei cd. "Home Restaurants"  
*Piera Vipiana*
- 389 La certificazione di conformità del cd. "Halal Food"  
*Armando Giuffrida*
- 453 *Autori*



## Editoriale

JÖRG LUTHER, GIOVANNI BOGGERO

“Alimentazione e diritti culturali” era il titolo originario di un progetto di ricerca locale finanziato dall’Università degli Studi del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro” (a.a. 2016-2017) che trae origine dalla tesi di dottorato di Maria Bottiglieri e dal tentativo di sviluppare un profilo di ricerca scientifica coerente e rispettosa della vocazione dei territori e delle tradizioni del Basso Piemonte, come retroterra anche dell’EXPO svoltosi a Milano nel 2015.

In mancanza di fondi di ricerca nazionale delle scienze giuridiche, la ricerca locale ha, innanzitutto, promosso l’attivazione di un assegno di ricerca e di una serie di attività seminariali e contributi di riflessione degli altri Atenei piemontesi (Torino e Pollenzo), con apporti anche da parte di studiosi legati più alle Università di Genova (Piera Maria Vipiana) e di Milano (Giovanni Cavaggion).

Idealmente si è cercato di sviluppare un percorso di ricerca comune sulla scorta di una *slow research* lanciata già nel 2012 da un convegno dei giuristi dell’ambiente, organizzato da Patrizia Macchia ad Asti su “La persona e l’alimentazione”<sup>1</sup>. Già in quella occasione era emersa l’interdisciplinarietà e la trasversalità delle scienze dell’alimentazione nei contributi delle scienze della medicina e in una serie di contributi delle scienze culturali, di antropologia, teologia, filosofia e comparazione giuridica, e delle scienze economiche dedicate all’economia dell’azienda agro-alimentare.

1. P. MACCHIA (a cura di), *La persona e l’alimentazione*, Roma, 2014.

Nel contempo a Torino è stato avviato l'*Atlante del Cibo*, un progetto interateneo coordinato dal geografo economico Egidio Dansero<sup>2</sup> che coinvolge l'Università di Torino, il Politecnico e l'Università di Scienze Gastronomiche e si occupa delle *Urban Food Policies* nell'area metropolitana torinese. Nel 2017, l'*International Panel of Experts on Sustainable Food Systems* (IPES-Food) e l'*International University College of Turin* (IUC) organizzavano una giornata di studio e dialogo sul tema "Trasformare le *food policies* sostenibili in realtà, dal livello locale fino a quello europeo: l'esempio di Torino", coronata da una lectio magistralis tenuta dal prof. Olivier De Schutter, già *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite sul diritto al cibo, sulle modalità di costruzione di una democrazia alimentare transnazionale: "Reinventing Food Democracy".

La presente colletanea raccoglie e presenta lavori di giuristi, una comunità specialistica ed intergenerazionale composta per lo più da giovani, taluni con un'impostazione metodologica più positivista, altri invece caratterizzati dal marcato utilizzo di categorie critiche. Allo stesso tempo, il volume cerca di integrare una pluralità di scienze giuridiche che si occupano tradizionalmente dell'alimentazione. La trasversalità del cd. diritto al cibo adeguato si riflette scientificamente in una trattazione diffusa del diritto alimentare rispetto alla dicotomia diritto privato – diritto pubblico e rispetto al triangolo della giustizia civile, amministrativa e penale, interessando per fonti e competenze in particolare il diritto internazionale e dell'UE, per i contenuti il diritto agrario, commerciale, dell'economia e del lavoro, il tributario e il diritto delle religioni. Prevalgono tuttavia le scienze giuspubblicistiche

2. Cfr. già E. DANSERO, G. PETTENATI, A. TOLDO, *La città e le filiere del cibo: verso politiche alimentari urbane*, in: M. FACCIOLO (a cura di), *Quali filiere per un progetto metropolitano. Slow tourism. spazi comuni, città*, Milano, 2015, 186-208.

(cfr. tuttavia i contributi di Cristina Poncibò, Elena Grasso e Tomaso Ferrando), anche perché delle sole 39 cattedre di diritto agrario italiane in Piemonte, Liguria, Lombardia e Valle d'Aosta non ne è presente nessuna (sic!).

I contributi del volume sono stati divisi in tre sezioni. La prima è dedicata alle questioni costituzionali, la seconda a quelle di diritto internazionale europeo e la terza a questioni di diritto amministrativo culturale. La prima parte cerca di inquadrare il tema nella trattazione più dei diritti all'alimentazione che in quella dei poteri e dell'assetto delle competenze, in particolare regionali ed europee. Questa sezione viene aperta da una sintesi dei risultati di una ricca tesi di dottorato alessandrina che ricostruisce un identikit delle varie garanzie costituzionali che rafforzano la tutela del diritto al cibo adeguato nell'ordinamento costituzionale italiano (Maria Bottiglieri). Particolare attenzione è dedicata ai doveri di solidarietà alimentari che possono essere letti tanto come doveri di solidarietà politica incombenti allo Stato-comunità, quanto come di solidarietà sociale di matrice innegabilmente anche cristiana e rappresentano forse sempre di più un principio fondamentale proprio della cultura costituzionale italiana. Il secondo contributo, anch'esso frutto di una tesi di dottorato sui diritti culturali ancora *work in progress*, cerca di analizzare il diritto all'alimentazione adeguata nel contesto delle controversie costituzionali relative ai diritti culturali (Giovanni Cavaglion). Se il diritto all'alimentazione "adeguata" si conforma ai diritti culturali, spetta anche ai giuristi assumere una propria responsabilità per la soluzione di conflitti che non sono necessariamente violenti, ma nondimeno sono rilevanti per le funzioni di integrazione sociale della Costituzione. Il terzo contributo in questa sezione affronta proprio uno di questi conflitti, quello del "pasto domestico" a scuola (Giovanni Boggero), che, in un mondo di risorse scarse, offre pane per i denti dei giudici

più che pasti gratis per tutti e richiede notevoli bilanciamenti nella realtà amministrativa delle scuole. Il quarto contributo interculturale approfondisce la dimensione religiosa e filosofica delle norme alimentari nella società indiana che hanno portato anche la Corte suprema indiana ad “inventare” un diritto al cibo (Pratyush Kumar). In questo contributo emerge una visione bioetica e un legame con il diritto alla vita che lungi dall’essere diritto naturale si presenta esso stesso come diritto culturale. La prima sezione viene conclusa da una rassegna delle questioni più attuali relative alla democrazia in materia alimentare, cioè il carattere aperto e non aggressivo dei diritti fondamentali che sono sia diritti umani costituzionalizzati, sia diritti costituzionali internazionalizzati (Jörg Luther).

Nella seconda parte, la più consistente, si trovano contributi il cui baricentro è sia nel diritto internazionale, sia nel diritto dell’Unione europea che nonostante le sirene del “glocalismo” stentano a farsi rispettare *in loco*. La giurista di origine turca Hilal Elver, fino a quest’anno Special Rapporteur delle Nazioni Unite per il diritto al cibo e già resa partecipe dell’elaborazione delle Urban Food Policies torinesi<sup>3</sup>, si appella alla coscienza umanitaria ricordando come a fronte di una crescita sostanziale della produzione mondiale capitalistica del cibo, la fame nel mondo continui a uccidere circa 9 milioni di persone all’anno e come la sicurezza alimentare nei grandi Stati costituzionali occidentali sia minacciata viceversa dall’obesità. Per rendere il diritto internazionale più umanitario, servirebbe non solo più pace tra gli Stati della comunità e criminalizzazione di ogni violenza che intenzionalmente crei fame, ma anche un nuovo sistema di

3. Cf. anche H. ELVER, *Resilienza urbana, diritto al cibo adeguato e diritto alla città*, in: *Cibo, cittadini e spazi urbani. Verso un’amministrazione condivisa dell’Urban Food Policy di Torino*, Quaderno Labsus, dicembre 2016, 26-29.

assistenza umanitaria che integri la gestione delle emergenze in quella delle politiche di sviluppo, un'utopia concreta che tuttavia sembra irrealizzabile se non si realizzano progressi – e forse miracoli - nella lotta alla corruzione e alla burocrazia internazionale. L'esame delle fonti pattizie (Lorenza Mola) dimostra come a fronte della non diretta azionabilità delle garanzie legate al diritto al cibo stia guadagnando sempre maggiore spazio la loro implementazione amministrativa a livello locale, peraltro costituzionalmente facilitata da clausole di competenza amministrativa residuale (tra cui il principio di competenza generale o *universal jurisdiction principle*), pur essendo ostacolata dalla carenza di leggi e di garanzie di autofinanziamento adeguate.

L'odierna cultura alimentare è anche una cultura giuridica europea, in particolare con riguardo alle politiche di informazione dei consumatori. Lo studio sul *Traffic Light Nutrition- Labelling Scheme* in uso nel Regno Unito (Cristina Poncibò ed Elena Grasso) evidenzia come tra numeri e grafiche con colori, la differenziazione delle informazioni e la semplificazione delle raccomandazioni come strumenti di educativi non si escludono necessariamente a vicenda, ma anzi dimostrano che la sovranità alimentare collettiva ed individuale deve essere appresa, assegnando al diritto una funzione di promozione culturale che arricchisce l'economia sociale di mercato come prima missione della stessa UE. Il contributo successivo (Michele Fino) critica e decostruisce con grande originalità la credenza diffusa e radicata che l'etichettatura dell'ambigua origine dei cibi sia segno di cultura e abbia valore di qualità. La cultura giuridica delle etichette non va confusa con le culture produttive, agronomiche, pastorali, gastronomiche ecc., come anche la verità dell'etichetta dei vini non sempre si adegua al detto "*in vino veritas*". Anche il contributo sul "bilanciamento" e sulla concorrenza tra le competenze in materia di protezione delle denominazioni dei vini analizza puntualmente

l'interazione tra atti legislativi e fonti giurisprudenziali (Vito Rubino). Al di là della constatazione banale per la quale si considerano meno digeribili e vendibili vini provenienti da più paesi europei, la conservazione dell'autonomia nazionale nella classificazione dei vini interessa certo più l'Italia che la Danimarca, ma non è detto che il consumatore danese si fidi più della burocrazia italiana che non di quella UE. Il collegato problema della frammentazione del diritto dell'alimentazione in senso oggettivo è analizzato con particolare lucidità, partendo dall'ordinamento euro-unionale e arrivando a una visione globalizzante, da uno studio d'équipe (Eden Tafesework, Lara Fornabaio, Margherita Poto) che prova a disegnare un quadro e un modello di (good) "food governance", capace non solo di riunire nella sicurezza alimentare *security & safety*, ma anche di metabolizzare e distribuire equamente i frutti del progresso delle agro-biotecnologie. Una visione forse più critica delle ineguaglianze esistenti in tale sistema, ma anche più romantica delle opportunità di rivoluzione verde orientata verso un nuovo paradigma di "bene-comunismo" alimentare è opposto a quello "industriale-privatizzante" che impoverisce l'hinterland rurale delle nostre città è offerta infine dall'ultimo contributo di questa sezione (Tomaso Ferrando). Da questa angolatura, il diritto al cibo dovrebbe diventare forse più diritto che libertà culturale.

Venendo alla terza parte, alle questioni amministrative culturali, si torna pertanto alle amministrazioni locali. Per quanto riguarda le politiche alimentari urbane, in particolare quelle metropolitane, si apre innanzitutto con una ricostruzione delle fonti storiche locali e regionali della sicurezza alimentare (Maria Bottiglieri). Segue una disamina delle proposte di legge in materia di "*home restaurants*" o, più correttamente, di ristorazioni domestiche (Piera Maria Vipiana), un'invenzione culturale creativa di lavoro che probabilmente sarà oggetto di iniziative anche nella

XVIII legislatura del Parlamento italiano. Conclude un lungo saggio sull'amministrazione della certificazione di conformità del cibo "halal" (Armando Giuffrida), che approfondisce le esigenze pratiche di tutela dei diritti culturali con riguardo ai regimi dietetici confessionali.

"Alimentare i diritti culturali" è il titolo che con un invisibile punto esclamativo cerca di definire un comune denominatore contenutistico e un'idea comune a tutti questi contributi. Questo vuol dire, innanzitutto, che l'alimentazione ha una funzione eminentemente culturale oltre che economica, ma anche che i diritti culturali hanno una rilevanza finora sottovalutata negli studi giuridici della *food law*. Se la cultura non è fatta solo di tradizioni, ma anche di creazioni e soprattutto di pluralismo e differenziazione, il "menù" di questo volume offre una prova della possibilità e forse anche della necessità di ragionare sui contributi che la cultura giuridica può offrire all'"adeguatezza" del cibo.

La scienza del diritto deve alimentare pertanto non soltanto gli stessi giuristi, ma anche contribuire alla cultura alimentare di tutti. La ricerca scientifica dei giuristi deve mantenere l'universalità del diritto al cibo, ma può aver luogo solo se tiene anche adeguatamente conto della relatività delle culture oltreché del fatto che viviamo, per definizione, in un mondo di risorse scarse.

Questa relatività ha dimensioni temporali e spaziali. Per quanto riguarda quelle temporali, la recente decisione tedesca del *Bundesverfassungsgericht*, pronunciata il 21 marzo 2018, ha richiesto un limite temporale alla disseminazione delle informazioni pubbliche che possono essere imposte per ragioni di tutela dei consumatori di generi alimentari, evidenziando come i diritti culturali non esigono prestazioni ripetitive a tempo indeterminato.

Scrutinando poi tutti i livelli delle fonti e della governance alimentare, i contributi permettono forse di concludere con una distinzione tanto sottile quanto significativa: si può presumere

che ogni cultura, anche quella alimentare “ha” (luogo in) un territorio. Viceversa si può solo pretendere (e non presumere) che ogni territorio “abbia” anche una cultura.



PARTE I  
QUESTIONI COSTITUZIONALI



# Le garanzie costituzionali del diritto al cibo adeguato

MARIA BOTTIGLIERI

SOMMARIO: 1. Il diritto al cibo adeguato. 2. Le garanzie costituzionali del *diritto al cibo adeguato*. 2.1. Principi fondamentali. 2.2. Diritti nei rapporti civili. 2.3. Diritti nei rapporti etico-sociali. 2.4. Diritti nei rapporti economici. 3. La prospettiva dei doveri. 3.1. I doveri pubblici dello Stato. 3.2. Dal dovere pubblico di solidarietà alimentare ai doveri privati di fraternità conviviale. 3.3. L'interdipendenza tra doveri nel caso delle mense benefiche. 4. Le caratteristiche del diritto al cibo adeguato. 5. Prospettive regolatorie.

## 1. Il diritto al cibo adeguato

Il diritto al cibo è il diritto «ad avere un accesso regolare, permanente, libero, sia direttamente sia tramite acquisti monetari, a cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato, sufficiente, corrispondente alle tradizioni culturali della popolazione di cui fa parte il consumatore e in grado di assicurare una vita psichica e fisica, individuale e collettiva, priva di angoscia, soddisfacente e degna»<sup>1</sup>. Il diritto al cibo è un diritto umano fondamentale, riconosciuto da disposizioni giuridiche internazionali<sup>2</sup> e da circa 100 Costituzioni

1. J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Milano, Tropea, 2004 [Trad. it Ziegler 2003, *Le droit à l'alimentation*, Paris: Mille et une nuits, Librairie Arthème Fayard,] p. 49 e UN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS (COMMISSION), *The Right to Food. Report by the Special Rapporteur on the Right to Food, Mr. Jean Ziegler (7 February 2001)*, Doc.U.N. E/CN.4/2001/53, paragraph 14.

2. Cfr. art. 25 *Dichiarazione universale dei diritti umani* e art. 11 *Convenzione internazionale dei diritti economici, sociali e culturali* come interpretati dal *General Comment N. 12 The Right to Adequate Food (12 May 1999 - E/C.12/1999/5)*. Sulla tutela internazionale di tale diritto cfr. *amplius*: O. DE

del mondo, di cui 24 proteggono tale diritto in modo diretto<sup>3</sup>. La sua progressiva costituzionalizzazione ha permesso a molti Paesi di tradurre il generico “dovere di nutrire”, previsto dalle Carte internazionali, in obblighi giuridici specifici, grazie ai quali tale diritto è oggi soddisfatto pienamente in due modalità principali: o mediante politiche pubbliche ad hoc<sup>4</sup> o grazie a sentenze di rango costituzionale<sup>5</sup>. In Italia non esiste un’autonoma formulazione costituzionale del diritto costituzionale al cibo adeguato, verosimilmente perché il Costituente riteneva che assicurare il diritto al lavoro fosse un sufficiente «mezzo per procurarsi il pane»<sup>6</sup>. Ma nell’era in cui la disoccupazione è strutturale e il binomio lavoro – sussistenza sembra essersi spezzato anche in Italia<sup>7</sup>, tutelare tale

SCHUTTER, *International human rights laws*, CUP Cambridge, 2010, 242-253; C. GOLAY, *Droit à l’alimentation et accès à la justice*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 25-185; J. ZIEGLER – C. GOLAY – C. MAHON – S. WAY, *The Fight for the Right to Food*, Londra: Palgrave Macmillan, 2011, 13-108.

3 Alle 23 Costituzioni contate nel 2011 (L. KNUTH – M. VIDAR 2011, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, Roma, FAO, su: [www.fao.org](http://www.fao.org); e M. BOTTIGLIERI, *Il diritto ad 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, giuridici, culturali ed etico-religiosi – Atti del Convegno di Asti, 30 Novembre 2012*, Aracne Roma 2014, 234-242), si può aggiungere la Costituzione egiziana del 2014 (art. 79).

4. Cfr. l’esperienza brasiliana in G. DA SILVA – M.E. DEL GROSSI – C. GALVÃO DE FRANÇA, *The Fome zero (Zero hunger) program. The brazilian experience*, FAO Brasilia, 2011, su [fao.org](http://fao.org); sulle politiche pubbliche sudafricane cfr. *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l’alimentation*, Olivier De Schutter Additif - *Mission en Afrique du Sud* su: [daccess-dds-ny.un.org](http://daccess-dds-ny.un.org) o [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org); mentre sui programmi contro la fame promossi dal governo indiano cfr.: J. ZIEGLER – C. GOLAY – C. MAHON – S. WAY, *op. cit.*, 274-276.

5. C. GOLAY, *Droit à l’alimentation et accès à la justice*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 231-288; M. BOTTIGLIERI 2014, *Il diritto ad un cibo adeguato: profili comparati di tutela costituzionale e questioni di giustiziabilità*, *op. cit.*, 217-260.

6. Cfr. l’intervento dell’on. Valenti (DC) in Assemblea costituente, *Atti del 29 aprile 1946* su [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it)

7. L. FERRAJOLI 2007, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. II. Teoria della democrazia*, Roma – Bari, Editori Laterza, Vol. II, 405.

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 cibo che risultano già altrimenti protette. A tal fine il presente contributo propone una rilettura, “olistica”<sup>8</sup> o “equilibrata”<sup>9</sup>, del testo costituzionale alla luce del *right to food approach*.

## 2. Le garanzie costituzionali del diritto al cibo adeguato

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 garantiscono<sup>10</sup>. L’art. 117.1 Cost., infatti, riconosce la primazia delle fonti internazionali sulla legislazione nazionale, costituendo così un parametro speciale di costituzionalità delle leggi e il potenziale “punto d’accesso” nel nostro ordinamento delle disposizioni contenute dai Trattati internazionali diversi da quelli posti a fondamento dell’Unione europea<sup>11</sup>. Trattati tra cui vi sono anche quelli che, come la *Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, tutelano il diritto al cibo. 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

8. C. PETRINI 2016, *Buono, pulito e giusto*, Milano-Firenze-Bra, Giunti-Slow Food editore, 275-283.

9. G. ZAGREBELSKY 2014, *Due concetti costituzionali: sovranità alimentare e olismo*, in AA.VV., *Carlo Petrini: la coscienza del gusto*, Pollenzo, Slow Food Editore 2014, 147-164.

10. L. KNUTH – M. VIDAR, *op.cit.*, 28.

11. Cfr. Corte cost., sent. 22-10-2007, n. 348 e Corte cost., sent. 22-10-2007, n. 349.

“autoctoni”, non solo sull’art. 117.1 Cost. In quest’ottica il presente contributo intende evidenziare come le disposizioni giuridiche che garantiscono il diritto al cibo adeguato siano distribuite in molte parti della Costituzione e in particolare sulle seguenti: principi fondamentali, rapporti civili, rapporti etico-sociali, rapporti economici.

### *2.1. Principi fondamentali*

Il principio di dignità umana e dignità sociale, ricavabile principalmente dagli artt. 3, 36, 41 Cost., andrebbe considerato come la chiave di lettura attraverso cui leggere le diverse dimensioni del diritto al cibo tutelate dalla Carta costituzionale. Il diritto al cibo, infatti, richiede che sia nutrita la dignità di ogni uomo, oltre che il suo corpo<sup>12</sup>. Questo significa che ogni volta in cui la malnutrizione (sia la denutrizione che la sovralimentazione)<sup>13</sup> è tale da degradare l’essere umano a una cosa, è lì che la dignità umana viene violata ed è lì che deve essere tutelata. Dal dettato costituzionale sono desumibili almeno tre aspetti di connessione tra principio di dignità e diritto al cibo<sup>14</sup>. In primo luogo il livello di accesso al cibo di ogni persona dovrebbe essere tale da garan-

12. S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2012, 199.

13. La sovra-alimentazione concorre con la denutrizione a definire il concetto di “malnutrizione”, con cui si intende uno «stato di squilibrio tra rifornimento di nutrienti ed energia – troppo scarso (malnutrizione da carenza), incongruente (malnutrizione da squilibrio), eccessivo (malnutrizione da eccesso alimentare) – e il fabbisogno del corpo per assicurare il mantenimento, la funzione, la crescita e la riproduzione». Cfr. in tal senso *Malnutrizione (voce)*, in: [www.treccani.it/enciclopedia](http://www.treccani.it/enciclopedia). In tale concetto rientrano dunque sia i problemi di deficienza alimentare (come l’inedia) sia quelli di eccesso (come l’obesità).

14. *Amplius* M. BOTTIGLIERI 2015, *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale “nuovo”*, cit. 239-241.

tirgli una pari dignità sociale nelle sue relazioni intersoggettive: sia in quelle con i propri simili, nelle diverse formazioni sociali dove si sviluppa la sua personalità, sia nelle relazioni con gli apparati pubblici. In secondo luogo, la retribuzione del lavoratore e della lavoratrice (artt. 36 - 37 Cost.) - o le misure di assistenza e previdenza previste (art. 38 Cost.)<sup>15</sup> o prevedibili (come il reddito di cittadinanza)<sup>16</sup> – dovrebbero essere di un livello tale che sia assicurata una dieta sufficientemente nutriente, sana, accettabile da un punto di vista culturale o religioso e tale da non frustrare altri bisogni primari, da non negare cioè il “diritto alla sopravvivenza”, le cui componenti principali sono appunto cibo, salute, abitazione e istruzione<sup>17</sup>.

In una terza accezione, il diritto di accedere a un cibo adeguato in modo conforme alla “dignità umana” potrebbe essere inteso come limite alla libertà di iniziativa economica, la quale andrebbe ad esso conformata. Sulla base di queste considerazioni, la dignità nell’accesso al cibo non andrebbe considerata come

15. *Ivi*, 255-260.

16. Nella legislazione italiana, la mancanza di un’effettiva applicazione del diritto al cibo è legata anche alla mancanza, su scala nazionale, di un istituto che protegga le persone dalla povertà assoluta: in molti Paesi del mondo (dal Brasile a Regno Unito), il reddito di cittadinanza/reddito minimo/reddito di dignità è invece adottato come misura centrale per combattere la fame e la povertà. Su questi temi cfr. F. PIZZOLATO 2015, *Il diritto all’alimentazione. Un bisogno fondamentale povero di tutele*, in *Aggiornamenti sociali*, 2/2015, M. BOTTIGLIERI – F. PIZZOLATO 2015, *Diritto al cibo: politiche, non riforme costituzionali/Right to food: policies not constitutional reforms*, in Centro Ecumenico Europeo per la Pace Quaderni per il dialogo e la pace - *Nutrire il pianeta: per un paradigma di sviluppo inclusivo e sostenibile/Feeding The Planet, An Inclusive And Sustainable Development Paradigm* 1/2015 (Supplemento a “Il giornale dei lavoratori” n. 1/2015), su [www.ceep.it](http://www.ceep.it), 41-45, M. BOTTIGLIERI 2015, *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale “nuovo”*, cit., 260-262.

17. L. FERRAJOLI 2007, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. II. Teoria della democrazia*, Roma – Bari, Editori Laterza, 392-398 e 404-409.

un diritto fondamentale tra gli altri, né una “supernorma”, ma come vicenda giuridica che integra altri «principi fondamentali già consolidati facendo corpo con essi e imponendone una reinterpretazione in logica di indivisibilità»<sup>18</sup>.

Se la dignità umana può essere ritenuta la chiave di lettura di tale diritto, il principio laburista (artt. 1 e 4 Cost.) è l’elemento attorno al quale andrebbe inquadrato il sistema di tutela costituzionale del diritto al cibo. Dalla lettura dei lavori della Costituente, infatti, emerge che il diritto al lavoro sia stato pensato come la via maestra o comunque la via preferenziale per rendere effettivo l’accesso al cibo<sup>19</sup>. Il lavoro, infatti, è il diritto che consente di accedere alla produzione di cibo, sia direttamente, attraverso il lavoro della terra (così come tutelato dagli artt. 44 e 47 Cost. che esprimono un *favor* per la proprietà diretta coltivatrice), sia indirettamente, atteso che il reddito da lavoro (dipendente e non) è il principale strumento che consente di accedere al cibo “tramite acquisti monetari”. Attorno alle disposizioni laburistiche, che costituiscono il nucleo forte della tutela costituzionale indiretta del diritto al cibo, si irradiano tutte quelle che riconoscono le diverse dimensioni del diritto al cibo adeguato.

È dunque alla luce di questo principio e della centralità della tutela costituzionale della dignità umana, che si intende effettuare un sintetico *excursus* sulle diverse dimensioni del diritto al cibo protette dalla Costituzione. La dimensione culturale di tale diritto, ad esempio, può ritenersi tutelata dall’art. 9 Cost. su cui si fonda sia la protezione della dimensione interculturale dell’accesso al cibo sia la tutela della sua dimensione paesaggistica e

18. S. RODOTÀ, *op. cit.*, 199.

19. Cfr. *supra* nota 7. Cfr. *Amplius* M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale “nuovo”*, cit., 217-232. Cfr. inoltre M. BOTTIGLIERI – F. PIZZOLATO, 2015, *op. cit.*, 41-45.



di patrimonio dell'umanità (si pensi alla Dieta mediterranea, riconosciuta nel 2013 patrimonio immateriale dell'Unesco o al Paesaggio vitivinicolo della Langhe, Roero e Monferrato che dal 2014 è l'unico "paesaggio del cibo" italiano tutelato dall'Unesco). Se letto in combinato disposto con l'art. 32, l'art. 9 Cost. tutela anche gli aspetti di sostenibilità ambientale di tale diritto (alla luce di tale norma vanno lette tematiche attuali come l'agro-ecologia o la regolazione degli OGM)<sup>20</sup>. L'art. 10 Cost. consente di individuare come titolare del diritto al cibo non solo il cittadino ma anche lo straniero e il rifugiato<sup>21</sup>. L'art. 11 Cost. consente di distinguere un diritto al cibo in tempo di pace (pace intesa sia come assenza di guerra che pace positiva nel senso della cooperazione internazionale) e uno in tempo di guerra<sup>22</sup>. Tra i principi fondamentali vi sono anche due disposizioni che caratterizzano l'approccio costituzionale alla sovranità alimentare,

20. *Ivi*, 265-273. Sull'agroecologia cfr. Human Rights Council, *Agroecology and the Right to Food. Report submitted by the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter*, 2010.

21. M. BOTTIGLIERI 2015, *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale "nuovo"*, cit., 277-280. Sui soggetti beneficiari di tale diritto cfr. *amplius infra* par. 4.

22. In particolare, in tempo di guerra il diritto al cibo risulterebbe protetto sotto almeno tre profili: 1) in qualità di *basic right*, il diritto al cibo non rientrerebbe tra quelli comprimibili né sospensibili; 2) affamare i civili durante i conflitti armati va considerato un crimine di guerra (art. 8 dello Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale); 3) risulterebbero ammissibili operazioni di ingerenza umanitaria, sia quelle militari che quelle non militari, se effettuate per fornire di cibo, acqua e beni di prima necessità alla popolazione civile che si trovi in teatri di guerra. Sul punto cfr. M. BOTTIGLIERI 2015, *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale "nuovo"*, cit., 273-277. Sul diritto al cibo in tempo di pace e sul ruolo della cooperazione decentrata in materia di *Local Food Policy*, cfr. A. MAGARINI – Y. NICOLAREU – E. DANSERO – M. BOTTIGLIERI *Urban Food Policies: Decentralized Cooperation and African Cities in Revue internationale des études du développement - 232/2017-4. Stratégies internationales des collectivités territoriales* (Sous la direction de Bernard Husson, Sadio Soukouna et Yves Viltard), 2017.

ovvero l'art. 1 Cost. che costituisce il fondamento di una sovranità alimentare che spetta al popolo, il quale può esercitarla nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione e l'art. 5 Cost. che costituisce il fondamento dell'autonomia alimentare di Regioni ed enti locali<sup>23</sup>.

## 2.2. Diritti nei rapporti civili

Nel Titolo I della Parte I Cost., “Rapporti civili”, sono ravvisabili disposizioni estremamente rilevanti in ordine alla tutela della dimensione civile del diritto al cibo.

L'art. 13 Cost. tutela la libertà di autodeterminarsi in campo alimentare e attribuisce ad ogni persona, sia la facoltà di poter scegliere il proprio stile di vita alimentare, sia il tipo di cibo da consumare (cibo biologico, a km zero o proveniente da commercio equo e solidale), sia la scelta dei modelli di produzione che quelli di distribuzione (si pensi a quelli proposti dai GAS - Grup-

23. M. BOTTIGLIERI 2015, *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale “nuovo”*, cit., 236-239 e 426-432. Secondo la *Dichiarazione di Nyéléni* del 2007, la “sovranità alimentare”, va intesa come il diritto dei popoli ad alimenti sani e culturalmente appropriati e a poter decidere il relativo sistema alimentare e produttivo (sulla natura di diritto collettivo della sovranità alimentare cfr. G. ZAGREBELSKY *op.cit.*, 147-164). Per “autonomia alimentare”, il cui fondamento costituzionale è rinvenibile negli art. 5 e 114 Cost., si intende la potestà degli enti territoriali di autodeterminare e autoregolare, con fonti diverse (leggi regionali, statuti, regolamenti, piani, linee guida, capitolati), le attività e i servizi che consentono di tutelare le diverse dimensioni locali del diritto di accesso al cibo di cittadini e residenti. Sul tema dell'autonomia alimentare municipale cfr. *amplius* M. BOTTIGLIERI 2017, *L'autonomia alimentare locale di Torino per una Urban Food Policy “Right to Food Oriented”* in M. BOTTIGLIERI, G. PETTENATI, A. TOLDO (a cura di), *Turin Food Policy: Buone pratiche e prospettive*, Franco Angeli, Milano, 2017, 15-22; M. BOTTIGLIERI, *I Servizi pubblici locali di accesso al cibo e la Turin Food Policy*, in *Amministrare* 1/2016. Sul tema dell'autonomia alimentare regionale cfr. *amplius* M. BOTTIGLIERI, *L'autonomia alimentare delle Regioni*, in *Diritti Regionali* 2017/1.

po di acquisto solidale - e delle c.d. RES - Reti locali di economia solidale). L'art. 13 costituisce altresì il fondamento del diritto di autodeterminarsi in materia di scelte alimentari, anche quando la libertà personale è limitata, in modo pieno, come negli istituti carcerari, o in modo limitato come nei casi di soggezione speciale (si pensi agli ospedali)<sup>24</sup>.

Altre dimensioni rilevanti del diritto al cibo sono riscontrabili negli artt. 18, 19 e 21 Cost. Mentre l'art. 18 Cost. tutela la libertà di associazione attorno a una particolare cultura del cibo (si pensi a Slow Food, alle ONG impegnate a lottare contro la fame nel mondo o alle associazioni che lottano contro l'obesità)<sup>25</sup>, gli artt. 19-20 Cost., letti alla luce degli artt. 7 e 8 Cost., tutelano la dimensione religiosa del diritto al cibo adeguato. La libertà di culto, infatti, estendendosi anche ai rituali, implica il dovere dello Stato di rispettare e proteggere le RAR (regole alimentari religiose) dei cittadini, sia singoli che associati<sup>26</sup>. L'art. 21 tutela la libertà di manifestazione del pensiero sulle diverse concezioni di cibo e di diritto al cibo<sup>27</sup>. Il fondamento costituzionale della

24. Su questi aspetti cfr. *amplius* M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale "nuovo"*, cit., 280-296.

25. *Amplius* *ivi*, 304-308.

26. *Amplius* A.G. CHIZZONITI – M. TALLACCHINI (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti* - Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Roma - Lecce, Libellula edizioni, www.olir.it, 2010; M. BOTTIGLIERI, *Diritto al cibo adeguato e libertà religiosa nella Costituzione italiana in Orientamenti sociali sardi* 1/2015, 33-59.

27. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale "nuovo"*, cit., 304-308. Va evidenziato che tale libertà rileva almeno sotto due profili: quella di informare sul diritto al cibo e quella di essere informati. Dal punto di vista *attivo* tale libertà comporta che ciascuno, sia come singolo, sia in forma associata, possa esprimere e manifestare il suo pensiero con ogni strumento a ciò preposto (art. 21 Cost.). Dal punto di vista *passivo*, sono due le principali attività tese a informare la cittadinanza sulle tematiche connesse al diritto al cibo: la *sensibilizzazione*

responsabilità penale e amministrativa in materia di diritto all'alimentazione è rinvenibile negli artt. 23 e 25 Cost, mentre l'art. 27.3 può costituire il fondamento costituzionale del diritto al cibo adeguato dei detenuti<sup>28</sup>.

### 2.3. Diritti nei rapporti etico-sociali

La dimensione sociale del diritto al cibo è tutelata da molte disposizioni dei "Rapporti etico-sociali" (Titolo II della Parte I della Costituzione).

Gli artt. 29-31 Cost. costituiscono il fondamento costituzionale del diritto al cibo nel diritto di famiglia (si pensi in particolare agli obblighi di mantenimento, anche alimentare, che sussistono tra coniugi e ai doveri dei genitori di nutrire i figli)<sup>29</sup>.

e la *comunicazione sociale*. La sensibilizzazione è quell'azione di educazione allo sviluppo della cittadinanza (in particolare dei giovani e degli studenti) sui temi della fame nel mondo da un lato e della salute alimentare e nutrizionale dall'altro; la comunicazione sociale sui temi del diritto al cibo può avere invece diversi obiettivi: promuovere un'idea (diminuire gli sprechi, evitare gli eccessi alimentari), denunciare un abuso (ad esempio denunciare il *land grabbing*), valorizzare un progetto (come i progetti solidali promossi dalle ONG per contribuire a sradicare la fame) o stimolare a un'azione, spesso, stimolare al dono.

28. Su cui si veda anche l'art. 9, L. 354/1975, *Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*: «Ai detenuti e agli internati è assicurata un'alimentazione sana e sufficiente, adeguata all'età, al sesso, allo stato di salute, al lavoro, alla stagione, al clima». Su questi temi, *amplius*, M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale "nuovo"*, cit., 308-312 e M. BOTTIGLIERI, *Il "diritto al cibo adeguato" e l'alimentazione dei detenuti: tra tortura e trattamento inumano degradante*, in: M. DI GIOVANNI – C.R. GAZA – G. SILVESTRINI (a cura di) *Le nuove giustificazioni della tortura nell'età dei diritti*, Morlacchi editore, Perugia, 2017.

29. Tale disciplina è tesa ad assicurare che i diversi componenti del nucleo familiare rispettino il diritto al cibo l'uno dell'altro o, in caso contrario, che entrino in funzione, in via sussidiaria, gli appositi meccanismi istituzionali di protezione a questo finalizzati. Su questa tematica cfr. *amplius* M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un*

L'art. 32 Cost. tutela la dimensione sanitaria del diritto al cibo costituendo la disposizione alla luce della quale leggere la normativa in materia di profilassi alimentare e igiene degli alimenti, nonché quella in materia di Livelli essenziali di assistenza (LEA) collegati agli aspetti nutrizionali, la disciplina della nutrizione e idratazione artificiale (ospedaliera e domiciliare, enterale e parenterale) e la disciplina in materia di OGM<sup>30</sup>.

Gli artt. 33-34 Cost. tutelano sia il diritto a una educazione alimentare e nutrizionale nelle scuole con la corrispondente libertà di insegnamento, sia la ricerca scientifica e tecnica nei diversi settori disciplinari che studiano il cibo: giuridico, religioso, gastronomico, sociologico, medico<sup>31</sup>.

#### *2.4. Diritti nei rapporti economici*

Le disposizioni della costituzione economica che tutelano il “diritto al cibo adeguato” sono parimenti rilevanti.

L'art. 41 tutela la libertà di iniziativa economica di produrre, distribuire, vendere, somministrare cibi e bevande, sia se esercitata nell'ambito dei sistemi tradizionali, sia nell'ambito dei nuovi sistemi alimentari come i circuiti dell'equo e solidale o quelli delle *Reti di economia solidale*. Tale disposizione garantisce an-

*diritto fondamentale “nuovo”, 315-320.*

30. *Ivi*, 320-334. In relazione ai fondamenti costituzionali della legislazione alimentare cfr. P. COSTATO – S. BORGHI – L. RIZZIOLI 2011, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, Cedam, 51-57 e 151.

31. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale “nuovo”, cit.*, 334-338 e 263-265. Cfr. inoltre sulla questione del diritto al panino M. BOTTIGLIERI, *Il Comune può escludere un diritto alla scelta tra mensa e panino. Nota alla sentenza del TAR Piemonte del 31.07.2014, n. 1365*. in OPAL 6/2015, *Polis Working Papers* 218/2015, 12-19; G. BOGGERO, “*There is no such thing as a free lunch*”. *Il pasto domestico a scuola come diritto costituzionalmente garantito?*, in Osservatorio Costituzionale, n. 3/2017, ora anche in questo volume.

che i diritti dei consumatori a un cibo sano, che si pongono come limite alla libertà di iniziativa economica nel settore alimentare; è su questa base normativa che si giustifica l'intera legislazione in materia di igiene degli alimenti<sup>32</sup>.

L'art. 42 Cost. costituisce la base costituzionale su cui delineare lo statuto proprietario del bene cibo, il quale è stato qualificato come «bene patrimoniale», nella misura in cui eccede le capacità individuali di accesso al minimo vitale, e come «bene sociale» nella misura sottostante, quella «necessaria all'alimentazione di base». Tale distinzione è di estremo rilievo, perché è su questa base che la dottrina è arrivata a qualificare il diritto al cibo come diritto fondamentale, nella misura in cui coincide con il diritto alla sussistenza, e come diritto patrimoniale nella misura in cui non coincide con esso<sup>33</sup>. Questa medesima disposizione, letta in combinato disposto con l'art. 118 Cost. ult. Co., costituisce il fondamento costituzionale della riflessione in materia di “cibo-bene comune”<sup>34</sup>.

L'art. 44 Cost. può costituire il fondamento costituzionale del diritto di accedere “direttamente” al cibo mediante l'accesso alla terra, esprimendo un *favor* per la piccola e media proprietà fondiaria e per la coltivazione diretta del suolo (art. 47)<sup>35</sup>. L'art.

32. *Amplius* in M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale “nuovo”*, cit., 340-359.

33. L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia Vol. II. Teoria della democrazia*, cit. 599; L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. I Teoria del diritto*, 776-782 e 767-772.

34. Cfr. G. ARENA, *Il cibo, un bene comune “relazionale”*, in *Cibo, spazi urbani, cittadini. Verso un'amministrazione condivisa dell'Urban food policy di Torino - Primo Quaderno Labsus, Dicembre 2016* in: [www.labsus.it](http://www.labsus.it), 83-85; M. BOTTIGLIERI, *Dal diritto alla città del cibo, l'Urban Food Policy. Verso nuove forme di partnership pubblico-privata* in *Cibo, spazi urbani, cittadini. Cit.*, 46-52. Cfr. T. FERRANDO, *Il sistema cibo come bene comune* in: A. QUARTA – S. SPANÒ, *Cibo 2.0.*, Mimesis, Milano 2016, 99-112.

35. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale “nuovo”*, cit., 369-370.

45 può offrire un fondamento costituzionale alla cooperazione sociale in materia di produzione e distribuzione di cibo<sup>36</sup>, mentre l'art. 47 Cost., da un lato, sembra poter tutelare indirettamente il diritto al risparmio alimentare (e dunque la lotta agli sprechi di cibo) e dall'altro sembra esprimere un *favor* per un sistema creditizio che, anziché speculare sui prezzi degli alimenti, decida di investire sul cibo inteso quale bene sociale<sup>37</sup>.

### 3. La prospettiva dei doveri

La lettura della Costituzione italiana alla luce del *right to food approach* risulterebbe incompleta senza tener conto della prospettiva dei doveri.

#### 3.1. I doveri pubblici dello Stato

Il primo soggetto titolare del dovere di nutrire i cittadini è lo Stato che, sulla base dei Trattati internazionali, è depositario di doveri generali e doveri specifici<sup>38</sup>. Sono doveri specifici:

1. il dovere di rispettare il diritto al cibo, di astenersi cioè da comportamenti che possono limitare l'esercizio del diritto di accedere a un cibo adeguato: si tratta di un dovere negativo, che è ad esempio rispettato dalle disposizioni che, riconoscendo la libertà di culto e i correlati rituali alimentari, impegnano lo Stato a rispettare un accesso al cibo accettabile dal punto di vista culturale e religioso;

36. *Ivi*, 404-405.

37. *Ivi*, 370-373.

38. C. GOLAY – J. ZIEGLER - C. MAHON – S. WAY, *op.cit.*, 18-22; GOLAY, *op.cit.*, 81-112 e 119-121; O. DE SCHUTTER, *op. cit.*, 242-253.

2. il dovere di proteggere il diritto al cibo richiede allo Stato di intervenire con misure *ad hoc* quando altri soggetti privati neghino alle persone di realizzare tale diritto; si pensi, ad esempio, alla legislazione sull'igiene degli alimenti che pone limiti alla libera iniziativa economica delle aziende alimentari nell'intento di proteggere il diritto dei consumatori di accedere a un cibo sano<sup>39</sup>;
3. il dovere di soddisfare pienamente o rendere effettivo il diritto al cibo richiede che lo Stato faciliti, con azioni positive, l'accesso al cibo adeguato da parte dei soggetti e dei gruppi più vulnerabili; tale obbligo può essere attuato sia con misure di sostegno del reddito che misure di assistenza alimentare (dalla *social card* all'organizzazione del servizio di ristorazione delle mense pubbliche).

Di questi tre obblighi, i primi due, ovvero quelli di rispettare e proteggere il diritto al cibo non hanno costi pubblici, e pertanto non sussistono impedimenti teorici o pratici affinché sia data loro effettività. L'unico obbligo finanziariamente condizionato è il terzo, che, per le Convenzioni internazionali<sup>40</sup>, può essere adempiuto dallo Stato solo nei limiti delle risorse disponibili e, nel caso italiano, nel rispetto del principio di equilibrio del bilancio di cui agli artt. 81, 97 e 119 Cost.

Se per le fonti internazionali i diritti sociali, tra i quali è convenzionalmente inquadrato il diritto al cibo, sono tutelabili solo nei limiti delle risorse disponibili, nella Costituzione italiana i diritti sociali andrebbero garantiti esattamente come quelli civili, ma limitatamente alla misura in cui risultino garantiti i "level-

39. Cfr. Regolamento (CE) N. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 Aprile 2004.

40. Cfr. in particolare l'art. 2 *Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*.



li essenziali delle prestazioni” (art. 117.3 lett m) Cost). Anche per le diverse dimensioni del diritto al cibo, dunque, la questione della finanziabilità e il problema del bilanciamento tra questo implicito diritto costituzionale e l’esplicito principio di equilibrio finanziario dovrebbe porsi solo per la misura superiore al contenuto minimo e ai livelli essenziali delle relative prestazioni<sup>41</sup>.

Nel caso in cui risulti necessario garantire tale diritto nella misura superiore ai livelli essenziali, il problema della finanziabilità della spesa potrebbe continuare ad essere escluso laddove i costi per attivare i servizi di assistenza alimentare non siano a carico delle Pubbliche amministrazioni ma siano “scaricabili” sul mercato. Si pensi, ad esempio, alle mense pubbliche (penitenziari, ospedali, scuole...): in questi casi la spesa pubblica resterebbe invariata se, a parità di fondi pubblici stanziati, la pubblica amministrazione procedente inserisse nei capitolati d’appalto, ex art. 2 Codice contratti pubblici, “clausole sociali” (con le quali si richieda ai fornitori di prevedere l’erogazione di pasti rispettosi delle tradizioni alimentari religiose e culturali dei beneficiari) o “clausole verdi” (nelle quali si richieda la fornitura di cibo biologico o a km zero).

Sulla base di queste considerazioni, dunque, il tema della finanziabilità del diritto al cibo dovrebbe porsi solo nel caso di prestazioni che superano la misura dei livelli essenziali e in quest’ambito solo nel caso in cui i relativi costi non siano altrimenti finanziabili con risorse diverse da quelle pubbliche<sup>42</sup>.

41. «Pur non essendo sovrapponibili il contenuto minimo essenziale di un diritto e i livelli essenziali delle prestazioni tese a garantirlo – i livelli essenziali delle prestazioni devono garantire almeno quel contenuto» (C. TRIPODINA, *Il diritto a un’esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, G. Giappichelli, 2013, 213).

42. Per un’ulteriore proposta di lettura della finanziabilità degli obblighi di garantire il diritto al cibo in tempo di crisi cfr. D. FASCIAGLIONE, *La tutela del diritto all’alimentazione in situazioni di crisi economico-finanziaria: alcune riflessioni*, in *Diritti umani e diritti internazionali* 2/2014, 429-449.

### 3.2. *Dal dovere pubblico di solidarietà alimentare ai doveri privati di fraternità conviviale*

Il dovere pubblico di rendere effettive tutte le dimensioni costituzionali del diritto al cibo può essere descritto anche in termini di *solidarietà alimentare*, qui intesa come quel dovere che ha la Repubblica, così come composta ex art. 114 Cost., di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà di essere liberi dalla fame ... impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione effettiva di tutti all’organizzazione politica, economica e sociale di ogni Paese” (per parafrasare l’art. 3 della Costituzione italiana).

Accanto a questo principio di solidarietà alimentare, ci sembra possa emergere un principio di *fraternità conviviale*, espressione con cui si intende evocare la dimensione della convivialità della fraternità, quel mangiare alla stessa mensa che è la caratteristica dell’ambiente familiare, amicale, religioso, civico<sup>43</sup>.

Fraternità conviviale e solidarietà alimentare costituiscono una proposta di declinazione del principio di solidarietà, sia di quella fraterna o sociale - che si sviluppa tra pari, operando sul piano orizzontale (fondata sull’art. 2 Cost.) - che di quella pubblica o paterna – operante invece sul piano verticale (fondata sull’art. 3.2 Cost.)<sup>44</sup>.

Le misure che attuano il principio di fraternità conviviale sono numerose e possono individuarsi almeno due tipologie: quelle che attribuiscono obblighi giuridici (come l’obbligo di mantenimento alimentare tra coniugi) e quelle da cui scaturiscono doveri non giustiziabili: si pensi alle associazioni di volontariato attive

43. M. BOTTIGLIERI, *Tra “solidarietà alimentare” e “fraternità conviviale”*. *Il diritto al cibo e i nostri doveri*, in *Munera* 2/2015, 65-75.

44. F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità*, Milano, Città Nuova, 2012, 110 e 124-124.

nelle mense dei poveri o alle ONG che lottano contro la fame nel mondo<sup>45</sup>.

### 3.3. *L'interdipendenza tra doveri: il caso delle mense benefiche*

Il caso studio delle mense benefiche della Città di Torino può mostrare come il settore pubblico e privato possono contribuire a rendere effettivo il diritto al cibo adeguato delle persone più vulnerabili, in una logica di interdipendenza dei doveri<sup>46</sup>.

Le mense benefiche vivono grazie allo spirito di fraternità conviviale di migliaia di volontari di associazioni *non profit*, laiche e d'ispirazione religiosa, e grazie alla responsabilità sociale delle imprese che forniscono parte del cibo necessario a preparare i pasti (si pensi agli alimenti in scadenza nei supermercati veicolati nelle mense anche tramite il sistema del Banco alimentare). In alcuni casi, come a Torino, a tali dinamiche si affiancano politiche pubbliche locali di solidarietà alimentare, nelle quali l'attività fraterna del volontariato è riconosciuta, valorizzata e rivestita di dignità istituzionale. Questo riconoscimento si manifesta almeno in due modi: innanzitutto con un supporto, non finanziario, ma alimentare, da parte del Comune, il quale, sulla base di convenzioni *ad hoc* rifornisce le singole mense, di una quota/parte dei pasti<sup>47</sup>. A questo supporto materiale se ne aggiunge uno organizzativo: il coordinamento, nel c.d. "tavolo mense",

45. M. BOTTIGLIERI 2015, *Tra "solidarietà alimentare" e "fraternità conviviale"* *Cit.*, 65-75.

46. H. SHUE, *The Interdependences of Duties*, in P. ALSTON - K. TOMASEVSKI (a cura di), *The Right to Food*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, 83-95.

47. La Città di Torino ha investito per il biennio 2014-2016, circa due milioni di euro per approvvisionare le mense grazie ai quali fornisce 120.000 pasti annui ai senzatetto e i pasti destinati alle residenze per anziani. Sul punto cfr. *infra* nota 47.

tra mense diurne e asili notturni, mense feriali e festive, ha consentito di articolare il servizio in modo tale che non ci sia un solo giorno della settimana, o una fascia oraria, in cui una delle mense del territorio non sia aperta al pubblico<sup>48</sup>.

Gli elementi che caratterizzano il caso menzionato sono il meccanismo sussidiario, il carattere di mutuo-aiuto, i meccanismi di relazionalità e interdipendenza, la partnership pubblico privata e la sostenibilità finanziaria. Rispetto a quest'ultima, in particolare, va evidenziato che se fossero gli enti pubblici a doversi accollare l'intero onere economico per la gestione del servizio di assistenza alimentare (si pensi se in luogo dei volontari occorresse assumere personale), i costi non sarebbero sostenibili.

Questo caso dimostra che la solidarietà non è sempre un costo ma in taluni casi è un risparmio. Viceversa, è il non attivare meccanismi di solidarietà che potrebbe costituire un incremento della spesa pubblica.

Il servizio di assistenza alimentare delle mense benefiche non è cogente per tutti i comuni italiani, ma è frutto dell'attività discrezionale della PA: rientra quindi nella disponibilità di ogni municipalità scegliere questa o altra prestazione di contrasto alla povertà. Il Comune di Torino ha attivato tale servizio sulla base di una originale interpretazione dell'art. 22 D.lgs. 328/2000 e della LR Piemonte 1/2004<sup>49</sup>.

48. U. MOREGGIA, *Cibo e fragilità sociali*, in M. BARADELLO – M. BOTTIGLIERI – L. FIERMONTE – G. MASCIA (a cura di), *Cibo e città. Atti del I workshop del progetto europeo "4cities4dev. Access to good, clean, fair food*, Roma, Anicomicomunicare, 2012, 55-57 e *Torino per te. Guida ai servizi*, su [www.comune.torino.it](http://www.comune.torino.it).

49. Si definisce tale interpretazione originale perché nessuna delle disposizioni legislative menzionate richiama in modo esplicito il dovere di nutrizione dei più vulnerabili ma la più generica categoria delle misure di contrasto alla povertà (art. 22.2. lett a) L. 328/2000) e il superamento delle carenze del reddito familiare e contrasto della povertà (L.R. 1/2004 art. 18 comma 1lett. a). È quin-

Questo significa che se un servizio di assistenza alimentare per gli affamati esiste<sup>50</sup>, non si tratta però di un servizio dovuto ma di una mera facoltà, frutto della discrezionalità amministrativa di ogni singolo ente. In questo elemento risiede la principale differenza tra il servizio di assistenza alimentare di affamati in senso fisiologico e quello di assistenza sanitaria di indigenti in carenza alimentare di tipo patologico: se il semplice affamato non ha diritto a mangiare, ma un mero interesse, l'affamato che si trovi in uno stato di patologica e cronica mancanza di cibo adeguato ha, invece, diritto a cure appropriate e gratuite (laddove ne ricorrano i presupposti). Conseguenza è che se una malnutrizione rimediabile con un semplice piatto di pasta non conferisce un diritto a una prestazione di assistenza alimentare, una malnutrizione patologica attribuisce invece il diritto alla prestazione di assistenza sanitaria. La contraddizione del sistema non risiede solo nell'illogicità del paradosso ma sta anche nel fatto che i costi delle prestazioni sanitarie tese a rimuovere le cause di malnutrizione sono certamente più alti di quelli della prestazione socio-alimentare tese a nutrire l'affamato in condizioni fisiologiche.

Tale aporia è uno degli indicatori più evidenti del fatto che l'assenza di un presidio normativo di rilievo costituzionale, che tuteli in modo esplicito il diritto al cibo, crea vuoti di tutela e contraddizioni di un sistema in cui è tutelato il diritto alla salute ma non la sua precondizione, cioè il diritto ad essere nutriti.

di una scelta amministrativa della municipalità individuare nelle mense benefiche una misura di contrasto della povertà urbana, scelta esplicitata e motivata nella determina di indizione della gara che approva il capitolato per il servizio di ristorazione in tali mense (det. 2013 05180/005): «Il servizio oggetto del presente provvedimento è da intendersi obbligatorio in quanto previsto espressamente dalle normative vigenti».

50. *Contra* A. GUSMAI, *op.cit.*, 18.

#### 4. Le caratteristiche del diritto al cibo adeguato

Sulla base di questo breve *excursus* sui fondamenti costituzionali delle diverse dimensioni del diritto al cibo, si intende descriverne le caratteristiche, soffermandosi in particolare sui seguenti elementi: soggetto beneficiario, oggetto, interesse protetto, funzioni, soggetti obbligati, qualificazione<sup>51</sup>.

1. *Soggetto beneficiario*. A differenza della normativa internazionale, la Costituzione non tutela il diritto dell'affamato *tout court* ma solo in quanto figlio, malato, credente, inabile al lavoro<sup>52</sup>. Si tratta di un'assenza di tutela diretta e nominata, perché in via indiretta il diritto dell'affamato è ricavabile dall'art. 3 Cost. (potendo considerarsi la fame una condizione personale da rimuovere) e dal principio personalista che permea l'intera Carta costituzionale. Pur nell'apparente pluralità dei beneficiari di questo diritto (il malato, il detenuto, il figlio il genitore, lo studente, l'agricoltore, l'imprenditore, il consumatore, l'uomo, la donna, ...) è tuttavia ravvisabile un *trait d'union* che consente di individuare il beneficiario di diritto al cibo come colui "che si trova nello stato di bisogno di cibo adeguato e dignitoso". È questa caratteristica che accomuna il malato di bulimia o epilessia con il bambino denutrito, il detenuto con lo studente.
2. *Oggetto della tutela*. L'oggetto di tale diritto appare complesso e a struttura multidimensionale<sup>53</sup>, ma con uno zoc-

51. *Amplius* M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale "nuovo"*, cit., 492-499.

52. Sul tema, cfr. A. BUONOMO, *Introduzione alla parte II Diritto al cibo, cibo e diritti*, in G. MASCIA – D. TINTORI (a cura di), *Nutrire il pianeta? Per una alimentazione giusta, sostenibile, conviviale*, Milano, Bruno Mondadori, 2015.

53. Sulle dimensioni costituzionali del diritto al cibo cfr. *supra* par. 2.

colo duro, rappresentato dall'unico interesse del beneficiario ad accedere al cibo in modo dignitoso e adeguato alla propria personalità, cultura, religione, condizione personale o sociale. In tal senso il diritto al cibo può essere definito come “formula sintetica” con la quale si esprime la garanzia di una pluralità di situazioni.

3. *Interesse protetto.* L'oggetto proteiforme si riflette nella pluralità dell'interesse protetto: l'accesso al cibo, in tal senso, si manifesta sia come diritto soggettivo, sia come interesse legittimo. È ad esempio un diritto soggettivo quando presenta dimensioni ascrivibili alle libertà (libertà religiosa) e ai diritti sociali (diritto alla salute). Invece la sana ed efficace gestione di servizi pubblici relativi al cibo (mense scolastiche, mense ospedaliere, mense benefiche) configura un interesse legittimo.
4. *Funzioni.* Tre sono le possibili funzioni di questo diritto. In primo luogo il diritto al cibo è un presupposto e una preconditione per godere pienamente di altri diritti fondamentali come il diritto alla vita e il diritto a un'esistenza libera e dignitosa: in tal senso esso è un *basic right*<sup>54</sup>; in secondo luogo, il diritto al cibo appare come il fine ulteriore a cui sono preordinati altri diritti: il diritto al lavoro e a una retribuzione equa come il diritto alla terra sono finalizzati a garantire anche un miglior accesso al cibo del lavoratore e dell'agricoltore; in terzo luogo, il diritto al cibo adeguato si pone come limite di altre libertà costituzionali: il diritto al cibo sano dei consumatori è, ad esempio, limite della libertà di iniziativa economica privata dei produttori di cibo.

54. Nel senso descritto da H. SHUE, *Basic Rights. Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*, II, Princeton (NY), Princeton University Press 1996, 17-18.

5. *Soggetti obbligati*. I soggetti costituzionalmente obbligati a rispettare il diritto al cibo sono pubblici e privati: gli obbligati pubblici ovvero la Repubblica intesa come autonomie locali (città, città metropolitana, province, regioni), Stato (con tutte le sue articolazioni amministrative) fino ad arrivare alle autonomie funzionali (come la scuola o l'università); gli obbligati privati, tra i quali si distinguono sia quelli che sono titolari di specifici obblighi di legge per ragioni di prossimità all'affamato (si pensi agli obblighi in materia di igiene degli alimenti degli OSA – gli operatori del settore alimentare - nei confronti dei consumatori di alimenti o dei genitori verso i figli) sia coloro che sono titolari di meri doveri di fraternità alimentare, non giustiziabili (si pensi ai volontari delle mense benefiche e delle ONG attive nei progetti contro la fame nel mondo).
6. *Qualificazione*. “Il cibo è il nostro più fondamentale bisogno e diritto”, è stato affermato in sede europea<sup>55</sup>. Nonostante il carattere fondamentale del diritto al cibo sia ricavabile dal dato testuale di questa come di altre carte internazionali, sussistono anche altri elementi che aiutano a intendere le ragioni sulla cui base il riconoscimento della fundamentalità del bisogno non costituisce l'unica motivazione su cui si basa la fundamentalità del corrispondente diritto. Un diritto è definibile fondamentale quando il biso-

55. Cfr. Ris. 1957/2013 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa su cui J. LUTHER, *Le scienze e le norme dell'alimentazione in una umanità in crescita* in Macchia (a cura di), *La persona e l'alimentazione: profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi - Asti, 30 novembre 2012* - (Collana “Diritto e Ambiente” dell'Univ. di Pavia diretta dal Prof. G. Cordini), Aracne, Roma, 2014, 379-383 e M. BOTTIGLIERI, *Le autonomie locali sono tenute ad attuare il diritto al cibo adeguato dei cittadini europei? Commento a risoluzione assemblea parlamentare del Consiglio D'Europa n. 1957/2013 adottata il 3 ottobre 2013*, in Opal 4/2014 - *Polis working papers* 213/2014, 65-87.



gno sia tale non solo in senso soggettivo ma anche in senso oggettivo. Occorre cioè che la pretesa non sia particolare ma universale<sup>56</sup>. E nel bisogno di cibo di circa 800 milioni di persone affamate, tale universalità è sembrata ravvisabile. Un altro criterio di individuazione della fundamentalità dei diritti è stata ravvisata nella loro attitudine a costituire la tecnica normativa più idonea a conseguire l'eguaglianza, la democrazia, la pace, la tutela del più debole<sup>57</sup>. In tal senso, il diritto al cibo adeguato sembra costituire tecnica normativa idonea a perseguire tutti e quattro tali criteri assiologici: soprattutto l'eguaglianza e la tutela del soggetto giuridicamente più debole.

Come noto, le classificazioni dei diritti fondamentali sono differenti: parte della dottrina ha distinto i diritti in prima, seconda e terza generazione, altra parte in diritti civili e politici, sociali economici e culturali. Le Carte internazionali qualificano il diritto al cibo come diritto sociale o diritto di seconda generazione. Dalla disamina appena effettuata, invece, emerge che la Costituzione italiana non si limita a tutelare la dimensione sociale di questo diritto ma ne protegge tutte le dimensioni: civile (si pensi alla libertà personale di autodeterminarsi in materia alimentare), sociale (si pensi all'assistenza alimentare nelle mense benefiche), economica (si pensi ai diritti del consumatore di alimenti) e di terza generazione (si pensi al tema della sostenibilità ambientale della produzione agroalimentare). Probabilmente sul diritto al cibo si manifesta con particolare evidenza la tesi di quanti ritengono sterili le suddivisioni dei diritti in diverse categorie. Ecco

56. M. CARTABIA, *Gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali* in *Iustitia* 4/2008, 399 e ss.

57. L. FERRAJOLI, *I diritti fondamentali*, Roma – Bari, Editori Laterza, 2001, 300.

perché non si ritiene utile ascrivere il diritto al cibo a una specifica categoria mentre invece si ritiene appropriato evidenziarne la sua multidimensionalità. In quest’ottica si preferisce definirlo, più che nuovo diritto, un “diritto costituzionalmente nuovo” poiché in nessuna delle sue dimensioni, costituirebbe un nuovo diritto in senso sostanziale. Esso, invece, è nuovo perché tale nel nostro ordinamento ne sarebbe la sua autonoma formulazione, attesa l’assenza di una sua esplicita configurazione. Si tratterebbe, cioè, di un nuovo modo di proteggere vecchi bisogni.

## 5. Prospettive regolatorie

Dall’analisi delle dimensioni costituzionali del diritto al cibo e dei doveri di rispettarlo emergono alcune proposte regolatorie di valenza costituzionale, utili a colmare i vuoti di tutela ravvisabili nell’ordinamento italiano.

Sebbene una migliore tutela giuridica di questo diritto appaia come indifferibile, non si ritiene necessaria una sua costituzionalizzazione esplicita<sup>58</sup>.

Le ragioni sono numerose, qui se ne segnalano alcune. In primo luogo l’argomento comparato, che mostra come il diritto al cibo sia diversamente collocato nei testi costituzionali, sulla base delle differenti culture dei diritti fondamentali: vi sono Costituzioni che riconoscono questo diritto tra quelli fondamentali, altre tra i diritti civili, altre ancora tra i diritti sociali, altri tra i principi direttivi, altre infine nell’ambito di principi identitari ancestrali (come il boliviano o ecuadoregno principio del *buen vivir*)<sup>59</sup>. Il

58. M. BOTTIGLIERI – F. PIZZOLATO *op.cit.*, 41-45.

59. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto ad un cibo adeguato: profili comparati di tutela costituzionale e questioni di giustiziabilità* 2014, 217-260.

diritto al cibo, pertanto non può essere aggiunto nella Costituzione italiana *ex abrupto*, ma occorrerebbe un previo processo di riponderazione di questo diritto all'interno del sistema di tutela degli altri diritti fondamentali. Tuttavia, riconsiderare l'intero sistema di tutela dei principi e diritti costituzionali significherebbe entrare nella riconsiderazione degli stessi fondamenti su cui si poggia il patto costitutivo.

La costituzionalizzazione del diritto al cibo, inoltre, non appare necessaria anche perché le sue numerose dimensioni risultano già altrimenti protette o proteggibili dalla Carta costituzionale, come si è tentato fin qui di evidenziare.

D'altra parte è in questo quadro costituzionale che si sono iscritte alcune recenti leggi regionali che promuovono esplicitamente il diritto al cibo o ne regolano alcuni suoi aspetti rilevanti (come quello degli sprechi alimentari)<sup>60</sup>. Ed è sempre a partire da questa cornice costituzionale che sono state emanate sentenze del Giudice delle Leggi che ne ha recepito o enucleato alcuni rilevanti aspetti<sup>61</sup>, proprio come già avvenuto per altri diritti fondamentali di estrema rilevanza (si pensi al diritto alla vita o all'ambiente o alla *privacy*), la cui assenza di tutela testuale non ha impedito alla giurisprudenza costituzionale o alla legislazione di offrir loro garanzie adeguate.

60. Cfr. art. 5 Statuto Regione Abruzzo o LR Lombardia 94/2015 "Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo.

61. Si pensi al *diritto agli alimenti* nel diritto di famiglia definito dalla giurisprudenza costituzionale come un "nuovo diritto" rispetto a quelli costituzionalmente previsti (così Cort cost 37/1985 ma cfr. anche Cort cost 209/1984) o alla pretesa giuridica del neonato, nato da madre sieropositiva, ad ottenere dal SSN la prestazione, essenziale, di nutrizione con latte artificiale (Cort. cost. 467/2005 n. 3.4. e 4 dei *considerata* in diritto), o ancora al diritto a "prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno alimentare" fondato sul combinato disposto degli artt. 2, 3.2. 38 Cost. e art. 117 lett m) (Cort. cost. 10/2010).

Ciononostante, un intervento legislativo, non di livello costituzionale, ma di dignità costituzionale, è tuttavia indifferibile sia per colmare quegli inaccettabili vuoti di tutela dovuti all'assenza di un presidio normativo esplicito che sottolinei la fundamentalità del diritto, sia per razionalizzare l'opposto fenomeno di iper-normazione nelle materie di dettaglio che regolano le sue diverse dimensioni (dalla macellazione rituale all'igiene pubblica, dalla normativa in materia agraria a quella in materia ambientale).

Diverse sono le possibili prospettive regolatorie, se ne segnalano due:

1. la *Legge-quadro*, particolarmente raccomandata in sede internazionale, per la sua capacità di affrontare una materia multi-settoriale come quella del cibo: essa infatti dovrebbe limitarsi a definire obblighi e principi generali da implementare, mentre lascerebbe alle autorità competenti (per il caso italiano sia quelle statali che quelle regionali) il compito di definire le specifiche misure che li rendano effettivi<sup>62</sup>;
2. Il *Testo unico complesso* che potrebbe costituire l'esito della revisione della legislazione vigente in materia di alimentazione, secondo la metodologia proposta nelle linee guida della FAO<sup>63</sup>. Il Testo Unico del diritto al cibo dovrebbe tener conto della pluralità delle materie afferenti alle molteplici

62. *General Comments n. 12* par. 29: "Gli Stati dovrebbero prendere in considerazione l'adozione di una legge quadro come un importante strumento per l'attuazione della strategia nazionale relativa al diritto al cibo. La legge quadro dovrebbe prevedere disposizioni che ne definiscano le funzioni, il target, gli obiettivi da raggiungere e l'arco di tempo entro cui raggiungere tali finalità" (traduzione dell'autrice). Sul tema della legge-quadro, cfr. *FAO Guide on legislating for the right to food*, Roma, Fao, 2009, all'indirizzo: [www.fao.org](http://www.fao.org), 51-181.

63. *Ibidem* 186-269.

dimensioni del diritto al cibo e della diversità delle fonti (regionali, nazionali ed europee e, nell'ambito di ogni livello, fonti di tipo diverso come regolamenti e leggi).

Qualunque sia la tipologia che il legislatore vorrà prescegliere, deve restar fermo l'obiettivo regolatorio: sistematizzare la materia per rafforzare le tutele. In altri termini occorrerebbe realizzare un'operazione analoga è quella che è stata effettuata con il *Codice del consumo*. Anche in quel caso, pur essendo palese che i diritti dei consumatori fossero già latenti nel sistema e avessero già un loro fondamento costituzionale, è innegabile che l'aver tipizzato i diritti fondamentali dei consumatori all'art. 2 del d.lgs 206/2005 ha sistematizzato le tutele e ha reso tali diritti finalmente effettivi e soprattutto pienamente giustiziabili.

E il diritto al cibo, nell'ordinamento giuridico italiano, ha proprio bisogno di questo: non tanto o non solo di essere giustificato quanto di essere protetto<sup>64</sup>.

64. N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 2005, 16.



# Sul diritto all'alimentazione come diritto (anche) culturale

GIOVANNI CAVAGGION

SOMMARIO: 1. I molti possibili volti del diritto al cibo. 2. Cibo e diritti culturali: la libertà di scegliere come alimentarsi. 3. Diritto al cibo e libertà religiosa. 4. Diritto al cibo e diritto a mantenere la propria cultura (alimentare). 5. Il possibile conflitto tra l'anima "biologica" e quella "culturale" del diritto al cibo: il caso della dieta vegana. 6. Conclusioni.

## 1. I molti possibili volti del diritto al cibo

Alimentarsi non è un fatto meramente biologico: al contrario, si tratta di un fatto anche (e forse soprattutto), sociale e culturale, al punto che si è sostenuto che ogni attività umana che abbia a che fare con il cibo, dalla produzione dello stesso fino alla sua consumazione, rappresenti una pratica culturale<sup>1</sup>. Del resto, il modo in cui ci si approccia al cibo e all'alimentazione contribuisce alla definizione dell'identità culturale della persona in una duplice prospettiva: interna soggettiva, rafforzando il senso di appartenenza a un gruppo attraverso la condivisione delle scelte alimen-

1. Si veda: M. MOLINARI, *Food is culture*, New York, Columbia University Press, 2006. Sul rapporto tra cibo, filosofia e cultura, si vedano, senza alcuna pretesa di esaustività, almeno: M. HARRIS, *Good to eat: Riddles of food and culture*, London, Allen & Unwin, 1986; P.G. KITTLER, K.P. SUCHER, M. NELMS, *Food and culture*, Belmont, Wadsworth, 2012; C. COUNIHAN, P. VAN ESTERIK, *Food and culture: a reader*, New York, Routledge, 2013; M. FIORILLO, S. SILVERIO (a cura di), *Cibo, cultura, diritto*, Modena, Mucchi, 2017.

tari<sup>2</sup>, ed esterna comunicativa, contribuendo a determinare come gli altri ci percepiscono<sup>3</sup>.

A partire dal Secondo Dopoguerra, il cibo è divenuto l'oggetto di uno specifico diritto umano, generalmente noto come "diritto al cibo", riconosciuto in numerose fonti del diritto internazionale convenzionale. Nonostante la locuzione "diritto al cibo" possa apparire, a prima vista, sufficientemente chiara, essa nasconde in realtà un'ampia gamma di possibili significati, a seconda di come si ritenga di aggettivare la parola cibo: il cibo può infatti essere inteso come cibo sufficiente, cibo adeguato, cibo qualificato, cibo particolare, così mutando la portata e il contenuto del diritto in esame. Ciò che si intende indagare in questa sede non è quindi certo il complesso rapporto tra cibo e diritto, tema amplissimo e già oggetto di approfonditi studi dottrinali, ma piuttosto se lo stretto legame tra alimentazione e cultura possa fondare l'ascrivibilità del diritto al cibo (o almeno di una delle sue possibili forme) alla categoria dei diritti culturali oltre o prima che a quelle dei diritti economici e sociali.

Occorre peraltro precisare in via preliminare che, nonostante nell'ambito dottrinale italiano si utilizzi prevalentemente la locuzione "diritto al cibo", appare corretto intendere il diritto in esame come riferito non soltanto al "cibo" in senso stretto, ma altresì all'acqua e a ogni altro tipo di sostanza abitualmente ingerita dall'essere umano.

L'origine del riconoscimento del diritto al cibo viene storicamente ricondotta all'articolo 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, per cui ogni individuo ha diritto

2. Si veda V. PACILLO, *Nutrire l'anima. Cibo, diritto e religione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. speciale 1, 2014, 3.

3. Si vedano: P. G. KITTLER, K. P. SUCHER, M. NELMS, *Food and culture*, cit., 3; G. FILORAMO, *A tavola con le religioni*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. speciale 1, 2014.



a un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere propri e della sua famiglia, “con particolare riguardo all'alimentazione”<sup>4</sup>. Come noto, la Dichiarazione non è strumento giuridico vincolante, ma il diritto al cibo nel senso appena menzionato ha nondimeno fatto il suo ingresso nel diritto internazionale convenzionale a partire dal patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali del 1966, che all'articolo 11 riconosce, oltre al diritto a un'alimentazione adeguata, il «diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame»<sup>5</sup>. Negli anni successivi, alla tutela internazionale generalizzata di cui al Patto si sono affiancati livelli di tutela più elevati per determinate categorie di individui ritenute meritevoli di una più solida protezione, come ad esempio le donne in stato di gravidanza (articolo 12 della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle

4. Così l'articolo 25: «Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà».

5. Così l'articolo 11: «Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso. Gli Stati parti del presente Patto, riconoscendo il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, adotteranno, individualmente e attraverso la cooperazione internazionale, tutte le misure, e fra queste anche programmi concreti, che siano necessarie: a) per migliorare i metodi di produzione, di conservazione e di distribuzione delle derrate alimentari mediante la piena applicazione delle conoscenze tecniche e scientifiche, la diffusione di nozioni relative ai principi della nutrizione, e lo sviluppo o la riforma dei regimi agrari, in modo da conseguire l'accrescimento e l'utilizzazione più efficaci delle risorse naturali; b) per assicurare un'equa distribuzione delle risorse alimentari mondiali in relazione ai bisogni, tenendo conto dei problemi tanto dei Paesi importatori quanto dei Paesi esportatori di derrate alimentari».

donne del 1979)<sup>6</sup> e i minori (articoli 24 e 27 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989)<sup>7</sup>. Il diritto in esame è stato successivamente riconosciuto in un ampio numero di fonti ulteriori del diritto internazionale e, soprattutto, in varie fonti di *soft law*<sup>8</sup>.

Con riferimento al diritto costituzionale, è stato osservato come il diritto al cibo abbia trovato riconoscimento prevalentemente nelle Costituzioni degli Stati nati dalla dissoluzione degli imperi coloniali ottocenteschi, caratterizzati da bassi livelli di reddito e di sviluppo economico (i cosiddetti Stati “in via di sviluppo”), mentre esso di norma non viene di norma menzionato nelle Costituzioni degli Stati appartenenti al cosiddetto “Occidente”, che evidentemente avvertivano il problema in misura

6. Così il comma 2 dell'articolo 12: «Nonostante quanto disposto nel paragrafo 1 del presente articolo, gli Stati parti forniranno alle donne, durante la gravidanza, al momento del parto e dopo il parto, i servizi appropriati e, se necessario, gratuiti, ed una alimentazione adeguata sia durante la gravidanza che durante l'allattamento».

7. Così l'articolo 24: «Gli Stati parti riconoscono il diritto del minore di godere del miglior stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione. Essi si sforzano di garantire che nessun minore sia privato del diritto di avere accesso a tali servizi. Gli Stati parti si sforzano di garantire l'attuazione integrale del summenzionato diritto e in particolare adottano ogni adeguato provvedimento per: [...] c) lottare contro la malattia e la malnutrizione, anche nell'ambito delle cure sanitarie primarie, in particolare mediante l'utilizzazione di tecniche agevolmente disponibili e la fornitura di alimenti nutritivi e di acqua potabile, tenendo conto dei pericoli e dei rischi di inquinamento dell'ambiente naturale». Così il comma 3 dell'articolo 27: “Gli Stati parti adottano adeguati provvedimenti, in considerazione delle condizioni nazionali e compatibilmente con i loro mezzi, per aiutare i genitori e altre persone aventi la custodia del fanciullo ad attuare questo diritto e offrono, se del caso, un'assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio».

8. Per una ricognizione delle diverse fonti del diritto internazionale che riconoscono il diritto al cibo si veda M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale “nuovo”*, in *POLIS Working Papers*, n. 222, 2015, 69 ss.

molto inferiore<sup>9</sup>. Pertanto, il fondamento del diritto al cibo è stato storicamente ricondotto, nel costituzionalismo europeo, all'ambito di applicazione di altri diritti fondamentali espressamente riconosciuti.

Anche con riferimento all'ordinamento costituzionale italiano le intersezioni tra diritto al cibo e diritti costituzionali fondamentali sono molteplici, al punto che non risulta del tutto chiaro fino a che punto esso possa essere considerato come diritto provvisto di una sua autonomia ontologica e, per converso, se esso non possa essere invece ricondotto, a ben vedere, a situazioni giuridiche già tutelate da diritti costituzionali espressamente riconosciuti. In questo, senso, secondo un approccio riduzionista, il diritto al cibo potrebbe essere ricondotto, a seconda delle diverse accezioni secondo le quali esso viene inteso, al diritto alla vita, al diritto alla salute, al diritto alla libertà di espressione, al diritto alla libertà religiosa.

In primo luogo, il diritto al cibo può essere ricondotto al diritto alla vita laddove esso venga inteso come diritto al cibo *sufficiente* per il mantenimento delle funzioni vitali dell'essere umano. Il diritto alla vita non è espressamente menzionato dalla Costituzione repubblicana, ma il suo riconoscimento nell'ordinamento è ritenuto pacifico nella misura in cui esso rappresenta il presupposto per il godimento di ogni altro diritto umano o fondamentale<sup>10</sup>. Se

9. In questo senso F. ALICINO, *Il diritto al cibo. definizione normativa e giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016, 3. Per un'ampia rassegna dei livelli di tutela costituzionale del diritto al cibo nelle diverse Costituzioni si vedano: L. KNUTH, M. VIDAR, *Constitutional and legal protection of the right to food around the World*, Roma, FAO, 2011; M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale "nuovo"*, cit., 117 ss.

10. Cfr., per tutte: Corte Cost., n. 54/1979; Corte Cost., n. 223/1996. La Consulta ha precisato che il diritto alla vita è "il primo dei diritti inviolabili dell'uomo riconosciuti dall'art. 2 della Costituzione".

così configurato, il diritto al cibo dovrebbe essere quindi interpretato come il diritto “a non morire di fame”, e dunque configurerebbe in capo allo Stato un obbligo positivo di attivarsi affinché ogni individuo disponga del nutrimento necessario e sufficiente per vivere. È evidente che tale accezione rappresenta il limite assolutamente minimo della possibile tutela del diritto in esame, il suo nocciolo duro e incompressibile che, se dovesse essere violato, finirebbe per privarlo di ogni significato, trasformandolo in un “diritto di carta”, dichiarato ma non implementato.

In secondo luogo, il diritto al cibo può essere ricondotto al diritto alla salute di cui all’articolo 32 Cost. laddove esso venga inteso come diritto al cibo *adeguato* ai fini della conservazione di uno stato di salute accettabile per l’essere umano<sup>11</sup>. Esso non coprirebbe pertanto solo quel *quantum* di alimentazione necessario per il mantenimento delle funzioni vitali, ma tutelerebbe altresì il diritto dell’individuo a nutrirsi con alimenti di qualità sufficiente a garantire la permanenza in un buono stato di salute. L’interpretazione in esame complica evidentemente il quadro, se si considera che da un lato si pone in capo allo Stato un obbligo positivo considerevolmente aggravato rispetto a quello di cui al livello di tutela minimo sopradescritto, e dall’altro che quale sia il livello di alimentazione adeguato per una piena implementazione del diritto alla salute è questione che si presta necessariamente a valutazioni di tipo soggettivo e relative a contesti storici, sociali ed economici, oltre che (e forse soprattutto) geografici. Se inteso nel senso appena descritto, il nucleo incompressibile del diritto al cibo subisce una evidente espansione: va peraltro osser-

11. In questo senso T. CERRUTI, *La tutela del diritto ad un cibo adeguato nella costituzione italiana*, 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*, vol. I, tomo II, Firenze, Fondazione CESIFIN Alberto Predieri, 2016, 80 ss.

vato che le due letture sinora analizzate non si pongono necessariamente in antitesi, nella misura in cui si potrebbe ipotizzare il diritto al cibo sufficiente come livello minimo della tutela che lo Stato deve necessariamente accordare, e il diritto al cibo adeguato come livello di tutela ulteriore suscettibile di bilanciamento (e dunque comprimibile) in sede legislativa e giurisdizionale.

In queste prime due accezioni il diritto al cibo è riconducibile al tema del diritto a un'esistenza libera e dignitosa, e dunque alla presa di coscienza del fatto che, a prescindere dalla pretesa universalità dei diritti fondamentali e dall'eguaglianza dichiarata tra gli individui, una molteplicità di fattori economici, sociali e culturali ancora oggi ostano ad un pieno godimento dei diritti e ad un'eguaglianza effettiva tra le persone<sup>12</sup>. In questo senso, la lotta alla fame (che del resto non è altro che una delle manifestazioni, se non la manifestazione principale, della lotta alla povertà) diviene scopo quasi necessario dello Stato e del legislatore, nella misura in cui essa è imposta ai fini di una reale rimozione, ai sensi dell'articolo 3 Cost., di quegli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese<sup>13</sup>.

Si potrebbe pertanto argomentare che, ai fini di garantire appieno la dignità dell'essere umano, non basti il riconoscimento del diritto al minimo vitale dell'alimentazione: se una vita dignitosa impone che l'essere umano sia in salute, il diritto al cibo non

12. Si veda S. RODOTÀ, *Il diritto al cibo*, Milano, Corriere della Sera, 2014.

13. Si veda A. MORRONE, *Ipotesi per un diritto costituzionale dell'alimentazione*, 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*, cit., 40.

può che essere un diritto al cibo adeguato. Tramite una lettura del diritto al cibo attraverso il prisma della dignità umana si addivene, pertanto, a un ampliamento del suo nucleo incompressibile, all'innalzamento del livello minimo di tutela che ricomprenda non solo il cibo necessario a sopravvivere, ma anche il cibo necessario a vivere pienamente (dignitosamente). In questo senso sembra del resto essere inteso il diritto al cibo nel diritto internazionale convenzionale, come chiarito dallo *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, che ha precisato che il diritto in esame non può dirsi tutelato tramite l'accesso a livelli minimi di sostanze nutrienti (calorie, proteine, ecc.), ma solo tramite l'accesso a cibo che sia realmente adeguato secondo canoni economici, sociali, sociali, climatici ed ecologici<sup>14</sup>.

La Corte Costituzionale ha assunto una posizione analoga ritenendo, con la sentenza n. 10/2010, che il «diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno in particolare, alimentare» sia riconducibile nel novero dei diritti sociali «di cui deve farsi carico il legislatore nazionale». È quindi preciso compito dello Stato «garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale», «che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli», anche individuando i livelli essenziali di prestazione di cui all'articolo 117 comma 2 lettera m) Cost. La Consulta peraltro, dopo avere condivisibilmente rinvenuto il fondamento del diritto in esame negli articoli

14. Cfr. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11 of the Covenant)*, 12 maggio 1999, per cui «the right to adequate food is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, have physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement. The right to adequate food shall therefore not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with a minimum package of calories, proteins and other specific nutrients».

2 e 3 Cost. (e dunque nei principi personalista, solidarista e di eguaglianza sostanziale), abbastanza sorprendentemente non lo riconduce al diritto alla salute di cui all'articolo 32 Cost., bensì al diritto all'assistenza sociale di cui all'articolo 38 Cost.

## **2. Cibo e diritti culturali: la libertà di scegliere come alimentarsi**

I possibili contenuti del diritto al cibo non si esauriscono tuttavia con le letture “biologiche” sinora sommariamente descritte. Il diritto al cibo può infatti assumere significati ulteriori man mano che, secondo un criterio di socialità progressiva<sup>15</sup>, si allarga l'ambito dell'indagine dalla sfera più ristretta delle libertà e dei diritti della persona alla tutela delle manifestazioni esterne della personalità, e dunque declinando il diritto in esame nella sfera della cultura. Del resto, la stretta connessione, anche etimologica (la parola cultura deriva dal latino *colere*, che significa coltivare) tra i concetti di cibo e cultura è evidente: l'essere umano attribuisce particolari significati culturali e sociali all'attività di produrre, preparare e consumare il cibo, che non a caso è uno degli oggetti di studio principali dell'antropologia culturale<sup>16</sup>. In questo senso si è detto che il cibo è la “cifra di una esperienza sociale”, proprio perché è (anche) attraverso gli usi e le pratiche alimentari che è possibile identificare un gruppo di individui secondo i loro valori, i loro usi e le loro abitudini<sup>17</sup>.

15. Si veda E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978, 32 ss.

16. Si veda sul tema M. FIORILLO, *Quale ordine normativo per l'universo alimentare nazionale*, M. Fiorillo, S. Silverio (a cura di), *Cibo, cultura, diritto*, cit., 9 ss.

17. Si veda A. MORRONE, *Ipotesi per un diritto costituzionale dell'alimentazione*, cit., 33.

Il cibo viene pertanto in rilievo, in primo luogo, nella misura in cui esso è riconducibile all'ambito di tutela di cui all'articolo 9 Cost. nella sua interpretazione estensiva, e dunque allargata sino a ricomprendere, oltre al patrimonio culturale "statico", le cosiddette attività culturali<sup>18</sup>. Si è sostenuto quindi che le tradizioni alimentari, in quanto espressive di tradizioni e consuetudini culturali, sarebbero certamente provviste delle caratteristiche tipiche di quelle "testimonianze di memoria" che il legislatore non deve soltanto tutelare, ma altresì promuovere attraverso interventi proattivi<sup>19</sup>. Le tipicità agroalimentari e la dieta mediterranea sono quindi da considerarsi, a tutti gli effetti, manifestazioni dell'identità culturale meritevoli di tutela costituzionale<sup>20</sup>. L'impostazione in esame ha goduto di una sua indubbia espansione in anni recenti, con l'introduzione di molteplici strumenti giuridici, a livello locale, statale e sovranazionale, volti a individuare, proteggere, conservare e valorizzare le eccellenze enogastronomiche italiane, ritenute dei veri e propri beni culturali<sup>21</sup>. In questo senso, il cibo e le tradizioni enogastronomiche divengono altresì una componente del complesso insieme di beni che consente la promozione e la valorizzazione,

18. Sull'evoluzione dell'interpretazione dell'articolo 9 Cost. si vedano M. ALNIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, Milano, Giuffrè, 2015, 311 ss.

19. In questo senso M. FIORILLO, *Quale ordine normativo per l'universo alimentare nazionale*, cit., 33 ss.

20. Si veda A. DENUZZO, *Cibo e patrimonio culturale: alcune annotazioni*, in *Aedon*, n. 1, 2017.

21. Il riferimento è a strumenti come ad esempio i marchi italiani DOC, DOCG e IGT e i marchi europei DOP e IGP. Sul tema e per un'analisi dei diversi strumenti in esame si vedano: S. SILVERIO, *Il valore culturale delle eccellenze enogastronomiche italiane*, in M. Fiorillo, S. Silverio (a cura di), *Cibo, cultura, diritto*, cit., 39 ss.; E. C. RAFFIOTTA, *La protezione multilivello delle tipicità agroalimentari tra diritto globale e legislazione nazionale*, 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*, cit., 45.



anche in chiave turistica, dell'intero patrimonio culturale italiano<sup>22</sup>.

È tuttavia evidente che le pratiche alimentari non possono essere ridotte alla semplice tutela del bene che ne costituisce l'oggetto, e dunque al cibo e alle metodologie della sua produzione come mero oggetto di tutela e promozione. Se è vero come è vero che la produzione e il consumo del cibo investono un'ampissima gamma di attività umane, oggetto di tutela secondo un'attenta lettura dell'articolo 9 Cost. che valorizzi altresì il portato del principio personalista di cui all'articolo 2 Cost. non potrà essere solo il cibo come bene culturale, ma altresì la posizione giuridica soggettiva dell'individuo che lo produce o lo consuma. Infatti, l'articolo 9 potrebbe essere letto come rafforzamento ed integrazione costituzionale della garanzia dei diritti umani culturali sancita all'articolo 2<sup>23</sup>. Il diritto culturale al cibo non potrà quindi coincidere, come pure è stato proposto, con la sola tutela del cibo in quanto manifestazione dell'identità culturale<sup>24</sup>, tutela che sembra riconducibile piuttosto ad un interesse costituzionalmente rilevante. Se infatti la natura e il paesaggio sono la "forma del Paese", cibo e alimentazione concorrono alla definizione della "forma della persona", e la loro protezione integra un vero e proprio valore costituzionale<sup>25</sup>.

22. Si veda A. PAPA, *Il turismo culturale in Italia: multilevel governance e promozione dell'identità culturale locale*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2007, 1 ss.

23. Si vedano in questo senso: J. LUTHER, *Articolo 9*, in G. Neppi Modona (a cura di), *Stato della Costituzione*, Milano, Il Saggiatore, 1998; P. BILANCIA, *La disciplina italiana dei beni culturali*, in AA. VV., *Problemas derivados del régimen de protección de los bienes culturales en el País Vasco*, Vitoria-Gasteiz, Ararteko, 2017.

24. Si veda F. POLACCHINI, *Il diritto al cibo come diritto (anche) culturale*, 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*, cit., 175 ss.

25. Si veda A. MORRONE, *Ipotesi per un diritto costituzionale dell'ali-*

E così, in terzo luogo, il diritto al cibo può essere ricondotto al diritto alla libertà di espressione di cui all'articolo 21 Cost., nella misura in cui il cibo diventa il veicolo dell'esternazione comunicativa (e dell'espansione) della personalità dell'individuo. Nella società contemporanea, infatti, sempre più spesso il cibo diviene oggetto di studi e ricerche, al punto che la cucina, la produzione di cibo, viene ormai paragonata, quando esercitata ai più alti livelli, a volte ad una scienza, a volte ad una vera e propria forma d'arte. Secondo l'interpretazione in esame il diritto al cibo integrerebbe un diritto a *produrre* cibo, e detta attività di produzione potrebbe essere ricondotta all'attività dell'artista o dello scienziato, e dunque essere ritenuta una delle espressioni costituzionalmente rilevanti della personalità tutelate dall'articolo 33 Cost., con ogni conseguenza in tema di libertà delle arti e delle scienze, e in particolare con ogni necessaria tutela contro forme di censura o di limitazione delle forme di espressione in esame.

Si pensi, ad esempio, alla performance dell'artista cinese Zhu Yu, che ha inscenato l'atto di mangiare dei feti<sup>26</sup>, o alle opere dell'artista austriaco Hermann Nitsch, che utilizza carcasse di animali mutilati e crocifissi ai fini di realizzare scene sanguinose che simulano dei rituali nell'ambito dei quali i partecipanti sono invitati, tra le altre cose, a mangiare la carne degli animali "sacrificati"<sup>27</sup>. Se inteso in questo senso, il diritto al cibo incontrerà i limiti generali previsti per la libertà di espressione artistica, e dunque andrà esente dal limite espresso del buon costume altri-

*mentazione*, cit., 38 ss.

26. Cfr. J. WILSON, *Channel 4 to show artist eating dead baby*, in *The Guardian*, 30 dicembre 2002.

27. Cfr. E. MURGESE, *Hermann Nitsch, l'artista che mutila e crocifigge gli animali in mostra a Palermo: una petizione online per fermarlo*, in *Il Fatto quotidiano*, 25 giugno 2015.

menti previsto in via generale per le altre forme di manifestazione del pensiero<sup>28</sup>.

Infine, il diritto al cibo può essere ricondotto al più generale diritto alla cultura, inteso come diritto a mantenere la propria cultura e come protezione contro interventi assimilazionisti o discriminatori da parte del legislatore<sup>29</sup>. Se inteso in questo senso il diritto al cibo diventerebbe un diritto al cibo *particolare*, e dunque il diritto a conservare determinate pratiche e tradizioni alimentari espressive di una determinata cultura minoritaria, nonostante esse non siano in uso, o addirittura siano vietate, nella cultura maggioritaria nell'ordinamento. Il tema intreccia evidentemente le questioni complesse del multiculturalismo e della tutela che deve necessariamente essere accordata ad ogni minoranza (e dunque alle minoranze storiche così come alle "nuove minoranze") nello Stato democratico e pluralista, caratterizzato da una diversità culturale sempre crescente nell'era della globalizzazione. Laddove poi le pratiche alimentari, anche di digiuno o non consumo, dovessero essere imposte dalle prescrizioni di una determinata religione, si verserebbe in un caso particolare rispetto a quello generale del diritto alla cultura, essendo la religione (e dunque la posizione soggettiva tutelata dal diritto alla libertà religiosa) una

28. Sui limiti della libertà di espressione si veda S. CURRERI, *Lezioni sui diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2012, 514 ss.

29. Il diritto in esame, pur non espressamente menzionato dalla Costituzione repubblicana, deve ritenersi costituzionalmente tutelato nella misura in cui risulta corollario degli articoli 2, 3, 8, 19 e 21 Cost. Si vedano in questo senso: P. BILANCIA, *Diritto alla cultura. Un osservatorio sulla sostenibilità culturale*, in P. Bilancia (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2015; T. MAZZARESE, *Diritto, diritti, pluralismo culturale. Un'introduzione*, in T. Mazzaresse (a cura di), *Diritto, tradizioni, traduzioni. La tutela dei diritti nelle società multiculturali*, Torino, Giappichelli, 2013, 10; F. SCUTO, *Diritti culturali e multiculturalismo nello Stato costituzionale*, in P. Bilancia (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, cit.

delle molteplici possibili manifestazioni della cultura. Si potrebbe quindi sostenere che le pratiche alimentari religiose godano di una protezione qualificata rispetto alle pratiche alimentari “solo” culturali, nella misura in cui determinate espressioni culturali (quali la religione e la lingua) godono nella tradizione costituzionale europea, per ragioni storiche, di una tutela rafforzata rispetto alla cultura in senso lato.

Se si vuole ipotizzare un diritto al cibo come diritto culturale, occorre poi fare riferimento alla distinzione tra diritti culturali negativi e diritti culturali positivi, poiché la categoria dei diritti culturali deve ritenersi trasversale rispetto alle categorie di diritti “classiche”<sup>30</sup>. Occorre inoltre fare riferimento alla nozione di diritto alla cultura, inteso nella sopraccitata accezione di diritto a mantenere la propria cultura, e dunque come diritto negativo individuale che protegge la persona da ingerenze statuali nella propria identità culturale, come limite all’assimilazionismo e all’assorbimento delle minoranze culturali nella cultura dominante nell’ordinamento.

E così se per diritto culturale al cibo si intende il diritto a consumare determinati alimenti ovvero a produrre determinati alimenti senza ingerenze da parte dello Stato, e dunque sostanzialmente un limite alla possibilità per lo Stato di vietare determinati cibi ovvero vietare determinati metodi di produzione o preparazione dei cibi, a venire in rilievo è il diritto alla cultura (a mantenere la propria cultura).

L’esempio evidente di questa prima interpretazione è rappresentato dalla regolamentazione, spesso restrittiva, della macellazione rituale praticata dalle minoranze musulmane e da quelle ebraiche, su cui si tornerà a breve. L’istanza culturale avanzata è,

30. Si veda J. LUTHER, *Le frontiere dei diritti culturali in Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell’Unione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 226.

in questi casi, semplicemente che lo Stato non si ingerisca delle questioni in esame, e dunque non proibisca pratiche alimentari profondamente radicate e, in alcuni casi, addirittura imposte da prescrizioni religiose o culturali cogenti. In subordine, si chiede che lo Stato riconosca il diritto a mantenere la propria cultura nella forma di una specifica eccezione, e dunque introducendo un diritto particolare e differenziato consentendo, per le sole minoranze, pratiche vietate per la generalità dei consociati.

Se si ritiene invece che il diritto culturale al cibo imponga allo Stato non solo degli obblighi di astensione, ma anche degli obblighi positivi di intervento, a venire in rilievo sono dei veri e propri diritti culturali positivi. È questo il caso, ad esempio, laddove si ritenga che lo Stato non debba limitarsi a non intervenire vietando o ostacolando pratiche culturali alimentari, ma debba altresì garantire che per le minoranze culturali interessate sia sempre possibile accedere ad alimenti particolari o prodotti secondo gli specifici metodi di preparazione richiesti. La questione in esame diviene particolarmente rilevante con riferimento a individui che non possano liberamente scegliere il loro regime alimentare proprio perché sottoposti a limitazioni più o meno significative della propria libertà presso strutture statali, come sono ad esempio le strutture carcerarie, ospedaliere o scolastiche. È stato infatti rilevato che sono proprio questi casi a costituire il “vero banco di prova” della tenuta dei principi costituzionali con riferimento alla libertà religiosa dell’individuo<sup>31</sup>.

Diverso è il discorso, poi, con riferimento al mondo del lavoro, e dunque vi è da chiedersi se esista un obbligo, per il datore di lavoro, di accomodare le convinzioni e le esigenze alimentari del dipendente, magari esentandolo da mansioni con esse contrastan-

31. Si veda in questo senso A. CESERANI, *Cibo ‘religioso’ e diritto: a margine di quattro recenti pubblicazioni*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2, 2016, 375.

ti o rendendo disponibili scelte alimentari diversificate presso le mense aziendali<sup>32</sup>.

Il caso in esame, infine, ricorre anche laddove si ritenga che lo Stato possa e debba direttamente sovvenzionare le pratiche culturali alimentari delle diverse minoranze presenti nell'ordinamento. Quello che si invoca è, di nuovo, un diritto differenziato, che garantisca un trattamento particolare alle minoranze in attuazione del principio di eguaglianza sostanziale, dal momento che esse si troverebbero in una situazione oggettivamente svantaggiata proprio in virtù dell'adesione a pratiche culturali non condivise dalla maggioranza culturale nell'ordinamento.

Se su quest'ultima impostazione il dibattito è forse possibile, sembra invece impossibile negare l'esistenza di un diritto a cibarsi secondo la propria cultura, e pertanto il contenuto minimo o essenziale del diritto al cibo come diritto culturale deve necessariamente essere individuato nella libertà di *scegliere* il proprio cibo<sup>33</sup>. La scelta del cibo che si ingerisce è infatti certamente scelta personalissima dell'individuo, al punto da far dubitare che lo Stato possa interessarsene finanche nei casi più estremi. Basti pensare, ad esempio, al dibattito filosofico sul cannibalismo, e in particolare sull'opportunità (o finanche la possibilità) di vietare la pratica in esame laddove essa non si traduca in una lesione dei diritti fondamentali dell'individuo.

Laddove il cannibalismo venga praticato per necessità, come conseguenza dell'impulso naturale a preservare la propria vita,

32. Sul tema si veda R. BOTTONI, *Le discriminazioni religiose nel settore lavorativo in materia di alimentazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 2013, 107 ss.

33. In questo senso si vedano anche: A. MORRONE, *Ipotesi per un diritto costituzionale dell'alimentazione*, cit., 39; L. CHIEFFI, *Scelte alimentari e diritti della persona: tra autodeterminazione del consumatore e sicurezza sulla qualità del cibo*, in *Diritto pubblico europeo - rassegna online*, n. 1, 2015, 6 ss.

si versa nel campo di applicazione del diritto alla vita ovvero del diritto alla salute. Nel noto caso del 1884 *R v Dudley and Stephens*, in cui nel corso di un naufragio due marinai sopravvivevano uccidendo e mangiando un compagno ormai caduto in stato comatoso, pur a fronte di una pena formalmente severissima (la condanna a morte) e di una sentenza che retoricamente negava l'efficacia scusante dello stato di necessità, affermando che per un uomo è un dovere sopravvivere ma è un dovere ancor più grande sacrificarsi, il contesto sociale e il favore dell'opinione pubblica portavano alla commutazione della pena in soli sei mesi di reclusione<sup>34</sup>.

Tuttavia, il cannibalismo può anche essere praticato non per necessità, ma per motivi culturali, per libera scelta di un soggetto agente che non sia in pericolo di vita. Del resto, sono molti gli studi che evidenziano come il cannibalismo sia stato praticato, in vari periodi storici, da diverse culture<sup>35</sup>: è evidente che laddove il cannibalismo implichi l'uccisione di un essere umano esso debba ritenersi vietato per violazione del fondamentale diritto alla vita, non essendo certo configurabile un esercizio del diritto culturale al cibo, bensì un caso di omicidio puro e semplice. Cosa fare però, laddove il cannibalismo sia praticato per libera scelta dell'agente su soggetti che siano già morti, ovvero su soggetti che abbiano prestato il loro consenso alla pratica? Il problema

34. Cfr. *R v Dudley and Stephens* (1884) 14 QBD 273 DC. In altri casi analoghi dell'epoca, in cui la persona che doveva essere uccisa e mangiata era stata scelta tirando a sorte, le Corti avevano ritenuto che la necessità potesse esimere i responsabili dalla pena. Si veda per una ricognizione A. W. B. SIMPSON, *Cannibalism and the common law: The story of the tragic last voyage of the Mignonette and the strange legal proceedings to which it gave rise*, Chicago, University of Chicago Press, 1984.

35. Si vedano sul tema, per tutti: P. R. SANDAY, *Divine hunger. Cannibalism as a cultural system*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986; L. F. PETRINOVICH, *The cannibal within*, Piscataway, Transaction Publishers, 2000.

non è di immediata soluzione: mangiare carne umana non integra di per sé una fattispecie di reato, ma l'atto di cannibalismo potrebbe essere ricondotto al vilipendio di cadavere (se praticato su di un morto), alle lesioni personali (laddove la "vittima", seppur consenziente, compia atti di disposizione vietata del proprio corpo), o finanche all'omicidio del consenziente (laddove la "vittima" perda la vita).

La questione è giunta all'attenzione dell'opinione pubblica (e dell'autorità giudiziaria) nel 2002, con il noto caso di Armin Meiwes, uomo di nazionalità tedesca che uccideva e mangiava un connazionale che aveva, del tutto liberamente, risposto a un annuncio su internet con cui si cercavano possibili "vittime" disponibili ad essere consumate. I due uomini si incontravano e davano seguito al proposito, e addirittura la vittima ingeriva delle parti del suo stesso corpo, sicché il consenso alla pratica permaneva immutato sino alla sua morte, procurata in ultimo con il taglio della gola. Gli eventi venivano integralmente ripresi, e Meiwes conservava il corpo in un congelatore, seguitando a nutrirsene per i dieci mesi successivi, quando il fatto veniva scoperto in occasione di una perquisizione. L'uomo veniva inizialmente condannato a otto anni e mezzo di reclusione, non già per omicidio del consenziente, né per omicidio qualificato da motivi ulteriormente censurabili (*Mord*), bensì per omicidio semplice (*Totschlag*)<sup>36</sup>. Tuttavia, la sentenza di cassazione, negando sia la genuinità del consenso espresso dalla vittima che la mancata censura ulteriore delle motivazioni dell'imputato, comminava la pena dell'ergastolo<sup>37</sup>.

36. Cfr. BGH 2 StR 310/04 - 22 aprile 2005 (LG Kassel).

37. Cfr. BVerfGE 2 BvR 578/07 - 7 ottobre 2008, Sul caso si vedano: C. J. REID Jr., *Eat what you kill: or, a strange and gothic tale of cannibalism by consent*, in *North Carolina journal of international law and commercial regulation*, vol. 39, 2014, 423 ss; L. M. FRIEDMAN; N. AROLD, *Cannibal rights: a note*



Nonostante la complessità della questione, appare ragionevole ritenere, in accordo con autorevole dottrina in materia, che nutrirsi di carne umana, laddove ciò non cagioni una lesione dei diritti fondamentali dell'individuo, e dunque laddove questi non venga ucciso a tal fine e presti un consenso valido all'atto, non rappresenti di per sé una condotta illegale o incompatibile con la dignità della persona<sup>38</sup>, salvo voler ricostruire la dignità umana in chiave morale e, dunque, interpretando in senso massimamente restrittivo il divieto kantiano di utilizzare un'altra persona alla stregua di un oggetto.

A prescindere da casi estremi come quelli appena descritti, appare innegabile che all'individuo debba essere riconosciuto un pieno diritto al cibo *particolare*, e dunque a scegliere come nutrirsi sulla base delle proprie convinzioni culturali, religiose, filosofiche e morali. In altre parole, l'individuo può legittimamente pretendere che, in assenza di una reale esigenza di tutela di un diverso interesse costituzionale che sia minacciato in concreto (da valutarsi in senso massimamente restrittivo), non sia lo Stato a imporgli un determinato regime alimentare, a stabilire cosa egli può o non può mangiare.

In questa prospettiva, non sfuggirà il paradosso per cui i diritti culturali al cibo risulterebbero, in ogni caso, provvisti di una più facile giustiziabilità rispetto al diritto ad un'alimentazione adeguata riconosciuto dal diritto internazionale convenzionale. Se infatti l'estrema difficoltà nell'azionare quest'ultimo diritto dinnanzi all'autorità giudiziaria rappresenta un notevole ostacolo

*on the modern law of privacy*, in *Northwestern interdisciplinary law review*, n. 4, 2011, 235 ss.

38. Si vedano, in questo senso, per tutti: W. MCQUILLAN, *Challenging our aversion to anthropophagy*, in *UCL Jurisprudence Review*, n. 12, 2005, 180 ss.; J. J. WISNEWSKI, *A defense of cannibalism*, in *Public affairs quarterly*, vol. 18, n. 3, 2004, 265 ss.

al suo divenire diritto effettivo e affrancarsi dal carattere prevalentemente programmatico che lo ha in origine caratterizzato, il problema non sembra porsi negli stessi termini con riferimento alle letture culturali dei diritti alimentari<sup>39</sup>. Se è vero infatti che questi ultimi presentano, come si è cercato di argomentare, una forte componente negativa, posta a tutela della libertà individuale, è evidente come essi potranno essere più facilmente azionati dinanzi all'autorità giudiziaria, venendo invocati non già in chiave pretensiva, bensì come limite invalicabile a singoli interventi normativi o esercizi del potere costituito.

Alla luce della sua stretta connessione con le vicende della vita di ogni essere umano, non stupisce pertanto constatare come il diritto "culturale" al cibo sia già giunto in diverse occasioni all'attenzione dei principali organi del sistema multilivello di tutela dei diritti, venendo peraltro invocato proprio come diritto posto specificatamente a tutela delle minoranze.

### **3. Diritto al cibo e libertà religiosa**

Le intersezioni tra cibo e religione sono evidenti e molteplici, a partire dalle prescrizioni religiose, più o meno note, che impongono di astenersi dal mangiare determinati cibi. E così, ad esempio, la religione ebraica, con riferimento alla carne, consente di cibarsi solo di animali ruminanti che abbiano lo zoccolo spaccato, di animali acquatici con pinne e squame e di volatili domestici, la religione musulmana vieta di cibarsi della carne del maiale, di animali che abbiano zanne e di sostanze alcoliche, mentre diver-

39. Sulla difficile giustiziabilità del diritto al cibo si veda F. ALICINO, *Il diritto al cibo. definizione normativa e giustiziabilità*, cit., 9 ss.

se confessioni buddhiste prescrivono una dieta vegetariana<sup>40</sup>. Lo stesso cattolicesimo, del resto, impone dei giorni di astensione obbligatoria dalle carni (i cosiddetti “giorni di magro”).

Le religioni hanno quindi, da sempre, disciplinato in modo estremamente dettagliato le regole della produzione e del consumo del cibo, ponendo un insieme di precetti che devono necessariamente essere rispettati dai credenti<sup>41</sup>. Non si verificano, normalmente, particolari questioni problematiche con riferimento alle prescrizioni alimentari poste dalla religione maggioritaria in un dato ordinamento, atteso che esse sono condivise, in virtù del vantaggio strutturale che la loro ampia diffusione comporta, dalla generalità dei consociati. Al contrario, numerose questioni problematiche possono nascere laddove dette prescrizioni siano poste da religioni minoritarie, in quanto esse ben possono entrare in contrasto con norme o convenzioni espressive della cultura maggioritaria nell'ordinamento. La questione si collega, evidentemente, al più ampio tema del multiculturalismo, e in particolare alla tutela delle cosiddette “nuove minoranze” per il tramite dei diritti culturali<sup>42</sup>.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha affermato, con numerosi arresti giurisprudenziali, che il diritto alla libertà religiosa di cui all'articolo 9 della Convenzione tutela le scelte alimentari che siano espressione di una determinata fede, soprattutto con

40. Per una panoramica si vedano: R. BOTTONI, *Le discriminazioni religiose nel settore lavorativo in materia di alimentazione*, cit.; G. FILORAMO, *A tavola con le religioni*, cit., 17 ss.; V. PACILLO, *Nutrire l'anima. Cibo, diritto e religione*, cit., 4 ss. Quest'ultimo evidenzia, in particolare, come le religioni creino, rafforzino e strutturino i “*food use patterns*” che animano le nostre società.

41. Si veda A. CESERANI, *Cibo 'religioso' e diritto: a margine di quattro recenti pubblicazioni*, cit., 371.

42. Si veda A. MORRONE, *Ipotesi per un diritto costituzionale dell'alimentazione*, cit., 33 ss.

riferimento agli individui che non siano completamente liberi di procurarsi cibo di loro scelta, come ad esempio i carcerati<sup>43</sup>. Così, nel caso *Jakóbski v. Poland*, la Corte ha ritenuto che il rifiuto da parte dello Stato di accomodare le esigenze alimentari (vegetariane) di un detenuto di fede buddhista costituisce una violazione dell'articolo 9<sup>44</sup>. In senso sostanzialmente analogo il caso *Vartic v. Romania*<sup>45</sup>, che peraltro conferma che la possibilità per lo Stato di rifiutare il regime alimentare particolare sulla base di una verifica in merito alla genuinità del sentimento religioso del richiedente incontra dei limiti particolarmente stringenti. Unico caso in cui doglianze quali quelle in esame non sono state accolte è il risalente *X v. United Kingdom*<sup>46</sup>, nel quale tuttavia il ricorso veniva giudicato infondato solo perché le autorità penitenziarie avevano offerto al ricorrente, di religione ebraica, una valida alternativa, nella forma di una dieta *kosher* vegetariana (approvata addirittura dal rabbino capo della comunità di riferimento), che egli aveva tuttavia rifiutato.

La Corte ha altresì ammesso che, in alcuni casi, possono rilevarsi delle violazioni dell'articolo 9 della Convenzione laddove lo Stato imponga dei divieti su alcune specifiche modalità di preparazione degli alimenti prescritte da una religione. Nel caso *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France*<sup>47</sup>, infatti, il divieto di macellare la carne secondo le modalità prescritte dall'ortodossia ebraica è stato astrattamente ricondotto ad una violazione della libertà religiosa, nonostante nella fattispecie concreta non sia sta-

43. Per una rassegna della giurisprudenza in esame si veda M. C. MAFFEI, *The right to 'special food' under Art. 9 of the European Convention on Human Rights*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2012, 101 ss.

44. Cfr. *Jakóbski v. Poland*, Application no. 18429/06, 7 dicembre 2010.

45. Cfr. *Vartic v. Romania*, Application no. 14150/08, 17 dicembre 2013.

46. Cfr. *X v. United Kingdom*, Application no. 5947/72, 5 marzo 1976.

47. Cfr. *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France*, [GC], Application no. 27417/95, 27 giugno 2000.

ta ritenuta violata la Convenzione per via della finalità legittima del divieto (la tutela della salute pubblica), ma soprattutto per via della agevole reperibilità di soluzioni alternative (tra cui l'importazione della carne ritualmente preparata dal vicino Belgio, ovvero l'approvvigionamento da esercizi similmente specializzati nella specifica tecnica di preparazione e gestiti da comunità appartenenti alla stessa religione).

Dal canto suo l'Unione europea riconosce la riconducibilità delle questioni del cibo al diritto alla libertà religiosa di cui all'articolo 10 della Carta dei Diritti Fondamentali e perciò, all'articolo 13 TFUE, pur riconoscendo l'interesse alla tutela del benessere degli animali, ne impone il bilanciamento con le consuetudini in tema di riti religiosi e di tradizioni culturali<sup>48</sup>. L'Unione ha pertanto espressamente normato il tema della macellazione rituale, da ultimo per il tramite del regolamento n. 1099/2009 che, nel disciplinare le modalità per la macellazione, pur riconoscendo agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità in materia<sup>49</sup>, ammette una specifica deroga all'obbligo di stordire l'animale prima di abbatterlo in caso di uccisioni rituali prescritte da specifiche religioni, a condizione che esse avvengano in un macello<sup>50</sup>. Unica condizione a cui l'esercizio della deroga in esame

48. Così l'articolo 13: «Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale».

49. Sulla regolamentazione della macellazione rituale nei singoli Stati membri si veda R. BOTTONI, *La macelleria rituale nell'Unione europea e nei paesi membri: profili giuridici*, in A. G. Chizzoniti, M. Tallacchini (a cura di), *Cibo e religione, diritto e diritti*, Roma, Libellula, 2010.

50. Così il comma 4 dell'articolo 4: «Le disposizioni di cui al paragrafo 1 non si applicano agli animali sottoposti a particolari metodi di macellazione

è sottoposta è, quindi, che le uccisioni rituali avvengano in una struttura riconducibile alla nozione di macello così come definita dal regolamento n. 853/2004.

La normativa in esame sarà peraltro a breve sottoposta al vaglio della Corte di Giustizia dell'Unione europea in seguito alla questione pregiudiziale sollevata da un tribunale belga, che sospetta l'incompatibilità della stessa con il diritto alla libertà religiosa di cui all'articolo 9 CEDU e 10 CDFUE, oltre che con l'articolo 13 TFUE, proprio nella parte in cui essa impone che le uccisioni rituali avvengano in un macello autorizzato, così causando numerosi problemi pratici in occasione dell'aumento della domanda durante particolari ricorrenze sacre, per via della carenza di strutture specializzate in macellazione rituale<sup>51</sup>. In merito, e dissentendo parzialmente dalle conclusioni dell'Avvocato generale nel caso di specie, occorrerà chiedersi se l'interesse a garantire la salute pubblica sia idoneo a comprimere, in sede di bilanciamento, il diritto fondamentale alla libertà religiosa, e più precisamente se la macellazione effettuata in strutture in parte difformi da quelle di cui al regolamento n. 853/2004 rappresenti un pericolo in concreto, e non solo in astratto, per il bene salute pubblica. In questo senso, appariva ragionevole e proporzionata la soluzione inizialmente adottata e poi abbandonata (proprio per via di una sua presunta incompatibilità con il diritto dell'Unione) in Belgio: la concessione di autorizzazioni per adibire temporaneamente a macello (nel rispetto delle necessarie prescrizioni igieniche) strutture terze che normalmente non esercitano detta attività.

prescritti da riti religiosi, a condizione che la macellazione abbia luogo in un macello».

51. Cfr. caso C-426/16. Sul caso si veda M. TOSCANO, *Normativa europea e macellazione rituale: le conclusioni dell'Avvocato generale davanti alla Corte di giustizia*, in *Eurojus.it*, 12 dicembre 2017.

Con riferimento all'ordinamento italiano, l'unico caso di diritto al cibo particolare espressamente riconosciuto dal legislatore è quello di cui all'articolo 7 della legge n. 101 dell'8 marzo 1989, che recepisce l'intesa con le Comunità ebraiche italiane, per cui gli appartenenti alla fede ebraica che prestino servizio nelle forze armate o di polizia, che siano ricoverati in strutture sanitarie ovvero in istituzioni carcerarie (e affini), hanno il diritto di osservare, dietro espressa richiesta, le prescrizioni alimentari della loro fede<sup>52</sup>. Il diritto in esame si configura come una specificazione del diritto alla libertà religiosa di cui all'articolo 19 Cost., e il suo riconoscimento è accompagnato da una clausola che espressamente ne prevede il "costo zero" per le istituzioni statali, circostanza che induce a qualificarlo alla stregua di un diritto prevalentemente negativo, e non già come diritto positivo: la circostanza per cui l'appartenente alla fede ebraica non possa in effetti pretendere l'erogazione della prestazione alimentare a spese dello Stato solleva infatti dubbi sulla portata effettiva della tutela in esame.

La norma così interpretata potrebbe risultare peraltro, per certi versi, discriminatoria, se si considera che essa accorda un livello più elevato di tutela della libertà religiosa individuale all'appartenente alla minoranza ebraica rispetto agli appartenenti ad altre minoranze che pure impongono particolari regimi alimentari (come ad esempio quella musulmana o quella buddhista). Lo strumento dell'intesa dovrebbe tuttavia limitarsi alla

52. Così l'articolo 7: «L'appartenenza alle forze armate, alla polizia o ad altri servizi assimilati, la degenza in ospedali, case di cura o di assistenza pubbliche, la permanenza negli istituti di prevenzione e pena non possono dar luogo ad alcun impedimento nell'esercizio della libertà religiosa e nell'adempimento delle pratiche di culto. È riconosciuto agli ebrei che si trovano nelle condizioni di cui al comma 1 il diritto di osservare, a loro richiesta e con l'assistenza della Comunità competente, le prescrizioni ebraiche in materia alimentare senza oneri per le istituzioni nelle quali essi si trovano».

regolamentazione dei rapporti tra Stato e confessioni religiose, e appare pertanto problematica l'introduzione per il suo tramite di livelli disomogenei di tutela di diritti costituzionali fondamentali in assenza di un criterio ragionevole di differenziazione. Né si può sostenere che detto criterio ragionevole sarebbe rappresentato proprio dalla stipula dell'intesa, se si considera che, in virtù del potere discrezionale pressoché illimitato goduto dal Governo in materia<sup>53</sup>, ciò equivarrebbe ad affermare che l'esecutivo può discrezionalmente espandere, in favore di alcune confessioni, la tutela dei diritti fondamentali dei fedeli, senza che all'autorità giudiziaria sia dato di sindacare la corrispondenza di detto trattamento differenziato ai principi di eguaglianza e non discriminazione.

In assenza di interventi normativi organici in materia, secondo una tendenza tipica del modello di integrazione italiano<sup>54</sup>, sorprende constatare che le istanze volte al riconoscimento del diritto a conservare e praticare determinate abitudini alimentari non sono giunte più frequentemente all'attenzione dell'autorità giudiziaria. La giurisprudenza sul tema specifico si presenta, infatti, piuttosto scarna: in uno dei pochi casi documentati la Corte di Cassazione ha affermato, con una sentenza del 2013, che le prescrizioni alimentari sono da ritenersi un "corollario di pratica rituale", e che pertanto, dinnanzi all'istanza di un detenuto buddhista che chiede di poter consumare dei pasti vegetariani, il magistrato di sorveglianza non può limitarsi a menzionare un ge-

53. Si veda I. NICOTRA, *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2016.

54. Si vedano: F. SCUTO, *Diritti culturali e multiculturalismo nello Stato costituzionale*, cit., 54 ss.; G. CERRINA FERONI, V. FEDERICO, *Introduzione*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Società multiculturali e percorsi di integrazione. Francia, Germania, Regno Unito ed Italia a confronto*, Firenze, Firenze University Press, 2017, 6.



nerico provvedimento dell'amministrazione carceraria in materia di adeguatezza del vitto, dovendo invece esaminare la doglianza nel merito, nella misura in cui essa risulta riconducibile alla violazione di un diritto fondamentale della persona tutelato dagli articoli 2 e 19 Cost.<sup>55</sup>.

Al contrario, la giurisprudenza risulta essersi occupata più frequentemente, come si vedrà ai paragrafi successivi, di istanze culturali volte al riconoscimento di un diritto a nutrirsi secondo le proprie convinzioni filosofiche e morali.

#### **4. Diritto al cibo e diritto a mantenere la propria cultura (alimentare)**

Come si è anticipato, non vi è sovrapposizione perfetta tra le posizioni giuridiche tutelate da un diritto al cibo "religioso" e quelle tutelate da un diritto al cibo "culturale", poiché sovente le abitudini alimentari sono il risultato di convinzioni etiche, morali e filosofiche che prescindono dalle prescrizioni di una qualsiasi confessione religiosa. È questo il caso, ad esempio, dei divieti alimentari che trovano il loro fondamento non già in una fede, ma in tradizioni e pratiche profondamente radicate nelle coscienze e tramandate di generazione in generazione per motivi prevalentemente sanitari: si pensi alla cultura *navajo*, che vieta di consumare, tra le altre cose, animali addomesticati, rettili, pesci, o frutti di mare. È questo il caso, inoltre, del vegetarianesimo o del veganesimo (ovviamente laddove non prescritti da una religione), che impongono l'astensione dalla consumazione di determinati alimenti in virtù del riconoscimento di una particolare dignità all'esistenza animale, che non consentirebbe forme di "sfrutta-

55. Cfr. Cass. Pen, Sez. I, sentenza n. 41474 del 25 settembre 2013.

mento” da parte dell’essere umano<sup>56</sup>. Oltre alle due appena menzionate diete, sicuramente più note, si sono poi diffusi sempre più, in tempi recenti, ulteriori regimi alimentari come ad esempio quello fruttariano, quello crudista o quello macrobiotico.

Occorre chiedersi, pertanto, se il ragionamento sinora svolto con riferimento alle pratiche alimentari “religiose” sia applicabile anche ad altre pratiche alimentari culturali, che trovino quindi il loro fondamento non già in una prescrizione dettata da una determinata fede, ma in una filosofia o in un convincimento personale, cioè in una prescrizione o consuetudine aconfessionale. Sembra preferibile la soluzione affermativa, e dunque l’equiparazione della tutela riservata alle pratiche alimentari religiose e a quelle culturali, nella misura in cui sia la religione che la cultura possono essere elementi costitutivi dell’identità, entrambe risultano espressive del fondamentale principio pluralista, ed entrambe possono fondare discriminazioni che lo Stato deve impegnarsi a rimuovere, tanto che le scienze antropologiche riconducono, in effetti, la religione ad una delle molteplici manifestazioni della cultura<sup>57</sup>. Appare quindi opportuno superare l’impostazione che riconosce una posizione privilegiata alla religione rispetto alla cultura in virtù del radicamento storico della prima quale principale fattore di differenza culturale nelle società europee<sup>58</sup>, poiché in un ordinamento che accoglie il principio fondamentale di laicità non dovrebbe esservi spazio per argomenti che accordino una posizione privilegiata alle pratiche religiose a discapito di quelle “meramente” culturali<sup>59</sup>.

56. Sul tema dei diritti degli animali si vedano: S. DONALDSON, W. KYMLICKA, *Zoopolis: a political theory of animal rights*, Oxford, Oxford University Press, 2011; F. RESCIGNO, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Torino, Giappichelli, 2005.

57. Si veda I. RUGGIU, *Il giudice antropologo. Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali*, cit., 60 ss.

58. *Ivi*, 63 ss.

59. Sulla riconducibilità delle scelte di alimentazione vegana o vegetariana

La stessa Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha del resto riconosciuto la riconducibilità delle pratiche alimentari sopracitate alla tutela di cui all'articolo 9 della Convenzione, e in particolare ai concetti di “*conscience*” e di “*belief*” ivi recepiti (ma, significativamente, non a quello di “*religion*”)<sup>60</sup>.

Dovrebbe pertanto ritenersi valido, con riferimento al cibo “culturalmente adeguato”, quanto argomentato al paragrafo precedente circa il cibo “religiosamente adeguato”, e dunque la sussistenza da un lato di un diritto a scegliere il proprio regime alimentare, per ragioni culturali, liberamente da ingerenze statali, e dall'altro di un obbligo positivo in capo allo Stato, che dovrebbe finanziare l'implementazione di diete diversificate secondo le varie esigenze culturali almeno nelle diverse strutture pubbliche, e soprattutto in quelle nelle quali l'individuo viene a trovarsi a prescindere dalla propria volontà (carceri, ospedali, scuole dell'obbligo). Come si è già visto, tuttavia, un intervento positivo siffatto non si registra in modo pieno e soddisfacente neppure con riferimento a pratiche alimentari prescritte da credo religiosi profondamente radicati nella società, e ciò addirittura a prescindere dalla stipula di intese ai sensi dell'articolo 8 Cost. La situazione non è di molto diversa per quanto riguarda le pratiche alimentari culturali non religiose.

Anche la giurisprudenza sembra lontana da approdi pienamente soddisfacenti, e infatti proprio quest'anno il TAR Bolzano si è espresso, rigettandolo, sul ricorso di una coppia che impugnava il diniego dirigenziale della richiesta che alla figlia venissero serviti, all'asilo nido, dei pasti pienamente compatibili con la dieta vega-

ai principi pluralista e di laicità si veda L. CHIEFFI, *Scelte alimentari e diritti della persona: tra autodeterminazione del consumatore e sicurezza sulla qualità del cibo*, cit., 1.

60. Cfr. *C.W. v. United Kingdom*, Application no. 18187/91, 10 febbraio 1993.

na<sup>61</sup>. I genitori ritenevano in particolare che il diniego contrastasse con i precetti costituzionali posti a tutela dei diritti fondamentali della persona (articolo 2 Cost.), con il principio di uguaglianza sostanziale (articolo 3 Cost.), con il diritto alla libertà di manifestazione del pensiero (articolo 21 Cost.) con il diritto dei genitori di educare i figli secondo le proprie convinzioni morali e filosofiche (articolo 30 Cost.), e con il diritto alla salute (articolo 32 Cost.).

Il TAR ha argomentato in primo luogo che la tutela di diritti sociali quale quello invocato dai ricorrenti deve essere necessariamente bilanciata con ragioni di contenimento della spesa degli enti pubblici, che possono far fronte alle relative richieste solo nei limiti delle risorse ad essi attribuite. L'argomentazione appare problematica *in primis* perché il Tribunale, qualificando le istanze culturali in esame alla stregua di richieste di diritti sociali, omette di considerare che le stesse risultano altresì inerenti a diritti di libertà, e in particolare ai diritti culturali e al diritto al mantenimento della propria cultura, alla libera manifestazione del pensiero e all'educazione dei figli secondo le proprie convinzioni filosofiche e morali. Se letti in questa seconda chiave i diritti in esame potrebbero ben risultare lesi nel loro nucleo incompressibile dal rifiuto di assecondare le esigenze alimentari della minore, nella misura in cui, come si è detto, il diritto a scegliere cosa mangiare è diritto personalissimo e inviolabile dell'individuo. In questo senso, se pure è vero che ragioni di equilibrio di bilancio possono condizionare i livelli di tutela di alcuni diritti sociali (e non a caso il Tribunale richiama la sentenza n. 248/2011 della Corte Costituzionale), il Collegio omette di rilevare che dette ragioni di bilancio non possono mai incidere sul dovere statale di garanzia dei diritti incompressibili (come di recente affermato dalla stessa Consulta con la sentenza n. 275/2016)<sup>62</sup>.

61. Cfr. TAR Bolzano, sentenza n. 35 del 31 gennaio 2018.

62. La Corte ha specificato che "è la garanzia dei diritti incompressibili ad

In secondo luogo, il TAR rigetta il ricorso sulla base della constatazione per cui sarebbero

proprio i principi costituzionali su cui poggiano le richieste di parte ricorrente, e segnatamente i principi di uguaglianza sostanziale e di proporzionalità, a frapporsi alla possibilità di assecondare ciascuna, singola richiesta di dieta personalizzata, quando la stessa non sia motivata da ragioni di salute ovvero non si iscriva nel novero delle quattro tipologie di menù alternativi maggiormente richiesti.

La motivazione adottata ricorda, per certi versi, quella del noto caso *Lautsi*<sup>63</sup>, per cui il Tribunale, non senza una certa deriva pedagogica, spiega al ricorrente che egli ha travisato a tal punto il significato dei principi costituzionali fondamentali da non rendersi nemmeno conto che sono proprio questi ultimi a negargli il bene della vita a cui aspira. Anche in questo caso l'argomento è problematico, nella misura in cui riduce la pretesa di una dieta vegana ad una sorta di "capriccio", riducendo la scelta filosofica del veganesimo, a cui aderisce in Italia quasi l'1% della popolazione adulta<sup>64</sup>, ad una «singola richiesta di dieta personalizzata», slegata da qualsiasi fondamento etico o filosofico condiviso. L'affermazione del Tribunale per cui le scelte alimentari in questione «meritano la stessa considerazione che va riconosciuta anche a ciascuno degli altri utenti del servizio in questione» sembra pertanto trascurare la riconducibilità delle stesse al medesimo livello di tutela di cui gode

incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione". Si vedano sul tema almeno: S. GAMBINO, *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo Stato sociale?* in *Astrid rassegna*, n. 5, 2015; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013.

63. Cfr. Cons. di Stato, Sez. VI, sentenza n. 556 del 13 febbraio 2006.

64. Dati EURISPES riferiti all'anno 2018.

la libertà religiosa, secondo la strada indicata anche dalla Corte EDU con la sopraccitata sentenza *C.W. v. United Kingdom* e secondo una corretta interpretazione degli articoli 19 e 21 Cost.

La vicenda presenta, inoltre, evidenti collegamenti con il dibattito circa la configurabilità di quello che è stato definito come “diritto al panino”, e dunque con il diritto per gli studenti delle scuole dell’obbligo a consumare, presso i locali scolastici, un pasto preparato a casa, che troverebbe il suo fondamento (anche secondo recente giurisprudenza di merito in materia) anche nel diritto alla gratuità dell’istruzione inferiore di cui all’articolo 34 Cost.<sup>65</sup>. Le questioni si differenziano tuttavia per due ordini di motivi. In primo luogo, nel caso del diritto culturale al cibo la pretesa ha ad oggetto un obbligo di prestazione positivo in capo all’ente pubblico, consistente nella predisposizione di pasti culturalmente adeguati, mentre nel caso del diritto al pasto domestico la pretesa è che l’ente pubblico non ne vietì l’introduzione nei locali scolastici. In secondo luogo, la pretesa del pasto culturalmente adeguato si fonda, appunto, su ragioni culturali, e dunque si attaglia primariamente sul diritto a mantenere la propria cultura, e solo “di riflesso” sul diritto all’istruzione, mentre il diritto al pasto domestico si fonda su ragioni di tipo forse prevalentemente economico (vista la ormai quasi invariabile non gratuità della refezione scolastica), e dunque si attaglia direttamente e saldamente al diritto sociale all’istruzione.

In ogni caso, il diritto al pasto domestico potrebbe forse rappresentare una sorta di soluzione di compromesso per le vicende come quella decisa dal TAR Bolzano, consentendo la tutela del diritto alla cultura laddove le istituzioni statali non possano o non vogliano accomodare, con prestazioni positive, le richieste di

65. Sul diritto in esame e sulla relativa giurisprudenza si veda G. BOGGERO, “*There is no such thing as a free lunch*”. *Il pasto domestico a scuola come diritto costituzionalmente garantito?* in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2017, ora anche in questo volume.

cibo culturalmente adeguato: le famiglie potrebbero infatti fare leva sul diritto in esame per sopperire, anche solo temporaneamente, all'indisponibilità di alimenti compatibili con la propria cultura, consentendo una riespansione del diritto culturale al cibo altrimenti irrimediabilmente compresso.

I casi di contrasti di natura culturale vertenti sul cibo sembrano inevitabilmente destinati ad aumentare in futuro, atteso che la multiculturalità è ormai una caratteristica strutturale delle società e degli ordinamenti europei contemporanei per effetto della globalizzazione e delle migrazioni. Il confronto con culture diverse può portare a risultati imprevedibili, con cui il legislatore e l'autorità giudiziaria dovranno imparare a confrontarsi. Un esempio è rappresentato dal consumo, in altre culture, di animali che nel cosiddetto "mondo Occidentale" non vengono, per motivi diversi, mangiati. E così, con riferimento agli animali "da compagnia", celebre è il caso californiano del 1989 che vedeva due individui appartenenti alla minoranza cambogiana imputati di crudeltà sugli animali per avere ucciso, per poi mangiarlo, un cucciolo di cane che gli era stato donato pochi giorni prima<sup>66</sup>. I due venivano assolti dall'accusa perché non risultava che all'animale fossero state inflitte particolari sofferenze, maggiori di quelle che avrebbe subito in un qualsiasi macello autorizzato: il semplice fatto di mangiare un cane non era infatti proibito dalla legge, e non poteva essere certo ritenuto di per sé una "crudeltà". L'assoluzione nel caso di specie ha dato vita ad un acceso dibattito legislativo e mediatico, che è culminato nell'approvazione di una legge che ha introdotto nel codice penale della California delle sanzioni (seppur lievi) per chiunque uccida, ai fini di mangiarlo, un animale

66. Cfr. D. HALDANE, *Judge clears Cambodians who killed dog for food*, in *Los Angeles Times*, 15 marzo 1989.

tradizionalmente considerato “da compagnia” negli Stati Uniti<sup>67</sup>. Nel dibattito interveniva addirittura l’allora Governatore della California George Deukmejian che, nel commentare l’adozione della legge in esame, dichiarava di non essere favorevole all’introduzione di sanzioni penali in casi del genere, riconoscendo la necessità di mezzi di bilanciamento più sensibili di fronte a pratiche culturalmente radicate nelle “nuove minoranze”<sup>68</sup>.

L’Italia, al contrario di altri (per la verità non molti) ordinamenti europei, non ha recepito questo modello, e pertanto deve ritenersi che mangiare carne proveniente da animali di compagnia sia, astrattamente, una condotta legale. La norma di riferimento potrebbe essere individuata nell’articolo 544 *bis* del codice penale, che punisce con la reclusione da tre a diciotto mesi chiunque, per crudeltà o senza necessità, cagiona la morte di un animale: tuttavia non sembra potersi sostenere che chi uccida un animale per mangiarlo lo faccia “per crudeltà o senza necessità”. E del resto la particolare protezione che si vorrebbe accordare, per motivi evidentemente culturali, a determinate specie animali, non sembra trovare un attaglio costituzionale idoneo a limitare

67. Così i commi 1 e 2 dell’articolo 598b: «Every person is guilty of a misdemeanor who possesses, imports into, or exports from, this state, sells, buys, gives away, or accepts any carcass or part of any carcass of any animal traditionally or commonly kept as a pet or companion with the intent of using or having another person use any part of that carcass for food. Every person is guilty of a misdemeanor who possesses, imports into, or exports from, this state, sells, buys, gives away, or accepts any animal traditionally or commonly kept as a pet or companion with the intent of killing or having another person kill that animal for the purpose of using or having another person use any part of the animal for food».

68. Si veda: A. D. RENTELN, *The Cultural Defense*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 104 ss. Il Governatore dichiarava, in particolare: «I do not believe it is appropriate to impose criminal penalties for a violation of this law. If the killing of pets for food is a cultural practice that new arrivals to our country have as a custom, their assimilation to accepted practices can be accomplished with more sensitivity».



finanche diritti fondamentali dell'individuo, impedendo la libera scelta del regime alimentare.

Con riferimento invece ad animali normalmente ritenuti non edibili nella cultura europea, si pensi al caso degli insetti, comunemente ritenuti commestibili in altre culture, specie asiatiche. La pratica si colloca attualmente in un quadro normativo complesso e fluido, venendo a volte vietata senza che sia dato rinvenire delle motivazioni realmente convincenti, con un'Unione europea che lascia un amplissimo margine di discrezionalità agli Stati membri nel regolamentare la questione<sup>69</sup>.

In Italia la commercializzazione di insetti destinati alla consumazione non è mai stata ammessa, e una circolare ministeriale del gennaio 2018 ha chiarito che, in seguito all'entrata in vigore del regolamento europeo 2283/2015, tale situazione è da ritenersi cristallizzata, in quanto da quella data la necessaria autorizzazione va ottenuta al livello europeo, venendo meno la possibilità per gli Stati membri di applicare regimi derogatori transitori<sup>70</sup>. Anche in questo caso il divieto appare, almeno in parte, fondato su considerazioni culturali, che hanno provocato una sostanziale inerzia del legislatore che, normando compiutamente la materia, avrebbe fatto venir meno qualsiasi preoccupazione circa pericoli (per la verità di dubbia concretezza) per la salute pubblica.

Altro caso problematico è, infine, il consumo culturale di sostanze stupefacenti, che peraltro è già stato esaminato dalla giurisprudenza di legittimità. In particolare, un caso deciso dalla Corte di Cassazione nel 2003 vedeva una donna appartenente alla mi-

69. Si veda sul tema V. PAGANIZZA, *“Vecchi” e “nuovi” alimenti: gli insetti edibili. Aspetti giuridici e profili di sicurezza alimentare ed ambientale*, 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*, cit., 157 ss.

70. Cfr. circolare Ministero della Salute D.G.S.A.N. Uff.IV/ I.5.i.h.5/.

noranza somala imputata per avere importato delle sostanze stupefacenti, e più precisamente 24 chilogrammi di foglie di *khat*<sup>71</sup>. La donna si era difesa riferendo di stare portando le foglie a un matrimonio, dove sarebbero state consumate dagli invitati nel corso dei festeggiamenti, in virtù del fatto che il *khat*, per le sue proprietà euforizzanti, nella cultura somala è assunto normalmente in determinate occasioni della vita sociale. La Corte ha assolto la donna rilevando che il *khat* è tradizionalmente consumato, nella minoranza in esame, tramite la masticazione, e che dal momento che nelle tabelle ministeriali delle sostanze stupefacenti non era presente il *khat*, ma solo la catina, ottenibile dalle foglie mediante un procedimento chimico, il legislatore aveva ritenuto che

il consumo normale (mediante masticazione) delle foglie di tale essenza vegetale, pur producendo un effetto euforizzante, non costituisca un pericolo per la salute, non diversamente da quanto avviene con riferimento agli effetti indotti dal consumo di sostanze, largamente diffuse, quali il caffè, il tè, il tabacco ecc.

La sentenza risulta interessante in virtù dell'apertura alla diversità culturale che la sua motivazione dimostra, dando espressamente rilievo alle modalità di consumo tradizionali della sostanza stupefacente in esame quale fattore decisivo per escludere l'illeicità della condotta, operando addirittura un paragone tra la funzione del *khat* nella cultura minoritaria e quella del caffè, del tè o del tabacco nella cultura maggioritaria. Da allora, in ogni caso, la sostanza in esame è stata introdotta nelle tabelle ministeriali con il d.l. n. 272 del 30 dicembre 2005, convertito con la legge n. 49

71. Cfr.: Cass. Pen., Sez. VI, sentenza n. 34072 dell'8 agosto 2003. Sul caso si veda F. BASILE, *Panorama di giurisprudenza europea sui c.d. reati culturalmente motivati*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, febbraio 2008, 52 ss.

del 21 febbraio 2006, è poi fuoriuscita dalle stesse per effetto della sentenza n. 32/2014 della Corte Costituzionale, e vi è stata da ultimo reintrodotta con il D.P.R. n. 36 del 20 marzo 2014. Anche in questo caso, pertanto, si rinviene una disparità di trattamento con riferimento alla libertà religiosa, atteso che, come noto, la Corte di Cassazione ha ritenuto che i praticanti la religione rastafariana possano possedere quantitativi di sostanza stupefacente eccedenti il dato ponderale del normale uso personale<sup>72</sup>.

## **5. Il possibile conflitto tra l'anima “biologica” e quella “culturale” del diritto al cibo: il caso della dieta vegana**

Le diverse accezioni descritte ai paragrafi precedenti aiutano a chiarire la complessità del problema dell'autonoma configurabilità di un diritto al cibo nell'ordinamento costituzionale. Dette accezioni sono peraltro estremamente eterogenee, e spaziano da questioni più strettamente “biologiche”, relative alla soddisfazione dei bisogni umani legati a funzioni primarie, strettamente connesse alla sopravvivenza dell'organismo, a questioni marcatamente “culturali”, attinenti a scelte personalissime dell'individuo circa *come* soddisfare detti bisogni attraverso uno specifico regime alimentare adottato per ragioni morali, filosofiche o religiose. Le due accezioni in esame presentano però un profilo sostanziale di differenziazione: mentre infatti non è possibile scegliere di *non* soddisfare le esigenze alimentari “biologiche” (scelta qualificabile come patologica o suicida, nonostante essa sia prevista da alcune pratiche rituali controverse, come ad esempio il “suicidio per inedia” previsto dalla religione giainista), è

72. Cfr. Cass. Pen., Sez. VI, sentenza n. 28270 del 3 giugno 2008. Gli adepti di detta religione consumano abitualmente l'“erba sacra” a fini meditativi.

invece possibile scegliere *come* soddisfarle, in particolare facendo ricorso a un regime di alimentazione che, pur essendo differente da quello culturalmente preferito, ottenga ugualmente lo scopo di soddisfare il bisogno primario di nutrirsi.

Le posizioni giuridiche che si intrecciano con riferimento alla materia in esame sono quindi tante e tali per cui appare preferibile tenerle distinte, nella misura in cui esse risultino riconducibili ad altri diritti costituzionalmente rilevanti. In realtà, alcune definizioni del diritto al cibo hanno tentato di tenere insieme le sue diverse anime, sostenendo, ad esempio, che esso sarebbe il diritto al cibo sufficiente, liberamente accessibile, sano, nutriente e culturalmente appropriato<sup>73</sup>. Un'espansione siffatta della tutela rischia, tuttavia, di renderla in ultima analisi inefficace, includendovi una pluralità di posizioni giuridiche soggettive eccessivamente eterogenee, e perciò difficilmente giustiziabili in concreto. Appare pertanto preferibile differenziare dette posizioni quantomeno tra quelle che afferiscono alla salute dell'individuo e quelle che invece afferiscono alla sua sfera culturale.

A riprova dell'opportunità di operare una distinzione tra la componente "culturale" e quella "biologica" del diritto al cibo, si consideri inoltre che esse sembrano fare riferimento a situazioni giuridiche non omogenee<sup>74</sup>: infatti il diritto alla vita e alla salute,

73. Si vedano in questo senso: S. RODOTÀ, *Il diritto al cibo*, cit.; F. ALICINO, *Il diritto al cibo. definizione normativa e giustiziabilità*, cit., 2; M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale "nuovo"*, cit., 33; C. DRIGO, *Il ruolo degli enti locali nell'implementazione del "diritto al cibo adeguato"*, 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*, cit. 111; A. RINELLA, H. OKORONKO, *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2015, 104.

74. Sul bilanciamento di situazioni giuridiche eterogenee si veda A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, Vol. II, Milano, Giuffrè, 2008.

del quale il diritto al cibo quantitativamente e qualitativamente sufficiente e adeguato è presupposto e specificazione, è propedeutico all'effettiva fruizione di ogni altro diritto dell'individuo, e dovrà pertanto godere di una posizione privilegiata in sede di bilanciamento. La eterogeneità delle due "anime" del diritto al cibo è del resto emersa in modo dirimpante in alcuni casi recenti, che hanno evidenziato come il diritto "biologico" al cibo e il diritto "culturale" al cibo possano addirittura arrivare a confliggere tra loro, innescando una competizione che prima i medici e, da ultimo e in misura sempre crescente, anche l'autorità giudiziaria, sono stati chiamati a dirimere. Il riferimento è ai numerosi casi di minori che seguono, per volere dei genitori, una dieta vegana ovvero vegetariana, che abbia finito per cagionare, a causa dello scarso apporto di determinati nutrienti, conseguenze anche gravi dal punto di vista medico, al punto da rendere necessario l'intervento dei giudici per assicurare la tutela dei fondamentali diritti alla vita e alla salute<sup>75</sup>.

Un caso di questo tipo è stato deciso dal Tribunale di Roma nel 2016<sup>76</sup>, e aveva ad oggetto il ricorso di un padre che lamentava, tra le altre cose, il fatto che la moglie avesse unilateralmente sottoposto la figlia minore (affidata a entrambi i coniugi nell'ambito della loro separazione) a una dieta di tipo vegano, che si estendeva anche all'ambiente scolastico. L'uomo produceva peraltro certificati medici che evidenziavano uno sviluppo ponderale e in altezza della figlia inferiore alla media per la sua età. La madre, dal canto suo, replicava di seguire una dieta vegetariana e

75. Per un'approfondita rassegna della giurisprudenza in esame si veda A. MUSIO, *Scelte alimentari dei genitori e interesse del minore*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 2, 2017.

76. Cfr. Tribunale di Roma, Sez. I, ordinanza del 19 ottobre 2016. Sul caso si veda anche E. ANDREOLA, *Dieta vegana per il figlio tra interesse del minore e responsabilità genitoriale*, in *Famiglia e diritto*, n. 6, 2017, 578 ss.

non vegana, e che la scelta era dovuta a ragioni etico-morali oltre che alla convinzione che la dieta “normale” fosse meno salubre per la minore, e produceva dei certificati medici che evidenziavano il buono stato di salute complessivo di quest’ultima.

Il Tribunale, nel risolvere la questione, ha mosso dalla premessa per cui la scelta del regime alimentare del figlio minore rientra certamente tra quelle scelte di «maggiore interesse per i figli relative all’istruzione, all’educazione, alla salute e alla scelta della residenza abituale del minore» che, ai sensi dell’articolo 337 *ter* comma 3 c.c., devono essere necessariamente assunte in accordo tra i genitori<sup>77</sup>. Detta impostazione appare del resto coerente con un’interpretazione costituzionalmente orientata della norma in esame, in particolare alla luce dell’eguaglianza morale e giuridica dei coniugi di cui all’articolo 29 Cost., del dovere di mantenere, educare e istruire i figli di cui all’articolo 30 Cost., oltre che del diritto dei genitori a educare i figli secondo le proprie convinzioni filosofiche, morali e religiose di cui all’articolo 14 della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione europea e all’articolo 2 del Protocollo addizionale alla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo<sup>78</sup>. Non essendo la scelta condivisa tra i genitori nel caso di specie, è il Tribunale a dover provvedere,

77. Così il comma 3 dell’articolo 337 *ter*: La responsabilità genitoriale è esercitata da entrambi i genitori. Le decisioni di maggiore interesse per i figli relative all’istruzione, all’educazione, alla salute e alla scelta della residenza abituale del minore sono assunte di comune accordo tenendo conto delle capacità, dell’inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli. In caso di disaccordo la decisione è rimessa al giudice. Limitatamente alle decisioni su questioni di ordinaria amministrazione, il giudice può stabilire che i genitori esercitino la responsabilità genitoriale separatamente. Qualora il genitore non si attenga alle condizioni dettate, il giudice valuterà detto comportamento anche al fine della modifica delle modalità di affidamento.

78. Pur non essendo espressamente riconosciuto dalla Costituzione italiana, l’articolo in esame è stato ricondotto dalla dottrina al combinato disposto degli articoli 2, 3, 8, 19, 21 e 30 Cost. Si veda, per tutti, F. CUOCOLO, *Lezioni di diritto pubblico*, IV ed., Milano, Giuffrè, 2006, 190.

dichiarandosi peraltro vincolato al criterio della scelta migliore per la tutela del diritto alla salute del minore.

Sotto questo profilo veniva rilevato che, in effetti, nonostante uno stato generale di salute buono, la minore presentava un accrescimento ponderale e in altezza inferiore alla media. In assenza di particolari indicazioni mediche (quali ad esempio allergie o intolleranze) che possano indurre a preferire la dieta vegana, il Tribunale riteneva pertanto di doversi conformare a un criterio di normalità statistica, per cui la scelta operata dalla maggioranza dei genitori è quella della dieta senza restrizioni. Il Tribunale corroborava detta impostazione rilevando che la dieta “normale” è altresì quella ritenuta corretta sia dal Ministero della Salute che dal Ministero della Pubblica Istruzione, con una sorta di “presunzione di salubrità” delle scelte operate dagli enti statali, tale da scongiurare “i rischi prospettati dalla resistente che la minore possa essere pregiudicata nella corretta crescita inserendo nella dieta carne, pesce o cibi confezionati, poiché aderendo a tale prospettiva dovrebbe ritenersi che nelle mense scolastiche venga compromessa la salute di tutti i bambini che seguono un «normale» regime alimentare”.

Il Tribunale disponeva pertanto che la minore dovesse seguire una dieta priva di restrizioni alimentari.

Una decisione del Tribunale per i minorenni di Milano del 2014 è giunta, in un caso analogo, a conclusioni sostanzialmente equiparabili<sup>79</sup>.

Caso simile ma soluzione diversa invece per la vicenda giunta all'attenzione del Tribunale di Bergamo nel 2015, in cui due genitori separati sottoponevano il figlio minorenni a due distinti regimi alimentari nei periodi che egli passava con loro: dieta ma-

79. Cfr. Tribunale per i minorenni di Milano, decreto del 18 novembre 2014.

crobiotica (priva di carne) durante la settimana, con la madre, e dieta a base di carne nel fine settimana, con il padre<sup>80</sup>. Quest'ultimo si rivolgeva al Tribunale denunciando che la dieta imposta dalla madre avrebbe privato il figlio di alcuni nutrienti essenziali: il Tribunale (a quanto risulta ratificando un accordo sopravvenuto tra i coniugi), disponeva che il minore avrebbe dovuto consumare almeno un pasto a base di carne nei giorni settimanali con la madre, mentre non più di due pasti a base di carne nel fine settimana con il padre<sup>81</sup>.

Di tenore analogo il caso, ben più grave, deciso nel 2016 dal Tribunale per i minorenni di Milano<sup>82</sup>, in cui un infante veniva cresciuto, sin dalla nascita, secondo una rigida dieta vegana, che lo portava al ricovero ospedaliero d'urgenza (peraltro contro la volontà dei genitori e su iniziativa della Procura), in condizioni di forte sottopeso (il bambino di un anno pesava come uno di tre mesi) e di valori del sangue "ai limiti della sopravvivenza", oltre ad essere afflitto da "grave ipotonia, ipotrofia generalizzata e ritardo psicomotorio"<sup>83</sup>. La dieta vegana in questo caso era peraltro controindicata per via di una malformazione cardiaca del minore, e non era stata integrata dai genitori con calcio e ferro come invece prescritto dai medici. Il Tribunale, anche alla luce del rifiuto dei genitori di collaborare con la struttura ospedaliera, disponeva l'affido del minore ai servizi sociali del Comune di Milano, collocandolo presso la casa dei nonni materni.

Quest'ultimo caso è peraltro rappresentativo di numerosi episodi simili, con bambini in tenera età, sottoposti dai genitori a

80. Cfr. Tribunale di Bergamo, Sez. I, ordinanza del 16 aprile 2015.

81. Cfr. sul caso V. ATTANÀ, *Per la dieta del figlio vanno in Tribunale*, in *L'Eco di Bergamo*, 29 maggio 2015.

82. Cfr. Tribunale per i minorenni di Milano, decreto del 16 luglio 2016.

83. Cfr. sulla vicenda E. ANDREIS, *Il dilemma del bimbo sottopeso sottratto ai genitori vegani*, in *Corriere della sera*, 9 luglio 2016.



diete “vegane”, giunti in condizioni anche gravissime negli ospedali, a causa di gravi carenze di nutrienti necessari per un corretto sviluppo. E così a Genova, nel 2016, una bambina di due anni veniva ricoverata in rianimazione a causa di bassi livelli di emoglobina nel sangue, sottopeso e scarsa reattività<sup>84</sup>, a Belluno nel 2015 un bambino di due anni veniva ricoverato a causa di “gravi carenze” nutrizionali in “condizioni difficili”<sup>85</sup>, a Firenze nel 2015 un bambino di neppure un anno veniva ricoverato a causa di una “grave carenza di vitamine”, con possibili danni permanenti<sup>86</sup>. In molti di questi casi sono state effettuate dalle strutture sanitarie segnalazioni agli assistenti sociali e al Tribunale per i minorenni, e in alcuni i genitori sono stati addirittura iscritti nel registro degli indagati per la verifica della sussistenza di eventuali reati in virtù dei danni provocati ai figli con la loro condotta.

Va comunque rilevato che, in quasi tutti i casi sopraccitati, le conseguenze negative per la salute dei minori erano cagionate da un’applicazione scorretta della dieta vegana, la cui lesività in assoluto non è scientificamente dimostrata, specie laddove essa venga attuata con i debiti accorgimenti.

In questo senso, il Tribunale di Monza ha statuito, nel 2016, che laddove sia accertato con consulenza tecnica d’ufficio che la dieta vegana, pur dannosa nelle modalità attuate in concreto dai genitori, consentirebbe invece un buono stato di salute per il minore se integrata debitamente, essa non debba essere vietata<sup>87</sup>. Nel caso di specie il minore presentava un valore di prealbumina insufficiente e una

84. Cfr. sul caso M. BOMPIANI, M. PREVE, *Genova, bimba di due anni in rianimazione per la dieta vegana, è salva*, in *Repubblica*, 29 giugno 2016.

85. Cfr. sul caso A. CIPRIAN, *Dieta vegana per il bimbo di 2 anni. Ricoverato in ospedale e salvato*, in *Il Gazzettino*, 15 ottobre 2015.

86. Cfr. sul caso *Firenze, fuori pericolo il neonato figlio di vegani ricoverato per denutrizione*, in *Il Messaggero*, 3 luglio 2015.

87. Cfr. Tribunale di Monza, Sez. IV, sentenza del 5 luglio 2016.

malnutrizione proteica dovute proprio a un'applicazione scorretta della dieta vegana: il Tribunale tuttavia, evidenziando che il perito da esso nominato aveva escluso uno stato generale di malnutrizione e fornito rassicurazioni circa la positiva risoluzione delle problematiche sopraccitate previa integrazione della dieta, disponeva che il minore potesse seguire detto regime alimentare anche a scuola, attenendosi strettamente alle indicazioni del perito stesso, e sottoponendosi a regolari controlli con cadenza semestrale.

In senso analogo una recente decisione del Tribunale per i minorenni di Cagliari, che ha ritenuto che non sussista violazione dei doveri inerenti alla responsabilità genitoriale da parte dei genitori che scelgano una dieta vegana per il figlio, ove questa sia correttamente eseguita secondo le indicazioni degli specialisti, si da non creare alcun pregiudizio per la crescita del minore<sup>88</sup>.

In definitiva, l'approccio giurisprudenziale sembra essere pervenuto a un bilanciamento ragionevole tra le due diverse accezioni del diritto al cibo, individuando nella sua anima "biologica" il limite all'anima "culturale". L'imposizione di una dieta vegetariana, vegana o macrobiotica ai figli minori da parte dei genitori è pertanto sicuramente legittima, essendo riconducibile al diritto (culturale) dei genitori di educare i figli secondo le proprie convinzioni morali e filosofiche, a patto che da detta imposizione non scaturisca la lesione di un diritto fondamentale del minore stesso, e dunque che la dieta non provochi un danno per il diritto alla vita o il diritto alla salute, sulla base di specifici accertamenti medici. Il bilanciamento operato risulta del resto coerente con quello di norma adottato, più in generale, con riferimento al diritto a mantenere la propria cultura, che ha costantemente trovato il proprio limite nel rispetto del nucleo incompressibile dei diritti fondamentali dell'individuo<sup>89</sup>.

88. Cfr. Tribunale per i minorenni di Cagliari, decreto del 9 giugno 2017.

89. Sia consentito sul tema il rinvio a G. CAVAGGION, *Diritto alla liber-*

Non sembra pertanto potersi condividere la tesi per cui i genitori dovrebbero astenersi dall'imporre ai figli regimi alimentari fondati sulle proprie convinzioni culturali nel corso dei primi anni di vita<sup>90</sup>. Laddove infatti sia accertato che detti regimi alimentari non sono pregiudizievoli per il minore, e laddove essi siano adottati sotto l'osservazione di un medico esperto (quale è ad esempio il pediatra di fiducia), non si vede perché essi dovrebbero essere vietati, in assenza di una lesione o finanche di un rischio per un diritto fondamentale del bambino.

Se è certamente vero che in un ordinamento come il nostro, animato da un vero e proprio "principio puerocentrico", l'interesse superiore del minore deve sempre assumere rilievo preminente<sup>91</sup>, e che pertanto i genitori non sono pienamente liberi nella scelta del regime alimentare dei figli<sup>92</sup>, non si può giungere sino alla totale compressione dei diritti culturali dei genitori in virtù di una presunzione di lesività di tutte le pratiche divergenti da ciò che è considerato statisticamente normale. Diverso sarebbe ovviamente il discorso nel caso in cui detta presunzione fosse fondata su di un consolidato orientamento della scienza medica, caso in cui risulterebbe ragionevole il divieto di diete potenzialmente pregiudizievoli.

*tà religiosa, pubblica sicurezza e "valori occidentali". Le implicazioni della sentenza della Cassazione nel "caso kirpan" per il modello di integrazione italiano, in Federalismi.it, n. 12, 2017.*

90. Tesi sostenuta, ad esempio, da A. MUSIO, *Scelte alimentari dei genitori e interesse del minore*, cit., 12.

91. Si veda P. BILANCIA, *Società multiculturale: i diritti delle donne nella vita familiare*, in *Astrid rassegna*, n. 2, 2010, 10.

92. Come condivisibilmente osserva A. MUSIO, *Scelte alimentari dei genitori e interesse del minore*, cit., 13.

## 6. Conclusioni

La ricostruzione sinora svolta restituisce un quadro complesso, che potrebbe addirittura indurre a dubitare che il diritto al cibo, per come esso viene tradizionalmente definito, sia provvisto di una sua piena autonomia ontologica rispetto ad altri diritti già pienamente riconosciuti dalla Costituzione repubblicana. In particolare, si evidenzia come il cibo potrebbe essere ritenuto non già l'oggetto della tutela, bensì il mezzo attraverso cui detta tutela si invera in concreto. In questo senso, la posizione giuridica tutela non sarebbe il diritto al cibo ma, di volta in volta, il diritto alla vita *attraverso* un'alimentazione sufficiente, il diritto alla salute *attraverso* un'alimentazione adeguata, il diritto alla libertà di espressione *attraverso* la produzione artistica o scientifica di cibo, il diritto alla cultura *attraverso* il mantenimento di pratiche alimentari particolari.

Se inteso come strumento per la piena espansione di altri diritti costituzionalmente riconosciuti, il cibo viene del resto in gioco altresì con riferimento al godimento di alcuni diritti sociali, e si pensi ad esempio al diritto all'istruzione, e dunque ai servizi di refezione scolastica, che consentono agli studenti di fruire appieno della prestazione positiva che lo Stato eroga ai sensi dell'articolo 31 Cost. E ancora, il cibo viene in gioco con riferimento ai delicati temi del cosiddetto "fine vita", per cui il diritto alla salute nella sua componente negativa (il diritto a rifiutare le cure) e il diritto all'autodeterminazione dell'individuo non possono che evocare le altrettanto complesse questioni, per molti versi ancora aperte, circa la configurabilità di un diritto a rifiutare (o sospendere, laddove essa sia già iniziata) l'alimentazione artificiale<sup>93</sup>.

93. Si veda sul tema F. G. PIZZETTI, *Alle frontiere della vita. Il testamento biologico tra valori costituzionali e promozione della persona*, Milano, Giuffrè, 2008, 272 ss.

D'altro canto, il riconoscimento di un diritto al cibo quale diritto autonomo presenta delle indubbie potenzialità con riferimento alla giustiziabilità di situazioni giuridiche che, come si è visto, vengono troppo spesso ignorate o sottovalutate dal legislatore e dall'autorità giudiziaria. Detto riconoscimento presupporrebbe, evidentemente, la lettura del catalogo dei diritti costituzionali come catalogo aperto, poiché la Costituzione repubblicana non riconosce, almeno espressamente, un diritto siffatto<sup>94</sup>. In questo senso il diritto al cibo sarebbe un diritto fondamentale a rango costituzionale, recepito nell'ordinamento attraverso l'articolo 2 Cost. Laddove si opti per questa soluzione ermeneutica, tuttavia, appare indispensabile operare una distinzione tra le componenti "biologica" e "culturale" del diritto al cibo, attesa la profonda diversità delle posizioni giuridiche soggettive ad esse sottese, e in particolare ai fini di garantire la prevalenza della prima sulla seconda in caso di contrasto.

Una soluzione intermedia potrebbe essere il riconoscimento del diritto al cibo quale specificazione di altri diritti costituzionalmente riconosciuti, finalizzata all'innalzamento del livello minimo di tutela riservato ad alcune loro manifestazioni qualificate, in virtù della centralità dell'alimentazione con riferimento a tutte le attività umane. Se inteso in questo senso, il diritto al cibo può sicuramente integrare un diritto (anche) culturale, nell'accezione di diritto a scegliere liberamente il proprio regime alimentare. Un diritto culturale siffatto risulterebbe recessivo rispetto alla necessità di tutelare il nucleo incompressibile del diritto alla salute e degli altri diritti fondamentali dell'individuo (incontrando perciò il medesimo limite di ogni altra istanza culturale fondata sul di-

94. Si vedano, per tutti: A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, 50; F. MODOGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995.

ritto a mantenere la propria cultura)<sup>95</sup>, ma potrebbe ben prevalere, in sede di bilanciamento, su interessi come l'igiene pubblica o il benessere degli animali (e si pensi ai già menzionati casi della macellazione rituale o del consumo di animali "da compagnia").

Il riconoscimento di un diritto culturale in questi termini risulterebbe particolarmente opportuno, poi, ai fini di rinforzare la tutela del diritto alla libertà religiosa e del diritto alla cultura dei "soggetti deboli", con particolare riferimento agli individui che non possano liberamente scegliere il proprio regime alimentare in quanto sottoposti, per diversi motivi, al pubblico potere. È questo il caso delle mense nella scuola dell'obbligo, nelle carceri e negli ospedali: in questi casi appare infatti necessario e opportuno un rafforzamento del livello di tutela dei diritti culturali, nella misura in cui essi servono a proteggere individui privati (parzialmente) della libertà di autodeterminarsi e pertanto strutturalmente sottoposti a un assimilazionismo anche solo indiretto. Con riferimento a dette situazioni, appare ragionevole ritenere che sussista un obbligo "rafforzato" per lo Stato di accomodare le diverse richieste alimentari fondate sull'esercizio del diritto alla cultura, e dunque il riconoscimento di una componente positiva del diritto culturale in esame.

Detto riconoscimento non sembra tuttavia potersi spingere sino ad imporre obblighi positivi anche in capo ai datori di lavoro, diversamente da quanto accade per lo Stato. Nel nostro ordinamento, infatti, non può ritenersi sussistente un obbligo positivo per i datori di lavoro di accomodare le esigenze religiose o culturali del dipendente, in particolare laddove detto accomodamento non sia "a costo zero"<sup>96</sup>. Esiste tuttavia, anche per il da-

95. Si veda P. BILANCIA, *Società multiculturale: i diritti delle donne nella vita familiare*, cit., 1 ss.

96. Si veda sul tema R. BOTTONI, *Le discriminazioni religiose nel settore lavorativo in materia di alimentazione*, cit.

tore di lavoro, un obbligo di non discriminazione nei confronti dei dipendenti al quale potrebbe essere ricondotta, per alcuni aspetti, l'istanza culturale relativa a particolari regimi di alimentazione. Anche in questo caso tuttavia, lo scrutinio dovrà essere particolarmente rigoroso: si potrebbe infatti argomentare che, in analogia con quanto deciso dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea con riferimento ai simboli religiosi<sup>97</sup>, sarebbe legittimo, in quanto neutrale, il divieto di *ogni* regime alimentare fondato su convinzioni religiose o culturali (divieto che dovrebbe tuttavia essere altresì proporzionato rispetto alle finalità perseguite).

Altro tema aperto è se tra i possibili limiti che l'individuo incontra nella scelta della propria alimentazione, possa essere incluso il limite di una scelta responsabile, e dunque di un dovere di alimentarsi in modo sano<sup>98</sup>. La questione rientra in quella più generale della disponibilità del proprio corpo e del diritto alla salute: risolverla nel senso della sussistenza di un dovere dell'individuo a compiere scelte alimentari responsabili risulta problematico nella misura in cui tale opzione ermeneutica potrebbe giustificare una sanzione per il mancato adempimento di un dovere siffatto. Quale sanzione per chi per libera scelta danneggia sé stesso, tramite l'alimentazione, il fumo, la droga? Certamente l'intervento statale sul tema non potrà che essere limitato alla promozione di modelli di vita salutari, ma non potrà mai sconfinare, come invece ipotizzato da alcune voci nel dibattito politico e sociale, nell'imposizione o addirittura nella presa d'atto di una sorta di "abdicazione implicita" del diritto da parte di chi ne faccia un uso ritenuto "scorretto"<sup>99</sup>. Se i diritti fondamentali

97. Cfr. le sentenze nei casi C-157/15 e C-188/15.

98. Tesi sostenuta da A. MORRONE, *Ipotesi per un diritto costituzionale dell'alimentazione*, cit., 39.

99. Appaiono pienamente condivisibili, in questo senso, le osservazioni di L. CHIEFFI, *Scelte alimentari e diritti della persona: tra autodeterminazione*

sono inalienabili e irrinunciabili, non si potrà quindi disporre, ad esempio, che l'obeso o il fumatore siano penalizzati economicamente o che debbano provvedere direttamente alle proprie cure<sup>100</sup>, poiché da ciò deriverebbe una discriminazione nel livello effettivo di tutela di un diritto costituzionale fondamentale. Del resto, una piena valorizzazione del principio personalista non può che comportare la più ampia libertà del singolo di interpretare finanche la dignità della propria esistenza secondo le proprie convinzioni personali<sup>101</sup>.

In ogni caso, per quanto sinora argomentato, è evidente che il diritto al cibo, inteso come diritto culturale, non può prescindere da specifiche politiche proattive da parte del legislatore nazionale e locale. In questo senso, si rilevano alcuni interventi positivi negli ultimi anni. Sicuramente apprezzabile è, ad esempio, la stipula della Convenzione interministeriale di sostegno all'iniziativa "Halal Italia", volta a promuovere e diffondere nella società e nel mondo dell'imprenditoria il marchio "halal"<sup>102</sup>. Similmente, apprezzabili appaiono le politiche volte a sensibilizzare le scelte in materia alimentare, ai fini di consentire che esse siano prese in modo realmente informato<sup>103</sup>. Molto tuttavia resta ancora da fare, come evidenziato dal panorama normativo e giurisprudenziale, che continua a presentare numerosi vuoti di tutela con riferimen-

*del consumatore e sicurezza sulla qualità del cibo*, cit., 7.

100. Tesi che è invece sostenuta, ad esempio, da T. CERRUTI, *La tutela del diritto ad un cibo adeguato nella Costituzione italiana*, cit., 84.

101. Si veda C. TRIPODINA, *Il diritto nell'età della tecnica. Il caso dell'eutanasia*, Napoli, Jovene, 2004, 254 ss.

102. Si veda sul tema A. GIUFFRIDA, *La certificazione di conformità del c.d. "Halal Food"*, ora anche in questo volume.

103. Questione evidentemente connessa al tema più ampio del "diritto alla sicurezza alimentare". Si veda sul tema 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. Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi*, Roma, Aracne, 2014.



to a situazioni che, negli anni a venire, sono inevitabilmente destinate a divenire sempre più frequenti.

In conclusione, non si possono che condividere le osservazioni formulate dal Comitato Nazionale per la Bioetica già nel 2006, per cui “nelle istituzioni pubbliche, una persona non deve mai essere posta di fronte all’alternativa di cibarsi o di violare le proprie convinzioni religiose o filosofiche” e, tuttavia, “la garanzia di questo livello minimale costituisce soltanto il primo passo: nella prospettiva di una bioetica realmente interculturale è infatti possibile, rimanendo nell’ambito di costi sostenibili, individuare percorsi che consentano non soltanto di poter rivendicare il diritto a mantenere inalterate le proprie tradizioni alimentari, ma anche di proporle come elemento di arricchimento per l’intera comunità”<sup>104</sup>. Vi è da auspicarsi che le posizioni in esame, rimaste ad oggi in gran parte inattuato, vengano recuperate da legislatore quale fondamento di politiche alimentari culturalmente orientate che possano contribuire, garantendo un adeguato livello di tutela dei diritti fondamentali, ad assicurare la coesione sociale e la convivenza pacifica nell’ordinamento costituzionale.

104. Cfr. Comitato Nazionale per la Bioetica, parere “Alimentazione differenziata ed interculturalità” del 17 marzo 2006.



## «There is no such thing as a free lunch»

### Il pasto domestico a scuola come diritto costituzionalmente garantito<sup>1</sup>?

GIOVANNI BOGGERO

SOMMARIO: - 1. Inquadramento della questione e della vicenda giudiziaria – 2. L'accertamento del diritto al pasto domestico a scuola – 2.1. Il diritto al pasto domestico a scuola: una modalità di esercizio del diritto all'istruzione inferiore *ex art. 34, co. 2 Cost.*?; 2.2. Il riconoscimento del diritto al pasto domestico a scuola come limitazione della discrezionalità amministrativa – 3. Modalità e problemi di esercizio del diritto nella prassi amministrativa – 4. Quale adattamento per la legislazione in materia di ristorazione scolastica? Alcune proposte di legge della XVII legislatura – 5. Conclusioni: la Costituzione italiana non garantisce *pasti gratis* per tutti.

#### 1. Inquadramento della questione e della vicenda giudiziaria

La discussione circa la sussistenza di un diritto a consumare un pasto diverso da quello erogato tramite il servizio di refezione all'interno delle strutture scolastiche pubbliche ha iniziato ad animare il mondo dei giuristi almeno sin da quando la Corte

1. Il presente lavoro costituisce una versione parzialmente rivista e aggiornata di un contributo sottoposto a referaggio e poi pubblicato nel fascicolo n. 3/2017 dell'Osservatorio Costituzionale AIC. Il saggio costituisce l'esito di una ricerca svoltasi tra ottobre 2016 e marzo 2017 nell'ambito del progetto “*Alimentazione e diritti culturali*”, insediato presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Scienze Politiche, Economiche e Sociali (DiGSPES) dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”. Desidero sinceramente ringraziare la dot.ssa Laura Delbono (già Procuratore dello Stato presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Torino) per l'ampio e prezioso confronto sul tema. Secondo costume e logica, ogni errore resta responsabilità esclusiva dell'autore.

d'appello di Torino, con la “sentenza pilota” del 21 giugno 2016, n. 1049 (R.G. 391/2015, rel. Grosso), lo ha qualificato come diritto soggettivo, ricavabile «dall'ordinamento costituzionale e scolastico», segnatamente dall'art. 34, co. 2 Cost., che tutela il diritto all'istruzione primaria, nonché da alcune disposizioni della legislazione scolastica.

Le altre pronunce susseguitesesi dopo quella data<sup>2</sup> e il dibattito perlopiù giornalistico hanno mantenuto vivo l'interesse per la vicenda, tanto da rendere ora possibile uno scritto che indaghi origine, natura e prassi di esercizio di tale diritto, avuto particolare riguardo ai diversi aspetti di interesse giuspubblicistico della questione, dall'applicazione diretta delle norme costituzionali da parte del giudice comune, alla corretta interpretazione dei parametri costituzionali evocati fino a toccare, ancora, i limiti posti alla discrezionalità dell'azione amministrativa dalla cd. democrazia partecipativa e soprattutto dalla garanzia dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali.

A partire dalla asserita natura socio-educativa del cd. tempo-mensa, lo scritto esaminerà l'argomentazione attraverso la quale i giudici della Corte d'appello, in riforma dell'ordinanza di primo grado, hanno ricavato un diritto “al panino” o, meglio, al consumo del pasto domestico nelle strutture scolastiche, pur in assenza di un chiaro presidio normativo che disponesse in tal senso (§ 2). L'accertamento di tale diritto soggettivo ha determinato, sul piano amministrativo, una serie di problemi inerenti

2. Ci si riferisce alle ordinanze cautelari emesse dal Tribunale di Torino in data 13 agosto 2016 (R.G. 20988/2016, dott. Ciccarelli) e in data 9 settembre 2016 (R.G. 21250/2016, dott. Astuni), nonché all'ordinanza cautelare del 20 dicembre 2016 del Tribunale di Genova (R.G. 14227/16, dott.ssa Cresta), all'ordinanza cautelare del 25 maggio 2017 del Tribunale di Napoli (R.G. 7159/17, dott.ssa Gargia), nonché a quella del 27 ottobre 2017 del Tribunale di Potenza (R.G. 3119/17, dott.ssa Gesummaria).

il suo esercizio, riferibili tanto a ragioni organizzative e igienico-sanitarie, quanto a profili di responsabilità scolastica, che rischiano di produrre nuovo contenzioso sia in sede di giurisdizione amministrativa, sia in sede ordinaria (§ 3).

A questo punto, in pendenza del giudizio avanti alla Suprema Corte di Cassazione, taluni hanno invocato un intervento del legislatore statale, il quale sarebbe chiamato o a positivizzare il diritto accertato dai giudici comuni oppure a modificare le modalità di affidamento del servizio pubblico di refezione, rendendolo un servizio a rilevanza sociale da gestire in proprio e finanziare integralmente con la fiscalità generale da parte dei Comuni (§ 4).

Si concluderà osservando che l'aspirazione di alcuni genitori parrebbe riconducibile alla teoria in base alla quale il "diritto al panino" si impone quale spontaneo e inevitabile rimedio alla qualificazione normativa della refezione come servizio pubblico economico a domanda individuale e non come livello essenziale delle prestazioni concernenti l'esercizio dei diritti sociali. A tale approccio, si contrappone quello di chi scrive che contesta *ex se* il diritto al consumo del pasto domestico, da un lato affermando il principio della discrezionalità dell'azione amministrativa nell'organizzazione del servizio scolastico e dall'altro evidenziando come la rivendicazione di un tale diritto sia, in realtà, il sintomo latente di una scarsa, o comunque insufficiente, concorrenza tra operatori del settore in talune aree del Paese (§ 5).

## **2. L'accertamento del diritto al pasto domestico a scuola**

La vicenda giudiziaria da cui è scaturito il riconoscimento del cd. diritto al panino prende le mosse dall'atto attraverso il quale, il 30 settembre 2013, su proposta dell'Assessore alle Politiche Educative, il Consiglio comunale della Città di Torino deliberava

la rimodulazione delle tariffe del servizio di refezione scolastica al fine di contribuire ad una maggiore copertura dei costi dell'amministrazione locale per le scuole materne, elementari e medie da parte degli utenti, a fronte del drastico taglio dei trasferimenti statali e regionali destinati al finanziamento di tale servizio.

Il ricorso al T.A.R. Piemonte, sollevato da alcuni genitori quale risposta alla straordinaria onerosità delle tariffe ed evidentemente volto a trasformare la refezione scolastica in un servizio pubblico senza contribuzione da parte dell'utenza, ha finito per dare più che altro visibilità all'azione di accertamento circa la sussistenza del cd. diritto al panino, questione sollevata in via residuale come quinto e ultimo motivo di ricorso, con la quale si chiedeva di accertare il diritto di scelta dei discenti a consumare un pasto domestico a scuola, anziché usufruire del servizio di ristorazione.

Con riferimento a tale aspetto, nella sentenza 31 luglio 2014, n. 1365<sup>3</sup>, il T.A.R. Piemonte, pur esprimendo in un *obiter* numerose perplessità circa la fondatezza della pretesa (§ 3.2 del *Considerato in Diritto*), dichiarava la propria carenza di giurisdizione, atteso che il preteso diritto soggettivo «esula, in mancanza di presidio normativo, dall'ambito del rapporto di pubblico servizio intercorrente tra l'Amministrazione e gli utenti del servizio». In altre parole, la cognizione in ordine a siffatta pretesa sarebbe sfuggita alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo *ex art.* 133, co. 1 lett. c) c.p.a., dal momento che sarebbero mancati provvedimenti dell'autorità scolastica che dessero attuazione a disposizioni di carattere generale riconducibili all'esercizio di un potere amministrativo. Infatti, i ricorrenti «non impugnano provvedimenti

3. Sulla sentenza pronunciata dal T.A.R. Piemonte si veda il commento a prima lettura di: M. BOTTIGLIERI, *Il Comune può escludere un diritto alla scelta tra mensa e panino. Nota alla sentenza del TAR Piemonte del 31.07.2014, n. 1365*, in: Polis Working Papers - Osservatorio OPAL n. 6/2015.

con cui l'amministrazione comunale abbia negato il preteso diritto», sicché, in assenza di essi, alla luce di quanto previsto dall'art. 34, co. 2 c.p.a., «il giudice non può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati». A tal proposito, i ricorrenti avrebbero forse potuto impugnare il divieto all'introduzione di cibi dall'esterno se e in quanto conseguente a clausole contrattuali di appalto o se contenuto nel regolamento di qualche istituto scolastico torinese o in una deliberazione di un consiglio d'istituto. Solo in tal caso, si sarebbe posta per il giudice amministrativo la questione se la situazione soggettiva rivendicata potesse qualificarsi come diritto soggettivo o, quantomeno, come interesse legittimo (§§ 9.1 e 9.2 del *Considerato in Diritto*).

Al riguardo, giova rilevare che, pur in assenza di una espressa previsione legislativa impositiva di un obbligo, ad eccezione del r.d. 30 aprile 1924, n. 965, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, nell'ordinanza 10 luglio 2006, n. 15614, avevano ritenuto che sussistesse la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in un caso riguardante il rifiuto dell'autorità scolastica di rimuovere un crocifisso da un'aula scolastica, dal momento che la contestazione inerente l'arredo scolastico da parte dei genitori era avvenuta sulla base di provvedimenti adottati dall'autorità amministrativa attinenti le modalità di esecuzione del servizio scolastico. Del pari, in passato, si era attribuita alla giurisdizione del giudice amministrativo una controversia che coinvolgeva il potere amministrativo in ordine all'organizzazione e alle modalità di prestazione del servizio scolastico e in particolare il potere dell'Amministrazione di impartire lezioni di educazione sessuale (Cass. Civ., S.U. sent. 5 febbraio 2008, n. 2656). Nel caso in esame, si sarebbe pertanto potuto sostenere che la questione inerente la legittimità della scelta operata dall'autorità scolastica di erogare soltanto un servizio di refezione per i discenti del "tempo pieno", senza autorizzare esplicitamente il consumo di altri cibi nelle strutture scolastiche

durante il “tempo-mensa” investisse in via diretta ed immediata l’esercizio del potere amministrativo in ordine all’organizzazione e alle modalità di prestazione del servizio scolastico e rientrasse quindi nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo<sup>4</sup>. Tuttavia, nel caso in esame non veniva in realtà dedotta da parte dei ricorrenti alcuna lesione di diritti fondamentali come effetto di comportamenti espressione di un potere autoritativo della p.a., bensì si agiva in giudizio, *inter alia*, per il mero accertamento di un diritto soggettivo, azione ad oggi non contemplata dal Codice del processo amministrativo<sup>5</sup>. Di tenore del tutto diverso è, invece, la recente vicenda di Benevento, dove il Comune aveva adottato un regolamento sul servizio di ristorazione scolastica che rendeva tale servizio obbligatorio per tutti gli iscritti alle scuole materne ed elementari, impedendo esplicitamente la consumazione di pasti introdotti dall’esterno. In tal caso, sussisteva chiaramente la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, oltretutto quella di legittimità, dal momento che era coinvolto l’esercizio di poteri autoritativi da parte dell’Amministrazione con riferimento all’organizzazione di un servizio pubblico<sup>6</sup>.

Tanto premesso, la difesa dei ricorrenti torinesi ha così preferito incardinare innanzi alla giurisdizione ordinaria un nuovo

4. Di questo avviso è, d’altra parte, anche l’ordinanza n. 17037/2017 del Tribunale di Napoli, Sez. X, che ha accolto il reclamo contro la già menzionata ordinanza emessa dal Tribunale in composizione monocratica sulla base della questione di giurisdizione sollevata d’ufficio all’udienza del 20 luglio 2017.

5. Circa il dibattito dottrinale e giurisprudenziale sull’ammissibilità di un’azione di accertamento autonomo si veda *inter alia*: M. MIGNONE – P. VIPIANA (A CURA DI), *Manuale di giustizia amministrativa*, Padova, 2012, 126 ss. In proposito si veda anche più di recente: R. CHIEPPA – R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2017, 1167 ss.

6. Al riguardo si veda T.A.R. Campania, Sez. VI, sent. 7 marzo 2018, n. 1566 (R.G. 3651/17), con la quale il regolamento del Comune di Benevento è stato dichiarato illegittimo e perciò annullato. Il Consiglio di Stato ha respinto l’appello del Comune di Benevento con sent. 3 settembre 2018, n. 5156.



procedimento, forse anche nella convinzione che il giudice civile fosse più sensibile alle esigenze di tutela dei diritti fondamentali rispetto a quello amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva. Di seguito, oltre ad esaminare l'iter logico-argomentativo delle sentenze dei giudici torinesi (§ 2.1), se ne verificherà l'impatto con riguardo alla configurazione del diritto all'istruzione inferiore e, in particolar modo, ai rapporti intercorrenti tra genitori e Amministrazione (§ 2.2).

### 2.1. *Il diritto al pasto domestico a scuola: una modalità di esercizio del diritto all'istruzione inferiore ex art. 34, co. 2 Cost.?*

La questione ha trovato soluzione positiva, anche se per ora soltanto temporanea, presso la Corte d'appello di Torino, la quale, in riforma dell'ordinanza di primo grado, ha accertato il diritto soggettivo di alcuni genitori di alunni di scuole materne, elementari e medie torinesi a scegliere tra il servizio di refezione scolastica e il pasto preparato in famiglia<sup>7</sup>.

Il Collegio ha desunto il diritto *de quo* dal più ampio diritto soggettivo al "tempo-mensa", a sua volta ritenuto corollario del diritto costituzionale alla gratuità dell'istruzione inferiore<sup>8</sup>. Il concet-

7. All'esito del giudizio di merito, l'Ufficio scolastico regionale e gli Assessorati regionale e comunale all'Istruzione, con una comunicazione inviata agli istituti scolastici piemontesi, precisavano che solo per i 58 alunni ricorrenti le scuole erano tenute a predisporre la fruizione del pasto domestico, atteso che l'accertamento del diritto contenuto nella sentenza non poteva certo automaticamente estendersi a terzi. Tale comunicazione provocava l'immediata proposizione di alcuni ricorsi d'urgenza *ex art. 700 c.p.c.* al Tribunale ordinario di Torino, cui facevano seguito analoghi ricorsi in altre Regioni italiane, tra cui la Liguria e la Lombardia, ma anche la Basilicata, da parte di altri genitori di alunni di scuole primarie diverse per ottenere, a loro volta, l'accertamento e l'anticipazione degli effetti del loro diritto di scelta, atteso che l'amministrazione ne aveva negato la sussistenza per coloro che non avevano preso parte al giudizio.

8. Il Collegio non distingue tra "diritto allo studio" e "diritto all'istruzione"

to di “istruzione”, di cui all’art. 34, co. 2 Cost., non sarebbe, infatti, ridicibile ad «attività del docente diretta ad impartire nozioni», ossia ad attività a carattere strettamente didattico, ma andrebbe qualificato come un più ampio processo che coinvolge una serie di attività anche socio-educative, nelle quali è possibile ricomprendere persino quelle relative al “tempo-mensa”, atteso che, durante la pausa-pranzo, il personale docente svolge non mera sorveglianza, bensì attività di educazione alimentare. Il “tempo-mensa” rappresenterebbe, peraltro, un momento significativo di condivisione e socializzazione, oltreché di confronto tra i discenti con i limiti imposti dal rispetto delle regole della civile convivenza.

L’inclusione del “tempo-mensa” nel Piano di offerta formativa (P.o.f.) per coloro i quali scelgono il “tempo pieno” è operata dai giudici torinesi non soltanto a partire dalle norme costituzionali, bensì anche interpretando le disposizioni vigenti della legislazione scolastica alla luce di un atto amministrativo interno, la circolare M.I.U.R. n. 29 del 5 marzo 2004, emanata a seguito dell’entrata in vigore del d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59 (*Definizione delle norme generali relative alla scuola dell’infanzia e al primo ciclo dell’istruzione*). Tale circolare definisce il “tempo-mensa”, così come peraltro pure il “dopo-mensa”, quale segmento orario rientrante nel monte ore complessivo di erogazione del servizio scolastico. Così, del resto, parrebbe doversi opinare anche con riferimento all’art. 130, co. 2 del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (*Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative*

ne”, questione dibattuta invece nella dottrina e risolta dalla giurisprudenza costituzionale nel senso di ricondurre il primo al comma 3 dell’art. 34, definibile come diritto volto a garantire l’assistenza scolastica ai discenti meritevoli privi di mezzi. Cfr. V. ATRIPALDI, *Il diritto allo studio*, Napoli, 1974, 13 ss.; F. BRUNO, *Prime considerazioni sui soggetti attivi del diritto allo studio*, in: AA.VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, 1977, 172 ss.

*alle scuole di ogni ordine e grado*), non menzionato nelle pronunce in esame, il quale stabilisce che l'orario settimanale complessivo, ivi compreso il tempo-mensa, non superi le quaranta ore. Per i giudici torinesi ne discenderebbe, allora, che «il permanere presso la scuola nell'orario della mensa costituisce un diritto soggettivo perfetto proprio perché costituisce esercizio del diritto all'istruzione nel significato appena delineato».

Allo stesso tempo, però, il riconoscimento del diritto al “tempo-mensa” non implicherebbe che il servizio di refezione scolastica diventi obbligatorio per ogni famiglia, ma anzi «la facoltatività rappresenta una caratteristica intrinseca di tale servizio che non può mutare a seconda delle circostanze». Ciò che costituisce un diritto soggettivo dei genitori sarebbe, invece, la permanenza a scuola degli alunni durante il tempo-mensa, in quanto momento rientrante nel progetto complessivo di istruzione ed educazione dei minori<sup>9</sup>. Se ciascun genitore fosse obbligato a prelevare il figlio e riaccomparlo a scuola dopo il pranzo, come asserito dalla difesa erariale, o se fruisse della refezione scolastica per necessità e in assenza di alternativa, tale diritto al “tempo-mensa”, che allora sarebbe stato forse più appropriato qualificare come “tempo-pranzo”, verrebbe non soltanto limitato, ma anche leso, considerato che il diritto all'istruzione inferiore, la cui gratuità è sancita dall'art. 34, co. 2 Cost., risulterebbe condizionato all'adesione di un servizio a pagamento. Ne discenderebbe che il diritto al “tempo-mensa”, inteso come corollario del diritto costituzionale all'istruzione inferiore, può essere garantito non solo

9. Al contrario, la Corte dei Conti, Sez. Regionale di controllo per la Sardegna, nel suo parere 20 dicembre 2010, n. 112 aveva invece affermato che non fosse di per sé il tempo-mensa, bensì il servizio di mensa «a favorire la frequenza degli alunni della scuola dell'infanzia e a garantire il diritto allo studio degli studenti della scuola del Primo Ciclo o scuola dell'obbligo, anche attraverso momenti di aggregazione costituiti per l'appunto dalla riunione nei refettori».

attraverso l'erogazione del servizio di refezione, ma anche attraverso il consumo di un pasto preparato a casa, dal momento che l'interesse giuridico tutelato è, in via generale, la predisposizione di tempi e luoghi idonei per rifocillarsi al fine di garantire ai discenti la "riproduzione" della forza di studio.

Tale diritto non esprimerebbe, infine, soltanto una «modalità di esercizio del diritto allo studio», ma troverebbe il proprio fondamento anche nel principio costituzionale di uguaglianza e pari dignità dei cittadini (art. 3, co. 1 Cost.). Infatti, non sarebbe ragionevole subordinare il diritto all'istruzione inferiore al pagamento del servizio di refezione da parte di alcuni genitori soltanto e costringerne un'altra parte a rinunziarvi, al fine di evitare il pagamento di una retta. Dalla desunta irragionevolezza del trattamento differenziato deriverebbe quindi anche un *vulnus* all'uguaglianza sostanziale, così come tutelata dall'art. 3, co. 2 Cost. In tal modo, la Corte d'appello di Torino ha fatto prevalere il diritto soggettivo dei discenti alla gratuità dell'istruzione in una situazione slegata dall'obbligo di frequenza scolastica, ritenendo che il pieno sviluppo della persona umana cui il diritto all'istruzione è preordinato non potesse essere ostacolato da sperequazioni di ordine economico-sociale ancorché attinenti a un servizio, quale quello di refezione, che coopera soltanto *indirettamente* al raggiungimento dello scopo dell'attività di insegnamento e che, come tale, non sarebbe coperto dalla garanzia del diritto all'istruzione, almeno stando all'interpretazione più restrittiva dell'art. 34, co. 2 Cost. Sposata sino ad oggi dalla Corte costituzionale (sent. n. 7/1967, § 3 del *Considerato in Diritto*)<sup>10</sup>.

In particolar modo in sede cautelare, i giudici torinesi hanno infine verificato se esistessero altri diritti o interessi costituzio-

10. Così anche: V. ONIDA e M. PEDRAZZA GORLERO, *Compendio di diritto costituzionale*, II ed., 2009, 132.

nalmente protetti che giustificassero una compressione del diritto all'istruzione così come fino allora interpretato. A tal proposito, le eccezioni addotte dalla difesa erariale e da quella comunale in ordine alle ragioni organizzative e igienico-sanitarie che ne avrebbero impedito l'esercizio, sono state dichiarate infondate, atteso che, mentre le prime non sarebbero state comunque d'ostacolo al riconoscimento di tale diritto, le seconde avrebbero avuto natura del tutto generica, non essendo stata indicata la fonte normativa che vieta l'introduzione a scuola di cibi dall'esterno. Né il diritto soggettivo riconosciuto dalla Corte d'appello avrebbe potuto risultare inficiato dal Regolamento europeo in materia di "igiene dei prodotti alimentari" (CEE Reg. 29 aprile 2004, n. 852), stante la sua applicabilità alle sole imprese e non ai privati e considerata, comunque, la sua non applicabilità con riferimento «alla preparazione, alla manipolazione e alla conservazione domestica di alimenti destinati al consumo domestico privato» (art. 1.2).

A questo proposito, risulta a dir poco singolare che il Tribunale di Torino in sede cautelare abbia ricavato dall'assenza di un presidio normativo l'insussistenza di un rischio per la salute degli alunni, quando proprio dall'assenza di un esplicito riferimento normativo esso ha, invece, desunto un diritto soggettivo all'introduzione del pasto domestico a scuola. A maggior ragione in sede cautelare, le eventuali contaminazioni tra cibi o il loro deterioramento andrebbero valutate non tanto sulla base dell'esistenza di una norma che autorizzi o vieti l'introduzione di cibi nelle strutture scolastiche, quanto piuttosto sulla base dei rischi per la salute che dal riconoscimento di un tale diritto si possono produrre. Di questi rischi ha tenuto conto finora soltanto il Tribunale di Napoli nella sua ordinanza cautelare del 25 maggio 2017, con la quale, sulla scorta di un parere dell'ASL 1 Napoli Centro, ha sottolineato la «mancanza di strutture adeguate per la corretta conservazione dei cibi, rischi alla sicurezza dei minori

per l'assenza di personale ad hoc, assicurato e adeguatamente formato, per la vigilanza degli alunni e l'assistenza al pasto e soprattutto rischi per la salute degli altri minori, fruitori del servizio di refezione scolastica, connessi al non improbabile scambio di alimenti e contaminazione alimentare», operando così un diverso bilanciamento tra il diritto dei discenti alla fruizione del pasto domestico a scuola e il diritto alla salute degli altri alunni.

Di diverso avviso, invece, il T.A.R. Campania, chiamato a pronunciarsi in sede di giurisdizione esclusiva e di legittimità su un regolamento del Comune di Benevento, che aveva vietato l'introduzione e il consumo di pasti che non fossero quelli preparati dal gestore appaltatore. Stando al giudice amministrativo partenopeo, il Comune non avrebbe potuto escludere a priori la sicurezza igienica degli alimenti esterni attraverso un regolamento comunale, questione che sarebbe rimessa, invece, a prudenti apprezzamenti dei singoli direttori didattici, i quali saranno chiamati a valutare

la idoneità dei locali e la disponibilità di personale addetto alla vigilanza (con particolare riguardo ai bambini affetti da allergie e intolleranze alimentari), senza escludere eventuali misure ad hoc mirate a garantire la provenienza sicura dell'alimento (es. scontrini di acquisto, come di consueto avviene nelle ipotesi di eventi festosi).<sup>11</sup>

## *2.2. Il riconoscimento del diritto al pasto domestico a scuola come limitazione della discrezionalità amministrativa*

In via generale, è ben possibile sostenere che il “tempo-mensa” e persino il “dopo-mensa” siano momenti funzionali al concreto esercizio del diritto all'istruzione inferiore, ai sensi dell'art. 34,

11. Si veda: T.A.R. Campania. Sez. VI, sent. 7 marzo 2018, n. 1566 (R.G. 3651/17).

co. 2 Cost., atteso che il concetto di istruzione può includere anche uno specifico momento di educazione alimentare, oltreché di socializzazione finalizzata all'apprendimento e al rispetto delle regole della civile convivenza. Esso non contribuisce, tuttavia, a identificare il cd. nucleo indefettibile del diritto fondamentale in parola, di fronte al quale il potere discrezionale dell'Amministrazione si deve arrestare (cfr. *inter alia*: Corte costituzionale, sentt. nn. 8/2011, 80/2010, 251/2008), ma, per espressa ammissione dei ricorrenti, rappresenta piuttosto l'espressione di un momento educativo ulteriore, atteso che "tempo-mensa" e "dopo-mensa" sono sottratti *de lege lata* all'obbligo di frequenza scolastica e la scelta di usufruirne o meno costituisce una mera facoltà del genitore o dell'esercente la responsabilità genitoriale.

A fronte dell'esercizio di tale facoltà, l'ordinamento italiano ha apprestato l'erogazione di un servizio di refezione scolastica a livello comunale, in ordine al quale il genitore avrà, tutt'al più, un diritto di eguale e libero accesso. Il fatto che la normativa non preveda che tale facoltà possa essere esercitata secondo modalità diverse e altre rispetto al menzionato servizio di refezione o ristorazione - ad es. attraverso il pasto domestico - rientra nell'ampio margine di discrezionalità riservato alla p.a. per organizzare le modalità di fruizione del "tempo-mensa". Così, del resto, ha osservato anche il Tribunale di Torino, Sez. I, nell'ordinanza di primo grado (R.G. 31531/14, dott. ssa Orlando), poi riformata in appello: «La sfera di discrezionalità che disciplina l'istituzione e l'organizzazione del servizio non consente di ravvisare un diritto soggettivo, sia questa diretta ad esigere il servizio mensa o la prestazione alternativa oggetto di causa». Può rientrare, al massimo, nell'esercizio dell'autonomia organizzativa di ciascun istituto scolastico, secondo criteri di comune buon senso, prevedere l'esercizio di questa facoltà.

A voler essere più precisi, ad oggi, il "tempo-mensa" coincide in realtà con la fruizione del servizio di refezione, nel senso che

il primo è stato istituito in funzione dell'erogazione del secondo. Di talché, la pretesa dei genitori di far consumare ai figli un pasto confezionato a casa determinerebbe un mutamento della natura del "tempo-mensa", visto che, da specifico momento di educazione inquadrato nel piano di offerta formativa e uguale per tutti, diventerebbe, a seconda dei casi, o un semplice momento di soddisfacimento dei bisogni nutrizionali inerente la tutela della salute di cui all'art. 32, co. 1 Cost. oppure un momento nel quale è più che altro la famiglia e non l'istituzione scolastica a impartire la propria educazione alimentare<sup>12</sup>. Con ciò è possibile dunque affermare che il cd. diritto al panino trovi fondamento più nell'art. 30, co. 1 Cost., che protegge il diritto dei genitori ad educare i propri figli che nell'art. 34, co. 2 Cost., il quale garantisce, invece, il diritto dei discenti "a ricevere un insegnamento"<sup>13</sup>.

Non potrebbe, quindi, evocarsi alcuna violazione degli artt. 3 e 34 Cost. Infatti, atteso che non vige alcun obbligo per i genitori di avvalersi del "tempo-mensa", allo stesso modo non esiste nemmeno il corrispondente obbligo di fruire del servizio di ristorazione scolastica.<sup>14</sup> A siffatta situazione giuridica soggettiva,

12. Altrettanto problematico sarebbe inquadrare il diritto soggettivo *de quo* tra i corollari del diritto costituzionale al cibo adeguato, dal momento che consumare il pasto confezionato a casa non equivale di per sé alla garanzia di accesso a un cibo qualitativamente adeguato ad assicurare una vita soddisfacente e degna. Per una prima sistemática inerente tale diritto in lingua italiana si veda: M. BOTTIGLIERI, *La protezione del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana*, in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2 marzo 2016.

13. Secondo la categorizzazione proposta da U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, in: Enc. Dir., Vol. XXIII, Milano, 1973, 98 ss.

14. Il Giudice di prime cure aveva ripetuto che la normativa in vigore consente, infatti, ai genitori di evitare i costi della refezione scolastica prelevando i figli a scuola durante la pausa pranzo, in tal modo non potendosi ravvisare una violazione dell'art. 34, co. 2 Cost., quale garanzia posta a presidio della gratuità dell'istruzione scolastica. Parimenti, la tutela del lavoro ex art. 35 Cost. non implica il riconoscimento al lavoratore del diritto a un "tempo-scuola" per i figli di durata corrispondente all'orario lavorativo. Né, infine, potrebbe dirsi violato



ascrivibile al novero delle “facoltà”, non può allora far riscontro, in assenza di una norma positiva che stabilisca altrimenti, alcun “obbligo” giustiziabile nei confronti della pubblica amministrazione, volto a garantire ai discenti modalità alternative di soddisfazione dell’interesse, o meglio dell’aspirazione, in esame. Diversamente, ad ogni facoltà dei privati di avvalersi di una certa prestazione inerente l’esercizio di un diritto fondamentale, sebbene non il suo nucleo essenziale e intangibile, conseguirebbe automaticamente anche il corrispondente diritto soggettivo a conformare l’azione amministrativa alla scelta delle modalità con le quali tale facoltà si vuole che sia esercitata.

Prima di oggi non risultano in Italia analoghe iniziative giudiziarie per mezzo delle quali sia stato riconosciuto in sede giurisdizionale il diritto dei genitori di pretendere dall’Amministrazione una determinata organizzazione del servizio scolastico. A questo proposito, la sussistenza di un tale diritto in altri ordinamenti è stata oggetto di alcuni giudizi anche dinanzi alla Corte europea dei diritti dell’uomo (Corte EDU), sulla base della cui consolidata giurisprudenza l’art. 2 del Protocollo I CEDU, che sancisce la libertà dei genitori di educare i propri figli, non può essere interpretato nel senso di permettere loro di esigere dallo Stato che esso organizzi, ad esempio, un dato insegnamento, dal momento che la sistemazione dell’ambiente scolastico e così anche la definizione e la pianificazione dei programmi di studio rientrano nel “margine di apprezzamento” di cui gode ciascuno Stato membro del Consiglio d’Europa<sup>15</sup>. Ciò non significa che uno Stato parte

il principio di cui all’art. 3, co. 1 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, dal momento che il trattamento differenziato tra alunni è basato su libere scelte dei rispettivi genitori e non è imposto dalla legge.

15. Corte EDU, *Caso linguistico belga* (No. 2), 23 luglio 1968, App. No. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64; *Bulski c. Polonia*, App. No. 46254/99 e 31888/02. E in precedenza, in punto di ammissibilità del

della Convenzione non possa liberamente decidere di strutturare il diritto dei genitori così da pretendere una particolare sistemazione dell'ambiente scolastico o una determinata offerta formativa, ma soltanto che, allo stato attuale, non esiste un "consenso europeo" che permetta un'interpretazione di questo tipo dell'art. 2 del Protocollo I CEDU. Né, d'altra parte, è possibile giungere a una simile conclusione a partire dall'interpretazione dell'art. 34, co. 1 e co. 2 Cost.<sup>16</sup>.

Siffatto riconoscimento avrebbe, d'altronde, conseguenze significative in ordine alla definizione dell'anzidetto piano d'offerta formativa, che finirebbe per essere oggetto in ogni suo aspetto di molteplici pretese dei genitori, si pensi alla scelta dei libri di testo o alle modalità di svolgimento della ricreazione. Tale attitudine, volta a intaccare la sfera di discrezionalità della pubblica amministrazione in senso, per così dire, partecipativo, emerge in maniera eclatante in questa vicenda. Il caso in esame mette in evidenza quelli che il Presidente onorario aggiunto del Consiglio di Stato, Salvatore Giacchetti, in passato definì gli "interessi legittimi del futuro"<sup>17</sup>, ossia quegli interessi partecipativi per i quali i cittadini non si limitano più, passivamente, a fruire dei servizi pubblici come erogati dalla pubblica amministrazione, ma contribuiscono anzi a influenzare le modalità di esecuzione della legge attraverso un loro inserimento, anche proattivo, in questo caso filtrato persino dall'autorità giudiziaria, nei circuiti decisionali della p.a. Anche in tal modo i connotati dell'amministrazione mutano: da attività volta alla mera e formale esecuzione della

ricorso, si veda anche l'ordinanza della Commissione europea dei diritti umani: *Family H c. Regno Unito*, App. No. 10233/83.

16. A. ROCCELLA, *Il diritto all'istruzione nell'ordinamento italiano*, in: Pace, *diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, Anno IV, N. 1, 1990, 20.

17. S. GIACCHETTI, *La giurisdizione esclusiva tra l'essere ed il divenire*, in: *Studi per il centenario della IV Sezione*, Vol. II, Roma, 1989, 658.

legge essa diventa un'attività volta a garantire innanzitutto l'effettività dei diritti fondamentali<sup>18</sup>.

In tal caso, tuttavia, l'inserimento degli utenti nei circuiti decisionali avviene non nell'ambito del procedimento amministrativo, secondo i canoni tradizionali della partecipazione consacrati dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, bensì attraverso la limitazione della discrezionalità della pubblica amministrazione da parte di pretese individuali o meglio di "interessi pretensivi", riconosciuti in tale vicenda come diritti soggettivi dall'autorità giudiziaria ordinaria. Si tratta, cioè, di una peculiare forma di quell'ampio fenomeno di "democratizzazione" dell'azione amministrativa di cui si parla da tempo, che assume qui tratti di novità, in quanto mediata dal potere giurisdizionale. D'altra parte, non deve sorprendere più di tanto che tale istanza di democrazia amministrativa trovi compimento nel settore dei servizi pubblici, ambito nel quale l'amministrazione pubblica contemporanea è chiamata a operare un delicato bilanciamento tra interessi rilevanti tra loro contrapposti. È in particolar modo in questo ambito, infatti, che la democrazia deliberativa e partecipativa possono offrire una garanzia di legittimazione aggiuntiva all'azione della p.a.<sup>19</sup>.

Tuttavia, nel caso di specie sembra arduo poter qualificare il riconoscimento del diritto in esame come l'esito di una partecipazione procedimentale all'organizzazione del servizio scolastico, trattandosi piuttosto dell'accertamento di una posizione

18. Sul paradigma sostanzialista della cd. "amministrazione dei risultati" si vedano: A. POLICE e M. IMMORDINO (A CURA DI), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, in: Atti del Convegno – Palermo 27-28 febbraio 2003, Torino, 2004; L. IANNOTTA, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in: Dir. Proc. Amm., 1998, 299; A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula "amministrazione di risultati"*, in: Scritti in onore di Elio Casetta, Napoli, 2001, 813 ss.

19. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa (voce)*, in: Enciclopedia del Diritto, Annali, Vol. IV, Milano, 2011, 289.

giuridica soggettiva che surroga la partecipazione, ma non serve a incanalarla o formalizzarla. Tale “surroga giudiziaria”, giustificata dalla garanzia sostanziale dei diritti fondamentali e quindi dalla tutela dello Stato di diritto, è la cartina di tornasole di una carenza di coinvolgimento procedimentale “a monte”, tale per cui se i genitori fossero adeguatamente coinvolti – ad es. attraverso le Commissioni Mensa – nel procedimento amministrativo attinente la stesura dei capitolati d’appalto o, ancora, nella programmazione delle modalità di fruizione del cd. “tempo-mensa” ed, eventualmente, anche nel procedimento legislativo inerente la disciplina del sistema di istruzione<sup>20</sup>, la giurisdizionalizzazione del fenomeno non necessariamente arretrerebbe, ma avrebbe quantomeno ad oggetto il rispetto formale dei canoni procedurali di partecipazione, anziché la sussistenza di pretese prive di alcun presidio normativo<sup>21</sup>.

### **3. Modalità e problemi di esercizio del diritto nella prassi amministrativa**

Che gli interessi partecipativi filtrati dalla mano della giurisdizione ordinaria abbiano effettivamente conformato l’azione ammi-

20. Che il diritto all’istruzione inferiore *ex art. 34 Cost.* non consista soltanto nel godimento di una prestazione amministrativa, ma anche nella partecipazione alla programmazione e alla gestione del servizio è affermato già nella dottrina costituzionalistica più risalente: A. MURA, *Artt. 33-34*, in: A. BRANCA, *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1976, 257.

21. Sulle potenzialità dei processi partecipativi inerenti il servizio di refezione scolastica in Italia si veda ad esempio lo studio di: E. SANTANERA - E. PAGLIARINO, *Exploring the Role of Parents in Sustainable School Food Procurement*, IFSA-Conference, Harper Adams University, 2016, reperibile al seguente indirizzo web: <http://archive.harper-adams.ac.uk/events/ifsa-conference/papers/5/5.9%20Santanera.pdf> (ultimo accesso 31 agosto 2017).

nistrativa diventa ancora più perspicuo, osservando i vincoli che i giudici torinesi hanno finito per porre all'organizzazione del servizio scolastico in funzione del concreto esercizio del diritto soggettivo accertato.

Per quanto l'autorità giudiziaria ordinaria non possa imporre alle amministrazioni statale e locale un *facere* specifico in ordine alla concreta attuazione del diritto accertato e quindi non si sia espressa con riguardo alla richiesta di parte ricorrente che il diritto di consumare il pasto domestico fosse esercitato nei locali adibiti al servizio di refezione, è di tutta evidenza che il diritto a consumare un pasto diverso da quello preparato dal servizio di refezione implichi una diversa organizzazione di quest'ultimo e, in ogni caso, del "tempo-mensa" da parte dell'Amministrazione.

Dopo aver inizialmente negato che con l'azione di accertamento dinanzi al giudice ordinario i ricorrenti avessero formalmente chiesto di organizzare un nuovo e diverso servizio di refezione scolastica, è stata la stessa Corte d'appello di Torino ad ammettere che, in realtà, l'accertamento di tale diritto «potrebbe comportare l'adozione di un sistema di refezione almeno in parte diverso».

A questo proposito, la Corte si premura, allora, di precisare che l'esercizio del diritto da parte degli appellanti «non può risolversi nel consentire indiscriminatamente agli alunni di consumare il pasto domestico presso la mensa scolastica», ma richiede che il Ministero dell'Istruzione, di concerto con il Ministero della Sanità, adotti una serie di misure organizzative, anche aventi natura igienico-sanitaria, che tengano conto «della specifica situazione logistica dei singoli istituti interessati». Tali valutazioni rientrano nell'attività discrezionale dell'Amministrazione ed esulano dalla cognizione del giudice ordinario, sicché ai ricorrenti sarà possibile pretendere un adempimento della p.a., anche per mezzo di un ricorso per ottemperanza innanzi al giudice amministrativo.

Pur tenendo fermo il principio per cui le scelte organizzative spettano all'Amministrazione, il Tribunale di Torino, in sede cautelare, ha, tuttavia, chiarito che quest'ultima dovrà adottare soluzioni tecnico-organizzative tali da non snaturare il diritto al "tempo-mensa" e al "dopo-mensa", il quale non può che sostanzarsi nell'educazione al rapporto con gli altri<sup>22</sup>. Ciò significa che l'utilizzo per i discenti che consumano il pasto domestico di locali diversi da quelli in uso per la refezione scolastica costituirebbe un'impropria modalità di attuazione del diritto soggettivo in questione<sup>23</sup>. L'Amministrazione dovrebbe allora «stabilire regole di coesistenza» al fine di chiarire «l'ambito entro cui la ditta appaltatrice del servizio può essere chiamata a rispondere per il cibo somministrato in mensa», qualora il cibo confezionato a casa sia consumato negli stessi locali. Tra tali regole il Tribunale individua, a mero titolo esemplificativo, la «divisione in due ali del refettorio» o un non meglio specificato «avvicendamento di gruppi di utenti». Così è effettivamente avvenuto, ad esempio,

22. Non rientra evidentemente tra le modalità funzionali all'esercizio del diritto *de quo* il consumo del pasto domestico da parte del discente in un'aula diversa dal refettorio (ribattezzata dagli organi di stampa con il singolare epiteto di "stanza del panino") o comunque lontano dagli altri compagni di classe. Tale modalità, inizialmente adottata in alcuni istituti scolastici milanesi, è stata infine abbandonata. Si veda: *Milano, via libera alla schiscetta in mensa: abolita la 'stanza del panino'*, La Repubblica Milano, 20 dicembre 2016.

23. Nel caso risolto con provvedimento *ex art. 700 c.p.c.* dal Tribunale di Genova in data 20 dicembre 2016, i ricorrenti chiedevano che la propria figlia potesse consumare il pasto domestico nell'ambito della struttura scolastica e nell'orario destinato alla refezione e non nel breve tempo successivo ad essa, utilizzato dagli alunni per il consumo della frutta. Il giudice stabiliva la carenza di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, atteso che le modalità organizzative di fruizione del pasto domestico spettano discrezionalmente alla dirigenza scolastica e possono essere sindacate soltanto dinanzi al giudice amministrativo. Peraltro, nella fattispecie, il giudice riteneva che le modalità adottate dall'istituto scolastico non potessero comunque considerarsi tali da svuotare di contenuto la scelta dei genitori.

nel Comune di Guidonia Montecelio, dove l'Amministrazione locale è intervenuta con proprio provvedimento a distinguere l'area di competenza del gestore, all'interno della quale vengono serviti i pasti preparati dalla mensa, dall'area posta sotto la sorveglianza del personale scolastico, nella quale i bambini che non usufruiscono del refettorio possono consumare il pasto preparato a casa, così escludendo qualsiasi responsabilità del gestore per eventuali rischi sanitari indipendenti dalla corretta esecuzione degli obblighi contrattuali<sup>24</sup>.

Per ragioni organizzative proprie di ciascun istituto scolastico sembrerebbe, infine, tollerata «l'indisponibilità di dispositivi scaldavivande o refrigeranti», essendo la soddisfazione del diritto *de quo* possibile anche in loro assenza. Tale ultima osservazione risulta, tuttavia, alquanto peregrina, se si considera che per la conservazione e somministrazione di talune vivande, pena il loro deterioramento, l'oggettiva mancanza di apparecchiature frigorifere o per il riscaldamento del cibo da parte dell'istituto scolastico rende di fatto di difficile esercizio il diritto in oggetto. Discorso analogo vale per la predisposizione di caraffe di acqua potabile o di appositi cestini per il riciclo dei materiali di rivestimento e conservazione degli alimenti. A questo proposito, il Giudice napoletano ha, quindi, negato la sussistenza del diritto *de quo*, ritenendo che la propria decisione non potesse determinare un aggravio di oneri finanziari e di personale in capo all'Amministrazione, atteso che una siffatta scelta sarebbe semmai spettata al legislatore.

A fronte del quadro qui descritto, in data 3 marzo 2017, il Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione del Ministero dell'Istruzione ha diramato la propria circolare n. 348 indirizzata ai Direttori degli Uffici Scolastici Regionali,

24. Al proposito si veda: T.A.R. Lazio, sent. n. 1641/2018 (R.G. 613/18).

con la quale ha innanzitutto dato comunicazione dell'avvio di un «confronto con tutti i soggetti istituzionali al fine di adottare possibili linee di condotta uniformi su tutto il territorio nazionale» e ha poi informato dell'iniziativa del Ministero della Salute, presso il quale sarebbe in via di costituzione un tavolo tecnico che dovrà procedere alla revisione delle Linee Guida sulla ristorazione scolastica, ai sensi dell'art. 144, co. 2 d.lgs. 50/2006, al fine di assicurare le condizioni igienico-sanitarie e tutelare il diritto alla salute degli alunni. In altre parole, per via di alcuni pronunciamenti dell'autorità giudiziaria ordinaria, l'Amministrazione statale, centrale e decentrata, è stata obbligata a predisporre interventi volti a modificare l'organizzazione del servizio di ristorazione scolastica<sup>25</sup>.

Complessivamente, occorre rilevare come fossero dunque pertinenti i rilievi della difesa erariale, secondo la quale il riconoscimento di tale diritto soggettivo avrebbe inevitabilmente comportato l'adozione di un sistema di refezione scolastica almeno in parte diverso da quello originariamente previsto. In altre parole, con tali decisioni, la giurisdizione ordinaria ha in tutta evidenza vincolato la p.a. ad adottare scelte organizzative di un certo tipo al fine del soddisfacimento di un "interesse pretensivo" che inerisce *ex se* all'organizzazione del servizio scolastico.

25. A questo riguardo, pare essersi affermata la prassi amministrativa, in base alla quale molti istituti scolastici, sulla base di proprie circolari interne, richiedono ai genitori la sottoscrizione di una liberatoria con la quale essi sono invitati a sollevare l'Amministrazione da ogni responsabilità in relazione a eventuali episodi di contaminazione alimentare che dovessero verificarsi in cagione dell'introduzione dei cibi preparati dalle famiglie. Resta ovviamente impregiudicata la questione, di natura squisitamente civilistica, se tali liberatorie abbiano un qualche valore giuridico.



#### **4. Quale adattamento per la legislazione in materia di ristorazione scolastica? Alcune proposte di legge nella XVII legislatura**

Parallelamente, anche il legislatore statale, nell'ambito della propria competenza esclusiva a fissare norme generali sull'istruzione (art. 117, co. 2, lett. n. Cost.), nonché in quella a determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, co. 2, lett. m) Cost.), ha reagito ai pronunciamenti della giurisprudenza di merito, nonché alle sollecitazioni di taluni operatori del diritto che ne richiedevano un rapido intervento al fine di riformare la ristorazione collettiva, non soltanto in ambito scolastico.

In particolare, nella XVII legislatura debbono segnalarsi due disegni di legge di analogo tenore giacenti nell'uno e nell'altro ramo del Parlamento. Il primo è il d.d.l. n. 2037, incardinato presso il Senato della Repubblica il 4 agosto 2015 su iniziativa dei senatori *Pignedoli ed altri* (Partito democratico), volto a una riforma complessiva dei servizi di ristorazione collettiva attraverso una puntuale definizione dei criteri e dei parametri per le procedure di selezione delle offerte. All'art. 5, il d.d.l. in oggetto recava inizialmente la seguente formulazione: «I servizi di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, in quanto contribuiscono a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla salute, all'assistenza e all'istruzione, sono considerati servizi pubblici essenziali, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 12 giugno 1990, n. 146». Un emendamento della relatrice durante il passaggio nella IX Commissione (*Agricoltura e produzione agroalimentare*) ha rimosso il riferimento alla natura di servizio essenziale, stabilendo un principio del tutto diverso, ad oggi ricavabile nell'ordinamento soltanto a partire da fonti secondarie e cioè tale per cui: «I servizi di ristorazione scolastica sono parte integrante delle attività formative ed educative erogate dalle istituzioni scolastiche».

Secondo i sostenitori del diritto al consumo del pasto domestico, una simile disposizione avrebbe lo scopo di impedire ai genitori che scelgono il “tempo pieno” di potersi avvalere dell’alternativa *inter partes* riconosciuta ai ricorrenti dai giudici torinesi. Se per alcuni la disposizione in esame potrebbe in realtà avere soltanto valore di principio, volto ad affermare la funzione educativa del “tempo-mensa” al pari delle altre ore curricolari, è altrettanto vero che la disposizione non si limita genericamente a parlare di “tempo-mensa”, bensì menziona proprio il “servizio di ristorazione scolastica”, con ciò quindi sovrapponendo del tutto il secondo al primo. Qualora la legge entrasse in vigore, resterebbe allora da chiarire se una tale disposizione possa essere interpretata nel senso di escludere, *rectius* vietare l’introduzione di cibi dall’esterno nell’orario del “tempo-mensa” o se, invece, in quanto ricavabile direttamente dalla Costituzione, il diritto in parola continui a trovare immediata applicazione al caso concreto a prescindere dalla lettera della legge. Se fino a quel momento l’impiego diretto delle norme costituzionali avverrebbe in carenza di una previsione legislativa, a partire dall’entrata in vigore di questo testo di legge tale impiego da parte dei giudici potrebbe continuare sulla base di un’“interpretazione adeguatrice” attraverso la quale la legge *de qua* sarà reinterpreta al di là del suo tenore letterale per consentire la piena estrinsecazione del diritto all’istruzione primaria così come interpretato dalla Corte d’appello di Torino.

Il secondo d.d.l. è il n. 2308, incardinato presso la Camera dei Deputati il 16 aprile 2014, su iniziativa dei deputati *Scuvera e altri* (Partito democratico). A differenza di quello approvato dal Senato, il d.d.l. in questione non intendeva stabilire alcuna equazione tra “tempo-mensa” e “servizio di refezione scolastica”, tuttavia, definisce quest’ultimo all’art. 1 come un livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell’art. 117, co. 2, lett. m) Cost., oltreché un servizio da erogare in attuazione della

Convenzione di New York sui diritti del fanciullo (art. 27, co. 3), premurandosi poi di fissarne le modalità di accesso. Mentre l'art. 2, co. 2 stabiliva che i «i regolamenti comunali prevedono fasce di esenzione per i meno abbienti nonché forme di rateizzazione delle rette relative al servizio», il co. 3 reca il divieto di «impedire l'accesso al servizio di mensa scolastica ai minorenni, fatti salvi documentati motivi di salute e riservatezza riguardanti il minorenne interessato». Tale ultimo comma sembrava pensato per porre rimedio a una prassi ormai endemica per cui la dirigenza scolastica, in caso di reiterata morosità da parte dei genitori, impedisce l'accesso alla mensa da parte del fanciullo. In tal modo, il legislatore avrebbe voluto promuovere il servizio di refezione, allo stesso tempo rischiando, tuttavia, di comprometterne il regolare funzionamento. L'art. 3 stabiliva, infine, un regime di agevolazioni ai Comuni che, sulla base di pareri delle ASL su criteri definiti dai Ministeri del Lavoro e delle Salute, si distinguessero «per livello di accessibilità, fruibilità e qualità del servizio», consentendo loro di finanziare anche in deroga ai vincoli di finanza pubblica il servizio in parola. Anche questa disposizione, studiata evidentemente al fine di ripristinare o attivare in talune aree del Paese l'erogazione gratuita del servizio di refezione, rischiava di ingenerare in enti locali già strutturalmente deficitari comportamenti improntati a una gestione contabile non particolarmente sana.

## **5. Conclusioni: la Costituzione italiana non garantisce pasti gratis per tutti**

Questo scritto ha cercato di indagare origine, natura e modalità di esercizio del diritto soggettivo di consumare un pasto domestico, anziché usufruire del servizio di refezione scolastica.

Tale diritto, accertato soltanto da una parte della giurisprudenza di merito ormai maggioritaria, è stato riconosciuto all'esito di una peculiare operazione di bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti, ossia tra il diritto allo studio letto alla luce del principio di uguaglianza sostanziale, da un lato, e il diritto alla salute di tutti gli alunni, dall'altro. I giudici torinesi, in particolar modo, hanno risolto il conflitto, statuendo che, laddove si neghi il diritto di introdurre il pasto domestico nelle strutture scolastiche, l'Amministrazione violerebbe il nucleo essenziale del diritto all'istruzione, che, quantomeno per gli alunni frequentanti il "tempo pieno", include anche il cd. "tempo-mensa". Nessun pregiudizio è stato, invece, ravvisato con riferimento alla tutela della salute degli altri alunni, atteso che non esisterebbe alcuna norma igienico-sanitaria che vieti l'introduzione di cibi dall'esterno.

Al di là dell'esito dell'operazione di bilanciamento, meritano una riflessione conclusiva:

1. la qualificazione e la titolarità del diritto soggettivo riconosciuto;
2. l'iter giudiziario che ha condotto al suo accertamento da parte del giudice ordinario e le conseguenze per l'Amministrazione;
3. il regime e la natura del servizio di refezione scolastica.

Per quanto attiene al diritto accertato, si tratta di un diritto soggettivo a parziale copertura costituzionale, del quale sono titolari i fanciulli discenti e che deve essere fatto valere dai genitori in rappresentanza dei diretti beneficiari dell'attività di istruzione, cioè i figli minori, i quali sono privi di capacità di agire e, conseguentemente, di legittimazione attiva. L'ambiguità di fondo inerente la titolarità del diritto soggettivo rimane quindi ben

presente. Benché esso sia stato formalmente ricavato dal diritto costituzionale alla gratuità dell'istruzione inferiore (art. 34, co. 2 Cost.) e sia qualificabile come diritto soggettivo dei discendenti, la libertà di scegliere la refezione o il panino, in quanto motivata principalmente da ragioni socio-economiche, è innanzitutto un diritto dei genitori degli alunni e ha a che vedere, più che altro, con la loro libertà di educare la prole (art. 30, co. 1 Cost.) ed eventualmente anche con la salvaguardia del loro diritto al lavoro (art. 35 Cost.). In questo nodo non del tutto sciolto circa la reale titolarità del diritto soggettivo in questione si coglie quella tradizionale contrapposizione tra diritti del fanciullo e diritti dei genitori, che le Carte dei diritti (nazionali e internazionali) tendono, invece, a stemperare, quasi che gli interessi del fanciullo fossero sempre coincidenti con quelli dei genitori<sup>26</sup>.

A destare un certo interesse è, poi, il fatto che il riconoscimento di un tale diritto sia avvenuto in sede di giudizio di accertamento di fronte all'autorità giudiziaria ordinaria e non di fronte al giudice amministrativo, che pure ha poi raccolto il testimone in un secondo tempo. Ancora oggi, la magistratura amministrativa che giudica in sede di giurisdizione generale di legittimità e non in sede di giurisdizione esclusiva ha una certa riluttanza a svincolarsi dal tradizionale paradigma autoritativo dell'Amministrazione, applicando direttamente norme della Costituzione. In passato, ciò è avvenuto proprio con riguardo ai diritti sociali, la cui piena tutela nei confronti dell'Amministrazione è stata a lungo negata dal giudice amministrativo e ha trovato un rimedio

26. Sui rischi derivanti da un'enfasi eccessiva circa la legittimazione dei fanciulli ad essere titolari di diritti si veda il ricco volume curato da J. FORTIN, *Children's Rights and the Developing Law*, 3rd ed., Oxford, 2009, 10, secondo la quale, in taluni casi, «*the language of rights becomes a form of political correctness used to mask claims made by adults on behalf of children*» e ancora 189, 411-412.

soltanto nella giurisdizione ordinaria, la quale, «stante la forza del diretto aggancio con la Costituzione, ha assicurato ad essi un adeguato strumentario di garanzie attraverso l'ampio impiego della tutela cautelare e l'esercizio di poteri conformativi nei confronti delle amministrazioni coinvolte che sono state condannate a rimborsare, a rimuovere e a fare»<sup>27</sup>. Anche nel caso di specie, che atteneva a un diritto sociale condizionato, è stata la magistratura ordinaria e non quella amministrativa a soddisfare le pretese di tutela di un diritto fondamentale, asseritamente posto a rischio dall'esercizio della discrezionalità amministrativa.

Una delle conseguenze principali delle decisioni dei giudici torinesi è, del resto, proprio la forte limitazione della discrezionalità amministrativa nell'organizzazione dei servizi scolastici di fronte a pretese dei genitori suscettibili di essere qualificate come diritti fondamentali, anziché come interessi legittimi. In luogo di un controllo di proporzionalità sulla correttezza del bilanciamento operato dall'Amministrazione, la magistratura ordinaria ha invece sostituito il proprio apprezzamento a quello dell'Amministrazione, la quale rischia così di divenire oggetto di un infinito numero di pretese soggettive. Meglio sarebbe se alcune decisioni attinenti l'organizzazione del servizio di ristorazione potessero essere sì condivise, cioè ispirate al principio della democrazia amministrativa, ma in base ad un *iter* procedimentale definito *a priori* e non mediato dall'intervento di una magistratura afflitta da "populismo giudiziario"<sup>28</sup>.

27. A. PIOGGIA, *Giudice amministrativo e applicazione diretta della Costituzione: qualcosa sta cambiando?*, in: *Diritto Pubblico*, nr. 1, gennaio-aprile 2012, 66-67.

28. Per la definizione di populismo giudiziario si veda: G. FIANDACA, *Populismo politico e populismo giudiziario*, in: *Criminalia*, 2013, 105 ss., secondo il quale si tratta di un fenomeno che ricorre «tutte le volte in cui il magistrato pretende di assumere il ruolo di autentico rappresentante o interprete dei veri interessi e delle aspettative di giustizia del popolo. (...) Questa sorta di

Attualmente, in pendenza del giudizio di Cassazione, innanzi alla quale hanno proposto ricorso il Comune di Torino e il Ministero dell'Istruzione, l'Amministrazione centrale e le Amministrazioni periferiche sono impegnate a garantire l'esercizio del diritto accertato secondo le diverse modalità operative cui si è fatto finora cenno. Allo stato, tuttavia, occorre domandarsi se, a fronte dell'eccessiva onerosità del servizio mensa in alcune aree territoriali del Paese, sia ipotizzabile che l'esercizio di un diritto con parziale copertura costituzionale da parte di alcuni determini un aggravio di spesa per l'intera collettività<sup>29</sup>. A questo proposito, per evitare che il consumo del pasto domestico diventi soltanto uno sgradevole esempio di "free lunch"<sup>30</sup>, attraverso il quale i genitori, alleggeriti dal peso del servizio di refezione, pongono in capo alla collettività, *rectius* ai fruitori del servizio, il pagamento delle spese di sorveglianza e di pulizia conseguenti all'esercizio del diritto accertato, si potrebbe ipotizzare la corresponsione in favore degli istituti scolastici di un contributo minimo applicabile a tutti i discenti che usufruiscano del "tempo-mensa" o, per meglio dire, del "tempo-pranzo". Viceversa, se ne dovrebbe de-

magistrato tribuno, che pretende di entrare in rapporto diretto con i cittadini, finisce col far derivare la principale fonte di legittimazione del proprio operato, piuttosto che dal vincolo alle leggi scritte così come prodotte dalla politica, dal consenso e dall'appoggio popolare».

29. Sul necessario bilanciamento tra diritto all'istruzione ed esigenze di bilancio si vedano tra le altre: Corte costituzionale, sentt. nn. 151/1969, 125/1975 e 208/1996, citate anche in: A. POGGI, *Art. 34*, in: R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (A CURA DI), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 707.

30. L'espressione secondo la quale «non esistono pasti gratuiti» si deve all'economista e Premio Nobel, Milton Friedman. Egli sosteneva che, anche laddove si fornisce un bene o si erogasse un servizio senza richiedere un prezzo, ciò non significava che esso non avesse un costo (detto "costo-opportunità") per la società, la quale, in assenza di quelle risorse, avrebbe dovuto rinunciare a produrre altri beni o a erogare altri servizi. Cf. M. FRIEDMAN, *There's No Such Thing as a Free Lunch*, Illinois, Open Court, 1975, in italiano: *Nessun pasto è gratis*, Torino, Centro di ricerca e documentazione "Luigi Einaudi", 1978.

durre una violazione del principio di uguaglianza *ex art. 3 Cost.*, atteso che il trattamento differenziato nell'usufruire del "tempo-mensa" non potrebbe essere giustificato in punto di scrutinio di ragionevolezza<sup>31</sup>.

A questo riguardo, giova però ricordare che la sentenza 29 aprile 2008, n. 10828 pronunciata dalle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione (Pres. Carbone; Est. Amatucci)<sup>32</sup> ha statuito che l'applicazione da parte di un Comune di un "contributo spese pasto" generalizzato, tale da pretenderne il pagamento a prescindere dal fatto che l'alunno fruisca o meno di quel servizio, sia in contrasto con l'art. 1 della legge 18 marzo 1968, n. 444, che prevede la gratuità per la frequenza delle scuole materne. Nel presente caso, tuttavia, la diversa situazione di fatto e di diritto, determinatasi sulla base dell'accertamento del diritto soggettivo al consumo del pasto domestico, non produrrebbe alcuna discriminazione tra discenti, dal momento che il "contributo spese" sarebbe effettivamente pagato da coloro i quali usufruiscono del "tempo-mensa", o per meglio dire, del "tempo pranzo", e quindi anche da chi, pur non godendo del servizio di ristorazione, si avvale pur sempre della sorveglianza, della pulizia e della predisposizione delle eventuali apparecchiature frigorifere o per il riscaldamento dei cibi da parte del personale dell'istituto scolastico. A tal proposito, non sembra si possa eccepire che le attivi-

31. Del tutto diversa e giustificata sulla base dell'art. 34, co. 4 Cost., oltretutto dell'art. 38, co. 1 Cost. è, invece, l'ipotesi di esenzione dal pagamento di qualsivoglia contributo minimo o retta per tutti i bambini provenienti da famiglie sotto la soglia di povertà. Allo stato attuale, come risulta da una ricerca realizzata da *Save the Children*, un quarto dei Comuni capoluogo considerati dall'indagine non prevede l'esenzione totale dal pagamento della retta per reddito, né per composizione del nucleo familiare, né per motivi di carattere sociale. <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/non-tutti-mensa-2017>

32. E in precedenza si veda già: Cass. Civ., Sez. Un., 4 dicembre 1991, n. 13030.



tà menzionate rientrano tra le mansioni per le quali il personale scolastico è stipendiato, trattandosi piuttosto di compiti i cui costi sono coperti in parte attraverso le tariffe di refezione scolastica, in parte attraverso contributi-extra<sup>33</sup>.

Per il resto, la vicenda *de qua* è emblematica del conflitto che governa il rapporto tra il cittadino e l'Amministrazione: da un lato v'è la crescente pretesa di riconoscimento di (nuovi) diritti soggettivi a parziale copertura costituzionale, a fronte dell'esonero dall'obbligo di pagare per l'erogazione di un servizio pubblico locale, dall'altro lato, v'è il carattere ancora prevalentemente autoritativo dell'Amministrazione, orientata a salvaguardare la discrezionalità della propria azione, più che a rendere quest'ultima un modo di essere dello Stato democratico.

All'origine del conflitto in esame, si cela un problema inerente la natura di un servizio pubblico locale che svolge una eminente funzione socio-assistenziale e socio-educativa, ma che, ad oggi, non è annoverato tra i livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti sociali da garantire su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m) Cost. Al contrario, si tratta di un servizio pubblico a domanda individuale ai sensi del D.M. 31 dicembre 1983 (*Individuazione delle categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale*), emanato di concerto dal Ministero dell'Interno con i Ministeri del Tesoro e delle Finanze in attuazione dell'art. 6, co. 1 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55 (*Provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983*), convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 1983, n. 131. Per servizio pubblico a domanda individuale il decreto ministeriale intende tutte quelle attività gestite direttamente dall'ente locale, che siano intraprese non per obbligo istituzio-

33. Al proposito si veda: *Torino, sovrattassa per gli alunni che pranzano con il panino della mamma*, La Repubblica Torino, 12 settembre 2017.

nale, che vengano svolte su richiesta dell'utenza e che non sono state dichiarate gratuite da una legge statale o regionale.

Così stando le cose, l'ente locale non soltanto non ha l'obbligo di erogare il servizio di mensa scolastica in regime di completa gratuità, *rectius* attingendo interamente alle risorse di cui al bilancio pubblico cittadino, ma, ai sensi dell'art. 6, co. 1 del menzionato decreto-legge e dell'art. 172, co. 1, lett. c) T.U.E.L., il Comune che decida comunque di istituirlo è anzi obbligato a coprirne il costo di gestione con proventi tariffari e con contributi a carico dell'utenza al fine di rispettare il principio del pareggio di bilancio. La legge non prevede una soglia minima di copertura del costo per la generalità degli enti locali. Soltanto l'art. 243, co. 2 lett. a) T.U.E.L. stabilisce la misura del 36 per cento per gli enti strutturalmente deficitari<sup>34</sup>.

Non è chiaro, invece, se per gli enti dotati di capienza di bilancio sia ipotizzabile l'erogazione del servizio anche in regime di gratuità. A questo proposito, nella sua sentenza 31 luglio 2014, n. 1365, il T.A.R. Piemonte ha osservato come «il Comune potrebbe certamente decidere di finanziare per intero il servizio di refezione scolastica con risorse proprie, garantendone la fruizione gratuita da parte della popolazione scolastica cittadina». Diversamente, la Corte dei Conti – Sez. Regionale per la Campania, nella sua delibera n. 7/2010, aveva statuito come non fosse concesso agli enti locali «procedere alla generalizzata erogazione gratuita, cui va assimilata l'ipotesi della previsione

34. Tale misura è stata interpretata come soglia minima applicabile agli enti locali in stato di dissesto e non come soglia massima dalla quale derivare un regime più favorevole automaticamente applicabile agli enti dotati di capienza di bilancio. Al contrario, gli enti locali sono ampiamente liberi, *rectius* autonomi nel modulare la misura della copertura, al limite facendo gravare interamente sull'utenza il costo del servizio. Nel caso di specie, ad esempio, il Comune di Torino pone a carico dell'utenza circa il 79 per cento del costo complessivo del servizio di refezione scolastica.

di tariffe o contribuzioni di importo talmente irrisorio da dover essere considerate nummo uno»<sup>35</sup>, facendo leva sulla lettera del D.M. che escluderebbe l'erogabilità gratuita per tutti quei servizi non esplicitamente definiti dalla legge come tali, oltretutto sull'art. 3 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, in base al quale gli enti locali «sono tenuti a richiedere la contribuzione degli utenti» per servizi di questo tipo. Allo stesso modo si è espressa anche la Corte dei Conti – Sez. Regionale per il Molise nel suo parere 14 settembre 2011, n. 80, in base al quale l'ente locale deve pur sempre farsi carico dell'obbligo di una percentuale minima di copertura<sup>36</sup>.

Diversa è, invece, la questione circa la rilevanza economica della refezione scolastica, inerendo essa alle modalità di affidamento del servizio e non alla sua onerosità o gratuità. Il servizio di refezione scolastica ha ad oggetto la preparazione e la fornitura (trasporto e distribuzione) dei pasti agli alunni e al personale delle scuole primarie, incluso il riassetto, la pulizia e la sanificazione dei refettori. La distinzione tra servizi a rilevanza economica e servizi che ne sono privi è stata introdotta dal decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326 al fine di applicare le norme di diritto UE sulla concorrenza ai servizi pubblici locali. La rilevanza economica va intesa come possibilità che dalla gestione del servizio si ricavi un profitto e come contendibilità sul mercato<sup>37</sup> e ad essa si ricollegano conseguenze precise in termini di modalità di affidamento del servizio.

35. Corte dei Conti, Sez. Regionale di controllo per la Campania, parere n. 7 del 25 febbraio 2010.

36. Corte dei Conti, Sez. Regionale di controllo per il Molise, parere n. 80 del 14 settembre 2011.

37. Consiglio di Stato, Sez. VI, 18 dicembre 2012, n. 6488.

In passato, si è ritenuto che il servizio di refezione scolastica, in quanto servizio socio-educativo, non avesse carattere industriale e fosse privo di rilevanza economica, dal momento che non recava vantaggi economici all'amministrazione e non era svolto in competizione con altri operatori sul mercato<sup>38</sup>. Tuttavia, la rilevanza economica di un servizio non può essere definita *a priori* una volta per tutte, ma abbisogna di una valutazione caso per caso<sup>39</sup>. In presenza di una limitata dimensione quantitativa del servizio e di una scarsa redditività, il servizio è in effetti ritenuto privo di rilevanza economica e viene tendenzialmente gestito mediante affidamento diretto *in house*<sup>40</sup> oppure in economia o per il tramite di aziende speciali o di società a capitale interamente pubblico. Laddove, tuttavia, sia redditizio e sia svolto in regime di concorrenza con altri operatori, anche un servizio come la refezione scolastica deve essere affidato tramite procedura ad evidenza pubblica<sup>41</sup>. A tal proposito, non è quindi affatto un caso se la refezione scolastica a Torino sia oggetto di affidamento secondo le modalità tipiche dei servizi a rilevanza economica e ciò vale, più in generale, quantomeno per lo specifico contesto territoriale di tutti i principali capoluoghi di Regione e delle Città metropolitane, dove la refezione ha assunto ormai una dimensione industriale e redditizia, stante anche il potenziale relativamente alto di ingresso di nuovi competitori sul mercato<sup>42</sup>.

38. Consiglio di Stato, Sez. V, 3 febbraio 2005, n. 279 e ancora Consiglio di Stato, Sez. V, 10 settembre 2010, n. 6529.

39. Consiglio di Stato, Sez. V, 27 agosto 2009, n. 5097; Corte dei Conti, Sez. Regionale di controllo per la Lombardia, parere 31 marzo 2011, n. 163.

40. Ad esempio, per il tramite di una gestione associata tra Comuni confinanti mediante il modello dell'istituzione: T.A.R. Bologna, Emilia-Romagna, Sez. I, sent. 23 settembre 2009, n. 1645.

41. T.A.R. Sardegna, Sez. I, sent. 2 agosto 2005, n. 1729.

42. Con la declaratoria di incostituzionalità che ha travolto l'art. 113-bis T.U.E.L. per violazione della competenza residuale delle Regioni in materia di

Nella misura in cui gli operatori che svolgono il servizio di refezione scolastica agiscono però in regime oligopolistico, sulla base della stesura di capitolati di appalto che premiano lo *status quo* e le prestazioni standardizzate anziché la qualità e l'innovazione, i prezzi rimarranno però inevitabilmente alti e la qualità mediocre. Proposte come quelle di *Cittadinanza Attiva* per una non meglio specificata “uniformazione delle tariffe per aree territoriali” dimostrano che il problema viene ancora affrontato in termini non economici, ma puramente politico-elettorali. In assenza di studi approfonditi sul comparto industriale<sup>43</sup>, la ristorazione scolastica pare oggetto di una forte concentrazione che, in particolare nell'area vasta di Torino, ma anche in diverse realtà dell'Emilia-Romagna, spinge molti genitori a scegliere il pasto domestico come primo e più immediato rimedio ai prezzi elevati.

A tale stato di cose si deve aggiungere che le tariffe stabilite dai Comuni non includono solo il costo del servizio, ma assorbono talora anche altri costi indiretti, alcuni dei quali del tutto assimilabili a tasse comunali<sup>44</sup>. Compito della politica nazionale, come di quella locale, dovrebbe essere allora garantire un mag-

servizi pubblici locali (Corte costituzionale, ord. n. 272/2004), l'affidamento dei servizi a rilevanza non economica avviene secondo un principio di libertà di forme, nel rispetto dell'autonomia regionale o locale. Si vedano le note di F. CASALOTTI, *Il riparto della potestà legislativa “alla prova” della disciplina dei servizi pubblici locali*, in: *Le Regioni*, 2005, n. 1, 262 ss. e di C. DEODATO, *Luci ed ombre sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di servizi pubblici locali*, in: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 21/2004.

43. Allo stato, è possibile rinviare soltanto al recente rapporto di *Cittadinanza Attiva* (ottobre 2016) sulle tariffe della ristorazione scolastica Provincia per Provincia e Regione per Regione. A questo proposito, manca però uno studio che verifichi la correlazione esistente tra livello delle tariffe e concentrazione industriale Provincia per Provincia.

44. *Torino, dodici milioni in più: è la “tassa” pagata dalle famiglie per le mense scolastiche*, *La Repubblica Torino*, 1 settembre 2016.

gior grado di liberalizzazione del settore e, al tempo stesso, una definizione delle tariffe non politicamente dettata da mere esigenze di cassa<sup>45</sup>.

45. Sulla violazione dei principi di tutela della concorrenza per irragionevole restringimento della platea dei concorrenti nel settore della refezione scolastica si veda *inter alia*: T.A.R. Abruzzo – Pescara, Sez. I, sent. 22 luglio 2011, n. 476.

# The Right to Food as Right to Life under Classical Hindu Law

PRATYUSH KUMAR

Classical Hindu Dharmasastra literature contains sophisticated rules of what food ought to be consumed and what not to be consumed<sup>1</sup>. Food rules, ritualistic sacrifices and cultural patterns and responses to food intake are all specified in the *Dharmasastras*. The most important of Hindu Dharmasastra's, the *Manavadharmasastra* commonly called the *Manu Smriti*, or Manu's code of law's attitude to *bhakshya/abhaksya* (permitted and forbidden food)<sup>2</sup> and *bojya/abhojya* (fit and unfit food)<sup>3</sup>; were influenced in large measure by non-killing and non-violence to animals as propagated by Buddhism and Jainism memorialized for antiquity in the Ashokan edicts<sup>4</sup>. In his Rock Edict IV, adopted as part of his royal principle for propagation of *Dharma*, the principle of

1. Dharmasastras are ancient and early medieval legal and social texts for the Hindus containing detailed principles, rules and practices covering all aspects of human life including legal and social behaviour. The major Dharmasastras are *Manusmriti* or *Manavadharmasastra*; *Yajnavalkya Smriti*; *Narada Smriti* and *Vishnu Smriti*. The Dharmasastras are themselves expositions and commentaries on *Dharmasutras*, which are of earlier vintage. The four major *Dharmasutras* are: *Apastambha*, *Gautama*, *Baudhayana* and *Vashishta*.

2. P. Olivelle, *Food and Dietary Rules: abhaksya, abhojya*, pgs. 189-196 at p. 193 in P. Olivelle and D. R. Davis, Jr. (eds.), *HINDU LAW: A NEW HISTORY OF DHARMASTRA*, Oxford University Press (2018).

3. *Ibid.* at p. 193.

4. P. Olivelle, *Food and Dietary Rules: abhaksya, abhojya*, pgs. 189-196 in P. Olivelle and D. R. Davis, Jr. (eds.), *HINDU LAW: A NEW HISTORY OF DHARMASTRA*, Oxford University Press (2018).

non-violence, including non-killing of animals, became a state policy, where it is both a symbol and assertion of State practice as well as propagating a normative adherence. «King Priyadarsi's inculcation of Dharma has increased, beyond anything observed in many hundreds of years, abstention from killing animals and from cruelty to living beings, kindness in human and family relations, respect for priests and ascetics and obedience to mother and father and elders.....For instruction in Dharma is the best of actions.»<sup>5</sup>.

By the early years of the first millennium CE, the cultural attitude of vegetarianism or rather non-eating of cattle (more specifically cow) as the preferred and even legally and ritualistically sanctioned form of food became more or less established<sup>6</sup>. Buddhism and Jainism and other eclectic forms of Vaishnavism as their ideological by-product informed these choices<sup>7</sup>.

Vegetarianism was both in the realm of encouraged social and state practice along with an ideational aspiration. More importantly, there was a massive growth of agriculture during the middle of the first millennium B.C.E. that continued until well into the twentieth century where Indus, Yamuna and Gangetic plains together perhaps constituted the largest arable land in the world<sup>8</sup>.

5. N.A. Nikam and Richard McKeon (edited and translated), THE EDICTS OF ASOKA, p. 31, University of Chicago Press, 1959.

6. P. Olivelle, *Food and Dietary Rules: abhaksya, abhojya*, pgs. 189-196 in P. Olivelle and D. R. Davis, Jr. (eds.), HINDU LAW: A NEW HISTORY OF DHARMASTRA, Oxford University Press (2018); R.C. Majumdar, ANCIENT INDIA, Motilal Banarsidass, 2017.

7. P. Olivelle, *Food and Dietary Rules: abhaksya, abhojya*, pgs. 189-196 in P. Olivelle and D. R. Davis, Jr. (eds.), HINDU LAW: A NEW HISTORY OF DHARMASTRA, Oxford University Press (2018); R.S.Sharma, INDIA'S ANCIENT PAST, Oxford University Press, 2006; R.S.Sharma, MATERIAL CULTURE AND SOCIAL FORMATIONS IN ANCIENT INDIA, Macmillan, 2007.

8. R.S. Sharma, INDIA'S ANCIENT PAST, Oxford University Press, 2006; R. Thapar, EARLY INDIA: FROM THE ORIGINS TO AD 1300, Penguin,



This growth in agriculture certainly informed and sacralised some animals associated with agriculture and most importantly cows and bulls and affected the notions of a complex selection of eatables and non-eatables. Another social practice of burning of dead humans as compared to burying them reflects both the availability of wood and purified butter made from cow's milk increasing its social significance<sup>9</sup>. This is in addition to leaving fertile land for agriculture and productive use rather than for burying the dead.

The older Dharmasastras are more accepting of a non-vegetarian diet as compared to the later Dharmasastras, which have a vegetarian bias<sup>10</sup>. This vegetarian bias seems to derive from Buddhism, Jainism and growth of Vaishnavism and other folk traditions<sup>11</sup>. The sacralization of different kinds of animals is certainly of a folk and non-Brahmanical lineage contrary to popular perceptions of it today<sup>12</sup>. Jainism, because of its extreme form of vegetarianism, also has a complex set of selection of eatables and non-eatables.

The earliest of Vedas, the *Rig Veda* (15<sup>th</sup> century BCE)<sup>13</sup>, was already setting the tone of sacredness of the cows by declaring her to be '*aghnya*'-meaning 'one that does not deserve to be killed'<sup>14</sup> and by the time of the last of the Vedas, the *Atharva*

2003.

9. *Ibid.*

10. *Ibid.*

11. *Ibid.*

12. *Ibid.*

13. S. Radhakrishnan, *INDIAN PHILOSOPHY* (Vol. I), p. 67, George Allen and Unwin Ltd., London, 1962. («The Rig Veda is the oldest of the four Vedas, the others being Sam, Yajur and Atharva. These four Vedas are considered to be revealed knowledge with no single authorship and are the first of the major texts of Hinduism having a pride of place in its canon»).

14. P.V.Kane, *HISTORY OF DHARMASTRA (ANCIENT AND MEDIEVAL RELIGIOUS AND CIVIL LAW) VOL II PART II* (2nd edn.), p.772,

*Veda*, the cult of the holiness of the cow was fully recognised. However, sacrifice of animals including cows for specific rituals and consumption continued until the advent of Buddhism and Jainism and the reign of Mauryan Emperor Ashoka<sup>15</sup>.

The veneration of cows (cow veneration rituals are still performed in all rural, agricultural communities) for example became nearly universal and is an example of the practices of the lower social orders of Shudras (constituting the bulk of working and peasant population) which permeated into the Brahmanical social custom as well to form the collective cultural expression of the Hindus. This cultural expression expressed through the selective abstention from eating cow's meat is so central to Hinduism that the invading Muslim ruler Babur in 1526 who set up the Mughal Empire (1526-1857) also left in his will that if Hindustan (India) had to be ruled then Muslims should respect the Hindu custom of not eating cows and not destroying their temples<sup>16</sup>. Contrary to popular perception among Hindus, the much-contested founder of Mughal Empire, Babur wrote: «3. Above all, abstain from sacrificing cows, thus will the hearts of Hindustanis be won and the peasants be made loyal by the royal bounty.»<sup>17</sup>. Canadian Muslim intellectual Tarek Fatah believes that cows are eaten only by Muslims in the subcontinent to spite the Hindus that they are a defeated community<sup>18</sup>. According to him, eating

Bhandarkar Oriental Research Institute, Poona, 1974.

15. P.V. Kane, HISTORY OF DHARMASTRA (ANCIENT AND MEDIEVAL RELIGIOUS AND CIVIL LAW) VOL II PART II (2nd edn.), pgs.772-781, Bhandarkar Oriental Research Institute, Poona, 1974.

16. For more, See: Kishore Kunal, AYODHYA REVISITED, New Delhi, Ocean Books (P.) Ltd., 2016, pgs. 97-118.

17. Cf. Kunal at p. 113.

18. 'Prophet Muhammad had asked Muslims not to eat beef', The Week, January 16, 2016. Cf. <https://www.theweek.in/content/archival/news/world/prophet-muhammad-had-asked-muslims-not-to-eat-beef.html> (last accessed:

cow was never part of the Arab world's diet and the Prophet Muhammad had prohibited eating cows because it causes illness<sup>19</sup>.

There are many prohibited set of food-items which by their 'reverse engineering' betray their availability in the Indian sub-continent during the times in which these restrictions were imposed in the *Dharmasastras* and which still determine food preferences<sup>20</sup>. And these are food-items which are commonly consumed in most other cultures, civilizations and religions in the times in which these restrictions were written in the *Dharmasastras*. For example: One of the major *Dharmasutra* of *Gautama* (period earlier than 600 BCE)<sup>21</sup> adds that, «one should avoid flesh of all animals with two rows of teeth in the two jaws, of hairy animals, of hairless animals (like snakes), of village cocks and hogs and of cows and bulls.»<sup>22</sup>. Food preferences and culinary delights have been developed around these restrictions. It is difficult to imagine death due to starvation during the time of *Dharmasastras* when culturally and religiously there were so many food-items, which were restricted and prohibited though being largely monsoon dependent there were instances of famines leading to massive migration of people. Death due to starvation is a colonial legacy with its systematic destruction of rural India and the trend of the colonial state continues in post-colonial India with the officials

10th April, 2018); 'Prophet Muhammad was against cow slaughter, never ate beef', Zeenews, January 15, 2016. Cf. [http://zeenews.india.com/news/india/prophet-muhammad-was-against-cow-slaughter-never-ate-beef\\_1845642.html](http://zeenews.india.com/news/india/prophet-muhammad-was-against-cow-slaughter-never-ate-beef_1845642.html) (last accessed: 31th May, 2018).

19. *Ibid.*

20. *Id* at n. 1.

21. P.V.Kane, HISTORY OF DHARMASASTRA (ANCIENT AND MEDIEVAL RELIGIOUS AND CIVIL LAW) VOL I PART I (2nd edn.), p.36, Bhandarkar Oriental Research Institute, Poona, 1990.

22. P.V.Kane, HISTORY OF DHARMASASTRA (ANCIENT AND MEDIEVAL RELIGIOUS AND CIVIL LAW) VOL II PART II (2nd edn.), p.777, Bhandarkar Oriental Research Institute, Poona, 1974.

and administrators functioning just for their employment as “colonial officials” in sheer disregard of the teeming millions who are wallowing in poverty and deprivation<sup>23</sup>.

The symbolism of food is exemplified by *Manu*, when he exhorts not to kill animals except for *madhuparka* (in sacrifices), rites for gods and manes and when one’s life is in danger (owing to famine or disease), otherwise the person himself is killed for as many births as there are hair on the body of the slaughtered animal<sup>24</sup>. According to Ancient Indian thought, food also leads to the kind of *gunas* (qualities and constituents) that a person would develop in this life, namely: *sattva* (purity); *rajas* (passion) and *tamas* (dullness)<sup>25</sup>. An explanation comes from the *Samkhya* school of philosophy,

Samkhya uses the term *guna* to refer to the three fundamental constituents of Prakriti: *sattva*, ‘purity’; *rajas*, ‘passion’; and *tamas*, ‘dullness’. *Sattva* is characterised by pleasure, has illumination as its purpose, and is buoyant and illuminating; *rajas* is characterised by displeasure, has activity as its purpose, and is stimulating and mobile; and *tamas* is characterised by dejection, has restraint as its purpose, and is heavy and obstructive... Teleologically motivated by Purusa, the *gunas* inseparably undergo transformation and interaction by mutually supporting or repressing each other. *Sattva* and *tamas* are opposed in being light versus dark; yet they are alike in being inactive as opposed to *rajas*, which is active. Hence virtue, knowledge, dispassion and power are the

23. For more, See: Amartya Sen, POVERTY AND FAMINES, Oxford University Press, 1998; Shashi Tharoor, AN ERA OF DARKNESS: THE BRITISH EMPIRE IN INDIA, Aleph, 2016.

24. P.V. Kane, HISTORY OF DHARMAŚASTRA (ANCIENT AND MEDIEVAL RELIGIOUS AND CIVIL LAW) VOL II PART II (2nd edn.), p.778, Bhandarkar Oriental Research Institute, Poona, 1974.

25. D. Cush, C. Robinson and M. York (eds.), ENCYCLOPEDIA OF HINDUISM, pgs. 279-280, Routledge, London, 2010.

pure form of the intellect, while vice, ignorance, passion and infirmity are its dull form; that is, the buddhi (mind) with sattva predominant is virtuous, knowledgeable, dispassionate and powerful, but with tamas predominant is bad, stupid, emotional and weak.<sup>26</sup>

The idea is: A man is what he eats affecting the qualities of sattva, rajas and tamas<sup>27</sup>.

Defining Hinduism through an Abrahamic lens (one God, one Prophet and one Book) would prove to be baffling as there are many books contesting for primal importance, many schools of philosophy both material and this worldly and more transcendental and other worldly, and the like.

The crucial aspect of charity and giving food to the hungry which is institutionalized in Islam and Christianity is present in Hinduism. «Ashtadash Puraneshu Vyasasya Vachanadwayam, Paropkaraya Punyaya, Papay Parpidanam», meaning that the essence of all the eighteen puranas according to the sage Vyasa is to do good to others, including charity as food, which is the only *punya*, loosely translated as virtue - or good karma. And those who hurt others (including mentally) including by not giving food to hungry commit *paap* or loosely translated as bad karma or wrong-doing. All the monastic orders, monks, homeless, poor people, wandering minstrels and temples received foodgrains and agricultural products from farmers during all harvest seasons and poor were served with free food outside temples and Hindu monasteries. The duty to help with food was not restricted to feeding the sacred people.

One of the most important thinkers and articulators of Hindu

26. *Ibid* at p. 279-280.

27. A. Pelissero, Valenze simboliche del cibo nella prospettiva dell'hinduismo, in: P. Macchia (a cura di), LA PERSONA E L'ALIMENTAZIONE, Roma 2014, 183ss.

philosophy and way of life, Swami Vivekanand ‘rearticulated’ it as, «So long as the millions live in hunger and ignorance, I hold every person a traitor who, having been educated at their expense, pays not the least heed to them!»<sup>28</sup>, dispels doubts that Hinduism is just other-worldly and does not emphasize on service and feeding the poor. In fact, Hindu philosophers like Swami Vivekanand are often hailed as a Vedantic Socialist (a synthesis of ancient Indian values with modern socialist ideology)<sup>29</sup>. Later, the progenitor of the first organized peasant movement in India, Swami Sahajanand Saraswati indegenized Marx and radicalized the *Srimad Bhagwat Gita* when he emphasized that food is God and the peasant who grows it is God<sup>30</sup>. Sri Aurobindo, another Hindu philosopher emphasized that serving the poor and feeding the hungry is the first step towards containing the ego.<sup>31</sup> But as Hinduism itself does not have a uniform and all-embracing institution, a lot of its charity and feeding the poor does not appear in a standardized uniform format like it does for Islam or Christianity.

A more cynical and critical view could be that it is the Hindu consciousness which makes people so focussed on spiritual and

28. Cf. Swami Shantatmananda, Swami Vivekanand and Nation Building, Press Information Bureau, Government of India, (accessed at: <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=114520>; last accessed: 7th April, 2018).

29. A. Kumar Biswas, SWAMI VIVEKANANDA AND THE INDIAN QUEST FOR SOCIALISM, Firma K.L.Mukhopadhyaya, 1986.

30. For more, See: Raghav Sharan Sharma, SWAMI SAHAJANAND SARASWATI, Builders of Modern India Series, Publications Division, Government of India, 2008; Arun Kumar, REWRITING THE LANGUAGE OF POLITICS: KISANS IN COLONIAL BIHAR, Manohar, 2001. (“The *Srimad Bhagwat Gita* is a major text of Hinduism containing preachings of Lord Krishna to Arjuna in the Mahabharata, which is one of the two major epics in Sanskrit literature. The *Srimad Bhagwat Gita* being more accessible than the *Vedas* are held dear by the majority of Hindus.)

31. Santosh Krinsky, READINGS IN SRI AUROBINDO’S ESSAYS ON THE GITA, Vol. 1, Lotus Press, USA, p. 183.

other-worldly pursuits which makes the richer Hindus not see how people are starving to death. Whether Hinduism or Hindu consciousness historically promoted *this worldly indifference* or not, the truth of the matter is that, there are certainly deaths due to starvation in India, which has been a national shame<sup>32</sup>.

Only in the last years, a right to food campaign has been held successfully in India and is an example of a proactive Supreme Court of India reading the “right to food” as a Fundamental Right under “right to life” guaranteed under Article 21 of the Constitution of India. The first of the cases was *Chameli Singh v. State of U.P.*, where a three-judge bench of the Supreme Court of India held, “Right to live guaranteed in any civilised society implies the *right to food*, water, decent environment education, medical care and shelter. These are basic human rights known to any civilised society...”<sup>33</sup>.

A watershed was reached with the *People’s Union for Civil Liberties (PUCL) v. Union of India*, popularly known as the Right to Food case decided in 2007, but interim orders were granted in 2001 itself, where the Supreme Court of India observed,

In our opinion, what is of utmost importance is to see that food is provided to the aged, infirm, disabled, destitute women, destitute men, who are in danger of starvation, pregnant and lactating women and destitute children, especially in cases where they or members of their family do not have sufficient funds to provide food for them. In case of famine, there may be shortage of food, but here the situation is that amongst plenty there is scarcity. Plenty of food is available, but distribution of

32. India 100th on Global Hunger Index, trails North Korea, Bangladesh, *The Hindu*, October 12, 2017 cf. <http://www.thehindu.com/news/national/india-100th-on-global-hunger-index-trails-north-korea-bangladesh/article19846437>. ece (last accessed: 31th May 2018).

33. 1995 Supp(6) SCR 827.

the same amongst the very poor and the destitute is scarce and non-existent leading to malnourishment, starvation and other related problems.<sup>34</sup>

This is an example of judicial legislation expanding the scope of Article 21 (“Right to Life”) granted by the Indian Constitution interpreting and expanding its meaning much beyond the initial understanding of the framers of Indian Constitution<sup>35</sup>. The Economic, Social and Cultural rights have found their way through judicial interpretation (some might say even legislation) making “right to life” as a fundamental principle and not just a fundamental right, making it a judge made human rights mechanism<sup>36</sup>. It shows the dynamism of both the constitution as a ‘living constitution’ and the apex court as the harbinger of people’s human rights.

The latest decision on 13<sup>th</sup> May, 2016 by the Supreme Court of India reiterated, «there is undoubtedly a distinction between a statutory obligation and a constitutional obligation but there can be no doubt that the right to food is actually a constitutional right and not merely a statutory right.»<sup>37</sup>.

In India, every rural household gets a certain measure of food-grain at subsidized price under the National Food Security

34. Interim order on: Monday, July 23, 2001; accessed at: <http://admin.indiaenvironmentportal.org.in/content/order-supreme-court-india-regarding-issue-food-security-india-23072011> (last accessed: 12th April, 2018); Final Judgement: 2007(1) SCC 719.

35. L. Birchfield, J. Corsi, *Between Starvation and Globalization: Realizing the Right to Food in India*, Michigan Journal of International Law, Volume 31, Issue 4, 2010, pgs. 690-764 (at pgs. 709-715).

36. *Ibidem*.

37. Swaraj Abhiyan vs Union Of India And Others on 13 May, 2016 (accessed at: <https://indiankanoon.org/doc/19199787/>; last accessed: 12th April, 2018).



Act, 2013 which will go a long way in removing starvation or starvation related deaths<sup>38</sup>. It has created legal entitlements on food and all existing government programmes, like Public Distribution System, Mid-day meals in schools, are bound by them<sup>39</sup>. The right to food has become part of an “*actus positivus*” of the overwhelming majority of people supporting it (thus by default an overwhelming majority of Hindus supporting it) makes the cultural and political expression of Hinduism clear. Most political leaders whose religious affiliation is also Hinduism support the right for food programme and the judiciary, which is also largely Hindu, supports it.

Not living under the *reign* of Babur, but under the constitution of India as a relic of the recent British rule over India, which has the much contested and maligned “*secularism*” as one of its goals, can cultural mores determine the Indian state’s determination of what an individual person eats? Individual liberty and rights have to be not just respected but also protected lest it becomes the tyranny of the masses. People should be free to decide what to eat and what not to eat. People’s choice would be determined by their upbringing, cultural mores, geographical regions, religious and spiritual convictions and environmental considerations. This is what Hinduism is after all, leaving it to the individual to do what assuages his mind, body or soul.

A restriction on the choice of food is a restriction on the right to food acknowledged under the Indian constitution apart from falling under the exceptions provided under Hindu Law, specifically *Manusmriti*, which allows people to eat the restricted food

38. Salient Features of the National Food Security Act 2013, Department of Food and Public Distribution, Ministry of Consumer Affairs, Food and Public Distribution, Government of India, cf. <http://dfpd.nic.in/Salient-features-National-Food-Security-Act.htm> (last accessed: 7th April, 2018).

39. *Ibid.*

items when in famine or starvation as otherwise it would endanger life itself<sup>40</sup>. Though there is a provision (Article 48, The Constitution of India) in Part IV (Directive Principles of State Policy) to protect cows and calves, it is perhaps only a sentimental duty to give respect to the Dharmic traditions including Hinduism. Resonating the Muslim Mughal emperor Babur's will, Article 48 of the Constitution of India reads:

The State shall endeavour to organise agriculture and animal husbandry on modern and scientific lines and shall, in particular, take steps for preserving and improving the breeds, and prohibiting the slaughter, of cows and calves and other milch and draught cattle.<sup>41</sup>

It is couched in a mild and non-religious language. In a modern economy, working under the precepts of postcolonial modernity it might become impractical and unimplementable. Therefore, it also betrays an element of hypocrisy when India is one of the biggest exporters of beef in the world<sup>42</sup>. The only possible restriction on eating cow's meat or any non-vegetarian food can be framed in an environmental language because it increases each individual's ecological

40. P.V. Kane, *HISTORY OF DHARMASTRA (ANCIENT AND MEDIEVAL RELIGIOUS AND CIVIL LAW) VOL II PART II* (2nd edn.), p.778, Bhandarkar Oriental Research Institute, Poona, 1974.

41. The Government of India website: [https://www.india.gov.in/sites/upload\\_files/npi/files/coi\\_part\\_full.pdf](https://www.india.gov.in/sites/upload_files/npi/files/coi_part_full.pdf) (last accessed: 17th May, 2018).

42. In terms of quantity, India was the third largest exporter in 2016 and the second largest exporter in 2017 even when most of the meat comes from the domestic water buffaloes instead of cows. Cf. India is world's third-biggest beef exporter: FAO report, *The Indian Express*, July 29, 2017 (accessed at: <http://indianexpress.com/article/world/india-third-biggest-beef-exporter-fao-report-4772389/>, last accessed: 31st May, 2018); Near-record volume for global beef exports in 2017; value highest since 2014 (<http://www.beefmagazine.com/exports/near-record-volume-global-beef-exports-2017-value-highest-2014>, last accessed: 31st May, 2018).

foot printing and leads to ecological damage. In other words, choice of food should be left to an individual due to a variety of sources including classical and folk traditions under the Hindu Law and culture apart from how India's constitution has been framed and read by its highest courts.



# Alimentare la democrazia

## Come il diritto all'alimentazione "si adegua"

JÖRG LUTHER

SOMMARIO. 1. Il diritto all'alimentazione "adeguata" come diritto economico, sociale e culturale di difficile implementazione 2. I buoni propositi dell'umanità: porre fine alla fame 3. Le brutte statistiche della fame e dell'insicurezza alimentare mondiale 4. Garanzie amministrative e penali del diritto al cibo in ambito nazionale ed internazionale 5. I mali della carenza con i mali dell'abbondanza sono compensabili solo *in loco*? 6. La sicurezza alimentare inquinata? 7. L'ideale della food democracy romana: *panem et circenses*? 8. Conclusione. La sacralizzazione del cibo.

### **1. Il diritto all'alimentazione "adeguata" come diritto economico, sociale e culturale di difficile implementazione**

I diritti economici, sociali e culturali hanno tuttora uno status particolare nel diritto internazionale. Anche il diritto all'alimentazione fu dichiarato settant'anni fa nella Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo (DUDU) come diritto individuale «à un niveau de vie suffisant [...] notamment pour l'alimentation». Proveniente dalla dichiarazione americana dei diritti umani e recepito nelle fonti internazionali africane ed asiatiche, ma non nelle dichiarazioni europee e solo in una ventina di Costituzioni più recenti (in Europa: Bielorussia, Ucraina e Moldavia), è stato riformulato come diritto ad un'alimentazione adeguata nell'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e cul-

turali (ICESCR) del 1966 ed arricchito di fonti di soft law. Le più importanti sono gli standards tecnici e le direttive relative alla sicurezza alimentare della Commissione del Codex Alimentarius<sup>1</sup> di WHO/FAO e le *Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security* della FAO (2005) che richiedono, tra l'altro, di sostenere a livello locale la “diversità dietetica” e “consuetudini alimentari sane” e di creare “*Food Insecurity and*

1. Cf. art. 1 del relativo Statuto: «The Codex Alimentarius Commission shall, subject to Article 5 below, be responsible for making proposals to, and shall be consulted by, the Directors- General of the Food and Agriculture Organization (FAO) and the World Health Organization (WHO) on all matters pertaining to the implementation of the Joint FAO/WHO Food Standards Programme, the purpose of which is: (a) protecting the health of the consumers and ensuring fair practices in the food trade; (b) promoting coordination of all food standards work undertaken by international governmental and non governmental organizations; (c) determining priorities and initiating and guiding the preparation of draft standards through and with the aid of appropriate organizations; (d) finalizing standards elaborated under (c) above and publishing them in a Codex Alimentarius either as regional or worldwide standards, together with international standards already finalized by other bodies under (b) above, wherever this is practicable; (e) amending published standards, as appropriate, in the light of developments».

2. GUIDELINE 10 Nutrition. 10.1 If necessary, States should take measures to maintain, adapt or strengthen dietary diversity and healthy eating habits and food preparation, as well as feeding patterns, including breastfeeding, while ensuring that changes in availability and access to food supply do not negatively affect dietary composition and intake. 10.2 States are encouraged to take steps, in particular through education, information and labelling regulations, to prevent overconsumption and unbalanced diets that may lead to malnutrition, obesity and degenerative diseases. 10.3 States are encouraged to involve all relevant stakeholders, in particular communities and local government, in the design, implementation, management, monitoring and evaluation of programmes to increase the production and consumption of healthy and nutritious foods, especially those that are rich in micronutrients. States may wish to promote gardens both at home and at school as a key element in combating micronutrient deficiencies and promoting healthy eating. States may also consider adopting regulations for fortifying foods to prevent and cure micronutrient deficiencies, in particular of iodine, iron and Vitamin A.

*Vulnerability Information and Mapping Systems* (FIVIMS) (13) nonché un “social safety and food safety net” (14). Trattandosi di un bisogno primario di ogni essere umano, l'alimentazione “adeguata” fa parte di uno “standard adeguato di vita” e si colloca subito dopo il diritto economico al lavoro e quello alla sicurezza sociale, ancora prima del diritto alla salute e all'istruzione.

Una riflessione preliminare merita il valore categoriale di questo diritto umano, non universalmente trasformato in diritto fondamentale. Innanzitutto è un diritto individuale (*right of everyone*) preceduto dalla riconferma del diritto all'autodeterminazione dei popoli che include il libero perseguimento del proprio «sviluppo economico, sociale e culturale». Lo sviluppo economico può essere garantito dalla scelta di un'economia di mercato la quale tuttavia non deve pregiudicare lo sviluppo sociale e culturale, ragione per la quale il commentario generale n. 24 ha dedicato particolare attenzione agli obblighi degli stati nei confronti delle “*business activities*”, in particolare l'obbligo di garantire un'efficace protezione contro violazioni dei diritti umani da parte delle imprese<sup>3</sup>. Questo obbligo vale anche con riguardo al diritto al cibo: «States should adopt measures such as imposing due diligence requirements to prevent abuses of Covenant rights in a business entity's supply chain and by subcontractors, suppliers, franchisees, or other business partners». Questo significa anche che le filiere della produzione alimentare devono essere libere da violazioni dei diritti sociali e culturali.

Il diritto al cibo adeguato è un diritto economico, ma anche sociale e culturale. È innanzitutto un diritto “economico” partico-

3. UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2017): General Comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities. 10 August 2017, UN Doc. E/C.12/GC/24. Cfr. già general comment No. 12 (1999) on the right to adequate food, paragrafi. 19, 20.

lare perché l'alimentazione presuppone beni e servizi quali generi alimentari, acqua ed energia e la loro preparazione al consumo. In una definizione ONU del 1999 so si interpreta come un diritto di accesso fisico ed economico a tali beni, da fare garantire ai mercati: «The right to adequate food is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, has physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement». Il consumo trasforma i beni alimentari da proprietà privata in parti del corpo della persona umana salvo quanto viene espulso. Questi beni possono essere resi oggetto di servizi di cura e specifici lavori di produzione e commercio e sono pertanto anche protetti dai diritti socio-economico al lavoro dei lavoratori coinvolti.

Il cibo è tuttavia anche diritto sociale, innanzitutto della stessa categoria dei lavoratori. Essendo il cibo fonte di riproduzione della forza di lavoro, non solo il diritto ad un salario proporzionato esclude letteralmente “salari da fame” nel senso della *income poverty*, anche l'accesso al cibo in una pausa pranzo potrebbe considerarsi un diritto fondamentale del lavoratore. Inoltre i servizi relativi all'accesso al cibo possono essere qualificabili nel diritto UE come servizi di interesse economico generale (art. 36 CFREU) e richiedono un livello elevato di protezione dei consumatori (art. 37 CFREU). La *food safety* garantita dall'apposita autorità europea istituita dall'art. 22 (1) del regolamento CE n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare” lega l'adeguatezza dell'alimentazione soprattutto, ma non esclusivamente al diritto alla salute: «La legislazione alimentare persegue uno o più fra gli obiettivi generali di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, della tutela degli interessi dei consumatori, comprese le pratiche leali nel commercio alimentare, tenuto eventualmente



conto della tutela della salute e del benessere degli animali, della salute vegetale e dell'ambiente.» (art. 1)

L'alimentazione adeguata può pertanto diventare anche diritto a prestazioni sociali per categorie di persone vulnerabili bisognose di assistenza quali "lattanti", bambini piccoli, persone con malattie o portatori con disabilità specifiche o anziani non autosufficienti o per categorie di persone che vivono in condizioni di estrema povertà. Al riguardo, in una conferenza stampa del 1994, il Presidente Casavola aveva formulato a proposito della povertà delle pensioni "il diritto a togliersi la fame". Nella sentenza n. 10/2010 sulla social card, la Corte ha poi desunto dall'art. 38 Cost. (alla luce dell'art. 2 Cost.) un «diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno, in particolare alimentare».

Se questi pochi cenni dimostrano già la complessità del diritto all'alimentazione adeguata, occorre tuttavia anche aggiungere la qualificazione del diritto all'alimentazione adeguata come diritto culturale complesso. Jean Ziegler, il primo relatore speciale dell'ONU su questo diritto, aveva messo in luce come l'adeguatezza non richiede solo criteri quantitativi, come ad es. il fabbisogno di calorie del corpo, ma anche criteri qualitativi, includendo nella definizione il passo «corrispondente alle tradizioni culturali del popolo al quale la persona appartiene.» Sarebbe tuttavia, riduttivo interpretare il diritto culturale dell'alimentazione solo come un diritto allo *slow food*<sup>4</sup>, o come un diritto alla conservazione della diversità culinaria. Innanzitutto comprende un diritto all'educazione alimentare che non sia limitato alle norme di igiene o alle buone maniere a tavola e non perpetui clichés circa l'essenziale responsabilità delle donne per la cucina. Inoltre implica il diritto di partecipare alla vita culturale alimentare e in

4. Cf. S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma 2012, 127ss.

particolare un diritto al godimento dei benefici della ricerca delle scienze alimentari naturali che si traduce nella legislazione europea nel principio della valutazione scientifica dei rischi. In senso più ampio è diritto culturale particolari anche il diritto all'informazione alimentare, in particolare al corretto *food labelling* da parte dei produttori e dei commercianti e agli avvisi pubblici su situazioni di rischio da parte delle autorità pubbliche (art. 11 CE 178/2002<sup>5</sup>).

Se queste sono le dimensioni del diritto all'alimentazione adeguata, resta tuttavia da vedere in che misura possa essere implementato nei vari ordinamenti, cioè sia in quelli inter- e sovranazionali, sia in quelli nazionali. Al riguardo meritano di essere approfonditi innanzitutto gli aspetti globali della lotta alla fame (2.) e all'insicurezza alimentare (3.), in particolare nelle situazioni di conflitto armato (4.). Questi aspetti vanno poi confrontati con le politiche alimentari locali (5.) e con l'impatto ambientale delle politiche della sicurezza alimentare nazionali (6.). Infine saranno tentate alcune conclusioni sull'ideale della *food democracy*, cioè sui modi in cui il diritto all'alimentazione si adegua alla democrazia (7.).

## 2. I buoni propositi dell'umanità: porre fine alla fame

Dopo aver raggiunto nel primo dei *millennium goals* quello di dimezzare la povertà e la fame del mondo,<sup>6</sup> il secondo degli

5. «... nel caso in cui vi siano ragionevoli motivi per sospettare che un alimento o mangime possa comportare un rischio per la salute umana o animale, in funzione della natura, della gravità e dell'entità del rischio le autorità pubbliche adottano provvedimenti opportuni per informare i cittadini della natura del rischio per la salute ...».

6. [http://www.un.org/millenniumgoals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%20](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%20)

obiettivi di sviluppo sostenibile dell'agenda 2030, approvata con risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, propone subito dopo la lotta contro le forme più estreme di povertà: «Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile.» A tal fine si propone tra l'altro entro il 2020 di conservare la diversità genetica delle sementi, delle piante coltivate, degli animali da allevamento e domestici e delle specie selvatiche affini, di raggiungere entro il 2025, i traguardi concordati a livello internazionale contro l'arresto della crescita e il deperimento nei bambini sotto i 5 anni di età, ed entro il 2030 di “garantire a tutte le persone, in particolare ai poveri e le persone più vulnerabili, tra cui neonati, un accesso sicuro a cibo nutriente e sufficiente per tutto l'anno”, ponendo fine a tutte le forme di malnutrizione, di

raddoppiare la produttività agricola e il reddito dei produttori di cibo su piccola scala, in particolare le donne, i popoli indigeni, le famiglie di agricoltori, i pastori e i pescatori, anche attraverso un accesso sicuro ed equo a terreni, altre risorse e input produttivi, conoscenze, servizi finanziari, mercati e opportunità per valore aggiunto e occupazioni non agricole.<sup>7</sup>

La Carta di Milano, promossa dall'EXPO del 2015, ha ulteriormente sviluppato questo obiettivo attraverso una serie di impegni personali e civili, asserendo cioè essenzialmente doveri dei consumatori e della società civile

2015%20rev%20(July%201).pdf: «The proportion of undernourished people in the developing regions has fallen by almost half since 1990, from 23.3 per cent in 1990–1992 to 12.9 per cent in 2014–2016.»

7. A/RES/70/1, [http://www.unric.org/it/images/Agenda\\_2030\\_ITA.pdf](http://www.unric.org/it/images/Agenda_2030_ITA.pdf)

- di informarsi sull'origine di prodotti e di valutare l'impatto dei consumi di alimenti,
- di evitare sprechi e contaminazioni di cibo e di acqua, anche tramite forme di riciclaggio,
- di promuovere l'educazione alimentare e valorizzare i piccoli produttori locali, nonché attraverso impegni delle imprese e azioni politiche impegnate
- a garantire e rendere effettivo il diritto al cibo e la sovranità alimentare,
- a tutelare il suolo agricolo, a creare condizioni per una migliore sicurezza alimentare globale,
- a considerare il cibo un patrimonio culturale e in quanto tale difenderlo da contraffazioni e frodi, proteggerlo da inganni e pratiche commerciali scorrette,
- a sostenere e diffondere la cultura della sana alimentazione,
- a promuovere un patto globale riguardo le strategie alimentari urbane e rurali in relazione all'accesso al cibo sano e nutriente, che coinvolga sia le principali aree metropolitane del pianeta che le campagne,
- a introdurre o rafforzare nelle scuole e nelle mense scolastiche i programmi di educazione alimentare”,
- a sviluppare misure e politiche nei sistemi sanitari nazionali che promuovano diete sane e sostenibili e riducano il disequilibrio alimentare ecc.

Trattasi tuttavia solo di obiettivi concordati in fonti di soft law, non coercibili, ma oggetto di procedure di monitoraggio, in particolare da parte del relatore speciale per il diritto al cibo creato nel 2000 - in passato Jean Ziegler e Olivier de Schutter, ora Hilal Elver - il cui mandato era stato ridefinito dal Consiglio dei diritti umani di Ginevra e prorogato ultimamente con Risoluzione del 30 giugno 2016. Furono soprattutto i commenti generali,

alcune risoluzioni del Consiglio e queste relazioni a sviluppare la riflessione interdisciplinare sui diritti relativi al cibo, riflessione partecipata anche dalla FAO, la “Food and Agriculture Organization” o “Organizzazione delle Nazioni Unite per l’alimentazione e l’agricoltura” fondata nel 1945 a Ottawa e avente sede a Roma sin dal 1951, e ulteriormente approfondita sin dal 2009 nel Comitato per la World Food Security (CFS)<sup>8</sup>.

Per effetto dei commenti generali e degli atti di monitoraggio, lo stesso diritto all’alimentazione adeguata di cui all’art. 11 del Patto sui diritti economici e culturali del 1966 ha ricevuto una riformulazione ancora più promettente in termini di disponibilità (General comment par. 12) e accessibilità (par. 13), cioè come diritto «ad avere un accesso regolare, permanente e non ristretto, diretto o tramite compravendite finanziate, a un’alimentazione quantitativamente e qualitativamente adeguata e sufficiente che corrisponda alle tradizioni culturali della gente cui il consumatore appartiene e che assicura una vita fisica e mentale, individuale e collettiva, piena e dignitosa, libera da paura.»<sup>9</sup>.

Andando oltre il diritto sociale alla salute e rievocando la rooseveltiana libertà dalla paura, il diritto al cibo promette non solo sicurezza sociale, ma anche una economia e una cultura alimentare collettiva adeguata. L’umanità organizzata promette di rispettare, proteggere e realizzare (*fulfill*) non più semplicemente

8. Cfr. gli ultimi lavori del 9-13 ottobre 2017 in <http://www.fao.org/cfs/home/plenary/cfs44/it/>

9. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>: « ...to have regular, permanent and unrestricted access, either directly or by means of financial purchases, to quantitatively and qualitatively adequate and sufficient food corresponding to the cultural traditions of the people to which the consumer belongs, and which ensure a physical and mental, individual and collective, fulfilling and dignified life free of fear.» Cf. C. MORINI, Il diritto al cibo nel diritto internazionale, *Rivista di diritto alimentare* XI, 1, 2017, <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2017-01/MORINI.pdf>

il cibo come bene vitale di consumo individuale o comune<sup>10</sup>, ma anche le relative attività economiche e culturali di produzione, preparazione e consumo alimentare.

Le promesse politiche internazionali del diritto all'alimentazione adeguata non equivalgono ancora a tutele giuridiche forti, equiparabili a quelle di un diritto fondamentale dotato di garanzie costituzionali esplicite all'interno di tutti gli Stati<sup>11</sup>, ma sono nobilitate da rivendicazioni di una "sovranità alimentare" che si sono tradotte successivamente in teorie e movimenti politici propositivi di una "democrazia alimentare" nella quale tutti cittadini hanno il diritto e dovere di partecipare al disegno del sistema di alimentazione per controllare il potere delle corporazioni e delle agroindustrie<sup>12</sup>. La promessa è in ultima analisi quella di imbrigliare e mitigare i poteri di coloro che lucrano sui bisogni primari, cioè sulla fame, anche attraverso una gestione autonoma e diretta dei rapporti tra produttori e consumatori.

10. Per la qualificazione come bene vitale ma non come diritto fondamentale cfr. B. VIMERCATI, *Il diritto ai beni vitali. Cibo e acqua: nuovi diritti fondamentali?*, in: V. BALDINI (a cura di), *Cos'è un diritto fondamentale?*, Napoli 2017, 241ss. Per la qualificazione come bene ed attività culturale più articolato. M. FIORILLO, *Quale ordine normativo per l'universo alimentare nazionale*, in: id., S. SILVERIO, *Cibo, cultura, diritto*, Modena 2017, 27ss.

11. Cfr. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto ad un cibo adeguato*, in: P. MACCHIA (a cura di), *La persona e l'alimentazione*, Roma 2014, 217ss.

12. A. ROSSI, G. BRUNORI, *Towards a new food governance: Exploring the development of an integrated urban food strategy* (2014), [http://www.fao.org/fileadmin/templates/ags/docs/MUFN/CALL\\_FILES\\_EXPERT\\_2015/CFP1-18\\_Full\\_Paper.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/ags/docs/MUFN/CALL_FILES_EXPERT_2015/CFP1-18_Full_Paper.pdf); O. DE SCHUTTER (2015), *Food democracy South and North: from food sovereignty to transition initiatives*, Open Democracy / ISA RC-47: Open Movements, 17 March 2015, <https://opendemocracy.net/olivier-de-schutter/food-democracy-south-and-north-from-food-sovereignty-to-transition-initiatives>; 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*, Torino, Giappichelli, 2015.

### 3. Le brutte statistiche della fame e dell'insicurezza alimentare mondiale

La recente popolarità e passionalità del diritto al cibo e della sovranità alimentare sono anche una conseguenza della paura seminata dalla crisi finanziaria ed economica mondiale che si è manifestata una decina di anni fa e si è tradotta in una vera e propria “global food crisis” poco osservata. Tra il 2008 e il 2009, il numero delle persone malnutrite è aumentato di 100.000.000 e ancora nel 2011, la Banca mondiale stimava che nei precedenti 10 mesi 44.000.000 persone erano state ridotte in povertà da aumenti incontrollati dei prezzi degli alimentari<sup>13</sup>.

Ancora nel 2015, la “Carta di Milano” dell’Expo ha censurato i seguenti fatti globali:

- «circa 800 milioni di persone soffrano di fame cronica, più di due miliardi di persone siano malnutrite o comunque soffrano di carenze di vitamine e minerali; quasi due miliardi di persone siano in sovrappeso o soffrano di obesità; 160 milioni di bambini soffrano di malnutrizione e crescita ritardata»;
- «ogni anno 1,3 miliardi di tonnellate di cibo prodotto per il consumo umano sia sprecato o si perda nella filiera alimentare»;
- «più di 5 milioni di ettari di foresta scompaiano ogni anno con un grave danno alla biodiversità e alle popolazioni locali, con gravi effetti anche sul clima»;

13. Cit. da P. CLAEYS, N. LAMBEK, Introduction, in: N. LAMBEK ET AL. (eds.), *Rethinking Food Systems*, Dordrecht 2014, 2.

— «le risorse del mare siano sfruttate in modo eccessivo: più del 30% del pescato soggetto al commercio è sfruttato oltre la sua capacità di rigenerazione».

Sono dati ricavabili innanzitutto dalle relazioni e statistiche della FAO, in particolare “Lo Stato dell’insicurezza alimentare” (SOFI) e “Lo Stato dell’alimentazione e dell’agricoltura” (SOFA). Il SOFA del 2017 ha cominciato a misurare gli indicatori del citato obiettivo (*sustainable development goal SDG*) 2 dell’agenda 2030.

Il risultato più allarmante è che la fame mondiale dopo una lunga fase di discesa sembra nuovamente risalire. Il numero stimato di persone sottanutrite è salita da 777 milioni nel 2015 a 815 milioni nel 2016 (ca. 11 % della popolazione mondiale). Risultati analoghi evidenziano gli indicatori di “forte insicurezza alimentare” che salgono da 8,8 % della popolazione mondiale nel 2015 a 9,3 % nel 2016. Uno dei fattori principali di questa crescita sarebbe l’aumento dei conflitti armati, anche riconducibili a “climate-related shocks”, un altro le crisi economiche che rendono più difficile l’accesso al cibo dei poveri. Nonostante la discesa della malnutrizione dei bambini fino ai 5 anni, il problema di un arresto della crescita dei bambini (stunting) interessa ancora 1 su 4, cioè 155 milioni bambini e, nelle regioni più colpite come l’Africa subsahariana e il sudest asiatico, 1 su 3. A fronte dell’obiettivo di ridurre la quota dei bambini sottopeso (wasting) a 5 % nel 2025, nel 2016 il fenomeno interessa ancora ca. 52 milioni bambini fino ai 5 anni (7,7 %). In forte crescita è anche il sovrappeso di 41 milioni bambini nel 2016 (6 % nel 2016 rispetto a 5,3 nel 2005) e di ca. 600 milioni adulti nel 2014 (13 %), in particolare in America del Nord ed Europa (28%). Restano da arginare i fenomeni di anemia delle madri (ca. un terzo della popolazione) e da aumentare l’allattamento al seno per migliorare la nutrizione infantile.



Per quanto riguarda il rapporto tra insicurezza alimentare e situazioni di conflitto armato, il SOFA 2017 stima che delle 815 milioni di persone che soffrono fame e delle 155 milioni di bambini che non crescono, rispettivamente 489 milioni di persone e 122 milioni di bambini vivono in paesi teatro di conflitti armati. Si potrebbe concludere che l'obiettivo dell'agenda 2030 risulterà impossibile da realizzare se non si riescono a ridurre e regolare i conflitti armati in modo tale da escludere l'uso bellicoso della fame.

Per quanto riguarda le statistiche della pace, il *positive peace index* converge con molti indici di sviluppo, in primis quello il *Global Food Insecurity Index*. Il *Global Peace Index* 2017 ha invece registrato nell'ultimo decennio una perdita del 2.14 %, con 80 paesi in miglioramento e 83 paesi in peggioramento, in particolare nell'Africa subsahariana e nel Medio oriente<sup>14</sup>. I conflitti armati possono interrompere la produzione agricola, deteriorare le condizioni economiche di un paese, creare problemi di approvvigionamento delle persone in fuga (*internally displaced*) e portare al blocco di rifornimenti di generi alimentari, anche se mediate da organismi di assistenza umanitaria. *Human Rights Watch* riferisce ad es. che il governo siriano ha fatto «continued efforts to blockade international humanitarian groups seeking to provide food and medicine to the besieged Syrian population».

#### **4. Garanzie amministrative e penali del diritto al cibo in ambito nazionale ed internazionale**

L'ultimo report del Relatore speciale per il diritto al cibo avanza delle raccomandazioni concrete agli Stati, raccomandazioni che

14. Global Peace Index 2017, <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/06/GPI17-Report.pdf>

sarebbero applicabili anche all'Italia. Innanzitutto la legislazione nazionale dovrebbe riconoscere formalmente ed implementare efficacemente gli obblighi di rispettare, proteggere e realizzare il diritto all'alimentazione adeguata in tempi di pace e di conflitto<sup>15</sup>.

Al riguardo, l'art. 81 commi 29, 32ss. del d.lg. 112/2018, convertito con modifiche dalla legge n. 133/2008 ha istituito innanzitutto un «Fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti». È stata creata una carta d'acquisti

al fine di soccorrere le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno e su domanda di queste, è concessa ai residenti cittadini italiani o di Stati membri dell'Unione europea ovvero familiari di cittadini italiani o di Stati membri dell'Unione europea non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero stranieri in possesso di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, che versano in condizione di maggior disagio economico (co. 32).

La Carta ha tuttavia solo un valore di 40 Euro e quindi potrebbe essere non sufficiente a garantire l'alimentazione in situazioni di povertà estrema.

Nell'ambito delle misure di lotta alla povertà coordinate dall'Unione Europea, l'art. 58 del d.l. n. 83/2012, convertito dalla legge n. 134/2012 ha quindi istituito presso l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) un fondo per l'efficientamento della filiera della produzione e dell'erogazione e per il fi-

15. Interim report of the Special Rapporteur on the right to food, 21. 7. 2017, UN General Assembly, A/72/188, [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/72/188](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/72/188).

nanziamento dei programmi nazionali di distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti nel territorio della Repubblica Italiana. Le derrate alimentari sono distribuite agli indigenti mediante organizzazioni caritatevoli, conformemente alle modalità previste dal Regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio del 22 ottobre 2007.

Si è aggiunto il fondo Fondo di Aiuti Europei agli indigenti previsto dal Regolamento UE 2014/223, con un Programma Italiano di attuazione che si avvale di organizzazioni partner per distribuire gli aiuti alimentari tramite l'organizzazione di servizi di mensa, la distribuzione di pacchi alimentari, la gestione di empori sociali, la distribuzione tramite unità di strada di cibi e bevande e la loro distribuzione domiciliare). Di fronte all'aumento delle situazioni di povertà, all'insufficienza delle garanzie di reddito lavorativo e alle difficoltà fattuali dell'assistenza sociale, anche questi strumenti amministrativi potrebbero offrire una garanzia giuridicamente insufficiente e necessiterebbero di un monitoraggio da parte di istituzioni indipendenti.

Da ultimo, la legge 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" ha facilitato le attività della Fondazione Onlus Banco Alimentare, ma resta pur sempre un obbligo sussidiario dello Stato prestare un'assistenza sociale diretta tale da evitare situazioni di mancato rispetto, insufficiente protezione e realizzabilità del diritto ad un'alimentazione adeguata, il cui contenuto essenziale potrebbe essere individuato nella libertà dalla fame.

Per quanto riguarda invece in particolare l'assistenza alimentare in aree di conflitto armato, il relatore speciale raccomanda di "garantire" che arrivi all'intera popolazione senza discriminazioni, con particolare attenzioni a persone "displaced", prevenendo e punendo attacchi di gruppi armati contro le risorse di produzio-

ne del cibo e l'ostruzionismo a convogli con aiuti umanitari. A tal riguardo, si raccomanda la codificazione di diritto penale

that absolutely prohibits the starvation of civilians as a method of warfare and forced displacement and recognizes the blocking of humanitarian assistance as a crime subject to prosecution individually, either in national courts or, following extradition, international courts.

Il codice penale militare di Guerra contempla appositi reati di omissione di provvedimenti per la tutela di edifici destinati alla beneficenza (art. 179 c.p.m.g.), di saccheggio (art. 186 c.p.m.g.), busca (art. 188 c.p.m.g.) e di maltrattamenti di prigionieri (art. 209 c.p.m.g.). Tuttavia non sanziona ad es. l'incendio di terreni agricoli e provviste di viveri (arg. art. 187 c.p.m.g.), l'autorizzazione all'impossessamento di viveri in misura tale da non garantire più l'alimentazione dei civili (arg. art. 188, 189 c.p.m.g.) l'uso delle armi contro rifornimenti di viveri alla popolazione civile (arg. 191 c.p.m.g.), la violenza contro persone addette al trasporto di generi alimentari per la popolazione civile (arg. art. 194 c.p.m.g.).

Infine, la relazione del relatore speciale si appella alla comunità internazionale, e quindi anche al governo italiano e all'Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza, affinché tra l'altro

1. si crei un «workable early warning system designed to warn of imminent famine conditions», forse istituzionalizzabile all'interno del citato Comitato per la sicurezza dell'alimentazione,
2. si inizi un procedimento di emendamento dello Statuto di Roma della Corte internazionale di giustizia penale per inserire la riduzione in condizioni di fame in un crimine internazionale contro l'umanità,

3. si spinga il Comitato Internazionale della Croce Rossa o convocare quanto prima una conferenza per revisionare le norme del diritto internazionale umanitario al riguardo<sup>16</sup>.

La relazione riferisce vari appelli e missive dirette al Consiglio di Sicurezza dell'ONU, ma resterebbe da analizzare l'azione del Consiglio di sicurezza al riguardo, ad es. nelle risoluzioni riguardanti le aree teatro di conflitto. La risoluzione n. 2393 del 19 dicembre 2017 si è limitata a un passo molto sintetico:

Noting that, despite ongoing challenges, the United Nations and their implementing partners continue to deliver life-saving assistance to millions of people in need in Syria through humanitarian aid delivered across borders, including the delivery of food assistance for on average 1 million people every month since 2016; non-food items for 4 million people; health assistance for 15 million treatments, and water and sanitation supplies for over 3 million people.<sup>17</sup>

## **5. I mali della carenza con i mali dell'abbondanza sono compensabili solo *in loco*?**

Molteplici sono i problemi dell'economia e cultura alimentare in Italia. Tra la Scilla della fame e la Cariddi dello spreco, il legislatore ha puntato innanzitutto sulla redistribuzione per mezzo delle

16. Cfr. per la responsabilità relativa ai basic relief supplies l'art. 3 delle convenzioni di Ginevra, artt. 70, 71 del Protocollo Addizionale I e art. 18 (2) del Protocollo addizionale II. Per il diritto consuetudinario ICRC "Rule 53: starvation as a method of warfare", [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1\\_rul\\_rule53](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule53).

17. <https://www.un.org/press/en/2017/sc13127.doc.htm>.

*onlus*, peraltro rafforzata da varie *food policies* locali<sup>18</sup>. Mentre la carenza stenta a essere sradicata in diverse regioni dell’Africa e dell’Asia nonché, in misura minore, nell’America latina, (incluso il Messico) ed esiste ancora i nei paesi BRICS, lo spreco è problema particolarmente sentito in Italia e nell’Unione europea, ma più in generale nei paesi più sviluppati del mondo. Uno studio della FAO del 2013 sul fenomeno del *food waste* stima complessivamente che un terzo del cibo prodotto nel mondo viene perso o sprecato.

L’organizzazione mondiale della sanità ha focalizzato alcuni eccessi particolarmente negativi per la salute, raccomandando una riduzione drastica del consumo di zuccheri che causano non solo costi sproporzionati di cure dentistiche e di cure dell’obesità, ma anche l’aumento del diabete, di malattie cardiovascolari e di molte altre malattie non infettive.

In both adults and children, WHO recommends reducing the intake of free sugars to less than 10% of total energy intake (strong recommendation<sup>2</sup>). WHO suggests a further reduction of the intake of free sugars to below 5% of total energy intake (conditional recommendation).<sup>19</sup>

18. Cf. da ultimo L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari* (2018), in: Osservatorio AIC.; M. BOTTIGLIERI, G. PETTENATI, A. TOLDO (a cura di), *Toward a Turin Food Policy. Good practices and visions*, Milano, Franco Angeli, 2016; M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato*, Alessandria 2015, 397ss., <http://polis.unipmn.it/pubbl/RePEc/uca/ucapdv/polis0222.pdf>; A. CALORI, A. MAGARINI (a cura di), *Food and the cities. Food policies for sustainable cities*, Milano, Edizioni Ambiente, 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 ss.

19. WORLD HEALTH ORGANISATION, *Guideline: sugars intake for adults and children*, Genève 2015; [http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/149782/9789241549028\\_eng.pdf?sequence=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/149782/9789241549028_eng.pdf?sequence=1)

Per attuare queste raccomandazioni servirebbe innanzitutto un adeguato *food and nutrition labelling*, educazione dei consumatori anche nell'autoregolamentazione delle azioni pubblicitarie, una regolazione più rigida della compravendita di dolci e bevande non alcoliche ad alto tasso di zucchero, incluse specifiche *fiscal policies*. Il coraggio di tassare ad es. la Coca-Cola e le gazzose dolcificate è stato dimostrato nell'UE da Ungheria (2011), Francia (2012), Regno Unito ("Soft Drinks Industry Levy" 2018) e Irlanda, ma la Danimarca ha abolito una simile tassa esistente sin dal 1930 nel 2013. Anche l'Italia è stata contraria, forse perché l'obesità è un problema minore, ma si stima che ben 224 mila decessi all'anno in tutta la Penisola, pari al 38,8% del dato complessivo, sono causati dalle malattie in questione<sup>20</sup>. L'art. 32 Cost. impone misure di prevenzione che dovrebbero adeguare i costumi alimentari al riguardo. Se le raccomandazioni sono scientificamente valide, l'obbligo dello Stato di tutelare la salute vieta di ignorarle, ma lascia ampia discrezionalità nel dosaggio delle misure di prevenzione.

Particolarmente imbarazzante è poi l'impatto ambientale degli sprechi. Sempre secondo la FAO, gli sprechi ambientali producono ca. 3.3 gigatonnellate di CO<sub>2</sub>, solo poco di meno delle emissioni degli Stati Uniti o della Cina. Il consumo annuale delle risorse di acque è stimato in 250 km<sup>3</sup>, tre volte il volume del lago di Ginevra. Il cibo prodotto, ma non consumato assorbe il 30 % delle aree di agricoltura<sup>21</sup>. In Italia finora 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. L'Osservatorio sugli sprechi stima che a livello domestico si sprecano in media il 17% dei

20. <https://www.fondazioneveronesi.it/magazine/articoli/alimentazione/loms-limitare-gli-zuccheri-aggiunti-non-piu-di-12-cucchiaini-al-giorno>

21. FAO, *Food wastage footprint*, 2013, <http://www.fao.org/docrep/018/i3347e/i3347e.pdf>

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. In media, una famiglia perderebbe o sprecherebbe in questo modo ben 1.693 euro all'anno<sup>22</sup>.

Il problema è innanzitutto un problema morale e una questione di educazione familiare a tavola ben nota ai più. Lo spreco individuale di per sé non comporta una violazione diretta del diritto altrui al cibo adeguato, almeno fino a quando i mercati sono in grado di produrre e commercializzare più cibo<sup>23</sup>. Semmai può costituire una violazione di qualche dovere di solidarietà morale trasformabile in dovere giuridico. Nulla vieterebbe, ad es., di multare il trattamento come rifiuto di cibi ancora non scaduti. Nulla vieterebbe di ridurre le tasse sui rifiuti in ragione della quantità di cibo ancora commestibile ceduto ai banchi alimentari. E nulla vieterebbe di ordinare la cessione alle onlus di cibi non consumati e non riciclabili nelle mense pubbliche. Eventuali sanzioni, obblighi di prestazione o privilegi tributari potrebbero semmai esigere una sufficiente base legislativa (art. 23 Cost.).

Per quanto riguarda le politiche alimentari locali, si potrebbe innanzitutto sostenere che la lotta agli sprechi alimentari richiede una raccolta separata dei rifiuti alimentari come parte dei rifiuti organici. Al riguardo, la politica più efficace sarebbe tuttavia una riforma dell'art. 182 ter del d.lgs. 192/2006, come modificato dall'art. 9 del d.lgs. n. 205/2010 e integrato dall'art. 38 l. n. 221/2015. A distanza di 10 anni, la raccolta differenziata non andrebbe più solo disciplinata ed incoraggiata, ma imposta e sanzionata. Non bastano più le ipocrisie di chi si appella al senso di responsabilità del singolo e delle comunità locali, perché ha paura di non riuscire a costringere le città metropolitane a governare

22. Dati tratti da L. GIACOMELLI, op. cit., 14.

23. Contrario invece L. GIACOMELLI, op. cit., 16.



i propri rifiuti. In tempi di risorse finanziarie strangolate da un debito pubblico insostenibile, non è “cibo adeguato” quello per il quale la lotta agli sprechi è delegata ad alleanze di volontari che necessitano di fondi pubblici, se è possibile a costi minore disporre divieti e farli osservare.

Senza sanzioni effettive non è nemmeno pensabile una prevenzione efficace, cioè la diffusione di pratiche che evitino o riducano i rifiuti alimentari. Al riguardo, il Ministero dell’Ambiente ha prodotto nel 2013 un Piano Nazionale di Prevenzione dello Spreco Alimentare (PINPAS) che punta su educazione, formazione, comunicazione, ricerca, donazioni, accordi volontari nonché «criteri premianti nei badi di gara pubblica» secondo gli schemi del *Green Public Procurement*. Questo piano di prevenzione è significativamente privo di obiettivi concreti di riduzione degli sprechi.

La Direzione Generale per l’Igiene e la Sicurezza degli alimenti e la Nutrizione (ufficio 5) (DGISAN) del Ministero della salute ha avviato alla fine del 2016 un accordo di collaborazione tra pubbliche amministrazioni per la realizzazione di un Progetto di ricerca pilota denominato “SPAIC- Cause dello spreco alimentare ed interventi correttivi”, progetto illustrato anche al G 7 della salute nel 2017.

L’approccio metodologico del Progetto fa riferimento al concetto di “nudging” per il quale la spinta verso un comportamento corretto dev’essere gentile per non essere ricsuta, e dunque efficace e acquisibile culturalmente; tale approccio al contrasto agli sprechi alimentari tratta di un modello psico-comportamentale da applicare alle scelte consapevoli dei consumatori, percorso orientato su un modello educativo, che stimoli l’adozione di buone pratiche e comportamenti virtuosi nella quotidianità: il ricorso a semplici, piccoli aggiustamenti, che possono però portare impatti enormi e influenzare le scelte delle persone.<sup>24</sup>

24. [http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2\\_6.jsp?lingua=italiano&i-](http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_6.jsp?lingua=italiano&i-)

Dal punto di vista strettamente giuridico, tali politiche nazionali di prevenzione si affidano allo Stato funzioni educative non del tutto coerenti con la ripartizione sociale delle funzioni di istruzione pubblica e di educazione familiare e civile. Anche l'educazione scolastica più civile delle generazioni future non potrà sostituire l'amministrazione di quelle governanti la democrazia. Inoltre non consentono alcun monitoraggio pubblico sui risultati e sull'efficienza della prevenzione degli sprechi. Il realismo repubblicano fa presagire che non saranno queste cartacee a cambiare le consuetudini dello spreco.

Resta infine il problema che gli sprechi *in loco* difficilmente possono essere trasformati in donazioni che arrivino ai luoghi delle carenze. Il *World Food Programme*, che ha sin dal 1963 quartiere generale a Roma, come anche la Croce Rossa e la Mezzaluna o le organizzazioni internazionali di aiuti umanitari, in particolare delle varie confessioni (Caritas, Brot für die Welt), difficilmente possono accettare donazioni di cibo. Ed i banchi alimentari locali non sono finora nodi di reti transnazionali di cooperazione internazionale allo sviluppo di sovranità alimentari nei paesi delle carenze.

## **6. La sicurezza alimentare inquina?**

I legami funzionali tra il diritto al cibo e il diritto alla salute sono particolarmente stretti nelle problematiche che interessano la sicurezza alimentare. Possono creare conflitti non solo tra ministeri della salute e dell'agricoltura, ma anche con quelli dell'ambiente. Al riguardo merita di essere approfondito, a titolo di esempio attuale, il comunicato pubblicato in data 4 gennaio 2018 sul sito del Ministero dell'Ambiente – peraltro senza numero di proto-

collo – sotto il titolo giornalistico: «Shopper: ecco la circolare ministeriale interpretativa»<sup>25</sup>.

Il documento trae origine da una riforma delle norme sulle borse di plastica commercializzabili intervenuta in attuazione tardiva di una direttiva UE, riforma entrata in vigore in data 13 agosto 2017 ma applicabile solo dal 1 gennaio 2018. La “direttiva 2015/720/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015 modifica la precedente direttiva 94/62/CE prescrive che

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per conseguire sul loro territorio una riduzione sostenuta dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero. Tali misure possono comprendere il ricorso a obiettivi di riduzione a livello nazionale, il mantenimento o l'introduzione di strumenti economici nonché restrizioni alla commercializzazione in deroga all'articolo 18, purché dette restrizioni siano proporzionate e non discriminatorie. (...) Le misure adottate dagli Stati membri includono l'una o l'altra delle seguenti opzioni o entrambe: a) adozione di misure atte ad assicurare che il livello di utilizzo annuale non superi 90 borse di plastica di materiale leggero pro capite entro il 31 dicembre 2019 e 40 borse di plastica di materiale leggero pro capite entro il 31 dicembre 2025 o obiettivi equivalenti in peso; b) adozione di strumenti atti ad assicurare che, entro il 31 dicembre 2018, le borse di plastica in materiale leggero non siano fornite gratuitamente nei punti vendita di merci o prodotti, salvo che siano attuati altri strumenti di pari efficacia.

Le borse di plastica in materiale ultraleggero fino a 50 micron possono essere escluse da entrambi le misure.

Il decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito con modificazioni dalla L. 3 agosto 2017, n. 123 (in G.U. 12/08/2017,

25. <http://www.minambiente.it/comunicati/shopper-ecco-la-circolare-ministeriale-intepretativa>.

n. 188), ha disposto (con l'art. 9-bis, comma 1, lettera g)) l'introduzione dell'art. 226-bis nel d.lgs. 152/2006, mantenendo il precedente regime di commercializzazione delle borse di plastica non biodegradabili e compostabili, basato su un divieto generale con deroghe per particolari tipi di borse di plastica per generi alimentari con determinate percentuali di plastica riciclata. Inoltre ha stabilito che tutte le borse di plastica esentate dal divieto "non possono essere distribuite a titolo gratuito e a tal fine il prezzo di vendita per singola unita' deve risultare dallo scontrino o fattura d'acquisto delle merci o dei prodotti trasportati per il loro tramite". La comunicazione del direttore generale omette di informare sulle statistiche di utilizzo annuale delle borse di plastica. Non menziona neppure che a norma del nuovo art. 219 co. 3 let. d-bis d.lgs. 152/2006 le stesse borse devono informare sugli «impatti delle borse di plastica sull'ambiente e le misure necessarie al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione dell'utilizzo di borse di plastica», obiettivo di prima 90 e poi 40 borse annue non specificato dalla legislazione italiana. Piuttosto si affretta a chiarire «la possibilità, da parte del consumatore che non intende pagare la borsa ultraleggera, di utilizzare, al posto della stessa, imballaggi portati dall'esterno del negozio».

A questo punto si precisa che è consentito «l'utilizzo di sacchetti di plastica monouso, già in possesso della clientela, che però rispondano ai criteri previsti dalla normativa sui materiali destinati a venire a contatto con gli alimenti», cioè «non utilizzati in precedenza».

Sul punto, il Ministero della salute ha poi addirittura ritenuto indispensabile una conferma al Consiglio di Stato il quale con il parere CS 859/2018 del 29. 3. 2018 ha aggiunto:

Ciascun esercizio commerciale sarà tenuto, secondo le modalità dallo stesso ritenute più appropriate, alla verifica dell'idoneità e della con-

formità a legge dei sacchetti utilizzati dal consumatore. (...) In quanto soggetto che deve garantire l'integrità dei prodotti ceduti dallo stesso, può vietare l'utilizzo di contenitori autonomamente reperiti dal consumatore solo se non conformi alla normativa di volta in volta applicabile per ciascuna tipologia di merce, o comunque in concreto non idonei a venire in contatto con gli alimenti.

Se pertanto siano utilizzabili anche contenitori non monouso portati dai consumatori resta un enigma.

In sostanza, il Ministero dell'Ambiente ha ignorato in ogni caso le strategie di riduzione dell'uso delle borse di plastica che vanno per la maggiore negli altri paesi UE e non UE. Negli Stati Uniti si utilizzano ad es. imballaggi cartacei agevolmente riciclabili e compostabili. In altri paesi UE si utilizzano cartoncini, gabbie e reti, borse di stoffa lavabili, anche equi-solidali perché prodotti in paesi di povertà. Infine, non spiega se le norme si applicano solo ai supermercati o anche ai mercati locali.

Il problema affrontato dalla circolare è molto più generale e richiederebbe una riflessione sostanziale anziché formale sul diritto a un cibo reso "adeguatamente" sicuro. Per ridurre l'uso della plastica non è certo sufficiente riciclare borse obbligatoriamente monouso, ma occorre cercare delle alternative. Secondo i fautori della plastica, l'imballaggio di frutta e verdura in plastica facilita tuttavia la conservazione e quindi previene lo spreco. Inoltre, e questo è forse l'aspetto più paradossale delle norme, proprio nella misura in cui il diritto al cibo include un diritto all'informazione alimentare, si pone il problema di come trasmettere le informazioni relative ai prodotti. Consistenza, peso, origine e prezzo non necessariamente devono essere scritte sul pomodoro. Le garanzie di origine e qualità, in particolare quelle biologiche, ma anche le date di produzione o raccolta, imballaggio e scadenza, sono componenti di un'etichettatura più facile da

applicare alla plastica che al cibo direttamente. Sono paradossalmente proprio gli obblighi di informazione del consumatore a contribuire all'inquinamento di plastica. Forse un alleggerimento pratico potrebbe derivare dalla loro digitalizzazione.

## 7. L'ideale della food democracy romana: *panem et circenses*?

Nella satira X di Giovenale, si anticipa l'idea della liberazione della plebe dalla paura tramite le istituzioni repubblicane della *lex frumentaria* e dello spettacolo pubblico, una politica popolare (e populista) che prelevava il grano dalle province delle isole, asiatiche ed africane, in particolare dall'Egitto, e degradava i uomini a giocattoli viventi:

[...] *duas tantum res anxius optat* [...] due sole cose ansiosamente  
*panem et circenses* desidera: pane e giochi circensi

Se si confronta questa massima sarcastica della politica repubblicana romana con la serietà delle rivendicazioni di *food democracy*, qualche dubbio e interrogativo sulle differenze sorgono. Innanzitutto vi è una differenza del sistema economico diventato capitalista e basato sulla libertà di scelta individuale di produttori e consumatori. In secondo luogo vi è una differenza nel sorgere dello Stato territoriale moderno, la cui sovranità è percepita di fatto in crisi multipla, ma non disgregata né dalle società nazionali, né dalle comunità internazionali e solo trasformata in forme ritenute maggiormente democratiche. La cd. sovranità alimentare è considerato un nuovo diritto collettivo, apparentemente derivato da quelli allo sviluppo e all'ambiente dell'ultima generazione e tuttora oggetto di lotta politica. Basta ricordare non solo il movimento più culturale di Arcigola fondato da Carlo Petrini nel 1986 e reso internazionale come *slow food*

a difesa del “diritto al piacere” nel 1989<sup>26</sup>. Sempre nel 1986 viene fondato anche la Food First Information and Action Network (FIAN) come prima organizzazione mondiale a difesa del diritto al cibo. Altre radici sono quelle di rivendicazione della sovranità alimentare da parte della Via Campesina (1993)<sup>27</sup> cui ha fatto eco “Food Democracy Now” fondato nel 2008 negli Stati Uniti che si definisce «grassroots community dedicated to building a sustainable food system that protects our natural environment, sustains farmers and nourishes families»<sup>28</sup>.

Il nesso funzionale tra democrazia e diritto all'alimentazione adeguata era stato scoperto già da Amartya Sen nel lontano 1981:

No major famine has ever occurred in a functioning democracy with regular elections, opposition parties, basic freedom of speech and a relatively free media (even when the country is very poor and in a seriously adverse food situation).<sup>29</sup>

Non si muore semplicemente per la mancanza di cibo, ma per carenza di politiche pubbliche (re-)distributive e per disastri umani. Sotto il profilo delle pratiche di ragione e di passione politica, la stessa democrazia si rivela in questa ottica una garanzia procedurale del diritto a non morire di fame, e forse anche del più ampio

26. Su cui cf. la critica mite di G. ZAGREBELSKY, *Due concetti costituzionali: sovranità alimentare ed olismo*, in: di B. BISCOTTI, EL. LAMARQUE, *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo*, Torino 2015, 1ss., cui ha replicato C. PETRINI, *Cibo e diritto mite*, in: A. GIORGIS, E. GROSSO, J. LUTHER (eds.), *Il costituzionalista riluttante*, Torino 2016, 159ss.

27. Via Campesina, *The right to produce and access to land. Food Sovereignty (Statement for World Food Summit)*, Rome 1996: «the right of each nation to maintain and develop its own capacity to produce its basic foods respecting cultural and productive diversity».

28. <https://www.fooddemocracynow.org/about/>

29. Cit. da A. SEN, *The Idea of Justice*, London 2009, 338 ss., 389 ss.; id. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, 1981.

diritto ad un'alimentazione "adeguata" attraverso gli stessi ragionamenti che reggono in modo non meccanico la democrazia.

Si tratta di una visione ottimistica della democrazia alimentare come democrazia anche non asociale, anzi di una democrazia inclusiva, ma questa visione potrebbe anche privilegiare una prospettiva più "étatiste" o stato-centrica delle politiche alimentari. Le politiche alimentari dell'Unione Europea e i vincoli del commercio internazionale sono notoriamente percepite come dotate di minore legittimazione democratica e restrittive per gli spazi della responsabilità politica nelle democrazie nazionali. Sen è lucido nel vedere nello Stato non solo il salvatore dalla fame ma anche un malfattore che minaccia con i propri poteri normativi le libertà ed abilità di autoalimentazione. Poteva prevedere magari l'ascesa dei partiti verdi nelle democrazie europee, ma forse non le insidie della post-democrazia, le difficoltà di legittimazione e di responsabilità democratica delle politiche alimentari che producono montagne di latte, sdoganano OGM e non riescono ad arginare il land *grabbing* da parte di imprese multinazionali, anche a livello supra- e internazionale.

Olivier de Schutter ha cercato di approfondire ulteriormente gli ideali della *food democracy*, individuando alcune caratteristiche e tendenze di sviluppo dei sistemi alimentari sviluppatasi<sup>30</sup>. Innanzitutto, costruirebbe ponti comunicativi tra il mondo degli agricoltori e dei consumatori attraverso sistemi locali autodeterminati e opposti alle logiche della globalizzazione. Le scelte dei consumatori partecipano al disegno di sistemi alimentari («People seek to co-design food systems, to participate in shaping them, to recapture them»). Attraverso le scelte delle politiche alimentari a scuola e nei consigli locali si creerebbe una nuova

30. O. DE SCHUTTER, *Food Democracy North and South* (2015), reperibile all'indirizzo: <http://www.milanfoodlaw.org/wp-content/uploads/2015/03/15-03-22-Food-Democracy-South-And-North1.pdf>



cittadinanza sociale, si premierebbe la resilienza al posto dell'efficienza e si compierebbe una sorta di rivoluzione verde "agro-ecologica". Se i cittadini reclamano e riprendono il controllo sui sistemi alimentari, «Food democracy is both an end in itself, a way to deepen democracy beyond the ritual of elections, and a means to ensure that the general interest shall not be sacrificed on the altar of narrowly defined economic interests.»<sup>31</sup>.

Forse la realtà politica globale non può non rimanere indietro rispetto a questi ideali ottimisti di una democrazia verde da costruirsi come democrazia partecipativa oltre che elettorale e identitaria, non *solo in loco* ma su tutti i livelli di governo.

De Schutter aveva esaltato un "modello romano" realizzato dalla riforma del "Committee on World Food Security" del 2009 che aveva riconosciuto il cibo come un nuovo bene pubblico globale, creando un apposito "Civil Society Mechanism" come strumento di monitoraggio e apprendimento collettivo. La food democracy sembrava una conseguenza del diritto allo sviluppo e del progresso nella realizzazione di tre garanzie dei diritti umani anche sul piano del diritto internazionale:

1. l'elaborazione di indicatori di *standards* sostanziali di tutela, da implementare anche agli obblighi extraterritoriali degli Stati e alle responsabilità delle imprese,
2. la istituzionalizzazione di discorsi e dialoghi idonei a promuovere la realizzazione piena dei diritti,
3. una *governance* capace di elaborare concreti piani di azione<sup>32</sup>.

31. O. DE SCHUTTER, *A Food Policy for Europe* (26.9.2017), reperibile all'indirizzo: <https://www.greeneuropeanjournal.eu/a-food-policy-for-europe/>

32. O. DE SCHUTTER, *The Reform of the Committee on World Food Security: the Quest for Coherence in Global Governance*, in: N. LAMBEK ET AL. (eds.), *Rethinking Food Systems*, Dordrecht 2015, 219ss.

L'ideale della *multilevel food democracy* sembra implicare una democrazia partecipativa, terza o mista rispetto a quelle rappresentative ed identitarie, e una democrazia potenzialmente anche “transnazionale”. Si può istituzionalizzare attraverso strumenti di indirizzo e controllo di un “pubblico” di cittadini con vocazioni anche cosmopolitiche, volenterosi di partecipare attivamente al disegno dei sistemi alimentari *in loco, statu vel mundo*, capaci di decifrare *indices* e linguaggi tecnici, con una rappresentanza istituzionale di interessi mediati in consigli aperti ad associazioni ed alleanze di piccoli produttori e consumatori. Una rappresentanza che forse potrebbe farsi anche senza o contro i partiti politici, superare le ineguaglianze e la frammentazione delle istituzioni, snellire le istituzioni e prevenire la corruzione dei politici e professori che fanno buffet a spese della collettività? Forse anche questo “ottimismo di scopo” della democrazia alimentare rischia di fidarsi troppo della volontà della pancia e di non riuscire a scardinare lo scetticismo della ragione.

Infatti, la “democrazia alimentare” rischia di illudere. Non solo la democrazia da sola non nutre, anche il diritto al cibo non necessariamente alimenta la democrazia. Il diritto al cibo “adeguato” lascia margini di discrezionalità alla democrazia, ma difficilmente l'adeguatezza del cibo potrà essere decisa a maggioranza. La stessa democrazia può adeguarsi alla fame, ma l'esperienza romana insegna che la fame non necessariamente alimenta la democrazia.

## **8. Conclusione. La sacralizzazione del cibo**

L'alimentazione si adegua ai contesti economici e culturali non solo attraverso la democrazia, ma anche attraverso processi lavorativi e culturali autonomi. Le diverse lavorazioni e le diverse culture alimentari hanno peraltro da sempre radici religiose, tan-

to profondi quanto ignorate. Anche per questa ragione, le particolari fonti religiose del diritto alimentare sono state fatte rientrare sotto l'ombrello della libertà religiosa dell'art. 9 CEDU<sup>33</sup>. Non solo per effetto delle religioni, anche per effetto dei diritti umani, la sacralizzazione del cibo può dare luogo a controversie giuridiche. Questo è evidente quando i precetti religiosi rischiano di collidere con un'altra sacralizzazione, quella dei diritti della natura e del welfare degli animali. In una visione più globale dei problemi del diritto al cibo in una umanità ancora destinata a crescere demograficamente fino alla soglia dei 10 miliardi, anche lo sviluppo delle tecnologie agroalimentari genera conflitti tra nuove profezie apocalittiche che paventano la distruzione della terra e dell'ambiente naturale e nuove magie di miracoli mefitofelici sul modello degli organismi geneticamente modificati<sup>34</sup> che promettono la fine delle paure e i conflitti di distribuzione del cibo stesso.

Nell'induismo, l'alimento è sin dall'epoca vedica simbolo della materia organica prima dalla quale le creature nascono, si mantengono e nella quale ritornano. L'uomo è ciò che mangia. Il cibo condiviso si moltiplica, ma più si sale nella gerarchia sociale, più esige segregazione... e apre le cucine dei tempi Sikh. La purezza del brahmano si basa sulla pratica vegetariana e l'astensione dall'alcool, mentre chi mangia carne sarà esso stesso mangiato nell'aldilà. Il sacrificio è oblazione nel fuoco di sostanza alimentare e gli uomini mangiano solo i resti del pasto delle divinità. Si può scegliere un percorso ascetico che può portare fino alla sua morte, altrimenti occorre farsi cremare come se fosse una cottura per i dei<sup>35</sup>.

33. Corte EDU, sent. 17 marzo 2014, Vartic c. Romania, ric. 14150/08.

34. Cf. da ultimo P. COSTANZO (a cura di), *Organismi geneticamente modificati*, Genova University Press, 2016.

35. A. PELISSERO, *Valenze simboliche del cibo nella prospettiva dell'hin-*

Nell'ebraismo, il cibo è dono di Dio (Gen, 1, 29; Es 16, 14-15) che esige una benedizione (*berakah*). La terra promessa d'Israele è «dove scorre latte e miele». Le norme di quello che è kasher, cioè del cibo “adatto” nei libri del Levitico e del Deuteronomio impongono una dettagliata disciplina del mangiare e del digiunare, vietando innanzitutto di mangiare la carne con la sua vita, cioè con il suo sangue, e il grasso degli animali<sup>36</sup>. La ritualità della macellazione ebraica fu oggetto nel 1855 di un primo processo penale a carico di un macellaio ebreo per crudeltà nei confronti degli animali<sup>37</sup>.

Nel cristianesimo, il padrenostro invoca il dono divino del pane quotidiano, ma vede nel Vangelo di Giovanni (Gv. 6) anche Cristo come «pane vivo disceso dal cielo». Le regole alimentari sono superate attraverso la loro critica: «Non capite che tutto ciò che entra nell'uomo dal di fuori non può contaminarlo, perché non gli entra nel cuore ma nel ventre e va a finire nella fogna?» Si degradano in raccomandazioni sociali quando si offrono carni sacrificate agli idoli da altre religioni (Cor. 8, 9-13). «Perciò è bene non mangiare carne, né bere vino, né altra cosa per la quale il tuo fratello possa scandalizzarsi» (Rom. 14, 21). Si rafforza invece il dovere sociale della condivisione del cibo nell'unico miracolo cristiano – forse ripetuto per i pagani – della moltiplicazione dei pani e dei pesci (Mt 15, 32-39, Marco 8, 1-10). Si sacralizza infine nell'eucarestia di pane e vino, nella tradizione

*duismo*, in: P. MACCHIA (a cura di), *La persona e l'alimentazione*, Roma 2014, 183ss.

36. Cf. C. MARTONE, *Le norme alimentari ebraiche*, P. MACCHIA (a cura di), *La persona e l'alimentazione*, Roma 2014, 161ss.

37. Cit. da A. FERRARI, *Cibo, diritto, religione. Problemi di libertà religiosa in una società plurale*, in: Stato, Chiese e pluralismo confessionale 15/2016; [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it); A.G. CHIZZONITI, *La tutela della diversità: cibo, diritto, religione*, in: A.G. CHIZZONITI e M. TALLACCHINI (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti*, Roma 2010, 19ss.

ebraica del sedere sul modello dell'ultima cena (Mt 26, 26-28; Mc. 14, 22-24; Lu 22, 19-20; 1 Corinzi 11, 23-25), sulla cui interpretazione si sono successivamente divisi i riti cattolici, bizantini e protestanti<sup>38</sup>.

Per l'islam infine, vanno rifiutati sia i precetti ebraici, criticati perché non di fonte divina, ma sostituiti da altri quale il divieto di carne di maiale (Corano II, 173), di sangue (II, 174) e di vino (V, 90s.). A questi divieti si aggiunge l'obbligo di digiuno del ramadan (II, 183ss) e l'obbligo della certificazione halal, anche se il Corano riconosce che «Vi è lecito il cibo di coloro cui fu dato il libro» (V, 5). Il principio generale del diritto alimentare islamico è sempre la moderazione: «Mangiate e bevete ma senza eccessi, ché Allah non ama chi eccede» (VII, 31)<sup>39</sup>. Se si prescinde dai datteri mangiati alla fine del Ramadan, forme di cibo sacralizzate si trovano tuttavia più nelle culture islamiche asiatiche.

Sotto il denominatore multiculturale comune del “diritto al cibo” (e dell'acqua) coesistono non solo varie consuetudini pagane e precetti religiosi più o meno ortodossi, ma anche visioni religiose e filosofie laiche, a partire da quelle del cibo biologico. Il cibo può essere strumento di una felicità immateriale, ma anche di un semplice piacere materiale. Il diritto all'alimentazione adeguata deve garantire non già il successo, ma la libertà intesa come possibilità effettiva della ricerca di felicità e di piacere. Questa garanzia deve pertanto offrire paletti robusti contro gli ostacoli che rendono questa ricerca impossibile e che causano l'infelicità della fame o i disagi dell'alimentazione inadeguata. In ultima analisi, il diritto all'alimentazione “adeguata” così inteso

38. Cf. S. SICARDI, *Protestantesimo ed alimentazione: libertà del cristiano e morigeratezza*, in: P. MACCHIA (a cura di), *La persona e l'alimentazione*, Roma 2014, 123ss.

39. R. ALUFFI, *L'alimentazione nell'Islam*, in: P. MACCHIA (a cura di), *La persona e l'alimentazione*, Roma, 2014, 173ss.

sembra concorrere a quella sacralizzazione della persona che è intesa dal riconoscimento della sua pari dignità sociale e che ha come conseguenza procedurale lo stesso riconoscimento della democrazia e un minimo di ottimismo nel suo consolidamento.

PARTE II

QUESTIONI INTERNAZIONALI EUROPEE





# Suffering from Hunger in a World of Plenty

HILAL ELVER

SOMMARIO: 1. Introduction; 2. Hunger and War; 3. Food as a Weapon of War, Famine as a Crime against Humanity; 4. Humanitarian Emergency System

## 1. Introduction

Despite decades of economic growth and development, the world continues to be haunted by the specter of mass starvation. Food insecurity and malnutrition remain a universal challenge for rich as well as poor countries. In conflict-torn regions, famine is the most severe form of food insecurity. Last year, the United Nations added South Sudan to northeast Nigeria, Somalia and Yemen as countries with catastrophic famine conditions. This marked the first time since World War II that four countries were simultaneously under such threat. The number rose to five in 2018 when the Democratic Republic of Congo was added to the list, along with Burmese Rohingya in Bangladesh refugee camps. According to the 2018 *Global Report of Food Crises*, current food crises requiring urgent humanitarian action reached 124 million people in 51 countries, an increase of 40 percent since 2015.

While the nature of food crises differ greatly, they all stem from man-made causes, such as armed conflict, political turmoil, or extreme weather events. Hunger and starvation kill approximately nine million people every year, more than malaria, tuberculosis and HIV/AIDS combined. More than 1.5 million children

are at imminent risk of death, and five to six million children die every year from malnutrition and related diseases. Child malnutrition, even for a short period, has lifelong consequences.

Famine is only the tip of the hunger and malnutrition iceberg. Even in the richest countries, food insecurity is pervasive. For instance, in the United States, 49 million people are food insecure and in the United Kingdom, after recent austerity measures were instituted, food insecure people increased to approximately five million. Obesity, misconstrued as the opposite of hunger, recently has come to be recognized as a form of malnutrition and a universal epidemic. Approximately 1.9 billion people are obese, and this is increasing in all regions, including Africa; in the United States, 40 percent of adults are obese.

Ironically, while hunger and malnutrition increase globally, per capita food availability has also increased significantly. The world produces enough to feed ten billion people—more than 1.5 times the food to feed everyone on the planet. But people making less than \$2 a day—most of whom are resource-poor farmers cultivating small, unviable plots of land and fisher folks living in highly vulnerable coastal zones—can't afford to buy this food.

In a world of plenty, hunger and poverty are intertwined. In poor countries, 60 to 80 percent of family budgets go to food, as opposed to ten to 15 percent in richer countries. The poor suffer not only the lack of money but also higher food costs. Half of the world's extreme poor live in rural areas of Sub-Saharan Africa, mostly employed in the agricultural sector, and over half are under 18 years of age. Further, over 75 percent of the world's poorest depend on natural resources to sustain their livelihoods, and most of them are subsistence farmers, making them especially vulnerable to climate change-related natural disasters. They are typically more exposed to natural hazards, lose a greater portion of their wealth, and are unable to draw on support from fam-

ily, friends, financial systems or even their governments. As a result, natural disasters may exacerbate gender-based violence, including sexual violence and the risk from diseases. The direct and indirect impacts of extreme weather events such as floods, droughts, desertification, hurricanes, wildfires, tsunamis and earthquakes contribute to hunger and malnutrition. Almost 80 percent of the weather-related disasters are associated with climate change. The frequency and intensity of such disasters has almost doubled in the past decade, now averaging 335 events annually.

## **2. Hunger and War**

Conflict, a major cause of food emergency, often leads to famine. Rarely, however, does any one factor cause famine; instead, famine results from the convergence of multiple circumstances and reflects the influence of political decision-making. Contrary to popular belief, it is not casualties resulting directly from combat but rather hunger and disease that are the greatest cause of death in conflict zones, and the proportion of undernourishment in areas of protracted crisis is almost three times as high as in other poor countries that have hunger and malnutrition. Moreover, the effects of climate change on limiting supplies and access to food can lead to armed conflicts as people fight for scarce resources in devastated environments.

A 2017 World Food Program (WFP) study found that countries with the highest level of food insecurity, often a consequence of armed conflict, had the highest outward migration of refugees. Globally, displacement levels are at the highest since record-keeping began. Currently 65.6 million people have been forced from their homes, including 22.5 million refugees. Some

28,300 people are forced to flee every day because of conflict or persecution. Those fleeing conflict are often forced to leave behind their assets, and host communities may also experience strains on their food supplies, especially if they are already facing economic instability. In situations of massive displacement, humanitarian agencies are often unable to fully meet food demand, leaving displaced communities in dire circumstances.

Conflicts hamper the human right to food in various ways. Food shortages can undermine resilience to absorb or recover from other shocks, such as extreme weather events or new forms of political unrest, which may lead to a spiral of conflict and severe hunger. Farmers in conflict zones may be unable to work owing to restrictions on their movement, or they might be forcibly recruited into armed forces or militias. Crops are often plundered, serious damage is inflicted on farming and fishing infrastructure and, as a result, vital food supplies are destroyed. Pastoralists and herders are particularly vulnerable to losses of livelihood in conflicts, being either forced to abandon their livestock, or if bringing them, facing challenges of gaining access to food and water for their animals.

Conflict also affects household incomes and purchasing power. Mass unemployment and the breakdown of social services limit people's ability to gain access to food, while currency devaluation, price inflation, market disruptions and reliance on costly food imports owing to shortages may render basic food items prohibitively expensive.

Extreme food insecurity forces people to turn to negative coping mechanisms, including rationing or skipping meals, begging, early marriage, child labor and transactional sex in exchange for food. Access to information on the availability and accessibility of food assistance is also limited, putting vulnerable groups at increased risk of exploitation and abuse.

### **3. Food as a Weapon of War, Famine as a Crime against Humanity**

In many contexts, parties to armed conflict deliberately undermine the food security of civilians by intentionally targeting markets and ports or looting or besieging communities with the aim of causing hardship and starvation. Although starvation and famine historically have been used as tactics of warfare, contemporary international law experts contend that it is criminal to cause starvation. Nonetheless, parties to current conflicts in Afghanistan, the Central African Republic, Iraq, South Sudan, Syria and Yemen deprive civilians' access to food. Frequently, states and their adversaries use food as a weapon against opposing groups by destroying or poisoning crops, blocking relief supplies and displacing people from their homes with the aim of depriving them of their livelihoods. In other cases, vulnerable groups, such as women, children, the elderly and sick are subject to neglect or left to starve. Such actions not only constitute violations of the right to food, but also may constitute war crimes, crimes against humanity or genocide.

Famine becomes a crime under international law if there is sufficient evidence of an intentional or reckless effort to block certain groups from access to food. The crime of famine could result from acts of omission, but also from indirect action such as blocking humanitarian assistance, failing to uphold the relevant laws of war or failing to provide international relief systems with the necessary resources in the context of famine conditions. Yet there has never been a criminal case against people accused of using starvation as a war tactic.

#### 4. Humanitarian Emergency System

In recent decades, the international humanitarian response system has been essential in lowering death tolls and reducing the negative impacts of conflict and weather-related causes of food insecurity. Emergency aid plays a critical role in filling gaps in situations where states are unable or unwilling to meet the basic needs of their populations. However, the humanitarian assistance response often faces serious political, security and infrastructure-related impediments that obstruct effective delivery of food assistance. Countries suffering from long-standing conflict tend to be particularly fragile and have poor governance and weak infrastructure, which hampers the effective coordination and delivery of food assistance. Interference by political forces and cumbersome negotiations can also slow down the humanitarian response.

Humanitarian assistance may also be seriously hindered by fighting. For example, in April 2017, the forced relocation of 100 aid workers in South Sudan due to active hostilities stopped the delivery of assistance to 180,000 people. In northeast Nigeria, attacks by Boko Haram and military operations against the group continue to limit humanitarian access to an estimated 700,000 people who remain extremely hard to reach. Access is further restricted by the presence of mines and improvised explosive devices. An alarming number of such incidents were reported in 2017, killing 28 aid workers.

As part of the larger panoply humanitarian institutions—UN agencies, charitable organizations like Save the Children, and national and regional organizations—food aid intrinsically suffers from more general shortcomings that plague the system. Rather than being carefully coordinated and deliberately engineered, the humanitarian structure evolved from fragmentary endeavors and

is composed of a multitude of autonomous entities with separate governance and accountability structures. Humanitarian assistance also suffers a serious financial shortfall. Donor countries promised to spend 0.7 percent of their gross national income on aid. However, most of them have failed to reach their agreed obligations. The WFP estimates that food aid expenditures more than doubled between 2009 and 2016, from \$2.2 billion to \$5.3 billion. Despite this increase, international food assistance still falls about \$3 billion short. Almost all foreign food aid goes to short-term relief operations just to keep people alive. Therefore, there are no available funds for long term agricultural investment and rural development that could raise the quality of food security and build resilience in regions vulnerable to climate change and conflict crises.

This disparate humanitarian system, which lacks leadership and coordination, is susceptible to inefficiencies, poor communication, bureaucratic restrictions, corruption and costly duplications that prevent rapid, flexible and effective responses to changing needs. Poorly designed, charity-based food aid can do more harm than good, can have negative effects on small farmers in recipient countries by exerting downward pressures on domestic food prices and can adversely affect trade, production incentives and labor markets. In some cases, food aid practices might even violate the right to food, if it were distributed unfairly or did not prioritize the most vulnerable. Food aid *should* serve the best interests of a recipient country's food and agricultural policy, provide long-term livelihood for people and uphold environmental best practices. Root causes of food insecurity need to be understood and addressed with other global problems. Averting or substantially reducing such outcomes would require timely and appropriate investments in agriculture. This would require both typical humanitarian "emergency" responses as well

as “development” and capacity-building activities. Even at the earliest stages of an emergency response, when the emphasis is on providing urgent life-saving food assistance, it is crucial to strengthen the resilience of affected communities. In order to achieve these goals, the common understanding among donor communities that humanitarian responses are currently treated as voluntary acts should be replaced by negotiating a legal obligation in the form of a comprehensive, multilateral treaty of general application.



# Il diritto a un'alimentazione adeguata nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite

LORENZA MOLA

SOMMARIO: 1. Premessa: Il diritto al cibo come diritto umano convenzionalmente tutelato a livello universale – 2. Il contenuto normativo del diritto ad un'alimentazione adeguata (articolo 11 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali) – 3. Gli obblighi e le misure di attuazione del diritto ad un'alimentazione adeguata nel sistema del Patto sui diritti economici, sociali e culturali – 4. Osservazioni finali: La dimensione locale nell'attuazione del diritto al cibo internazionalmente tutelato

## **1. Premessa: Il diritto al cibo come diritto umano convenzionalmente tutelato a livello universale**

Nel quadro normativo internazionale il cibo trova considerazione da molteplici prospettive e nell'ambito di una pluralità di settori, dal commercio internazionale al diritto allo sviluppo, ai diritti umani<sup>1</sup>. Quest'ultimo approccio contempla il cibo come (componente di) un diritto inerente all'essere umano, che nel diritto positivo non ha il proprio fondamento, bensì è oggetto di ricono-

1. Per una recente ricognizione anche bibliografica sul tema, v., oltre alle indicazioni nelle note che seguono, L. CHIUSI, *Food for thought on the right to food*, in *La Comunità internazionale*, 2015, pp. 355–387. Sullo sviluppo parallelo di norme internazionali aventi ad oggetto l'acqua, cfr. per tutti A. TANZI, *Reducing the Gap Between International Water Law and Human Rights Law: The UNECE Protocol on Water and Health*, in *International Community Law Review*, 2010, pp. 267–285.

scimento e tutela, tramite corrispondenti obblighi<sup>2</sup>. Tale approccio si può dire oggi affermato nel diritto internazionale<sup>3</sup>, anche se per taluni aspetti non risulta ancora pienamente compiuto.

In primo luogo, il riconoscimento dell'alimentazione adeguata quale bene giuridico da tutelare nell'ottica dei diritti umani è fenomeno relativamente recente nel diritto internazionale, ove rimane aperta la questione dell'esistenza stessa di un autonomo diritto umano al cibo. Le fonti normative internazionali prospettano soluzioni diverse<sup>4</sup>. In generale, l'alimentazione adeguata viene in rilievo nell'ambito di altri diritti, quali il diritto alla vita, il diritto alla salute, il diritto ad un livello di vita adeguato. In alcuni trattati sui diritti umani, il testo non ne fa menzione ed è ricostruito dalla giurisprudenza: in tale prospettiva, possono essere citati il Patto internazio-

2. F. POCAR, *Generazioni di diritti umani e diritti delle generazioni future*, in C. RICCI (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2012, pp. 3–9, p. 6.

3. Si veda: CENTRE FOR HUMAN RIGHTS, *Right to Adequate Food as a Human Right*, United Nations, New York, 1989; A. EIDE, *Origin and Historical Evolution of the Right to Food*, in *Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria*, Cordoba, 2008, 3 ss.; M. GESTRI, *Il diritto fondamentale al cibo: quale il contributo della Carta di Milano?*, in M. GESTRI (a cura di), *Cibo e diritto: dalla Dichiarazione Universale alla Carta di Milano*, Mucchi, 2015, pp. 7–32.

4. W. BARTH EIDE, U. KRACHT, *The Right to Adequate Food in Human Rights Instruments: Legal Norms and Interpretations*, in W. BARTH EIDE (ed.), *Food and human rights in development, vol. 1: legal and institutional dimensions and selected topics*, Intersentia, Antwerpen, 2005, pp. 99–118. Per una raccolta delle disposizioni degli atti che contengono implicitamente o esplicitamente il cibo, nell'ottica sia del diritto internazionale dei diritti umani sia del diritto internazionale umanitario, v. Nazioni Unite, Ufficio dell'Alto Commissario dei diritti umani, "Your Rights – Food – International standards" (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/Standards.aspx>). Si tratta per lo più di diritti cd. di "seconda generazione", ovvero quei diritti economici, sociali e culturali il cui riconoscimento compare nelle fonti giuridiche successivamente alla enunciazione dei diritti civili e politici: considerazioni critiche nei confronti della classificazione dei diritti umani in "generazioni" sono state ampiamente elaborate in dottrina (cfr., ad es., F. POCAR, *op. cit.*).

nale sui diritti civili e politici<sup>5</sup> e strumenti pattizi regionali, tra cui la Convenzione europea dei diritti umani e delle libertà fondamentali (CEDU)<sup>6</sup> e la Carta africana dei diritti degli uomini e dei popoli<sup>7</sup>. Altri strumenti internazionali contemplano esplicitamente il cibo come componente di diritti più ampi: in tal senso, si evidenziano la Dichiarazione universale dei diritti umani<sup>8</sup>, il Patto sui diritti economici, sociali e culturali<sup>9</sup> ed alcuni trattati universali sui diritti umani

5. V. l'articolo 6 sul diritto alla vita.

6. Con riferimento al diritto alla vita ex art. 2 CEDU, v. Corte europea dei diritti umani, *Affaire Centre de Ressources Juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c. Roumanie*, ricorso n. 47848/98, sentenza del 17 luglio 2014, par. 143–144; cfr. CONSIGLIO D'EUROPA/CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI, *Thematic report: Health-related issues in the case law of the European Court of Human Rights*, 2015. Nell'ambito del Consiglio d'Europa, la Carta sociale europea del 1961 e la Carta sociale europea riveduta del 1996 non menzionano espressamente un diritto al cibo, ma riconoscono diritti nel cui contenuto normativo è stato ricondotto il cibo adeguato, quali il diritto alla salute e il diritto all'assistenza sociale e medica ma anche diritti economici dei lavoratori (cfr. CONSIGLIO D'EUROPA, *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights*, Strasburgo, 2008, reperibile su [www.coe.int](http://www.coe.int)). Si segnala il rilievo attribuito al diritto al cibo adeguato nella Risoluzione n. 1957/2013, *Food Security – a permanent challenge for us all*, dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, sulla quale si v. M. BOTTIGLIERI, *Le autonomie locali sono tenute ad attuare il diritto al cibo adeguato dei cittadini europei? Commento a risoluzione assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa n. 1957/2013 adottata il 3 ottobre 2013*, in OPAL n. 4–5/2014, e C. DRIGO, *Il diritto al cibo adeguato: fra strumenti normativi vaghi e difficile giustiziabilità, quale ruolo per gli enti territoriali?* «Federalismi.it», 2016, 3, pp. 1–24.

7. Articolo 16 sul diritto alla salute, nonché articolo 22 sul diritto dei popoli allo sviluppo.

8. Ai sensi dell'Articolo 25, «[o]gni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà. La maternità e l'infanzia hanno diritto a speciali cure ed assistenza. Tutti i bambini, nati nel matrimonio o fuori di esso, devono godere della stessa protezione sociale».

9. Firmato nel 1966, entrato in vigore nel 1976. Si veda una traduzione italiana in [http://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti\\_internazionali/Patto-in-](http://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Patto-in-)

di determinate categorie di persone<sup>10</sup>. Infine, si segnala il Protocollo di San Salvador, che nell'ambito regionale americano riconosce formalmente un autonomo "right to food"<sup>11</sup>. Inoltre, il cibo risulta componente fondamentale dei diritti da riconoscere alle comunità indigene con riferimento allo sfruttamento delle terre ancestrali e all'espressione delle pratiche e delle identità culturali<sup>12</sup>.

In secondo luogo, nell'approccio del diritto internazionale dei diritti umani, il cibo risulta ricondotto prevalentemente nell'alveo dei diritti economici, sociali e culturali, cui corrispondono obblighi in capo gli Stati non già di realizzarli immediatamente, ma di compiere ogni sforzo per raggiungere, progressivamente, il loro pieno godimento. È nota altresì la problematica ricostruzione di elementi di giustiziabilità di tali diritti<sup>13</sup>.

ternazionale-sui-diritti-economici-sociali-e-culturali-1966/12.

10. Cfr. Convenzione sui diritti del fanciullo, articolo 24 sul diritto alla salute – mentre il cibo non è esplicitamente contemplato all'articolo 27 sul diritto ad un livello di vita adeguato; Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, articolo 25 sul diritto alla salute ed articolo 28 sul diritto ad un livello di vita adeguato ed alla protezione sociale; Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, articolo 12 su ed articolo 14 sui diritti delle donne nelle zone rurali (diritto ad un livello di vita adeguato).

11. Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, 16 November 1999, A-52, art. 12: «1. Everyone has the right to adequate nutrition which guarantees the possibility of enjoying the highest level of physical, emotional and intellectual development. 2. In order to promote the exercise of this right and eradicate malnutrition, the States Parties undertake to improve methods of production, supply and distribution of food, and to this end, agree to promote greater international cooperation in support of the relevant national policies».

12. Il tema è amplissimo, con riferimento tanto alle fonti giuridiche quanto alla dottrina, e può essere qui solo accennato: ad es., v. Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 23 settembre 2007, UN Doc. A/RES/61/295.

13. V., per tutti, C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino, 2013; R. PISILLO MAZZESCHI, *Sulla natura degli obblighi internazionali di tutela dei diritti economici, sociali e culturali*, in G. VENTURINI, S. BARIATTI (a cura di), *Liber Fausto Pocar*, vol. 1, 2009, Giuffrè, Milano, pp. 715–733.

In terzo luogo, peraltro, al di là del diritto pattizio, l'esistenza di obblighi internazionali sulla tutela di un 'diritto al cibo', dalla cui violazione sorge la responsabilità internazionale in capo agli Stati, è ancora oggi oggetto di contestazione nella Comunità internazionale. Il governo statunitense ha recentemente ribadito, nell'ambito del Consiglio dei diritti umani<sup>14</sup>, la posizione espressa dagli Stati Uniti nel 1996 in occasione dell'adozione della Dichiarazione di Roma dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO)<sup>15</sup>: nel diritto internazionale, il cibo adeguato o la libertà dalla fame si porrebbero come obiettivi o aspirazioni per gli Stati che non si siano vincolati a convenzioni internazionali.

Nei confronti di un tema così ampio quale la tutela internazionalmente garantita ad un diritto umano al cibo, il presente lavoro intende svolgere alcune osservazioni circoscrivendo l'analisi all'ambito normativo del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, e indagando il rilievo che venga ad assumere il livello sub-statale, locale, per l'azione di governo volta ad attuare gli obblighi derivanti dal Patto. Da un lato, come si vedrà, questo trattato istituisce una tutela del diritto al cibo a livello quasi-universale e dal contenuto articolato. Dall'altro lato, in prima battuta, è evidente come, ove esistenti in base all'assetto costituzionale di uno Stato, anche le comunità territoriali di governo regolamentino, se non quando gestiscano in maniera diretta, le modalità di accesso al cibo da parte degli individui, fermo restando che la responsabilità internazionale è imputata allo Stato unitariamente considerato pure nel caso di violazioni di obblighi internazionali compiuti da entità sub-statali di governo.

14. Explanation of Vote by the United States of America, A/HRC/34/L.21 (The Right to Food), Human Rights Council 34th session, Ginevra, 23 marzo 2017.

15. FAO, Report of the World Food Summit, 13-17 novembre 1996, Allegato II.

Nei paragrafi che seguono verranno tratteggiati il contenuto normativo del diritto al cibo e la natura degli obblighi e delle misure di attuazione richiesti agli Stati ai sensi del Patto, al fine di individuare se da essi risulti un rilievo specifico dell'azione di governo ai livelli sub-statali, ovvero se e quali politiche normative e regolamentari, sussunte sotto la nozione e gli obblighi di tutela del diritto umano ad un'alimentazione adeguata, "tocchino" il livello locale di governo. Infine, alcune osservazioni più generali proveranno ad inquadrare quanto esposto, verificando la possibilità di prospettare l'allocazione di azione di governo a livello locale come un aspetto dell'obbligo di tutela del diritto al cibo nel diritto internazionale.

## **2. Il contenuto normativo del diritto ad un'alimentazione adeguata (articolo 11 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali)**

Come evidenziato dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (CDESC) — il gruppo di esperti indipendenti preposto al monitoraggio dell'attuazione degli obblighi degli Stati parti —, il Patto è la fonte internazionale che tratta nel modo più completo del diritto al cibo<sup>16</sup>. L'articolo 11 traduce aspirazioni e preoccupazioni esistenziali nella forma giuridica di diritti umani (e corrispondenti obblighi)<sup>17</sup>, enunciando il «diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia, che

16. Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (CDESC), General Comment (GC) No. 3 (The nature of States parties' obligations (art. 2, para. 1, of the Covenant)), in UN Doc. E/1991/23.

17. B. SAUL, D. KINLEY, J. MOWBRAY, *The International Covenant on economic, social and cultural rights, Commentary, cases and materials*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 861–976, p. 863.

includa alimentazione, vestiario, ed alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita» (par. 1) e il «diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame» (par. 2). Anche dal punto di vista dell'ambito di applicazione soggettiva, il Patto vanta una partecipazione molto estesa, pur con notevoli assenze tra cui gli Stati Uniti<sup>18</sup>.

L'analisi del diritto tutelato nell'ambito del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali non può prescindere dai Commenti generali adottati dal CDESC. Vengono in rilievo in particolare il Commento generale (CG) n. 12 espressamente dedicato al diritto ad un'alimentazione adeguata<sup>19</sup> ed il Commento generale n. 3 sulla natura degli obblighi derivanti dal Patto<sup>20</sup>. Se per tali documenti va osservato che costituiscono ausili interpretativi con riferimento alle disposizioni del Patto, si può altresì sostenere che documenti prodotti in altri ambiti istituzionali e normativi vengono in rilievo per collocare l'analisi del diritto al cibo ai sensi del Patto nelle più ampie tendenze in corso di affermazione nella Comunità internazionale<sup>21</sup>.

18. Il Patto è stato ratificato da 167 Stati, mentre 4 Stati, tra cui Cuba e gli Stati Uniti, l'hanno firmato ma non ratificato ed altri 27 Stati, tra cui Buthan, Malesia, Singapore, alcuni Paesi della Penisola arabica ed alcuni Paesi dell'Africa non hanno manifestato alcun comportamento volto all'adesione: cfr. <http://indicators.ohchr.org/>. Il Patto è entrato in vigore per l'Italia nel 1978 (legge n. 881 del 25 ottobre 1977 (Gazzetta Ufficiale n. 333 S.O. del 7 dicembre 1977)).

19. CDESC, General Comment No. 12 (The Right to Adequate Food), UN Doc. E/C.12/1999/5, 12 maggio 1999.

20. *Id.*, GC No. 3, cit. Il Comitato ha inoltre adottato uno Statement sulla crisi alimentare mondiale nel maggio 2008

21. Peraltro, si noti come la redazione del CG n. 12, cit., ha visto la stretta collaborazione tra il Comitato e la FAO (F. SEATZU, *The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Right to Adequate Food*, in *Anuario Espanol de derecho internacional*, vol. 27, 2011, pp. 573-590, p. 576), ed è stata supportata dal lavoro svolto da alcune organizzazioni non governative, che hanno redatto l'International Code of Conduct on the Human Right to Adequate Food (FIAN, WANAH, Jacques Maritain, 1997).

Per quanto riguarda il diritto contemplato al paragrafo 1 dell'articolo 11 («diritto ad un'alimentazione adeguata» quale elemento del «diritto ad un livello di vita adeguato»), si evidenziano innanzitutto due implicazioni della formulazione lì adottata. In primo luogo, la nozione di adeguatezza importa nel contenuto del diritto gli aspetti qualitativi del nutrimento, precludendo quindi la possibilità di intendere il diritto al cibo in maniera restrittiva, unicamente in relazione all'assunzione da parte degli individui di un «pacchetto minimo» di sostanze nutritive<sup>22</sup>. In secondo luogo, ed allo stesso tempo, il concetto di adeguatezza prospetta per il diritto al cibo una valenza relativa, dal momento che il significato preciso di un'alimentazione «adeguata» risulterà dalle condizioni sociali, economiche, culturali, climatiche, ecologiche, ed altre, «prevalenti»<sup>23</sup>. Inoltre, nell'enunciare il «core content» di tale diritto, il Comitato ha sostenuto che il cibo è adeguato se accettabile «within a given culture»<sup>24</sup>.

Ciò su cui qui interessa soffermarsi è l'individuazione della sfera, del livello a cui vanno considerate le «prevalenti condizioni» e la «determinata cultura» da cui dipende il carattere di adeguatezza dell'alimentazione. In particolare, nella prospettiva di uno strumento pattizio a respiro universale le condizioni da far valere per realizzare il diritto ad un'alimentazione adeguata possono essere individuate *da Paese a Paese*; se rilevassero anche le differenze *all'interno di ciascun Paese* vincolato al Patto, la dimensione locale sarebbe suscettibile di valorizzazione. Tali aspetti non risultano oggetto di considerazioni esplicite da parte del Comitato. Con riferimento alla variabile culturale, il Comitato precisa invece che occorre tener conto «as far as possibile» dei valori, non legati agli aspetti nutritivi, percepiti in relazione

22. CDESC, GC n. 12, cit., par. 6.

23. Ivi, par. 7.

24. Ivi, par. 8.



al cibo ed al consumo di cibo<sup>25</sup>: questo aspetto di “accettabilità culturale” ovviamente prescinde dalla dimensione locale, anche se può trovare espressione su base locale.

Il rilievo della dimensione locale può emergere in altri requisiti dell'alimentazione adeguata oggetto di tutela nel Patto: la sicurezza, intesa sia nel senso di “security” (disponibilità di cibo in base ai “dietary needs”<sup>26</sup> degli individui e “sustainable”<sup>27</sup>) sia in quello di “safety” (“free from adverse substances”<sup>28</sup>); l'accessibilità, fisica (specialmente da parte delle persone fisicamente vulnerabili, e di gruppi sociali svantaggiati, inclusi i popoli indigeni) ed economica (con particolare riguardo ai gruppi sociali vulnerabili)<sup>29</sup>; la disponibilità, per mezzo di produzione diretta o distribuzione commerciale<sup>30</sup>. A tal ultimo riguardo, il recente studio del Gruppo di lavoro sul diritto al cibo (comitato consultivo del Consiglio dei diritti umani) ha evidenziato come settecento milioni di abitanti di zone rurali non godano del diritto al cibo, individuandone le cause e proponendo l'adozione di una Dichiarazione dei diritti degli agricoltori. L'articolo 3 del progetto di Dichiarazione («Right to life and to an adequate standard of living») enuncia, al par. 4, che «[p]easants have the right to adequate, healthy, nutritious, and affordable food, and to maintain their traditional food cultures»: si nota come il diritto degli agricoltori al cibo risulta qui espresso in termini che riprendono la disposizione del Patto ed il CG n. 12, consolidando la definizione che ne emana ma senza, invero, nulla aggiungere<sup>31</sup>.

25. Ivi, par. 11.

26. Ivi, para. 9.

27. Ivi, par. 7.

28. Ivi, par. 10.

29. Ivi, par. 13.

30. Ivi, par. 12.

31. Consiglio dei diritti umani, Final Study of the Human Rights Council Advisory Committee on the Advancement of the Rights of Peasants and Other

Al contrario, va rispettato indipendentemente dalla variabile culturale, in quanto standard minimo universale, il diritto “fondamentale” alla libertà dalla fame, enunciato al secondo paragrafo dell’articolo 11 del Patto<sup>32</sup>.

People Working in Rural Areas, UN Doc. A/HRC/19/75 del 24 febbraio 2012, che in annesso riproduce il testo del progetto di Dichiarazione in parola. Per un’analisi critica della Dichiarazione, S. VEZZANI, *Il progetto di Dichiarazione sui diritti degli agricoltori: nuovi diritti germogliano?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, pp. 211–216; l’A. osserva in senso critico che il progetto di Dichiarazione si spinge troppo in là nella tendenza a mettere in discussione l’universalità dei diritti valorizzando le specifiche condizioni sociali della persona laddove afferma in capo ad un gruppo sociale specifici diritti che il diritto internazionale riconosce a ciascun individuo.

32. La Comunità internazionale, com’è noto, ha posto forte enfasi sulla lotta alla denutrizione e malnutrizione, da ultimo individuando l’obiettivo dell’eradicazione della fame nel secondo, e più ampio, obiettivo dei Sustainable Development Goals («End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture») (Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Transforming our world: The 2030 Agenda for sustainable development*, Risoluzione del 25 settembre 2015, Un Doc. A/RES/70/1). Si nota che il primo obiettivo dei Millennium Development Goal sulla lotta alla povertà contemplava non l’azzeramento ma il dimezzamento in percentuale delle persone che soffrivano la fame, entro il 2015 (Assemblea generale delle Nazioni Unite, *United Nations Millennium Declaration*, Risoluzione dell’8 settembre 2000, Un Doc. A/RES/55/2). Per un’analisi critica dell’azione adottata a livello internazionale per lottare contro la fame, si veda L. GRADONI, *La spettacolarizzazione della lotta alla fame ovvero l’impotenza delle organizzazioni internazionali di fronte alla sfida della sicurezza alimentare mondiale*, in M. VELLANO (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali: prospettive giuridiche*, XIX Convegno SIDI, Courmayeur, 26-28 giugno 2014, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 237–279.

### **3. Gli obblighi e le misure di attuazione del diritto ad un'alimentazione adeguata nel sistema del Patto sui diritti economici, sociali e culturali**

L'articolo 11 del Patto, a differenza di altri articoli su singoli diritti del medesimo trattato, da una parte ribadisce quanto già enunciato in maniera trasversale all'articolo 2, paragrafo 1 sull'obbligo di adottare misure idonee ad attuare i diritti sanciti e sull'importanza della cooperazione internazionale, dall'altra parte espone in maniera piuttosto dettagliata i mezzi con cui gli Stati devono provvedere a garantire il diritto alla libertà dalla fame, gli ambiti e i fini delle misure da dispiegare. È dunque dalla lettura congiunta dello stesso articolo 11 e dell'articolo 2, paragrafo 1 del Patto che il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali enuclea la natura degli obblighi gravanti sulle Parti e le misure di attuazione per quanto concerne il diritto al cibo.

Gli Stati sono gravati in particolare dell'obbligo di *rispettare* l'accesso esistente a cibo adeguato evitando di adottare misure che precludano tale accesso; dell'obbligo di *proteggere* l'accesso al cibo per mezzo di misure che impediscano ad imprese o individui di privare altri individui dell'accesso al cibo; di *agevolare* l'accesso al cibo, tramite l'adozione di azioni che sostengano l'accesso e l'utilizzo di risorse da parte degli individui per assicurarsi il cibo; nonché di *provvedere* direttamente a fornire cibo agli individui che non siano in grado di procurarselo per ragioni che sfuggono al loro controllo, come le vittime di disastri<sup>33</sup>.

In capo agli Stati parti sono configurati obblighi di realizzazione progressiva dei diritti ivi riconosciuti, incluso il diritto ad un'alimentazione adeguata, ovvero obblighi di compiere passi deliberati, concreti e finalizzati alla piena realizzazione dei diritti

33. CDESC, GC n. 12, cit., par. 15.

attraverso tutte le misure appropriate<sup>34</sup>. In tale ottica, regressioni nella tutela di un diritto, come il diritto al cibo, non sono permesse se adottate deliberatamente e se non sono giustificate con riguardo all'insieme dei diritti riconosciuti nel Patto, se lo Stato non ha impiegato il massimo delle risorse disponibili, o se scarse risorse disponibili non sono state indirizzate a favore dei gruppi e degli individui vulnerabili<sup>35</sup>. Il Comitato individua il contenuto minimo dell'obbligo di realizzare il diritto al cibo nella garanzia, per ogni individuo sottoposto alla giurisdizione di uno Stato, dell'accesso al cibo minimo essenziale sufficiente, adeguato dal punto di vista nutritivo e sicuro affinché sia assicurata la libertà dalla fame<sup>36</sup>. Si tratta di un nucleo di tutela incompressibile, il cui mancato raggiungimento comporta una violazione dell'articolo 11. Lo Stato deve altrimenti sostenere la propria incapacità di ottemperare agli obblighi del Patto per mancanza di risorse dimostrando di aver compiuto ogni sforzo per utilizzare le scarse risorse disponibili in via prioritaria per soddisfare tale obbligo minimo, inclusa la ricerca di supporto a livello internazionale<sup>37</sup>. Infine, il Patto impone agli Stati di garantire che i diritti ivi riconosciuti siano esercitati senza discriminazione alcuna: il divieto di discriminazione si configura come un obbligo di risultato, a realizzazione immediata<sup>38</sup>.

Il sistema di protezione del Patto richiede che gli Stati adempiano a tali obblighi con «tutte le misure appropriate», sia attraverso la cooperazione internazionale sia tramite misure interne (art. 2, par. 1 e art. 11, par. 1 e 2). Relativamente all'attuazione domestica, se da un lato l'art. 2, par. 1 del Patto menziona in

34. *Id.*, GC n. 3, cit., par. 2.

35. *Ivi*, par. 10 e *Id.*, GC n. 12, cit., par. 28.

36. *Id.*, GC n. 12, cit., par. 14.

37. *Id.*, CG n. 3, cit., par. 11 e *Id.*, GC n. 12, cit., par. 17.

38. *Id.*, GC n. 3, cit., par. 1.

particolare l'adozione di misure legislative, il Comitato sottolinea l'importanza, ai fini della realizzazione del diritto al cibo, dell'adozione di una legge quadro che fissi gli obiettivi da raggiungere e la relativa scansione temporale, i mezzi generali con cui perseguirli, le istituzioni responsabili, nonché meccanismi di monitoraggio e, se possibile, procedure di ricorso<sup>39</sup>. Il Comitato ha anche avuto modo di precisare, nel Commento generale n. 3, che devono essere considerati anche rimedi giurisdizionali, nonché provvedimenti amministrativi, fiscali, educativi e sociali<sup>40</sup>. Inoltre, gli Stati devono monitorare il grado di realizzazione, o piuttosto di non realizzazione, dei diritti riconosciuti nel Patto e configurare strategie e programmi volti a promuovere tali diritti<sup>41</sup>.

Anche nei confronti dell'attuazione del diritto al cibo, il Comitato riconosce un margine di discrezionalità agli Stati nel determinare quali siano approcci e mezzi appropriati, senza peraltro che ciò escluda la valutazione del Comitato sull'appropriatezza delle misure adottate<sup>42</sup>. In ogni caso, gli Stati dovranno adottare «a national strategy to ensure food and nutrition security for all, based on human rights principles that define the objectives, and the formulation of policies and corresponding benchmarks»<sup>43</sup>.

Il livello locale dell'azione di governo è esplicitamente considerato dal Comitato allorquando questi descrive le caratteristiche della strategia nazionale. Preliminarmente, il Comitato sostiene che la strategia deve essere basata sull'identificazione di misure

39. *Id.*, GC n. 12, cit., par. 29.

40. *Id.*, GC n. 3, cit., parr. 4–7.

41. *Id.*, *ivi*, par. 11 e GC n. 12, par. 31. Per una ricognizione ampia delle misure adottate dai Paesi latino-americani e caraibici, si v. O. DE SCHUTTER, *The Domestic Implementation of the Right to Food in Latin America and the Caribbean*, in H. CANTÙ RIVERA (ed.), *The Special procedures of the Human Rights Council*, Intersentia, Cambridge-Antwerp-Portland, 2015, pp. 25–51.

42. CDESC, GC n. 3, cit., par. 4 e *Id.*, GC n. 12, cit., par. 21.

43. *Id.*, GC n. 12, par. 21.

e attività rilevanti alla situazione ed al contesto, così come risulta dal contenuto normativo del diritto ad un'alimentazione adeguata e dagli obblighi di protezione incombenti sugli Stati. Tale operazione, secondo il Comitato, faciliterà il coordinamento tra le autorità di governo *ai diversi livelli*, oltre ad assicurare che le politiche e le decisioni amministrative di ciascuna autorità siano conformi all'articolo 11 del Patto<sup>44</sup>. Dall'altro lato, così indicato nel Commento generale in esame, nel formulare e nell'applicare la strategia nazionale gli Stati devono seguire i principi, relativi ai diritti umani, di *accountability*, trasparenza, partecipazione, decentralizzazione, *empowerment* e indipendenza del potere giudiziario<sup>45</sup>.

Come sottolineato in dottrina, l'attuazione del diritto umano al cibo viene ad inquadrarsi nell'ambito della politica di sicurezza alimentare perseguita dagli Stati, qualificandone contenuti e procedure<sup>46</sup>. In proposito, a livello internazionale sono state elaborate le Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security ("Voluntary Guidelines"), oggetto di adozione da parte del Consiglio della FAO nel 2004<sup>47</sup>. Il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali fa espresso riferimento alle Voluntary Guidelines, nei termini della loro adozione e prevista adozione, tra le informazioni che gli Stati devono includere nei rapporti statali sottoposti al monitoraggio del Comitato stesso (v. *infra*)<sup>48</sup>.

44. Ivi, par. 22.

45. Ivi, par. 23.

46. F. SEATZU, *op. cit.*, pp. 579–580.

47. Si v. il punto 1 della Guideline 3 "Strategies": «States ... should consider adopting a national human-rights based strategy for the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security as part of an overarching national development strategy, including poverty reduction strategies, where they exist».

48. Rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite, Compilation of

Dal testo delle Voluntary Guidelines emerge invero minore attenzione, rispetto a quanto riscontrato nel Commento Generale n. 12, nei confronti dei livelli sub-statali: oltre al coordinamento dei ministeri, delle agenzie e degli uffici governativi coinvolti nella realizzazione del diritto al cibo nel contesto della sicurezza alimentare nazionale, viene rivolto un invito generico al coinvolgimento delle “relevant communities” nella progettazione e nell’esecuzione delle attività negli ambiti interessati<sup>49</sup>.

In ultima battuta, è opportuno accennare ad una componente essenziale della tutela del diritto al cibo quale diritto umano, ovvero la disponibilità di un rimedio aperto all’individuo. Questo involge invero le più ampie e dibattute tematiche dell’effettività del sistema pattizio di tutela dei diritti umani e della giustiziabilità dei diritti economici, sociali e culturali. Nel sistema del Patto, accanto al meccanismo dell’esame periodico dei rapporti statali previsto dal trattato stesso del 1966, nel 2013 è entrato in vigore il Protocollo opzionale che consente agli individui di rivolgere un reclamo al Comitato contro uno Stato che abbia ratificato il Protocollo, previo esaurimento delle vie di ricorso interne. Sul versante interno, il Comitato accentua l’importanza di provvedere, da parte degli Stati, a rimedi giurisdizionali contro le violazioni dei diritti economici, sociali e culturali. Secondo il Comitato la previsione di tali diritti a livello costituzionale ovvero l’incorporazione del Patto nell’ordinamento giuridico interno consentirebbe al giudice interno di accertare le violazioni degli obblighi minimi di tutela dei diritti (in questo caso, del diritto al cibo), riferendosi al Patto in via interpretativa o come parame-

Guidelines on the form and content of reports to be submitted by States parties to the international human rights treaties, HRI/GEN/2/Rev.6, 3 giugno 2009, par. 47.

49. FAO Voluntary Guidelines, cit., punto 5.2.

tro di legittimità dell'azione statale<sup>50</sup>. Tuttavia occorre notare che nell'elenco (pur elaborato dal Comitato in termini non esaustivi) delle disposizioni del Patto aventi natura *self-executing*, suscettibili di applicazione immediata, non figurano le disposizioni dell'articolo 11<sup>51</sup>.

#### **4. Osservazioni finali: La dimensione locale nell'attuazione del diritto al cibo internazionalmente tutelato**

La breve ricostruzione, nei paragrafi precedenti, del contenuto del diritto al cibo e degli obblighi di attuazione previsti nell'ambito del Patto sui diritti economici, sociali e culturali permette di svolgere alcune considerazioni più generali sulla rilevanza della dimensione locale dell'azione di governo in ottemperanza agli obblighi discendenti dal Patto.

In primo luogo, in effetti, l'azione dei livelli locali insiste in special modo su alcuni aspetti del contenuto normativo del diritto ad un'alimentazione adeguata, quale delineato in riferimento all'articolo 11 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali. È

50. CDESC, GC n. 3, cit., par. 6 e GC n. 12, par. 33. La dottrina dà conto di un crescente numero di costituzioni nazionali ove è riconosciuto il diritto al cibo (cfr. Ricci, op. cit., p. 51; O. DE SCHUTTER, *The Domestic implementation...*, cit., p. 29 ss.) e di applicazione in sede giurisprudenziale nazionale degli obblighi di tutela del diritto al cibo internazionalmente assunti (cfr. L. CHIUSI, op. cit., p. 376 ss.; Gestri, op. cit., p. 27 ss).

51. CDESC, cit., GC n. 12, par. 5. Sulla nozione di norma *self-executing* nel diritto internazionale, cfr., tra molti, L. CONDORELLI, *Il giudice italiano ed i trattati internazionali. Gli accordi self-executing e non self-executing nell'ottica della giurisprudenza*, Padova, 1974; G. CATALDI, *La natura self-executing delle norme della CEDU e l'applicazione delle sentenze della Corte europea negli ordinamenti nazionali*, in A. CALIGIURI, G. CATALDI, N. NAPOLETANO (cura), *La tutela dei diritti umani in Europa. Tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*, CEDAM, Padova, 2010, pp. 565–593.



noto il ruolo degli enti locali nell'attuazione dell'obbligo di proteggere e agevolare l'adeguatezza del cibo sotto il profilo quantitativo e qualitativo, per particolari gruppi sociali, ad esempio nelle scuole. La regolamentazione dei mercati locali costituisce un altro ambito in cui gli enti locali sopportano la responsabilità di assicurare la sicurezza alimentare ('food safety') e l'accessibilità al cibo. Anche la gestione dei richiedenti asilo da parte delle collettività locali comporta la garanzia del godimento del diritto al cibo a favore una categoria vulnerabile di individui<sup>52</sup>. Il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali ha sollecitato sforzi di coordinamento tra autorità centrali e locali, in particolare nei settori decentralizzati, invero con riferimento non solo al diritto ad un'alimentazione adeguata, ma anche, ad esempio, al diritto ad un'abitazione adeguata<sup>53</sup>.

Vari altri organi di controllo di trattati sui diritti umani hanno evidenziato l'obbligo di tutti i livelli di governo di applicare le norme sui diritti umani. Lo stesso Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite ha sottolineato l'importanza del ruolo delle autorità locali nell'attuazione degli obblighi internazionali di tutela dei diritti umani<sup>54</sup>. È stato anche osservato come le strategie

52. UNESCO, *Cities Welcoming Refugees and Migrant: Enhancing effective urban governance in an age of migration*, 2016, p. 4.

53. CDESC, General Comment n. 4 (The right to adequate housing (Article 11(1) of the Covenant)), in UN Doc. E/1992/23, par. 12. Cfr. CDESC, GC n. 12, cit., par. 22. V. altresì Id., *Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Right*, FactSheet No. 33, p. 28: «Local governments are also responsible for guaranteeing all human rights, particularly when the provision of basic services, such as education or health, has been decentralized». In dottrina, cfr. altresì A. KIEFER, *Human Rights: Local and Regional Authorities in Action*, in: W. BENEDEK ET AL. (eds.), *European Yearbook on Human Rights*, 2011.

54. Human Rights Council Advisory Committee on local governments and human rights, Report, *Role of local government in the promotion and protection of human rights*, Doc. A/HRC/30/49, 7 agosto 2015. Nella dimensione regionale europea, cfr. Statement by the Commissioner for Human Rights, Thomas

e le politiche in materia di diritti umani vengono tradotte più direttamente in termini pratici, nell'erogazione di servizi di base quotidiani, a livelli di governo infra-statali<sup>55</sup>.

Occorre a tal proposito richiamare l'assunto, nel diritto internazionale, secondo cui lo Stato soggetto di diritto internazionale è considerato in quanto apparato di governo, cosicché tutti gli organi dello Stato, anche quelli a livello locale, sono destinatari degli obblighi internazionali, consuetudinari e pattizi, gravanti sullo Stato<sup>56</sup>. Questo assunto è riflesso nell'articolo 4 del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati, ai sensi del quale l'azione di tutti gli organi dello Stato, se contraria ad una norma internazionale vincolante per quello Stato, fa insorgere la responsabilità internazionale in capo allo Stato, unitariamente considerato<sup>57</sup>. Si può quindi affermare che, sotto il profilo

Hammarberg, at the 20th Session of the Congress of Local and Regional Authorities, *Bringing human rights home: human rights action at the local level*, CommDH/Speech(2011)3, e Steering Committee on Local and Regional Democracy (cdlr), *Awareness-Raising of the Human-Rights Dimension in the Local and Regional Governance*, cdlr (2013) 12Addendum, 1 marzo 2013.

55. UNESCO, *op. cit.*

56. Corte permanente di giustizia internazionale, *Certain Questions Relating to Settlers of German Origin in the Territory Ceded by Germany to Poland*, Parere, PCIJ Series B, No. 6 (1923), punto 22.

57. Commissione di diritto internazionale, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, in Yearbook of the ILC, II (2001), p. 31 ss. Si vedano l'articolo 4 («1. The conduct of any State organ shall be considered an act of that State under international law, whether the organ exercises legislative, executive, judicial or any other functions, whatever position it holds in the organization of the State, and whatever its character as an organ of the central Government or of a territorial unit of the State») e il relativo commento, in particolare ai parr. 8–10 (ivi, pp. 41–42). Per i fini portati avanti in questo contributo è interessante sottolineare che il Progetto di articoli individua il sorgere della responsabilità internazionale di uno Stato anche per il comportamento di persone o enti che esercitano prerogative dell'autorità di governo, e per il comportamento di persone o gruppi di persone che agiscono sotto la direzione o il controllo di quello Stato (art. 5 e 8). Sul complesso istituto della responsabilità internazionale degli Stati nel diritto internazionale consuetudinario e su

della soggettività internazionale dello Stato, gli enti locali, in quanto organi dello Stato, fanno parte dello “Stato–apparato” cui sono imputati diritti ed obblighi internazionali, *in particolare* gli obblighi di tutela dei diritti umani economici, sociali e culturali.

Tuttavia, in secondo luogo, rilevare che anche l'azione di governo a livello locale si attaglia ai contenuti normativi e dispone strumenti d'attuazione del diritto ad un'alimentazione adeguata, non significa che il diritto internazionale sul diritto in parola ponga un obbligo di decentralizzazione in capo agli Stati<sup>58</sup>.

Cionondimeno, si possono individuare alcuni auspici di decentralizzazione dell'azione interna dello Stato nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani, approccio con cui – come

valore e ruolo del Progetto di articoli, si v. *ex multis* R. KOLB, *The international law of State responsibility: an introduction*, Edward Elgar Publishing, 2017; J. CRAWFORD, *The law of international responsibility*, Oxford University Press, Oxford, 2010; M. SPINEDI (a cura di), *La codificazione della responsabilità internazionale degli Stati alla prova dei fatti: problemi e spunti di riflessione*, Giuffrè, Milano, 2006.

58. Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, UN Doc. A/RES/25/2625, del 24 ottobre 1970, par. 4. A livello regionale, non incide sulla scelta di uno Stato di decentralizzare il potere di governo la Carta europea delle autonomie locali, vero e proprio trattato internazionale in cui sono piuttosto enunciati i principi che devono reggere l'autonomia locale negli Stati parte; peraltro, la Carta, firmata nel 1985 ed entrata in vigore nel 1988, è oggi ratificata da tutti i 47 Stati membri del Consiglio d'Europa (v. G. BOGGERO, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Brill, Leiden, 2018). Un diritto ad avere una rappresentanza, su base elettorale, a livelli intermedi di governo rispetto al livello centrale non è invece rinvenibile nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 65 ss.). La Carta africana sui valori e i principi di decentralizzazione, *governance* locale e sviluppo locale, adottata dall'Assemblea dell'Unione Africana a Malabo (Guinea equatoriale) il 27 giugno 2014, è invece strumento non vincolante esplicitamente finalizzato a «promote, protect and act as a catalyst of decentralization, local governance and local development in Africa» (art. 2, a)).

si è visto – è anche considerato il cibo. Affrontare la tematica della sicurezza alimentare nazionale con l’approccio proprio del diritto dei diritti umani comporta l’applicazione di principi diretti all’inclusione delle comunità locali nella presa di decisioni su questioni relative alla conservazione ed all’uso sostenibile di risorse per il cibo e l’agricoltura<sup>59</sup>. La questione generale sottesa a queste elaborazioni è dunque se la “localizzazione” dell’attuazione degli obblighi internazionali di tutela del diritto umano ad un’alimentazione adeguata sia richiesta dai principi relativi ai diritti umani. Olivier De Schutter, Special Rapporteur sul diritto al cibo dal 2008 al 2014, nel suo rapporto finale intitolato «The transformative potential of the right to food» indica la via da seguire per la piena realizzazione del diritto internazionalmente tutelato: secondo il relatore, occorre ricostruire, accanto allo sviluppo di strategie nazionali, “sistemi locali del cibo” (ad esempio, gli orti comunitari, il sostegno al cibo locale negli appalti pubblici di scuole e uffici comunali), per il cui successo sono centrali i principi relativi ai diritti umani<sup>60</sup>.

Queste espressioni dell’importanza del livello di governo locale nella realizzazione del diritto ad un’alimentazione adeguata sono certamente timide, presenti in strumenti di *soft law* o privi di valore giuridico vincolante, non tali da configurare un obbligo posto dal diritto internazionale in capo agli Stati, in particolare relativamente al diritto ad un’alimentazione adeguata, sull’allocazione dell’autorità di governo verso entità sub-statali. Ciò non toglie che le espressioni sviluppate nel sistema del Patto con riferimento al diritto ad un’alimentazione adeguata vogliano rappresentare un impulso alla decentralizzazione dell’azione di gover-

59. Con specifico riferimento alle risorse genetiche, v. FAO Voluntary Guidelines, op. cit., 8d).

60. Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter, 24 gennaio 2014, A/HRC/25/57, pp. 15–16.

no, quale potenziale fattore di partecipazione, *empowerment*, trasparenza, *accountability*. In ogni caso, è perlomeno condivisibile la considerazione svolta dall'Advisory Committee del Consiglio dei diritti umani sul ruolo del governo locale nella promozione e protezione dei diritti umani, secondo la quale lo Stato, laddove organizza i propri poteri in maniera decentrata, sia tenuto a dotare gli enti locali di poteri e capacità finanziarie adeguate per la realizzazione dei diritti umani<sup>61</sup>.

61. Human Rights Council Advisory Committee on local governments and human rights, *op. cit.*, spec. punti 14 e 22.



# Food Cultures and Law

## The Case of Traffic Light Labels\*

CRISTINA PONCIBÒ, ELENA GRASSO

SOMMARIO: 1. ‘Traffic Light’ Labelling - 1.1 The Puzzle of ‘Food Labels’ – 2. The Legal Framework – 3. The EU and the Promotion of Healthy Lifestyles – 4. Food Cultures – 5. Conclusions.

### **1. ‘Traffic Light’ Labelling**

The history of Traffic Light Labelling (also referred to hereinafter as ‘TL Labelling’) can be traced back to a medical non-governmental Organization (NGO), the Coronary Prevention Group, in the early 1990s. The UK Government agency responsible for food, the Food Standards Agency (‘FSA’), took up the approach in the mid-2000s in light of research showing that consumers found existing nutritional labelling information complex and difficult to understand.

Following extensive consultation, the FSA agreed a consistent approach for TL Labelling, with four core elements: separate information on the key nutrients: fat, saturated fat, sugar and salt; use of red, amber, or green colour coding to provide at a glance information on the level (i.e. whether high, medium or low) of the individual nutrients in the product. It also includes the provision of information on the levels of nutrients present in a portion of the product and the use of nutritional criteria developed by the FSA to determine the colour banding to be used.

Since the UK Government does not have the authority to regulate nutrition labelling (since this falls under EU law), the FSA could not impose the scheme, but rather called on food retailers and manufacturers to adopt the approach voluntarily. The adoption of the scheme is ‘recommended’ to business operators, i.e. it has a voluntary nature and UK FSA also underlines that the TL Labelling must meet the requirements of Regulation 1169/2011. For example, the supermarket chain, Tesco, and the Coca Cola Company have agreed to introduce TL Labelling on their products sold in the UK market<sup>1</sup>. On 19 June 2013, following discussions with the UK food industry, health organizations and the interested actors, the UK Food Standards Agency launched the TL Labelling, using traffic light colours (red, amber and green) to highlight how much fat, saturated fat, salt, sugar and energy is in a product.

In this case, the percentage reference daily intakes were not included in the labels because research indicates that consumers find these values confusing<sup>2</sup>. Moreover, the red colour coding means that the food or drink is high in this nutrient (salt, sugar, fat, saturated fat), and should be consumed less often or only in small amounts. Amber means ‘medium’ and if a food contains amber nutrients, it can be consumed most of the time. Finally, green means ‘low’ and the more green labels the products displays, the healthier the choice<sup>3</sup>.

1\* Elena Grasso is the author of paragraphs 1 and 2, whereas Cristina Poncibò authored paragraphs 3 and 4. Paragraph 5 is co-authored.

2. K. WILBUR, *The Informed Consumer is a Healthy Consumer? The American Obesity Epidemic and the Federal Menu Labeling Law*, in 23 Loy. Consumer L. Rev. (2010-2011), p. 510 fs.

3. Initially, there was an opposition from some large retail chains to TL Labelling because they were convinced that the disclosure of the levels of fat, salt and sugar in their food would have persuaded the consumers to purchase fewer products. On the contrary, consumers tend to purchase more quantities of



The colours foreseen by the UK scheme are calculated based on the amount of nutrients contained in 100g of product<sup>4</sup>, irrespective of the reference intake of each nutrient and of the portions consumed.

In October 2013, the UK Government proposed the scheme for adoption at EU level, citing evidence that the scheme could help consumers make healthier choices and reduce obesity rates. Nevertheless, the meeting of the Standing Committee on the Food Chain and Animal Health held in Brussels on 4 October 2013 addressed a request from Italy for a discussion on the TL Labelling recommended by the UK authorities<sup>5</sup>.

The concerns of Italy<sup>6</sup> were shared by a number of Member States recalling their position in favour of a harmonized system and request on the European Commission's views. The TL Labelling scheme recommended in the UK was questioned on different grounds ranging from the voluntary character of the scheme<sup>7</sup>, and the risks of generating negative effects on the free movement of goods in the internal market, to the need to protect the traditional regional food products bearing quality marks recognized by the EU. The UK authorities replied that the scheme was based on scientific studies and that companies were free to adopt it for one or more of their products. In fact, the moral suasion exercised

products they perceive as healthy (i.e. this effect is also indicated as the health halo effect).

4. I. CARREÑO, 'The European Commission Considers the UK Traffic Light Nutrition-Labeling Scheme as Voluntary Nutritional Information and not as a "Non Beneficial" Nutrition Claim' 1, *European Journal of Risk Regulation* (2014) 61, 64.

5. For a picture of the scheme see at <<http://www.food.gov.uk/sites/default/files/multimedia/pdfs/pdf-ni/fop-guidance.pdf>>. Accessed 10 May 2018.

6. I. CARREÑO note 3, p. 61.

7. Italian delegation to the Council of the European Union, 'Hybrid' nutrition labelling system recommended in some Member States, Information Note No 16575/13, 22 November 2013, 1, 4.

by the UK Government to make suppliers adhere to this scheme may result in a form of ‘discrimination’ for manufacturers and the sellers that do not adopt it<sup>8</sup> and, ultimately, for the good quality products stigmatized by the new scheme with a red label<sup>9</sup> that could be perceived by consumers as being unhealthy.

Precisely, the first point concerns the scientific reliability of TL Labelling in the United Kingdom, the classification of problem-nutrients as high, medium, or low is based on the dietary recommendations of the Committee on Medical Aspects of Food and Nutrition (COMA), and its successor, the Scientific Advisory Committee on Nutrition (SACN)<sup>10</sup>. Foods with ‘green’ indicators are healthier and to be preferred over those with ‘red’ indicators. Pre-packaged food may be labelled with a TL Labelling showing at a glance the proportions of fat, saturated fats, sugar, and salt using traffic light signals for high (red), medium (amber) and low (green) percentages for each of these ingredients.

However, the scheme is questionable by relying on dietary research: even nutritionists disagree about what constitutes healthy levels of fats, added sugar, and salt. The truth is our bodies need fat: saturated fat is a key component of our cells, needed for hormone production and other biological processes and it acts as a carrier for important vitamins and helps us absorb minerals. Therefore, anyone following TL Labelling too assiduously,

8. I. CARREÑO note 3, p. 63.

9. Case C-249/81 *Commission v Ireland* [1982] ECR 4005. The Court stressed that ‘The implementation of a programme defined by the government of a member state which affects the national economy as a whole, and which is intended to check the flow of trade between member states by encouraging the purchase of domestic products by means of an advertising campaign on a national scale, and by organizing special procedures applicable solely to domestic products, (...) is to be regarded as a measure having an effect equivalent to quantitative restrictions’.

10. English Ministry of Health, ‘Guide’ (19 June 2013).

avoiding red meat and other ‘red’ and ‘amber’ foodstuffs could easily begin to lack essential fats, but also protein, iron and key vitamins.

In addition, TL Labelling unjustifiably stigmatizes the nutrient-rich products that could be part of a healthy diet, for example, the products included in the ‘Mediterranean diet’<sup>11</sup>. Those red lights risk stigmatizing in an unfair way perfectly healthy, natural foods, while the green lights will offer false reassurance to consumers, rewarding the food-processing companies that contribute to an unhealthy diet. It may happen that the promotional activity of the professional affects the rational sphere of consumers so much as to override the information element<sup>12</sup>.

Indeed, there is a risk of having a red label for extra-virgin olive oil and a green label for diet Coke<sup>13</sup>. Accordingly, factually correct information may actually be misleading and counterproductive to encouraging consumer to adopt a healthier diet<sup>14</sup>.

Under European Union (EU) legislation, the UK Government can only make recommendations to industry on how to label their products (See para 2), even if the importance of the marketing of processed food has been recognized as crucial at international

11. Scientific Advisory Committee on Nutrition, *Salt and Health* (The Stationery Office 2003).

12. Euractiv, *Mediterranean diet could suffer from UK traffic light labels, Italy claims* (October 2013) <<http://www.euractiv.com/cap/uk-traffic-light-labels-damage-m-news-532447>> accessed 10 May 2018.

13. I. CHALAMON and L. NABEC, *Les pratiques de lecture des étiquettes nutritionnelles : une analyse sémiotique des représentations des règles de nutrition*, 70 *Décisions Marketing* (Avril-Juin 2013), pp. 59-74; C. PIOTROWSKI, ‘Color Red: Implications for applied psychology and marketing research’, 49 *Psychology and Education: an Interdisciplinary Journal* (2012), pp. 55-57.

14 K. WILCOX ET AL, ‘Vicarious goal fulfilment: when the mere presence of a healthy option leads to an ironically indulgent decision’ 36(3) *Journal of Consumer Research* (2009), 380, 393.

level<sup>15</sup>. After Brexit<sup>16</sup>, subject to any transitional arrangement that may be contained in a possible withdrawal agreement, as of the withdrawal date, EU food law will no longer apply to the United Kingdom. Consequently, any post-Brexit review of EU food laws in the next years will give UK Government the opportunity to introduce legislation to standardise TL labelling.

### *1.1. The Puzzle of Food Labels*

Food labels focusing on nutrition, like TL Labelling<sup>7</sup>, are ‘a fundamental instrument to promote healthy food to consumers’<sup>17</sup>. Such labels are found on the food item itself, or on a display device associated with the foodstuff, such as a menu or supermarket shelf. There are two broad types of nutrition label<sup>18</sup>.

The first (and traditional) type is the ‘nutrition facts table’, a boxed table that lists the nutrients found in the foodstuff and their amount. Government regulations around the world dictate when nutrition facts tables (sometimes called ‘nutrition facts panels’

15. See in relation to the problem of factually correct information in relation to alcohol G. G. Howells, J. M. Watson, ‘The role of information in pushing and shoving consumers of tobacco and alcohol to make healthy lifestyle choices’ in A. Alemanno, A. Garde (eds), *Regulating Lifestyle Risks, The EU, Alcohol, Tobacco and Unhealthy Diets* (Cambridge: Cambridge University Press 2015) pp. 23, 45.

16. WHO, Global status report on non-communicable diseases 2010 (Geneva, World Health Organization, 2011).

17. The United Kingdom submitted on 29 March 2017 the notification of its intention to withdraw from the Union pursuant to Article 50 of the Treaty on European Union. This means that, unless a ratified withdrawal agreement<sup>1</sup> establishes another date, all Union primary and secondary law will cease to apply to the United Kingdom from 30 March 2019.

18. J. ALBERT (ed), *Innovations in Food Labelling* (FAO and Woodhead Publishing 2010). B. ELBEL ET. AL, ‘Calorie Labeling and Food Choices: A First Look at the Effects on Low-Income People in New York City’, in 28 *Health Affairs* (2009), p.1110.

or ‘nutrition information panels’) are required, the nutrients that must be listed, the reference quantifier and the foods to which they must be applied.

Indeed, as of 13 December 2016, a nutrition declaration including the energy value and the amounts of fat, saturates, carbohydrates, sugars, protein and salt, expressed in tabular format (if space permits) is mandatory on the labelling of foodstuffs according to point (1) of art 9(1) and art 55 Regulation No. 1169/2011.

The second approach is the graphical nutrition label, which displays nutritional information in a graphical, interpretative way<sup>1</sup>. TL labelling is an example of this approach. In particular, graphical approaches to nutrition labelling aim to increase the ability of consumers to see, read, interpret and act upon the nutritional information provided on the package. In this interpretative approach, a graphic format is used, usually on the front of the packet or elsewhere in the field of vision, to display and interpret the nutrition information. Due to the emphasis on visibility, this is sometimes referred to as ‘front-of-pack’ labelling (hereinafter ‘FOP’), though in fact graphical formats can be found in other locations apart from the front of the food package.

Graphical formats are a relatively recent phenomenon, and remain largely in the domain of Western Countries<sup>2</sup>. In particu-

1. European Food Information Council (EUFIC), Global Update on Nutrition Labelling (The European Food Information Council 2013). Codex Alimentarius Commission, Guidelines on Nutrition Labelling (2012) <[www.codexalimentarius.net/download/standards/34/CXG\\_002e.pdf](http://www.codexalimentarius.net/download/standards/34/CXG_002e.pdf)> last accessed 10 May 2018. See, also, P. BORGHI, ‘Rosso, giallo o verde? L’ennesima etichetta alimentare “a semaforo”, l’ennesimo segno di disgregazione’, *Rivista di diritto alimentare*, XI, 2, (2017), p. 79; B. SALAS e B.G. SIMOES, ‘The European Commission Initiates Infringement Proceedings against the UK over Its Traffic Light Nutrition Labelling Scheme’, 5-4 *European Journal of Risk Regulation* (EJRR), (2014), p. 531.

2. M. ČUK, *Graphic alternatives to numerical representation of nutrition facts on food labels* (Dissertation, The University of Reading, September 2009)

lar, graphical nutrition labels are also mentioned under art 35(1) Regulation 1169/2011, stating that, in addition to the mandatory forms of expression and presentation defined by the EU Regulation, the energy value and the amount of nutrients may be expressed by other forms and/or presented using graphical forms or symbols (See para 2). Food label consists of verbal parts (compulsory and voluntary) and figurative parts (always voluntary). The problems related to the legibility and comprehensibility of the label accentuate the phenomenon for which the figurative part, often synthetized by graphical nutrition schemes, acquires importance in the formation of consumers' will.

Generally, there are four broad types of graphical nutrition labels: i) guideline daily amount (also known as: 'GDA') labels, ii) nutrition-scoring systems; iii) calorie labelling, and iv) traffic light labelling.

In particular, GDA labelling involves presenting the amount of energy and key nutrients in one portion of the foodstuff as a percentage of the 'guideline daily amount' (i.e. the recommended daily amount of energy/nutrients to be consumed by an average person) in a graphical form, usually with some part of the label on the front of the package.

For example, retailers in the United States use some nutrition scoring systems. For example, a supermarket retailer initiated the approach by entering the 'Guiding Stars' scheme whereby foods are labelled with either one ('good nutritional value') or two ('better') or three stars ('best'). The foods score is estimated using a system based on the presence of vitamins, minerals, fibre and/or whole grains and trans and/or saturated fats, cholesterol, added sugars and added sodium. New approaches to cal-

orie labelling are also being experimented in the United States: for example, in one state and three large cities chain restaurants are experimenting through labelling calories on their menus and menu boards<sup>3</sup>.

Different FOP symbols are also in use in EU Member States: two prominent example are the Traffic Light Labelling developed by the United Kingdom's Food Standards Agency (FSA) and the Choices Symbol, based on nutrition scoring, adopted, for example, by Nordic countries, the Netherlands, and Poland. Traffic Light Labelling is the most controversial.

For example, the Choices Symbol appears only on products meeting nutrition standards developed by an independent scientific body<sup>4</sup>. In brief, the TL Labelling system highlights amounts of total fat, saturated fat, sugar, and salt in foods, whereas the Choices Symbol (usually a green label) appears only on the foods meeting the dietary guidelines.

The adoption of the scheme is justified because of research suggesting that consumers spend only about one second looking at nutrition information when making myriad choices<sup>5</sup>. This is why consumers need a simple, standardized and truthful label on the front of all packaged foods. They need simple, standardized icons located in a consistent place that can be understood by a shopper in a second or less. No higher mathematical or advanced nutrition knowledge should be required to grasp the icons' meaning. The information should reflect real serving sizes and interpretive

3. J. ALBERT, *Introduction to innovations in food labelling*, in J. ALBERT, *cit.*, 46, 50.

4. L. J. HARNACK, S. A. FRENCH, *Effect of point-of-purchase calorie labeling on restaurant and cafeteria food choices: A review of the literature*, 5 *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity* (2008), p. 51.

5. M. DÖTSCH-KLERK, L. A.M. JANSEN, *The Choices Programme: a simple, front-of-pack stamp making healthy choices easy*, 17 *Asia Pacific Journal of Clinical Nutrition* (2008), p. 383.

symbols telling shoppers simply whether an item is healthy or unhealthy. Some research finds that consumers want simple labels<sup>6</sup>, and, according to some studies, TL Labelling may be helpful in helping consumers to identify the healthier of two products<sup>7</sup>.

## 2. The European Legal Framework

The EU has established a detailed legal framework for nutrition labelling schemes.

Council Directive 79/112/EC<sup>8</sup> was the first on food labelling with which the Community legislature intended to harmonize national provisions relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs. The purpose was to safeguard the transparency of information provided to consumers. The aim of the legislation was to approximate the different labelling regulations of Member States that could hinder the free movement of products within the common market. Differences in labelling could represent an obstacle, such as a measure with equivalent quantitative restrictive effect on imports. Consequently, in pursuing both goals – free movement of goods, and transparent information – Directive 79/112/EC provided a series of mandatory indications on the foodstuff label of all pre-packaged foods, recognizing it as tool of nutrition policy. Over the years, this discipline has been modified, in order to ensure greater transparency and a

6. C. HODGKINS ET AL *Understanding how consumers categorise nutritional labels: A consumer derived typology for front-of-pack nutrition labelling*, 59 *Appetite* (2012), 806, 817.

7. S. MALAM et al, *Comprehension and use of UK nutrition signpost labelling schemes* (UK Food Standards Agency 2009).

8. I. BORGMEIER, J. WESTENHOEFER, *Impact of different food label formats on healthiness evaluation and food choice of consumers. A randomized-controlled study*, 9 *BMC Public Health* (2009), pp. 184, 185.



more informed choice by the consumer. Afterwards, rules governing foodstuff labelling were firstly included in the Directive 2000/13/EC<sup>9</sup> and secondly in the Food Information Regulation.

Directive 2000/13/EC underlines the need of attaining a higher level of comprehensibility, which made clear that the labelling and rules to be followed in providing information should not mislead the purchaser, in particular with regard to the nutritional characteristics of the product<sup>10</sup>.

With Regulation No. 1169/2011, the protection of the consumer and his right to act on informed choices became part of the general objectives of the new legislation, which aims to gather in a single text rules on labelling and advertising of the product<sup>11</sup> and on the presentation of such information<sup>12</sup>. In fact, art 3(1) of Regulation 1169/2011 makes the food labelling a tool to protect the fundamental right to health, expressly including the provisions of food information among the means to ensure a high level of protection of health and of consumer interests<sup>13</sup>.

The Food Information Regulation applies to food business operators at all stages of the food chain and to all foods intended

9. Council Directive 79/112/EEC of 18 December 1978 on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs for sale to the ultimate consumer [1979] OJ L33/1.

10. Council Directive 2000/13/EC of 20 March 2000 on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs [2000] OJ L109/29, repealed with effect from 13 December 2014.

11. Among the main amendments introduced by this directive, we can number quantitative ingredient declarations where the label states that the product contains certain ingredients and ‘use by’ date for perishable foodstuffs; see art 7(10) and 3(1) of Directive 2000/13/EC (n 27).

12. Council Directive 2000/13/EC (n 27).

13. Council Directive 2003/89/EC of 10 November 2003 amending Directive 2000/13/EC as regards indication of the ingredients present in foodstuffs [2003] OJ L308/15.

for the final consumers, including foods delivered by mass caterers and foods intended for supply to mass caterers<sup>14</sup>. In terms of responsibilities, it is determined that a guarantor of the accuracy and of the truthfulness of information is the food business operator, with whose name or whose company name the product is put on the market or, if that operator is not established in the Union, the importer (art 8).

With the adoption of this new legislative act the label definition remains essentially unchanged. However, among mandatory food information<sup>15</sup>, Regulation 1169/2011 has established a nutrition declaration that was previously optional. As under Directive 90/496/EEC, nutrition labelling was not compulsory<sup>16</sup> unless a nutrition claim<sup>17</sup> was made in the label, presentation or advertis-

14. Art 169 TFEU.

15. Art 1(3) Food Information Regulation. See also, L. G. VAQUÉ, *The New European Regulation on Food Labelling: Are we Ready for the 'D' day on 13 December 2014?*, 3 *European Food and Feed Law Review*, (2013), pp. 158-167. J.L. BUTTRISS, *Food Labelling: Changes associated with introduction of new legislation*, 38:4 *Nutrition Bulletin*, (2013), pp. 383-388; and A. FRANSVEA ET AL., *Food Labelling: a brief analysis of European Regulation 1169/2011*, 3 *Italian Journal of Food Safety*, (2014), pp. 151-153.

16. Information include: the name of the food; the list of ingredients; any ingredient or processing aid listed in Annex II or derived from a substance or product listed in Annex II causing allergies or intolerances used in the manufacture or preparation of a food and still present in the finished product, even if in an altered form; the quantity of certain ingredients or categories of ingredients; the net quantity of the food; the date of minimum durability or the 'use by' date; any special storage conditions and/or conditions of use; the name or business name and address of the food business operator referred to in art 8(1); the country of origin or place of provenance where provided for in art 26; instructions for use where it would be difficult to make appropriate use of the food in the absence of such instructions; with respects to beverage containing more than 1,2% by volume of alcohol, the actual alcoholic strength by volume; a nutrition declaration (art 9(1) Regulation 1169/2011).

17. Art 2 Council Directive 90/496/EEC of 24 September 1990 on nutrition labelling for foodstuffs [1990] OJ L276/40.

ing of a foodstuff. It is questionable whether the coloured traffic light can be qualified as nutritional labelling or rather as a nutrition claim ‘which states, *suggests* or implies that a food has particular nutrition properties’. Consequently, if we consider the traffic light as a nutrition claim it has to fall within the scope of Regulation 1924/2006<sup>18</sup>, whereas if we consider it as a nutrition declaration expressed in a particular form it must be evaluated in the light of the Food Information Regulation<sup>19</sup>.

The content of the mandatory nutrition declaration is established by art 30 of the Food Information Regulation. A set of seven pieces of information is fundamental: energy value, amounts of fat, saturates, carbohydrate, sugars, protein, and salt. Regulation 1169/2011 maintains the reference to 100g/100ml to facilitate an effective comparison of food substances<sup>20</sup> and admit information per serving size or consumption unit if they are easily identifiable and the number of servings is printed on the package<sup>21</sup>.

The most remarkable innovation is contained art 35, which allows Member States to recommend to food business operators to use particular additional forms of expression and presenta-

18. Nutrition claim means any representation and any advertising message which states, suggests or implies that a foodstuff has particular nutrition properties due to the energy (calorific value) it provides / provides at a reduced or increased rate or/ does not provide, and/or due to the nutrients it contains/ contains in reduced or increased proportions or/does not contains (art 1(4)(b) Directive 90/496/EEC).

19. Council Regulation (EC) 1924/2006 of 20 December 2006 on nutrition and health claims made on foods [2007] OJ L404/09.

20. M. HOLLE, E. TOGNI & A. VETTORELL, *The Compatibility of National Interpretative Nutrition Labelling Schemes with European and International Law*, 3 European Food and Feed Law Review (2014), 148, 160.

21. Art 32(1), (2) and (4) Regulation 1169/2011. A.N. THORNDIKE ET AL., *Traffic-Light Labels and Choice Architecture: Promoting Healthy Food Choices*, 46:2 American Journal of Preventive Medicine, (2014), pp. 143-149.

tion, such as graphical forms or symbols<sup>22</sup>: stringent conditions are necessary for admissible alternative representations of data and the ‘traffic light’ does not appear to comply with this rule<sup>23</sup>. Indeed, it seems more correct to assess this tool as an implicit nutrition claim.

Moreover, the consumer’s possibility to make conscious choices is reached by implementing the effective comparison of food information, which, however, it is not, equally sought. On one hand, through the formal technical standards of the label, Regulation no. 1169/2011 leads the requirement of comprehensibility to a measurable parameter. The readability of information ceases to be restricted only in vague phrases, which may be interpreted differently from time to time. For example, expressions such as ‘easily visible’, ‘clearly legible’ and ‘indelible’<sup>24</sup> are connected to visual accessibility criteria such as the size of the characters, the spacing between letters and lines, the thickness, the type of the colour, the proportion between the width and height of the letters, the surface of the material and the significant contrast between the print and background<sup>25</sup>. Furthermore, mandatory information must be ‘loyal’ and, if required, must be marked in an evident place in the box. Other indications or images or any other element must not interfere, hide, obscure, separate mandatory information or divert expressly the attention from it<sup>26</sup>. In

22. Art 33 Regulation 1169/2011.

23. Art 35 Regulation 1169/2011.

24. L. CUOCOLO, *The Questionable Eligibility of Traffic Light Labelling*, 6 European Food and Feed Law Review (2014) 382, 390.

25. Art 13(1) Regulation 1169/2011.

26. In particular, the characters of the label must be such that their height is equal to or greater than 1.2 mm, referred to the letter lowercase ‘x-height’, while in the case of packaging with the largest surface area of less than 80 cm<sup>2</sup>, the ‘x-height’ shall be equal to or greater than 0.9 mm (art 13(2) and (3) Regulation 1169/2011).

this regard, it seems useful to emphasize that food products are packaged and presented to build customers' loyalty<sup>27</sup>. The buyer, accustomed to a particular composition and tested product, uses the label as a useful tool to guide his choices, not only at the time of purchase, but also the consumption. In addition, because of the possibility of consulting the list of ingredients, consumers could realize potential differences between an imported product and a domestic product, although sold under the same sales description, which has been progressively accepted by Member States. During the 1980s, the principle of mutual recognition, has been progressively extended to the use of names. The Court of Justice stated that a food product, sold in one Member State under a certain name, could be sold under the same name in any other Member State, even if it is not compliant with the national characteristics and qualities requested by the national law of the Member State where it is imported<sup>28</sup>. The choice of pre-determining the characteristics of the label encourages a regulatory model geared to overcome consumers' errors through their empowerment.

On the other hand, for facilitating informed and healthier choices, Regulation 1169/2011 allows the adoption of national interpretative nutritional symbols, in addition to mandatory nutritional labelling. Voluntary schemes may supplement compulsory information: such schemes cease to be considered as mere information tools to ensure fair commerce and begin to be perceived as health indicator by consumers and marketing means by global food industries.

It is therefore undeniable that nutritional information tools have a relevant role in government-driven public health initia-

27. Art 13(1) Regulation no. 1169/2011.

28. T. MARTEAU ET AL., *Judging nudging: can nudging improve population health?* 342 *British Medical Journal* (2011) pp. 263, 265.

tives, especially when Member States leave their producers free to adopt their own interpretative nutrition labelling<sup>29</sup>. Different national initiatives arise from a specific provision of Regulation 1169/2011 (Article 35) and from the fact that at European level the actions aimed at approving a unified nutritional evaluation model (foresee by EC Regulation no. 1924/2006) were not successful<sup>30</sup>. In Germany, for instance, the German Federation of Food Law and Food Science (*Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V.*; BLL) rejected the proposal of adopting a ‘traffic light’ labelling scheme because of the arbitrariness of dividing food into bad and good<sup>31</sup>. In France<sup>32</sup>, the French Nutri-score model, following the approval of the ‘Décret établissant la forme de présentation complémentaire à la déclaration nutritionnelle recommandée par l’État en application des articles L. 3232-8 et R. 3232-7 du code de la santé publique’, notified to the EU Commission on 24 April 2017. This model provides for an indication recommended by the French State and regulated by a sort of technical regulation that imposes a set of standards for calculating the nutritional score of the food and its classification. The scale is based on five colors: the French Nutri-score is a more sophisticated interpretative tool, able to represent also the positive presence of proteins and fibers, which are not always representable in other graphical systems. Unluckily, this tool does not show valuable qualities of a food product such as craftsmanship and tradition. France and Italy have traditionally

29. Case C-101/98 *Union Deutsche Lebensmittelwerke GmbH and Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft eV* [1999] ECR I-8857.

30. C. MACMAOLÁIN, *Regulating consumer information: use of food labelling and mandatory disclosures to encourage healthier lifestyles*, in A. ALEMANNINO, A. GARDE, cit. pp. 46, 67.

31. P. BORGHI, note 18, p. 79. B. SALAS e B. G. SIMOES, note 18, p. 531.

32. In Germany, each producer can adopt his system of labelling, and that is not always beneficial for consumers.

expressed similar points of view in relation to various questions concerning food law and food traditions, but at the same time they are distinguished in other aspects, such as the role and development of large-scale retail distribution<sup>33</sup>.

### 3. The EU and the Promotion of Healthy Lifestyles

The multi-level system of the European Union is particularly concerned with promoting the interests of consumers and with ensuring a high level of consumer protection, including the protection of consumers' health, safety and economic interests as well as the promotion of their rights to information, education and organization<sup>34</sup>.

Two Treaty provisions enshrine the adoption of lifestyle policy: art 9 TFEU, which expressly links EU policies to protection of human health, and art 168 TFEU, which attributes limited and non-exclusive legislative competence to the EU<sup>35</sup>. Indeed, as Member States have to take care of public health, the EU general policy is that information is provided in order to allow the consumer to make an informed and conscious decision<sup>36</sup>. Con-

33. L. GONZÁLEZ VAQUÉ, *EU Regulation of Nutrition Labelling: An Irreversible Factor in the Deterioration of the Single Food Market*, 1 European Food and Feed Law Review (EFFL), (2016), p. 1 fs

34. L. BAIRATI, E. GRASSO, *Lire ou regarder? Les couleurs dans l'étiquetage alimentaire et l'information du consommateur*, Revue européenne du droit de la consommation (2018) in print.

35. Art. 169(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union ('TFEU'). The Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community [2007] OJ C306/1 has introduced Art 169(1).

36. Art 168(1) TFEU states that the European Union is obliged to ensure a 'high level of human health protection in the definition and implementation of all Union policies and activities'.

sequently, labelling is also a leading concept within the area of EU food law, more precisely consumer (health) protection. The use of labelling can inform consumers about possible dangers of certain foods and consumers, provided with adequate information, should be allowed to make (ir)rational choices<sup>37</sup>. In fact, one of the main purposes of EU food law is to pursue ‘a high level of protection of human life and health and the protection of consumer’s interests’<sup>38</sup>. In this field, consumer law has particularly required nutrition labelling in an effort to help consumers to make healthier food choices.

In fact, a consumer’s health can be jeopardized by the consumption of foods that contain dangerous microorganisms or that are contaminated with harmful substances. For that reason, European institutions have, by adopting the Regulation 178/2002 (also known as ‘General Food Law’), implemented a detailed and stringent set of rules intended to minimize such safety risks.

However, food safety in a narrow sense, understood as the absence or minimization of chemical, biological and physical risk, does not ensure beneficial consumer health. Other food related issues are relevant. The growing prevalence of obesity and certain related diseases, such as diabetes, cardiovascular conditions

37. O. BAR-GILL, *Seduction By Contract: Law, Economics and Psychology in Consumer Markets* (Oxford: Oxford University Press 2012); O. BAR-GILL, ‘Regulatory Techniques in Consumer Protection: A Critique of European Consumer Contract Law’ 50 *Common Market Law Review* (2013), p. 109; M. J. RADIN, *Boilerplate, The Fine Print, Vanishing Rights, and the Rule of Law* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press 2014). For a European perspective, C. PONCIBÒ, R. INCARDONA, ‘The Average Consumer, the Unfair Commercial Practices Directive and the Cognitive Revolution’ 30(1) *Journal of Consumer Policy* 21 (2007) p. 38.

38. K. G. GRUNERT ET AL., ‘Use and understanding of nutrition information on food labels in six European countries’ 18 *Journal of Public Health* (2010), pp. 261, 277.



and some types of cancers<sup>39</sup> provides an important example of a modern, food-related health challenge, which, from the outset, seems difficult to fit into a narrow concept of food safety<sup>40</sup>.

Furthermore, it is widely acknowledged that the extent of unhealthy consumption patterns is directly related to the increasing availability of low-priced, low-nutrition processed foods and ready-to-consume meals, which contain high levels of saturated fats, salt and sugar<sup>41</sup>. The central question is to what extent the EU is competent to protect consumers from the potential harmful health effects of the (over)consumption of foods that have negative nutritional features, i.e. ‘unhealthy’ food<sup>42</sup>. As a rule, public health and consumer protection need to be taken into account when defining and implementing all other Union policies and activities<sup>43</sup>. Apart from the general legal bases in art 43 (agriculture) and art 114 (internal market), the TFEU offers two steppingstones for Union competence to adopt harmonizing measures in the field of consumer health protection: arts 168<sup>44</sup> and 169<sup>45</sup> TFEU. In addition, art 34 TFEU, in principle, prohibits

39. Art 5(1) of Council Regulation (EC) 178/2002 of 28 January 2002 laying down general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety [2002] OJ L31/1.

40. S. H. WILD, C. BYRNE, *Risk factors for diabetes and coronary heart disease*, 333 *British Medical Journal* (2006) p. 1009, p. 1011.

41. Obesity is the source of several diseases, with consequent increases in costs for public health services. See J. CAWLEY, C. MEYERHOEFER, ‘The medical costs of obesity: an instrumental variables approach’ 31(1) *Journal of Health Economics* (2012), p. 219, p. 230.

42. See on this topic A. ALEMANNI, A. GARDE, note 14, 23 fs.

43. W. WILLEMIJN, H. EDINGE, *A Legal Perspective on EU Competence to Regulate the “Healthiness” of Food*, 1 *European Food and Feed Law Review* (2014), 11, 19.

44. Art 12 and art 168(1) TFEU.

45. In the field of public health, art 168(5) TFEU prohibits the adoption of harmonizing measures. Art 168(4) TFEU provides for an exception that allows

the adoption by Member States of measures that create disproportionate obstacles to intra-community trade.

In this respect, art 34 TFEU thus does not prevent Member States from devising and implementing their own strategies. Indeed, some Member States have already adopted domestic strategies in this respect, in particular in the form of specific labels focusing on nutrition. From a European perspective, however, the proliferation of various nutrition labelling schemes in the Member States, does not achieve the goal of EU-wide harmonization. National labelling systems may adopt schemes that, while respecting Regulation (EU) no. 1169/2011<sup>46</sup> ('Food Information Regulation'), make the European legal landscape in this area very chaotic.

Within the said legal framework, the adoption of a food-labelling scheme represents a difficult synthesis to be achieved between the simplification of nutritional information and the respect of food cultures and internal markets rules. Indeed, nutritional traffic lights are often presented as transparency tools but in reality they suggest consumers by inducing them to look rather than to read and finally, to make emotional purchase choices. The idea behind any signpost labelling approach is to present relevant information in an easily understandable format in order to counter the health risks to the population: this phenomenon is favoured by many factors,

for harmonisation in order to meet a number of 'common safety concerns'. From its formulation, art 168(4) (b) TFEU may appear to have been adopted in order to provide for an explicit EU competence to regulate food safety in a narrow sense only. It is questionable whether it could serve as a legal basis for the adoption of measures that envisage protection from any health risk from food, including those that are nutrition-related.

46. The EU can base its legislative competence in food health matters on art 169(2) TFEU, in conjunction with art 114 TFEU. The former provision expressly states that the EU shall contribute to protecting the health and safety of consumers. For this purpose, the EU is to adopt, eg, measures pursuant to article 114 TFEU in the context of the completion of the internal market.

such as physical landscape of modern cities and social changes<sup>47</sup>. It is therefore necessary to implement a combination of different policy interventions, whereby an effective labelling system is only one approach: healthy food options as defaults, extensive consumer awareness and educational campaigns about healthy eating can serve as complementary alternatives<sup>48</sup>.

In this framework, the label can be seen as a useful bulwark against irrational alimentary choices because citizens should use it to buy the foods that best suit their individual nutritional needs. However, traditional tabular forms of nutrition labelling are difficult to understand<sup>49</sup>. Interpretative nutrition labelling, such as GDA-based systems, ‘Traffic Light’ scheme, Swedish keyhole<sup>50</sup> or the Dutch ‘Choices’ logo, ‘think’ for consumers in choosing among different foodstuffs, because they express and synthesize the nutritional content of the foodstuff. However, the intensity of the recommendation changes accordingly to the scheme adopted. As an example, the GDA-based system is less forceful than TL schemes, because while the first just provides neutral data, the

47. Council Regulation (EU) 1169/2011 of 25 October 2011 on the provision of food information to consumers, amending Council Regulations (EC) 1924/2006 and (EC) 1925/2006, and repealing Commission Directive 87/250/EEC, Council Directive 90/496/EEC, Commission Directive 1999/10/EC, Council Directive 2000/13/EC, Commission Directives 2002/67/EC and 2008/5/EC and Council Regulation (EC) 608/2004 [2011] OJ L304/18.

48. C. HECTOR, *Nudging Towards Nutrition? Soft Paternalism and Obesity-Related Reform*, 67 *Food & Drug Law Journal* (2012), p. 103, p. 122 notes that unhealthy food choices may be the results of environmental forces and lack of personal responsibility.

49. American Dietetic Association on Vegetarian Diets, ‘Position’ 109 (12) *Journal of the American Dietetic Association* (2009), pp. 2073, 2085. It states that appropriately planned vegetarian diets, including total vegetarian or vegan diets, are healthful, nutritionally adequate, and may provide health benefits in the prevention and treatment of certain diseases.

50. C. BYRD-BREDBENNER, A. WONG, P. COTTEE, *Consumer Understanding of US and EU Nutrition Labels*, 102:8 *British Food Journal* (2000), 615, 629.

second also elaborates thereupon to influence consumers' choices. In this sense, TL scheme is considered to be semi-directive, because consumers are nudged to jump to the correct nutritional conclusion by the colours marked on the food label<sup>51</sup>. Limited time in everyday life and purchases of little value seem to delegate labels a growing power of 'directiveness', increased by cognitive mechanisms that occur in case of snap decisions.

Among these mechanisms, we can mention the influence of visceral factors such as hunger, thirst, and current moods, which can lead people to compulsive eating or overeating and the general trend to overestimate instant smaller rewards over larger gains later<sup>52</sup>. In the field of food consumption, these two factors can be associated with one another: the immediate satisfaction in buying a high caloric food prevails over the long-term benefit of a proper and healthier diet, which can prevent consumers from possible harm to their health<sup>53</sup>. Social psychology has demonstrated the importance of consumers' decisions made on the basis of 'autonomous' motivations instead of choices that are made simply as a response to external constraints<sup>54</sup>.

51. The Keyhole is a food label that identifies healthier food products within a product group. Choosing foods with the Keyhole symbol makes it easier and less time consuming to find healthier products in food stores. Foods labeled with the Keyhole contain less sugars and salt, more fiber and wholegrain and healthier or less fat than food products of the same type not carrying the symbol. The Keyhole system aims to stimulate manufactures to product reformulation and development of healthier products.

52. M. HOLLE, E. TOGNI, A. VETTORELL, *The Compatibility of National Interpretative Nutrition Labelling Schemes with European and International Law*, 3 *European Food and Feed Law Review*, (2014) pp. 148-149; A. N. THORNDIKE ET AL., *Traffic-Light Labels and Choice Architecture: Promoting Healthy Food Choices*, 46:2 *American Journal of Preventive Medicine* (2014), pp. 143-149.

53. G. LOWENSTEIN, *Out of Control: Visceral Influences on Behavior*, 65(3) *Original Behavior & Human Decision Processes* (1996), pp. 272, 292.

54. Vegetarians tend to have an overall cancer rate lower than that of the general population. See G.E. FRASER, 'Associations between diet and cancer,

More generally, people are limited in their ability to make decisions and these limits affect their choice in a negative way<sup>55</sup>. Behavioural economic sciences have replaced the theory of full rationality with the concept of ‘bounded rationality’<sup>56</sup>. Hence, the theory of soft paternalism aims to improve consumers’ choices by nudging them, without forbidding but through the implementation of incentives<sup>57</sup>. Consumers make their choice by processing concepts and inducements and in so doing they operate a selection from multiple alternatives.

The purpose of consumer protection regulations is indeed realized by removing obstacles and asymmetries that prevent citizens from making informed decisions about goods and services. As underlined regarding the comparison between EU policies towards alcohol and tobacco, the law is a proper instrument to nudge citizens to make wiser lifestyle choices, but its effectiveness needs social acceptance.

ischemic heart disease, and all-cause mortality in non-hispanic with California Seventh-day Adventists’ 70(3) *American Journal of Clinical Nutrition* (1999), 532, 538.

55. R.M. RYAN, E.L. DECI, *Intrinsic and Extrinsic Motivation: Classic Definitions and New Directions*, 25(1) *Contemporary Educational Psychology* (2000), 54, 67. The same authors, *Self-Determination Theory and the facilitation of Intrinsic Motivation, Social Development, and Well-Being*, 55(1) *American Psychologist* (2000), pp. 68, 78.

56. C. R. SUNSTEIN, R. H THALER, *Libertarian Paternalism is Not An Oxymoron*, 70 (4) *The University of Chicago Law Review* (2003), pp. 1159, 1202; R. C. ELLICKSON, *Bringing Culture and Human Frailty to Rational Actors: a Critique of Classical Law and Economics* 65(23) *Chicago-Kent Law Review* (1989), pp. 23, 55. G. G HOWELLS, *The potential and limits of consumer empowerment by information*, 32 (3) *Journal of Law and Society* (2005), pp. 349, 370.

57 C. CAMERER ET AL, *Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for “Asymmetric Paternalism”* 151(3) *University of Pennsylvania Law Review* (2003), pp. 1211, 1254. C. JOLLS, ‘On Law Enforcement with Boundedly Rational Agents’ in F. PARISI, V. SMITH (eds), *The Law and Economics of Irrational Behavior* (Stanford: Stanford University Press 2004) pp. 268, 286.

In this context, nutrition labelling such as the TL scheme can be configured as a nudge for consumers, because it not only simplifies the information provided to the consumers, but implicitly suggests a judgment thereon. It is questionable whether the result of assessments performed by consumers in choosing among similar goods is the synthesis of their cognitive faculties: their ability of discernment is often affected by external factors, such as the type of information available, and internal factors, such as the psychological and physical condition of the person at the time of purchase. Whether consumers pick out financial investments, medical care or a foodstuff, overabundance of information and misleading advertising techniques contribute to make a grey area where it is more and more difficult to regulate the market efficiently<sup>58</sup>. In other words, there is thought to be the increased need of a light approach to regulation, in order to address people's choices towards better solution without resorting to prohibitions.

The representation of information does not assume a negligible function to engrave on the ratings of consumers. Even if people make different choices, the process underlying cognitive mechanisms is homogeneous and is influenced by the relationship between the rationality of the person, the imbalanced information that in certain situations afflicts consumers, and the regulatory function of the law. In the construction of the European integrated market, indeed, consumers were first protected as the weak economic entities whose action is based on their supposed

58. R.H. THALER, C. R. SUNSTEIN, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, (New Haven: Yale University Press 2008). According to the authors: 'A nudge, as we will use the term, is any aspect of the choice architecture that alters people's behavior in a predictable way without forbidding any options or significantly changing their economic incentives. To count as a mere nudge, the intervention must be easy and cheap to avoid. Nudges are not mandates. Putting fruit at eye level counts as a nudge. Banning junk food does not' (p. 6).

ability to take rational decisions<sup>59</sup>. The composition of the economic interests of professionals and those of consumers requires that the ‘justice of the market’ is entrusted so that rules can produce a typical order and uniformity. In pursuing the purpose ‘of the harmonious development of the economic activities within the European Economic Community’<sup>60</sup>, the European legislature has therefore opted for an extension of the protection in favour of those who are considered to undergo the negative effects of the asymmetry of contract<sup>61</sup>. Basically, rules that underpin the European market must comply with three principles: competition, fair trading and the protection of consumer, which is implemented through laws finalized to protect his physical integrity, health and interests from negative consequences arising from poor or fraudulent goods or services. In this sense, the genesis of consumer law is a case of contraction of private autonomy<sup>62</sup>, which traditionally is limited only by national laws, some general clauses and the rules of economic politics. The rules conceived in Brussels bind the action of professionals from a double perspective: the production, concerning his economic conduct, represented by the discipline of competition, and the exchange, which is inherent to his responsibilities, to misleading advertising, to linguistic and symbolic communication.

59. M. NESTLE, D. S. LUDWIG, *Front-of Package Food Labels: Public Health or Propaganda?* 303 *The Journal of American Medical Association* (2010) p. 771.

60. See Case C-210/96 *Gut Springenheide and Tusky v Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt – Amt für Lebensmittelüberwachung* [1998] ECR I-4657, para 31; Case C-470/93 *Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Koln e.V. v Mars GmbH* [1995] ECR I-01923, para 24.

61. Art 2 Treaty establishing the European Economic Community (EEC), 25 March 1957.

62. V. ROPPO, *From Consumer Contracts to Asymmetric Contracts: a Trend in European Contract Law?* 3 *ERCL* (2009), pp. 304, 349.

In this context, the transparency of information ensures its clarity and truthfulness<sup>63</sup>. In Europe, the path to the assertion of a right to full and transparent information begins in 1975, when the Commission adopted the first action program for consumer protection<sup>64</sup>. It identifies the right to protection of health and safety, the protection of economic interests, the right to damages for defective goods, the provision of consumer information and education, and the right of representation and consultation at institutional sessions in the framing of decisions affecting them; the five categories of fundamental rights making up the ‘bill of rights of consumers’<sup>65</sup>. Initially, European private law has solved the problem of distinguishing people through the concept of *status*: consumer law protects the right of the group of weaker persons vis-à-vis producers or suppliers of goods or services. With the Treaty of Maastricht<sup>66</sup> the phase dedicated to the consolidation of the internal market ended and initiated the new phase in which EU legislation focused on the consumer as a person in addition to the consumer as mere market actor. However, it is with the Treaty of Amsterdam that the protection of the rights and interests of consumers is identified as one of the immediate objectives of the Union<sup>67</sup>. The requirement for companies to communicate all relevant information to consumers is the objective of the Green Paper on Consumer Protection in the European Un-

63. R. CATERINA, *Architettura delle scelte e tutela del consumatore*, *Consumatore, Diritti e Mercato* (2012) 73, 80.

64. S. GRUNDMANN, W. KERBER & S. WEATHERILL (eds.), *Party Autonomy and the Role of Information in the Internal Market* (Berlin: De Gruyter 2012).

65. Council Resolution of 14 April 1975 on a preliminary programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy [1975] OJ C92/1.

66. G. ALPA, *Introduzione al diritto dei consumatori* (Roma: Laterza 2006).

67. Treaty on European Union, 7 February 1992, Treaty of Maastricht, [1992] OJ C191/01.



ion<sup>68</sup>, which focused on the concept of ‘fair commercial practices’ and not only the narrower concept of ‘misleading practices’. This Green Paper has been followed by the Communication on the strategy for consumer policy 2002–2006<sup>69</sup>, where the effective autonomy of consumer choices is related to the enjoyment by the public of accessible information and data, in attaining the objective of ensuring a ‘better quality of life for everyone’<sup>70</sup>. The consumer is granted the right to receive not only ‘communications’, but also ‘information’, through which he can choose a product in a conscious way: this allows him to not fall into error about the quality of goods because he has the tool to decode messages and signs<sup>71</sup>. This operation is delicate because, at the time of concluding the contract, the consumer takes into account only some attributes of the product, generally considered the most relevant, because of the difficulty to process numerous notions at the same time<sup>72</sup>. His limited cognitive resources involve factual choices that give rise to solutions often not optimal in terms of rational weighting of

68. Art 17 of the Treaty of Amsterdam, amending the TEU, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, 2 October 1997 [1997] OJ C340/1: ‘The Commission, in its proposals envisaged in paragraph 1 concerning health, safety, environmental protection and consumer protection, will take as a base a high level of protection, taking account in particular of any new development based on scientific facts. Within their respective powers, the European Parliament and the Council will also seek to achieve this objective’.

69. Commission ‘Green Paper on European Union Consumer Protection’ COM (2001) 531 final.

70. Commission ‘Consumer Policy Strategy 2002–2006’ COM (2002) 208 final.

71. E. FERRANTE, *Contractual Disclosure and Remedies under the Unfair Contract Terms Directive*, in G. HOWELLS, A. JANSSEN, R. SCHULZE (eds), *Information Rights and Obligations* (Farnham, United Kingdom Ashgate 2005).

72. L. ARCELIN-LÉCUYER, *La redondance informative ou le bon sens oublié*, in 5 *Contrats, Concurrence Consommation* (2011), p. 1. The author argues that information minutely provided gives rise to a responsibility for the consumer to be conscious of it.

the epistemological elements<sup>73</sup>: from this point of view, counting on too much information would mean to have little information<sup>74</sup>.

The aforementioned reality is well known by the professional, who often implements conduct aimed to take advantage of inattentive and emotional consumer. Where food is concerned, the reorganization of existing legislation and the enactment of new legislation has been programmed with the White Paper on food safety of 12 January 2000<sup>75</sup>, which subsequently led to the adoption of Regulation 178/2002<sup>76</sup>. Here, the consumer, in reference to healthy and safe nutrition, is the recipient of rules that protect him against fraudulent or deceptive practices (art 8(1)(c)), or practices likely to mislead him (art 8(1)(c)). The protection is granted by a set of directives such as those relating to unfair terms (see Directive 93/13/EEC<sup>77</sup>), misleading advertising (Directive 2005/29/EC<sup>78</sup>) and the sale of consumer goods (Directive 1999/44/EC<sup>79</sup>). Security and information are the principles that first affect food law and that will progressively affirm the need for transparency and the duty to communicate information relevant to the contract, giving rise to a general trend that pervades many disciplines<sup>80</sup>. In a globalized society, in which the exchange of

73. R. CATERINA, *Psicologia della decisione e tutela del consumatore*, 1 *Analisi Giuridica dell'Economia* (2012), pp. 67, 84.

74. D. KAHNEMAN, *Preface*, in D. KAHNEMAN, A. TVERSKY, *Choices, values and frames* (Cambridge University Press 2000).

75. G. A. MILLER, *The Magical Number Seven Plus or Minus Two: Some Limits to our Capacity of Processing Information*, 63 *Psychology Review* (1956), pp. 81, 97.

76. Commission, 'White Paper on food safety' COM (1999) 719 final.

77. Regulation (EC) 178/2002 before.

78. Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts [1993] OJ L95/29.

79. Council Directive 2005/29/EC of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market [2005] OJ L149/1.

80. Council Directive 1999/44/EC of 25 May 1999 on certain aspects of the sale of consumer goods and associated guarantees [1999] OJ L171/12.

goods does not presuppose a linguistic interaction, the label has an important role, because it makes up for the lack of bargaining among people, where the *homo videns* takes the place of *homo loquens*<sup>81</sup>. Unlike financial markets, consumers' choice in stores is performed through the preference of one product over another. The importance of the presentation of such product is clear and is constantly balanced between the advertising strategies, marketing studies and legislative requirements. The silent interaction between products and consumers, however, occurs through the label, whose function is twofold: it makes the market transparent and safe, and it allows the consumer to make choices that are more rational<sup>82</sup>. In the silent challenge of the professional, in search of maximum profit often made by exploiting the weakness of consumers, the label is a fixed point that is able to conduct the competition on the tracks of greater equity. The words and signs are the tool that transmits information from the producer to the consumer. In this way, the law sets out the proper technical standards in relation to the label<sup>83</sup>, so that words and signs constitute a shared language, are clear, simple and straightforward<sup>84</sup>, and allow rational choices to be made<sup>85</sup>.

81. R. SCHULZE, 'Precontractual Duties and Conclusion of Contract in European Law' 6 ERPL (2005) p. 841, 866. O. BAR-GILL, F. FERRARI, 'Informing Consumer about Themselves' in A. OGUS, W. H. VAN BOOM (eds), *Juxtaposing Autonomy and Paternalism in Private Law* (Oxford: Hart 2011); B. PASA, *La forma informativa nel diritto contrattuale europeo: verso una nozione procedurale di contratto* (Napoli: Jovene 2008).

82. The expression belongs to N. IRTI, *Norma e luoghi: problemi di geo-diritto* (Roma: Laterza 2001).

83. Case C-159/09 *Lidl SNC v Vierzon Distribution SA* [2010] ECR I-1176; Case C-356/04 *Lidl Belgium GmbH & Co. KG v Etablissementen Franz Colruyt NV* [2006] ECR I-8501.

84. On the harmonization of technical standard, see: F. WEISS, C. CAUPA, *European Union Internal Market Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2014).

85. Commission, 'Language use in the information of consumers in the Community' COM (93) 456 final.

#### 4. Food Cultures

TL Labelling scheme is problematic because of its impact over European food cultures and local food. One of the main areas where EU Member States substantially differ, which presents a source of their recognisability, and national pride is their culinary and food traditions, determined by the local climate, as well as social and cultural factors. French and Italian farmers would not have stood for a moment for red lights on their meat or their beloved full fat cheese. Nor, would the French and the Italian public, who have been enjoying their rich but well-balanced diet for centuries, and seem no worse for it.

‘Food cultures’ have led to a considerable amount of case law at European level, initially, in the field of food and beverages. The interlacing of EU market law and national traditions concerning alcoholic drinks can be found in early tax case law<sup>86</sup>. In one case, wine in England was taxed more heavily than beer<sup>87</sup>. The majority of cases do not concern the field of taxation, but national laws regulating the food ingredients and their presentation to protect consumers’ health<sup>88</sup>.

In considering food cultures in litigation, it could also be briefly mentioned the ECJ case concerning pasta. In Italy, special

86. P. NELSON, *Information and consumer Behaviour*, in 78(2) Journal of Political Economy (1970), p. 311.

87. MacMaoláin (n 47) p. 67.

88. Case C-170/78 *Commission v United Kingdom* [1983] ECR 2265. We may (dis)agree over the question of whether beer and wine are to be regarded as substitutes. However, the Commission alleged that art 90 EC now art 110 TFEU) was being infringed, as wine was disproportionately more heavily taxed than beer, considering that Britain had practically no domestic wine production. The British Government, on the other hand, relied on traditional drinking patterns in Great Britain, claiming that beer was a popular beverage, whereas wine is perceived as a luxury product, thereby denying the possibility to substitute the two drinks. The Court did not accept this position.

durum wheat (*'grano duro'*) was used to prepare pasta and Italian Law prohibited the marketing of any other kind of wheat. The Italian Government, represented by Advocate General Mancini, maintained that the prohibition was necessary to protect consumers from eating and buying low-quality pasta<sup>89</sup>. The ECJ did not accept the reasoning and concluded that the law presented an unjustifiable measure having an equivalent effect to restriction on trade in the internal market. The clash between national food culture and market integration also emerges when Member States try to reserve certain designations of origin for products coming from a certain region and, consequently, to refuse to import products with the same name. Famous is the feta cheese litigation. Controversies over the use of the name *feta* arose before the ECJ many years ago when a question was referred to the Court whether this name could be used for certain cheeses made from cow milk<sup>90</sup>.

In addition, since 2012, many local foods benefiting from the three European Union schemes of geographical indications and traditional specialities, known as Protected Designation of Origin (PDO), Protected Geographical Indication (PGI), and Traditional Specialities Guaranteed (TSG)<sup>91</sup>. In particular, Regulation

89. Case C-178/78 *Commission v Germany* [1987] ECR 1227. For example, the German Government claimed that a national tradition was the reason for hindering trade. The tradition involved the prohibition of selling beer that contained additives, and permitting only beer that was produced in accordance with the German Purity Law. The German Government claimed that German consumers associated the designation beer with the traditional German beverage produced according to traditional methods since the time of Martin Luther. The holding of the Court was national traditions may not be static and EU Member States, such as Germany, should not regulate them in such a way that they become so.

90. Case C-407/85 *Drei Glocken v USL Centro Sud* [1988] ECR 4233.

91. Case C-317/95 *Canadene Cheese Trading AMBA cs v Ypourgou Emporion* [1997] ECR I-4681. Original feta is made from sheep or goat milk and

1151/2012 ensures that only products genuinely originating in that region may be identified as such in commerce. The purpose of the law is to protect the reputation of the regional foods, promote rural and agricultural activity, help producers obtain a premium price for their authentic products, and eliminate the unfair competition and misleading of consumers by non-genuine products, which may be of inferior quality or have a different flavour.

There is clear tension between integration and national food traditions where EU law has an impact on people's way of life, and in certain areas it interferes in the food cultures that are a source of national pride. In this respect, national tradition and culture compete with economic liberalization and market integration<sup>92</sup>.

Having considered the above, TL Labelling could contrast with the European quality policies because some of these products protected under PDO, PGI, TSG – recognized as 'quality products' at European level – risk to be identified in red as 'bad products'. It will discriminate many quality agro-food products such as cheese, meat, marmalade, sweets, which would be labelled with a red traffic light due to their content of sugar, salt and fat. Consumers could perceive this as discrimination towards certain food and these conflicts with the said Regulation promoting certain traditional agro-food products<sup>93</sup>.

produced following a traditional process. Over the years, several imitations have appeared and they were good enough to convince Greeks to import them. Having conducted some research, the Court finally ruled that various natural and human factors confirm that the characteristics of feta are an essential result of a defined geographical area. The judgment protected the Greek food culture over the interest of the majority of European countries where the famous cheese was imitated.

92. Council Regulation (EC) 1151/2012 of 21 November 2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs [2012] OJ L343/1.

93. N. CARBONENNELLE, A. COWPER, A. LIM, F. LOTTA, M. OLDFIELD, 'Coun-

In October 2014, the European Commission sent a formal letter about TL Labelling to the United Kingdom, giving the UK some months to reply. The Commission notes that the TL Labelling scheme may not be compatible with EU law, following the complaint of Mediterranean countries that assume the practice of adopting TL Labelling is, firstly, discriminatory against the ‘Mediterranean diet’ and, secondly, that it could be detrimental to the free movement of goods, namely food products, in the internal market.

Over the next months, interested parties should observe whether TL Labelling hinders intra-EU trade, in particular, by following the development of the use of the scheme on the UK market in order to avoid obstacles to trade. To date, the EU Commission has not taken formal steps to seek to block the scheme in the UK, which will result in litigation before the CJEU.

## **5. Conclusions**

The role that the EU may or should play to ensure that the food we consume keeps us healthy and fit is not very clear: does EU Food Law protect consumers’ health, in addition to consumers’ safety?

Food labels focusing on nutrition are a fundamental instrument to promote healthy food to consumers. In particular, new graphical approaches to nutrition labelling aim to increase the ability of consumers to see, read, interpret and act upon the nutritional information provided on the food packaging. Among the most controversial approaches to nutrition labelling, ‘signpost la-

try of Origin Labelling Rules for Prepacked Foods and Ingredients-An International Perspective”, in 6 *European Food and Feed Review* (2016), p. 472.

labelling' particularly seeks to facilitate consumers' ability in seeing, reading and interpreting nutritional information provided on the package. For the purpose of this scheme, the colours used in a set of 'traffic lights' are used for each key nutrient, with reference to definitions of Regulation (EC) 1926/2006<sup>94</sup>.

In this framework, one of these labels – the 'Traffic Light' adopted in the United Kingdom – has immediately been very controversial for various reasons, and particularly regarding its potential effects on the internal market. Such schemes are therefore scientifically questionable because they establish a distinction between 'bad' and 'good' foods, and they may affect the internal market, consumers' choice and the priceless value of European food cultures.

Originally, nutrition facts tables focused fundamentally on the provision of information to consumers. The aim of this approach was to provide consumers with information to enable them to choose nutritious foods or to verify a nutrition claim made on the label. TL Labelling, in contrast, aims in some way to promote and encourage the choice of 'healthier' foods, or at least to contribute to initiatives with that aim. Furthermore, focusing on a single food, the TL scheme cannot take into consideration the overall diet of a person, which should vary according to the needs of the individual.

Our conclusion underlines that labelling schemes are becoming different: some labels allow people to be informed in a more effective way while some emerging schemes, such as Traffic Light Labelling, are different because they nudge – on an emotional level – consumers towards some type of food and

94. J. HOJNIK, *The EU Internal Market and National Tradition and Culture: Any Room for Market Decentralisation?*, in 8 Croatian Yearbook of European Law and Policy (2012), pp.117, 142.



away from others. In this respect, given the uncertain compliance with EU and international law, we note that a nudge consisting of ‘playing with peoples’ emotions’ by expressing through colours a judgment on food, without taking into consideration the quantities of that food consumed and the lifestyle of the individual consumer, is not convincing.

The development of graphical labelling thus represents an important shift from the provision of information to the understanding of that information and a nudge into the diets of Europeans. TL Labelling has the goal to persuade the consumer and, thus, it is both informative and normative *because it expresses values alongside facts*. Persuasion is a result of this more sophisticated labelling, including graphics, colours, or images that sometimes may be capable to prey on the consumer’s emotions<sup>95</sup>.

For example, the TL Labelling scheme would have colour-coded icons for fat, calories, and other aspects of food products according to whether the levels are considered healthy or unhealthy. Bickering over what red, amber, and green actually mean is likely to be as difficult – if not more so – than actually putting the system in place. Some of this bickering is political, of course, but some will be due to disagreements among health experts over what a proper diet consists of, a debate that is unlikely to be settled soon among the experts, much less by government.

The goal of TL Labelling is to make people eat healthier with semi-conscious signals grounding on the use of colours<sup>96</sup>. This system does not only inform about nutrition facts (fat, sugar etc.),

95. Council Regulation (EC) 1924/2006 of 20 December 2006 on nutrition and health claims made on foods [2007] OJ L12/3.

96. E. P. GOODMAN, ‘*Visual Gut Punch: Persuasion, Emotion, and the Constitutional Meaning of Graphic Disclosure*’ 99 Cornell Law Review (2014) pp. 514, 567.

it influences our minds<sup>97</sup>. The doctrine of colour psychology studies colours as a determinant of human behaviour, especially in the field of marketing. The general model of colour psychology relies on few basic principles, for example: colour can carry specific meaning and the perception of a colour automatically causes an evaluation by the recipient. The influence of colors on human beings is in now clearly established. Firstly, the different color tones affect the mood. Colors and shades of light act on the brain, which triggers different chemical reactions that can increase or decrease hormone production by stimulating moods such as sadness or cheerfulness<sup>98</sup>: red, for example, stimulates aggression, thanks to increased testosterone and adrenaline production, while green and blue slow the heartbeat<sup>99</sup>.

Red may indicate different means (lust, love, excitement), including, as in the case of TL Labelling, negative issues (such as danger)<sup>100</sup>. Colour is used as a means to attract consumer attention and to influence his behaviour, but it deals with the subconscious, sometimes with the emotions of individuals.

Even TL Labelling has some some advantages<sup>101</sup>, the adoption of the UK Traffic Light Labelling can challenge national food

97. C. SUNSTEIN, R. THALER (n 75).

98. N. LEVY, *Neuroethics* (Cambridge: Cambridge University Press 2007).

99. M. KIDO, 'Bio-psychological effects of color', 18 *Journal of International Society of Life Information Science* (2002), pp. 254-62.

100. J. MINGUILLON, M.A. LOPEZ-GORDO, D. A. RENEDO-CRIADO, M. J. SANCHEZ-CARRION, F. PELAYO, *Blue lighting accelerates post-stress relaxation: Results of a preliminary study*, 12 (10) *PLoS one*, (2017), p. 1-16. W. SROYKHAM, T. PROMRAKSA, J. WONGSATHIKUN, Y. WONGSAWAT, 'The red and blue rooms affect to brain activity, cardiovascular activity, emotion and saliva hormone in women', paper presented at the Biomedical Engineering International Conference (BMEiCON), 2014.

101. C. PIOTROWSKI, *Color Red: Implications for Applied Psychology and Marketing Research* 49(1) *Psychology and Education: an Interdisciplinary Journal* (2012), pp. 55, 57.

cultures and may affect the shifting concept of healthy food; for example, the consumer may consider as unhealthy the olive oil labelled with a red colour, while, in adequate quantities, it has notoriously positive properties for human health<sup>102</sup>. Furthermore, it nudges consumers to buy products with the green symbol, which implicitly suggests the idea of a conscious choice. Indeed, it is questionable whether this tool is legitimate and effective. Different answers can be given to these questions due to the interconnection of scientific, legal and cognitive perspectives. The advantage of the latest developments in the field of food labelling is that EU Member States have clearly thought about the legibility and clarity of nutritional labelling. Not only did they decide to make the calorie count more visible, but also they made the information more prominent, immediately evident. However, what instrument should they adopt in ensuring that the food we consume keeps us fit and healthy? The case of TL Labelling confirms the significant difficulties in designing nudges for healthy eating due to the potential failures of choice architects or regulators and the complexity in capturing the heterogeneity of food cultures.

102. A. K. DRAPER ET AL, *Front-of-pack nutrition labelling: are multiple formats a problem for consumers*, in: 23(3) *European Journal of Public Health* (2011), pp. 517, 521.



# L'interazione fra la sensibilità dei consumatori e la legislazione inerente l'origine degli alimenti<sup>1</sup>

MICHELE A. FINO

SOMMARIO: Introduzione – 1. Designazioni d'origine e denominazioni del formaggio nella Convenzione di Stresa 2. Le Denominazioni di Origine Semplice o di come è cambiato il mondo del vino in cinquant'anni 3. Una svolta a partire dagli anni '60 4. Il brodo di coltura e l'inoculo o delle condizioni necessarie (ancorché non sufficienti) alla (ri)scoperta dell'origine e dei media fra loro 5. L'embrione dell'endiadi giuridica origine-qualità e il segreto semantico del suo successo 6. Il moltiplicatore.

## Introduzione

Negli ultimi decenni, in Italia senza dubbio ma in molti altri Paesi altrettanto, seppure talora più lentamente, si è fatta strada l'idea che la qualità di un cibo non possa essere indipendente dall'origine territoriale dello stesso. Assistiamo quotidianamente a una comunicazione composita all'interno della quale l'origine (intesa come un riferimento geografico) “fa la differenza” (per citare il payoff di un noto marchio della salumeria del Nord Italia) come se essa rappresentasse una metonimia infallibile: saputo il dove, si può sempre desumere il come. Tale figura retorica fonda la sua efficacia argomentativa (sempre più apodittica, col passare del

1. J. H. DUNDEE MILLAR ET AL, *Double-blind Trial of Linoleate Supplementation of the Diet in Multiple Sclerosis*, in: 1 British Medical Journal (1973), pp. 765, 768.

tempo, ma non senza sempre nuovi alfieri)<sup>2</sup> sulla presunzione che se si dice dove lo si produce è perché quel determinato alimento ha una tradizione produttiva; quindi, in quanto aziende alimentari, si è trasparenti in quanto si nutre una motivata sicurezza delle sue modalità di produzione e della loro efficacia. Viceversa, se si lascia in ombra tale elemento questo equivale a un'ammissione implicita di scarsa qualità. Trattasi di un incedere logico che si iscrive in un filone ben preciso, che sin dalla Loi Chaptal del 28 luglio 1824<sup>3</sup>, vede le produzioni di pregio rendersi riconoscibili attraverso la rivendicazione della propria origine geografica, con i conseguenti tentativi, delle produzioni meno pregiate di imitare gli attributi geografici delle prime.

Scopo di queste note è quello di evidenziare come la relazione fra qualità e origine abbia ormai assunto caratteri profondamente tautologici: se un tempo indicare l'origine serviva a garantire la qualità di un cibo, perché ci si riferiva, solo in casi ben precisi, a un savoir-faire e a un ambiente con caratteri di specialità, oggi,

2. Il presente contributo ha conosciuto una pubblicazione preliminare, in una forma meno concentrata sugli aspetti normativi e maggiormente attenta ai risvolti sociologici, in *Comunicazionepuntodoc*, Vol. 16, p. 21-42.

3. È il caso del noto giornalista Roberto La Pira, che in un articolo pubblicato da *Il Fatto Alimentare* il 13 febbraio 2014 (*Origine della pasta: perché non viene indicata chiaramente in etichetta? Le riposte di Barilla, De Cecco, Granoro, Divella, La Molisana, Garofalo*, <http://www.ilfattoalimentare.it/origine-della-pasta-aziende.html> [consultato in luglio 2017]) concludeva «Una cosa però deve essere chiara a tutti, il “made in Italy” della pasta considerata una delle migliori al mondo è strettamente collegato al grano duro importato», lasciando volutamente nell'ambiguità se egli intendesse riferirsi all'origine geografica (il che appare ovvio, a giudicare dal titolo dell'articolo) ovvero alla qualità del grano duro, come avevano risposto unanimemente le aziende interpellate in materia. La questione dell'origine del grano duro (ingrediente prevalente della pasta, in cui la semola derivata dal cereale costituisce oltre l'80% del peso del prodotto) è emblematica della vicenda che queste note intendono ripercorrere, ovvero l'ipostatizzazione del concetto di origine, compiuta dalle aziende e, come visto, da parte di certa stampa di settore, allo scopo di renderla l'unico elemento degno di apprezzamento da parte dei consumatori.

sempre più spesso, è l'origine vantata l'unica caratteristica speciale di quel cibo.

Questo riflette, a nostro avviso, il compimento di un percorso socialmente di notevole complessità, che sta peraltro producendo, per lo meno negli ultimi venticinque anni, anche le sue rilevanti conseguenze giuridiche, sia sotto il profilo prettamente tecnico che sotto il profilo del cd. "folklore giuridico" che, a dispetto dei tecnicismi ufficiali, regge e regola le nostre vite come, e talora più, dei precetti scolpiti negli articoli di legge e nelle norme che l'interpretazione ne ricava. Questo processo, tra le altre cose ha anche allontanato in maniera radicale la sensibilità degli Europei da quella degli Americani e dei Canadesi, come stanno evidenziando i negoziati (ovvero la fine dei negoziati) per arrivare al CETA<sup>4</sup>. E, non va dimenticato, esso ha portato gli stessi Italiani (e in misura analoga gli altri Europei del Mediterraneo) a perdere per strada una visione mediana tra ciò che è generico, legato esclusivamente

4. Art. 1. «Quiconque aura, soit apposé, soit fait apparaître, par addition, retranchement, ou par une altération quelconque, sur les objets fabriqués, le nom d'un fabricant autre que celui qui en est l'auteur, ou la raison commerciale d'une fabrique autre que celle où les dits objets auront été fabriqués, ou enfin le nom d'un lieu autre que celui de la fabrication, sera puni des peines portées en l'article 423 du code pénal, sans préjudice des dommages-intérêts, s'il y a lieu». La norma francese, per la prima volta nell'era contemporanea, sanzionava non solo chi imitava i marchi altrui, ma anche chi dichiarava falsamente un certo luogo di produzione (le nom d'un lieu autre que celui de la fabrication). Analoga tutela negativa (la legislazione non imponeva in Francia di dichiarare il luogo di produzione, ma puniva chi ne indicasse uno falso) era presente anche negli Stati Uniti già all'inizio del XX secolo, come attesta la deliberazione del Congresso datata 1 luglio 1902 (21 U.S.C. § 16, enacted 1902, <https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/57th-congress/session-1/c57s1ch1357.pdf>): «No person or persons, company or corporation, shall introduce into any State or Territory of the United States or the District of Columbia from any other State or Territory of the United States or the District of Columbia, or sell in the District of Columbia or in any Territory any dairy or food products which shall be falsely labeled or branded as to the State or Territory in which they are made, produced, or grown, or cause or procure the same to be done by others».

alla reputazione aziendale o al grado di confidenza pubblica in un determinato processo - com'è il caso di un qualsiasi prodotto di serie, industriale - e ciò che viceversa è biunivocamente legato alla geografia di un territorio perché strettamente dipendente da fattori che connessi alla sua peculiare ecologia umana.

Il tutto come se, da questa parte dell'Atlantico, fosse sempre stato così, mentre i documenti testimoniano che una visione mediana - capace di riconoscere laicamente ruoli distinti e uguale dignità a origine e processo, in modo da discriminare i casi in cui l'origine doveva essere tutelata insieme al processo e i casi in cui, invece ciò non era necessario o auspicabile - era viva e feconda all'inizio degli anni 50, quando veniva approvata la Convenzione di Stresa (il trattato internazionale che fondava la tutela delle produzioni casearie tipiche)<sup>5</sup>, e ancora produceva i suoi effetti sul nostro primo testo normativo nazionale di carattere generale, dedicato ai vini a denominazione: il D.P.R. n. 930 del 1963.

## **1. Designazioni d'origine e denominazioni del formaggio nella Convenzione di Stresa**

Il 1 giugno 1951, alcuni paesi europei stringevano a Stresa, sul Lago Maggiore, un patto per la tutela dell'arte casearia dei propri paesi. Un atto politico di straordinaria lungimiranza se si pone mente al fatto che la Seconda Guerra Mondiale era finita da poco

5. Cfr. B. O'CONNOR, *The legal protection of Geographical Indications in the EU's Bilateral Trade Agreements: moving beyond TRIPS*, in *Rv. Dir. Alim.*, VI.4, Dicembre 2012, 39 ss., <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2012-04/2012-04.pdf> (consultato in luglio 2017) e il più recente B. O'CONNOR, *Geographical Indications in CETA, the Comprehensive Economic and Trade Agreement between Canada and the EU*, in [http://www.origin-gi.com/images/stories/PDFs/English/14.11.24\\_GIs\\_in\\_the\\_CETA\\_English\\_copy.pdf](http://www.origin-gi.com/images/stories/PDFs/English/14.11.24_GIs_in_the_CETA_English_copy.pdf) (consultato in luglio 2017).



più di un lustro e il problema avrebbe ben potuto essere derubricato a “secondario”, per un continente la cui autosufficienza alimentare era ancora una mera speranza (non a caso, sarebbe stata questa la ragione del ruolo attribuito al sostegno all’agricoltura nel bilancio della nascente CEE, sei anni più tardi)<sup>6</sup> e quando il piatto si riempiva, lo si doveva alla generosità del Piano Marshall, più che alla produzione alimentare europea.

Nella Convenzione di Stresa vengono finalmente messi a fuoco, in chiave di protezione, i nomi che la tradizione ha radicato nei Paesi firmatari. Tuttavia, questi nomi sono suddivisi in due categorie diverse corredate da livelli di protezione ben distinti.

Sgombriamo subito il campo da equivoci: nulla a che vedere con la moderna dicotomia tra DOP e IGP, a cui da consumatori possiamo essere avvezzi e che non è assimilabile, perché sia le Denominazioni di Origine Protetta che le Indicazioni Geografiche Protette sono attualmente legate a un territorio e le produzioni che ne portano i segni distintivi debbono avere almeno una fase produttiva (per le IGP) ovvero tutte le fasi produttive (nel caso delle DOP) svolte nel territorio necessariamente individuato e delimitato dal disciplinare relativo<sup>7</sup>.

Nella convenzione di Stresa i nomi dei formaggi erano suddivisi in due categorie a seconda che i paesi firmatari volessero riservarne al proprio territorio nazionale (e in particolare a quel

6. Per una panoramica sul contenuto e gli esiti della Convenzione di Stresa, cfr. B. O’Connor, *The Law of geographical Indications*, Cameron May, London, 2004, 34 ss. Per un suo inserimento nella storia della tutela della proprietà intellettuale e delle Indicazioni Geografiche, cfr. M.A. ECHOLS, *Geographical Indications for Food Products: International Legal and Regulatory Perspectives*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2008, 34 ss. Il testo della Convenzione può essere consultato su una pagina web della Confederazione Elvetica, anche se essa non pubblica gli allegati alla convenzione stessa <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19510137/200503290000/0.817.142.1.pdf>.

7. J.T.S. KEELER, *Agricultural Power in the European Community: Explaining the Fate of CAP and GATT Negotiations*, in: *Comparative Politics*, 28.2 (Jan. 1996), 127 ss (in particolare, 136 ss.).

lembo di esso, in cui formaggio ebbe storicamente origine) la produzione: è il caso delle designazioni di origine. Questi formaggi elencati nell'allegato A della convenzione non potevano venire prodotti altrove; il loro nome era protetto sia contro l'abuso, da parte di chi producesse al di fuori dell'area delimitata, ma anche contro la sua rievocazione, mediante parole che riecheggiassero l'originale parlando di "stile" o "tipo"<sup>8</sup>. L'Italia volle in questo elenco Parmigiano Reggiano, Gorgonzola e Pecorino Romano.

I Paesi contraenti si promisero reciprocamente attività di prevenzione e contrasto delle violazioni e questo è certamente un antesignano rilevante dell'attuale modello normativo continentale, che impegna gli Stati Membri dell'UE a tutelare le IGP e le DOP degli altri paesi sul proprio territorio, ma anche un precedente che spiega adeguatamente il modello di tutela della Indicazioni Geografiche accolto nell'accordo TRIPs, nell'ambito della World Trade Organization<sup>9</sup>.

Tuttavia, ai fini di questo saggio, le designazioni di origine non sono la parte più interessante della Convenzione di Stresa, anche perché il loro legame genetico con le DOP e le IGP attuali non appare particolarmente bisognoso di approfondimenti. Assai più interessanti in quanto ormai fossili giuridici, sono le denominazioni normate a Stresa.

8. Così prevede la definizione delle Denominazioni di Origine Controllata e, rispettivamente, delle Indicazioni Geografiche Protette, contenute in Reg. CE 2081/1992 (art. 2 c.2 lett a) e b)) e confermate nelle loro linee costitutive sia nella riforma del 2006 (Reg. CE 510/2006) sia nell'ultima, importata dal Reg. UE 1151/2012.

9. Art. 3 Le «designazioni d'origine», il cui uso, sul territorio di una delle Parti contraenti, è disciplinato da norme pubbliche interne e riservato ai formaggi tradizionalmente fabbricati o raffinati in determinate regioni conformemente agli usi leali e costanti del luogo, sono elencate per paese nell'Allegato A3; esse sono esclusivamente riservate a detti formaggi tanto se sole quanto se accompagnate da un aggettivo qualificativo o da una espressione che ne corregga il significato, come «tipo», «uso», «genere» o altro.

Le denominazioni erano nella Convenzione i nomi tradizionali di formaggi che certamente derivavano da una storia certamente collocabile geograficamente, in uno dei Paesi firmatari. Questo Paese, in virtù della sua metaforica paternità, aveva riconosciuto il diritto di definire le modalità produttive del formaggio, in maniera vincolante: allo stato firmatario che avesse visto nascere sul proprio territorio un formaggio di cui desiderava tutelare la denominazione, era data la facoltà esclusiva di redigerne la “legge-ricetta”.

Da questa “legge-ricetta” tuttavia, era espunta l’origine in termini di territorio delimitato in cui solo potesse nascere il formaggio. Applicando la ricetta normata, in tutto il territorio dello Stato firmatario di origine si poteva produrre quel formaggio e, cosa ancor più rilevante, lo stesso avrebbero potuto fare tutti gli altri Stati aderenti alla Convenzione. Unica cautela, per questi ultimi: la denominazione avrebbe dovuto essere accompagnata dall’aggettivo nazionale di provenienza effettiva. Così, ai sensi della Convenzione di Stresa, diveniva possibile produrre fontina francese ovvero camembert svizzero o emmenthal italiano, assicurando ai consumatori un’informazione adeguata.

L’elenco delle denominazioni che divenne possibile produrre in tutti gli stati firmatari, purché nel rispetto del metodo normato dal paese di origine, è iscritto nell’allegato B alla Convenzione ed in esso compaiono molti nomi che, successivamente al 1992, sarebbero diventati DOP e IGP dell’Unione Europea. Una circostanza che avrebbe determinato la fine della loro produzione al di fuori dei territori rigorosamente delimitati nei disciplinari redatti a norma del Reg. CE 2081 del 1992, non senza qualche residuo problema di coordinamento tra diritto comunitario e Convenzione<sup>10</sup>.

10. Basti un rapido confronto con i primi due comma dell’articolo 23 dell’Accordo TRIPs (che si riferisce alla protezione delle Indicazioni Geogra-

La portata dell'impianto riservato alle denominazioni nella Convenzione di Stresa appare oggi tanto più rimarchevole se si pone mente al fatto che l'accordo del 1951 era aperto: esso aveva cioè una serie di Paesi che lo avevano voluto inizialmente, ma chi intendesse accettarne le regole poteva sottoscriverlo successivamente, acquistandone gli oneri e gli onori da esso garantiti. La serietà di queste denominazioni e della loro disciplina era misurabile grazie al fatto che una designazione di origine poteva divenire una denominazione (per volere del Paese di origine, evidentemente) ma non viceversa<sup>11</sup>: era ammesso passare dallo speciale al generale, ma non viceversa.

## **2. Le Denominazioni di Origine Semplice o di come è cambiato il mondo del vino in cinquant'anni**

Anche il DPR 930 del 1963, prima disciplina organica delle denominazioni di origine per il vino italiano, promulgato tredici

fiche relative agli alcolici): 1. Ciascun Membro prevede i mezzi legali atti a consentire alle parti interessate di impedire l'uso di un'indicazione geografica che identifichi dei vini per vini non originari del luogo indicato dall'indicazione geografica in questione, o di un'indicazione geografica che identifichi degli alcolici per alcolici non originari del luogo indicato dall'indicazione geografica in questione, anche se la vera origine dei prodotti è indicata o se l'indicazione geografica è tradotta o è accompagnata da espressioni quali "genere", "tipo", "stile", "imitazione" o simili. 2. La registrazione di un marchio per vini che contenga o consista in un'indicazione geografica che identifichi dei vini o di un marchio per alcolici che contenga o consista in un'indicazione geografica che identifichi degli alcolici è rifiutata o dichiarata nulla, ex officio se la legislazione di un Membro lo consente o su richiesta di una parte interessata, per i vini o gli alcolici la cui origine non corrisponda alle indicazioni.

11. Il riferimento è al caso *Cambozola* (C-87/97), deciso nel 1999 dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea e scaturito da un rinvio al giudice comunitario da parte dell'*Handelsgericht* viennese, che si interrogava rispetto alla compatibilità fra il contenuto della protezione determinata dalla Convenzione di Stresa e il diritto comunitario in materia di DOP e IGP, con specifico riguardo al tema della libera circolazione delle merci.

anni dopo la firma della Convenzione di Stresa, conteneva un elemento con dei significativi tratti comuni alle “denominazioni” della Convenzione di Stresa, sebbene al tempo stesso evidenziasse già come nel vino il legame biunivoco vitigno-territorio delimitato rivestisse una tradizione di forza maggiore rispetto a quello formaggio-territorio.

L'elemento a cui ci riferiamo è quello costituito dalle “denominazioni di origine semplice” che venivano normate dall'articolo 3 del D.P.R. 930<sup>12</sup>.

Oggetto della disciplina era un vino in cui l'elemento della varietà di uva utilizzate era determinante, rispetto all'elemento geografico, anche se quest'ultimo rimaneva un necessario corredo dei vitigni tradizionali impiegati, in un duplice modo: solo i vini da vitigni tradizionali di un territorio avrebbero potuto dare origine a vini a denominazione di origine semplice e comunque tali vini sarebbero potuti venire da uve di quella cultivar tradizionale solo se coltivate in una zona che competeva al Ministero dell'Agricoltura definire mentre, in mancanza di tale definizione, avrebbe avuto come territorio quello del comune cui si riferiva la denominazione di origine semplice.

Un dettato normativo pensato per dare un contenuto affidabile ai tanti vini tipici di questo o quel comune, eredità della storia, non prevedeva, però, un disciplinare che ne regolasse le modalità di produzione e offrisse quindi ai consumatori un certo standard qualitativo. A contribuire alla scarsa qualità definitoria della categoria (forse corresponsabile della scarsa fruizione storica della medesima e della sua scomparsa, per un sostanziale non uso, prima ancora che la successiva l. 164/1992 non ne facesse più

12. Un rapporto analogo a quello che la legislazione europea instaura tra DOP e IGP: una Denominazione di Origine Protetta può essere trasformata in una Indicazione Geografica Protetta, ma non può accadere il contrario.

menzione alcuna), anche il fatto che il concetto di “vitigno tradizionale” non trovava alcuna definizione nel DPR, limitando nei fatti l’operatività della previsione normativa<sup>13</sup>.

A questo punto, da un parallelo tra le fonti esaminate ci sembra particolarmente utile. Se a Stresa, per il mondo della produzione casearia, si prevedeva espressamente, pur in una prima forma internazionale di riconoscimento delle specialità, il caso delle denominazioni che, benché originarie di un Paese, venivano però espressamente ammesse alla produzione in qualsiasi altro Paese firmatario, nel mondo del vino le cose, a livello nazionale, appena 12 anni dopo, erano già ben diverse. Ogni attribuzione di denominazione enologica - intesa come riferimento a un luogo, ancorché semplice e priva di attributi normativi relativi alla produzione che ne garantissero una qualità superiore alla media, vale a dire in assenza di una “legge-ricetta” - rimaneva connessa a un territorio comunque individuato, anche se non propriamente delimitato.

### **3. Una svolta a partire dagli anni '60**

Da quanto premesso, possiamo dedurre che la Convenzione di Stresa e il DPR 930/1963 restituiscono alla lettura una sensibilità italiana, e in parte europea, che, all’indomani della Seconda

13. «La denominazione di origine semplice designa i vini ottenuti da uve provenienti dai vitigni tradizionali delle corrispondenti zone di produzione, vinificate secondo gli usi locali, leali e costanti delle zone stesse. Alla delimitazione di tali zone si provvede con decreto del Ministro per l’agricoltura e le foreste di concerto con il Ministro per l’industria e commercio. In mancanza del provvedimento ministeriale di delimitazione la zona di produzione si intenderà costituita dall’intera circoscrizione dei Comuni ricadenti nel territorio cui si riferisce il nome o qualificazione geografica assunto come denominazione di origine del vino».

Guerra Mondiale, non aveva ancora intrapreso con decisione la strada attualmente percorsa per la protezione delle specialità alimentari e, in particolare, non aveva ancora scavato il solco, oggi assai profondo, tra la propria visione in tema di denominazioni e quella che regge l'impianto normativo statunitense o canadese.

Le denominazioni generiche nel mondo del formaggio abbondavano, l'accordo Stresa aveva in qualche modo cercato di regolarne l'uso, agganciandolo a un *modus producendi* normato necessariamente dal paese d'origine: il prezzo della rinuncia di quest'ultimo a rivendicarne la produzione esclusiva.

Ma anche nel mondo del vino c'era ancora molto in comune tra Vecchio e Nuovo Mondo: non si pensi solo ai vini a denominazione di origine semplice, ma anche ai molti "champagne" che si producevano in luoghi diversi e lontani dalla Champagne e con vitigni che nulla avevano a che vedere con Pinot Noir, Meunier e Chardonnay, non diversamente da quanto continua ad accadere negli USA, dove la metà delle bottiglie stappate, che recano la denominazione "champagne" non vengono dalla Francia<sup>14</sup> e possono non essere prodotte usando la "méthode champenoise".

Che cosa è accaduto per interrompere una tradizione molto più composita dell'attuale? Quale mutamento culturale è intervenuto, capace di spostare in modo radicale l'attenzione sull'elemento ter-

14. Solo di recente, peraltro in conseguenza della tendenza che con queste poche pagine stiamo cercando di seguire, qualcosa di simile è nuovamente entrato nella legislazione nazionale. Ci riferiamo all'art. 6 della l. 238/2016 che ha previsto la tutela del "vitigno autoctono italiano" o "vitigno italoico". Anche in questo caso, le modalità scelte per individuare cosa sia autoctono non lascia prevedere una facile applicazione della norma, pur teoricamente lodevole nell'obbiettivo, oltre a limitare all'etichettatura dei vini DOP e IGP l'esito della tutela di cosa sia autoctono: una circostanza che non appare pienamente congruente con l'obbiettivo di salvaguardare l'ancora imponente patrimonio di biodiversità ampelografica italiana, solo in parte rientrante nei disciplinari di produzione dei vini DOP e IGP.

ritoriale da cui origina un prodotto, fino al punto da farlo diventare assorbente di ogni altra prerogativa (addirittura del metodo di produzione) si da spingere anche chi non produca specialità alimentari a cercar di accreditare la propria produzione come tipica in virtù del richiamo ad un areale, anche scapito di ogni considerazione per le caratteristiche intrinseche del prodotto?

A nostro avviso, la contemporanea ossessione per l'origine e il simmetrico e contrario calo di interesse per i protocolli produttivi (o almeno la minore importanza attribuita questi ultimi) affondano le radici, in un certo senso paradossalmente, nell'inurbamento e nella massificazione della produzione alimentare industriale.

Nessun evento, comprese guerre, conquiste e invasioni del passato, ebbe un impatto analogo sulle modalità di consumo di cibo nel mondo occidentale prima della metà del XX secolo: enormi masse di popolazione smisero di vivere in e di campagna (per citare una felice espressione di Luigi Costato), per causa dell'ormai globale industrializzazione e della contemporanea "green revolution".

Sempre meno contadini, anche gli Italiani iniziarono a dipendere, in misura crescente dalla produzione di massa di generi alimentari che sino a pochi anni prima era abitudine (ove non obbligo sociale oltre che economico) produrre per conto proprio, a partire da materie prime anch'esse, a loro volta, autoprodotte. Gli esiti di questo colossale cambiamento di costume investono oggi persino la frazione, ormai minuscola, di Italiani rimasti dediti al lavoro dei campi: anche nelle loro cucine i cibi nascono in misura preponderante da materie prime acquistate al supermarket, quando non si tratta addirittura di cibi pronti da consumare, acquistati dalla grande distribuzione organizzata per soddisfare le ordinarie esigenze quotidiane.

A livello alimentare, l'inurbamento è diventato, dagli anni '60 in poi, culturalmente egemone e del tutto indipendente dall'effettivo trasferimento fisico nelle città.



Ebbene, in questo terreno di coltura, è cresciuto un sentimento che certamente su basi romantiche, oltre che su una consistente necessità di (ri)costruzione dell'identità, ha riconosciuto nella provenienza da un determinato luogo una prerogativa assolutizzante. Forse perché gli Italiani, ormai massicciamente conquistati da una modernità urbana, fisicamente o mentalmente, hanno avuto così modo di riannodare i fili con una tradizione rurale, peraltro abbastanza spesso inventata ma tuttavia funzionale a dare loro un'identità, capace di offrire riparo e sollievo dai marosi del continuo cambiamento imposto dallo sviluppo.

#### **4. Il brodo di coltura e l'inoculo o delle condizioni necessarie (ancorché non sufficienti) alla (ri)scoperta dell'origine e dei *media* fra loro**

La scintilla capace di innescare il processo di cui ci stiamo occupando è scoccata quando si sono realizzate, fra le certamente molte altre che possono essere investigate, due condizioni, legate fra loro dallo sviluppo e dalla diffusione dei *media*. L'acciarino è stato, comprensibilmente, l'aumento del benessere generale e del reddito pro capite, condizioni necessarie, sebbene non sufficienti, al moltiplicarsi degli stili di vita e di consumo, improntati alla costruzione di nuove identità sociali.

La pietra focaia è stata rappresentata, a più riprese come in ogni accensione che si rispetti, dai pionieri della riscoperta: da Mario Soldati a Carlo Petrini, passando per Luigi Veronelli, l'Italia ha visto all'opera, fin dai giorni del "Viaggio sul Fiume Po – Alla ricerca dei cibi genuini", alcuni uomini, dapprima soprattutto di cultura, quindi sempre di più politici<sup>15</sup>, che hanno traccia-

15. Sul contrasto di opinioni e di condotte riguardo al nome "champagne"

to come via del recupero necessario quella che conduceva alla riscoperta del patrimonio gastronomico nazionale, inteso come la sommatoria delle specialità gastronomiche locali.

Certo, molti altri nomi potrebbero essere fatti per illustrare questo andamento culturale, ma i tre indicati hanno valicato i confini della enogastronomia, divenendo campioni tout court della difesa del cibo autentico agli occhi non di una platea di appassionati di settore, bensì di un pubblico generalista. Per questo valgono una menzione in queste pagine.

L'onda lunga, che proprio il fortunatissimo programma di Soldati ebbe modo di precorrere se non inaugurare agli occhi dei più, ha portato nel tempo a un vero e proprio fiorire di ritrovamenti gastronomici locali, cresciuti in maniera geometrica dagli anni '90 in poi. Più o meno autenticamente tradizionali, più spesso semplicemente tipici e talora addirittura creati ad arte, essi rispondono spesso alla necessità di distinguere un areale, da uno ad esso magari assai prossimo, per il tramite di un prodotto magari sostanzialmente identico, ma che l'orgoglio campanilistico vuole unico, nonostante manchino caratteristiche intrinseche o storia di adeguata singolarità.

Tutto ciò, su un piano forse più propriamente etnografico, ha preparato il terreno, tra le altre cose, a centinaia di sodalizi dai

fra Francia ed Europa da un lato e USA dall'altro, cfr. le utili ricostruzioni di C. ROBERTSON, *The Sparkling Wine War: Pitting Trademark Rights Against Geographic Indications*, in *Business Law Today*, 18.5 (May/June 2009), pp. 18 ss. e, anche allo scopo di apprezzare l'evoluzione della sensibilità americana rispetto al tema delle indicazioni geografiche, il datato ma efficace, A.P. KNOLL, *Champagne*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 19.2 (Apr. 1970), pp. 309 ss. A proposito dell'evolvere della sensibilità americana per le indicazioni geografiche e delle questioni emerse con riferimento alle scelte operate, in particolar modo riguardo alle indicazioni geografiche del vino, cfr. M. MAHER, *On vino Veritas? Clarifying the Use of Geographic References on American Wine Labels*, in *California Law Review*, 89.6 (Dec. 2001), pp. 1881 ss.

nomi più disparati, ma quasi sempre afferenti, per nome o simbologia, a un passato vagamente medievale (idealizzato, com'è tipico dell'approccio romantico che, abbiamo già detto, è fra i componenti di questo vasto movimento dagli anni '60 del secolo scorso in poi): confraternite, ordini cavallereschi, congregazioni del tubero, del cacio o del grappolo.

Tuttavia, di ben maggiore momento ci appaiono altre conseguenze del successo di questo processo, sempre più imponente col passare degli anni: *in primis*, vanno menzionate le mode passatiste in ambito alimentare (tutto ciò che è antico viene comunicato assiomaticamente come più salubre di ciò che è moderno) e l'esaltazione delle autonomie culturali locali, a detrimento ove non addirittura in contrapposizione a identità, sociali e politiche, più vaste (ciò che gastronomicamente ha distinto fortemente l'evoluzione di Francia e Italia, negli ultimi decenni). *In secundis*, ed è ciò che maggiormente qui interessa, sotto il profilo giuridico, a partire dagli anni '70, il substrato culturale preparato dai pionieri ha agevolato i primi passi verso il riconoscimento normativo, e la corrispondente tutela, delle specialità alimentari legate ad un territorio.

## **5. L'embrione dell'endiadi giuridica origine-qualità e il segreto semantico del suo successo**

Nel 1970, con una legge di iniziativa parlamentare, viene tutelata la denominazione di origine Prosciutto di Parma<sup>16</sup>. La norma nazionale chiaramente ricalca il modello della legge DOC del 1963, nello stile e nei contenuti, oltre che nell'organizzazione interna.

16. Emblematica in questo senso la parabola di Luigi Veronelli, da giornalista, autore e conduttore a fautore di misure politiche, ancorché locali, particolarmente pregnanti e non prive di conseguenze problematiche sul piano giuridico, come le De.Co.

Non è solo una curiosità constatare che l'areale produttivo, per quanto concerne la trasformazione, è il medesimo che poi sarà confermato alla concessione della DOP, nel 1996, arrivando inalterato fino ai giorni nostri. Analogo discorso può farsi per il divieto di conservanti, ad eccezione del sale, e trattamenti congelanti.

L'area di allevamento dei suini, invece, già nel 1970 era pari all'intero territorio regionale di Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia, mentre oggidi a queste regioni sono aggiunte Toscana, Umbria, Marche, Lazio Abruzzo e Molise. E questo particolare svela l'ultimo arcano della più recente attenzione normativa per l'origine, costruita sulla sua percezione sociale: essa non è (*scil.* non può essere) che un concetto mutevole, una verità dinamica, formata di volta in volta dal sentire sociale che fonda le scelte giuridiche e molto poco, ovvero quasi per nulla, connotata da caratteri omogenei e men che meno oggettivi.

L'origine, nel caso del prosciutto di Parma, dalla legge del 1970 alla DOP attuale<sup>17</sup>, si collega nel territorio dove le carni si salano e si stagionano. Si tratta, chiaramente, di una convenzione, poiché in modo altrettanto legittimo si potrebbe (o si sarebbe potuto) affermare che l'origine sia da collocarsi nel luogo dove i suini, oltre che lavorati, sono allevati (per analogia con il Parmigiano Reggiano DOP, ad esempio, la cui origine si colloca laddove il latte viene munto e non solo dove viene lavorato) o, altrettanto legittimamente, si sarebbe potuta restringere l'area al

17. Si tratta della legge 506 di quell'anno, rubricata "Norme relative alla tutela della denominazione di origine del prosciutto di Parma, alla delimitazione del territorio di produzione ed alle caratteristiche del prodotto" a prima firma del deputato Pietro Micheli, nativo di Bedonia, nel cuore dell'area collinare della provincia parmense, dove *ab antiquo* l'arte di usare l'aria proveniente dal mar Tirreno attraverso i valichi appenninici, per asciugare le carni suine fino a renderle degne del nome inequivocabile di *persuctum*, aveva trovato sviluppo e tradizione.

luogo dove non solo si lavorano e allevano i maiali ma vengono anche prodotti gli ingredienti dei mangimi che la fisiologia del maiale trasforma nelle proprie carni (per analogia ai vini a denominazione di origine, tali perché le uve da cui si ricavano sono raccolte da piante coltivate in un ben delimitato areale).

Ogni scelta avrebbe avuto cittadinanza nel quadro legale europeo dal 1992 in poi e questo chiarisce un dato fondamentale: l'opzione per un livello diverso di limitazione risponde a logiche economiche, alle quali il significato, per di più prescrittivo, di "origine" si adegua.

Apparentemente, questo rappresenta un'inconfessabile debolezza semantica del segno "origine". Invece, a nostro parere, proprio la labilità del suo significato ha permesso al concetto di diventare ciò che è attualmente nell'attenzione del produttore come del consumatore: all'origine si può attribuire il senso che si vuole, stante la mutevolezza di ciò che essa è culturalmente, a seconda del tipo di alimento e di produzione connessa. E questo non impedisce né riduce la possibilità di trattarla come un totem: a dispetto di un significato non univoco, rimane facile attribuirle qualità taumaturgiche e addirittura meta-significati, secondo le proprie inclinazioni e i propri bisogni. Tra questi ultimi si collocano, a pieno diritto, le interpretazioni assolutizzanti della qualità di ciò che ci nutre come effetto del sapere in quale luogo lo si produce.

#### **4. Il moltiplicatore**

Se gli effetti della tendenza ad individuare ed esaltare il valore dell'origine, negli anni 70 e 80, potevano considerarsi limitati dal fatto che la cultura gastronomica rimaneva un genere, appannaggio di un ristretto novero di "connoisseurs" e ghiottoni, con l'esplosione di Internet negli anni '90 - e, dieci anni dopo, con l'affermazio-

ne dei social network, che dei contenuti di Internet costituiscono la (per ora) definitiva democratizzazione/volgarizzazione - abbiamo assistito all'inedito esperimento sociale consistente nell'inoculare un assioma (per comodità: l'origine fa la differenza), che per gli esperti in grado di maneggiarlo presentava un basso livello di rischio, nella cultura di massa. Ciò ha comportato una semplificazione estrema, così il segno "origine" e il suo corredo semantico si sono avviati verso una straordinaria, generalizzata perdita di senso, le cui conseguenze ultime non sono ancora nemmeno preconizzabili, anche se, sotto il profilo giuridico, possiamo evidenziarne qualche inquietante segno premonitore.

Quando nel preambolo dell'attuale Regolamento Europeo sull'etichettatura alimentare (Reg. UE 1169/2011) leggiamo che i consumatori per fare scelte coerenti e consapevoli hanno diritto a conoscere l'origine delle carni<sup>18</sup>, di qualsivoglia animale macellato, come del latte e di ogni ingrediente che superi da solo il 50% del peso finito dell'alimento<sup>19</sup> (com'è per il grano duro nella pasta) stiamo assistendo all'esito ultimo dell'inoculo del concetto indefinito di "origine" nel main stream culturale. Infatti, riflettendo sul testo normativo, è legittimo chiedersi se, tono assertivo a parte, esista davvero questo nesso causale tra origine geografica e possibilità di scelte consapevoli.

18. Il cui atto costitutivo è rappresentato dal riconoscimento della DOP datato 12 giugno 1996: Regolamento (CE) n. 1107/96 della Commissione.

19. Considerando n. 31: «Come conseguenza della crisi dell'encefalopatia spongiforme bovina, l'indicazione dell'origine è attualmente obbligatoria per le carni bovine e i prodotti a base di carni bovine all'interno dell'Unione (1) e ha creato aspettative nei consumatori. La valutazione d'impatto effettuata dalla Commissione conferma che l'origine delle carni sembra essere la preoccupazione principale dei consumatori». La Commissione basa la proposta di dichiarazione dell'origine delle carni sulla valutazione della considerazione dei consumatori per questo elemento. La legislazione sul punto è quindi opinion based, con tutto ciò che questo comporta.

E la risposta non può che essere negativa.

Per chiarirlo con un esempio: non vi è nulla nell'origine del latte, all'interno di Paesi Membri dell'UE, che rappresenti di per sé, ovvero in base agli stili e ai mezzi di produzione attuali, una sostanziale differenza di standard produttivo: sia che si parli di razze animali (ovunque il latte vaccino viene munto, al 90%, da vacche di razza Frisona –Holstein), di conoscenze agronomico/zootecniche (le conoscenze in materia di allevamento e nutrizione degli animali sono assolutamente omogenee nel Vecchio Continente) e men che meno di norme di benessere animale e sicurezza degli alimenti, che sono armonizzate verticalmente proprio dai regolamenti europei.

Dunque a cosa serve richiedere a gran voce l'origine della materia prima latte?

In buona misura, tale richiesta serve, ai suoi sostenitori, per promuovere scelte improntate a logiche nazionalistiche da parte dei consumatori. In tal modo, si corrobora il potere dei fautori di questi comportamenti (associazioni di consumatori, movimenti culturali, stampa schierata): se possono orientare i consumatori, acquisiscono un'influenza direttamente proporzionale al timore che suscitano.

Al contempo, queste campagne offrono un palcoscenico ad associazioni di categoria e sodalizi gastronomici nazionali di varia natura, che possono così vantarsi di fare l'interesse dei propri assistiti, mentre politici sempre in cerca di occasioni per "battere i pugni sul tavolo" dell'Unione Europea, ottengono il proverbiale quarto d'ora di celebrità. Il tutto senza che l'origine morava, italiana od olandese del latte, significhi assolutamente nulla in termini di qualità basata su evidenze empiriche e non semplicemente sull'emotività, per il consumatore. Un dato di fatto difficilmente confutabile, almeno finché le bovine saranno nella stragrande maggioranza dell'unica razza lattiera affermatasi a livello planetario; alimentate con una dieta

basata su soia, silomais e (poco) altro, proveniente da diversi luoghi del Pianeta; custodite e munte secondo i tettiami dell'unica zootecnia insegnata in tutto il mondo e nel rispetto di regole che valgono, uguali, almeno per tutto il continente europeo.

D'altra parte, è certo che esistono casi in cui è effettivamente utile imporre l'obbligo dell'indicazione relativa all'origine. Tuttavia, l'unico fondamento compatibile con i principi fondanti della stessa Unione Europea, di una scelta a favore del generale dovere di informare i consumatori rispetto all'origine geografica di un cibo, risiede nella necessità che gli stessi non risultino ingannati (e dunque, la mozzarella fatta a Karlsruhe, venduta in un packaging con il Tricolore e il nome di Bela Napoli, me lo deve dire di essere made in Germany: così come l'Edam fatto a Berna doveva riportare l'aggettivo "svizzero") oppure allarmati genericamente da una frode alimentare o da un'epizoozia occorsa in un paese membro o al di fuori dell'Unione, perché i gli effetti dell'allarme suscitato potrebbero essere peggiori di qualsiasi comportamento nazionalistico e protezionistico.

Tuttavia, questi obblighi e queste misure sussistono da tempo: il dovere di indicare l'origine è stata la misura utilizzata alla fine degli anni '80, quando l'allora CEE mise al bando gli ormoni della crescita fino ad allora usati nell'allevamento degli animali da carne. In quel frangente, l'indicazione obbligatoria dell'origine servì a ristabilire la fiducia dei consumatori nella carne europea, per garantire stabilità al mercato. E non mancò di causare pesanti conseguenze sul piano internazionale, con gli strascichi legali che ne conseguirono, oltre all'inasprimento di molteplici relazioni commerciali, in particolar modo con il Nord America, che risultano tutt'ora non superate: basti un rapido esame dei resoconti relativi ai dibattiti sul TTIP e sul CETA.

Analogamente, nei giorni più bui dell'epidemia di BSE (la cosiddetta sindrome della "mucca pazza") proprio il generale



dovere di indicare la tripla origine della carne bovina (rispettivamente, luogo di nascita, allevamento e macellazione) fu il più evidente (e celebrato) strumento di difesa attiva del settore zootecnico continentale, colpito da un cambio nei consumi di carne (dal bovino ad altre specie) tanto violento quanto repentino e, fortunatamente, non troppo duraturo.

Risulta però ovvio che slegate dalle necessità contingenti esemplificate e quindi fuori dai casi di contrasto ad un ben preciso problema connesso alla fiducia dei consumatori, le informazioni obbligatorie generalizzate inerenti l'origine risultano carenti di una giustificazione. Esse aggravano inutilmente i costi per i produttori e, invece di costituire informazione per i consumatori, si trasformano in un mero, ulteriore strumento di marketing emozionale a disposizione delle aziende e dei sodalizi che derivano il proprio rango dall'influenza che hanno sui cittadini. Così, un legislatore che appare poco preoccupato di mantenere la necessaria linea di separazione fra il superfluo e il necessario (una distinzione fondamentale quando si tratta di indicazioni obbligatorie in etichetta) mina gli stessi fondamenti della legislazione europea in tema di libera circolazione delle merci e, conseguentemente, in materia di etichettatura degli alimenti, con un'inversione di rotta il cui esito sarà la collisione con i principi stessi su cui si fonda l'Unione Europea. Il paradosso sarà che lo stesso legislatore rimarrà convinto di avere solo dato più informazioni ai consumatori, mentre ne avrà semplicemente assecondato le ubbie, largamente irrazionali e sempre più lontane da quanto di buono, per decenni l'origine aveva davvero significato.



# Territorio e cultura nelle denominazioni e menzioni tradizionali dei vini

Quale bilanciamento delle competenze sulla loro protezione fra Stati membri e Unione europea?

VITO RUBINO

SOMMARIO. 1. Introduzione 2. L'evoluzione della normativa UE sulla tutela dei toponimi vitivinicoli; 3. Le argomentazioni della Corte di giustizia nella recente sentenza “*Port Charlotte*” del 14 settembre 2017; 3.1. Sulla questione dell'omogeneità dell'OCM Unica rispetto al regolamento 510/06/CE (DOP e IGP degli altri prodotti alimentari); 3.2. Il progressivo mutamento del ruolo e della funzione delle menzioni tradizionali diverse dai segni di classificazione delle categorie qualitative. 4. La questione delle c.d. “menzioni tradizionali” ed il persistere di una competenza nazionale in materia; 5. Valutazioni conclusive: quale assetto definitivo della materia?

## 1. Introduzione

La capacità di “comunicare il territorio e le sue tradizioni” costituisce uno dei principali strumenti di espressione della cultura.

Per quanto, infatti, il concetto stesso di “cultura” sia tutt'oggi discusso e dia origine a diverse declinazioni pratiche, non c'è dubbio che esso includa, come precisato nell'articolo 1 della Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale<sup>1</sup>, «le prassi, le rappresentazioni, le espres-

1. Nel Considerando n. 32 dello stesso Reg. 1169/2011 leggiamo che «occorre esaminare la possibilità di estendere ad altri alimenti l'etichettatura di origine obbligatoria. Pertanto è opportuno chiedere alla Commissione di preparare relazioni sui seguenti alimenti: tipi di carni diverse dalle carni delle specie bovina, suina, ovina, caprina e dalle carni di volatili; il latte; il latte usato quale ingre-

sioni, le conoscenze, il know-how – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale. Questo patrimonio culturale immateriale, trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso d'identità e di continuità, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana»<sup>2</sup>.

In questo senso può facilmente argomentarsi come alcuni prodotti, che costituiscono al contempo il risultato del “sapere” di un popolo acquisito attraverso le pratiche produttive tramandate di generazione in generazione e il portato dell'ambiente in cui vengono realizzati, possono rientrare fra i “beni culturali” se espressione di alcuni tratti identitari di una determinata popolazione o un gruppo sociale ben definito.

Nel settore alimentare la prima forma di protezione giuridica di questi prodotti si è concretizzata attraverso la tutela di determinati cibi frutto di procedimenti storici di lavorazione di

diente di prodotti lattiero-caseari; le carni usate quali ingrediente; gli alimenti non trasformati; i prodotti a base di un unico ingrediente; gli ingredienti che rappresentano più del 50 % di un alimento. Poiché il latte è uno dei prodotti per i quali un'indicazione di origine è ritenuta di particolare interesse, la relazione della Commissione su tale prodotto dovrebbe essere resa disponibile al più presto. Sulla scorta delle conclusioni di tali relazioni, la Commissione può presentare proposte di modifica delle disposizioni pertinenti dell'Unione o, ove opportuno, adottare nuove iniziative per settori». Non esiste riferimento a ragioni oggettive per prescrivere l'obbligo dell'indicazione dell'origine degli alimenti/ingredienti menzionati, ad eccezione dell'opinione dei consumatori circa la sua importanza.

2. Conclusa a Parigi il 17 ottobre 2003, e ratificata dall'Italia il 24 ottobre 2007. La letteratura in merito è troppo vasta per poter essere qui utilmente citata. Sia consentito a questi fini rimandare al sito istituzionale dell'UNESCO <https://ich.unesco.org> ove è possibile reperire informazioni e materiale bibliografico.

materie prime locali ottenute grazie alle caratteristiche dell'ambiente circostante.

L'incidenza del fattore "ambientale" (inteso come apporto umano e contributo naturale alla creazione del prodotto) spiega anche perché agli alimenti in sé sia stata da sempre associata una denominazione "geografica" che li colloca in un contesto spaziale, antropologico, economico e storico ben preciso.

Le denominazioni geografiche sono divenute, così, a loro volta elementi imprescindibili del patrimonio culturale dei popoli e sono state assoggettate a norme di protezione da parte degli Stati e di Organizzazioni internazionali preposte alla regolazione del commercio e della competizione leale sul mercato<sup>3</sup>.

Nell'era della "globalizzazione", ove ciascun paese deve competere su di un mercato senza confini cercando il primato commerciale e difendendo la propria specificità anche in chiave sociale ed identitaria, la questione della tutela dei nomi geografici ha così assunto un ruolo "centrale" anche sul piano giuridico, divenendo sotto molteplici aspetti punto di frizione fra interessi diversi: è infatti ben noto come una delle cause che hanno portato all'incaglio dei negoziati del c.d. "*Doha round*" sull'aggiornamento dell'Accordo TRIPS sugli aspetti della proprietà industriale connessi al commercio allegato al Trattato di Marrakech (istitutivo del WTO) sia legato alla mancata composizione fra gli strumenti alternativi che i vari Paesi membri adottano per garantire la tutela dei nomi geografici dei prodotti tipici<sup>4</sup>.

3. Il testo in italiano costituisce traduzione non ufficiale della Convenzione.

4. Si pensi agli strumenti convenzionali attualmente amministrati dal WIPO, Organizzazione Mondiale per la tutela della Proprietà Intellettuale. In questa sede la ricostruzione dei numerosi accordi internazionali che sin dalla fine dell'Ottocento hanno incluso i nomi geografici fra i titoli di proprietà commerciale ed industriale da proteggere ed hanno regolato la materia a livello internazionale non sarebbe certo possibile. Sia consentito, per brevità, rinviare sul

Nella contesa globale l'Unione europea ha puntato su di un modello che unisce agli strumenti di protezione tipicamente privatistici (inibitorie contro le imitazioni, usurpazioni ed evocazioni, divieti di accostamento anche solo per richiamo con termini quali "tipo, modo, maniera" etc. e implementazione delle disposizioni sulla lotta alle pratiche commerciali anticoncorrenziali) la valorizzazione dei toponimi come beni comuni, ossia quali strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche quali lo sviluppo rurale (attraverso l'aumento del reddito delle popolazioni agricole portato dalla crescente richiesta di prodotti "autentici" della tradizione sui mercati), la conservazione del paesaggio (tramite il mantenimento di pratiche agronomiche legate alla produzione di quei determinati cibi a denominazione protetta), la valorizzazione- anche turistica- del territorio, e, ovviamente, la conservazione delle comunità di produzione e di consumo che sullo stesso insistono.

Una simile strategia, necessariamente basata sull'assunzione di un ruolo sempre crescente dell'Unione in materia (e, segnatamente, della normativa derivata UE nell'ambito del riconoscimento e della tutela delle indicazioni geografiche dei prodotti tipici), ha inevitabilmente condotto ad uno "scontro" con gli Stati membri, altrettanto preoccupati di porre in campo politiche (e relativi strumenti giuridici) sottese alla preservazione del proprio tratto identitario non solo nell'ambito del c.d. "villaggio globale", ma anche, a livello più ridotto, nel contesto del mercato interno dell'Unione europea.

Di questo "scontro" si è dovuta occupare in passato a più riprese la Corte di giustizia, chiamata a giudicare il livello di "*pre-emption*" del regolamento (CEE) n. 2081/92 sui nomi geografici dei prodotti alimentari diversi dai vini (poi sostituito dal regola-

punto al mio recente volume *I limiti alla tutela del "Made in" fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, Torino, Giappichelli, 2017.

mento 510/06/CE<sup>5</sup>, ed oggi reg. UE n. 1151/2012 sui c.d. “regimi di qualità”<sup>6</sup>).

Nelle numerose sentenze che hanno analizzato l’argomento, la Corte ha più volte affermato che il carattere dei regolamenti in questione (e la necessità di assicurarne il c.d. “effetto utile”) rendeva incompatibile con il sistema di riconoscimento e protezione europeo delle DOP (denominazioni di origine protetta) ed IGP (Indicazioni Geografiche Protette) ogni eventuale analogo meccanismo nazionale di tutela, non residuando alcuno spazio di “sussidiarietà” per gli Stati membri in questo contesto. La posizione, che – come si chiarirà *oltre* – è stata più volte stigmatizzata dalla dottrina per gli effetti collaterali di una simile preclusione, non ha registrato in tempi più recenti alcuna significativa apertura giurisprudenziale, ed anzi è andata via via consolidandosi in diverse pronunce fra loro collegate dal filo comune della necessità di escludere ogni iniziativa normativa al riguardo da parte degli Stati membri.

Il settore vitivinicolo era rimasto “ai margini” di questo processo di integrazione delle normative nazionali in materia.

Pur essendo l’ambito della Politica Agricola che per primo ha visto nei nomi geografici il “perno” dell’identificazione del legame fra prodotti, pratiche e territorio, l’Organizzazione Comune di Mercato che ne regolava i diversi aspetti a livello europeo aveva lasciato ampio margine di manovra agli Stati membri sia nella individuazione delle c.d. “categorie disciplinari” da riconoscere in funzione della qualità dei singoli vini, sia con riferimento all’abbinamento dei toponimi ai singoli prodotti.

La recente riforma della materia, avviata nel 2009 e conclusasi, da ultimo, nel 2013 con la riforma della PAC, ha mutato alcuni

5. Sul punto, per citazioni, mi sia consentito rinviare al mio volume *Le denominazioni di origine dei prodotti alimentari*, Alessandria, Ed. Taro, 2007, spec. Cap. III.

6. Cfr. il Regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d’origine dei prodotti agricoli e alimentari, in GUCE, L 93 del 31.3.2006, p. 12 ss.

presupposti, consentendo così alla Corte di intervenire anche in *subiecta materia* per rafforzare la convergenza dei diversi sistemi europei di promozione e protezione dei toponimi su di un modello unitario ed esauriente.

La peculiarità della materia, tuttavia, lascia aperti ancora molti interrogativi sul completamento della transizione da un regime all'altro, e pone dubbi circa le competenze residue degli Stati membri in tema di politiche di promozione della qualità dei vini e dei relativi nomi geografici.

## **2. L'evoluzione della normativa UE sulla tutela dei toponimi vitivinicoli**

Al fine di ricostruire il quadro giuridico in cui si collocano i più recenti orientamenti giurisprudenziali dell'Unione europea in materia appare opportuno dare conto sinteticamente dell'evoluzione della disciplina delle denominazioni vitivinicole nella dinamica evolutiva dell'integrazione europea.

La materia ha seguito per lungo tempo un percorso "autonomo" all'interno della relativa Organizzazione Comune di Mercato, di cui inizialmente ha mutuato le finalità, per affrancarsene parzialmente solo con l'ultima riforma.

La Corte di giustizia ha più volte affermato, già in tempi risalenti, che nei settori disciplinati da una O.C.M. gli Stati membri perdono la facoltà di intervenire mediante disposizioni nazionali adottate unilateralmente<sup>7</sup> laddove la normativa comunitaria (oggi "dell'Unione europea") non disponga diversamente<sup>8</sup>.

7. Cfr. il Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, in GUUE, L 343 del 14.12.2012, p. 1 ss.

8. Cfr., *ex plurimis*, le sentenze della Corte di giustizia 23 gennaio 1975,



Sebbene con riferimento specifico al settore vitivinicolo la Corte abbia ritenuto già a partire dagli anni Settanta che le norme segnatamente dedicate alla «materia dei prezzi e di intervento, di scambi con i paesi terzi, di produzione e di talune pratiche enologiche, nonché per quanto concerne la designazione dei vini e l'etichettatura»<sup>9</sup> dovevano essere ritenute “esaurienti”, il tenore stesso del regolamento (CEE) 817/70 che ha dato attuazione alla prima OCM vino quanto alle denominazioni geografiche<sup>10</sup> (e le norme successive che lo hanno aggiornato e sostituito) esprimono la volontà del legislatore comunitario di non occupare interamente la materia con un proprio sistema “autonomo” di designazione dei vini di qualità prodotti in regioni determinate.

L'articolo 1 del regolamento, nel dettare la stessa definizione di “*Vino di Qualità Prodotto in una Regione Determinata*” (v.q.p.r.d.) vi comprendeva, infatti, i prodotti che, oltre ad essere conformi alle norme comunitarie in questione, risultassero «definiti dalle regolamentazioni nazionali», così riconoscendo esplicitamente il persistere di una competenza degli Stati membri in materia.

Analogamente le disposizioni concernenti le pratiche culturali (cfr. art. 4), la fissazione delle gradazioni alcoliche (cfr. art. 6), i metodi di vinificazione (cfr. art. 7) e le rese per ettaro (art. 8) erano demandate alla disciplina nazionale, così come, da ultimo,

causa 31/74, *Galli*, in *Racc.*, 1975, p. 47 ss.; 26 febbraio 1976, causa 65/75, *Tasca*, in *Racc.*, 1976, p. 291 ss.; 18 maggio 1977, causa 111/76, *Van Der Hazel*, in *Racc.*, 1977, p. 901 ss.; 29 novembre 1978, causa 83/78, *Pigs Marketing Board e Raymond Redmond*, in *Racc.*, 1978, p. 02347 ss.; 12 luglio 1979, causa 223/78, *Grosoli*, in *Racc.*, 1979, p. 1573 ss.; 6 novembre 1979, cause riunite da 16 a 20/79, *Danis e Depre*, in *Racc.*, 1979, p. 3327 ss.; 13 dicembre 1983, causa 222/82, *Apple and Pear Development Council*, in *Racc.*, 1983, p. 4083 ss.

9. Cfr. la sentenza della Corte di giustizia, 13 marzo 1984, causa 16/83, *Prantl*, in *Racc.*, 1984, p. 1299 ss., punto 13 delle motivazioni.

10. Cfr. la sentenza *Prantl* cit., punto 14 delle motivazioni.

venivano fatte salve le c.d. “menzioni tradizionali” usate negli Stati membri per la designazione di taluni vini cui l’indicazione “v.q.p.r.d.” poteva anche solo “affiancarsi” (circostanza che ha consentito l’affermazione ed il mantenimento in Italia delle ben note sigle DOC, DOCG, IGT).

Particolarmente significativo appare, a questo riguardo, il paragrafo 4 dell’articolo 12 del regolamento, a norma del quale «un vino di qualità prodotto in una regione determinata viene messo in commercio con la denominazione della regione determinata che gli è stata riconosciuta dallo Stato membro produttore», ossia, in definitiva, in forza di una decisione nazionale che l’allora Comunità europea si limitava ad acquisire e ratificare.

L’approccio descritto è rimasto invariato fino ai primi anni 2000, considerato che il regolamento (CE) n. 1493/1999<sup>11</sup> continuava ad attribuire agli Stati membri il potere di «trasmettere alla Commissione l’elenco dei v.q.p.r.d. da essi riconosciuti»<sup>12</sup>, così confermando un livello di cooperazione non riconducibile ad una semplice forma di coamministrazione in un sistema sostanzialmente centralizzato ancora fortemente sbilanciato a favore degli Stati membri, le cui decisioni, peraltro, venivano pubblicate nella Gazzetta Ufficiale serie “C” (ad ulteriore conferma della mancanza del carattere “normativo” del passaggio finale del procedimento culminante nella iscrizione del toponimo nel registro tenuto dalla Commissione europea ).

Il quadro giuridico descritto ha subito un drastico mutamento in occasione dell’ultima modifica del 2008.

11. Cfr. il regolamento (CEE) n. 817/70 del Consiglio, del 28 aprile 1970, che stabilisce disposizioni particolari relative ai vini di qualità prodotti in regioni determinate, in *GUCE*, L 99 del 5 maggio 1970, p. 20 ss.

12. Cfr. il Regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999, relativo all’organizzazione comune del mercato vitivinicolo, in *GUCE*, L 179 del 14 luglio 1999, p. 1 ss.

Il Regolamento (CE) n. 479/2008<sup>13</sup>, successivamente confluito nella c.d. “OCM Unica” per opera del Regolamento (UE) n. 491/2009<sup>14</sup>, prendendo atto del sostanziale fallimento della riforma del 1999<sup>15</sup>, ha proposto un rilancio del settore attraverso il rafforzamento della notorietà dei vini di qualità e delle tradizioni socio-culturali ad essi associate (cfr. il 5° considerando) che passa anche per il ripensamento delle disposizioni sulla protezione dei nomi geografici registrati nell’Unione europea per designare questi prodotti.

Gli articoli 92-113 del Regolamento (UE) n. 1308/13<sup>16</sup> abbandonano, di conseguenza, il modello prevalente basato sulla com-

13. Cfr. l’art. 54 del Regolamento sull’OCM vitivinicola cit.

14. Cfr. il regolamento (UE) n. 479/2008 del Consiglio del 29 aprile 2008, relativo all’Organizzazione Comune del Mercato vitivinicolo, in GUUE, L 148, del 6 giugno 2008, p. 1 ss.

15. Cfr. il regolamento (CE) n. 491/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009, che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM), in GUUE, L 154 del 17.6.2009, p. 1 ss. Sulla nuova disciplina in materia si vedano S. KONRAD, *Wine and Food in European Union Law*, in ERA Forum, 2011, p. 241 ss.; A. GERMANÒ, *L’organizzazione comune del mercato del vino*, in Rivista di diritto agrario, 2010, I, p. 537 ss.; F. ALBISINNI, *La OCM vino: denominazioni di origine, etichettatura e tracciabilità nel nuovo disegno disciplinare europeo*, in *Agriregionieuropa*, on line, 2008, <https://agrireregionieuropa.univpm.it>; ID., *L’officina comunitaria e l’OCM vino: marchi, denominazioni e mercato*, in Rivista di diritto agrario, I, 2008, p. 422 ss.; L. GONZALEZ VAQUÉ, S. ROMERO MELCHOR, *Wine Labelling: Future Perspectives*, in *European Food and Feed Law Review*, 2008, p. 25 ss.; T. GARCÍA AZCÁRATE, M. THIZON, *La réforme de l’organisation commune de marché du vin*, in *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, 2008, p. 320 ss.

16 Il 2° considerando del regolamento (CE) n. 479/08 afferma al riguardo che «il consumo del vino nella Comunità è in calo costante, e dal 1996 le esportazioni di vino dalla Comunità crescono, in volume, ad un ritmo molto più lento delle importazioni. Ciò ha determinato un deterioramento dell’equilibrio tra domanda ed offerta che, a sua volta, si ripercuote negativamente sui prezzi e sui redditi dei produttori». Cenni all’insuccesso della riforma del ’99 si rinvencono anche nel 3° e nel 4° considerando.

petenza prevalentemente nazionale, in favore della convergenza su di un procedimento di coamministrazione del tutto simile a quello degli altri prodotti DOP – IGP<sup>17</sup>, di cui, simbolicamente, viene assunta anche la sigla .

All’Autorità nazionale competente viene così lasciata una funzione meramente “istruttoria”, mentre la decisione finale, di natura “costitutiva”, viene assunta dalla Commissione europea previa verifica della completezza dei documenti e della correttezza del procedimento.

### **3. Le argomentazioni della Corte di giustizia nella recente sentenza “Port Charlotte” del 14 settembre 2017**

Nel 2017 la Corte di giustizia è stata chiamata ad interpretare la normativa in commento proprio in relazione al tema della natura esauriente delle disposizioni contenute nella nuova OCM Unica sui toponimi dei vini.

L’occasione, generata dall’impugnazione di una sentenza del Tribunale relativa alla registrazione del marchio “*Port Charlotte*” per distillati alcolici<sup>18</sup>, ha consentito ai giudici del Lussembur-

17. Cfr. gli artt. 92 – 113 del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, in *GUUE*, L 347 del 20.12.2013, p. 671 ss., già 118 bis – 118 ter vicies del regolamento (CE) n. 1234/07 cit. Per chiarezza espositiva di qui in avanti si farà riferimento al testo consolidato nel reg. (UE) n. 1308/13 cit.

18. Cfr. il 27° considerando del regolamento (CE) n. 479/08 cit., secondo cui «per permettere l’istituzione di un quadro trasparente e più completo, che corrobora l’indicazione di qualità di tali prodotti, si dovrebbe prevedere un regime che permetta di esaminare le domande di denominazione di origine ed indicazione geografica in linea con l’impostazione seguita nell’ambito della normativa trasversale della qualità applicata dalla Comunità ai prodotti alimen-

go di affermare senza esitazione che, pur nella persistere di difformità “testuale” fra la disciplina sull’organizzazione comune di mercato ed il regolamento sulle DOP- IGP degli altri prodotti alimentari, la materia deve ritenersi ormai del tutto omogenea valendo per il regolamento (UE) n. 1308/13 il percorso interpretativo già articolato nel 2009<sup>19</sup> riguardo al noto caso della birra ceca “*Budvar*”.

In quella sentenza la Corte aveva isolato due elementi “sintomatici” del carattere esauriente del regolamento 510/06/CE sulla protezione delle denominazioni geografiche degli alimenti diversi dai vini: la natura strumentale della disciplina agli obiettivi dello sviluppo rurale nell’ambito della Politica Agricola Comune e il fatto che numerosi elementi della procedura di registrazione evidenziavano come ormai la partecipazione degli Stati membri dovesse intendersi quale mera “fase” di un procedimento di co-amministrazione complesso, fuor del quale non poteva ritenersi ammissibile alcuna forma “autonoma” di tutela e valorizzazione dei prodotti in questione.

Con riferimento al primo profilo, la Corte nella sentenza sul marchio “*Port Charlotte*”, riprendendo alla lettera un assunto già formulato nella pronuncia del 2009, ricorda che

tari diversi dal vino e dalle bevande spiritose nel regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio (...) relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli ed alimentari».

19. Cfr. la sentenza della Corte di giustizia 14 settembre 2017, causa C-56/16 P, *Ufficio dell’Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) c. Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto IP e Bruichladdich Distillery Co. Ltd*, non ancora pubblicata in *Raccolta*, disponibile sul sito web curia.eu, con la quale la Corte ha definito, in veste di giudice dell’impugnazione, la questione già sottoposta al Tribunale e decisa con la precedente sentenza del 18 novembre 2015, causa T-659/14, *Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto IP c. Ufficio per l’armonizzazione del mercato interno (marchi, disegni e modelli) (UAMI) e Bruichladdich Distillery Co. Ltd*, in *Racc. el.* ECLI:EU:T:2015:863

Se fosse lecito per gli Stati membri consentire ai loro produttori di utilizzare sui loro territori nazionali una delle diciture o uno dei simboli riservati dal regolamento 1234/07 alle denominazioni registrate in forza di detto regolamento, basandosi su di un titolo nazionale il quale potrebbe rispondere ad obblighi meno severi di quelli imposti da detto regolamento per i produttori di cui trattasi, la garanzia della qualità in parola (...) rischierebbe di non essere assicurata. Conferire una simile facoltà a tali produttori nazionali rischierebbe altresì di compromettere la realizzazione di una concorrenza libera e non falsata nel mercato interno fra i produttori di prodotti recanti tali diciture o simboli, e potrebbe, in particolare, ledere i diritti che devono essere riservati ai produttori che abbiano compiuto effettivi sforzi qualitativi al fine di poter utilizzare un'indicazione geografica registrata in forza di detto regolamento.<sup>20</sup>

Quanto al secondo aspetto la Corte osserva che, così come a suo tempo già stimato per il regolamento 510/06/CE cit., anche l'attuale formulazione dell'OCM Unica si può dedurre la perdita di ogni autonomia degli Stati membri vuoi per il fatto che l'articolo 118 septies, paragrafo 7, Reg. 1234/07/CE (oggi 96 Reg. UE n.

20. Cfr. la sentenza della Corte di giustizia 8 settembre 2009, causa C-478/07, *Budějovický Budvar, národní podnik contro Rudolf Ammersin GmbH*, in *Racc.*, 2009, p. I-07721 ss. su cui si vedano, in via di sintesi, i commenti di A.-L. MOSBRUCKER, *Appellations d'origine et indications géographiques*, in *Europe*, 2009, p. 19 ss.; J. M. CORTÉS MARTÍN, *Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2010, p. 257 ss.; F. CAPELLI, *La Corte di giustizia in via interpretativa, attribuisce all'Unione europea una competenza esclusiva in materia di riconoscimento delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette, riferite ai prodotti agroalimentari, mediante la sentenza Bud II motivata in modo affrettato, contraddittorio e per nulla convincente*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2010, p.401 ss.; nonché, per ult. cit., V. RUBINO, *Indicazioni geografiche indirette e denominazioni di origine dei prodotti alimentari nella sentenza "Bud II"*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2010 p. 255 ss.

1308/13) prevede la possibilità di proteggere i toponimi in fase di registrazione europea esclusivamente in via “transitoria” ed a livello “nazionale”, con disposizioni destinate a perdere ogni efficacia una volta conclusosi l’iter in questione con l’iscrizione della DOP nell’apposito registro tenuto a Bruxelles; vuoi perché anche nel caso dei vini il passaggio dalla precedente competenza “nazionale” a quella unitaria dell’Unione europea sulla materia è stato contraddistinto dalla trascrizione *ex officio* di tutti i toponimi già riconosciuti dagli Stati membri nel registro tenuto dalla Commissione, con obbligo per le Autorità nazionali di trasferire i fascicoli alla istituzione dell’Unione entro una data prestabilita sotto pena della perdita di ogni forma di protezione nell’ambito del regime neo-instaurato (cfr. art. 118 *vicies*, paragrafo 4, reg. 1234/07 CE).

La Corte ha quindi dedotto dall’insieme di questi elementi la inesistenza di spazi “residui” per la sopravvivenza di norme nazionali di protezione dei toponimi (o di possibili “doppi regimi regolatori”), con la conseguenza di escludere nel caso materiale che aveva dato origine al rinvio pregiudiziale la rilevanza delle disposizioni portoghesi sul nome “Porto” ai fini della valutazione dell’esistenza di un “diritto anteriore” opponibile alla domanda di registrazione del marchio “*Port Charlotte*”<sup>21</sup>.

### 3.1. Sulla questione dell’omogeneità dell’OCM Unica rispetto al regolamento 510/06/CE (DOP e IGP degli altri prodotti alimentari)

Così come a suo tempo la sentenza sulla birra BUD aveva suscitato sconcerto e forti critiche in dottrina<sup>22</sup>, anche la vicenda qui

21. Cfr. il punto 83 delle motivazioni della sentenza, conforme a quanto già statuito dalla Corte nella sentenza BUD II cit., punto 112.

22. Cfr. i punti 107-108 della sentenza.

in esame non può andare indenne da rilievi e perplessità sotto molteplici profili.

Senza riprendere quanto a suo tempo già ampiamente dibattuto dai commentatori che hanno affrontato il tema in ordine ai presupposti formali dell'attribuzione all'Unione di una simile competenza in materia di proprietà industriale, problema oggi forse in gran parte superato sul piano "tecnico" grazie alle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona<sup>23</sup>, in questa sede pare opportuno formulare alcune riflessioni sulle ricadute della reiterata posizione della Corte in merito alla convergenza delle normative UE sui toponimi dei prodotti di qualità con specifico riferimento al settore del vino.

L'analisi che si intende condurre prende le mosse da una semplice constatazione: nel caso in esame, così come - più in generale - in tutte le ipotesi riconducibili alla tematica della protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti alimentari, ciò che è controverso non è l'esistenza di norme nazionali che concedano accesso ai riconoscimenti dell'Unione europea sulla base di presupposti diversi (come potrebbe dedursi dalle valutazioni del-

23. Cfr. F. CAPELLI, *La Corte di giustizia in via interpretativa, attribuisce all'Unione europea una competenza esclusiva...cit.*; G. COSCIA, Considerazioni sulla portata esauriente del regolamento n. 510/2006, in L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO, S. MANSERVISI (eds.), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I Riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Napoli, Jovene, 2011, p. 439 ss., V. RUBINO, *Le denominazioni locali e la circolazione dei corrispondenti prodotti nel territorio dell'Unione europea, cit.*, p. 329 ss. Per una rassegna delle posizioni della dottrina prima della sentenza BUD II si veda J.M. CORTÉS MARTÍN, *La protección de las indicaciones geográficas en el comercio internacional e intracomunitario*, Ministero dell'Agricoltura, Pesca e Alimentazione, Madrid, 2003, p. 452.



la Corte<sup>24</sup>, già in precedenza formulate<sup>25</sup>, in forma non del tutto comprensibile, viste le vicende alla base dei rinvii pregiudiziali in questione), ma la possibilità che, accanto al sistema di valorizzazione e tutela “unionale” dei toponimi, inquadrato nei regimi DOP – IGP e riconducibile agli strumenti della politica agricola per lo sviluppo rurale, gli Stati membri mantengano in vigore norme proprie che creino dei regimi alternativi e “su scala ridotta” della valorizzazione della qualità utilizzando gli strumenti della proprietà industriale.

La vera posta in giuoco, insomma, è l’efficienza del sistema dell’Unione, che rischierebbe di perdere visibilità e credibilità agli occhi dei consumatori se i prodotti in circolazione venissero “annacquati” da una pleora di diciture, simboli, richiami e menzioni riferiti al territorio regolati da norme nazionali, o, peggio ancora, se si sviluppessero forme “parallele” di tutela dei toponimi a livello dei singoli Stati membri, che possano fare ombra ai regimi di qualità creati nell’ambito della PAC.

Questo passaggio- essenziale nella critica più generale all’approccio manifestato dalla Corte al tema, che verrà esposta nelle conclusioni di questo lavoro- merita particolare attenzione anche e soprattutto nel settore vitivinicolo, ove l’effetto “ablativo” delle

24. Mi riferisco in particolare alle critiche relative alla mancanza di una competenza esplicita della Comunità (oggi Unione) europea in materia di proprietà industriale e, di conseguenza, al mancato utilizzo della procedura ex art. 308 TCE (oggi 352 TFUE) per l’adozione del regolamento. L’attuale articolo 114 TFUE consente esplicitamente all’Unione di adottare atti anche in materia di proprietà industriale sottesi all’armonizzazione del mercato interno, e, d’altra parte, con riferimento alla procedura di adozione del nuovo regolamento (UE) n. 1151/2012, che ha sostituito il precedente regolamento 510/06/CE, il Trattato di Lisbona ha incluso la materia agricola nella c.d. “procedura legislativa ordinaria”, di modo che il Parlamento europeo risulta pienamente coinvolto nell’iter di approvazione degli atti in materia, sanando ogni residuo dubbio in merito al coinvolgimento pieno di tutte le istituzioni in materia.

25. Cfr. il punto 83 della sentenza qui in esame.

differenze fra i regimi nazionali e quello UE rischia di investire più in generale anche la comunicazione di profili ulteriori che investono il territorio solo indirettamente, andando ben oltre ciò che la OCM Unica letteralmente dispone.

### *3.2. Il progressivo mutamento del ruolo e della funzione delle menzioni tradizionali diverse dai segni di classificazione delle categorie qualitative*

L'assunto per cui «le caratteristiche del regime di protezione previsto dal regolamento n. 1234/07 sono analoghe a quelle instaurate dal regolamento n. 510/06 (...)»<sup>26</sup> talché le procedure nazionali di registrazione di un toponimo «non possono esistere al di fuori del sistema di tutela dell'Unione»<sup>27</sup> anche al fine di salvaguardare l'effetto utile del regime UE in questione (a giudizio della Corte destinato ad essere irrimediabilmente compromesso «se gli Stati membri potessero mantenere i propri sistemi di tutela di denominazioni di origine ed indicazioni geografiche ai sensi dei regolamenti 1234/07 e 479/2008 e farli coesistere con quello che risulta da tali regolamenti»<sup>28</sup>) pone in primo luogo il problema di valutare l'effettiva omogeneità degli scopi e della sostanza delle disposizioni contenute nella OCM Unica rispetto a quello relativo alle DOP – IGP degli altri prodotti alimentari.

Con riferimento al primo aspetto, i commentatori della sentenza *BUD II* hanno a suo tempo giustamente osservato che la Corte, dichiarando l'esaustività della disciplina in questione, non intendeva privare le indicazioni geografiche dei prodotti di qualità di una tutela formale quale quella accordata dalla loro natura di

26. Cfr., in materia, le sentenze *BUD II* cit., punto 112.

27. Cfr. punto 85 delle motivazioni.

28. Cfr. il punto 87 delle motivazioni, ove viene richiamato il punto 117 della sentenza *BUD II* cit.

titoli di proprietà industriale, sebbene su scala nazionale, contro «quanti immettono sul mercato delle copie per sfruttarne indebitamente la reputazione o che si servono di qualsiasi mezzo nella designazione o presentazione di un prodotto per indicare o suggerire che il prodotto stesso è equivalente all'originale, anche se proviene da una località diversa da quella evidenziata nell'indicazione geografica», bensì ha voluto limitarsi a rendere «*contra legem* il ricorso a livello nazionale a surrogati certificativi» che possano in qualche modo creare ostacoli alla piena efficacia del sistema di valorizzazione delle DOP – IGP unionali<sup>29</sup>.

Orbene, analoghe valutazioni possono essere riproposte oggi con riferimento al settore dei vini, ove l'intendimento in questione potrebbe trovare esplicito appoggio in alcuni passaggi formali del regolamento OCM Unica.

Infatti, pur essendo pacifico il suo inquadramento nel medesimo contesto (PAC- sviluppo rurale) ed altrettanto evidente la volontà del legislatore UE di assicurare ai toponimi dei vini una tutela forte ed estesa a tutto il territorio dell'Unione in forma omogenea contro le speculazioni commerciali, la disciplina delle indicazioni geografiche dei vini presenta alcune peculiarità che rafforzano anche sul piano formale il dubbio circa la resistenza di un'area di intervento degli Stati membri in materia.

L'articolo 92, comma 2, lettera c) del regolamento (UE) n. 1308/13 afferma, infatti, in proposito che le regole unionali sulle denominazioni di origine ed indicazioni geografiche (nonché sulle «menzioni tradizionali») sono basate sulla «promozione della produzione di prodotti di qualità (...) consentendo al contempo misure nazionali di politica della qualità».

Misure quali quelle indicate non possono certo limitarsi alla determinazione di alcune pratiche enologiche o aspetti di pro-

29. Cfr. il punto 90 delle motivazioni.

cesso, ben potendo (anzi, “dovendo”) estendersi a tutti i fattori che concorrono alla politica in questione, fra cui, com’è noto, rientrano anche le denominazioni geografiche<sup>30</sup>.

Conferma di ciò sembra potersi dedurre anche dal tenore del successivo articolo 112 del regolamento 1308/13, ove si afferma che le menzioni tradizionali, la cui disciplina è pacificamente rimasta affidata agli Stati membri, possono essere impiegate, inter alia, «per indicare che il prodotto reca una denominazione di origine protetta o un’indicazione geografica protetta dal diritto unionale *o nazionale*»<sup>31</sup>.

La disposizione chiarisce due aspetti distinti, entrambe ugualmente rilevanti: in primo luogo la connessione fra Stati membri ed Unione europea in questa materia è (o, meglio, rimane) così stretta da determinare la capacità degli uni di “contraddistinguere”, con menzioni proprie, i titoli creati dall’altra, circostanza che — da sola — sarebbe sufficiente ad escludere la perdita di ogni competenza nazionale in materia.

In secondo luogo questa capacità di cooperazione è ancillare alla realizzazione di “proprie” politiche qualitative nazionali, così vieppiù rafforzando l’idea che nel settore vitivinicolo la normativa dell’Unione non ha ancora assunto quella pienezza che giustificherebbe l’estromissione degli Stati da ogni profilo regolatorio al riguardo<sup>32</sup>.

Ed infatti, il regolamento della Commissione europea n. 607/2009<sup>33</sup>, che ha dato esecuzione alla disciplina in esame, ha

30. Cfr. G. COSCIA, *Considerazioni sulla portata esauriente... cit.*, p. 447 – 448.

31. Cfr. L. PETRELLI, *I regimi di qualità nel diritto alimentare dell’Unione europea. Prodotti DOP IGP STG biologici e delle regioni ultraperiferiche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.

32. Il corsivo è aggiunto.

33. È appena il caso di notare come la disposizione non possa essere ritenuta meramente funzionale alla sola fase transitoria dal vecchio al nuovo regime, allorché molte denominazioni geografiche già protette a livello nazionale

*de facto* concesso agli Stati una sorta di “spacchettamento” delle DOP – IGP in funzione delle diverse menzioni tradizionali precedentemente utilizzate a livello nazionale per contraddistinguere le “categorie qualitative” dei vini.

Nella parte “A” dell’allegato XII, si trovano, infatti, censite Stato per Stato le varie sigle utilizzate in luogo della precedente definizione “v.q.p.r.d.”<sup>34</sup>, di cui gli operatori tutt’oggi possono servirsi in alternativa alle menzioni “denominazione di origine protetta- DOP” e “indicazione geografica protetta – IGP”.

Per l’Italia ciò ha comportato la possibilità di recuperare (rectius: mantenere) la vecchia “stratificazione piramidale” fra DOCG, DOC ed IGT, con relativa “sottoclassificazione” qualitativa di ciascuna menzione come ribadita recentemente dall’articolo 28 della legge italiana n. 238/2016<sup>35</sup>.

Viene così progressivamente meno quella lettura “monolitica” dell’esaustività del regolamento OCM in materia, che la Corte ha sbrigativamente mutuato da una disciplina (quella del regolamento

dovevano essere ancora “confermate” dalla revisione documentale della Commissione europea di cui si è detto, poiché la previsione normativa sopravvive tutt’oggi (a procedure già da lungo tempo concluse) nel testo del regolamento (UE) n. 1308/13, ed è passata indenne attraverso tre successive trasformazioni della normativa in questione (cfr. art. 54 del regolamento 479/2008, traspunto letteralmente nell’articolo 118 duovicies del regolamento 491/2009 e del regolamento Ocm Unica 1234/07/CE, oggi divenuto art. 112 regolamento (UE) n. 1308/13 cit.). Il significato della norma può, dunque, essere individuato solo riconoscendo la persistente natura “multilivello” della materia, ancora connotata da una certa cooperazione fra Stati membri ed Unione europea.

34. Cfr. il Regolamento (CE) n. 607/2009 della Commissione, del 14 luglio 2009, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio per quanto riguarda le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette, le menzioni tradizionali, l’etichettatura e la presentazione di determinati prodotti vitivinicoli, in *GUUE*, L 193 del 24.7.2009, p. 60 ss.

35. “Vino di Qualità Prodotto in una Regione Determinata”, sigla che prima dell’ultima riforma del 2008 veniva utilizzata in forma alternativa o complementare alle menzioni tradizionali nazionali per definire la natura “qualitativa” del prodotto contraddistinto dal toponimo protetto.

CE n. 510/06, oggi divenuto 1151/2012) certamente affine per obiettivi e mezzi, ma riferita ad un contesto ancora troppo diverso rispetto a quello del vino, più complesso per ragioni tecniche, giuridiche e “storiche” rispetto alla produzione degli altri alimenti di qualità.

In altre parole, la riforma del 2008 della OCM vino ha senz’altro innestato un processo di progressiva convergenza fra le diverse disposizioni in materia, ma non pare allo stato attuale possibile traslare nell’ambito qui in esame le conclusioni sulla vicenda *BUD II*, ossia l’ormai definitiva estromissione degli Stati membri da ogni competenza al riguardo che non sia puramente “amministrativa” dell’unico sistema di riconoscimento, valorizzazione e tutela dei vini di qualità previsto dalla normativa dell’Unione europea.

#### **4. La questione delle c.d. “menzioni tradizionali” ed il persistere di una competenza nazionale in materia**

Le valutazioni sinteticamente riportate in precedenza con riferimento al ruolo ed alla funzione delle c.d. “menzioni tradizionali” distintive della categoria qualitativa dei vini (DOC, DOCG, IGT etc.) possono essere riprodotte anche osservando un ulteriore fenomeno distorsivo che riguarda queste fattispecie quando si riferiscano a dettagli relativi al metodo tradizionale di produzione.

A norma dell’articolo 112 del regolamento 1308/13, par. 1 lettera “b”, le menzioni tradizionali possono anche essere espressioni utilizzate tradizionalmente per comunicare al consumatore «il metodo di produzione o di invecchiamento oppure la qualità, il colore, il tipo di luogo, o, ancora, un evento particolare legato alla storia del prodotto a denominazione di origine protetta o a indicazione geografica protetta»<sup>36</sup>.

36. Cfr. la legge italiana n. 238 del 12 dicembre 2016, Disciplina organica

Come tali esse dovrebbero, quindi, limitarsi ad esprimere attraverso l'etichettatura dei vini alcuni dettagli che riguardano le caratteristiche del prodotto<sup>37</sup> o le circostanze storiche che lo connotano<sup>38</sup>, senza assumere valenza identificativa autonoma e, dunque, natura di titolo di proprietà industriale (come sostenuto recentemente dalla Commissione europea<sup>39</sup> sulla scorta di una giurisprudenza in verità piuttosto generica in merito<sup>40</sup>), né, tantomeno, possedere carattere toponomastico (il che spiegherebbe come mai anche la nuova OCM ha confermato la competenza nazionale a disciplinarle e proteggerle anche in forma autonoma, come chiarito dagli articoli 112 Reg. 1308/13 cit. e 30, 35 par. 2 reg. 607/2009<sup>41</sup>). Senonché la prassi applicativa ha di fatto contraddetto questi presupposti, creando una sorta di pro-

della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino, in *GURI*, n.302 del 28.12.2016, art. 28.

37. Cfr. l'articolo 112, par. 1, lett. b) regolamento (UE) n. 1308/13 cit.

38. Si pensi a menzioni quali "riserva", «attribuita a vini sottoposti a un periodo di invecchiamento stabilito dal disciplinare di produzione, non inferiore a: due anni per i vini rossi, un anno per i vini bianchi, un anno per i vini spumanti ottenuti con metodo di fermentazione in autoclave, tre anni per i vini spumanti ottenuti con metodo di rifermentazione naturale in bottiglia», o "lacrima", riferita al «particolare metodo di produzione che, con la pressatura soffice delle uve, permette di ottenere un prodotto di alto livello qualitativo».

39. Come appare evidente nel caso dell'espressione "Est! Est! Est!", associata al Montefiascone DOC e riferita ad un aneddoto relativo ad Enrico V di Germania, che avrebbe pronunciato queste parole come apprezzamento per il vino in questione mentre si recava nel 1111 a Roma con il suo esercito per ricevere dal Papa Pasquale II la corona di Imperatore del Sacro Romano Impero.

40. Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio a norma dell'articolo 184, punto 8, del Regolamento (CE) n. 1234/07 del Consiglio sull'esperienza maturata con l'attuazione della riforma del settore vitivinicolo del 2008, COM (2012), 737 def., del 10 dicembre 2012, p. 11.

41. Cfr., in particolare, la sentenza 3 marzo 2005, in casua C-283/02, Repubblica italiana c. Commissione delle Comunità europee, in *Racc. digit.*, ECLI:EU:C:2005:125, su cui si veda A. PAPPALARDO, E. CUCCHIARA, *Le menzioni tradizionali per vini nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2006, p. 7 ss.

miscuità concettuale che inevitabilmente cozza con la volontà manifestata dal legislatore UE (e confermata dalla sentenza della Corte di giustizia qui in commento) di andare nella direzione di una semplificazione del sistema di tutela dei toponimi e una maggiore chiarezza dei ruoli degli attori del processo di coamministrazione dettato dalla nuova OCM. Compulsando il catalogo *E-Bacchus* che ha raccolto le menzioni tradizionali di cui alla parte “B” dell’allegato XII del regolamento 607/09 cit., non è, infatti, insolito imbattersi in menzioni tradizionali che, sebbene originate da semplici metodiche produttive, hanno ormai assunto nell’immaginario collettivo valenza equivalente (se non superiore) alla denominazione del prodotto, nonché un legame univoco con la zona geografica di origine del vino cui sono indiscindibilmente (ed in via esclusiva) riferite. A titolo esemplificativo è sufficiente guardare a menzioni quali “Gutturnio”, descritta come «menzione storica connessa esclusivamente a una tipologia di vino prodotto in una sottozona della denominazione “Colli Piacentini” (...)»; Amarone, definita come «menzione storica connessa esclusivamente al metodo di produzione della denominazione “Valpolicella” (...) impiegata sin dall’antichità per indicare il luogo di origine di questo vino (...) Si tratta di una menzione del tutto particolare e ampiamente riconosciuta, in grado di identificare da sola il prodotto (...)»; Sangue di Giuda, che il registro classifica come «menzione storica tradizionale connessa esclusivamente a una tipologia di vino prodotto nel territorio dell’Oltrepò pavese. È usata da molto tempo per designare un vino molto peculiare, di colore rosso, dolce, spumante o frizzante e gradevole al palato (...)»<sup>42</sup>.

42. Il regolamento in oggetto in verità non impone come requisito essenziale ai fini del riconoscimento UE di una menzione tradizionale la sua preventiva regolamentazione nazionale, ben potendo la relativa domanda essere inoltrata da una organizzazione professionale sulla base del comprovato «uso in com-



Espressioni di questo tipo hanno (anche per esplicita indicazione contenuta nella loro descrizione) in larga misura perso la funzione descrittiva di cui all'art. 112 reg. 1308/13 cit., avendo assunto valenza di indicazione geografica indiretta (ossia di denominazione del prodotto che, pur non avendo un etimo geografico, di fatto viene associata dai consumatori al luogo di origine del prodotto in modo univoco).

Ciò dovrebbe comportare, ai sensi dell'art. 93 paragrafo 2 del Regolamento 1308/13<sup>43</sup> e della giurisprudenza della Corte di giustizia sulla disciplina parallela del regolamento 510/06/CE (segnatamente, caso "Feta"<sup>44</sup>), la necessità di registrare queste menzioni come indicazioni geografiche nell'ambito della procedura centralizzata a livello unionale in alternativa (o con esclusivo abbinamento) ai toponimi del territorio che indirettamente designano.

Nella prassi corrente, al contrario, continuano ad essere gestite come "menzioni tradizionali" sulla scorta di disposizioni nazionali, nel chiaro intento di mantenere degli spazi di co-legislazione in materia che paiono difficilmente conciliabili con l'approccio adottato dalla Corte di giustizia nella sentenza "*Port Charlotte*".

mercio notorio della menzione», quantificato ai sensi dell'articolo 35 paragrafo 2 in almeno 5 anni. Nondimeno la previsione ha mantenuto, in continuità con il regime normativo previgente, la possibilità per gli Stati di «disciplinarne l'uso» con propria normativa (cfr. art. 30, paragrafo 1) concedendo quindi in materia ancora ampi spazi all'iniziativa regolatoria nazionale.

43. Cfr. la banca dati E-Bacchus, attualmente ancora gestita dalla Commissione europea (ed in futuro destinata ad essere amministrata dall'EUIPO), on line all'indirizzo <http://ec.europa.eu/agriculture/markets/wine/e-bacchus>.

44. L'articolo prevede in merito che «Taluni nomi usati tradizionalmente costituiscono una denominazione di origine se: a) designano un vino; b) si riferiscono a un nome geografico; c) soddisfano i requisiti di cui al paragrafo 1, lettera a), punti da i) a iv), e d) sono stati sottoposti alla procedura prevista dalla presente sottosezione per il conferimento della protezione alla denominazione di origine e all'indicazione geografica».

Sicché delle due l'una: o l'imposizione del modello "unitario" di gestione delle DOP – IGP disegnato nella sentenza qui in commento si rivela eccessivamente "sbrigativo" e non compatibile con le specificità- anche normative- della materia, oppure in sede di revisione del regolamento 607/2009 (attualmente in corso) la Commissione europea dovrà prendere atto che la promiscuità di concetti e prassi tutt'oggi presente nel disegno disciplinare uscito dall'ultima riforma dell'OCM non è più compatibile con la natura e gli scopi degli istituti in questione, e dovrà mettere mano alla normativa in esame per "disboscare" la selva di riferimenti a sottozone, menzioni geografiche indirette, indicazioni toponomastiche aggiuntive etc. che attualmente costituiscono ancora un "recinto" all'interno del quale gli Stati conservano ampi margini di manovra<sup>45</sup>.

## 5. Valutazioni conclusive: quale assetto definitivo della materia?

L'alternativa da ultimo proposta consente di "tirare le fila" del ragionamento con alcune considerazioni conclusive che, vista la situazione, potrebbero definirsi ancora "*de iure condendo*".

45. Cfr. le sentenze della Corte di giustizia 25 Ottobre 2005, nelle cause riunite C-465/02 e C-466/02, *Repubblica federale di Germania e Regno di Danimarca/Commissione delle Comunità europee*, in *Racc.*, 2005, p. I-09115 ss., che ha registrato in via definitiva il nome "Feta" come DOP, ribaltando il precedente giudizio 16 marzo 1999, in cause riunite Cause riunite C-289/96, C-293/96 e C-299/96, *Regno di Danimarca, Repubblica federale di Germania e Repubblica francese contro Commissione delle Comunità europee*, in *Racc.*, 1999, p. I- 01541 ss., ove oggetto di contenzioso era la possibilità di registrare il termine "Feta" (privato di carattere toponomastico, ragionevolmente riconducibile all'antico vocabolo veneziano utilizzato per "fetta", formato con cui veniva servito il formaggio in questione).

Appare ormai chiaro l'intento accentratore del legislatore UE in materia di denominazioni geografiche, vero e proprio "perno" di una politica della qualità che vede l'Unione impegnata tanto sul versante "interno" (per stimolare l'aumento della competitività delle imprese agricole dopo la progressiva fine dei diversi regimi di aiuto e sostegno diretto della PAC) quanto sul fronte internazionale (ove l'imposizione dell'approccio "pubblicistico" perseguito dalla UE in materia nell'ambito dei vari negoziati "bilaterali" e "multilaterali" che interessano la materia) non può che richiedere "alle spalle" una assoluta chiarezza degli assetti normativi unionali e la rivendicazione di una piena competenza della UE per ogni profilo connesso con i c.d. "prodotti di qualità".

La domanda che, tuttavia, occorre porsi è se il carattere esaustrativo delle diverse e convergenti discipline richiamate, affermato dalla Corte di giustizia ormai in modo consolidato, giovi alla causa.

È già stato osservato da numerosi autori come l'esclusività della protezione dell'Unione europea induca ad una insensata corsa alla registrazione di nomi e menzioni che meglio troverebbero tutela (per l'esiguità delle produzioni e la rilevanza strettamente locale dei prodotti) su scala nazionale, senza che ciò possa in alcun modo indebolire l'impianto normativo UE (che, anzi, verrebbe riservato selettivamente ai soli prodotti di grande risonanza internazionale, per i quali è oggettivamente concreto il rischio di contraffazioni o altri fenomeni erosivi similari)<sup>46</sup>.

46. Un evidente riferimento alla situazione descritta è rinvenibile nella querelle relativa alla indicazione geografica aggiuntiva "Cannubi", oggetto di una lunga vertenza giudiziaria in Italia conclusasi, da ultimo, con la sentenza della Corte di Cassazione n. 23395/2016, su cui si vedano i commenti di D. CORTASSA, *Modifiche del disciplinare di produzione dei vini DOC. Il caso "Cannubi"*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 1/2017, p. 55 ss., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it); E. FERRERO, *Le menzioni geografiche nella disciplina dei vini: osservazioni a margine della vicenda Cannubi*, in *Rivista di diritto agrario*, 2017, II, p. 122 ss.

La Corte di giustizia continua, al contrario, a non voler prendere atto di questa oggettiva esigenza di “segmentazione regolatoria” in chiave “multilivello”, spingendo l’interpretazione verso posizioni rigide, che nel caso dei vini mal si conciliano anche con le persistenti difformità della disciplina rispetto al regolamento sulle DOP – IGP degli altri prodotti alimentari e con le relative disposizioni o prassi di esecuzione sino ad oggi seguite dalla stessa Commissione e dagli Stati membri.

Dovendo fare una scelta (anche nell’ottica dell’accennata revisione del regolamento 607/2009 in corso) è auspicabile che l’Unione europea receda da questo disegno forzatamente unificatore, e riconosca l’inutilità di una posizione così castrante della capacità di “comunicare il territorio” da parte degli Stati membri.

L’opportunità di mantenere una certa autonomia nazionale nella classificazione dei vini e nella comunicazione delle loro caratteristiche è, infatti, funzionale ad evitare un certo “svilimento” degli sforzi dei produttori che, grazie alla struttura “piramidale” della qualità espressa soprattutto dalla normativa italiana previgente in materia, avevano concentrato i propri sforzi sul miglioramento costante delle caratteristiche dei prodotti del territorio, e si vedono oggi in parte insidiare il mercato da un approccio disciplinare UE che, nel tentativo di “semplificare” il panorama delle menzioni e delle categorie disciplinari qualitative, consente anche ai produttori di vini oggettivamente meno pregiati di rientrare nelle definizioni di DOP – IGP europee<sup>47</sup>.

L’impoverimento della capacità di comunicare la propria identità e le proprie caratteristiche (reificatosi nel disappunto

47. Cfr. F. CAPELLI, *Valorizzazione dei prodotti agroalimentari di qualità e loro tutela contro le pratiche commerciali scorrette e pregiudizievoli*, in *Alimenta*, 2017, p. 185 ss., ed ivi per ult. cit.

con cui la Commissione ha più volte segnalato allo Stato italiano un eccesso di menzioni tradizionali rispetto al resto d'Europa), calato nella forzata centralizzazione dei riconoscimenti e nella difficoltà insita nel loro ottenimento rischia, quindi, paradossalmente di produrre due effetti fra loro opposti: l'annacquamento del valore dei titoli europei, concessi in modo più generoso a prodotti assai differenti fra loro, nonché la perdita della capacità di comunicare le vocazioni produttive ad un livello "minore" (ossia su scala locale) per via della progressiva inibizione delle regolamentazioni nazionali in materia.

In questo senso non può essere sottovalutata la valenza intrinsecamente "culturale" ed "identitaria" della materia, che dovrebbe, semmai, spingere ad una maggiore "cautela regolatoria", tenendo in debito conto la complessità delle ricadute della normativa in oggetto e la necessità di rispettare il principio di prosimità che dovrebbe ispirare l'intera azione dell'Unione anche in materie quali quella vitivinicola.

L'auspicio è, quindi, che la "stretta" derivante da questa (ulteriore) sentenza della Corte di giustizia possa portare ad un rapido ripensamento dell'approccio, adottando come modello per la tutela dei toponimi quello già previsto in materia di marchi, in cui l'Unione ha previsto la possibilità di una registrazione solo "nazionale" o la creazione di un titolo unico europeo, lasciando agli operatori economici la scelta sulla opzione più favorevole secondo una scala di valori (e riconoscimenti) che solo una competenza realmente concorrente (e coordinata) può garantire.



# Food Governance to the Test of Internal Contradictions and External Pressures

EDEN TAFESEWORK, LARA FORNABAIO, MARGHERITA POTO<sup>1</sup>

SOMMARIO: 1. Introductory Remarks 1.1 Good Food Governance: Developing a Structure of (Food) Safety Nets in Times of Crisis 1.2 A Brief History of Food Law...When Governance held the Key to Post-crisis Scenarios 2. The Constitutive Elements of Food Governance 3. Set of powers within the Food Governance: focus on private food governance 4. Right to Food *vis-à-vis* Patent Protection: Restraints coming from External Relationships 5. Exclusive Rights for Plant Related Innovations Under TRIPs 6. Privatisation of Agro-Biotechnology and the Right to Food: When the Lack of Harmonised and Integrated Approaches Leads to Substantial Inequalities 7. Concluding Reflections.

## 1. Introductory Remarks

### *1.1. Good Food Governance: Developing a Structure of (Food) Safety Nets in Times of Crisis*

Food governance is a creature of the urge to provide rapidly-scaled responses after food crises and is interlaced between internal and external dynamics, in the sense that food regulato-

1. Cfr. F. ALBISINNI, *La OCM vino...cit.*, nonché M. LOVEC, *The European Union's Common Agricultural Policy reforms: towards a critical realist approach. The global competitiveness of European wine producers*, in *British Food Journal*, 2017, p. 2076 ss.

ry systems around the world have been increasingly confronted with global integration needs, in their internal interactions (at international, regional and national level), as well as in their external relations with other legal regimes, such as environmental protection, human and other fundamental rights' protection. Moreover, food governance has a broad conceptual extension, covering both the need to regulate the right to food and the need to guarantee the safety of food for everyone. In this regard, the contribution will study the concept in its broader sense, by overcoming the polarised view of food safety and food security as two compartmentalised and separate systems<sup>2</sup>, and by including in the scrutiny both sides of governance: food law (as the complex of normative acts) and the whole complex of relations among food actors (networked-based approach).

Nevertheless, despite the remarkable attempts towards the establishment and consolidation of an integrated regulatory regime, where all the food-related policies are informed to a common core of good governance regime<sup>3</sup>, the system is still far from perfect. Rather, it can be regarded as a complex in-progress machine, designed to work on a case-by-case basis, in need of continuous maintenance by its creators, be they legislators, decision-makers, regulators, expert and practitioners. Such mainte-

2. Eden Tafesework wrote Section n. 4 “Right to Food vis-a-vis Patent Protection: Restraints coming from External Relationships” and Section 5. “Exclusive Rights for Plant Related Innovations Under TRIPs” and Section n. 6 “Privatisation of agro-biotechnology and the Right to Food: when the lack of harmonic and integrated approaches leads to substantial inequalities”. Lara Fornabaio co-wrote with Margherita Section n. 2 “The constitutive elements of Food Governance” and Paragraph n. 3 “Set of powers within the Food Governance: focus on private food governance”. Margherita Paola Poto wrote Section 1 “Introductory remarks”; co-wrote with Lara Section n. 2 “The constitutive elements of Food Governance” and Section n. 7 “Conclusive reflections”.

3. See FAO Background Paper, *Good Food Security Governance: The Crucial Premise to the Twin-Track Approach*, FAO, 2011.



nance requires effort to identify common regulatory principles, to delimit roles and obligations for all the parties, as well as to harmonise normative provisions that have conflicting contents and targets.

In the interests of simplification, the present contribution will focus on some of the mentioned problematic aspects crossing the food governance regime.

First, it will briefly sum up the major steps that led to the formation of a regional food governance regime (EU based), as the synecdoche of the challenges that trigger the establishment of food regulatory systems at regional and global level.

Second, it will describe some of the constitutive elements of food governance. Such analysis is functional for the third scrutiny, in so far as it will observe some specific cases of conflicting legal orders (more specifically, the interests under consideration will be the right to food and the right to patent protection).

The conclusive remarks will highlight how the consolidation of an integrated legal framework, that aims to accommodate different rights and needs, is still an on-going process.

### *1.2. A Brief History of Food Law...When Governance Held the Key to Post-Crisis Scenarios*

As for the historical reconstruction of the foundational pillars of food governance, it seems that the system has developed by means of post-crisis resetting and renewing mechanisms. Examples of restructuring attempts come from regional regimes, such as the European Union legal system, where, under the harmonisation pressure of international legal standards (SPS Agreement, Codex Alimentarius Commission, to name just a few)<sup>4</sup>, an em-

4. *Ibidem*.

bryonic system of governance started developing at the end of the years '90s, with the political decision to mainly focus on food safety regulation and leaving aside food security issues. The system contributed to the identification of common principles, the establishment of competent authorities in continuous dialogue with institutions and stakeholders, the common aim to protect the health of the consumers (the so-called ABC of Food Law, where main obligations were set up for Authorities and Business in order to protect the Consumers from future food crises)<sup>5</sup>. Such initial yet grounding attempt, led the European Union to build up a well-structured matrix of regulatory tools, meant to offer regulatory responses to health threats.

In this sense, the crisis and the consecutive political and legal responses were the engine that ignited a season of regulatory reforms. The regulatory model based on good administration principles, a set of actors (national and supranational) and a toolbox of global mechanisms worked as *laissez-passer* to the qualification of food safety law as a subject of global interest.

A second global crisis marked another milestone in the development of governance toolkits to face structural problems, that went well beyond food regulation and that most importantly showed how out-dated the dichotomy food safety-food security had become and, consequently manifested the urgent need to tackle the crisis in an integrated manner. After the global financial earthquake provoked by the 2008 financial crisis, a dramatic and pervasive wave of crisis engulfed again Europe and the entire world. Since the financial crisis triggered an increase in

5. The WTO Agreement of Sanitary and Phytosanitary Measures, available at [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsagr\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm) (last access 23rd May 2018); Codex Alimentarius is a collection of standards, guidelines and codes of practice adopted by the Codex Alimentarius Commission. For further details, please refer to Footnote n. 14.

unemployment, severe wage cuts and increased payments for loans, caused a decrease in the overall consumption of products worldwide. The decline in consumption consequently resulted in the decrease of the consumption of agro-food products as people became more price-sensitive and were trying to reduce their expenditures. Because the overall household's disposal income decreased, the price contradiction became more noticeable for products with higher value added and access to food went back to being a live issue. As a result, the food safety nets proved to be inadequate to face the crisis and the polarised distinction between safety and security, together the entire food law system, needed to be re-thought.

The decision to focus on safety and to build up a structured system around "safe food" that worked so well as an anxiolytic in response to the first (food) crisis left room to a more elaborate set of regulatory techniques, all grounded on good administration concepts and aiming to achieve the objective of an integrated sustainability, by encompassing security, safety and environmental concerns.

As above anticipated, in the next Sections, the analysis on the good governance will follow an inside-out approach.

First, it will focus on some internal elements of the food regulatory regime as the key elements of such integrated vision, by zooming in to observe some mechanisms that govern the food governance dynamics, such as the network-shaped structure and the intricate tissue of relationships among all the interested parties.

Second, the scrutiny will shift to the external relations of a food governance system, confronted with equally relevant yet contrasting interests and priorities and more specifically geared to balance the right to food with other rights, such as the patent and intellectual property protection.

Some conclusive hints will point out the need for a well-functioning food regulatory system, aiming to embody the complementing characteristics of being sufficiently grounded and flexible at the same time. Grounded because rooted on a consolidate core of common principles, such as the accountability, transparency and responsibilities of its actors; flexible because capable of identifying and prioritising the interests to be protected and ultimately responsive to changes.

## **2. The Constitutive Elements of Food Governance**

The system of food governance, in the widest sense, encompasses both the normative element related to the regulation of the food sector (the rules of the game or food law) and the complex of relationships flourished around such rules, by effect of mechanisms of compliance that have its actors bound to them.

The normative element, known as food law, has been studied as a self-standing intertwining of interests, that often risks coming into conflict both internally and in the external relations to other regimes.

The complex of relationships has the typical structure of a network, where the hierarchical allocation of powers is often accompanied and, at times, even replaced by non-hierarchical clustering of actors and horizontal relationships among them. As the interests involved are numerous and none prevails on the others, frictions among rules and regulators are likely to emerge. Not only the areas covered by food law are diversified – ranging from regulations of commerce and consumers' protection, to rules on agriculture, environment protection, animal wellbeing, cultural heritage<sup>6</sup> –, but they

6. The expression "ABC" of Food Law was used for the first time by B.

are also regulated by different authorities, involved in a constant and dynamic dialogue<sup>7</sup>. The relationships' matrix takes the form

VAN DER MEULEN, in *The System of Food Law in the European Union*, 14 DE-AKIN L. REV. 305 (2009), 310: «The ABC of EU Food Law The 'ABC' of EU food law is its focus on Authorities, Businesses and Consumers. The three are, however, addressed in very different ways. While the protection of the life, health and other interests of consumers is the main objective of food law [...]; EU food legislation does not provide consumers with any specific rights or remedies. Consumers who want to take legal action must rely on general consumer protection law such as product liability legislation [...]. The key to food safety is in the hands of the businesses handling the food. The most important requirements regarding food are addressed to businesses. Obligations of public authorities - both at Community and at Member State level - are secondary to the obligations of businesses. Authorities have to ensure businesses' compliance and they have to deal with situations of non-compliance». *Id.*, *The Structure of European Food Law*, *Laws* (2013), 2, 69–98; doi:10.3390/laws2020069.

7. For instance, dealing with consumers' protection, Regulation (EU) 1169/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on the provision of food information to consumers, amending Regulations (EC) No 1924/2006 and (EC) No 1925/2006 of the European Parliament and of the Council, and repealing Commission Directive 87/250/EEC, Council Directive 90/496/EEC, Commission Directive 1999/10/EC, Directive 2000/13/EC of the European Parliament and of the Council, Commission Directives 2002/67/EC and 2008/5/EC and Commission Regulation (EC) No 608/2004; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32011R1169> (last access 23rd May 2018). Regarding rules on agriculture it is possible to mention the WTO Agreement on Agriculture, even though controversial, as well as the European Common Agricultural Policy. Taking into account environmental concerns reference can be made to the Council Regulation (EC) No 834/2007 of 28 June 2007 on organic production and labelling of organic products and repealing Regulation (EEC) No 2092/91 or to the EU actions against food waste, included in the EU action plan for the Circular Economy, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1453384154337&uri=CELEX:52015DC0614> (last access 23rd May 2018). About animal well-being, for instance the European Convention for the Protection of Animals kept for Farming Purposes (1976), available at [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/animals/docs/aw\\_european\\_convention\\_protection\\_animals\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/animals/docs/aw_european_convention_protection_animals_en.pdf) Finally, the best example is the UNESCO Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage (2003). The list of intangible cultural heritage includes, among others, the traditional Mexican Cuisine; the Mediterranean Diet; the Turkish Coffee; the Japanese Washoku etc. Please, refer to <https://ich.unesco.org/en/convention>

of a regulatory network, composed of multiform and composite traits, underpinned on the coexistence of various bodies, with diversified functions and responsibilities. In such a network, there is not any default decision-making centre and the decision-making power is allocated among the parties on an equal basis.

The two elements of the governance (food law and networked-based structure) have therefore blurry boundaries and are subject to reciprocal interactions that at traits confound their limits and trespass to other realms (environmental, economic, ethical, health concerns). For this reason, the system of good governance requires to abandon a compartmentalised vision of interests for the benefits of harmonisation and integration.

Not only the sectorial, but also the jurisdictional fragmentation needs to be addressed and possibly overcome, by taking into account the presence of compartmentalisation between different legal regimes based on separate sets of rules and governed by different specific authorities. The way forward to such fragmentation is the networked-approach, where connections are built up and challenges and borders conflicts are mitigated if not resolved.

Last but not least, a problem of spatial fragmentation adds to this list and needs therefore to be addressed. Although food governance has a global dimension, many food products remain confined within their topographical origin and their traditional way of production<sup>8</sup>. Within this multi-layered framework, some

and to <https://www.gounesco.com/intangible-cultural-heritage-food-edition/> (last access 23rd May 2008). Also the EU Regulations of Geographical Indications can be considered an attempt to protect traditional expression of local food culture. With this regard, please refer to Regulation (EU) 1151/2012 of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32012R1151> (last access 23rd May 2018).

8. D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ul-*

actors play a crucial role. To name just a few, the WTO at global level and the European Union at the regional one, add elements of intricacy and legal complexity<sup>9</sup>, having the system of food governance to respond to external rules and concerns, as the ones dictated by international trade. In this sense, it is clear that food governance can effectively work only if interpreted as «a cooperative interplay of legal entities (public and private) to design and adopt harmonised rules that enhance international trade in food and so guarantee market access»<sup>10</sup>.

### **3. Set of Powers within the Food Governance: Focus on Private Food Governance**

Regulation of food entails a complex interplay of various actors. As previously outlined, the novel and continuously evolving governance structure – commonly depicted as a network-based system of relationships – connects institutions and authorities at different levels<sup>11</sup>. This implies that several layers of responsibility and diversified enforcement mechanisms are mutually interrelated. Such interconnectedness has become fertile ground for the growth of new forms of regulatory approaches, such as self-regulation, co-regulation, management-based regulation and other private systems of governance<sup>12</sup>. The networked actors become part of a multi-layered system, with sector-based powers rather

*trastatali*, Milano: Giuffrè, 2012, p. 88.

9. Consider, for instance, Geographical Indications as protected within the EU through Regulation 1151/2012.

10. See, TRIPs Agreement, Article 27(3)(b).

11. M. MAIDANA-ELETTI, 2014, p. 11.

12. A. ALEMANNI, *Introduction. Foundations of EU Food Law and Policy*, in A. ALEMANNI and S. GABBI (eds.), *Foundations of EU Food Law and Policy. Ten years of the European Food Safety Authority*, Ashgate, 2014, p.5.

than State-centralised functions. The effect is that their rules go beyond the national jurisdictions of the State sovereign and are likely to cross borders and create alternative infra-national regimes of jurisdiction.

Though the distinction between the public and the private sector tends to fade away, it might be functional, for the purpose of this contribute, to maintain it at least at epistemological level, by distinguishing between the actors that interplay within the public food governance arena and actors that belong to the private regime of governance.

The actors in the public realm include the World Trade Organization (WTO)<sup>13</sup>, the World Health Organization (WHO)<sup>14</sup>, the

13. Next to command and control (CAC), which «impose detailed, legally enforceable limits, conditions, and affirmative requirements on industrial operations» or activities (R.I. STEINZOR, *Reinventing Environmental Regulation: the dangerous journey from command to self-control*, in Harvard Environmental Law Review, Vol. 22, p.104), different regulatory techniques, such as economic incentives for compliance, have emerged. Please, see R. BALDWIN ET AL., *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, 2012. At p. 3 the authors describe what can be intended as “regulation”: (i) a specific set of command, meaning the promulgation of binding rules to be applied by a body devoted to this purpose; (ii) a deliberate state influence, namely all state actions that are designed to influence business or social behaviour. To this group belongs the command-based regimes; (iii) all forms of social or economic influence, in which every mechanisms that effect behaviours - whether state-based or not - is considered regulatory. Finally, they defines it as «an activity that restricts behaviour and prevents the occurrence of certain undesirable activities [...] The broader view is, however, that the influence of regulation may also be enabling or facilitative [...]» For a comparison between CAC and self-regulation, see also D. SINCLAIR, *Self-Regulation Versus Command and Control? Beyond False Dichotomies*, in Law and Policy, Vol. 19, N. 4, 1997, 529-559.

14. The WTO promotes free trade at global level, in any sector of commerce, with agriculture and food policies being a major issue in WTO negotiations. Besides, policy-making powers it also enjoys quasi-judicial functions, by means of the Dispute Settlement Body (DSB), whose action ensures compliance with the rules adopted within the WTO system. Please, see J. SWINNEN, A. OLPER and T. VANDEMOORTELE, *Impact of the WTO on Agriculture and Food Policy*,



Codex Alimentarius Commission (CAC)<sup>15</sup>, the Food and Agriculture Organization (FAO)<sup>16</sup> at global level; the European Union and the other competent authorities, at regional level; specialised agencies and competent national authorities at national level.

Private food governance actors, on the contrary, are representatives of the food industry, food business operators retailer companies, also defined as transnational corporations (TNCs), as well as consumers, be they individual or associated in organisations or social movements.

Such distinction of actors serve the purpose to introduce the next topic of discussion, on the delicate task to identify the relevant interests to be protected at normative level, and therefore institutional responsibilities and obligations, as well interests groups. More in particular, in the specific case of protecting intellectual property for plant variety, the main public actors that have to be taken into account for the purpose of this contribution are the WTO (TRIPs Agreement)<sup>17</sup>, and the UN (International Cov-

in *The World Economy*, 2012, p.1089-1101; G. VENTURINI, *L'organizzazione mondiale del commercio*, Milano, Giuffrè, 2004; G. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'organizzazione mondiale del commercio*, Padova, Cedam, 2002; P.J. LLOYD, The Architecture of the WTO, in: *European Journal of Political Economy*, Vol. 17, 2001, p.327-353.

15. WHO Constitution came into force on 7 April 1948. Its primary role is to direct and coordinate international health within the United Nations' system. Although health is not a focal point within this research, when it comes to food governance, it is protected on three areas of regulation: food safety, animal wellbeing and environment preservation. More information available on the website: <http://www.who.int/about/en/>

16. The Codex Alimentarius Commission was established in 1962 by the Joint FAO/WHO Food Standards Programme. Aiming at facilitating international trade, it elaborates standards, codes of practice, guidelines to address food safety and quality.

17. FAO is an intergovernmental organization, with 194 Member Nations, two associate members and one member organization, the European Union. It has three main goals: the eradication of hunger, food insecurity and malnutrition; the elimination of poverty and the driving forward of economic and social

enant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR))<sup>18</sup>. As anticipated, private actors play a relevant role in the definition of interests and responsibilities: global food and agricultural norms are increasingly created not only by governmental actors but also by private actors, particularly by the multinational and retailers' corporations<sup>19</sup>. Therefore, rules set by a specific group of actors are likely to impact on a plethora of target actors spread all over the world<sup>20</sup>. This represents an endemic problem of private food governance on the legitimisation of private actors<sup>21</sup> to set up rules with normative effects.

When it comes to public regulation, decision-making procedures, implementation and enforcement mechanisms are underpinned on democratic principles, so that no – or minimum – doubts are supposed to rise about their legitimacy<sup>22</sup>. Public pol-

progress for all; and the sustainable management and utilization of natural resources, including land, water, air, climate and genetic resources for the benefit of present and future generations. More information available on the website: <http://www.fao.org/about/en/>

18. See The Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, 15 Apr. 1994, 1869 U.N.T.S. 299, Specifically, this refers to Article 27(3)(b) of the TRIPs agreement under which Member States are under the obligation to provide protection for plant varieties either by patent, by an effective sui generis system or a combination of both.

19. See, International Convention for the Protection of New Varieties of Plants 2 Dec. 1961, 33 U.S.T. 2703, 815 U.N.T.S. 109 (revised 19 Mar. 1991).

20. D. FUCHS, A. KALFAGIANNIA and T. HAVINGA, *Actors in private food governance: the legitimacy of retail standards and multistakeholder initiatives with civil society participation*, in Agriculture and Human Values, Vol. 28, 2011, p.353.

21. D. FUCHS, A. KALFAGIANNI, J. CLAPP and L. BUSCH, *Introduction to symposium on private agrifood governance: values, shortcomings and strategies*, in Agriculture and Human Values, Vol. 28, 2011, p.338.

22. "Legitimacy" in a normative sense is intended as "the right to rule", where ruling is promulgating rules and attempting to secure compliance with them by attaching costs to noncompliance and/or benefits to compliance. It differs from the same notion in the sociology realm, in which an institution is legitimate «when it is widely believed to have a right to rule». A. BUCHANAN and

icies are perceived as legitimate and binding for two main reasons: first, by virtue of citizens' direct or indirect participation to the legislative process and decision-making. Second, the legitimation grows stronger when the public can hold decision-makers accountable by means of judicial review and elections<sup>23</sup>.

Things work differently within the private food governance, insofar as principles of participation, transparency and accountability are hardly enforced. In particular, participation is often hindered by the lack of equal opportunities for the different societal actors, as their voice is often ignored by major stakeholders. Similarly, transparency is at stake when considering the scarce level of information disclosure to the civil society, as well as the obscurity due to its jargon and technical use of terms.

Finally, when it comes to accountability, the actors in private governance institutions are usually held accountable only to those people directly affected by their activities, with the consequence that their responsibility is very narrow in scope<sup>24</sup>.

Despite these legitimacy defects, the transnational corporations' market influences the political power as well, and the corporations become as strong as public entities, with the capability to set, implement, and enforce rules with mandatory effects<sup>25</sup>. «This type of power is structural in the sense that it affects the

R.O. KEOHANE, *The legitimacy of global governance institutions*, in *Ethics and International Affairs*, Vol. 20, Issue 4, 2006, p.405.

23. Actually, especially when it comes to technical regulations, it is possible to doubt about the legitimacy of public governance as well. Very often governments nominate experts or bureaucrats to negotiate rules in international context. This makes the legitimacy chains longer, thus less connected with the electoral constituency.

24. D. FUCHS, A. KALFAGIANNI, *The Causes and Consequences of Private Food Governance*, in *Business and Politics*, Vol. 12, Issue 3, 2010, p.10.

25. D. FUCHS, A. KALFAGIANNI, J. CLAPP and L. BUSCH, *Agriculture and Human Values*, p.340.

input side of the political process»<sup>26</sup>, in other words, it allows corporate actors to determine the focus and content of rules.

Four main actors can be indicated as parties of the private food governance, namely input suppliers, food manufacturers, retailers and consumers<sup>27</sup>. However, the multinational companies (MCNs) in the agri-business sectors are the predominant players, when the food regime intersects the protection of intellectual property rights<sup>28</sup>. The patent protection in plant variety emphasises how the contrast between legal regimes can risk turning out into a substantial inequality among the parties involved. It is in this sense that the observers of governance dynamics (legislators, decision-makers, practitioners and scholars) need to be extremely aware of side effects in hastily balancing juxtaposed interests. Such attention and care is required for the ultimate scope of monitoring that governance is good not only in words, but also in deeds.

#### **4. Right to Food *vis-à-vis* Patent Protection: Restraints coming from External Relationships**

Bearing in mind the aforesaid complex dynamics crossing internally the system of food governance, the Sections below will

26. J. CLAPP and D. FUCHS (eds.), 2009, *Corporate Power in Global Agrifood Governance*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

27. J. CLAPP and D. FUCHS (eds.), 2009, p. 9.

28. One of the most interesting metaphor to describe the agri-industrial system is the one of an hourglass, whereby «farm commodities produced by thousands of farmers must pass through the narrow part of the glass that is analogous to the few firms that control the processing of the commodities before the food is distributed to millions of people in this and other countries.» W. HEFFERNAN, M. HENDRICKSON and R. GRONSKI (1999), *Consolidation in the food and agriculture system*, Report to the National Farmers Union, p. 1, available at <http://www.foodcircles.missouri.edu/whstudy.pdf> (last visited 26th August 2017).

be explore some critical aspects in the external relationships of the food governance system with other legal regimes, and more specifically will focus on the contrast between food legal provisions and intellectual property rights protection. The issue will be tackled from the angle of patent protection, as it limits the right of others to benefit from scientific progress and, by so doing, constrains the realisation of the right to food.

The problem will be scrutinised by shedding light on the first element of governance analysed above, that is to say by the perspective of the conflicts between norms, or by the one-sided interpretation of legal provisions.

The focus will be on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (hereinafter, ICESCR), which obliges the State Parties (art. 15 (1) c) to recognize the right of everyone to enjoy the benefits of scientific progress and its applications (henceforth, the benefit of scientific progress)<sup>29</sup>. In a similar vein, article 11 of the Covenant obliges its Parties to recognises the right to food. Particularly, while paragraph one of the provision (article 11) provides that, «the States Parties to the Covenant recognise the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food», paragraph two of the provision stipulates that «the States Parties to the Covenant, recognize the fundamental right of everyone to be free from hunger».

While in cognisant of the latter right, the UN Committee on ESCR has elaborated the normative contents of the right under

29. See: I.M. MORETTI, *Tracking the trend towards market concentration: The case of the agricultural input industry*, United Nations Conference on Trade and Development”, Geneva, Switzerland, UNCTAD/DITC/ COM/2005/16, (2006):19-20, see also ETC. “Breaking Bad: Big Ag Mega-Mergers in Play.” ETC Group Communiqué 115, (2015).

General Comment Number 12<sup>30</sup>, the elements forming part of the right to benefit from scientific progress yet lack a general comment. This means that the UN Committee on ESCR has not so far elaborated the normative elements of the right to benefit from scientific progress<sup>31</sup>. However, even though the provision (article 15(1)(c)) lacks explanation from the side of the UN CESCR, a number of legal scholars<sup>32</sup>, including the UN Special Rapporteur in the field of cultural rights, Farida Shaheed, have endeavoured to shed light on the normative content of article 15(1)(c). Particularly, the Special Rapporteur, has stressed that «access by everyone without discrimination to the benefits of science and its application» is among the normative contents of the right enshrined in article 15(1)(c)<sup>33</sup>. This entails that access to science as

30. See, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, adopted 16 Dec. 1966, G.A. Res. 2200 (XXI), U.N. GAOR, 21st Sess., U.N. Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3 (entered into force 3 Jan. 1976): Article 15(1)(b) of the ICESCR.

31. General Comment No. 12: The Right to Adequate Food, U.N. ESCOR, Comm. on Econ., Soc. & Cult. Rts., 20th Sess., ¶ 19, U.N. Doc. E/C.12/1999/5 (1999). State Parties have an obligation to respect, protect and fulfill the right to food as required under the Article 11 of the ICESCR.

32. As Audrey R. Chapman says this is so because the Committee has not until now made use of the two processes it normally utilizes, has not held a day of general discussion with key human rights bodies or has not adopted a General Comment seeking clarification as regards the provision's interpretation. Please, refer to A. R. CHAPMAN, *Towards and Understanding of the Right to Enjoy the Benefits of Scientific Progress and Its Applications*, Journal of Human Rights, vol. 8, no 1, (2009): 1 ff.

33. Ibid, See also, Y. DONDEERS, *The Right to Enjoy the Benefits of Scientific Progress : in Search of State Obligations in relation to Health, Medicine, Health Care and Philosophy* 14, No 4, (2011): 371; W.A. SCHABAS, *Study of the Right to Enjoy the Benefits of Scientific and Technological Progress and Its Applications*, in Y. DONDEERS and V. VOLODIN (eds), *Human Rights in Education, Science and Culture – Legal Developments and Challenges*, Aldershot, Ashgate, 2008: 273 ; C. TIMMERMANN, *Sharing or Benefiting from Scientific Advancement ?*, Sci Eng Ethics, vol. 20, no 1, 2014:111 ; UNESCO, Venice Statement, Venice Statement on the Right to Enjoy the Benefits of Scientific Progress and its Applica-

a whole and, particularly, advances made by application of scientific technologies or knowledge must be guaranteed or accessible to all<sup>34</sup>. Therefore, this implies that advances or genetic improvements (GI) made to plant varieties<sup>35</sup>, such as genetically engineered (GE) seeds must be available and accessible to everyone. These advances also form the constituent element of the right to food, meaning that the right to benefit from scientific progress has strong nexus with other human rights, which among others include the right to food<sup>36</sup> and the constituent elements forming part of such right.

In this sense, it might be interesting to investigate how and whether the TRIPs rules<sup>37</sup> on plant variety squeeze the full enjoy-

tions, (2009), Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights Ms. Farida Shaheed on the right to enjoy the benefits of scientific progress and its applications, presented at the Twentieth Session of the Human Rights Council (14 May 2012) (A/ HRC/20/26). L. SHAVER, *The Right to Science: Ensuring that Everyone Benefits from Scientific and Technological Progress*, European Journal of Human Rights 2015/4: (2015):411-430. See also: Y. DONDEERS ET AL., *The Human Right to Enjoy the Benefits of the Progress of Science and Its Applications*, The American Journal of Bioethics 17, No.10 (2017):34-36.

34. The United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, 2012, The Right to Benefit from Scientific Progress and its Applications, available at: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/CulturalRights/Pages/benefitfromscientificprogress.aspx>

35. Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, “The right to enjoy the benefits of scientific progress and its applications,” Submitted by Farida Shaheed, (14 May 2012):Para.25-29.

36. See the International Treaty for Plant Genetic Resources for food and agriculture, 2009, FAO, Rome, Italy. “Variety” means a plant grouping, within a single botanical taxon of the lowest known rank, defined by the reproducible expression of its distinguishing and other genetic characteristics.

37. See, The United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, 2012 the Right to Benefit from Scientific Progress and its Applications, op. et loc. cit. See also, O. DE SCHUTTER, *The Right of Everyone to Enjoy the Benefit of Scientific Progress and the Right to Food: From Conflict to Complementarity*, The Interdisciplinary Research Cell in Human Rights (CRIDHO) Research Paper 2011/5,

ment of the right of everyone to benefit from scientific progress and, by doing so, trespass the borders of food governance and narrow the realisation of the right to food. Preliminarily to such reflection, it is imperative to keep in mind that today's global challenge as regards food insecurity emanates mainly from lack of adequate food distribution<sup>38</sup> rather than food availability<sup>39</sup>. In such a context, the enactment and later expansion of protection in plants (as obliged for under art 27(3)(b) of the TRIPs agreement) may contribute to this assertion<sup>40</sup>, as the expansion of strong exclusive rights in plants has put restrictions on the "accessibility" of adequate food to farmers<sup>41</sup>, especially, as regards genetically modified (GM) seeds.

(2011):5ff.

38. See TRIPs Agreement, Article 27(3)(b), In this regard, while Article 27(3) of the Agreement provides exceptions to patentability whereby MS are given discretion, sub-article (b) provides an obligation MS have to provide protection to plant varieties either by patent, an effective *sui generis* system or a combination of the two.

39. O. DE SCHUTTER, *Seed Policies and the Right to Food: Enhancing Agro-biodiversity, Encouraging Innovation*, (2009) Report by Special Rapporteur on the Right to Food, U.N. GAOR, 64th Sess., U.N. Doc. A/64/170: at 2.

40. P. CULLET, *Food Security and Intellectual Property Rights in Developing Countries*, (2003), IELRC WORKING PAPER 3, International Environmental Law Research Centre, Geneva, Switzerland, See also, E. MESSER (2001), *Food Systems and Dietary Perspectives: Are Genetically Modified Organisms the Best Way to Ensure Nutritionally Adequate Food?*, Indiana Journal of Global Legal Studies: Vol. 9 : Iss. 1 , Article 5, at 68.

41. Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, 15 Apr. 1994, 1869 U.N.T.S. 299, The Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) entered into force on January 1st, 1995. The agreement has set minimum global Intellectual Property Protection. It requires WTO Members to adopt minimum standards of IPRs protection in numerous areas, *inter alia*, copyright, trademarks and patents. With regard to patent protection, TRIPs obligates protection to be available for both products and processes in all fields of technology.



## **5. Exclusive Rights for Plant Related Innovations Under TRIPs**

The case of genetically modified (GM) seeds is of particular interest for the scope of this investigation because it is at the crossroads of different governance systems, which include food, health, intellectual property rights and the knowledge advancements in hard sciences.

In particular, GM seeds are a byproduct of scientific progress, which connotes that everyone has the right to enjoy the benefits arising from progress made through science as regards, particularly, GM seeds<sup>42</sup>. However, the presence of exclusive rights granted to patent holders risks to have an adverse effect on the realisation of the right to have access to adequate food, as elaborated under General Comment No. 12 of the ICESCR<sup>43</sup>. The exclusivity in rights' entitlement causes another internal contradiction, as the introduction of intellectual property rights in general and patent protection applied to plant improvements, also contravenes the right of everyone to enjoy the benefit of scientific progress.

## **6. Privatisation of Agro-Biotechnology and the Right to Food: When the Lack of Harmonised and Integrated Approaches Leads to Substantial Inequalities**

The genetically modified regulation highlights other signs of disharmony, not only among rules, but also among actors. In

42. See S. MCGUIRE and L. SPERLING, *Seed systems smallholder farmers use*, Food Security, Vol. 8, Issue 1 (February 2016), pp. 179-195. Available from DOI 10.1007/s12571-015-0528-8.

43. O. DE SCHUTTER, 2009, *Seed Policies and the Right to Food: Enhancing Agrobiodiversity, Encouraging Innovation*, Report by Special Rapporteur on the Right to Food, U.N. GAOR, 64th Sess., (U.N. Doc. A/64/170): 2 ff.

particular, the concentration of the private sector in the development and provision of modern GM plant varieties has put limits on farmers as regards their traditional practices of seed saving, selling and exchange<sup>44</sup>. This trend in addition violates the availability dimension of the right to food, as elaborated by the UN Committee on the ESCR, which refers to «availability of food in a quantity and quality, free from adverse substances, and acceptable within a given culture»<sup>45</sup>. The infiltration of patent holders into the traditional practices common in most farming societies (via the license agreements they sign with farmers) violates the obligation of states to ensure availability of food as acceptable within the customary practices of farmers. Due to this restriction imposed on the customary practices of farmers in developing countries, the innovative capacities of farmers to breed better and locally adopted varieties has been curtailed upon<sup>46</sup>.

The international system of intellectual property rights protection does not give due consideration to farmers' traditional knowledge and expertise, due to the conviction that they are incapable of playing an active role on a large-scale production<sup>47</sup>.

44. According to the UN Committee on ESCR, accessibility of adequate food, which is considered a core content of the right to food (hereafter RTF), has been defined as constituting both physical and economic accessibility. Economic accessibility in turn has been elaborated to imply, «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». General Comment 12, Para 13.

45. O. DE SCHUTTER, *The Right of Everyone to Enjoy the Benefits of Scientific Progress and the Right to Food : From Conflict to Complementarity*, Human Rights Quarterly, 33 (2), John Hopkins University Press, (2011):13., see also, H.M. HAUGEN, M. RUIZ MULLER et al, *Food security and intellectual property rights. Finding the linkages*, Intellectual Property and Human Development (2011).

46. See, the UN Committee on ESCR General Comment No. 12, Para 8.

47. For more, see K. AOKI, S. WARS: *Controversies and Cases on Plant Genetic Resources and Intellectual Property*, (2008). See also, J. KLOPPENBURG, Jr., & D. LEE KIENMAN, *Seed Wars: Common Heritage, Private Property, and*

The lack of harmony among regimes has deep consequences also in the social tissue of the food communities and causes structural inequalities, as the impaired development of the contracting powers among the food actors. Suffice it to say, that privatization of agricultural innovations by the private sector has transformed farmers' role from that of seed owners to mere licensees of a patented product<sup>48</sup>. The pressure that is being put on farmers traditional practices has been a result of the profit maximisation motive of the private sector (patent holders). This implies that as opposed to farmers, the private sector defines and sets research priorities based solely on profit making consideration than what is in the public interest<sup>49</sup>. The consequences of such unbalances becomes evident also in the public realm of governance, and are fleshed out in the violation of State's obligation «to regulate activities of individuals or groups so as to prevent them from violating the right to food of others»<sup>50</sup> depending on those inputs in order to be able to continue to farm. The private sector has made farmers dependent on the commercial provision of seeds, by snatching away the independence of farmers in deciding what and how to produce food. This pressure, as such, not only straps the economic stability of farmers but also snatches decision-making power from them as regards what to produce and what the modality of production should be<sup>51</sup>.

*Political Strategy*, 95 Socialist Rev. 6. (1987).

48. N. LOWAARS, *Seeds of Confusion. The Impact of Policies on Seed Systems*, Wageningen, The Netherlands, (2007):106-107.

49. I.M. MORETTI, *Tracking the trend towards market concentration: The case of the agricultural input industry*, *United Nations Conference on Trade and Development*, Geneva, Switzerland, UNCTAD/DITC/ COM/2005/16 , (2006):19-20.

50. See: NYÉLÉNI, *Seed Laws That Criminalise Farmers Resistance and Fightback*, Nyeleni Newsletter, (2015):4.

51. See, the UN Document titled: *Substantive Issues Arising In The Imple-*

## 7. Concluding Reflections

Food governance is increasingly shaped by global problem-solutions patterns.

In law, as in other fields, globalisation changed the perception of the legal phenomena. The “consciousness-of-the-world-as-a-whole” started to spread out, and somehow the antonyms “central-local” “integration-compartmentalisation” changed their connotations. Before the advent of the global dimension, law was organized mainly within the national boundaries; now, the dimension is across borders, with the double effect, on the one hand, of supranational systems influencing the national and the local, and, on the other hand, of local developments having pervasive repercussions on different parts of the world<sup>52</sup>.

The image used of an hourglass well depicts such dynamics, in which the upper and lower levels are reciprocally interconnected and relate to one another through the filter of an intermediate level. Both upper and lower levels can play a major role in influencing each other.

In tracing the new cross-border dimension, another image is often used by the scholarship to give the picture of the phenomenon - the image of the networks, to which consistent reference throughout this contribution has been made.

The relationship between actors and network has a mutual creative force: on one side, the emersion of new actors has influenced the rise of the network system; on the other side, the network system has encouraged the participation of a target of

mentation Of The International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights , May 1991, (E/C.12/1999/5), Para 19.

52. R.C. LEWONTIN, *The Maturing of Capitalist Agriculture: Farmers as Proletarian, in Hungry For Profit: The Agribusiness Threat To Farmers, Food, And The Environment*, 93, 101 (Fred Magdoff, et al. eds., 2000).

actors wider than merely the national states<sup>53</sup>. Manuel Castells pushes the metaphor to the conclusion that, in the global system, the network state is actually the new form of state, «characterized by sovereignty and responsibility, flexibility of procedures of governance, and greater diversity in the relationship between governments and citizens in terms of time and space»<sup>54</sup>.

Examining the problematic issues that the new networks system generates also helps to identify its inner structure. Castells emphasises that one of the major problems of the network system is coordination between old and new structures, in which the states that previously relied on territoriality to exercise their authorities are now confronted with agencies that do not have the same structure<sup>55</sup>. This coordination issue is also reflected in communication problems, since the advent of internet and computer networks oftentimes destabilises the old communication channels, pressuring the bureaucracies to widen citizens participation<sup>56</sup>. However, coordination is not only the crucial feature of an efficient network.

Here emerges what is probably the most relevant issue of the networks: the need to establish a common core of values that works as a common language of communication. These values include opposition to market driven forces, acceptance of sustainable development, and prioritisation of fundamental rights' protection (right to life, health, food) over secondary rights (property rights). The common denominator of these values is

53. W. TWINING, *Globalisation and Legal Scholarship*, Tilburg Law Lectures Series, Montesquieu Seminars Vol. 4, (2009): 8.

54. The exchange of information as a way of regulating into a network system was first studied by A.M. SLAUGHTER, *A New World Order*, (Princeton: Princeton University Press, 2004): 40. See also Jan A.G.M. VAN DIJK, *The Network Society*, Second Edition, (London: Sage Publications, 2006).

55. M. CASTELLS, *The New Public Sphere*, 87.

56. *Ibid.*, 88.

that all of the decisions related to them shall involve all the interested parties: in other words, to implement the common core, it is necessary to set up good administration principles as guidance. Transparency, accountability and participation are among the most important keys to opening up the dialogue between the parties.

Their relevance is self-evident in their capability to strengthen the decision-making process in the public law realm, by improving its inclusiveness. In the public sector and in the private sector, bottom-up initiatives are combined with top-down regulation to provide «basic security, economic, social and political goods to the population»<sup>57</sup>. A well-governed system envisages an integrated approach of centralised regulation and decentralised<sup>58</sup> practices that enhance «new spheres for grassroots political participation»<sup>59</sup> and foster democratic development through an improved political commitment that provides public goods tailored on local population. Nonetheless, the main shortcoming is that decentralised practices can be easily exploited by national governments to spread their control over the territory<sup>60</sup>, or may be concentrated in the hands of major private stakeholders that might increase the opportunity for corruption<sup>61</sup> and inequalities at a local level. Striking a balance between decentralised actions and risks of public misconduct, information and dissemination

57. *Ibid.*, 88.

58. R. ORR, *Governing When Chaos Rules: Enhancing Governance and Participation*, *The Washington Quarterly* 25 (2002): 141.

59. D.A. RONDINELLI, *Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries*, *International Review of Administrative Sciences* 47 (1981): 133-145.

60. B. KOHL, *Democratizing Decentralization in Bolivia. The Law of Popular Participation*, *Journal of Planning Education and Research* 23, (2003): 153.

61. D. SLATER, *Territorial Power and the Peripheral State: The Issue of Decentralization*, *Development and Change* 20 (1989): 501-31.

processes plays a pivotal role in monitoring bureaucrats' work and, thus, in decreasing the risk of corruption. As a result, greater transparency and improved access to information are complementary to accountability mechanisms<sup>62</sup>.

The contribution has shown how food governance is pervaded by the upsides of the globalization but is also not immune from its downsides, as loaded as it is by internal contradictions and external pressures. Therefore, food governance needs to be handled with the same prudence and foresight used to scrutinize any other regime that originates from the urge to keep up with the global speed.

It requires a fresh eyes look, a flexible attitude, a clear awareness and a bit of indulgence.

62. See J. GERRING and S.C. THACKER, *Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism*, B.J.Pol.S. 34, (2004): 300.





# Il sistema “cibo bene comune”

TOMASO FERRANDO

SOMMARIO: Introduzione 1. Diritto e cibo 2. Sovranità alimentare: la rivendicazione contadina lungo la strada di una riforma strutturale 3. Costruire dal basso a partire dal cibo bene comune 4. Conclusione: cambiare paradigma per cambiare il sistema cibo

## Introduzione

«Il cibo è vita» recita l’ultima frase della campagna di comunicazione coniata per l’Esposizione Universale di Milano - EXPO 2015<sup>1</sup>. Dietro alla semplicità di questo slogan, certamente giustificato dall’evidente centralità del cibo come elemento essenziale per la sopravvivenza di ogni essere vivente, è però racchiusa una molteplicità di significati che ruotano intorno alla funzione biologica di ciò che mangiamo e si estendono sino alla definizione dell’identità culturale di un popolo. Allo stesso tempo, il cibo è anche l’espressione di pratiche, dinamiche giuridiche, strutture economiche e rapporti di forza che sono alla base della produzione, del trasporto e del consumo di alimenti, e le cui caratteristiche – che variano nel tempo e nello spazio – sono state semplificate da Friedman e McMichael con il concetto di *food regimes*<sup>2</sup>.

1. R. FISMAN and R. GATTI, *Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries*, *Journal of Public Economics* 83 (2002): 328.

2. Una prima versione di questo capitolo è comparsa nel volume *Beni Comuni 2.0* a cura di A. QUARTA e M. SPANÒ (Mimesis, 2016). XPO 2015, On air la

Interessarsi al cibo vuole dunque dire avere a che fare con la vita ma anche con un complesso sistema in cui si intrecciano natura, politica, economia, identità e rapporti di forza. Allo stesso tempo, cibo significa diversità socio-economico-culturale, carestie, speranze, colonizzazione e rivolte (chi non si ricorda di Maria Antonietta che suggeriva di dare brioches ai francesi affamati che chiedevano del pane). Non a caso, i vari regimi che si sono susseguiti nel tempo hanno avuto un contraltare nel campo giuridico e sono stati segnati da continui interventi dell'autorità pubblica. In particolare, una breve genealogia del diritto inteso come rappresentazione e cristallizzazione della volontà politica dominante (che spesso non è sinonimo di volontà democratica) suggerisce che esso abbia avuto un ruolo centrale nel favorire il consolidamento di una visione del rapporto tra cibo e società e nella costruzione del sistema che provvedeva alla sua produzione, al suo trasporto e al suo consumo.

Se ci soffermiamo sul sistema alimentare attualmente dominante nel Nord Globale, esso si colloca a cavallo tra l'industrialismo del capitale privato multinazionale e la speculazione finanziaria, strettamente collegato a dinamiche e processi di estrazione e produzione che avvengono nelle zone periferiche del mondo<sup>3</sup>. Se il modello agro-industriale è ad oggi il punto di riferimento in numerosi paesi (inclusa l'Unione Europea e la sua Politica Agricola Comune) e se esso è spesso al centro di progetti di sviluppo

campagna di comunicazione di Expo Milano 2015 con la voce di A. ALBANESE: *Cibo è Vita*, reperibile all'indirizzo: <http://www.expo2015.org/it/on-air-la-campagna-di-comunicazione-di-expo-milano-2015-con-la-voce-di-antonio-albanese--cibo-e-vitanota>.

3. P. McMICHAEL, *A food regime genealogy*, 36 *Journal of Peasant Studies* 139–169 (2009); P. McMICHAEL, *Historicizing food sovereignty*, 41 *Journal of Peasant Studies* 6, 1–25 (2014); H. FRIEDMANN, *Distance and Durability: Shaky Foundations of the World Food Economy*, 13 *Third World Quarterly* 371–383 (1992).

internazionale, la ragione è da trovare nel supporto politico ed economico che ricevette nel secondo dopo guerra e nell’affermazione della retorica che fosse l’unico sistema capace di produrre sufficiente cibo e nutrire una quantità crescente di persone ed evitare la fame. A ben vedere, però, è sufficiente guardare al presente ed agli ultimi decenni di storia del sistema alimentare per scoprirne i limiti intrinseci.

Ad oggi, la popolazione mondiale conta quasi un miliardo di affamati e – paradossalmente – lo stesso numero di obesi<sup>4</sup>; le risorse naturali si stanno progressivamente esaurendo ed il suolo agricolo ha perso gran parte della sua fertilità; le promesse della Rivoluzione Verde si sono rapidamente rivelate inattendibili e controproducenti<sup>5</sup>; il cibo che viene prodotto e di cui il mondo dovrebbe nutrirsi è sempre più concentrato e subordinato alla realizzazione di profitti per il capitale globale; la natura si sta ribellando all’impiego di fertilizzanti e pesticidi, nonché all’inquinamento atmosferico ed all’emissione di gas serra, ai quali il sistema cibo mondiale contribuisce per oltre il 30%<sup>6</sup>.

4. M. VANDER STICHELE, *How financialization influences the dynamics of the food supply chain*, 2 Canadian Food Studies / La Revue canadienne des études sur l’alimentation 258–266 (2015); J. CLAPP, *Financialization, distance and global food politics*, 0 Journal of Peasant Studies 1–18 (0); G.A. EPSTEIN, *Financialization and the World Economy* (2005).

5. R.C. PATEL, *Stuffed and Starved: Markets, Power and the Hidden Battle for the World Food System* (2009); FAO, *The State of Food Insecurity in the World*, FAO, Roma, 2015 accessibile da <http://www.fao.org/3/a4ef2d16-70a7-460a-a9ac-2a65a533269a/i4646e.pdf>

6. Il termine Rivoluzione Verde si riferisce ad un modello di sviluppo agricolo su larga scala introdotto in India a partire dal 1940. Il progetto, giustificato sulla base del paradigma produttivista e dalla necessità di liberare lo spirito del capitale, aveva come obiettivo quello di tecnologizzare, intensificare e industrializzare il settore agricolo come uniche soluzioni ai problemi di insicurezza alimentare dell’India. Tramite la modernizzazione dell’agricoltura familiare, un maggior uso di fertilizzanti, semi ibridi e macchinari si sarebbero dovuti ottenere raccolti più sostanziosi e risolvere il problema della fame. Dopo pochi

La deprivazione, la fame e l'insicurezza alimentare non devono essere percepite, però, come cortocircuiti di un modello altrimenti capace di provvedere al fabbisogno di tutti in modo compatibile con l'ambiente. Al contrario, esse sono elementi strutturali di un sistema nel quale la ricerca continua di profitto e la centralità del valore di scambio fanno sì che ci siano calorie sufficienti per tutti gli abitanti del pianeta, ma allo stesso tempo un terzo della produzione mondiale non venga consumata, 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. Allo stesso modo, non possiamo e non dobbiamo accettare l'idea che sia impossibile raggiungere l'obiettivo del cibo accessibile e di qualità per tutti, perché questo sarebbe contrario all'idea stessa di eguaglianza e universalismo che sono alla base della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo.

In risposta alle intrinseche ingiustizie appena descritte, e, in particolar modo, in reazione alla svolta neoliberista degli anni ottanta e all'ennesimo picco dei prezzi alimentari avvenuto nel 2007-2008, le ideologie che hanno dominato l'espansione globale del 'sistema cibo' occidentale attraverso tutto il XX secolo hanno iniziato a essere messe profondamente in questione da

decenni dal suo avvio e un incremento nella resa di alcune sementi, la decisione adottata dal governo indiano in cooperazione con alcune potenze del blocco occidentale (Stati Uniti e la Banca Mondiale in primis) rivelò però il suo lato 'oscuro'. L'India post-Rivoluzione Industriale era caratterizzata da un'incredibile accumulazione privata di risorse precedentemente comuni, concentrazione di terra e potere, subordinazione del mondo contadino alle scelte produttive e di acquisto del capitale transnazionale, nonché dal depauperamento del terreno, la riduzione della produttività e l'aumento dei suicidi tra i piccoli agricoltori. E la sua '*legacy*' è viva ancora oggi. Per interessanti analisi del fenomeno e del suo legame con l'attuale regime alimentare, si vedano, tra gli altri,

parte del mondo contadino e dei lavoratori agricoli, anche attraverso la costituzione di piattaforme di confronto e solidarietà internazionali quali La Via Campesina<sup>7</sup>. Finalmente, un crescente numero di persone – anche al di fuori dell’ambito *campesino* - si sta interrogando sugli effetti e la validità di presupposti intellettuali quali la crescita illimitata, la speranza quasi messianica nello sviluppo tecnologico come superamento di ogni ostacolo, la creazione di un mercato globale deregolamentato ed aperto ad ogni forma di concorrenza, l’individualismo produttivistico, la centralità del valore di scambio ed, in generale, l’accettazione del cibo come un oggetto alla pari di qualunque altro ‘prodotto’. Questa breve analisi vuole offrire un supporto a tali riflessioni e sottolineare l’importanza di un’azione coordinata a favore di un paradigma e modello alternativi del sistema cibo. Cambiare é essenziale e tutti quanti dobbiamo fare la nostra parte: incluso chi si interessa di diritto.

## 1. Diritto e cibo

Come anticipato, il diritto gioca un ruolo cruciale nel consolidamento dell’attuale modello di produzione, distribuzione e consumo del cibo. In particolare, il rapporto tra diritto e cibo ruota attorno a tre pilastri principali: i) il cibo è un oggetto del diritto commerciale globale, perché deve essere fatto circolare liberamente attraverso le frontiere, e del diritto della concorrenza, perché spesso gli attori del mercato agiscono in ambiti oligopolistici che garantiscono loro potere economico sufficiente

7. S.J. VERMEULEN, B.M. CAMPBELL, J.S.I. INGRAM, *Climate Change and Food Systems*, Annual Review of Environment and Resources 37, 2012, 195–222.

per determinare le modalità di produzione, favorire il commercio internazionale e rinforzare la visione del cibo come merce, così da poter accumulare la maggior parte del valore di scambio; ii) il cibo porta con sé potenziali rischi per la salute (*food safety*) che richiedono l'intervento dei legislatori nazionali e l'introduzione di sistemi interni di *governance* della catena di produzione; iii) il cibo è un diritto riconosciuto da alcuni accordi internazionali, da qualche decina di Costituzioni nazionali e, in numero ridotto, da legislazioni e regolamenti locali<sup>8</sup>.

Apparentemente distinti, questi tre ambiti sono accomunati dal fatto di interpretare il cibo come un oggetto di cui ci si può appropriare, liberamente trasferibile a livello globale e il cui valore è inevitabilmente definito dalla produzione di utili commerciali o finanziari. A ben vedere, le leggi sul commercio internazionale, le norme antitrust e il controllo sulla qualità degli alimenti non considerano il cibo come un elemento essenziale alla vita di ogni essere umano, parte fondante di ogni comunità sia nella sua produzione sia nel consumo, ma un bene che gli attori del sistema alimentare forniscono ai consumatori di tutto il mondo, ovviamente in cambio di un prezzo.

Anche la visione del cibo come un diritto, introdotta nei trattati internazionali a partire dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e fortemente predicata negli ultimi anni, non appare fornire una visione realmente alternativa dell'idea di cibo. Seppur potenziale strumento di protezione giuridica contro le ineguaglianze prodotte dall'attuale sistema alimentare, il *right to food* si muove all'interno del paradigma politico-normativo dominante che interpreta il cibo come atto individuale di consumo e perciò naturalizza un modello di mercato che trae un signifi-

8 P. ROSSET, *Re-thinking agrarian reform, land and territory in La Via Campesina*, 40 *Journal of Peasant Studies* 721–775 (2013).

cativo ritorno economico da un fabbisogno umano essenziale. Il futuro a ‘fame zero’ da molti auspicato viene sovente declinato come una pretesa nei confronti dello Stato volta all’individuazione di un rimedio a breve termine a fronte delle deprivazioni prodotte dal ‘sistema cibo’ dominante e non come il diritto a ottenere la ridefinizione delle forme giuridiche e delle strutture di potere alla base del modello attuale. In questa sua declinazione, il diritto al cibo accetta l’interpretazione “commodificata” di ciò che consumiamo e nel lungo termine rischia di sostenere, anche se indirettamente, un modello di produzione su larga scala altamente meccanizzato e, se ciò genera più profitto che può essere utilizzato per comprare cibo prodotto altrove, anche la trasformazione del cibo in carburante<sup>9</sup>.

In particolare, laddove si accetti la prospettiva del diritto al cibo come sola obbligazione dell’autorità pubblica di proteggere, tutelare e rispettare il diritto a non avere fame, ci si arrende all’idea che il cibo sia solo consumo e che sia possibile orientare il

9. A livello internazionale, il diritto al cibo è stato riconosciuto per la prima volta dall’articolo 25.1 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, anche se come uno dei componenti essenziali del diritto ad uno standard adeguato di vita. Successivamente, il diritto al cibo è stato inserito (sempre in maniera indiretta) nell’articolo 11 del Patto Internazionale sui diritti Economici, Sociali e Culturali ed anche nella Convenzione per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne e nella Convenzione sui diritti del bambino. A livello regionale, il diritto al cibo è riconosciuto dalla Dichiarazione Americana sui diritti e obbligazioni dell’uomo (articolo 9). In quanto al riconoscimento da parte delle legislazioni nazionali, ventitré costituzioni nazionali riconoscono il diritto al cibo, due soltanto delle quali (Moldovia e Bielorussia) a livello europeo. In Italia, nel Novembre del 2015 la Regione Lombardia ha adottato la prima legge regionale sul riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo. Si veda Lidija Knuth e Margaret Vidar, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, FAO, Roma, 2011; Tomaso Ferrando e Roberto Sensi, *What can we learn from the European Union’s first right to food law?*, *The Bmj Opinion*, 20 gennaio 2017, disponibile all’indirizzo: <http://blogs.bmj.com/bmj/2017/01/20/what-can-we-learn-from-the-european-unions-first-right-to-food-law/>. (ultimo accesso 31 maggio 2018).

modello attuale verso il soddisfacimento dei bisogni umani. Per esempio, la coesistenza di fame e spreco alimentare non è interpretata come la rappresentazione dell'inefficacia di un modello alimentare dipendente sulle possibilità finanziarie di ognuno, ma piuttosto come un'opportunità per offrire cibo a chi non possa comprarlo. Il problema della mancanza economica viene quindi aggirato tramite donazioni, volontariato e atti di carità, come se mangiare non fosse un diritto ma un favore ricevuto.

In modo analogo, una visione individualizzata del rapporto uomo-cibo è tale che l'intervento di capitali finanziari nella catena del cibo viene interpretato come una fonte di investimenti che può aumentare la produzione e ridurre i costi e non come un'ennesima ingerenza del modello dominante che favorisce l'omogeneizzazione della produzione e il trasporto internazionale<sup>10</sup>. Allo stesso modo, i brevetti sulle specie vegetali e animali sono giustificati perché favoriscono l'innovazione tecnologica e la produzione su larga scala, senza chiedersi quali siano gli impatti sul mondo contadino e sulla vita nelle campagne. Se il cibo è un bene di consumo che deve essere acquistato, l'interesse pubblico in un momento di crisi economica ed austerità sarà allora quello di garantire il prezzo più basso, indipendentemente dalle conseguenze ambientali, sociali e sanitarie che sono spesso collegati al tentativo di battere la concorrenza. Dunque, sindaci e governi celebreranno il fatto che la grande distribuzione organizzata decida di aprire negozi di quartiere ed abbassare il costo dei prodotti, senza chiedersi quali siano le conseguenze sui produttori e sulle attività commerciali a conduzione familiare<sup>11</sup>.

10. Fermo restando che il riconoscimento politico e l'affermazione legislativa-giurisprudenziale del diritto al cibo rappresentano due strumenti fondamentali per tentare di trasformare l'attuale sistema cibo.

11. T. FERRANDO, *Il Sistema alimentare come investimento: note introduttive sulla finanziarizzazione di ciò che mangiamo*, in *Cibo* (a cura di N. McKEON),



Infine, un paradigma che oggettifica il cibo e lo considera come un qualunque altro prodotto si riverbera anche sull’origine del cibo stesso, vale a dire la terra. Da un lato, l’agricoltura convenzionale che vuole produrre per sfamare guarda al suolo come una tavola periodica, un insieme di elementi chimici che possono essere controllati, modificati e adattati alle esigenze di chi produce. La complessità dell’ecosistema, le necessità delle generazioni future e l’impatto che la manipolazione chimica hanno sul cibo passano in secondo piano di fronte alla (falsa) necessità di produrre di più ed ora. D’altro lato, economisti e giuristi ribadiscono la necessità di trasformare la proprietà informale o collettiva in proprietà privata ed esclusiva che possa essere utilizzata come garanzia per accedere al mercato finanziario ma anche per non dover condividere i benefici della terra. Nel nome della protezione dell’individuo e della superiorità della proprietà privata nel garantire l’efficiente sfruttamento della terra, si perde di vista la possibilità che singoli individui adottino scelte idiosincratiche indipendenti dalle necessità collettive e non si presta attenzione ai rischi di concentrazione ed esclusione che nascono una volta che il diritto assoluto sulla terra sia formalizzato e pertanto reso trasferibile e appropriabile.

Pertanto, un approccio critico al ruolo che il diritto gioca nella creazione e riproduzione del *food regime* dominante non può che riconoscere il fatto che «considerare il cibo come una commodity non è per nulla naturale ma una costruzione sociale, un paradigma prodotto e sostenuto da politiche liberiste e neoliberaliste»<sup>12</sup>. Risolvere le contraddizioni e le ineguaglianze sistemiche

*Parolechiave*, 2018.

12. Ad oggi, il ruolo che il diritto della concorrenza ha nella riproduzione e protezione del sistema globale del cibo capitalista non è stato sufficientemente studiato. Eppure, sono evidenti le responsabilità e le contraddizioni di un modello giuridico fondato sull’idea che prodotti più economici rappresentino, in quanto

dell'attuale 'sistema cibo' richiede dunque un cambio di visione politico-normativa e l'adozione di un paradigma radicalmente differente che riconosca la centralità e l'unicità del cibo per la vita umana e che sia capace di ripensare l'intera catena alimentare, dalla terra dove tutto inizia fino all'atto del mangiare con il quale la maggior parte del genere umano si connette con l'agricoltura. Tale nuova (vecchia) visione<sup>13</sup>, si dovrà riflettere sia nelle politiche del cibo (*food policies*) sia nel modo in cui il diritto è pensato, prodotto e applicato. A tal riguardo, le prossime due sezioni offrono un'introduzione a due paradigmi alternativi che stanno ricevendo crescente attenzione a livello locale e internazionale: il concetto di sovranità alimentare (*food sovereignty*) e la nozione di cibo come bene comune.

## **2. Sovranità alimentare: la rivendicazione contadina lungo la strada di una riforma strutturale**

Nel 1996, i rappresentanti di oltre cento milioni di piccoli agricoltori, movimenti rurali, comunità indigene, lavoratori del settore agricolo, senza terra e pescatori, si incontrarono al summit internazionale de La Via Campesina e affermarono per la prima

tali, un vantaggio per i consumatori. Lasciando in disparte ogni commento relativo al fatto che i consumatori sono spesso anche coinvolti nel processo produttivo e che, quindi, una riduzione del costo di produzione significa anche un taglio del costo del lavoro, cibo economico vuol spesso dire cibo il cui prezzo non tiene in considerazione le esternalità negative a lungo termine, che premia la possibilità di costituire catene di trasporto globali basate su carburanti fossili e che promuove la mobilità del capitale e la 'competizione al ribasso' nella disciplina giuslavorista, ambientale e sociale di molti stati esportatori di materie prime. Per un'analisi dei costi 'nascosti' del cibo, si veda R. PATEL, *The Value of Nothing: How to Reshape Market Society and Redefine Democracy* (First Edition ed. 2010).

13. J.L. VIVERO POL, 'Food is a Public Good', 6 World Nutrition, 4, aprile 2015, disponibile su <[https://www.academia.edu/11733398/Food\\_is\\_a\\_public\\_good](https://www.academia.edu/11733398/Food_is_a_public_good)>

volta l’idea che il diritto al cibo e la sicurezza alimentare non dovessero limitarsi a una rivendicazione di un diritto individuale al cibo nel quadro di un ‘sistema cibo’ sempre più dominato dagli interessi di pochi paesi e società multinazionali. Dal 2007, la dichiarazione di Nyeleni incorpora una nuova visione di sovranità alimentare, secondo la quale il controllo dal basso dei mezzi di produzione e delle risorse alimentari deve essere integrato con nuove rivendicazioni a chiaro contenuto giuridico<sup>14</sup>.

Frutto di numerosi incontri internazionali e discussioni tra le vittime del ‘sistema cibo’ dominante, la Dichiarazione non si limita a una forte opposizione alle regole del commercio internazionale, dei programmi di aggiustamento strutturale e delle scelte normative (incluse quelle riguardanti le riforme agrarie la titolarità della terra) che conducono alla scomparsa del mondo rurale a favore di un’agricoltura industrializzata e globale, ma concepisce la sovranità alimentare come lotta contro le strutture giuridiche e politiche che impediscono l’equa distribuzione di risorse e potere a favore dei contadini e di tutti coloro che operano a monte della catena alimentare. In particolare, essa condanna la produzione di organismi geneticamente modificati, si batte per il riconoscimento del diritto di chi produce cibo a utilizzare e controllare la terra, le acque, i semi, le mandrie e la biodiversità, e si schiera per la fine della discriminazione e delle disegualianze tra uomo e donna, gruppi etnici, classi sociali e generazioni, preservando, però, l’identità culturale e le tradizioni.

Alla luce dei limiti e delle contraddizioni del ‘sistema cibo’ dominante, il concetto di sovranità alimentare va dunque apprezzato per la chiara opposizione al modello neoliberista e al potere delle multinazionali, per la promozione di un sistema di produ-

14. T. FERRANDO e J.L. VIVERO POL, *Commons and Commoning: a ‘new’ old narrative to enrich the food sovereignty and right to food claims*, Right to Food and Nutrition Watch, Vol 10, 2017.

zione e consumo locale, sostenibile e democratico, nonché per la volontà di ricollocare il produttore al centro del ‘sistema cibo’, limitando le forze oligopoliste, i ‘colli di bottiglia’ e le lunghe distanze tra la terra e la tavola<sup>15</sup>. Una politica del cibo ispirata da tale ideale sarebbe dunque capace di minare alcune fondamenta del sistema capitalista globalizzato (commercio internazionale, brevetti, oligopolio, centralità del valore di scambio), immaginare nuove forme di proprietà in conflitto con la distinzione tra capitale a lavoro, sviluppare nuovi assetti istituzionali che si distacchino dal paradigma mercantilista e meccanicista e, infine, riconoscere le differenti sensibilità (incluse quella agro-ecologica) che sono proprie del mondo contadino<sup>16</sup>.

A ben vedere, però, la teoria e la pratica della sovranità alimentare presentano tanto un problema linguistico che un proble-

15. Dichiarazione di Nyeleni, 2007, disponibile su <<http://nyeleni.org/spip.php?article290>>.

16. Per molti aspetti, il regime cibo globale attuale assomiglia ad una clessidra: ad un estremo si posizionano ampie fasce di contadini e produttori (il 70% del cibo mondiale è infatti prodotto da loro) ed all’altro estremo si trovano i consumatori, vale a dire tutta la popolazione mondiale (nonché coloro che utilizzano cibo come alimento animale o per produrre energia). Tra questi due estremi operano intermediari che si occupano di ricevere, trasformare, trasportare, distribuire e vendere ciò che è prodotto. Ad oggi, tali pratiche sono sotto il controllo di pochi attori transnazionali, in alcuni casi (come quello della torrefazione del caffè) addirittura da una manciata di operatori. Le ragioni sono multiple ed hanno molto a che fare con il passato coloniale e con il diritto della concorrenza ed il diritto degli investimenti: acquisizioni e fusioni, cartelli e (in alcuni casi) la competizione che inevitabilmente riduce il numero di competitori operano, infatti, in un sistema internazionale che bandisce pratiche protezionistiche a favore dell’imprenditoria nazionali e favorisce l’accesso di grandi multinazionali che dispongono di un significativo vantaggio economico nei confronti degli operatori esistenti. Per un’analisi del ruolo del diritto della concorrenza nel favorire un regime alimentare altamente concentrato, si veda, tra gli altri, Olivier De Schutter, ‘*Addressing Concentration in Food Supply Chains The Role of Competition Law in Tackling the Abuse of Buyer Power*’, Briefing Note n 3, United Nations (2010).

ma strutturale. Per quanto riguarda il primo, Raj Patel fa notare come l’affermazione che «la terra, l’acqua e le sementi» debbano essere gestite da chi produce il cibo non esclude il controllo capitalistico delle risorse naturali e potrebbe quindi essere compatibile con una concezione “commodificata” del cibo. In secondo luogo, i principi cardine della sovranità alimentare appaiono eccessivamente concentrati sul mondo della produzione e perdono l’opportunità la necessità di considerare il consumatore di cibo non solo come acquirente di un prodotto, ma anche come componente di una comunità locale le cui responsabilità vanno al di là del consumo responsabile o dell’acquisto ‘bio’. Al contrario, una concezione integrata e sistemica del sistema cibo non pare poter prescindere dal riconoscimento dell’interdipendenza di tutti gli attori della catena (produttori, trasformatori, consumatori e coloro che sono indirettamente coinvolti, per esempio in quanto beneficiari della qualità dell’ambiente) e del loro intrinseco rapporto con la natura, gli animali ed e la ‘Rete della vita’<sup>17</sup>.

Una riforma del mondo contadino senza un effettivo coinvolgimento degli altri livelli del ‘sistema cibo’ (distribuzione, trasformazione, consumo, riciclaggio, ecc.), non rappresenterebbe una vera soluzione all’insostenibilità del modello attuale e all’ineguale distribuzione di risorse. In aggiunta, se si tiene conto che ben presto il 60% della popolazione mondiale vivrà in zone urbane<sup>18</sup>, pensare che si possa cambiare il ‘sistema cibo’ focalizzandosi solo sulla produzione rischierebbe di ridurre la pressione sull’accumulazione privata che avviene al livello di trasformazione e distribuzione e potrebbe altresì favorire il consolidarsi

17. L. RUSSI e T. FERRANDO, ‘*Capitalism A Nuh’ Wi Frien’*. *The formatting of farming into an asset, from financial speculation to international aid*, 6 *Catalyst: A Social Justice Forum* 1 (2015)

18. F. CAPRA, *La rete della vita. Perché l’altruismo è alla base dell’evoluzione* (BUR, 2001); D. BARBER, *The Third Plate* (Penguin Press: 2014).

dell'idea neoliberista del consumatore responsabile che, in assenza di un intervento pubblico, 'sceglie con la forchetta'.

Esempi concreti come i 'farmers market' che si stanno diffondendo negli Stati Uniti, gli orti urbani, i progetti biologici e locali basati sull'utilizzo degli scarti alimentari e le iniziative di 'food justice' offrono senza dubbio alternative 'etiche' e virtuose rispetto al sistema industriale e centralizzato, ma potrebbero non essere abbastanza per rompere efficacemente con il modello del cibo come bene di consumo. Infine, l'assenza di una Politica del cibo e il totale affidamento a iniziative private rischia di rafforzare da una parte le diseguaglianze come quelle tra consumatori più e meno abbienti, quartieri con spazi verdi e aree cementificate, e dall'altra la separazione tra chi produce e chi consuma cibo. Un'effettiva ridefinizione dell'intera catena alimentare potrebbe però attuarsi attraverso l'ideologia e le buone pratiche del 'beni-comunismo'<sup>19</sup>.

### 3. Costruire dal basso a partire dal cibo bene comune

Negli ultimi anni, attivisti e accademici hanno cominciato a riflettere sulla possibilità e sulle implicazioni che deriverebbero dal considerare il cibo come un bene comune. In particolare, Jose Luis Vivero Pol ha più volte sottolineato il legame tra la malnutrizione e la visione commodificata del cibo, concludendo che il consolidamento del paradigma del cibo come bene comune rappresenterebbe una scelta di dignità e tutela collettiva più forte del

19. Per una breve analisi del ruolo che le città dovranno ricoprire nel futuro del nostro pianeta, si veda G. SCRUGG, 'Cities: Friend or foe in the quest for sustainable development', Citiscop, 3 settembre 2015, accessibile a <<http://citiscopie.org/habitatIII/news/2015/09/citiesfriendorfoequestsustainabledevelopment>>.

messaggio alla base del diritto al cibo<sup>20</sup>. Un cambio di paradigma offrirebbe dunque un punto di partenza per riconsiderare non solo le politiche pubbliche relative all’accesso al cibo, ma anche le regole relative alla sua produzione, distribuzione e commercio, sia a livello nazionale sia del commercio internazionale. Se il cibo non è più merce, diventa inevitabile interrogarsi sulle molteplici forme di appropriazione privata, esclusione e speculazione che avvengono attraverso l’intera catena del cibo.

Senza dubbio il riconoscimento e la pratica del paradigma del cibo bene comune saprebbero dunque tradurre i meriti e le forze trasformatrici della sovranità alimentare e del diritto al cibo. Allo stesso tempo, però, l’adozione di un nuovo orizzonte intellettuale e politico potrebbe ispirare una riforma strutturale del ‘sistema cibo’ attuale superando il ricorso a rimedi temporanei (come la distribuzione delle eccedenze e l’educazione al consumo critico) ed evitando di concentrarsi esclusivamente sulla fase produttiva. La nozione di bene comune non riguarda, infatti, solo il cibo come frutto della terra che deve essere condiviso, ma anche la terra stessa, i mezzi di produzione, la distribuzione, la trasformazione ed il consumo<sup>21</sup>. Una visione del cibo come bene comune implica pertanto riconoscere lo stretto ed indissolubile legame tra

20. In quest’ottica, è interessante notare che la Dichiarazione di Nyeleni del 2015 sull’agroecologia adottata dalla Via Campesina rafforza la natura politica del concetto di sovranità alimentare e tenta di estendere la sua portata trasformatrice anche al contesto urbano ed alla creazione di nuovi mercati locali fondati sull’alleanza tra produttori e consumatori. In modo analogo, il Civil Society Mechanism del Committee on Food Security ha recentemente prodotto un interessante studio sull’importanza di connettere i contadini di piccola scala con mercati locali e territoriali. Si vedano: La Via Campesina, Declaration of the International Forum for Agroecology, Nyeleni, Mali, 27 febbraio 2015; CSM, Connecting Smallholders to Market: an analytical guide, CSM, 2016.

21. VIVERO POL & JOSE LUIS, *Transition Towards a Food Commons Regime: Re-Commoning Food to Crowd-Feed the World* (2015), <http://papers.ssrn.com/abstract=2548928> (last visited Oct 6, 2015).

ciò che mangiamo ed il sistema socio-ambientale dal quale il cibo dipende é che é allo stesso tempo definito dalle pratiche produttive ed alimentari. Nel solco del pensiero ecologico di Jason W. Moore e Fritjof Capra<sup>22</sup>, dell'etica della terra di Aldo Leopold<sup>23</sup> e degli esempi pertinenti forniti da Dan Barrer nel suo *Third Plate*, si può dunque dire che cibo bene comune vorrebbe dire andare definitivamente oltre all'idea di 'cibo come unità' e pensare al cibo come interconnessione. Ciò che vediamo (e mangiamo) é dunque un momento di una rete alimentare, dalla terra sino alla forchetta (ed oltre, se consideriamo l'importanza di affrontare in maniera ecologica e democratica il problema dell'eccesso alimentare) nel quale intervengono persone, animali, la natura, cultura e una miriade di altri elementi. Pensare al cibo bene comune vuol dire comprendere questa complessità e assicurarsi che sia mantenuta nel rispetto dei principi di giustizia, eguaglianza e dei limiti ecologici del pianeta.

Su questo punto, De Angelis e Harvie hanno elaborato le idee dell'economista Elinor Ostrom e hanno concluso che un'effettiva adozione dell'idea di cibo come bene comune dovrebbe innanzitutto fondarsi sulla gestione collettiva e democratica di tutte le tappe che collegano la terra alla tavola, ma anche prevedere la creazione di momenti collettivi di preparazione, consumo e riciclaggio<sup>24</sup>. A loro avviso, la transizione non dovrebbe avvenire solamente al livello della gestione *in comune* del cibo ma anche della gestione del cibo *per il bene comune*<sup>25</sup>. L'abbandono

22. G. PETTENATI, A. TOLDO e T. FERRANDO, *The Food System as a Commons*, in J.L. Vivero Pol, T. Ferrando, O. DE SCHUTTER e U. MATTEI (ed) *The Routledge Handbook on Food as a Commons* (Routledge: 2018).

23. J. W. MOORE, *Capitalism in the Web of Life* (Verso Book, 2015); Capra, supra n 17.

24. A. LEOPOLD, *A Sand County Almanac: and sketches here and there* (Oxford University Press, 1949).

25. M. MASSIMO e D. HARVIE, 'The Commons', in M. PARKER, G. CHENEY, V.



do atti di appropriazione e di consumo e la loro sostituzione con momenti collettivi porterebbe dunque a superare definitivamente il paradigma della privatizzazione del cibo e l’idea di escludibilità, ma anche a superare la frattura tra produzione e consumo (e quindi anche tra campagna e città)<sup>26</sup>. Insieme al cibo bene comune (momento statico) saranno essenziali le pratiche comuni (momento dinamico) e la realizzazione di continui momenti di condivisione, dialogo, confronto e partecipazione. Per usare la terminologia inglese, al sistema cibo come *commons* si dovrà inevitabilmente accompagnare il sistema cibo come *commoning*.

In termini concreti, la costruzione del ‘sistema cibo bene comune’ richiederà tempo e l’identificazione delle giuste condizioni politiche e normative. In particolare, un tassello fondamentale sarà il consolidamento di basi ideologiche condivise dai numerosi attori che operano nei diversi livelli della catena di produzione, ma anche dagli attori giuridici, economici e politici impegnati a definire i contorni del ‘sistema cibo’. Senza dubbio, innovazioni che provengono dal basso come gli orti urbani, le pratiche agro-ecologiche, la ‘*community supported agriculture*’ (CSA)<sup>27</sup> o le mense di quartiere devono essere sostenute, riproposte e adattate ai diversi contesti. Allo stesso tempo, però, sarà cruciale il riconoscimento istituzionale della necessità di cambiare rotta e di ridefinire il sistema normativo e i principi che permettono l’accumulazione privata di risorse comuni sottratte alla collettività. Se il cibo non è merce e se il sistema cibo è un momento collettivo,

FOURNIER e C. LAND (ed) *The Routledge Companion to Alternative Organization* (London: Routledge, 2014), 280-294.

26. *Ibidem*

27. S. FEDERICI, *Feminsim and the Politics of the Commons*, in H. CRAIG, S. PEACE e K. VAN METER per il Team Colors Collective (ed), *Uses of a WorldWind, Movement, Movements, and Contemporary Radical Currents in the United States* (Oakland: AK Press, 2010).

sarà essenziale interrogarsi sullo ruolo del grande capitale finanziario, sulla concentrazione agricola, sull'uso di prodotti chimici, nonché sugli sulle opportunità che nascono dai contratti di appalti, dalla pianificazione urbana, dagli incentivi pubblici e dai programmi educativi.

La rinnovata attenzione manifestata dai giuristi e dai legislatori dovrà quindi evitare di opporsi a processi che stanno emergendo quasi spontaneamente ed a diversi livelli del 'sistema cibo'. Al contrario, il diritto dovrà offrirsi come attento osservatore delle esperienze esistenti e facilitatore di sperimentazioni virtuose e collettive, ma anche censore di pratiche di appropriazione e marginalizzazione (come la cementificazione, la competizione sfrenata e senza scrupoli, o l'avanzata della grande distribuzione organizzata). Inoltre, l'autorità pubblica dovrà intervenire nei casi in cui i processi dal basso non siano equamente distribuiti sul territorio e pertanto conducano alla nascita di diseguaglianze e sperequazioni all'interno delle singole città o tra diverse geografie. Ciò che si deve evitare è la gentrificazione del 'sistema cibo' che deriverebbe dalla sua completa auto-organizzazione e dalla creazione di nuove frontiere, anche quando realizzata attorno all'idea di cibo bene comune.

Si provi per esempio a immaginare un futuro nel quale ogni Città metropolitana adotti una politica che favorisce la produzione, la trasformazione e il consumo di cibo locale, biologico, collettivo, condiviso e accessibile a tutti. Se Torino, Milano, Firenze e Venezia perseguissero politiche simili in modo autonomo e non coordinato, la conseguenza immediata sarebbe una lotta per le terre e la produzione agricola nella Pianura Padana<sup>28</sup>. In tale sce-

28. La CSA si basa sul coinvolgimento dei consumatori nel mondo contadino – tramite l'acquisto di quote il cui ricavato viene utilizzato dai produttori per assorbire il rischio tipico di ogni stagione di semina e raccolto – e sull'avvicinamento dei produttori ai consumatori tramite l'esclusione di intermediari. Ancor più interessante è

nario, si assisterebbe a uno scontro tra processi virtuosi locali e amministrazioni potenzialmente desiderose di implementare politiche alimentari tali da attrarre abitanti, risorse ed investimenti. In questo modo, le città italiane si troverebbero coinvolte in una nuova ‘guerra tra i comuni’ e in una nuova corsa ad avere il campanile più alto che non genererebbe processi e utilità collettive, ma solo competizione e nuove forme di esclusione. Un coordinamento del ‘sistema cibo bene comune’ appare dunque necessario, tanto a livello locale quanto a livello regionale, anche se esso avverrà a livelli diversi a seconda delle esigenze e delle potenzialità. A tal riguardo, l’idea di una Politica Comune del Cibo Europea (*Common Food Policy*) che rimpiazza la visione fragmentata e riduttiva della Politica Agricola Comune appare come un primo passo verso l’identificazione di una concezione trasversale del cibo e della necessità di operare alle radici delle attuali idiosincrasie<sup>29</sup>.

notare che alcuni CSA promuovono l’idea che la realizzazione ed il consolidamento di un regime alimentare comunitario rappresentino strumenti efficaci per ridurre i problemi sociali legati al modello agro-industriale e in particolare la mancanza di accesso alla terra ed al cibo, l’insicurezza alimentare delle famiglie indigenti, l’uso di pesticidi e la disoccupazione. Per esempio, alcuni CSA sono organizzate come banchi alimentari, altri offrono impiego a soggetti privi di fissa dimora, e altri ancora prestano particolare attenzione al creare comunità che colleghino varie realtà cittadine e che riducano le distanze tra il centro e le periferie. Ad oggi, negli Stati Uniti sono state censite più di 4000 forme di CSA e il modello è in espansione in molti altri paesi del mondo. Per ulteriori informazioni, si veda, ad esempio, The International Network for Community Supported Agriculture (URGENCI) <[www.urgenci.net](http://www.urgenci.net)>; Ryan Galt, ‘Counting and mapping Community Supported Agriculture in the United States and California: contributions from critical cartography/GIS’, 2 *ACME: AN INTERNATIONAL E-JOURNAL FOR CRITICAL GEOGRAPHIES* 2 (2011), 131 – 162; Elizabeth Henderson, *SHARING THE HARVEST: A CITIZEN’S GUIDE TO COMMUNITY SUPPORTED AGRICULTURE*, 2A EDIZIONE (White River Junction (VT): Chelsea Green Publishing Company, 2007); Trauger M. Groh e Steven McFadden, *FARMS OF TOMORROW REVISITED: COMMUNITY SUPPORTED FARMS, FARM SUPPORTED COMMUNITIES* (San Francisco: The Bio-Dynamic Farming and Gardening Association, 1998).

29. A riguardo, vanno accolte con favore le decisioni delle città di Milano,

#### **4. Conclusione: cambiare paradigma per cambiare il sistema cibo**

Viviamo in un momento storico nel quale sempre più discipline guardano con interesse al ‘sistema cibo’ e al legame tra il miglioramento delle condizioni di vita e la disponibilità di cibo sano ed adeguato. In molti settori, incluso il diritto, l’attenzione rivolta a ciò che mangiamo è accolta come una intrigante novità. Occorre però sottolineare che molti dei problemi alla base dell’attuale sistema alimentare dipendono da che cosa si intende per cibo e che, quando ci accostiamo al tema, è necessario tenere a mente che ogni regime ha implicazioni che vanno al di là della produzione e del consumo degli alimenti. Mangiare è un atto politico (e agricolo) e parlare di cibo vuol dire avere a che fare con strutture di potere che spesso sono invisibili. Per tale ragione, è opinione di chi scrive che qualunque intervento futuro che non sia capace di rompere con il paradigma dominante, non avrà la forza di trovare un rimedio alle cause sistemiche di malnutrizione, appropriazione, esclusione ed esaurimento delle risorse naturali. Solo laddove la critica sia accompagnata da una proposta che sappia uscire dal perimetro del cibo come oggetto di consumo si potrà davvero pensare di avere un impatto strutturale e, pertanto, radicale.

Nel caso specifico del rapporto tra diritto e regime alimentare, la visione politico-normativa propria del modello capitalista legittima situazioni quali il commercio internazionale e le lunghe catene del cibo, la possibilità di brevettare le varietà vegetali, la fine del commercio di prossimità a favore dell’oligopolio dei supermercati, la speculazione sulle ‘*commodities* agricole’, la

Firenze e Torino di aderire al Milan Urban Policy Pact, un protocollo di coordinamento delle politiche alimentari che è attualmente stato adottato da oltre cento città in tutto il mondo.

pubblicità sui prodotti alimentari, e, più in generale, l'idea che la produzione, il trasporto e il consumo di cibo siano atti privati il cui valore è dato dal prezzo di scambio e non dall'utilità che essi producono.

Anche l'idea di diritto al cibo, per lo meno nella sua accezione più diffusa, considera che il diritto all'accesso ad alimenti sani, adeguati e sostenibili sia compatibile con il paradigma industrializzato e privatizzante. Al contrario, identificare il cibo come un bene comune vorrebbe dire offrire una visione nuova di cosa significa produrre, trasformare, trasportare e consumare alimenti. Il valore d'uso di ogni alimento prodotto sarebbe nuovamente posto al centro dell'orizzonte ideologico, a discapito di pratiche di speculazione e appropriazione fondate sul solo valore di scambio. In questo modo, il sistema giuridico che ruota intorno al cibo sarebbe strutturato col fine di rispettare il limite ecologico del pianeta e supportare la biodiversità, ma anche con quello di superare la separazione tra produzione e consumo, nonché il legame tra accesso al cibo e disponibilità economica.

In conclusione, l'aspirazione del giurista e di coloro che si accostano con uno sguardo critico al 'sistema cibo' deve essere la creazione di multipli sistemi del cibo basati sul concetto e sulle pratiche del comune, capaci di tutelare e rafforzare le infinite buone prassi locali, di generare l'ambiente invece di estrarne risorse, di favorire la circolazione del sapere e di produrre spazi per la vera partecipazione democratica a tutti i livelli della catena. Soprattutto, i sistemi del cibo bene comune dovranno essere tali da garantire l'accesso universale a un cibo sano e di qualità, indipendentemente dalle condizioni finanziarie di ognuno e dalle logiche di mercato, rispettare i limiti ecologici del pianeta e da contribuire al raggiungimento dell'uguaglianza sociale. Per questo, il diritto deve prima di tutto abbandonare definitivamente il paradigma 'cibo come merce', per favorire la riproduzione e la

condivisione del cibo come elemento essenziale per la sopravvivenza umana e per il futuro del pianeta. Un sistema giuridico capace di riconoscere e dare forza all'idea del cibo bene comune sarà, dunque, un alleato essenziale per immaginare e attuare una società di tutti e per tutti.

PARTE III

QUESTIONI AMMINISTRATIVE CULTURALI





# Nutrirsi in città, nutrire le città

## Fonti per una storia dell'accesso al cibo e del dovere di nutrire le città<sup>1</sup>

MARIA BOTTIGLIERI

SOMMARIO: 1 *Le urban food policies* interrogano la storia; 2 Per una storia dell'accesso al cibo in città; 3 Fonti per una storia dell'accesso al cibo nelle città piemontesi in età medioevale e moderna; 4. L'accesso al cibo in città nelle Costituzioni preunitarie e nello Statuto albertino.

### 1. *Le urban food policies* interrogano la storia

Più di 160 città del mondo hanno sottoscritto il *Milan Food policy pact*, il patto degli enti territoriali sul cibo, che ha l'obiettivo di impegnare i sindaci firmatari a promuovere (dove non esistono) e rafforzare (dove già sussistono) politiche urbane sul cibo più eque e sostenibili dal punto di vista sociale, economico e ambientale<sup>2</sup>.

1. IPES-Food, Towards a Common food Policy for the European Union, 2017, disponibile su <[http://www.ipes-food.org/images/Reports/CFP\\_ConceptNote.pdf](http://www.ipes-food.org/images/Reports/CFP_ConceptNote.pdf)>

2. Tale contributo costituisce la versione aggiornata di una relazione tenuta in occasione del VII congresso AISU (Associazione italiana di Storia Urbana) "Il cibo e la Città/Food and the city" svoltosi a Padova il 3-5 settembre 2015, dove è stata selezionata, a seguito di call for papers, per la sessione "*La città solidale. Il cibo tra politiche sociali e interventi emergenziali*", afferente alla macrosezione "*Cibo, istituzioni e conflitti*", reperibile al seguente indirizzo web: <http://www.storiaurbana.org/index.php/it/congressi/padova-2015>.

L'*urban food policy* o *strategy* costituisce, unitamente alle singole politiche alimentari che concorrono a comporla, uno dei principali strumenti di cui dispone una città per adempiere al suo dovere di nutrire i propri cittadini<sup>3</sup>. Essa serve «a connettere attori e temi legati al cibo definendone gli spazi di intervento, gli obiettivi e le procedure necessarie a definire queste politiche, a realizzarle e a misurarle»<sup>4</sup>. La *local urban food policy* è espressa e formalizzata in *Food plan* o *Food strategy* che, in quasi tutti i casi conosciuti, è costruito tenendo conto del ciclo del cibo, ovvero produzione, distribuzione, consumo e post-consumo<sup>5</sup>.

In Italia nessun ente locale risulta già dotato di una strategia politica alimentare, anche se alcune municipalità come Milano sono già in una fase avanzata del processo di costituzione della Urban Food Policy, ma sono invece numerose le municipalità e in generale gli enti territoriali che promuovono politiche del cibo settoriali, perché costituiscono specifica dimensione di funzioni amministrative tipiche: si va dai servizi pubblici locali posti a presidio del nutrimento dei più vulnerabili (mense benefiche) al governo del territorio e agli orti urbani; dalla regolamentazione dei mercati locali fino alla ristorazione scolastica, dalla promozione di grandi eventi culturali di natura enogastronomica alla gestione dei servizi idrici<sup>6</sup>.

3. T. FORSTER, F. EGAL, A. GETZ ESCUDERO, M. DUBBELING, H. RENTING, *Milan Urban Food Policy Pact. Selected Good Practices from Cities*, Milano, Feltrinelli, 2015 anche *open access* su [www.foodpolicymilano.org/un-e-book-sulle-good-practice-delle-citta-del-milan-urban-food-policy-pact](http://www.foodpolicymilano.org/un-e-book-sulle-good-practice-delle-citta-del-milan-urban-food-policy-pact)

4. M. BOTTIGLIERI, *La protezione del Diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana* su *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, 2/3/2016 (traduzione italiana de *The protection of the Right to adequate food in the Italian Constitution* in *Forum di Quaderni Costituzionali - Rassegna n. 11/2015*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)).

5. A. CALORI, A. MAGARINI, *Food and the Cities. Politiche del cibo per città sostenibili*, a cura di, Milano, 2015, 50-52

6. T. LANG, D. BARLING, M. CRAHER, *Food Policy. Integrating health, en-*

Politiche che affondano le loro radici in un passato in cui le strategie sulle diverse dimensioni delle politiche locali alimentari erano centrali, tanto che il cibo era considerato come “funzione della città”<sup>7</sup>. Se in età contemporanea l’idea di *urban* o *local food policy* è ritenuta una conquista molto recente<sup>8</sup>, non così nelle età più antiche: le politiche annonarie, le politiche sui prezzi e sui mercati e quelle di assistenza alimentare, già presenti in età classica, hanno caratterizzato gli ordinamenti giuridici delle città medioevali e moderne, arrivando a condizionare la storia del costituzionalismo italiano dell’età moderna. Questi temi sono stati spesso studiati dalla storia economica e dalla storia del diritto italiano, che, per differenti ragioni epistemologiche, ne hanno di volta in volta esaminato aspetti settoriali, circoscritti a determinati periodi storici e contesti regionali.

In questa sede, si intende ripercorre le fonti storiche di livello costituzionale da cui è possibile ricostruire le caratteristiche delle diverse posizioni giuridiche soggettive e delle corrispondenti politiche pubbliche locali, che, in territori e periodi storici differenti, hanno connotato l’accesso al cibo nelle città italiane<sup>9</sup>.

*vironnente & Society*, Oxford, OUP, 2009; Cfr. anche American Planning Association, *Policy Guide on Community and Regional Food Planning*, Chicago 2007 in [www.planning.org/policy/guides/adopted/food.htm](http://www.planning.org/policy/guides/adopted/food.htm)

7. M. BOTTIGLIERI, *L’autonomia alimentare delle Regioni*, in *Diritti Regionali* 2017/1; M. BOTTIGLIERI 2016 (a), *I Servizi pubblici locali di accesso al cibo e la Turin Food Policy*, in *Amministrare* 1/2016; BOTTIGLIERI 2017 (a), *L’autonomia alimentare locale di Torino per un Urban Food Policy “Right to food oriented”* in M. BOTTIGLIERI, G. PETTENATI, A. TOLDO (a cura di), *Turin Food Policy: Buone pratiche e prospettive*, Francoangeli, Milano 2017.

8. L. DE ROSA, *Organizzazione e gestione delle strutture alimentari: l’evoluzione nel tempo*, in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell’alimentazione. Atti del Convegno Potenza-Matera, 5-8 settembre 1988*, Roma, 1995 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 34), vol. II, pp. 733-748.

9. E. DANSERO, A. TOLDO, *Nutrire le città: verso una politica alimentare metropolitana*, in *Politiche Piemonte. Nutrire le città: verso una politica alimentare metropolitana*, 27/2014.

## 2. Per una storia dell'accesso al cibo in città

Per individuare le fonti di una *storia del diritto al cibo in città* è stato necessario ripercorrere le fonti utilizzate dalla *storia dell'alimentazione*<sup>10</sup>, la *storia del diritto dell'alimentazione*<sup>11</sup> e la *storia dei diritti umani o dei diritti fondamentali*<sup>12</sup>.

Oggetto della ricerca sono le fonti che hanno regolato nel tempo la disponibilità e l'accesso al cibo in città, e al modo in cui queste due categorie si sono dispiegate nel tempo<sup>13</sup>. In ogni epoca storica, infatti, sono esistite differenze significative tra l'accesso al cibo dei poveri e quello dei ricchi, tra accesso al cibo da parte dei cittadini e quello degli abitanti del contado, tra regole alimentari di religioni diverse.

Accessibilità e disponibilità, che costituiscono le principali caratteristiche del contemporaneo diritto al cibo adeguato<sup>14</sup>, sono anche i due elementi rintracciabili in posizioni giuridiche soggettive più risalenti e differenti dal moderno concetto di "diritto".

Pur non essendo questa la sede per approfondire la tematica,

10. *Amplius* in M. BOTTIGLIERI 2015 (A), *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale "nuovo"*, su *Polisworking papers* 222/2015, 2015, 41-43; capitolo 7 e capitolo 10.

11. J.L. FLANDRIN, M. MONTANARI, *Storia dell'alimentazione*, Roma Bari, Laterza, 2007; M. MONTANARI, F. SABBAN (a cura di), *Storia e geografia dell'alimentazione*, Utet Torino, 2006.

12. Questa ha per oggetto tutte le questioni che attengono alla produzione, trasformazione, distribuzione e consumazione delle «sostanze destinate all'alimentazione agli alimenti, con i connessi aspetti di igiene pubblica e delle frodi in commercio». Cfr. F. AIMERITO, *Diritto dell'alimentazione – storia (Medioevo – Età Moderna)*, in *DIGESTO delle Discipline Privatistiche - Sezione Civile – Aggiornamento*, Torino, Utet, 2007, 467.

13. G. FLORES, *Storia dei diritti umani*, Bologna, Il Mulino, 2008.

14. Cfr. M. BOTTIGLIERI, 2015 (A), *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale "nuovo"*, cit., 40-41

va quantomeno ricordato che se dall'età contemporanea il termine "diritto" è inteso come un'autonoma posizione giuridica individuale, in età medioevale, invece, le c.d. "libertà" costituivano posizioni giuridiche collettive che trovavano la loro giustificazione nella corrispondente autorità<sup>15</sup>.

Le differenze sono tali da poter far apparire inappropriata persino la comparazione, ma tale approccio, in chiave regressiva e funzionale, è sembrato utile ed efficace. Non a caso, tale indagine ha portato a individuare posizioni giuridiche soggettive di estremo interesse come quella del "diritto ai viduali di prima necessità"<sup>16</sup> o a quella particolare declinazione del *dovere*

15. Intendendosi il diritto *al cibo adeguato* come il diritto all'«accesso regolare, permanente, libero, sia direttamente sia tramite acquisti monetari, a cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato e sufficiente, corrispondente alle tradizioni culturali della popolazione di cui fa parte il consumatore e in grado di assicurare una vita psichica e fisica, individuale e collettiva, priva di angoscia, soddisfacente e degna». Così J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Milano, Tropea, 2004 (ed. orig. *Les droits à l'alimentation*, Paris, Mille et une nuits - Librairie Arthème Fayard, 2003), p. 49.

16. «*Le libertà sono invocate dai comuni non in base a diritti originari o di autogoverno, ma perché si sono affermate nel diuturno vivere quotidiano, per consuetudine*» (G.S. PENE VIDARI., *Elementi di Storia del diritto medioevale e moderno*, Torino, Giappichelli, 2009, 110-117; Cfr. anche G.S. PENE VIDARI, *Aspetti di storia giuridica piemontese. Appunti delle lezioni di Storia del diritto italiano, II ed. (AA 1997-1998)*, Torino, Giappichelli, 1997). Le libertà medioevali, cioè, costituiscono riconoscimenti ricevuti da un potere "universale" (uno dei due "soli" danteschi: il Papa o l'Imperatore), a titolo di "privilegi" di natura collettiva (non individuale), che i membri di una comunità, un ceto, una corporazione o raggruppamento sociale ottenevano o patteggiavano con il proprio signore, il quale, normalmente era in una posizione di supremazia (almeno formale). Le libertà sette-ottocentesche hanno natura individuale e originarie mentre quelle medioevali hanno natura collettiva e derivata. Diversa è anche la loro tutela: se per i diritti individuali è possibile individuare forme di garanzia specificatamente riconosciute dalla legge (che limita il potere del sovrano), le collettività medioevali potevano semplicemente "ribellarsi": non è un caso se molte questioni alimentari di natura urbana, come l'annona, erano considerate dalle autorità locali non come una politica sociale (come accadrebbe oggi), ma come una politica di pubblica sicurezza.

*di nutrire* che ha consentito alla dottrina di configurare il cibo come “funzione della città” (De Rosa, 1995, 733)<sup>17</sup>.

La storia dell’accesso al cibo in città può ruotare pertanto attorno a due poli: la storia dei “diritti” dei cittadini di accedere al cibo in città<sup>18</sup> e il corrispondente dovere delle autorità pubbliche di nutrire le città<sup>19</sup>, ovvero la storia dell’«accesso regolare, permanente, libero, sia direttamente sia tramite acquisti monetari, a cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato e sufficiente» e del corrispondente dovere delle autorità locali di rispettare, proteggere e rendere effettivo tale accesso<sup>20</sup>.

17. A. GUENZI, *Le magistrature e le istituzioni alimentari*, in *Gli archivi per la storia dell’alimentazione. Atti del Convegno Potenza-Matera, 5-8 settembre 1988*, 3 vol., Roma, 1995 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 34), vol. I., pp. 285-301.

18. L. DE ROSA, *Organizzazione e gestione delle strutture alimentari: l’evoluzione nel tempo cit.*, 733

19. La posizione giuridica relativa *al diritto all’accesso al cibo in città* è quella collegabile al “diritto al cibo adeguato”, ovvero al diritto di ogni essere umano «ad avere un accesso regolare, permanente, libero, sia direttamente sia tramite acquisti monetari, a cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato e sufficiente, corrispondente alle tradizioni culturali della popolazione di cui fa parte il consumatore e in grado di assicurare una vita psichica e fisica, individuale e collettiva, priva di angoscia, soddisfacente e degna» (J. ZIEGLER, *op cit* 49).

20. Il *dovere pubblico di nutrire le città* è quello corrispondente al dovere degli stati di rispettare il diritto al cibo dei cittadini, di proteggerlo e renderlo effettivo con il massimo delle risorse finanziarie disponibili: “rispettare” il diritto al cibo richiede allo Stato di astenersi da comportamenti che ne possono limitare l’esercizio; “proteggere” il diritto al cibo obbliga lo Stato a intervenire laddove i privati neghino alle persone di realizzare tale diritto; “soddisfare pienamente, rendere effettivo” il diritto al cibo richiede che lo Stato faciliti, con azioni positive, l’accesso a un cibo adeguato da parte dei gruppi più vulnerabili. Tali doveri non sono posti solo a carico degli Stati, ma anche delle autorità locali (M. BOTTIGLIERI., 2015, *Tra “solidarietà alimentare” e “fraternità conviviale”. Il diritto al cibo e i nostri doveri*, in *Munera 2/2015* e M. BOTTIGLIERI 2016 a, *La protezione del Diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana cit.*).

### 3. Fonti per una storia dell'accesso al cibo nelle città piemontesi in età medioevale e moderna

A partire da questa premessa si possono ora ripercorrere le principali fonti giuridiche di rilievo costituzionale su cui è possibile fondare una storia dell'accesso al cibo in città.

Negli statuti medioevali sono ad esempio rinvenibili le norme sui *calmieri* per la vendita degli alimenti di prima necessità: dal tipo di derrate alimentari oggetto di calmierazione gli storici risalgono non solo alla situazione economica, ma anche ai parametri alimentari e al gusto di una determinata società<sup>21</sup>; sempre negli statuti medioevali sono rinvenibili le norme relative al diritto di accedere in modo salubre all'acqua<sup>22</sup>. Dalle norme sulle processioni è invece desumibile il grado di “dignità sociale” conferito ai diversi mestieri del cibo: queste infatti, prevedendo l'ordine in cui dovevano sfilare gli artigiani e le corporazioni, lasciano emergere il diverso grado di favore sociale riservato a fornai, mugnai, beccai<sup>23</sup>.

Altra fonte rilevante per ricostruire la storia dell'accesso al cibo in età medioevale sono gli *ordinati*, ovvero i singoli verbali dei consigli comunali o degli organi istituzionali preposti al governo della città, nei quali si rinvenivano decisioni tese a introdurre misure specifiche che in qualche modo rendevano effettivo il “diritto” dei cittadini di accedere *al cibo*: più che un vero e proprio *diritto al cibo* si trattava di una sorta di riconoscimento di

21. A voler parafrasare J. ZIEGLER, *op cit* 49

22. A.M. NADA PATRONE, *Gli statuti comunali come fonte per la storia dell'alimentazione nel tardo medioevo: limiti della documentazione e nuovi spunti di ricerca*, in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione. Atti del Convegno Potenza-Matera, 5-8 settembre 1988*, Roma, 1995, Vol. I (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 34), pp. 637-647, p. 644)

23. *Ibidem*, 643-644

accesso *al minimo esistenziale* (di cui il cibo era parte rilevante) e che era garantito, per ragioni di sicurezza e polizia locale, a tutti gli abitanti della città. Un elemento costante ricorrente di questi atti, infatti, era la preoccupazione di «assicurare la disponibilità di un paniere di prodotti considerati di prima necessità per l'esistenza, o meglio per le prospettive individuali di sussistenza (e quindi non soltanto di cereali) a prezzo abbastanza equo, così da non suscitare malumori ed irrequietezza nei ceti più disagiati»<sup>24</sup>.

Sia negli Statuti che negli ordinati sono rinvenibili le differenze tra i provvedimenti tesi ad assicurare l'approvvigionamento di cibo nella città durante le emergenze (carestie, guerre, epidemie e quelli tesi a predisporre l'approvvigionamento nel tempo ordinario, in cui erano previste misure tese a convogliare presso i centri urbani tutta la produzione del contado non indispensabile)<sup>25</sup>. La distinzione tra politiche alimentari locali in tempo di pace e in tempo di guerra sussiste anche in età moderna, dove è dato rilevare fonti di derivazione sovrana che prevedevano, da un lato, specifiche strategie per l'approvvigionamento nei periodi di carestia (le quali erano di competenza degli organi centrali di governo) e, dall'altro, misure per far fronte ai periodi non troppo drammatici dal punto di vista annonario (rimesse alla competenza dei comuni).

Vanno infine menzionate altre fonti giuridiche che risultano centrali per ricostruire la storia dell'accesso al cibo adeguato, ovvero agli statuti delle Confraternite il cui scopo sociale era assi-

24. A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero. Contributo alla storia qualitativa dell'alimentazione. L'area pedemontana negli ultimi secoli del Medio Evo*, Torino, Centro Studi Piemontesi, 1981, 340-341. G.S. PENE VIDARI, (a cura di), *Gli statuti di Ivrea. III*, Torino, 1974 (Biblioteca storica subalpina 188), 105-106.

25. A.M. NADA PATRONE, *Gli statuti comunali come fonte per la storia dell'alimentazione nel tardo medioevo cit.*, 639



stere moralmente e materialmente i *diversamente* poveri<sup>26</sup>. Tra le esperienze delle città piemontesi si può menzionare la Confraternita della Misericordia di Ivrea che rispondeva ai bisogni di cibo dei carcerati<sup>27</sup>, e la Confraternita della Misericordia del Monferato, da cui si ricavano informazioni interessanti sulla tipologia di cibi erogati ai poveri e sull'evoluzione delle diverse modalità di sostegno; rispetto a quest'ultima, in particolare, è utile evidenziare che, a seguito del riordino degli enti assistenziali operato da Vittorio Emanuele II nel 1852, che portò a un pieno esercizio del controllo statale su ciascuno di essi, tale Opera spostò l'attività di cura dei più bisognosi dall'erogazione di alimenti alla promozione di sistemi che ne garantissero un reddito minimo<sup>28</sup>.

#### **4. L'accesso al cibo in città nelle Costituzioni preunitarie e nello Statuto albertino**

Anche tra le righe delle Costituzioni italiane preunitarie è possibile leggere il grado di tutela riconosciuta ai cittadini di accesso al cibo e al corrispondente dovere delle autorità pubbliche di nutrire le città<sup>29</sup>.

26. A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero cit.* 1981, 7-8

27. A.M. NADA PATRONE, *Il cibo del ricco, il cibo del povero cit.* 1981, 25 - 26

28. M. MARGOTTI, *Associazioni caritative cattoliche di Ivrea nell'Ottocento: la Confraternita della Misericordia e la Conferenza di S. Vincenzo de'Paoli*, in M. GUASCO, M. MARGOTTI, F. TRANIELLO (a cura di), *Storia della Chiesa di Ivrea in età contemporanea*, Roma, Viella, 2006, pp. 153-207, in particolare p. 162

29. P. BIAGI, G.M. PANIZZA, G. PASTORE, *Fonti per la storia dell'alimentazione presso l'Archivio di Stato di Alessandria*, in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione. Atti del Convegno Potenza-Matera, 5-8 settembre 1988*, Roma, 1995, 3 volumi (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 34), Vol. I, pp. 59-89

Benchè si tratti di carte costituzionali di Stati sovrani, queste sono centrali per la storia del diritto al cibo in città, fosse altro che per un dato nominalistico: si tratta cioè di costituzioni che nella stessa intitolazione portano quasi sempre il nome di una città.

Le Costituzioni italiane del '700 furono sensibilmente influenzate dalla Costituzione francese del 1795, che, a differenza di quelle che l'avevano preceduta, accanto ai diritti, accentua l'aspetto dei doveri<sup>30</sup>.

Nelle prime carte costituzionali settecentesche degli Stati italiani, a differenza di quelle francesi in cui non vi è mai un esplicito richiamo all'alimentazione, vi sono numerosi riferimenti all'approvvigionamento e al cibo. Le ragioni di questa caratteristica sono verosimilmente rinvenibili nella recezione, da parte delle costituzioni degli Stati moderni pre-unitari, della pregressa politica locale annonaria delle antiche e medioevali municipalità del suolo italico.

Nella *Costituzione della Repubblica di Bologna del 1796*, ad esempio, si regola l'annona<sup>31</sup>. Nella *Dichiarazione dell'Organizzazione del Governo Provvisorio di Brescia (1797)* vi è un riferimento all'amministrazione delle vettovaglie<sup>32</sup>. Si menziona

30. M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale "nuovo"*, cit., 210-214.

31. G.S. PENE VIDARI, *Elementi di Storia del diritto. L'età contemporanea*, Torino G. Giappichelli editore, 2010, 39

32. *Cap VIII - Art. 117*: «Appartiene a questo Corpo dipendentemente dal Magistrato dei Consoli l'esecuzione delle leggi e provvidenze relative a piazza, vettovaglie, strade, scoli, ponti, fabbriche pubbliche, annona ed altre aziende economiche della Repubblica. Ha pure l'ispezione sulle predette materie dipendentemente dal detto Magistrato; e senza alcuna dipendenza ha la giurisdizione delle cause appartenenti alle stesse materie nel modo espresso nell'articolo 147». Questa e le successive disposizioni normative delle costituzioni storiche ivi menzionate sono citate da J. LUTHER – F. LONGO – A. MASTROPAOLO – F. PALLANTE (a cura di), *Archivio delle costituzioni storiche*, su [www.dircost.unito.it](http://www.dircost.unito.it).

l'annona anche nella *Costituzione della Repubblica Cispadana 1797*<sup>33</sup> e nella Costituzione del popolo Ligure del 1797<sup>34</sup>.

Di estremo interesse la *Costituzione della Repubblica Napoletana del 1799* che garantisce per la prima volta, nella storia del diritto costituzionale, il “dovere” di garantire l'accesso all'alimentazione, laddove sottolinea il «sacro dovere dell'uomo di alimentare i bisognosi»<sup>35</sup>.

Pure di alimenti, ma in tutt'altra accezione, si accenna nella *Costituzione di Sicilia del 1812*<sup>36</sup> e nella *Adozione della Costituzio-*

33. *Tit. IV – art. 1*: «Essa (la municipalità) amministra tutte le rendite nazionali del Comune paga gli stipendiati, presiede alle *vettovaglie*, alla sanità all'*acque*, alle strade, alle pie istituzioni, alla pubblica istruzione sotto la dipendenza del Commissario del Cantone».

34. *Art. 208*: «Le amministrazioni municipali devono essenzialmente nel loro circondario: Terzo - Presiedere agli affari d'*acque*, e strade, *annona*, *vittovaglie*, ornato, spettacoli, sanità, pie istituzioni, e pubblica istruzione a norma della legge»

35. *Art. 196*: «Le amministrazioni municipali sono incaricate: 1) della conservazione de' fondi pubblici, e della riscossione dei redditi di quelli, secondo che la legge prescrive; 2) di tutto ciò che riguarda *le acque*, le strade, *l'annona*, *vettovaglie*, ornato, spettatori, sanità, porti, rade, confini, e pie istituzioni a norma della legge; 3) di far osservare i regolamenti che la legge prescrive per la guardia nazionale; 4) di mantenere il buon ordine, e la tranquillità interna; 5) di vegliare alla sicurezza e alla salubrità delle carceri; a questo oggetto scelgono dal loro seno due ispettori, che visitino le carceri, e i luoghi d'arresto, e provvedino perché non sia, oltre il rigore della legge, aggravata la condizione dei detenuti»

36. Cfr. *Costituzione napoletana del 1799*: «I doveri dell'uomo sono obbligazioni o sia necessità morali, che nascono dalla forza morale di un principio di ragione. Ed è questo il medesimo principio dal quale abbiamo derivati i dritti, vale a dire la somiglianza e l'eguaglianza degli uomini. *Art. 17* – Il dovere fondamentale dell'uomo è di rispettare i dritti degli altri. L'eguaglianza importa, che tanto valgono i nostri quanto i dritti degli altri. *Art. 18* – Ogni uomo deve soccorrere gli altri uomini, e sforzarsi di conservare e migliorare l'essere de' suoi simili, perciocché per la somiglianza di natura ciascun uomo dev'essere affetto verso gli altri come verso se stesso». *Art. 19* – *Quindi è sacro dovere dell'uomo di alimentare i bisognosi*».

*ne di Spagna nel regno di Sardegna* (artt. 215-218)<sup>37</sup>, costituzioni europee elaborate in chiave antinapoleonica. I diritti agli alimenti menzionati in questi due atti costituzionali sono riconosciuti ai soli titolari della famiglia reale, e sono riconducibili alla normativa che regola il diritto agli alimenti nell'ambito del diritto di famiglia.

Tra le carte o gli statuti a rilevanza costituzionale concessi dopo la Restaurazione, menziona il termine "alimenti" anche il *Motu Propriu di Pio VII* (artt. 25, 26, 64), che individua gli organi giurisdizionali competenti a giudicare in materia di accesso al cibo<sup>38</sup>.

Nel 1848, tutti gli stati italiani furono "costituzionali" sulla base di carte o statuti ottratti dai sovrani a seguito dei fermenti di quegli anni. Ma le principali carte di rilievo costituzionale concessi negli Stati italici non presentavano alcun riferimento esplicito al tema del cibo: né lo *Statuto Fondamentale del Governo Temporale degli Stati della Chiesa del 1848*, né la *Costituzione del Regno delle Due Sicilie* (1848), né lo *Statuto del Granducato di Toscana* (1848), né le *Basi per una costituzione del Ducato di Parma del 29 marzo 1848*.

37. *Art. 8 Costituzione di Sicilia del 1812*: «La libera facoltà di disporre sarà limitata nei Pari nel modo seguente: siccome nel capitolo IV, del potere legislativo si è disposto, che le Parie saranno perpetue ed inalienabili, così il Parlamento ha deliberato, che i Pari attuali debbano assegnare e conservare per dotazione perpetua della Paria la quarta parte di netto di tutti quei beni, che posseggono attualmente come gravati, ed in vigore di qualunque sostituzione o fedecommesso: questa quarta parte di beni sarà reputata non come un fondo addetto alla famiglia, ma come un maiorasco proprio esclusivamente dalla Paria, sarà quindi inalienabile senza che sulla medesima, per qualunque cagione, possa farsi veruna assegnazione o detrazione in favore di chicchessia, e degli stessi figli anche per causa di *alimenti*».

38 *Art. 218 Adozione della Costituzione spagnola nel regno di Sardegna* (1821). *Proclamazione in Alessandria della Costituzione Spagnola del 1812, e istituzione di una Giunta provvisoria di Governo*: «Le corti determineranno l'assegnamento per gli *alimenti* annuali alla regina vedova. Art. 219 – Lo stipendio degli individui della reggenza si torrà in su l'assegnamento della casa del re. Art. 220 – L'assegnamento della casa del re e *gli alimenti* della famiglia di lui di cui è parlato negli articoli precedenti, saranno determinati dalle corti all'incominciare d'ogni regno, né potranno alterarsi durante quello».

Il *Proclama dello Statuto albertino* del 1848, invece, risulta l'unico caso, tra le Costituzioni degli stati italiani ottocenteschi, a tener conto dell'accesso al cibo, laddove si preoccupa di favorire l'accesso a uno degli alimenti più diffusi tra la popolazione dei ceti sociali più bassi, ovvero il sale: «Mentre così provvediamo alle più alte emergenze dell'ordine politico, non vogliamo più oltre differire di compiere un desiderio, che da lungo tempo nutriamo, con ridurre il prezzo del sale a 30 centesimi il chilogramma fin dal primo luglio prossimo venturo, a beneficio principalmente delle classi più povere, persuasi di trovare nelle più agiate quel compenso di pubblica entrata, che i bisogni dello Stato richiedono (art. 14.5)». Questo passaggio del Proclama va inquadrato nella concezione paternalistico-tradizionale che ispirò Carlo Alberto nella concessione dello Statuto (non Costituzione, ma Statuto come i medioevali statuti comunali), il quale intendeva essere un nuovo patto tra Corona e popolo. Tra il popolo però non vi erano solo i ceti dirigenti, ai quali lo Statuto assicurava «un compiuto sistema di governo rappresentativo» ma anche quei sudditi a cui poco interessava sia la libertà di stampa (perché analfabeti) sia il diritto di voto (perché privi di censo). Anche a costoro il re volle rivolgersi per rinnovare un Patto costituzionale che fosse inclusivo di tutto il suo popolo e lo fece attraverso una disposizione su un bene alimentare di prima necessità come il sale<sup>39</sup>. Questo elemento è di un certo rilievo, se si considera che,

39. *Moto proprio della Santità di nostro Signore Papa Pio Settimo in data de 6 luglio 1816 sulla organizzazione dell'amministrazione pubblica esibito negli atti del Nardi segretario di camera nel di 14 del mese ed anno suddetto* Art. 25: «I Governatori nei rispettivi luoghi saranno giudici competenti, 1° (...): 6° Nelle controversie, che insorgono in tempo di *fiera, e di mercato* per le contrattazioni, le quali intervengono in tali congiunture, e devono giudicarsi sulla faccia del luogo». Art. 26: «I giudicati dei Governatori nelle controversie, che non oltrepassano il valore di scudi dieci, in quelle di sommariissimo possessorio, di *alimenti*, di danni dati, di mercedi, di contratti nundinali, e di esecu-

nel bene e nel male, è stato lo Statuto albertino che ha accompagnato la storia di Italia, oltre che del Piemonte, fino alla sua stagione repubblicana.

zione di obbligazioni derivanti da scritture pubbliche, e private non attaccate di falsità, o di nullità, saranno soggetti al ricorso soltanto in devolutivo; nelle altre controversie il ricorso avrà luogo in sospensivo». *Art. 64*: «(...) Sono inoltre eccettuate, e rispettivamente mantenute le giurisdizioni ... Del Presidente della *Grascia* nei mercati soggetti alla sua giurisdizione: 4° Dell'*Annona* nelle materie, che la riguardano a tenore dei Pontificj Chirografi dei 31 Ottobre 1800, e 19 Settembre 1802: 5° Dell'Agricoltura nelle materie agrarie di sua stretta competenza: 6° Del Tribunale del Cardinal Vicario nelle *cause di alimenti* a norma delle facoltà, di cui attualmente è investito. Se vi sarà luogo ad appellazione dai giudicati dell'*Annona o della Grascia*, questa si deferirà al Tribunale della camera; rispetto poi ai giudicati dell'Agricoltura, qualora l'appellazione avrà luogo, la medesima sarà portata al Tribunale dell'A.C., o della Rota, secondo le rispettive loro competenze. Lo stesso si osserverà per i giudicati del Cardinal Vicario in materia di *alimenti*».

# Gli *home restaurants*

## Profili pubblicitici

PIERA MARIA VIPIANA

SOMMARIO: 1. Il fenomeno degli *home restaurants* 2. La normativa sugli *home restaurants* 3. *Home restaurants* ed economia condivisa 4. Le prese di posizione ministeriali in tema di *home restaurants* 5. I disegni di legge sui ristoranti domestici nelle legislature passate 6. Considerazioni critiche sull'ultimo disegno di legge, in particolare ad opera dell'AGCM 7. Considerazioni conclusive su una possibile normativa in tema di ristoranti domestici

### **1. Il fenomeno degli *home restaurants***

Gli *home restaurants* o ristoranti domestici sono una realtà economica abbastanza diffusa in alcune zone, anche d'Italia<sup>1</sup>. In sintesi, si tratta di un fenomeno in base al quale attività volte all'erogazione di servizi di ristorazione sono esercitate da persone fisiche nelle proprie abitazioni: in pratica, cuochi amatoriali – ossia soggetti che non svolgono tale lavoro sul piano professionale – offrono, normalmente attraverso piattaforme on line, pasti (generalmente cene) nella propria sala da pranzo<sup>2</sup>. Le finalità

1. G.S. PENE VIDARI, *Elementi di Storia del diritto. L'età contemporanea* cit, 111.

2. La rilevanza del fenomeno – considerevole all'estero, a partire dai Paladares di Cuba – emerge in Italia dalla relazione alla proposta di legge d'iniziativa dei deputati Ricciatti e altri del 4 maggio 2016, in cui si citano i dati del Centro studi turistici della Federazione italiana esercenti pubblici e turistici

sono differenti, ma complementari, se considerate nell'ottica di chi offre l'attività ristorazione e di chi ne usufruisce.

Dal primo punto di vista, il fenomeno è sorto nella realtà dall'inventiva di chi vuole crearsi un piccolo reddito (o un introito aggiuntivo) sfruttando, da una parte, la propria passione di cuoco e, dall'altra, l'idoneità della propria abitazione a divenire luogo dove dispensare pasti creati da sé. Il fenomeno sembra correlato a quelli nei quali la propria abitazione diventa luogo dove offrire ospitalità – come nei casi di alcuni tipi di strutture ricettive extralberghiere<sup>3</sup> – magari legati anche all'offerta di lezioni di una lingua straniera da parte di un membro della famiglia madrelingua e qualificato all'insegnamento per stranieri (fenomeno della *home tuition*). Non meno rilevanti possono essere finalità legate alla socializzazione: offrire ristorazione costituisce anche un modo per fare nuove conoscenze.

Dal punto di vista di chi usufruisce della ristorazione domestica, si possono parallelamente immaginare tanto finalità di socializzazione, quanto finalità economiche: sotto il primo profilo, consumare pasti in una casa è certamente meno asettico dell'assunzione di cibo in un ristorante tradizionale e permette di trovarsi in un ambiente domestico nel quale i rapporti interpersonali possono svilupparsi meglio; dall'altro profilo, il prezzo di un pasto in un *home restaurant* dovrebbe essere interessante, non includendo costi quali quelli legati al personale o all'acquisizione e gestione di appositi locali. Non si può nemmeno trascurare

(FIPET): nell'attività di *home restaurant* sono coinvolti circa 7.000 cuochi, con un fatturato stimato in oltre 7 milioni di euro nel 2014, sono 300.000 persone le persone coinvolte, tra turisti, avventori e conoscenti, in 37.000 eventi.

3. Il fenomeno ha iniziato ad essere al centro di interessi da parte della dottrina, pure in Italia: cfr. M. DEODATI, *Home restaurant & dintorni*, Rimini, 2017, e C. FRAJOLI GUALDI, *Disegno di legge sugli Home Restaurant. Law saturated society o necessaria normazione?*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2017, n. 3.



il fatto che la cucina domestica offre, in maniera più accentuata rispetto a quella di un ristorante tradizionale, la possibilità di piatti e menu personalizzati, sulla base dei gusti e delle esigenze dietologiche di ciascun avventore.

Più in generale, i ristoranti domestici appaiono suscettibili di costituire un utile strumento per la diffusione di una cultura del cibo: una cultura su materie prime, procedimenti di preparazione e cottura, nonché modalità di presentazione, che si tramanda da genitore e figlio o da nonno e nipote e che attraverso i ristoranti in esame viene fatta conoscere a persone esterne e quindi continua a vivere. I ristoranti casalinghi possono, in concreto, essere di vari tipi: generici oppure legati a particolari tipi di cucina, come quella regionale, oppure a specifici prodotti, quali i pesci o i funghi, o a modi di mangiare, come la cucina vegetariana o vegana. Si potrebbero altresì avere, in concreto, un *home restaurant* che presenti in sé più di una fra le varietà summenzionate.

## **2. La normativa sugli *home restaurants***

Quando nella realtà si inventa un fenomeno, ci si può chiedere quali impatti esso abbia per le scienze sociali. In particolare, dal punto di vista economico, probabilmente si tratta di una delle più recenti fra le attività che rientrano nella cosiddetta *sharing economy* o economia della condivisione, oppure nella micro imprenditorialità: un'attività interessante anche nel settore turistico, nel quale la ristorazione ha un ruolo di primo piano e il potenziale turista, che, specie in periodi di crisi come quello attuale, sarà più propenso a spostarsi per un viaggio o un soggiorno se può usufruire di soluzioni che presentino prezzi convenienti unitamente agli altri vantaggi summenzionati.

Dal punto di vista socio-culturale, come si è osservato in una proposta di legge in materia, l'*home food* tende a creare un circu-

ito virtuoso, nel quale antiche ricette, senso dell'ospitalità, peculiarità del territorio, valorizzazione del prodotto tipico, si fondono in proposte regionali e provinciali<sup>4</sup>: in effetti, nei ristoranti domestici è possibile rinvenire piatti della tradizione, cucinati con prodotti locali e attraverso modalità tramandate da generazioni.

Ovviamente in questa sede non si vuole e non si può entrare nel merito di tali prospettive.

Dal punto di vista giuridico, in relazione ad un fenomeno inventato dalla realtà – come quello in esame – ci può chiedere se è corretto o meno che il diritto lo prenda in considerazione, dettandone una disciplina. Ciò avviene, ad esempio, con riferimento a vari fenomeni legati al turismo. Quanto al dubbio se è opportuno che essi siano oggetto di diritto o se sarebbe meglio che il diritto se ne disinteressasse, lasciandoli alle regole del mercato, chi scrive opta per la prima prospettiva: soprattutto perché una disciplina scritta tende di norma a tutelare la parte debole del rapporto, unitamente a tutte le parti di tale rapporto, che si instaura fra chi offre un servizio e chi ne usufruisce come cliente<sup>5</sup>. L'argomentazione può essere utilizzata, ad avviso di chi scrive, anche con riferimento alla ristorazione domestica: qui è evidente l'esistenza di una parte debole, che è sicuramente il commensale che entra nella casa altrui per consumare cibi; ma pure il cuoco dev'essere tutelato, visto che egli fa accedere fra le mura domestiche chi non conosce.

A fronte del fenomeno della ristorazione domestica, varie sono le problematiche giuridiche prospettabili. In effetti, esso, da un lato, presenta collegamenti con l'alimentazione e l'igiene degli

4. La relativa nozione si trova nell'art. 12 del d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, recante il codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo. Anche se si tratta di uno degli articoli del codice che sono stati dichiarati incostituzionali dalla Corte Costituzionale, con sentenza 5 aprile 2012, n. 80, il suo contenuto si trova generalmente riversato nelle leggi regionali in materia.

5. DDL Senatori Fleres - Alicata del 16 giugno 2009.

alimenti e quindi con le regole legate a tali settori; da un altro lato e conseguentemente, tale tipo di ristorazione è correlato al diritto della salute, viste le ricadute dell'assunzione di alimenti con lo stato di benessere e di assenza di malattie della persona; da un altro lato ancora, il fenomeno si intreccia con le esigenze della pubblica sicurezza, poiché occorre rispondere alle aspettative, in capo sia di chi ospita sia di chi viene ospitato, di effettuare tali attività senza incorrere in rischi; ovviamente non irrilevanti sono i profili fiscali, poiché attraverso le attività in esame si crea un reddito, rispetto al quale occorre prevedere un'imposizione equa e certa; infine possono sussistere interazioni con il turismo, poiché la presenza di un ristorante domestico in un luogo potrebbe contribuire a creare l'occasione per spostarsi, effettuare turismo enogastronomico e visitare quel luogo e la rete di tali locali consente di trovare in varie località tavole legate alla tradizione culinaria autentica.

### 3. *Home restaurants* ed economia condivisa

I tipi di ristorante in esame costituiscono, come si è già notato, espressione di un fenomeno di recente emersione e di ampia (anche se non generalizzata) espansione: la cosiddetta economia condivisa o collaborativa o economia della condivisione, ossia la cosiddetta *sharing economy*<sup>6</sup>.

Su quest'ultima è rilevante riportare le recenti prese di posizione favorevoli della Commissione europea<sup>7</sup>, che ha invitato gli

6. In proposito ci permettiamo a rinviare a P. M. VIPIANA, *Diritto pubblico del turismo*, Pisa, 2017, 15.

7. In tema si possono citare, a titolo meramente esemplificativo: I. PAIS, - M. MAINIERI, *Il fenomeno della sharing economy in Italia e nel mondo*, in *Equilibri*, 2015, n. 1, 11 ss.; G. SMORTO, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in *Mercato concorrenza regole*, 2015, n. 2, 245 ss.

Stati membri dell'Unione europea a favorire lo sviluppo di tale tipo di economia, perché idonea a creare nuove opportunità: da un lato, per i consumatori, che vedranno un ampliamento dell'offerta di servizi e conseguentemente prezzi inferiori; dall'altro lato, per gli operatori, che usufruiranno di forme di lavoro flessibile e di nuove fonti di reddito.

Allo stesso tempo, tuttavia, la Commissione ha espresso alcune attenuazioni al *favor* nei confronti di siffatto tipo di economia. In particolare, ha precisato che, al fine di agevolare lo sviluppo delle attività rientranti in esso, il diritto dell'Unione ammette restrizioni in termini di accesso al mercato, ma soltanto se esse abbiano alcune caratteristiche: risultino proporzionate, necessarie, non discriminatorie, giustificate da un determinato «motivo imperativo d'interesse generale», ai sensi dell'art. 4, punto 8, della direttiva 2006/23/CE (Direttiva Servizi). La Commissione ha altresì ricordato che la regolamentazione delle attività svolte nel quadro dell'economia collaborativa, nel tener conto delle specificità del servizio innovativo offerto, non deve «privilegiare un modello di impresa a scapito di altri».

Siffatta presa di posizione della Commissione rileva ai fini di valutare i recenti disegni di legge in tema di *home restaurants*. Prima di prendere in esame tali disegni, è peraltro opportuno riferire quanto affermato al riguardo in sede ministeriale.

#### **4. Le prese di posizione ministeriali in tema di home restaurant**

Il Ministero dello sviluppo economico, in una risoluzione del 2015<sup>8</sup>, ha preso posizione sulla configurazione dell'attività di cuoco a do-

8. "A European Agenda for the collaborative economy" del 2 giugno 2016, COM (2016).

micilio e sull'assoggettabilità di essa fra quelle esercitabili previa segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA). Quest'ultima, com'è noto, costituisce un atto privato, proprio di chi ha intenzione di svolgere un'attività e intraprende la stessa nella medesima data in cui effettua la segnalazione: sull'attività in questione, peraltro, la pubblica amministrazione ha una serie di poteri, in particolare di tipo inibitorio e sanzionatorio, a seguito della verifica se ricorrano i presupposti e le condizioni per l'utilizzazione dell'istituto<sup>9</sup>. Nella specie la SCIA, come rileva il Ministero, dev'essere presentata al comune, in modo da consentire il controllo dei requisiti professionali a tutela del consumatore finale.

La risoluzione, in particolare, ha precisato che l'attività di somministrazione di alimenti e bevande è disciplinata dalla l. 25 agosto 1991, n. 287, come modificata dal d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, e s.m.i., la quale distingue tra attività esercitate nei confronti del pubblico indistinto (articolo 1) e attività riservate a particolari soggetti (articolo 3, c. 6).

L'articolo 1, c. 1, della l. n. 287/1991, dispone che per somministrazione si intende la vendita per il consumo sul posto che si esplicita in tutti i casi in cui gli acquirenti consumano i prodotti nei locali dell'esercizio o in una superficie aperta al pubblico, all'uopo attrezzati. Quindi «l'attività di cuoco a domicilio», anche se esercitata solo in alcuni giorni dedicati e tenuto conto che i soggetti i quali usufruiscono delle prestazioni sono in numero limitato, non può che essere classificata come un'attività di somministrazione di alimenti e bevande: anche se i prodotti vengono preparati e serviti in locali privati coincidenti con il domicilio del cuoco, essi rappresentano comunque locali attrezzati aperti alla clientela.

La fornitura di dette prestazioni comporta, infatti, il pagamento di un corrispettivo e, quindi, anche nella nuova modalità, l'attività

9. La risoluzione n. 50481 del 10 aprile 2015.

in questione si esplica quale attività economica in senso proprio; di conseguenza, non può considerarsi un'attività libera e sottratta ad alcuna previsione normativa tra quelle applicabili ai soggetti che esercitano un'attività di somministrazione di alimenti e bevande<sup>10</sup>.

## 5. I disegni di legge sui ristoranti domestici nelle legislature passate

In materia di *home restaurants* finora una legge non è esistita, perlomeno in Italia. Tuttavia sono stati presentati in Parlamento vari disegni di legge in materia: si tratta di disegni di iniziativa parlamentare, ad opera di deputati o senatori di varie forze politiche, sulla base di relazioni che sembrano improntate all'incirca alle medesime finalità.

10. Sull'istituto e su quelli analoghi della denuncia di inizio attività e della dichiarazione di inizio attività cfr.: L. FERRARA, *Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo. Autorizzazione ricognitiva, denuncia sostitutiva e modi di produzione degli effetti*, Padova, 1996; W. GIULIETTI, *Attività privata e potere amministrativo. Il modello della dichiarazione di inizio attività*, Torino, 2008; F. MARTINES, *La segnalazione certificata di inizio attività. Nuove prospettive del rapporto pubblico privato*, Milano, 2011; R. FERRARA, *La segnalazione certificata di inizio attività e la tutela del terzo: il punto di vista del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 1, 193 ss.; R. GISONDI, *Le azioni proponibili dai terzi controinteressati alla S.C.I.A.*, in *Dir. pubbl.*, 2012, 3, 921 ss.; M.L. CARUSO, *La "S.C.I.A.": natura giuridica, tutela del terzo ed ambito applicativo della nuova segnalazione certificata di inizio attività alla luce delle riforme legislative e nell'evoluzione giurisprudenziale*, in *Corr. merito*, 2012, 3, 526 ss.; M.A. SANDULLI, *La segnalazione certificata d'inizio attività (s.c.i.a.) (artt. 19 e 21 l. n. 241 del 1990 s.m.i.)*, in ID. (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, 2017; W. GIULIETTI, *La concentrazione dei regimi amministrativi*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, 2017; W. GIULIETTI - N. PAOLANTONIO, *La segnalazione certificata di inizio attività*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit.; R. BERTOLI, *Segnalazione certificata di inizio attività e concentrazione dei regimi amministrativi: riflessioni a margine dell'art. 19-bis, l. n. 241 del 1990*, in *Riv. giur. urb.*, 2017, 1, 25 ss.

Un primo disegno di legge era stato presentato il 16 giugno 2009<sup>11</sup>: nella relazione si osservava che il disegno di legge disciplina l'attività di *home food*, «allo scopo di valorizzare e tutelare il patrimonio eno-gastronomico locale e nazionale, creando anche nuove opportunità reddituali di tipo complementare». Si affermava altresì che si tratta di «un'attività volta a mantenere viva non soltanto l'ospitalità tipica del luogo, ma anche le tradizioni culinarie, attraverso antiche ricette che caratterizzano la singola città, senza trascurare gli aspetti di natura sociologica insiti nella convivialità domestica».

Essenziale viene ritenuto il particolare rapporto turistico, culturale, eno-gastronomico e sociale che si instaura attraverso questa particolare attività di riscoperta di tradizioni ormai dimenticate o sommerse dalle cucine straniere. Il disegno di legge, quindi, rappresenterebbe per molte casalinghe, ma anche per i giovani, un'opportunità occupazionale che, anche se in forma diversa, in qualche misura è già stata sperimentata attraverso il *bed and breakfast*, la cui formula è simile all'*home food*.

Ad alcuni anni dopo risale la proposta di legge “Disciplina dell'attività di “*Home Restaurant*”” del 29 luglio 2015<sup>12</sup>. Nella relazione si legge che quella di *home restaurant* è un'attività innovativa, idonea a condurre allo sviluppo economico in molte Regioni italiane, specie in quelle del Mezzogiorno, nell'ottica della valorizzazione del patrimonio culturale ed eno-gastronomico. A tal fine il disegno di legge prevedeva anche forme di agevo-

11. Il Ministero dello sviluppo economico, a supporto della sua interpretazione, cita anche un precedente atto (la nota 98416 del 12 giugno 2013) con il quale classificava come attività economica quella esercitata da un cuoco nella propria villa, fornendo il servizio solo su specifica richiesta e solo per gli invitati del committente, anche in questo caso la sua interpretazione non sembra esauriente ed esaustiva delle problematiche derivanti dall'attività di *home restaurant*.

12. Dai Senatori Fleres e Alicata (FI - PDL).

lazione fiscale e previdenziale per coloro che intraprendono tale genere di attività.

Del medesimo anno è la proposta di legge presentata il 30 settembre 2015 e recante il titolo “Disciplina dell’attività di ristorazione in abitazione privata”<sup>13</sup>. A quanto si legge nella relativa relazione, gli *home restaurants* sono da considerare come un valore aggiunto di un territorio grazie alle ricette tipiche realizzate con prodotti locali da nonne, mamme o amici che si trasformano in chef e che offrono, in casa propria, occasioni di incontro, scambio, qualità e rispetto della tradizione: il fenomeno dev’essere normato anche allo scopo di evitare concorrenza sleale con i ristoratori tradizionali<sup>14</sup>.

Anche nell’anno successivo sono state presentate due proposte di legge in argomento.

La prima è la proposta di legge recante disciplina dell’attività di ristorazione in abitazione privata (C. 3337) del 7 aprile 2016<sup>15</sup>. La seconda è la proposta di legge con il medesimo titolo, presentata il 4 maggio 2016<sup>16</sup>. In base alla relazione, una legge in materia è necessaria, in considerazione del numero delle persone e dei territori coinvolti da questo tipo di attività

Nell’ambito della XVII Legislatura è stato approvato dalla

13. D’iniziativa del Deputato Minardo (NCD).

14. D’iniziativa dei deputati Cancelleri, Della Valle, Da Villa, Vallascas (M5S).

15. La relazione riferisce gli esiti di un sondaggio svolto da una società per Confesercenti, secondo il quale l’83 per cento dei ristoratori intervistati è a conoscenza del fenomeno e ha espresso le seguenti opinioni: ad avviso del 62 per cento l’home restaurant sottrae fino al 5 per cento del fatturato e ad avviso del 15 per cento il fenomeno sottrae dal 6 al 10 per cento del fatturato; ad avviso dell’80 per cento degli intervistati l’*home restaurant* è concorrenza sleale; il 92 per cento reputa che l’*home restaurant* sia un fenomeno che deve essere normato.

16. Deputati Basso, Senaldi, Benamati, Lattuca, Arlotti, Luciano Agostini, Bargerò, Scuvera (PD).



Camera dei deputati il 17 gennaio 2017, e trasmesso il giorno successivo dal Presidente della Camera alla Presidenza del Senato un disegno di legge in tema di “Disciplina dell’attività di ristorazione in abitazione privata”, che presenta un testo risultante dall’unificazione di una serie di disegni di legge d’iniziativa parlamentare<sup>17</sup>.

Il testo appena citato, come approvato dalla Camera dei Deputati nel corso della precedente legislatura, è divenuto il disegno di legge A.S. n. 2647, recante “Disciplina dell’attività di *home restaurant*”, e sottoposto all’esame della Commissione industria del Senato. Il testo intende disciplinare l’attività di *home restaurant* da parte di persone fisiche che vogliono offrire il servizio di ristorazione all’interno di abitazioni private, al fine tra l’altro di garantire “la leale concorrenza” tra gli operatori del settore e di «valorizzare e favorire la cultura del cibo tradizionale e di qualità» (art. 1).

In particolare, il disegno di legge in esame presenta una serie di contenuti che appaiono interessanti.

Innanzitutto, dal punto di vista definitorio, si incentra sul concetto di *home restaurant*, che deve presentare una serie di elementi costitutivi: essere un’attività occasionale finalizzata alla condivisione di eventi enogastronomici; consistere in attività esercitata da persone fisiche all’interno delle unità immobiliari ad uso abitativo, per il tramite di piattaforme digitali che mettono in contatto gli utenti anche a titolo gratuito, e con preparazione dei pasti all’interno delle strutture medesime. Per l’esercizio di tali attività i soggetti rilevanti sono tre: il «gestore», ossia il soggetto che gestisce la piattaforma digitale finalizzata all’organizzazione di eventi enogastronomici; l’«utente operatore cuoco»,

17. D’iniziativa dei deputati Ricciatti, Costantino, Kronbichler, Franco Bor-do, Piras, Melilla, Duranti, Quaranta, Sannicandro, Zaratti, Nicchi (SI-SEL).

vale a dire il soggetto che attraverso la piattaforma digitale svolge l'attività di *home restaurant*; l'«utente fruitore», che viene definito come il soggetto che attraverso la piattaforma digitale utilizza il servizio di *home restaurant* condiviso dall'utente operatore cuoco (art. 2).

Il testo prevede alcune limitazioni per poter considerare le attività in esame come *home restaurants* rientranti nel suo ambito di operatività.

Innanzitutto (art. 4, c. 3) ci sono delle limitazioni di tipo organizzativo: per lo svolgimento dell'attività di *home restaurant* gli utenti operatori cuochi si avvalgono esclusivamente della propria organizzazione familiare e utilizzano parte di un'unità immobiliare ad uso abitativo che deve possedere i requisiti di cui all'articolo 5 del testo. Inoltre i medesimi soggetti devono essere in possesso dei requisiti di onorabilità di cui all'articolo 71, commi 1 e 2, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59<sup>18</sup>.

Ci sono inoltre limiti di tipo quantitativo. Invero, l'attività di *home restaurant* non può superare il limite di cinquecento coperti per anno solare: tale limite di coperti vale in capo all'utente operatore cuoco e in capo all'unità immobiliare ad uso abitativo dove si svolgono le attività di *home restaurant*. Inoltre l'utente operatore cuoco non può percepire proventi annui superiori a 5.000 euro.

Quanto ai requisiti specifici per svolgere l'attività in esame, il disegno di legge accenna al rispetto delle buone pratiche di lavorazione e di igiene, nonché delle misure dirette a contrastare il fenomeno dell'alcolismo determinate con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'interno, da emanare entro novanta giorni

18. Precisamente, si tratta dei disegni di legge: C. 3258 Minardo, C. 3337 Cancellieri e altri, C. 3725 Basso e altri e C. 3807 Ricciatti e altri.

dalla data di entrata in vigore dell'articolato, decreto nel quale sono altresì determinate le modalità di controllo (art. 4, c. 6).

Inoltre il testo si sofferma (all'art. 5) ai requisiti degli immobili destinati all'attività di *home restaurant*: le unità immobiliari ad uso abitativo utilizzate per l'esercizio dell'attività di *home restaurant* devono possedere le caratteristiche di abitabilità e di igiene ai sensi della normativa vigente per gli immobili aventi tale destinazione; l'utilizzo dell'immobile per attività di *home restaurant* non comporta la modifica della destinazione d'uso dell'immobile medesimo (sicché tale destinazione rimane quella abitativa); l'attività di *home restaurant* non può essere svolta nelle unità immobiliari ad uso abitativo in cui sono esercitate attività turistico-ricettive in forma non imprenditoriale o attività di locazione per periodi di durata inferiore a trenta giorni.

Il testo esclude dal suo ambito di operatività due attività (art. 4).

Da un lato, stabilisce che le sue disposizioni non si applicano alle attività non rivolte al pubblico o comunque svolte da persone unite da vincoli di parentela o di amicizia, che costituiscono attività libere e non soggette a procedura amministrativa: in tal caso, evidentemente, l'esclusione dell'operatività dell'articolato è totale.

Dall'altro lato, s'introduce un'esclusione soltanto parziale: se l'utente operatore cuoco organizza un numero di eventi enogastronomici in un anno solare inferiore a cinque e a cinquanta pasti totali e se l'unità abitativa in cui si svolge l'evento viene utilizzata nel corso di un anno solare per un numero di volte inferiore a cinque, l'attività viene definita di *social eating*. In tal caso la disciplina prevista è più leggera, nel senso che non sono richiesti alcuni dei requisiti ordinariamente necessari<sup>19</sup>.

19. Tali disposizioni del d. lgs. 26 marzo 2010, n. 59, "recante Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno" prevede che

Dal testo del disegno di legge in esame emerge che l'attività di *home restaurant* è un'attività libera, non soggetta ad alcuna segnalazione o comunicazione ad autorità amministrative, ossia ad alcun regime amministrativo, seppur diverso dal provvedimento espresso<sup>20</sup>.

Queste ultime non hanno, di conseguenza, poteri di controllo o vigilanza, ma soltanto poteri sanzionatori (emergenti dall'art. 6 del disegno di legge): «La mancanza dei requisiti previsti dalla presente legge per l'esercizio dell'attività di *home restaurant* comporta il divieto di prosecuzione dell'attività medesima e la sanzione amministrativa prevista dall'articolo 10, comma 1, della legge 25 agosto 1991, n. 287», ossia la sanzione amministrativa del pagamento di una somma fra il minimo e il massimo ivi indicati e la chiusura dell'esercizio.

Invece incombenze di verifica sono previsti in capo a privati, ossia ai gestori, che sono titolari, in base al disegno di legge, di una serie di poteri e doveri. Infatti (art. 3, c. 6 e seguenti) il gestore verifica che gli utenti operatori cuochi siano coperti da polizze assicurative per la copertura dei rischi derivanti dall'attività di *home restaurant* e verifica che l'unità immobiliare ad

non possono esercitare l'attività commerciale di vendita e di somministrazione: coloro che sono stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza, salvo che abbiano ottenuto la riabilitazione; coloro che hanno riportato, con sentenza passata in giudicato, determinate condanne, fra le quali una condanna per reati contro l'igiene e la sanità pubblica (c. 1). Inoltre (c. 2) Non possono esercitare l'attività di somministrazione di alimenti e bevande coloro che si trovano nelle condizioni di cui al comma 1, o hanno riportato, con sentenza passata in giudicato, una condanna per reati contro la moralità pubblica e il buon costume, per delitti commessi in stato di ubriachezza o in stato di intossicazione da stupefacenti; per reati concernenti la prevenzione dell'alcolismo, le sostanze stupefacenti o psicotrope, il gioco d'azzardo, le scommesse clandestine, nonché per reati relativi ad infrazioni alle norme sui giochi.

20. Ossia non occorrono i requisiti previsti dall'articolo 3, commi 6 e 9, e dal comma 6 del medesimo art. 4.

uso abitativo sia coperta da apposita polizza che assicuri per la responsabilità civile verso terzi. Il gestore verifica altresì che gli utenti operatori cuochi siano in possesso dei requisiti di cui all'articolo 10 per lo svolgimento dell'attività di *home restaurant*, ai fini dell'iscrizione alla piattaforma digitale. Inoltre il gestore, nel rispetto del principio di trasparenza, fornisce all'utente fruitore le corrette informazioni relative al servizio offerto e alle polizze assicurative stipulate ai sensi del comma 6, esplicitando che trattasi di un'attività non professionale di ristorazione. Infine il gestore deve comunicare ai comuni, per via digitale, le unità immobiliari, registrate nella piattaforma, presso le quali si svolgono le attività di *home restaurant*, secondo le modalità stabilite dal decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Tale decreto – da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del testo – determina le modalità per garantire il controllo delle attività svolte per il tramite delle piattaforme digitali di *home restaurant* e per comunicare ai comuni, per via digitale, le unità immobiliari registrate nella piattaforma quali sedi di eventi.

## **6. Considerazioni critiche sull'ultimo disegno di legge, in particolare ad opera dell'AGCM**

Il disegno di legge in esame è stato oggetto di apprezzamenti, ma anche di osservazioni critiche ad opera della Federazione Italiana Pubblici Esercizi (FIPE), che ha suggerito alcune modificazioni e aggiunte, fra le quali: la previsione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) per iniziare questa attività o quantomeno di una comunicazione al SUAP comunale, visto che l'utente cuoco deve dichiarare il possesso dei requisiti previsti dalla normativa e consentire così la circolazione delle informa-

zioni; l'implementazione dei controlli, attraverso la previsione della possibilità di accedere in quelle che rimangono pur sempre case private; una maggiore specificazione per quanto attiene all'organizzazione familiare di cui può avvalersi l'utente cuoco per la sua attività; una maggior precisazione in merito alle norme applicabili in tema di alcolici; una limitazione riguardante le attività di ristorazione in abitazione privata in un condominio, con la previsione di una delibera dell'assemblea condominiale.

Una presa di posizione parzialmente negativa sul contenuto del disegno di legge è stata assunta dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM). Essa, nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ha espresso, nella sua adunanza del 22 marzo 2017, osservazioni critiche in merito ad alcune previsioni restrittive della concorrenza presenti nel disegno di legge A.S. n. 2647.

Invero, l'Autorità ritiene che il testo introduce non giustificate limitazioni all'esercizio dell'attività di *home restaurant*. La previsione delle piattaforme digitali come unica modalità per lo svolgimento dell'attività di *home restaurant* comporta l'esclusione di ogni possibilità di rapporto diretto tra l'utente cuoco e l'utente fruitore al di fuori di tali piattaforme: il che riduce la domanda da parte delle persone meno abituate all'uso di sistemi elettronici di acquisto e comporta una discriminazione con i ristoratori tradizionali, i quali, oltre a poter promuovere la propria attività e ricevere prenotazioni mediante siti internet, possono avere pure un contatto diretto con la clientela.

Analogamente, ad avviso dell'AGCM, dalla previsione che (art. 3, comma 3) le transazioni avvengano esclusivamente mediante le piattaforme digitali discende l'obbligo, di fatto, di pagare la prestazione prima di averne beneficiato: ciò impedisce o rende più oneroso per il cliente disdire sul posto un servizio.

L'Autorità osserva che siffatte misure non presenterebbero i

caratteri di necessità e proporzionalità delle stesse nella qualificazione dell'attività in termini di sola occasionalità: l'operatore viene privato della libertà di definire autonomamente come e in che misura organizzare la propria attività economica. Appare quindi ingiustificata la conseguente quantificazione normativa del numero massimo di coperti che possono essere allestiti e del reddito annuo che l'attività in esame può generare. Siffatte previsioni contrasterebbero, oltre che con i principi di liberalizzazione previsti dal d.lgs. n. 59/2010 (che recepisce la Direttiva Servizi) e dai successivi decreti di liberalizzazione, anche con i principi costituzionali di libera iniziativa economica e di tutela della concorrenza<sup>21</sup>.

Infine, appare ugualmente priva di motivazioni e ingiustificatamente restrittiva l'esclusione delle attività (in senso lato) ricettive – ossia di *bed and breakfast* e case vacanza in forma non imprenditoriale e della locazione – dalla possibilità di ampliare l'offerta di servizi extralberghieri con quella del servizio di *home restaurant*.

Nessuna delle misure previste risulta necessaria e proporzionata per perseguire gli obiettivi dichiarati dall'art. 1 del DDL A.S. n. 2647, che sono già tutelati da altre disposizioni: in particolare, le finalità di tutela della salute dei fruitori sono comunque sufficientemente garantite dall'obbligo di rispettare le norme sull'igiene degli alimenti (richiamate all'art. 4, comma 6) e dagli obblighi di copertura assicurativa (art. 3, comma 6)<sup>22</sup>.

21. Per tali nozioni sia consentito al rinvio a P.M. VIPIANA, *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private*, Padova, 2017, 383 ss., con ulteriori citazioni.

22. Queste stesse perplessità sono state espresse dalla I Commissione (Affari Costituzionali) della Camera, che, nel rendere parere favorevole risetto al disegno di legge in questione, ha nondimeno formulato alcune osservazioni, tra cui quella di «valutare, alla luce dell'art. 41 Cost. in materia di libera iniziativa economica, la disposizione secondo cui l'attività di *home restaurant* non può

## 7. Considerazioni su una possibile normativa in tema di ristoranti domestici

La fine della Legislatura ha fatto calare un velo sulle iniziative parlamentari in corso e sugli strascichi, anche autorevoli, che esse hanno avuto: in immediato una legge sugli *home restaurants* non sarà approvata. Tuttavia lo *spatium temporis* che separa i disegni di legge finora presi in considerazione e quelli che, verosimilmente, potrebbero essere presentati nella Legislatura appena iniziata (a seguito delle elezioni in data 4 marzo 2018) consentono, ad avviso di chi scrive, una rinnovata riflessione sulla possibile disciplina della tematica e quindi un arricchimento dei contenuti di essa.

In particolare, occorrerebbe chiarire titolarità e modi dell'esercizio del potere di vigilanza: imputarlo al gestore non sembra del tutto coerente con la necessità di un controllo sui ristoranti *de quibus* in coerenza con gli interessi pubblici sottesi. Da questo punto di vista, le citate osservazioni della FIPE non sembrano fuori luogo.

Inoltre le osservazioni dell'AGCM devono indurre a confezionare disposizioni in linea con il principio di proporzionalità fra le misure introdotte e le finalità da perseguire, idonee superare i profili discriminatori e restrittivi che la medesima Autorità ha posto in evidenza. Il citato disegno di legge sembra introdurre eccessivi "lacci e laccioli"<sup>23</sup> a carico del cuoco domestico: alcu-

generare proventi superiori a 5.000 euro annui».

23. In sintesi, ad avviso dell'AGCM «il DDL che disciplina l'attività di *home restaurant* appare nel suo complesso idoneo a limitare indebitamente una modalità emergente di offerta alternativa del servizio di ristorazione e, nella misura in cui prevede obblighi che normalmente non sono posti a carico degli operatori tradizionali, risulta discriminare gli operatori di *home restaurant*, a favore dei primi, senza rispettare il test di proporzionalità, necessità delle misure restrittive rispetto al perseguimento di specifici obiettivi imperativi di



ne prescrizioni sono eccessive e non trovano fondamento in esigenze effettive, sicché il disegno di legge non sembra in linea con il principio della semplificazione amministrativa<sup>24</sup>, che è invece assai rilevante<sup>25</sup>, essendo un principio di diretta derivazione co-

interesse generale, come invece richiesto a livello europeo». Conclusivamente l'Autorità auspica che i propri rilievi «siano tenuti in adeguata considerazione in occasione del prosieguo dell'iter legislativo sul DDL in questione nonché in occasione dell'emanazione del Decreto ministeriale che dovrà definire le modalità di controllo dell'attività degli operatori».

24. L'espressione – leggibile nel titolo del volume di Guido CARLI, *Lacci e laccioli*, Roma, Luiss University Press, 2003 – è frequente nel linguaggio giuridico.

25. Sul quale cfr., *ex multis*: R. FERRARA, *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 323 ss.; F. MANGANARO, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa*, Napoli, 2000; V. CERULLI IRELLI - F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000, 3-4, 617 ss.; M.A. SANDULLI, *Semplificazione e garanzia: due strade talvolta confliggenti*, in *Studi in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, vol. II; I.M. MARINO, *Cenno su alcuni profili giuridici della semplificazione amministrativa con particolare riferimento all'ordinamento locale*, *ivi*; S. AMOROSINO, *La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento*, in *Foro amm. TAR*, 2005, 7-8, pp. 2635 ss.; G. VESPERINI, *Semplificazione amministrativa*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Milano, 2006; ID., *Note a margine di una recente ricerca sulla semplificazione amministrativa*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2010; M.R. SPASIANO, *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività dell'esercizio del potere pubblico*, in *Foro amm. TAR*, 2010, 9, pp. 3041 ss.; P. LAZZARA, *Principio di semplificazione e situazioni giuridico-soggettive*, in *Dir. amm.*, 2011, 4, pp. 679 ss.; A. SIMONCINI - E. LONGO, *L'ultima stagione della semplificazione: la riduzione degli oneri amministrativi*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2013, 2 ss.; C. PINELLI, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa. Possibilità e limiti di un approccio giuridico*, in *Dir. amm.*, 2014, 1-2, pp. 355 ss.; U.G. ZINGALES, *L'indagine conoscitiva parlamentare sulla semplificazione legislativa e amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 2, 552 ss.; M.A. SANDULLI (a cura di), *Le nuove regole della semplificazione amministrativa*, in *Officina del diritto*, Milano, 2016; R. DE NICCOLIS, *La semplificazione che verrà*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2016, 5, pp. 1107 ss.; E. GARDINO, *L'individuazione, la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 1, 26 ss. Ci si consenta altresì il rinvio a P. M. VIPIANA PERPETUA, *Considerazioni*

munitaria che è ormai da tempo radicato nell'ordinamento italiano, come ha precisato pure la Corte costituzionale<sup>26</sup>. Ad esempio, la previsione in base alla quale i pagamenti devono avvenire solo *on line*, che in un commento al disegno di legge è stata ritenuta necessaria al fine di garantire la trasparenza delle operazioni di denaro<sup>27</sup>, penalizza – come già osservato – le fasce di possibili avventori che non sono in grado di utilizzare gli strumenti elettronici e non appare indispensabile per conseguire il fine in questione<sup>28</sup>. Nemmeno accettabili sembrano i limiti, imposti dal disegno di legge, al contestuale esercizio di *home restaurant* e di *bed and breakfast* (o di analoghe attività di tipo ricettivo)<sup>29</sup>: evidente sembra l'utilità, per il turista che vi soggiorna, di poter consumare pasti direttamente nella struttura.

In sintesi, sembra si possa ribadire che pare opportuna l'introduzione di una disciplina snella, a tutela dei consumatori e della loro salute, nonché per evitare che si concretino fenomeni di concorrenza sleale fra i tipi di ristoranti in esame e i ristoranti in senso tradizionale. Una legge in materia di *home restaurant* – ovviamente una buona legge, il cui testo sia pure condiviso da chi

*in tema di semplificazione amministrativa procedimentale*, in “Scritti in onore di Franco Bassi”, Edizioni scientifiche italiane, 2015, tomo I, 367 ss. Più in generale v. pure *La semplificazione amministrativa: inquadramento, classificazioni, evoluzione normativa e profili problematici*, in *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa*, a cura di J. LUTHER e P. M. VIPIANA PERPETUA, Polis Working Papers, n. 208, December 2013.

26. Così l'O.C.S.E. (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) nel 2005 redatto un rapporto dal titolo significativo, ossia “*Cutting red tape: National Strategies for Administrative Simplification*”.

27. Cfr. C. Cost., 27 giugno 2012, n. 164. In tema v. pure R. CHIEPPA, *La (possibile) rilevanza costituzionale della semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 3, pp. 257 ss.

28. C. FRAJOLI GUALDI, *op. cit.*, § III.

29. Allora sarebbe necessario prevedere pagamenti *on line* anche a favore dell'artigiano (si pensi all'idraulico) che viene a domicilio per una piccola riparazione.

da anni svolge questa attività e tenga conto dei rilievi di AGCM – potrebbe inoltre consentire uno sviluppo di tale fenomeno, anche in zone d’Italia dove esso non è ancora decollato. Il risultato dovrebbe essere, fra l’altro, quello di consentire, nel rispetto di tutti gli interessi pubblici posti prima in evidenza, l’approfondimento dell’autentica cultura del cibo.



# La certificazione di conformità del c.d. “*Halal Food*”\*

ARMANDO GIUFFRIDA

SOMMARIO: 1. Le regole alimentari confessionali: introduzione al tema. – 2. L’incidenza delle regole alimentari confessionali con riferimento alla preparazione, al consumo e alla distribuzione dei prodotti alimentari: profili generali. – 3. Richiami alla *Sharī’a* e alle regole alimentari islamiche. – 4. La certificazione di conformità del c.d. “*Halal Food*”: profili introduttivi. – 5. Questioni applicative alla luce del Codice della proprietà industriale. In particolare, la registrazione dei c.d. *marchi collettivi confessionali*. – 6. La discrezionalità dell’Ufficio italiano brevetti e marchi in ordine alla valutazione del marchio recante simbologie di natura confessionale. – 7. Il mercato del c.d. “*Halal Food*” nel mondo, in Europa e nel nostro Paese. – 8. La Convenzione interministeriale di sostegno al Progetto di Certificazione denominato “*Halal Italia*”. – 9. La certificazione del c.d. “*Halal Food*” in Italia. – 10. Considerazioni conclusive.

## 1. Le regole alimentari confessionali: introduzione al tema

Tra cibo e religione esiste un legame spesso indissolubile<sup>1</sup>. Invero, tutte le organizzazioni confessionali giudicano in rapporto strettissimo il cibo ed i precetti religiosi, segnatamente laddove contemplino – ed impongano – specifiche norme alimentari che

\* Il presente contributo – che costituisce una rivisitazione dell’articolo, dall’identico titolo, pubblicato su *Il Diritto dell’economia*, vol. 30, n. 92 (1/2017), pp. 95-135 – si colloca nell’ambito della ricerca interdisciplinare dal titolo «Politiche di contenimento della spesa pubblica e tutela dei diritti fondamentali dei migranti in Italia», svolta presso il Dipartimento di Giurisprudenza e Scienze Politiche, Economiche e Sociali dell’Università del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”, sotto la responsabilità scientifica della prof.ssa Roberta Lombardi.

1. Sulla complessa interrelazione tra cibo e religione è essenziale la lettura dei seguenti contributi: A. CIPRIANI, *Tradizioni alimentari e cultura*, Pistoia, 2002; O. MARCHISIO (a cura di), *Religione come cibo e cibo come religione*, Milano, 2004; M. SALANI, *A tavola con le religioni*, Bologna, 2007; F. NERESINI, V. RETTORE,

concorrono a definire l'*habitus* del fedele, impartendogli una metodica di vita e finanche un atteggiamento di ascesi corporale e spirituale<sup>2</sup>. Il cibo svolge, pertanto, oltre alla funzione fisiologica che gli è propria, anche quella di omaggio alla memoria, di gestualità rituale, di simbolo identitario e persino di *educatore dello spirito attraverso il gusto*, qualora il pasto rituale costituisca parte integrante della liturgia, della preghiera comunitaria e della meditazione collettiva<sup>3</sup>.

Le regole alimentari confessionali evocano in sé tutta una molteplicità di pratiche e di consuetudini, frutto di credenze religiose e di aspetti simbolici e rituali, diretti a guidare le scelte

Cibo, cultura e identità, Roma, 2008; A.G. CHIZZONITI, M. TALLACCHINI (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti*, Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche, Università Cattolica del Sacro Cuore, Tricase (Le), 2010; L. BOSSI, M. GIORDA, E. MESSINA, *Cibo, religioni e integrazione culturale. La ristorazione scolastica a Torino*, I Report, Torino, 2013; E. CEVA (a cura di), *Pluralismo alimentare: giustizia, tolleranza e diritti*, in *Notizie di Politeia: rivista di etica e scelte pubbliche*, (114), 2014; M.C. GIORDA, S. HEJAZI, *Nutrire l'anima. Religioni in cucina*, Cantalupa, 2015; A. GIUFFRIDA, *L'incidenza delle regole alimentari confessionali nell'assetto giuridico-amministrativo italiano*, in *Giust.amm.*, 12/2015. Sul c.d. pluralismo alimentare, cfr. i contributi di E. CEVA, *Il pluralismo alimentare come problema filosofico*, di C. TESTINO, *Pluralismo alimentare e giustificazione pubblica*, e di C. DEL BÒ, *Regole alimentari religiose e laicità dello Stato*, in CEVA, *Pluralismo alimentare: giustizia, tolleranza e diritti*, cit., nonché il contributo di A.G. CHIZZONITI, *La tutela della diversità: cibo, diritto e religione*, in CHIZZONITI-TALLACCHINI (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti*, cit., pp. 19 ss.

2. La grande varietà di abitudini alimentari è la conseguenza dell'evoluzione millenaria dell'umanità, che le ha sviluppate per far fronte alle più svariate situazioni e necessità. Tale diversificazione va ascritta ad una molteplicità di esigenze, principalmente di natura ambientale, ma anche più prettamente culturali e religiose. Secondo BOSSI-GIORDA-MESSINA, *Cibo, religioni e integrazione culturale. La ristorazione scolastica a Torino*, cit., p. 8, il cibo è un elemento culturale e, come tale, «è parte dell'amalgama di simboli che costruiscono ogni sistema culturale», sicché «i significati veicolati dal cibo contribuiscono a rappresentare e istituzionalizzare i valori e le credenze di una determinata cultura».

3. Così ancora L. BOSSI- M. GIORDA-E. MESSINA, *Cibo, religioni e integrazione culturale. La ristorazione scolastica a Torino*, cit., p. 8.

alimentari del credente in ordine al *cosa nutrirsi, quando nutrirsi, come preparare i cibi, come consumarli, come distribuirli ai consumatori*, e così via<sup>4</sup>.

La cultura dominante di una comunità costituisce una delle principali motivazioni che inducono alla diversificazione nutrizionale, giacché fin dall'antichità le società hanno codificato regole alimentari consacrate in puntuali precetti morali e religiosi, che non di rado tradivano una valenza squisitamente economica e politica nell'intento di assicurare la sopravvivenza del gruppo o anche solo il mantenimento dei rapporti gerarchici e di potere al loro interno<sup>5</sup>.

Anzi, non manca chi ricollega la sussistenza di regole alimentari religiose alla sola combinazione di una pluralità di fattori economici, quali la pressione demografica, l'intensificazione della produzione e l'esaurimento delle risorse, in considerazione dell'«inequivocabile priorità causale dei costi e dei benefici materiali rispetto alle credenze spirituali»<sup>6</sup>. Secondo questa im-

4. Sul punto, si rimanda in particolare a SALANI, *A tavola con le religioni*, cit., passim. Sul reciproco rapporto di influenza tra nutrizione e alimentazione, da un lato, e sfera del sacro e della religione, dall'altro, in una prospettiva sociologica e antropologica, ma con ampi richiami alla storia delle religioni, si vedano gli studi di M. HARRIS, *Cannibali e re. Le origini delle culture*, Milano, 2007 (oltre a Id., *Buono da mangiare. Enigmi del gusto e consuetudini alimentari*, Torino, 2006) e di R. CIPRIANI, L.M. LOMBARDI SATRIANI, *Il cibo e il sacro*, Roma, 2013.

5. Per una lettura politica, economica e sociale delle principali religioni abramitiche, si rimanda a P. SIMONOT, *Il mercato di Dio. La matrice economica dell'ebraismo, cristianesimo, islam*, Roma, 2010. Si vedano altresì, ma con riferimento alla sola confessione ebraica, le riflessioni critiche di R. DI SEGNI, *Le interpretazioni economiche delle regole alimentari ebraiche nell'esegesi classica e nel dibattito contemporaneo*, in *Zakhor. Rivista di storia degli ebrei d'Italia*, 1997, (1), pp. 211 ss.

6. Così, HARRIS, *Cannibali e re. Le origini delle culture*, cit., p. 153. Secondo questo A., «le religioni sono generalmente mutate per conformarsi alle esigenze di riduzione dei costi e massimizzazione dei benefici nella lotta per impedire la caduta dei livelli di vita, viceversa, casi in cui i sistemi di produzione si sono trasformati per conformarsi alle esigenze di mutati sistemi

postazione, l'origine della "codificazione" di regole alimentari confessionali riposerebbe nella produzione di norme di natura igienico-sanitaria sulla preparazione, conservazione e cottura dei cibi, nonché nella previsione di una serie di limitazioni al consumo di determinati alimenti; e in entrambi i casi i precetti si sarebbero sedimentati nel tempo al solo fine di scongiurare il venir meno di una certa fonte di sostentamento<sup>7</sup>.

Checché sia di ciò, pare incontestabile che di regola i fedeli *praticanti* apprezzino o comunque consumino determinati alimenti più per motivazioni religiose che per la loro stessa valenza nutrizionale o per ragioni igienico-sanitarie. E ciò appare in larga misura palese non solo nell'ambito delle confessioni abramitiche – segnatamente in quelle ebraica ed islamica<sup>8</sup> – ma anche in

*religiosi, indipendentemente da considerazioni di costi e benefici, non esistono o sono estremamente rari». Sulla stessa linea cfr. HARRIS, Buono da mangiare. Enigmi del gusto e consuetudini alimentari, cit., passim. Per una critica a questa impostazione, cfr. F.J. SIMOONS, Non mangerai di questa carne, Milano, 1991.*

7. Così, TESTINO, *Pluralismo alimentare e giustificazione pubblica*, cit., 16.

8. A differenza delle confessioni ebraica e islamica, la religione cristiana – in particolare il culto cattolico – non impone particolari precetti alimentari ai propri fedeli e, soprattutto, non distingue tra cibi e bevande leciti e illeciti: ciò in quanto considera il cibo come «*frutto del lavoro dell'uomo*» e «*dono di Dio*», sicché non possono sussistere alimenti immondi per loro natura, come peraltro si evince *expressis verbis* dalla lettura del Nuovo Testamento (si veda, ad esempio, Mc VII, pp. 18-23: «E disse loro: "Siete anche voi così privi di intelletto? Non capite che tutto ciò che entra nell'uomo dal di fuori non può contaminarlo, perché non gli entra nel cuore ma nel ventre e va a finire nella fogna?"». Quindi soggiunse: "Ciò che esce dall'uomo, questo si contamina l'uomo. Dal di dentro infatti, cioè dal cuore degli uomini, escono le intenzioni cattive: fornicazioni, furti, omicidi, adulteri, cupidigie, malvagità, inganno, impudicizia, invidia, calunnia, superbia, stoltezza. Tutte queste cose cattive vengono fuori dal di dentro e contaminano l'uomo"»). Sulle prescrizioni alimentari nella religione cristiana (non solo cattolica) si vedano: SALANI, *A tavola con le religioni*, cit., spec. 201 ss.; ID., *Cristianesimo e cibo. Il paradigma della libertà alimentare cristiana: dalla pluralità gastronomica al pane e al vino eucaristici*, in MARCHISIO (a cura di), *Religione come cibo e cibo come religione*, cit., pp. 17 ss.; L. DE GREGORIO, *Alimentazione e religione: la prospettiva cristiano-cattolica*,



contesti culturali assai distanti dal nostro, come nelle tradizioni buddhista, induista e taoista<sup>9</sup>.

L'influenza delle regole alimentari confessionali è spesso talmente forte da condizionare non solo i settori della produzione, del consumo e della distribuzione di prodotti alimentari di una comunità, ma – di riflesso – gli stessi ordinamenti giuridici. Siffatte regole rappresentano un tipico esempio di norme metagiuridiche (attesa la loro valenza di precetti religiosi) destinate ad essere applicate non solo a beneficio del foro interno del credente, ma nello stesso ambito temporale, ogniqualevolta siano, espressamente o implicitamente, richiamate dall'ordinamento positivo: il che apre delicati scenari di interferenze ordinamentali dovuti alla necessità di raffrontare il quadro normativo di tutela della libertà di culto con l'assetto delle relazioni tra lo Stato e le confessioni religiose<sup>10</sup>.

A questo riguardo, va evidenziata la difficoltà che si riconnette alla oggettiva impossibilità di accogliere – e, quindi, di tutelare

in CHIZZONITI-TALLACCHINI (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti*, cit., 47 ss.; M.R. PICCINI, *Il rapporto tra alimentazione e religione nella tradizione cristiano-ortodossa*, ivi, pp. 111 ss.; T. RIMOLDI, *Gli avventisti del 7° giorno: la Chiesa della Health Reform*, ivi, pp. 123 ss.; A. GIUFFRIDA, *L'incidenza delle regole alimentari confessionali nell'assetto giuridico-amministrativo italiano*, cit., pp. 13 ss.

9. Per una rapida disamina di tali regole alimentari religiose si vedano gli spunti contenuti in L. BOSSI, M. GIORDA, E. MESSINA (a cura di), *A tavola con le religioni (nella ristorazione collettiva)*, liberamente consultabile in [www.olir.it/areetematiche/334/documents/report\\_ita\\_definitivo\\_2014.pdf](http://www.olir.it/areetematiche/334/documents/report_ita_definitivo_2014.pdf), pp. 8 ss. Per un approfondimento, cfr. M. ALIVERTI, *La dimensione magico-religiosa del cibo. Storia e antropologia della ritualità alimentare*, in C.M. BERARDI, A. FERRERO (a cura di), *Date loro da mangiare. Il cibo: nutrimento e Pane di vita*, Roma, 2014, pp. 256 ss.

10. Sull'autonomia e la libertà "dallo Stato", costituzionalmente garantite alle confessioni religiose, cfr. *ex plurimis*: G. CIOPPI, *Tra uguaglianza e libertà: contributo ad una disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Napoli, 1999; B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Milano, 2008; C.A. CIAMPI, *La libertà delle minoranze religiose*, a cura di F.P. CASAVOLA, G. LONG, F. MARGIOTTA BROGLIO, Bologna, 2009.

– *sic et simpliciter ogni singola* regola alimentare confessionale, giacché ciò costringerebbe il legislatore e le stesse autorità amministrative a porsi nella difficile situazione di operare esclusioni dettate da scelte discrezionali ed assunte sulla base di criteri di opportunità che non competono loro, stante l'autonomia e la libertà – costituzionalmente garantite – delle confessioni religiose.

Si pensi, ad esempio, alle difficoltà che possono profilarsi qualora i fedeli si ritrovino a convivere forzosamente in strutture chiuse – come gli ospedali, le case di cura, gli istituti di prevenzione e pena<sup>11</sup>, le caserme ed i tanto discussi centri di identificazione ed espulsione (CIE) – o ad essere condizionati da particolari orari di lavoro (nelle mense aziendali) o dalla frequenza scolastica (nei refettori scolastici)<sup>12</sup>.

11. Al riguardo si vedano il d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 («*Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà*»), che contiene le tabelle vittuarie, approvate con apposito decreto ministeriale, per il quale si deve «*anche tener conto, in quanto possibile, delle prescrizioni proprie delle diverse fedi religiose*» (art. 11, comma 4) nonché l'allegato (punto 2.18) del d.P.R. 13 maggio 2005, recante «*Approvazione del documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2004-2006*». Sul tema, si veda anche la Commissione europea dei diritti dell'uomo, 7 marzo 1990, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1990, I, pp. 433 ss., sollecitata ad intervenire a fronte del rifiuto dell'autorità carceraria britannica di assicurare ad un gruppo di detenuti di religione ebraica l'osservanza delle prescrizioni alimentari confessionali.

12. Sulla somministrazione di cibi in conformità delle prescrizioni religiose nelle mense scolastiche, si rinvia a L. BOSSI, M. GIORDA, E. MESSINA, *Cibo, religioni e integrazione culturale. La ristorazione scolastica a Torino*, I Report, Torino, 2013. Sulla scuola intesa come possibile spazio pubblico di confronto interculturale, oltre alla dottrina già richiamata, si vedano: S. RODOTÀ, *Il ruolo della scuola come spazio pubblico di confronto*, in F. Leone (a cura di), *Libertà per la scuola*, Roma, 1995; E. BEIN RICCO, *Interculturalità e democrazia nella scuola del 2000*, in R. De Vita, F. Berti (a cura di), *Dialogo senza paure. Scuola e servizi sociali in una società multiculturale e multireligiosa*, Milano, 2002; G. HASAN SORAVIA, *Tavola rotonda: le diversità culturali e religiose nella scuola*, in *Dialogo senza paure. Scuola e servizi sociali in una società multiculturale e multireligiosa*, Milano, 2002; E. PACE, *Conflitti di valore e riconoscimento delle*

Ebbene, in assenza di puntuali misure normative, ben difficilmente i gestori dei servizi di ristorazione si farebbero garanti del rispetto delle regole alimentari confessionali, a meno che non decidano *motu proprio* di introdurre, meritoriamente, pietanze religiosamente orientate nel menù proposto<sup>13</sup>.

Ma qualora il legislatore intervenisse in materia, incontrerebbe ostacoli seri: mentre infatti non potrebbe ipotizzarsi un generico rinvio ad *ogni* possibile regola alimentare invocata in adesione ad un determinato credo religioso, per converso non sarebbe neppure configurabile una unilaterale disciplina positiva, giacché in tal caso verrebbero contraddetti i principi di laicità e di tutela della libertà religiosa e di coscienza e si darebbe pertanto vita ad «una frammentazione giuridica di statuti personali non in linea con gli assetti propri di una società democratica»<sup>14</sup>.

*differenze in un sistema educativo multiculturale*, ivi. Più specificatamente, sulle rivendicazioni identitarie delle comunità islamiche nel mondo della scuola, cfr. *ex multis*: KAMAL ABD AL QADIR MARINELLI, *Scuola ed educazione islamica*, Milano, 1996; H.R. PICCARDO, *L'islam nella scuola*, in I. Sigillino (a cura di), *La visione della multiculturalità*, Milano, 1999; M. BERTANI, *I musulmani e la scuola italiana: dibattiti e prospettive*, in *Religione e Scuola*, 2004, (2), 7 ss. Sulla presenza islamica nella scuola con particolare riferimento alla situazione europea, si veda: F. DASSETTO, *L'Islam in Europa*, Torino, 1994.

13. È la condivisibile opinione di A.G. CHIZZONITI, *La tutela della diversità: cibo, diritto e religione*, cit., p. 24, nt. 14.

14. Così, ancora, A.G. CHIZZONITI, *La tutela della diversità: cibo, diritto e religione*, cit., p. 25. Attualmente è forte la preoccupazione del legislatore di approvare misure idonee a coniugare e a bilanciare le prescrizioni religiose in ambito alimentare con il diritto di libertà religiosa e, naturalmente, a garantirne l'applicazione, nei limiti del possibile e del sostenibile. Sui principi di uguaglianza e di non discriminazione in ambito confessionale, si vedano, *ex multis*: P. CHIECO, *Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione*, in *Riv. it. dir. lavoro*, 2002, (1), pp. 75 ss.; N. FIORITA, *Le direttive comunitarie in tema di lotta alla discriminazione, la loro tempestiva attuazione e l'eterogenesi dei fini*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004, (2), pp. 361 ss.; N. COLAIANNI, *Eguaglianza, non discriminazione, ragionevolezza*, in R. Botta (a cura di), *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, Napoli, 2006, pp. 59 ss. Sulla tutela della libertà religiosa (e di coscienza) nell'ambito della CEDU,

A causa di questi limiti di ordine costituzionale, l'ordinamento italiano, come si rilevava poc'anzi, si trova nell'impossibilità di individuare e riconoscere *sic et simpliciter* le regole alimentari confessionali, ma deve giocoforza limitarsi a disciplinare singoli aspetti ritenuti meritevoli di tutela o, comunque, di considerazione sotto altri profili non squisitamente di ordine confessionale.

Tale è il caso della c.d. *macellazione rituale* (islamica ed ebraica) che, appunto, forma oggetto di normative specifiche – peraltro anche su sollecitazione in ambito europeo – ma solo perché sono coinvolti profili di natura igienico-sanitaria nonché di ordine etico, in questo caso a causa delle sofferenze inflitte agli animali<sup>15</sup>.

Mancano invece – come si segnalerà in seguito – specifiche norme attributive, in capo alle autorità religiose, del potere di

oltre al sempre valido F. MARGIOTTA BROGLIO, *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Milano, 1967, spec. pp. 49 ss., si rimanda a C. MORVIDUCCI, *La protezione internazionale della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa*, in S. Ferrari, T. Scovazzi (a cura di), *La tutela della libertà di religione. Ordinamento internazionale e normative confessionali*, 1988, pp. 43 ss. Per una rassegna di documenti di diritto internazionale in materia di libertà religiosa, si veda M. SCALABRINO (a cura di), *International Code on Religious Freedom*, Leuven, Peeters, 2003.

15. Sui profili etici connessi alle sofferenze inflitte all'animale macellato, sovente evidenziati dall'opinione pubblica c.d. occidentale, si rimanda anzitutto all'approfondita indagine del COMITATO NAZIONALE PER LA BIOETICA, *Macellazioni rituali e sofferenze animali*, 19 settembre 2003, consultabile nel sito internet <http://www.governo.it/bioetica/pdf/55.pdf>. Si vedano altresì: V.G. VIGNOLI, *La protezione giuridica degli animali di interesse zootecnico (Legislazione italiana e Convenzioni internazionali)*, in *Riv. diritto agrario*, 1986, (I), pp. 746 ss.; P. FOSSATI, *La macellazione rituale*, in Chizzoniti-Tallacchini (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti*, cit., pp. 261 ss.; D. FONDA, *Benessere animale nella macellazione convenzionale e rituale*, *ivi*, spec. 230 ss.; N. FIORITA, *Scuola pubblica e religioni*, Tricase, 2012, spec. pp. 79 ss.; F. ZUOLO, *Benessere animale e macellazione rituale: tutela degli animali o rispetto per la concezione del bene animalista?*, in CEVA (a cura di), *Pluralismo alimentare: giustizia, tolleranza e diritti*, cit., pp. 109 ss.; F. FERRARO, *I problemi di macellazione rituale: un'etica utilitaristica per le istanze animaliste*, *ivi*, pp. 126 ss.

certificazione della rispondenza o meno dei cibi e delle bevande alle prescrizioni rituali, in guisa tale da rassicurare i fedeli sulla conformità ai precetti confessionali<sup>16</sup>.

## **2. L'incidenza delle regole alimentari confessionali con riferimento alla preparazione, al consumo e alla distribuzione dei prodotti alimentari: profili generali**

Prima di concludere queste note introduttive dedicate, in generale, alle regole alimentari confessionali, è necessario ribadire come l'influenza di queste ultime sia spesso talmente forte nel tessuto sociale da incidere non solo nei settori della produzione, del consumo e della distribuzione dei prodotti alimentari di una certa comunità, ma – di riflesso – negli stessi ordinamenti giuridici.

Tralasciando eventuali richiami alle codificazioni passate, attualmente è molto sentita la preoccupazione dei legislatori delle c.d. società multiethniche – come quella italiana – di approvare misure idonee a coniugare e a bilanciare le prescrizioni religiose in ambito alimentare con il diritto di libertà religiosa onde garantirne l'applicazione nei limiti del possibile e del sostenibile. Ed è ciò che si cercherà di mettere in luce nei paragrafi seguenti, con

16. Diversa è invece la situazione in taluni Paesi europei, nei quali è da tempo adottata un'apposita disciplina in materia di certificazione di conformità alle regole alimentari religiose. Tale è, ad esempio, il caso della Spagna, che ha concluso un importante accordo con i rappresentanti delle comunità ebraiche ed islamiche volto a consentire la registrazione come marchi di talune espressioni provviste di significato simbolico e sacrale al fine di contrassegnare i prodotti alimentari (e cosmetici) conformi alle regole confessionali. Sul tema, si vedano gli approfonditi contributi di P. LOJACONO, *Sui marchi "religiosi": traendo spunto dagli Accordi spagnoli con ebrei e islamici*, in *Studi in onore di Gaetano Catalano*, Soveria Mannelli, 1998, pp. 913 ss., e ID, *La rilevanza dei simboli religiosi nel campo economico e commerciale: il marchio e la pubblicità*, in *Dir. eccl.*, 1997, pp. 152 ss.

particolare riferimento della commercializzazione dei prodotti alimentari conformi alle prescrizioni islamiche, sebbene analoghe riflessioni potrebbero riproporsi con riferimento ad altri ambiti, come nel caso siffatti alimenti siano somministrati nei servizi di ristorazione collettiva (si pensi alla refezione scolastica, a quella aziendale, a quella penitenziaria, ecc.).

A ben vedere, le regole alimentari di matrice confessionale possono incidere tanto nel *rapporto tra il cibo e la sua preparazione* (quindi in ordine ad ogni aspetto anteriore alla consumazione del cibo), quanto nel *rapporto tra il cibo e il suo consumo* (quindi in ordine ad ogni rituale che si accompagna alla consumazione del cibo), quanto infine nel *rapporto tra il cibo e la sua distribuzione, anche su scala industriale* (coinvolgendo quindi il tema dell'etichettatura e del *marketing* dei prodotti alimentari religiosamente orientati)<sup>17</sup>.

Ebbene, non v'è dubbio che le regole alimentari religiose possano incidere anzitutto nel *rapporto tra il cibo e la sua preparazione* e quindi in un momento anteriore allo stesso consumo alimentare (o di certi alimenti). Paradigmatica è, nuovamente, la macellazione rituale imposta dalle prescrizioni ebraiche (*Kasherut*) e musulmane (*Halal*). Nonostante la pratica della macellazione rituale si perda nella notte dei tempi<sup>18</sup> e la stessa etimologia del termine “*mattatoio*” – ossia del luogo attrezzato per l'esecuzione della macellazione – tradisca una valenza religiosa<sup>19</sup>, è in-

17. Classificazione proposta da A.G. CHIZZONITI, *La tutela della diversità: cibo, diritto e religione*, in CHIZZONITI-TALLACCHINI (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti*, cit., pp. 20 s., e ripresa da L. BOSSI- M. GIORDA- E. MESSINA, *Cibo, religioni e integrazione culturale. La ristorazione scolastica a Torino*, cit., p. 7.

18. Il sacrificio degli animali agli dei risulta ampiamente diffuso anche nelle più antiche civiltà: si veda sul tema il documentato contributo di F. PEZZA, P. FOSSATI, *Le macellazioni rituali nella storia normativa*, in Chizzoniti-Tallacchini (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti*, cit., pp. 245 ss.

19. Il termine “*mattatoio*” trae infatti origine dal vocabolo latino *mactare*,

fatti forte la preoccupazione del legislatore di approvare misure idonee a coniugare e a bilanciare siffatte prescrizioni confessionali con il diritto di libertà religiosa e, naturalmente, tese a garantirne l'applicazione, nei limiti del possibile e del sostenibile<sup>20</sup>.

Ma le regole alimentari confessionali possono altresì incidere – lo si è già accennato – nel *rapporto tra il cibo e il suo consumo*: ne sono una conferma i rituali che accompagnano la consumazione dei pasti e che spesso prescrivono l'osservanza di una serie di divieti e di obblighi alimentari<sup>21</sup>.

Nel primo caso (divieti alimentari), può trattarsi di *divieti oggettivi* – ossia di cibi che non è mai lecito consumare, come la carne di suino per i fedeli israeliti ed islamici – ma anche di *divieti temporali* – come nel caso di digiuni e di astensioni temporanee – che possono poi riguardare ogni tipologia di cibo (durante

il quale, accanto al significato di *uccidere*, era più propriamente utilizzato nell'accezione di *immolare* o di *offerire in sacrificio* Si veda, ad esempio, il frequente utilizzo del verbo "*mactare*" contenuto nell'Eneide (Libro II, 202 e 667; Libro III, 21 e 118; Libro VI, 38, ecc.).

20. Si vedano, a livello normativo: il regolamento CE n. 853/2004 e s.m.i. recante la normativa sanitaria europea in materia di macellazione degli animali; il regolamento CE n. 854/2004 e s.m.i. sugli specifici controlli sanitari; il regolamento 2009/1099/UE, 24 settembre 2009, sulla protezione degli animali al momento dell'abbattimento (in vigore dal 2013), nonché l'art. 4, l. 2 agosto 1978, n. 439, di recepimento della direttiva 74/577/CEE, 18 novembre 1974, sull'obbligo di stordimento degli animali prima della macellazione, e il conseguente d.m. 11 giugno 1980, recante «*Autorizzazione alla macellazione degli animali secondo i riti religiosi ebraico e islamico*». Per una introduzione alla macellazione rituale, oltre a A.G. CHIZZONITI, *Tutela della diversità: cibo, diritto, religione*, cit., pp. 33 ss., cfr. R. BOTTONI, *La macellazione rituale nell'Unione europea e nei paesi membri: profili giuridici*, in Chizzoniti-Tallacchini (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti*, cit., spec. pp. 230 ss., nonché P. LERNER, A.M. RABELLO (a cura di), *Il divieto di macellazione rituale (shechitá kosher e halal) e la libertà religiosa delle minoranze*, Padova, 2010.

21. Sul tema, si veda, a livello introduttivo, CHIZZONITI, *Tutela della diversità: cibo, diritto, religione*, cit., pp. 20 s. e, *funditus*, R. ALESSANDRINI, M. CORSARI, *La sacra mensa. Condotte alimentari pasti rituali nella definizione della identità religiosa*, Modena, 1999.

i digiuni) o soltanto taluni alimenti (si pensi al divieto ebraico di ingerire contestualmente la carne e il latte o suoi derivati)<sup>22</sup>.

Quanto poi agli *obblighi* alimentari essi ricorrono quando i fedeli sono chiamati a consumare ben definite tipologie di prodotti (specialmente in occasione di ricorrenze religiose, come l'agnello durante la Pasqua ebraica) o anche a compiere determinati gesti rituali prima, durante o dopo il pasto.

I due ordini di prescrizioni (divieti e obblighi) possono cumularsi tra loro: si pensi alla proibizione del consumo di un certo alimento non in modo perpetuo, ma solo durante la ricorrenza di certe festività o di certi periodi dell'anno, come in occasione della Quaresima per i fedeli cattolici o del *Ramadan* per i fedeli di religione islamica.

Infine, come si è accennato, le regole confessionali possono incidere sullo stesso rapporto tra il cibo e la sua distribuzione, anche su scala industriale, coinvolgendo il tema dell'etichettatura e del *marketing* dei prodotti alimentari religiosamente orientati<sup>23</sup>.

22. Circa il *digiuno*, va osservato che probabilmente non esiste confessione religiosa che non contempli momenti di astensione dal cibo. Tale pratica non contraddice l'asserto secondo cui ogni cibo ed ogni bevanda sono sacri, positivi, buoni (compresi anche quelli interdetti permanentemente), trattandosi di *doni di Dio*: infatti, chi si astiene o digiuna non si pone contro Dio, ma al contrario ricerca, *anche attraverso questa via*, un'occasione di incontro con il Trascendente. Come la condivisione del pasto, anche la sua rinuncia assume un valore sacrale e comunitario giacché rappresenta un momento di vicinanza a Dio nella comunione con i fratelli nella fede. Il tempo del digiuno fa così emergere, anche fisicamente, la necessità di porre Dio al centro del vivere quotidiano e un'occasione di rinuncia ai piaceri terreni. Nel senso ora prospettato, si veda BOSSI-GIORDA-MESSINA, *Cibo, religioni e integrazione culturale. La ristorazione scolastica a Torino*, cit., pp. 11 s. Sul tema del digiuno nelle tre religioni abramitiche, con i necessari richiami bibliografici, sia consentito rinviare A. GIUFFRIDA, *L'incidenza delle regole alimentari confessionali nell'assetto giuridico-amministrativo italiano*, cit., *passim*.

23 Classificazione proposta da CHIZZONITI, *La tutela della diversità: cibo, diritto e religione*, in Chizzoniti-Tallacchini (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti*, cit., pp. 20 s., poi ripresa da BOSSI-GIORDA-MESSINA, *Cibo, religioni e integrazione culturale. La ristorazione scolastica a Torino*, cit., p. 7.



Ed è proprio quest'ultimo aspetto che costituisce l'oggetto delle riflessioni del presente contributo, avendo a particolare riferimento le sole prescrizioni alimentari islamiche.

### 3. Richiami alla *Sharī'a* e alle regole alimentari islamiche

Per i credenti musulmani la libertà religiosa non può essere circoscritta alla mera facoltà di professare il proprio credo e di praticarne il culto, ma impone innanzitutto di improntare l'intera propria esistenza alla rigida e puntuale osservanza delle prescrizioni confessionali, ossia della *Sharī'a*<sup>24</sup>.

La legge islamica, o *Sharī'a*, si compone di un articolato e complesso insieme di precetti rilevanti dal punto di vista non solo religioso, ma anche prettamente giuridico, tesi a disciplinare in modo integrale la condotta del fedele, tanto da essere ritenuta incompatibile con ulteriori fonti normative<sup>25</sup>.

24. Sul concetto di libertà religiosa nel diritto islamico, cfr. *ex plurimis*: G. LONG, *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica"*, Bologna, 1991, pp. 251 ss.; L. MUSSELLI, *Islam ed ordinamento italiano: riflessioni per un primo approccio al problema*, in *Dir. eccl.*, 1992, I, pp. 629 ss.; ID., *Libertà religiosa e Islam nell'ordinamento italiano*, ivi, 1995, pp. 444 ss.; M. TEDESCHI, *Cristianesimo e islamismo. Presupposti storico-giuridici*, ivi, I, pp. 937 ss.; F. CASTRO, *L'Islam in Italia: profili giuridici*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1996, (1), pp. 269 ss. Per una disamina della *Sharī'a* e, dunque, del diritto islamico, si vedano: F. CASTRO, voce *Diritto musulmano e dei Paesi musulmani*, in *Enc. giuridica*, XI, 1989; G. CAPUTO, *Introduzione al diritto islamico*, Torino, 1990; SALAH EDDINE BEN ABID, *La Sharia fra particolarismi e universalità*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1996, (1), pp. 29 ss.; M. PAPA, *Paesi musulmani*, in A. Diurni, *Percorsi mondiali di diritto privato e comparato*, Milano, 2008, pp. 217 ss. Sul rapporto tra diritto ed etica nell'*Islam*, si rimanda a G.M. PICCINELLI, *La dimensione etica del diritto musulmano dei contratti classico e contemporaneo*, in Roma-America Latina, VII, 1999, spec. pp. 249 ss. Infine, sulle criticità connesse alla convivenza con la comunità islamica, si vedano, *ex plurimis*: M. ALETTI, G. ROSSI, *Identità religiosa, pluralismo, fondamentalismo*, 2004, Torino; J. GOODY, *Islam ed Europa*, Milano, 2004.

25 Le fonti normative della *Sharī'a* sono principalmente quattro. La prima

Il credo islamico contempla una ricca varietà di norme alimentari religiose, traenti origine dal Corano e dalla Sunna, e che, in massima parte, rispecchiano le abitudini alimentari del Profeta *Muhammad*.

La conformità a dette regole è indicata con i termini *Halal* e *Haram*, che, rispettivamente, illuminano il fedele su ciò che sia consentito o meno assumere come cibo<sup>26</sup>. D'altro canto, la stessa

in ordine di importanza è senz'altro il Corano, che è la parola di Dio rivelatasi attraverso l'opera profetica di *Muhammad* svolta nel periodo tra il 609 e il 632 d.C. Segue poi la Sunna (lett. *consuetudine, abitudine*), che invece è un testo redatto alcuni secoli dopo la morte di Maometto sulla base dei racconti tramandati verbalmente da *soggetti degni di fede*. Mentre il Corano contiene i principi e le norme che reggono il vivere civile del fedele musulmano (dal diritto matrimoniale a quello successorio, dal sistema fiscale all'igiene personale, dalle pratiche di culto in senso stretto ai precetti legati appunto all'alimentazione, e così via), la Sunna raccoglie i comportamenti tenuti dal Profeta in svariate occasioni della sua esistenza, rappresentando per il fedele islamico una sorta di codice di comportamento e di chiave interpretativa circa la liceità delle fattispecie non espressamente previste nel Corano. La Sunna è perciò un'essenziale fonte giuridica islamica, seconda solo al Sacro Testo. La terza fonte della *Sharī'a* è il *parere unanime* dei dotti, i quali sono, al contempo, teologi e giuristi. Infine, si pone il *ragionamento analogico* condotto sui dati raccolti dalle prime tre fonti. La *Sharī'a* può dunque definirsi come l'insieme di precetti rituali dettati dal Profeta, su rivelazione di *Allàh*, per disciplinare il corretto rapporto tra Dio e l'uomo onde assicurare la salvezza della comunità dei credenti nell'*Islam*. Per una disamina del Corano si veda H. PICCARDO (a cura di), *Il Corano. In nome di Allàh, il Compassionevole, il Misericordioso*, traduzione interpretativa in italiano, consultabile anche nel sito internet [www.corano.it/corano.html](http://www.corano.it/corano.html).

26. Il Corano rimarca più volte (v. *Sura* II, IV, VI, XVI) la distinzione dei cibi in leciti e illeciti: i fedeli islamici debbono infatti servire e onorare *Allàh* anche nutrendosi dei cibi che *Allàh* stesso ha prescritto come leciti. È, ad esempio, fatto divieto di cibarsi di tutti gli animali terrestri carnivori, del maiale (e dei suini in generale), degli uccelli rapaci e dei pesci sprovvisti di squame, del grasso dei bovini e degli ovini (eccezion fatta per il grasso situato lungo il dorso, oppure aderente alle ossa, o ancora contenuto nell'intestino) nonché del sangue di qualunque animale. Tutti gli animali divengono poi impuri se la morte sia stata cagionata da cause naturali, oppure per caduta, soffocamento, colpi di corna o di bastone, o se la morte, pur avvenuta con le modalità ammesse, non sia stata preceduta dalla rituale invocazione sull'animale del nome di *Allàh*. Parimenti

vita del praticante islamico è costantemente scandita dalla distinzione tra ciò che è lecito (*Halal*) e ciò che è proibito (*Haram*) non solo da Dio, ma anche dal comportamento esemplare tenuto in vita dal suo Profeta<sup>27</sup>.

Ed è proprio in questa distinzione che va ascritto il complesso sistema delle norme alimentari islamiche – costituito da una lunga serie di divieti, di cibi consentiti e finanche di norme di galateo da osservare durante i pasti – e che da tempo è oggetto di studi approfonditi da parte della dottrina ecclesiasticistica, alla quale si rimanda *in toto*<sup>28</sup>.

illecita è la carne di animali precedentemente sacrificati agli idoli o che siano stati in parte divorati da altri animali. Quanto poi alla liceità del vino (e degli alcolici), nel Corano si riscontrano palesi incongruenze, essendo talvolta considerato un dono di *Allàh* (*Sura XVI*, 67, e *Sura XLVII*, 15), talaltra come «un'opera abominevole di Satana» (*Sura V*, 92) e, in generale, come una bevanda di cui non abusarne. Sul punto, sia nuovamente consentito rinviare ad A. GIUFFRIDA, *L'incidenza delle regole alimentari confessionali nell'assetto giuridico-amministrativo italiano*, cit., 12 ss. e, per un'approfondita disamina di ordine sociologico e confessionale, A. PELLICIA, *Alcol e immigrazione. Uno sguardo transculturale*, ricerca condotta con il patrocinio del C.N.R., consultabile nel sito [www.epid.ifc.cnr.it](http://www.epid.ifc.cnr.it/AreaDownload) (*AreaDownload*, alla voce "Pubblicazioni?").

27. È infatti enunciato: «*Sorga tra voi una comunità che inviti al bene, raccomandi le buone consuetudini e proibisca ciò che è riprovevole. Ecco coloro che prospereranno*» (*Sura III*, 104).

28. Come riportato da ALIVERTI, *La dimensione magico-religiosa del cibo. Storia e antropologia della ritualità alimentare*, in Berardi-Ferrero (a cura di), *Date loro da mangiare. Il cibo: nutrimento e Pane di vita*, cit., pp. 255 s., esistono alcune ritualità da rispettare nella preparazione e nel consumo dei pasti. «Quanto alla preparazione, il buon musulmano tende ad abbondare nel cibo da mettere a tavola per essere pronto ad offrirlo agli eventuali ospiti con gentilezza e accoglienza. Rispetto al pasto si osservano le seguenti norme di galateo: a) prima di mangiare lavarsi le mani con acqua attinta da una brocca senza alzarsi da tavola, b) sedersi alla sinistra della tavola, c) prende il cibo con tre dita della mano destra, d) leccarsi le dita appena finito di mangiare. Si consiglia inoltre di servirsi del piatto di fronte a sé, prendere porzioni piccole masticandole bene, non fissare gli altri commensali. È comunque obbligatorio ringraziare Dio al termine del pasto, in quanto *Allàh* è considerato il vero dispensatore di tutto quanto è stato portato in tavola». Esistono poi ulteriori ritualità alimentari connesse alla

Ai nostri fini è sufficiente evidenziare come tali precetti affianchino alla originaria valenza religiosa – tant'è che rientrano a pieno titolo nella *Sharī'a* – anche una forte connotazione giuridica, etica e sociale; e ciò non solo nei Paesi e nelle comunità a maggioranza musulmana, ma anche nelle stesse società c.d. occidentali (fra cui quella italiana), ormai sempre più multietniche e multiconfessionali.

Senonché, il termine *Halal* (come anche l'espressione ebraica *Kosher*), accanto al tipico significato sacrale e simbolico, è oggi prevalentemente utilizzato nelle contrattazioni commerciali quale sinonimo di alimento *lecito* e quindi acquistabile dal fedele perché prodotto e confezionato in conformità alle prescrizioni religiose. Ed è appunto questa l'accezione del termine che sarà utilizzata nel prosieguo della trattazione.

#### **4. La certificazione di conformità del c.d. “Halal Food”: profili introduttivi**

Come già si è precisato (v. par. 2), l'osservanza delle regole alimentari religiose assume grande rilevanza anche nella relazione tra *cibo e sua distribuzione*, soprattutto con riguardo al tema della certificazione di conformità alle norme confessionali<sup>29</sup>: la

celebrazione di determinate ricorrenze religiose, come la piccola festa (*id al-fitr*) e la festa del sacrificio (*id al-adha*); quest'ultima cade il cinquantesimo giorno successivo al *Ramadan* ed è caratterizzata dall'abbondante consumo di carne. Sulle prescrizioni alimentari confessionali imposte dalla religione islamica, oltre ai volumi di L. ZAOUALI, *L'islam a tavola. Dal medioevo ad oggi*, Roma-Bari, 2004, e di V. VACCA, S. NOJA, M. VALLARO, *Sahih al-Buhari. Detti e fatti del Profeta dell'Islam*, Torino, 1982, cfr., *ex multis*: L. ASCANIO, *Le regole alimentari nel diritto musulmano*, in Chizzoniti-Tallacchini (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti*, cit., pp. 63 ss.; SALANI, *A tavola con le religioni*, cit., pp. 85 s.; MARCHISIO (a cura di), *Religione come cibo e cibo come religione*, cit., pp. 77 s.

29. In linea generale, la *certificazione* è un'operazione squisitamente tecnica intesa ad attestare la conformità di prodotti o servizi ai requisiti fissati da nor-

produzione e la commercializzazione di alimenti in conformità ai precetti islamici lascia infatti emergere la necessità di intro-

me tecniche vincolanti (*certificazione obbligatoria*) oppure da norme tecniche non vincolanti (*certificazione volontaria*) da eseguirsi per il tramite di procedure elementari selezionate in funzione dell'oggetto della medesima certificazione. La certificazione è messa in atto attraverso una serie di operazioni fondamentalmente tecniche e richiede pertanto che sia svolta da personale specializzato e provvisto di idonee dotazioni strumentali. Le attività sperimentali (rilevazioni, misure, analisi) rappresentano una componente essenziale del processo certificativo, insieme alla conoscenza tecnologica dei prodotti valutati e dei relativi processi di fabbricazione. Sulla certificazione di qualità in generale, cfr.: G. SMORTO, *Certificazione di qualità e normazione tecnica*, in *Digesto civ.*, agg.-2003, Torino, (I), pp. 205 ss.; M.C. FERRARESE, A. MATTIAZZI, P. CORTIANA, S. PINTON, *La certificazione di prodotto nel settore agroalimentare*, in *Ambiente*, 2005, pp. 651 ss.; F. FRACCHIA, M. OCCHIENA (a cura di), *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, Milano, 2006; F. CICCARIELLO, voce *Certificazione di qualità*, in *Il diritto-Encicl. giur.*, Milano, 2007, vol. III, pp. 77 ss.; A.M. MAZZARO, *La certificazione di qualità e la responsabilità dell'ente certificatore*, in *Il Civilista*, 2008, (1), pp. 88 ss.; M. STRUKUL, *La certificazione di qualità come strumento di tutela del consumatore - Profili contrattuali e di responsabilità*, in *Obbl. e contratti*, 2009, pp. 732 ss. Per E. BIVONA, *Le certificazioni di qualità: vizi del prodotto e responsabilità dell'ente certificatore*, in *Contr. e impresa*, 2006, pp. 1331 ss., la prestazione del certificatore va inquadrata tra le *obbligazioni di risultato*, giacché «tale risultato consiste non già nella garanzia di un prodotto esente da vizi, bensì nel *rilascio* – a seguito di un'attività di ispezione e verifica – di un'*attestazione* relativa alla conformità o meno del sistema controllato agli *standards* normativi e, altresì, nella *veridicità di siffatta attestazione*, quale effettiva conformità tra lo stato di fatto e le risultanze emergenti dalla rilasciata certificazione» (*ivi*, 1362). A livello normativo, si veda in particolare il regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008, «*che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti e che abroga il regolamento (CEE) n. 339/93*», il quale – tra l'altro – prevede l'istituzione di un organismo nazionale di accreditamento unico, finalizzato alla selezione degli enti preposti alla valutazione di conformità alle specifiche prescrizioni relative a prodotti (anche) alimentari e che debba garantire il necessario livello di fiducia nella corrispondente attività di certificazione. Tale organismo nazionale è stato individuato con d.m. 22 dicembre 2009, recante «*Designazione di "Accredia" quale unico organismo nazionale italiano autorizzato a svolgere attività di accreditamento e vigilanza del mercato*». Sui fini istituzionali di Accredia si rimanda al sito istituzionale, consultabile in [www.accredia.it/](http://www.accredia.it/).

durre una marcatura di qualità volta ad assicurare il legittimo affidamento dei consumatori circa la “purezza” di tali alimenti dal punto di vista della *Sharī'a*<sup>30</sup>.

Il maggior peso – commerciale e giuridico – del marchio rispetto agli altri segni distintivi aziendali accresce di rilevanza la problematica in esame, qualora l'imprenditore decida di fare uso liberamente (o disinvoltamente...) di un marchio recante una simbologia religiosa o sacrale: è evidente che un'incondizionata libertà di utilizzazione del marchio potrebbe pregiudicare, anche seriamente, il sentimento dei fedeli verso un determinato credo religioso<sup>31</sup>.

L'uso del termine “*Halal*” (al pari dell'ebraico “*Kasher*” e di altri di analoga valenza), così denso di significato sacrale e simbolico, andrebbe sottratto al libero utilizzo degli imprenditori perché reca in sé una funzione di garanzia di conformità alle prescrizioni della *Sharī'a*: esso, cioè, funge da *marchio di qualità* giacché rappresenta per il fedele – suo potenziale acquirente – la garanzia dell'esistenza di un requisito essenziale della propria scelta alimentare, ossia la conformità alle prescrizioni islamiche<sup>32</sup>.

30. Sulla certificazione di conformità del prodotto alimentare alle regole confessionali, oltre ai già richiamati contributi di LOJACONO, *Sui marchi “religiosi”: traendo spunto dagli Accordi spagnoli con ebrei e islamici*, cit., e ID, *La rilevanza dei simboli religiosi nel campo economico e commerciale: il marchio e la pubblicità*, cit., si veda in particolare F. LEONINI, *La certificazione del rispetto delle regole alimentari confessionali: norme statuali e libertà religiosa*, in Chizzoniti-Tallacchini (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti*, cit., pp. 143 ss.

31. Il marchio è tradizionalmente ritenuto il più rilevante segno distintivo giacché rappresenta un essenziale strumento di raccordo tra il produttore e il mercato (così, tra i molti, V. DI CATALDO, *I segni distintivi*, Milano, 1993, pp. 4 s.); il che, fra l'altro, è confermato dalla corposa disciplina di settore – oggi racchiusa principalmente nel Codice della proprietà industriale –, ben più estesa della scarna regolamentazione degli altri segni distintivi (ditta e insegna) contenuta nel Codice civile (v. artt. 2563-2568 cod. civ.)

32 Sui marchi di qualità in generale, cfr., *ex multis*: A. VANZETTI, *Funzione*

Per tale ragione questa sorta di marchio di qualità finisce per assumere una specifica fisionomia rispetto al *generico marchio di impresa* (detto anche *individuale*), la cui destinazione è invece quella di contraddistinguere i prodotti da quelli delle ditte concorrenti<sup>33</sup>.

Né, d'altro canto, siffatto segno distintivo è riconducibile al novero dei marchi recanti *indicazioni di provenienza, denominazioni tipiche, o di origine*<sup>34</sup>: la funzione tipizzata dal legislatore di queste particolari *species* di marchi è infatti assai distante da quella ascrivibile ai marchi di conformità alla *Sharī'a*, i quali assumono così una propria fisionomia ed autonomia rispetto a tutti gli usuali marchi commerciali<sup>35</sup>.

*e natura giuridica del marchio*, in *Riv. dir. comm.*, 1961, (1), pp. 17 ss.; R. FRANCESCHELLI, voce *Marchi d'impresa*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. X, 1964, pp. 215 ss.; ID., *Sui marchi di impresa*, Milano, 1988, nonché, con riferimento ai prodotti agroalimentari, G. FLORIDIA, *I marchi di qualità, le denominazioni di origine e le qualificazioni merceologiche nel settore alimentare*, in *Riv. dir. ind.*, 1990, (1), pp. 5 ss.

33. In realtà, la dottrina commercialistica individua tradizionalmente molteplici funzioni del marchio che si aggiungono la originaria finalità di distinguere il prodotto dai succedanei presenti sul mercato (c.d. funzione di collettore di clientela). Si pensi alla c.d. funzione moralizzatrice del marchio e di garanzia della qualità del prodotto (il marchio, cioè, svolge una funzione positiva o negativa in relazione alla qualità del prodotto: se è buono, il marchio serve a tenere legato il consumatore; se è cattivo, ad allontanarlo), alla funzione di facilitazione del lancio di nuovi prodotti ed anche alla capacità di un marchio affermato di eliminare dal mercato le imprese concorrenti. Per una disamina della questione, con i necessari richiami dottrinali e giurisprudenziali, si vedano, oltre quanto già citato: A. VANZETTI, voce *Marchio. Diritto commerciale*, in *Enc. giur.*, vol. XIX, Roma, 1990, p. 1 ss.; G. SENA, *Brevi note sulla funzione del marchio*, in *Riv. Ind.*, 1989, I, p. 5 ss.

34. In argomento, si vedano: A. GERMANÒ, *Situazioni giuridiche protette con riguardo alla localizzazione geografica della produzione: il marchio geografico ed il marchio regionale di qualità*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1996, pp. 663 ss.; F. ALBISINNI, *L'origine dei prodotti agro-alimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir. agr.* 2000, I, pp. 41 ss.

35. In tal senso è orientata ormai la dottrina che si è occupata di questi

L'utilizzo della locuzione “*Halal*”, lungi dal porsi in conflitto con la sensibilità religiosa, è dunque da ritenersi pienamente consentito e finanche sollecitato dalla stessa comunità dei fedeli perché funzionale al concreto esercizio della libertà di culto e del proprio credo religioso. Su questo punto si ritornerà ancora nel prosieguo della trattazione.

### **5. Questioni applicative alla luce del Codice della proprietà industriale. In particolare, la registrazione dei c.d. marchi collettivi confessionali**

Nel precedente paragrafo si è chiarito come l'inserimento dell'espressione “*Halal*” nei marchi di determinati prodotti alimentari svolga essenzialmente una funzione di garanzia di conformità di tali alimenti alle prescrizioni islamiche. Senonché, l'utilizzo di detta espressione nella commercializzazione di prodotti alimentari pone una serie di interrogativi di natura applicativa. In primo luogo, non è chiaro chi *a monte* sia legittimato a registrare un marchio di commercio recante la dicitura “*Halal*” o, comunque, in generale un simbolo o un segno religioso<sup>36</sup>. In linea di principio, tale legittimazione sembrerebbe attribuibile *a chiunque*, senza limitazioni di sorta, non sussistendo espressi divieti o preclusioni in tal senso, come sembra argomentabile in base al combinato disposto degli artt. 7 e 8, comma 3, del Codice della proprietà industriale, approvato con d.lgs. 10 febbraio 2005, n.

temi: su tutti, LOJACONO, *Sui marchi “religiosi”: traendo spunto dagli Accordi spagnoli con ebrei e islamici*, cit., pp. 926 ss., con la letteratura ivi richiamata.

36. Si pongono tali interrogativi LEONINI, *La certificazione del rispetto delle regole alimentari confessionali: norme statuali e libertà religiosa*, cit., pp. 145 ss., nonché LOJACONO, *Sui marchi “religiosi”: traendo spunto dagli Accordi spagnoli con ebrei e islamici*, cit., pp. 924 ss.



10. Ma v'è di più. Nulla vieterebbe l'inserimento in un marchio degli stessi simboli della fede – come la Croce cristiana, la Stella di Davide o la Mezzaluna islamica – nonostante trattasi di segni altamente identitari per le rispettive comunità di credenti<sup>37</sup>: la presenza di tali simbologie nelle bandiere di Stati<sup>38</sup> ed organizzazioni internazionali<sup>39</sup>, nonché negli emblemi di partiti politici<sup>40</sup> e persino in marchi di impresa<sup>41</sup> è infatti pienamente consentita, senza necessità di ottenere il previo assenso o l'espressa autorizzazione delle autorità religiose<sup>42</sup>.

Se dunque non sussiste alcuna esclusiva delle autorità confessionali in ordine all'utilizzo dei simboli di fede, chiunque – anche un privato – potrebbe abbinare un simbolo confessionale al marchio di un proprio prodotto, magari per evocarne giustappunto il significato religioso. Ma, se ciò è vero, appare altrettanto pacifico che nessuno potrà mai estendere la privativa sul simbolo religioso attraverso l'esclusiva sul marchio; e ciò per le medesime ragioni testé esposte.

37. Per una riflessione sulla rilevanza civile dei simboli religiosi, cfr.: M. PARISI (a cura di), *Simboli e comportamenti religiosi nella società plurale*, Napoli, 2006; E. DIENI, A. FERRARI, V. PACILLO (a cura di), *Symbolom/diabolon. Simboli, religioni, diritti nell'Europa multiculturale*, Bologna, 2005; V. PACILLO, *Diritto, potere e simbolo nella tradizione giuridica occidentale: brevi note a margine*, 2004, in [www.olir.it](http://www.olir.it).

38. La Croce compare in numerose bandiere nazionali (Svizzera, Slovacchia, Grecia, Inghilterra, Islanda, ecc.) e finanche regionali (Regione Piemonte). La Stella di Davide è racchiusa nella bandiera israeliana. Anche la Mezzaluna islamica compare in svariate bandiere nazionali (Turchia, Pakistan, Turkmenistan, Azerbaigian, Tunisia, Algeria, Libia, ecc.).

39. La Croce e la Mezzaluna islamica compaiono, ad esempio, nei vessilli della Croce rossa internazionale e della Mezzaluna rossa internazionale.

40. Si pensi alla vecchia Democrazia Cristiana e ad altri partiti cattolici italiani.

41. Tale è, ad esempio, il marchio dell'Alfa Romeo.

42. Così, LEONINI, *La certificazione del rispetto delle regole alimentari confessionali: norme statuali e libertà religiosa*, cit., pp. 144 ss.

Ebbene, se tale generalizzata legittimazione vale per i simboli della fede, la stessa andrebbe *a fortiori* riconosciuta anche a colui che apponga sul marchio una terminologia attestante la conformità ai precetti islamici: ogni imprenditore potrebbe quindi liberamente aggiungere al marchio da lui creato anche l'espressione "*Halal*".

Con una precisazione, però: l'uso di tale locuzione non potrebbe mai essere da lui monopolizzato, magari attraverso la registrazione come marchio di un certo prodotto. E ciò per la semplice ragione che tale espressione, se non accompagnata da elementi di originalità, priverebbe il marchio di ogni capacità distintiva, requisito che, come è noto, è prescritto a pena di nullità del marchio, ai sensi dell'art. 13 del Codice della proprietà industriale.

Volendo esemplificare, non sarebbe possibile registrare un marchio del tipo "*Pasta Carbonara Halal*" o "*Fettuccine al ragù Halal*", senza specificazioni ulteriori perché siffatte diciture risulterebbero troppo generiche e perciò insuscettibili di capacità distintiva: in tali casi, l'Ufficio italiano brevetti e marchi non potrà perciò concedere la registrazione di un marchio recante la sola espressione "*Halal*" (ma anche "*Kosher*" ed altri simili) in base alla priorità nella presentazione della domanda di registrazione. In altri termini, sarebbe impossibile attribuire l'uso monopolistico di tale espressione per la semplice ragione che il suo significato generico di "lecito" o di "conforme ai precetti islamici" toglierebbe al marchio ogni capacità distintiva<sup>43</sup>.

43. Per LOJACONO, *ult. cit.*, p. 925, nt. 35, siffatto ostacolo legislativo alla brevettabilità del marchio "*Halal*" potrebbe non ritenersi insormontabile alla luce della giurisprudenza di merito (cfr. Trib. Roma, 25 febbraio 1988, in *Giur. ann. dir. ind.*, 1988, pp. 512 ss. nonché Trib. Milano, 21 settembre 1989, *ibidem*, 1989, pp. 586 ss.), ossia qualora il segno "descrittivo" sia costituito da una parola straniera di cui la generalità dei consociati ignori il reale significato,

Ma – potrebbe obiettarsi – un conto è il generico richiamo alla conformità alle norme confessionali, espresso con l'apposizione del termine *Halal* sulla confezione del prodotto, altro conto è l'utilizzo di un marchio di commercio inclusivo di espressioni o di simboli religiosi al solo scopo di contraddistinguere il prodotto sul mercato e dunque per finalità commerciali e speculative: in tal caso, venendo snaturata la funzione dell'espressione confessionale (ossia, la costituzione di una sorta di garanzia di qualità), il suo utilizzo non dovrebbe essere consentito.

La questione non sembra tuttavia posta correttamente. Invero, in assenza di un divieto espresso alla registrazione di un marchio recante un simbolo confessionale, l'eventuale dichiarazione di conformità ai precetti islamici resa visibile dall'espressione "*Halal*" sarebbe pienamente legittima, non solo *in funzione descrittiva* delle caratteristiche dei prodotti o dei servizi, ma anche *in funzione distintiva*, ossia al fine di differenziare sul mercato i prodotti e i servizi contrassegnati dal marchio. Ciò, d'altronde, pare confermato dalla sostanziale indifferenza del nostro legislatore in ordine all'uso commerciale di segni o di simboli religiosi, contrariamente ad un espresso indirizzo europeo<sup>44</sup>. Tale ampia libertà incontra due limiti soltanto: il divieto generale di registrazione per l'apposizione non consona del simbolo religioso sul

come appunto accade per il termine "*Halal*": il divieto di apposizione di tale termine generico, a tale condizione, verrebbe dunque a cadere.

44. In forza dell'art. 3, comma 2, della Direttiva 2008/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2008, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi d'impresa, «Ogni Stato membro può prevedere che un marchio di impresa sia escluso dalla registrazione o, se registrato, possa essere dichiarato nullo se e nella misura in cui [...] il marchio di impresa contenga un segno di alto valore simbolico, e in particolare un simbolo religioso». Ma questa ipotesi di preclusione alla registrazione di un marchio non è stata recepita dalla normativa interna italiana, come anche si preciserà in seguito.

marchio e la tutela penale in caso di vilipendio alla religione<sup>45</sup>.

Ma, a ben vedere, non è affatto sicuro che l'indicazione sul marchio della conformità del prodotto alle prescrizioni alimentari religiose garantisca pienamente il consumatore in ordine alla rispondenza al vero di quanto "autocertificato" dal produttore.

È questo il cuore del problema. Poiché, come si è visto, non esistono controlli preventivi di natura confessionale in ordine alla veridicità di quanto dichiarato dal titolare del marchio, il consumatore formerà il suo affidamento sull'attendibilità del messaggio indotto dall'espressione "*Halal*" unicamente in forza del grado di fiducia che egli nutre nei confronti del titolare del segno. In tale caso è possibile intervenire solo *ex post*, ossia in via repressiva nel caso sia accertata la falsità di quanto dichiarato. Con tutte le conseguenze che ne derivano tanto in ordine alla perdita di credibilità del titolare del marchio e del conseguente avviamento (per effetto dello sviamento della clientela), quanto in ordine alle responsabilità sotto il profilo penale e civile.

Come già si è accennato, il legislatore italiano non contempla una disciplina specifica sul potere di certificazione delle autorità confessionali in ordine alla rispondenza degli alimenti e delle bevande alle prescrizioni rituali: si è dunque in presenza di una (grave) lacuna ordinamentale che, oltre ad appalesare scarsa sensibilità verso un'esigenza particolarmente sentita dalla comunità islamica (ma lo stesso potrebbe valere, *mutatis mutandi*, anche per la comunità ebraica), crea un *vulnus* nella tutela della libertà religiosa.

45. Così, ancora LEONINI, *La certificazione del rispetto delle regole alimentari confessionali: norme statuali e libertà religiosa*, cit., pp. 146-149. Secondo Corte cost., 27 giugno 1975, n. 188, in *Giur. Cost.*, 1975, (I), pp. 1208 ss., «sono vilipendio [...] la contumelia, lo scherno, l'offesa, per dir così, fine a sé stessa che costituisce ad un tempo ingiuria al credente (e perciò lesione della sua personalità) e oltraggio ai valori etici di cui si sostanzia e alimenta il fenomeno religioso, oggettivamente riguardato».

Nel silenzio del legislatore, l'interprete si vede così costretto a ricercare ipotesi di soluzione che rassicurino le aspirazioni dei fedeli, soprattutto di credo islamico. E la disciplina di riferimento in materia non può che essere quella sui marchi di impresa, oggi racchiusa nel Codice della proprietà industriale.

Come è noto, il marchio rappresenta il segno distintivo di maggior peso economico, essendo principalmente utilizzato dall'imprenditore per la sua affermazione sul mercato e per consentirgli di esplicitare nel modo più efficace la libertà di iniziativa economica, costituzionalmente garantita (v. art. 41, primo comma, Cost.).

A questo punto appare quantomai opportuno, e finanche necessario, ricercare un bilanciamento nel complesso rapporto tra la libertà costituzionale di iniziativa economica, testé richiamata, e quella, parimenti rilevante, di espressione religiosa (art. 19 Cost.; ma v. anche gli artt. 7 e 8 Cost.), entrambe "chiamate in causa" nella materia *de qua*. Si tratta, cioè, di verificare se sia consentito ad un soggetto di sfruttare *in via esclusiva* come marchio di impresa un segno rientrante inequivocabilmente nel patrimonio dottrinale e dogmatico di una determinata confessione religiosa e, per quanto qui interessa, del credo islamico<sup>46</sup>.

Ebbene, a tutela della sensibilità dei fedeli, si potrebbe invocare l'art. 14 del Codice della proprietà industriale, non solo laddove esclude dalla registrazione come marchi «i segni idonei ad ingannare il pubblico, in particolare sulla provenienza geografica, sulla natura o sulla qualità dei prodotti o servizi» [comma 1, lett. b)], ma anche laddove commina la decadenza dal marchio «se sia divenuto idoneo ad indurre in inganno il pubblico,

46. Sul concetto di "confessione religiosa", cfr. Corte cost., 27 aprile 1993, n. 195, in *Foro it.*, 1994, (I), pp. 2988 ss., con nota di N. COLAIANNI, *Sul concetto di confessione religiosa*.

in particolare circa la natura, qualità o provenienza dei prodotti o servizi, a causa del modo e del contesto in cui viene utilizzato dal titolare o con il suo consenso, per i prodotti o servizi per il quale è registrato» [comma 2, lett. a)].

Ma, al di là di questi interessanti appigli normativi, da più parti si è proposto che siano le stesse autorità rappresentative delle confessioni religiose a chiedere la registrazione di un proprio *marchio collettivo confessionale*, affinché sia autorevolmente garantita la conformità alle prescrizioni della *Shari'a*<sup>47</sup>. E in effetti, il marchio collettivo, per le sue caratteristiche intrinseche, appare lo strumento più idoneo a contemperare, tanto l'istanza dei fedeli di sicurezza in ordine alla "genuinità" della certificazione, quanto l'essenziale autonomia (costituzionalmente garantita) delle confessioni religiose rispetto allo Stato<sup>48</sup>.

In linea di principio, non sussistono ostacoli normativi ad ammettere che la comunità islamica stanziata sul territorio italiano

47. È quanto sostengono LOJACONO, *Sui marchi "religiosi": traendo spunto dagli Accordi spagnoli con ebrei e islamici*, cit., p. 928, e, sulla sua scia, LEONINI, *La certificazione del rispetto delle regole alimentari confessionali: norme statuali e libertà religiosa*, cit., pp. 154 s. Sulla natura e la funzione dei *marchi collettivi*, oggi positivamente disciplinati nell'art. 12 del Codice della proprietà industriale, si veda A. VANZETTI, V. DI CATALDO, *Manuale di diritto industriale*, 2009, pp. 281 ss., nonché, per maggiori approfondimenti, fra i molti: D. PETTITI, *Profilo giuridico del marchio collettivo*, Napoli, 1963, con l'ampia bibliografia ivi indicata; R. FRANCESCHELLI, voce *Marchi collettivi*, in *Noviss. dig.*, app. IV, Torino, 1983, pp. 1123 ss.; P. BALZARINI, *Dei marchi collettivi* (nota a Pret. Empoli, 21 luglio 1987), in *Resp. civ.*, 1988, pp. 112 ss.; FLORIDIA, *I marchi di qualità, le denominazioni di origine, e le qualificazioni merceologiche nel settore alimentare*, cit.; N. ABRIANI, *Denominazioni d'origine protette e marchi collettivi geografici: note minime su una convivenza problematica* (nota a Trib. Saluzzo, 5 gennaio 2001), in *Giur. it.*, 2001, pp. 318 ss.; L. COSTATO, *Ancora in tema di marchi collettivi e di protezione delle produzioni tipiche* (nota a Corte giust. Comunità europee, 6 dicembre 2001, n. 269/99), in *Riv. dir. agr.*, 2002, II, pp. 63 ss.; E. CUSA, *Gli utilizzatori dei marchi collettivi*, in *Annali it. dir. autore*, 2015, pp. 306 ss.

48. In tal senso, LEONINI, *La certificazione del rispetto delle regole alimentari confessionali: norme statuali e libertà religiosa*, cit., p. 154.

ottenga la registrazione di un marchio collettivo confessionale, espresso con la dicitura “Halal”: il Codice della proprietà industriale riconosce infatti a chicchessia la facoltà di richiedere la registrazione di un marchio, tanto individuale, quanto collettivo. Attraverso la registrazione di un marchio collettivo religioso recante la locuzione “Halal” verrebbe così soddisfatta la legittima aspirazione dei fedeli musulmani di poter acquistare con sicurezza i prodotti alimentari (ma anche i cosmetici ed altre merci), la cui “purezza” risulti appositamente accertata ed attestata.

Ma, oltre all’istanza di sicurezza, viene così assicurata autonomia e autorevolezza all’autorità religiosa, potendo essa decidere – con la *massima discrezionalità* – se concedere o meno l’utilizzo del marchio collettivo confessionale, ormai registrato, a coloro che ne facciano richiesta: essa, infatti, in veste di titolare di un marchio collettivo, dispone della più assoluta autonomia decisionale nel selezionare gli utilizzatori che offrano le maggiori garanzie di “purezza” dei prodotti alimentari contrassegnati da tali marchio. D’altro canto, il generico impegno assunto da un imprenditore di osservare gli *standards* qualitativi richiesti dal regolamento di disciplina del marchio collettivo non gli attribuisce alcun diritto soggettivo in tal senso, bensì rappresenta solo il mero presupposto per l’utilizzazione del marchio.

Va da sé, poi, che l’eventuale abusiva apposizione di un marchio collettivo “Halal” da parte di soggetti *non previamente autorizzati dall’autorità religiosa* titolare del marchio collettivo integrerebbe gli estremi di un vero e proprio atto di usurpazione di marchio registrato e, come tale, perseguibile, anche penalmente, dall’autorità giudiziaria. In tale evenienza, gli utilizzatori non autorizzati del marchio non solo commetterebbero un grave abuso per l’illecita appropriazione di un pregio – ossia l’essere stato prescelto dall’autorità religiosa – che non gli appartiene, ma vieppiù pregiudicherebbero tanto la posizione giuridica del titolare del marchio

collettivo, quanto il legittimo affidamento dei consumatori nella genuinità del marchio, quanto infine la stessa libertà religiosa costituzionalmente garantita ai fedeli e alle confessioni interessate (v. art. 19 Cost. in comb. disp. con gli artt. 7, 8 Cost.).

A ben vedere, poi, un eventuale marchio collettivo recante l'espressione "Halal" non darebbe comunque vita ad una sorta di privativa sugli alimenti destinati ai fedeli islamici: le imprese escluse dall'utilizzo del marchio collettivo possono invero sempre immettere sul mercato prodotti a loro avviso conformi alle prescrizioni confessionali, solo che viene a loro inibito di contrassegnarli con il marchio collettivo contenente la locuzione "Halal", dovendo ricorrere all'uso di altri marchi.

Prima di concludere sul punto è ancora necessario precisare che i marchi collettivi confessionali, testé presi in considerazione, vanno nettamente distinti dai c.d. *marchi di selezione* o di *raccomandazione*<sup>49</sup>.

Con queste espressioni la dottrina si riferisce a quei particolari marchi destinati a contraddistinguere non già determinati prodotti, ma veri e propri servizi, e per tale ragione si riconducono generalmente alla categoria unitaria dei c.d. *marchi di servizi*<sup>50</sup>.

49. Sul punto, cfr.: R. FRANCESCHELLI, *I marchi di promozione, selezione e raccomandazione come marchi collettivi di servizi* (nota a Trib. Milano, 28 febbraio 1972, e App. Milano, 12 giugno 1973), in *Riv. dir. ind.*, 1976, II, pp. 239 ss.; ID., *Ancora sui marchi di selezione, promozione e raccomandazione* (nota a Cass., 9 dicembre 1977, n. 5334), *ivi*, 1980, (II), pp. 3 ss.; F. SARZI SARTORI, *Alcune considerazioni in tema di marchio collettivo e principio di relatività della tutela*, *ivi*, 1991, (I), pp. 23 ss.

50. Sui marchi di servizio in generale, cfr.: E. BONASI BENUCCI, *Il marchio di servizio*, in *Riv. ind.*, in 12959, (I), 288 ss., pp. 325 ss. e 333 ss.; R. PAGANELLI, *Considerazioni in tema di marchi di servizio*, *ivi*, 1971, (I), pp. 101 ss.; G. SIDERI, *I marchi di servizio e la loro incidenza sulla categoria dei marchi d'impresa*, *ivi*, 1973 (I), pp. 257 ss.; L. QUATTRINI, *Marchi collettivi, di garanzia e di certificazione*, *ivi*, 1992, (I), pp. 127 ss.; M. RICOLFI, *Marchi di servizio, non registrati e collettivi*, in P. Auteri, G. Florida, V.M. Mangini, G. Olivieri,



Essi trovano espresso riconoscimento nel Codice della proprietà industriale, tanto all'art. 7, laddove si prevede che i marchi sono «atti a distinguere i prodotti o i servizi di un'impresa da quelli di altre imprese», quanto dall'art. 156, laddove prescrive che la domanda di iscrizione debba contenere «l'elenco dei prodotti o dei servizi che il marchio è destinato a contraddistinguere, raggruppati secondo le classi della classificazione di cui all'Accordo di Nizza sulla classificazione internazionale dei prodotti e dei servizi ai fini della registrazione dei marchi» (la decima edizione dell'Accordo di Nizza contempla 45 classi, di cui 34 per i prodotti e 11 per i servizi).

Anche i marchi di servizio possono essere utilizzati nell'ambito del c.d. "Halal Food".

In dottrina si riportano due esempi significativi<sup>51</sup>. Il primo è il "Qibla Food Control Halal", destinato a contrassegnare i servizi relativi alle classi 41 (*Educazione, formazione, divertimento, attività sportive e culturali*), 42 (*Servizi scientifici e tecnologici, servizi d'analisi e di ricerca industriale*), 45 (*Servizi personali e sociali forniti da terzi per il soddisfacimento dei bisogni degli individui*). Il secondo è il "Service Controle Halal", che contraddistingue i servizi ascrivibili alle classi 29 (*Carne, pesce, pollame e selvaggina; estratti di carne, frutta e ortaggi conservati, essiccati e cotti; gelatine, marmellate, composte, uova, latte, prodotti derivati dal latte; olii e grassi commestibili*), 40 (*Macellazione; assistenza nella macellazione*); 42 (*Servizi scientifici e tecnologici e servizi di ricerca e progettazione ad essi relativi; servizi di analisi e di ricerche industriali; controllo della qualità di carne proveniente da macellazione rituale*).

M. Ricolfi, P. Spada, *Diritto industriale - Proprietà intellettuale e concorrenza*, Parte II, Cap. VI, Torino, 2012, pp. 158 ss.

51. Sul punto, si veda LEONINI, *La certificazione del rispetto delle regole alimentari professionali: norme statuali e libertà religiosa*, cit., pp. 151 ss.

Ebbene, esistono almeno due differenze essenziali tra i c.d. marchi di servizio e il marchio collettivo.

Anzitutto, i primi sono sostanzialmente riconducibili (pur con proprie specificità) al marchio individuale, poiché il loro titolare esercita, direttamente o indirettamente, un diritto di uso esclusivo. Il marchio collettivo, come è noto, costituisce invece una categoria autonoma, con una propria disciplina tanto in ordine alla sua funzione, quanto in ordine alle modalità di utilizzazione del segno (si veda l'art. 11 del Codice della proprietà industriale, appositamente dedicato a questo specifico marchio).

In secondo luogo, il titolare di un marchio di selezione o di raccomandazione "*Halal*", del tipo di quelli sopra segnalati, non utilizza il segno per contraddistinguere i propri prodotti, ma solo per "autocertificare" che una molteplicità di prodotti immessi sul mercato da svariati imprenditori, ciascuno con un proprio marchio, sono stati da lui stesso verificati e ritenuti conformi alle prescrizioni alimentari confessionali. Si tratta dunque di una mera garanzia di fatto perché riconducibile alla credibilità del titolare del marchio, senza che però egli assuma una responsabilità diretta attraverso un impegno formale in ordine ai controlli eseguiti sui prodotti, né in ordine alle regole effettivamente certificate.

Come è noto, le garanzie offerte da un marchio collettivo risultano senz'altro più stringenti e, vieppiù, supportate dal dato normativo. Dispone infatti l'art. 11 del Codice della proprietà industriale che il marchio collettivo può essere registrato da un soggetto che assume l'impegno di garantire l'origine (geografica), la natura o la qualità di determinati prodotti o servizi di produttori o commercianti che egli autorizza ad usare il segno. Al titolare del marchio collettivo non è consentito l'uso esclusivo del marchio, ma ha «la facoltà di concedere l'uso» del segno distintivo «a produttori e commercianti». Chi intende ottenere tale concessione deve quindi presentare, unitamente alla domanda,

un apposito regolamento d'uso del marchio in cui siano espressamente indicate le caratteristiche specifiche dei prodotti o dei servizi destinati ad essere marcati nonché le tipologie di controlli che si intenderanno mettere in campo per garantire l'effettiva sussistenza di tali qualità ed infine le tipologie di sanzioni che saranno comminate agli imprenditori in caso di trasgressione degli impegni assunti al momento della concessione dell'uso del marchio collettivo.

Il marchio collettivo offre dunque innegabilmente maggiori garanzie rispetto ai c.d. marchi di servizio. Esso, poi, applicato in ambito confessionale, appare lo strumento più idoneo per garantire ai fedeli la conformità dei prodotti alimentari ai precetti islamici: la presenza di un regolamento che indichi in dettaglio gli impegni assunti dai produttori nei confronti dei terzi (e quindi dei fedeli) e la previsione di sanzioni a carico dei trasgressori tolgono ogni possibile arbitrio nella valutazione dei prodotti o dei servizi certificati, come invece può accadere nel caso dei c.d. marchi di selezione o di raccomandazione.

L'utilizzo di un marchio collettivo religioso esclude inoltre a priori ogni ipotesi di conflitto tra le autorità religiose e lo Stato, non solo perché la normativa vigente consente, come si è visto, *a chiunque* di presentare una domanda di registrazione di un marchio collettivo, sicché lo Stato non entra nel merito della legittimazione del soggetto a registrare il segno distintivo, ma anche perché le condizioni richieste per la registrazione del marchio collettivo lasciano piena libertà al registrante di fissare le specifiche caratteristiche dei prodotti che costituiranno l'oggetto del suo controllo di qualità. Attraverso questo particolare istituto, viene così assicurata la piena autonomia e indipendenza della sfera religiosa da quella temporale, e conseguentemente il pieno rispetto del principio supremo della laicità dello Stato. In chiusura, un'ultima osservazione. La registrazione di un marchio

collettivo religioso non di rado è praticata nei Paesi con diffuse e radicate minoranze etniche e religiose. Paradigmatica è la *Union of Orthodox Jewish Congregations of America*, che probabilmente, a tutt'oggi, rappresenta il più importante ente certificatore di prodotti *Kosher*.

Anche le comunità islamiche da qualche tempo hanno promosso iniziative volte ad introdurre forme di marchi collettivi recanti l'espressione "*Halal*" sulle confezioni o sui marchi di svariati prodotti alimentari nell'evidente intento di assicurare i fedeli circa la loro genuinità nel rispetto dei precetti religiosi. A questo riguardo si segnala che, in ambito europeo, il 9 marzo 2010 si è costituita a Bruxelles la *European Association of Halal Certifiers* (AHC-EUROPE), cui aderiscono le associazioni di certificazione *Halal* di taluni Paesi europei (Regno Unito, Francia, Germania, Spagna, Belgio, Olanda, Bosnia e Turchia)<sup>52</sup>.

Dopo lunga attesa, anche nel nostro Paese da qualche anno si è introdotto un marchio collettivo confessionale per la certificazione di qualità del c.d. *Halal Food*, realizzatosi attraverso il *Progetto di Certificazione Halal Italia* che ha ricevuto il prezioso avallo del Governo mediante la sottoscrizione di un'apposita convenzione.

Ma, prima di esaminare questa particolare esperienza (su cui v. *infra*, paragrafi 8, 9 e 10), è necessario soffermarsi ancora sui poteri discrezionali attribuiti all'Ufficio italiano brevetti e marchi in sede di registrazione di un marchio *individuale* recante simbologie di natura confessionale.

52. Sulla *European Association of Halal Certifiers*, si rimanda al relativo sito istituzionale consultabile in [www.hfce.eu/](http://www.hfce.eu/). Per ulteriori informazioni, si vedano anche i seguenti siti: [www.halalcertificationturkey.com](http://www.halalcertificationturkey.com/); [www.halalverified.com](http://www.halalverified.com).

## 6. La discrezionalità dell'Ufficio italiano brevetti e marchi in ordine alla valutazione del marchio recante simbologie di natura confessionale

Alla luce di quanto testé esposto, si è dunque accertata l'insussistenza di preclusioni in ordine all'utilizzo di un marchio *individuale* recante simboli o segni religiosi o confessionali, e ciò tanto se il marchio svolga una funzione meramente *descrittiva* dei prodotti o dei servizi offerti, quanto se assuma una funzione *distintiva* rispetto ai prodotti o ai servizi succedanei offerti dalle imprese concorrenti.

L'ordinamento italiano mantiene al riguardo una posizione "lai-ca" di non ingerenza nell'utilizzo commerciale di segni o simboli religiosi, con i soli limiti – già evidenziati – della perseguibilità penale in caso di vilipendio alla religione e di rifiuto della registrazione se l'adozione del marchio sia giudicata non consona (v. art. 10, comma 3, del Codice della proprietà industriale).

Come è noto, l'Ufficio italiano brevetti e marchi dispone di ampi poteri discrezionali nel corso dell'*iter* di registrazione e ciò si ripercuote anche in sede di registrazione di un marchio recante rappresentazioni (con parole o simbologie) di natura confessionale. Si tratta, in questo caso, di poteri che emergono in particolar modo in occasione della valutazione della sussistenza del requisito della c.d. *liceità* del marchio, e dunque della sua non contrarietà alla legge, all'ordine pubblico e al buon costume (requisito tradizionalmente imposto dal legislatore a pena di nullità del marchio)<sup>53</sup>.

Il punto, di indubbia rilevanza applicativa, impone una sosta di approfondimento.

53. Sul concetto di «*ordine pubblico*» nel diritto privato, si veda G.B. FERRI, voce *Ordine pubblico (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, Milano, 1980, pp. 2038 ss., con l'ampia dottrina ivi indicata. Quanto alla nozione di «*buon costume*», cfr. A. TRABUCCHI, voce *Buon costume*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959, pp. 700 ss.

Secondo la migliore dottrina, l'Amministrazione, in sede di accertamento del requisito della liceità del marchio, è chiamata a svolgere la propria valutazione non già ancorandosi a criteri prettamente giuridici, ma semplicemente sulla base di un giudizio di opportunità. L'indagine condotta dall'Ufficio italiano brevetti e marchi, in sostanza, non è di tipo applicativo, bensì di tipo valutativo, essendo fondata sull'accertamento di valori "paragiuridici" essenzialmente riconducibili alla morale dominante<sup>54</sup>. Si tratta, in altri termini, di elementi metagiuridici espressivi dei più diffusi convincimenti della generalità dei consociati, sicché al fine della loro individuazione l'Amministrazione è tenuta a porre quale parametro di giudizio il modo di pensare ed il grado di cultura e di sensibilità dell'uomo medio<sup>55</sup>.

Senonché, siffatto accertamento, se poteva risultare piuttosto agevole nei tempi passati allorché la nostra società si presentava come essenzialmente monoculturale e monoconfessionale, appare oggi assai più complesso ed articolato a fronte del multiculturalismo e del pluralismo religioso ormai radicati nel nostro Paese<sup>56</sup>. A partire dai massicci flussi migratori degli anni Novanta

54. È questa l'impostazione già di G.B. VERBARI, *Studi sul procedimento amministrativo in materia di invenzioni, modelli e marchi*, in *Riv. ind.*, 1969, (I), pp. 75 ss., poi ripresa da LOJACONO, *Sui marchi "religiosi": traendo spunto dagli Accordi spagnoli con ebrei e islamici*, cit., pp. 937 ss.

55. Così, ancora G.B. VERBARI, *Studi sul procedimento amministrativo in materia di invenzioni, modelli e marchi*, cit., pp. 76 e 101 s.

56. Per una disamina delle principali problematiche di ordine culturale, etico e religioso, tipiche delle contemporanee società multietniche e multiculturali, si rimanda ai fondamentali contributi di A. FERRARA, voce *Multiculturalismo*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, 2004, pp. 599 ss., di C. TAYLOR, *La politica del riconoscimento*, in J. Habermas, C. Taylor (a cura di), *Multiculturalismo*, Milano, 2003, pp. 52 ss. e di E. COLOMBO, *Le società multiculturali*, Roma, 2002. Per ulteriori approfondimenti: P. CONSORTI, *Conflitti, mediazione e diritto interculturale*, Pisa, 2013; C. CARDIA, *Immigrazione e multiculturalità*, in *Iustitia*, 2011, pp. 27 ss.; R. MEDDA WINDISCHER, *Nuove minoranze - Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, Padova,

del secolo scorso, la società italiana ha infatti subito una profonda metamorfosi, che l'ha condotta dal tradizionale confessionismo cattolico – pur con esigue presenze di culti di minoranza – ad un'inedita dimensione multietnica e multireligiosa, peraltro non di rado foriera di profili problematici a fronte dei sempre più incalzanti ingressi alle nostre frontiere di uomini e donne delle più disparate etnie e provenienze<sup>57</sup>.

Nel monitorare le convinzioni religiose della collettività, rilevanti in sede di valutazione dell'opportunità di accogliere o meno l'istanza di registrazione, l'Autorità amministrativa deve ormai prendere atto della mutata fisionomia della società italiana: quest'ultima, infatti, al pari di molti altri Paesi europei, si contraddistingue sotto questo profilo per due caratteristiche concorrenti.

Da un lato, si assiste ad un sempre maggiore *pluralismo confessionale* e dunque ad una più accentuata presenza di culti estra-

2010; M. RICCA, *Oltre Babele – Codici per una democrazia interculturale*, Bari, 2008; Id., *Dike meticcica. Rotte di diritto interculturale*, Soveria Mannelli, 2008; E. CECCHERINI, voce *Multiculturalismo* (*Dir. comp.*), in *Digesto Disc. Pubbl.*, Agg. 2008, pp. 486 ss.; G. PALOMBARINI, *La difficile società multietnica*, in *Dir., immigr. e cittadinanza*, 2008, (3), pp. 17 ss.; M.L. LANZILLO, *Multiculturalismo*, Bari-Roma, 2006; V. BALDINI (a cura di), *Multiculturalismo*, Padova, 2003. Quanto poi al delicato rapporto tra diritto, religione e profili etici connessi al fenomeno migratorio, cfr., *ex multis*: A.C. AMATO MANGIAMELI (a cura di), *Diritto e religione. Tra immigrazione e integrazione*, Ariccia, 2013; AA.VV., *Immigrazione e diritti della persona*, in *Iustitia*, 2011, pp. 23 ss.; G. TOSCANO, *Il Mediterraneo, la cittadinanza, i diritti umani*, in *Quest. giustizia*, 2010, pp. 173 ss.; R. DE VITA, F. BERTI, L. NASI (a cura di), *Identità multiculturale e multireligiosa. La costruzione di una cittadinanza pluralistica*, Milano, 2004.

57. Per un'analisi di questa trasformazione, culturale e giuridica, si vedano: F. GARELLI, *L'Italia cattolica nell'epoca del pluralismo*, Bologna, 2006; S. ALLIEVI, G. GUZZARDI, C. PRANDI, F. GARELLI, G. GUIZZARDI, E. PACE (a cura di), *Un singolare pluralismo. Indagine sul pluralismo morale e religioso degli italiani*, Bologna, 2003; R. DE VITA, F. BERTI (a cura di), *Pluralismo religioso e convivenza multiculturale. Un dialogo necessario*, Milano, 2003; A. ABDALLAH, R. SORGO, *Religioni ieri e oggi*, Milano, 2000; V. CESAREO, R. CIPRIANI, F. GARELLI, C. LANZETTI, G. ROVATI, *La religiosità in Italia*, Milano, 1995.

nei alla tradizione culturale e religiosa dell'Europa (ossia alle c.d. radici giudaico-cristiane). E il credo islamico appare senz'altro preponderante tra queste nuove identità religiose.

Dall'altro, coesiste un forte *processo di secolarizzazione* della società, non di rado manifestantesi in posizioni marcatamente laiciste<sup>58</sup>, finanche palesi nelle scelte operate dal legislatore<sup>59</sup>. L'attenuazione del sentimento religioso, tipico delle società c.d. occidentali, non di rado produce una sensibile attenuazione sociale di comportamenti oggettivamente lesivi della dignità dei credenti, che giunge finanche ad escludere la colpevolezza di chi pone in essere condotte francamente vietate dal dato normativo<sup>60</sup>.

58. Sui concetti di laicità e di laicismo, cfr., *ex multis*: V. ZANONE, voce *Laicismo*, in *Dizionario di Politica*, a cura di N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, Torino, 1999, pp. 54 ss.; R. COPPOLA, L. TROCCHI (a cura di), *Minoranze, laicità, fattore religioso*, Bari, 1997; C. CARDIA, voce *Stato laico*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, pp. 875 ss.; N. MORRA, voce *Laicismo*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. IX, Torino, 1963, pp. 437 ss. In argomento, si vedano anche le riflessioni di P. OSTELLINO, *Se il laicismo diventa la religione di Stato*, in *Corriere della Sera*, 4 settembre 2004. Il principio di laicità costituisce il riflesso delle esperienze storiche di ciascun Paese. Si vedano, esemplificativamente, le significative esperienze "laiciste" nella Turchia *ante* Erdogan e in Francia: D. TEGA, *La laicità turca alla prova di Strasburgo*, in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, (1), 2005, pp. 289 ss.; P. CAVANA, *I segni della discordia: laicità e simboli religiosi in Francia*, Torino, 2004; Id., *Interpretazioni della laicità: esperienza francese ed esperienza italiana a confronto*, Roma, 1997; D. TEGA, *Il Parlamento francese approva la legge "anti-velo"*, in *Quad. cost.*, (2), 2004, 398 ss.; Id., *Stato laico: tollerante o militante?*, *ivi*, (1), pp. 144 ss.; N. COLAIANNI, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, cit., pp. 173 s.; A. FERRARI, *Libertà scolastiche e laicità dello Stato in Italia e Francia*, Torino, 2002.

59. Sul processo di secolarizzazione della società italiana, con conseguenti ricadute in ambito giuridico, si vedano gli ancora attuali contributi di L. MENGONI, C. CATRONOVO, *Profili della secolarizzazione nel diritto privato*, in L. Lombardi Vallauri, G. Dilcher (a cura di), *Cristianesimo, secolarizzazione e diritto moderno*, Milano, 1981, pp. 1171 ss., e di M. TEDESCHI, *Secolarizzazione e libertà religiosa*, in *Dir. eccl.*, 1986, (I), pp. 44 ss.

60. Si vedano le riflessioni critiche di P. SIRACUSANO, voce *Bestemmia*, in *Dig. disc. pen.*, Torino, 1987, p. 448, nonché di M. ROMANO, *Secolarizzazione*,



Ebbene, anche nella materia in esame è possibile rintracciare analoghi indizi di secolarizzazione del legislatore.

Il più evidente è dato dal marchio recante «parole, figure o segni con significazione politica o di alto valore simbolico, o contenente elementi araldici». Questa formula, racchiusa nell'art. 10, comma 2, del Codice della proprietà industriale, era pressoché identica già nel vecchio R.d. 21 giugno 1942, n. 929, recante *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di brevetti per marchi d'impresa*.

A ben vedere la materia *de qua* sembrava essere stata innovata con l'approvazione della direttiva CEE n. 104/89, del Consiglio del 21 dicembre 1988, sul «ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi di impresa». Come si è già fatto osservare<sup>61</sup>, tale direttiva, laddove prevede gli impedimenti *facoltativi* alla registrazione – rimessi cioè alla discrezionalità di ciascuno Stato membro – all'art. 3, comma 2, lett. *b*), indica espressamente anche la circostanza che «il marchio di impresa contenga un segno di alto valore simbolico, e in particolare un simbolo religioso» (corsivo di chi scrive).

Senonché, in sede di recepimento (v. D.lgs. 4 dicembre 1992, n. 480), il legislatore ha ritenuto di conservare la vecchia previsione del R.d. 21 giugno 1942, n. 929, sui marchi, omettendo volutamente di aggiungere l'inciso riferito alla simbologia religiosa e la norma è stata così riportata nel vigente art. 10 del Codice della proprietà industriale. Il legislatore del 1992 ha cioè scelto di privilegiare l'elemento "paragiuridico" della secolariz-

*diritto penale moderno e sistema dei reati*, in LOMBARDI VALLAURI-DILCHER (a cura di), *Cristianesimo, secolarizzazione e diritto moderno*, pp. 1273 ss., le cui considerazioni, rivolte alla sostanziale disapplicazione in sede giudiziaria delle norme incriminatrici di tutela del sentimento religioso, sembrano viepiù estensibili a tutti gli illeciti – anche civili – lesivi della coscienza religiosa.

61 Si veda la precedente nota 44.

zazione, da un lato, giudicando inopportuno l'esplicito richiamo a segni dotati di valore religioso e, dall'altro, ritenendo sufficiente il generico richiamo ai marchi provvisti di «alto valore simbolico» perché, probabilmente, comprensivo anche dei simboli religiosi<sup>62</sup>.

Un ulteriore indizio del processo di secolarizzazione si rinviene – indirettamente – nell'art. 8, comma 3, del Codice della proprietà industriale laddove si dispone che i segni utilizzati «in campo artistico, letterario, scientifico, politico o sportivo» possono essere registrati solo se provvisti di notorietà e si è viepiù raccolto il consenso del titolare. La mancanza di riferimenti a simboli religiosi anche nella disposizione ora richiamata sembra nuovamente avvalorare la tesi del disinteresse del legislatore ad impedire la registrazione di marchi raffiguranti simbologie confessionali o di carattere sacrale.

Non si può tuttavia sottacere che il descritto processo di secolarizzazione appaia nella realtà come sostanzialmente fluido e altalenante, giacché, specialmente negli ultimi decenni, si affianca un parallelo processo di *de-secolarizzazione*<sup>63</sup>, ossia il riaffiorare

62. Così LEONINI, *La certificazione del rispetto delle regole alimentari confessionali: norme statuali e libertà religiosa*, cit., p. 147. Secondo questo A., infatti, nonostante il mancato recepimento della specificazione relativa al simbolo religioso, non dovrebbe esservi dubbio che i simboli religiosi – in quanto espressivi di valori fondamentali della persona umana – costituiscano segni di alto valore simbolico, tant'è che possono essere registrati solo se l'Amministrazione pubblica interessata non esprima avviso contrario. Questa ricostruzione non è tuttavia pacifica in dottrina. Esistono voci autorevoli tendenti a sganciare l'espressione «alto valore simbolico» dall'elemento religioso o confessionale, ritenendo invece che il legislatore abbia in realtà inteso riferirsi esclusivamente a simbologie prettamente «laiche», come la bandiera nazionale, gli altri emblemi dello Stato, oppure i sigilli e i punzoni ufficiali: si vedano in tal senso, VERBARI, *Studi sul procedimento amministrativo in materia di invenzioni, modelli e marchi*, cit., pp. 78 e 106, sulla scia di R. FRANCESCHELLI, *Trattato di diritto industriale*, vol. II, Milano, 1960, pp. 274 ss. e 286.

63. Sul processo di de-secolarizzazione cfr.: A. MELLONI (a cura di), *Rapporto*

del sentimento religioso (in realtà mai sopito) reso manifesto dal proliferare di nuovi movimenti confessionali, dalla rinascita di tradizionali forme di religiosità e finanche dalla ricomposizione di credenze in una sorta di «bricolage religioso»<sup>64</sup> nel tentativo di costruire un proprio credo domestico.

Ad ogni modo, senza addentrarsi in indagini di così vasta portata – da affidare necessariamente ad altri ambiti disciplinari – in questa sede è possibile solo constatare la circostanza che il mutamento epocale testé richiamato impone alla società civile autoctona non solo un atteggiamento di maggiore apertura verso la multiculturalità e il pluralismo religioso, ma anche la “riscrittura” di regole di convivenza più adeguate a rispondere alle nuove istanze di tutela della libertà religiosa, giungendo finanche a mettere a dura prova il principio supremo della laicità dello Stato<sup>65</sup>.

sull'analfabetismo religioso, Bologna, 2014; G. FILORAMO, F. PAJER, *Di che Dio sei?*, Torino, 2012; S. PALMISANO, *Il Dio delle piccole cose? Tra cattolicesimo e spiritualità alternativa*, in F. Garelli, *Religione all'italiana. L'anima del paese messa a nudo*, Bologna, 2011; E. PACE, *Secolarizzazione e pluralismo religioso in Europa*, in L. Sciolla (a cura di), *Processi e trasformazioni sociali. La società europea dagli anni Sessanta ad oggi*, Roma-Bari, 2010, pp. 324 ss.; C. TAYLOR, *L'Età secolare*, Milano, 2009; A. ALETTI, *La religione postmoderna*, Milano, 2003; S. MARTELLI, *Sociologia dei Processi culturali. Lineamenti e tendenze*, Brescia 1999, spec. cap. 4; R. RÉMOND, *La secolarizzazione. Religione e società nell'Europa contemporanea*, Roma-Bari, 1998; S. MARTELLI, *La religione nella società "post"-moderna. Tra secolarizzazione e de-secolarizzazione*, Bologna 1990.

64. Sul c.d. “bricolage religioso”, si veda anzitutto T. LUCKMANN, *La religione invisibile*, Bologna, 1969, nonché, più recentemente, S. BURGALASSI, G. GUIZZARDI, *Il fattore religioso nella società contemporanea*, Milano, 1993, e G. FILORAMO, *I nuovi movimenti religiosi*, Roma-Bari, 1986. Con riguardo alla situazione italiana, cfr. F. GARELLI, G. GUIZZARDI, E. PACE (a cura di), *Un singolare pluralismo. Indagine sul pluralismo morale e religioso in Italia*, Bologna, 2003, nonché V. CESAREO et al., *La religiosità in Italia*, Milano, 1995.

65. Per una riflessione sugli intrecci tra religione e democrazia, laica e pluralista, cfr., *ex multis*: G. CASUSCELLI, *Le laicità e le democrazie: la laicità della "Repubblica democratica" secondo la Costituzione italiana*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, (1), 2007, pp. 169 ss.; C. CARDIA, *Le sfide della laicità. Etica, multiculturalismo, islam*, Milano, 2007; S. CECCANTI, *Laicità e istituzioni*

Gli elementi di riflessione e di guida all'interpretazione del dato normativo ora richiamati non possono dunque essere trascurati dall'Ufficio italiano brevetti e marchi in sede di accertamento e valutazione del requisito della c.d. *liceità* (ossia della non contrarietà alla legge, all'ordine pubblico e al buon costume) di un marchio recante richiami espressi alla simbologia religiosa.

In tale sede l'Ufficio è tenuto a svolgere un'indagine accurata sulla mentalità e la morale del c.d. "uomo medio", che oggi deve essere apprezzata avendo riguardo alla sensibilità non solo del credente cattolico, bensì anche dei fedeli di culti di minoranza e vieppiù di coloro che assumano posizioni agnostiche o fortemente secolarizzate. Il superamento della tradizionale omogeneità confessionale della società italiana impone, in buona sostanza, un deciso ridimensionamento della nozione di "uomo medio", da

*democratiche*, in G. BONIOLLO (a cura di), *Laicità. Una geografia delle nostre radici*, Torino, 2006, pp. 27 ss.; G. DALLA TORRE, *Lessico della laicità*, Milano, 2003; M. CANGIOTTI, *Modelli di religione civile*, Brescia, 2002; F. RIVA, M. RIZZI, *La politica e la religione*, Roma, 2001; E. GENTILE, *Le religioni della politica. Fra democrazie e totalitarismi*, Roma-Bari, 2001; G.E. RUSCONI, *Possiamo fare a meno di una religione civile?*, Roma-Bari, 1999. Nell'ambito della sterminata dottrina sul principio supremo di laicità dello Stato, anche alla luce della "rilettura" offerta dalla celebre Corte cost. 12 aprile 1989, n. 203, e della vasta giurisprudenza che ne è seguita (cfr. Corte cost., nn. 259/1990; 13/1991; 290/2002; 195/2003; 421/1993; 149/1995; 440/1995; 178/1996; 334/1996; 329/1997; 508/2000; 329/2001; 34/2002; 213/2002; 327/2002; 389/2004; 168/2005), si vedano i seguenti contributi: C. ROLLA (a cura di), *Libertà religiosa e laicità. Profili di diritto costituzionale*, Napoli, 2009; P. STEFANI, *La laicità nell'esperienza giuridica dello Stato*, Bari, 2007; N. COLAIANNI, *La fine del confessionismo e la laicità dello Stato (il ruolo della Corte costituzionale e della dottrina)*, in *Politica del diritto*, (1), 2009, 45 ss.; ID., *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, Bologna, 2006. Per un richiamo storico riferito al dibattito in seno all'Assemblea costituente sul principio di laicità, si rinvia a G. LONG, *Alle origini del pluralismo confessionale. Il dibattito sulla libertà religiosa nell'età della Costituente*, Bologna, 1990. Infine, in ordine al principio di laicità nell'ordinamento europeo, si veda M. VENTURA, *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercato, religione*, Torino, 2001.

intendersi ormai tanto l'appartenente alla Chiesa cattolica, quanto l'osservante di altri culti<sup>66</sup>.

Particolare cura deve poi prestarsi alle aspirazioni delle confessioni religiose con cui lo Stato italiano intrattiene relazioni consolidate perché firmatarie di intese (v. art. 8 Cost.) o perché destinatarie di un formale atto di riconoscimento dell'autorità governativa attributivo dello *status* di "confessione"<sup>67</sup>. Nei restanti casi deve comunque essere fatto salvo il dovere generale di rispetto della libertà di coscienza di ciascun individuo.

In base a queste premesse, il giudizio sulla liceità del marchio religiosamente orientato non consente la registrazione di segni potenzialmente offensivi del sentimento religioso, qualunque esso sia. Difficilmente, ad esempio, sarebbero registrabili marchi raffiguranti figure o fonemi percepiti dai fedeli come un'offesa alla propria dignità di credenti<sup>68</sup>.

Al riguardo appare opportuno richiamare una celebre pronuncia della Corte costituzionale che, nell'ormai lontano 1995, ha difeso il principio di uguaglianza in materia religiosa con riguardo al reato di bestemmia. In tale occasione la Consulta ha ribadito che tutte le espressioni verbali e le raffigurazioni grafiche rappresentative della Divinità debbono ricevere uguale tutela e considerazione da parte del legislatore, qualunque sia la confessione religiosa di riferimento<sup>69</sup>. Attraverso quest'ulteriore spunto interpretativo si

66. La ricostruzione ora riportata è esaustivamente esposta da LOJACONO, *Sui marchi "religiosi": traendo spunto dagli Accordi spagnoli con ebrei e islamici*, cit., pp. 937 ss.

67. Secondo la Corte cost., 27 aprile 1993, n. 195, in *Dir. eccl.*, 1993, (II), pp. 189 ss., la sussistenza di un'intesa con lo Stato italiano lascia evidentemente intendere che si tratti di una confessione religiosa, mentre, in caso di assenza di un'intesa, il carattere confessionale può desumersi da riconoscimenti della pubblica autorità, dallo statuto o anche dalla *communis opinio*.

68. In tal senso, ancora LOJACONO, *ult. cit.*, p. 939.

69. Così Corte cost. 18 ottobre 1995, n. 440, in *Foro it.*, 1996, (I), c. 30, con

può così trarre una conferma del dovere dell'Ufficio italiano brevetti e marchi di rispettare in egual misura il sentimento religioso di ogni credente (cattolico e non), scongiurando così il verificarsi di discriminazioni tra i cittadini in base al credo professato.

Ad ogni modo, a tutt'oggi non constano, a livello di casistica, casi di rifiuto di registrazione di marchi recanti raffigurazioni o fonemi religiosi perché giudicati contrari all'ordine pubblico od offensivi del buon costume.

Tale circostanza è probabilmente ascrivibile ad un concorso di cause.

Anzitutto, può aver influito l'imposizione – a carico dell'Ufficio italiano brevetti e marchi – dell'obbligo di sentire l'avviso delle «amministrazioni pubbliche interessate, o competenti», nonché del consequenziale obbligo di respingere la domanda di registrazione qualora sia espresso un «avviso contrario alla registrazione del marchio» (art. 10, commi 2 e 4, del Codice della proprietà industriale).

Al riguardo, la dottrina ha rilevato l'estrema genericità della formulazione delle norme ora richiamate, rendendo oltremodo difficoltosa l'individuazione delle «amministrazioni interessate, o competenti», probabilmente da ascrivere alla Direzione centrale degli Affari dei Culti, incardinata nel Dipartimento delle libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno<sup>70</sup>. A dispetto del dato letterale della norma, si è però proposto di legittimare al rilascio di tale parere solo gli enti esponenziali della confessione religiosa di-

nota di N. COLAIANNI, *La bestemmia ridotta e il diritto penale laico*: invero, la Consulta, invocando il principio di uguaglianza formale ex art. 3, primo comma, Cost., ha esteso l'ambito di applicazione dell'art. 724, primo comma, c.p., ad ogni ipotesi di offesa alla Divinità, a garanzia della libertà religiosa di tutti i credenti e di tutte le confessioni religiose, mentre in passato tale garanzia era riservata alla sola religione cattolica.

70. In tal senso, LEONINI, *La certificazione del rispetto delle regole alimentari professionali: norme statuali e libertà religiosa*, cit., p. 147, nt. 13.

rettamente interessata: la rigida separazione tra la sfera temporale e la sfera spirituale, in uno con la conseguente autolimitazione della sovranità statale nell'ambito dell'ordine religioso (v. artt. 7 e 8 Cost.), sono sembrate circostanze tali da precludere ad un qualunque organo pubblico di pronunciarsi sul reale valore sacrale di un determinato segno o raffigurazione<sup>71</sup>. La questione rimane ad oggi aperta.

L'assenza di casi di rifiuto di registrazione di marchi con raffigurazioni legate alla sfera del sacro può inoltre essere conseguenza del fatto che le fedi religiose – di regola – si mantengono estranee ai valori fondamentali delle moderne organizzazioni statuali, sicché l'uso per fini commerciali di segni rivestiti di valore simbolico-sacrale appare inidoneo ad integrare una violazione dell'ordine pubblico<sup>72</sup>. Anche le rare controversie che hanno visto coinvolte immagini o espressioni religiose abbinate ad un marchio di commercio non hanno mai riguardato un uso improprio di tali rappresentazioni sotto il profilo della loro contrarietà all'ordine pubblico, ma solo ipotesi di contraffazione del marchio e nulla di più<sup>73</sup>.

71. È la posizione di LOJACONO, *Sui marchi "religiosi": traendo spunto dagli Accordi spagnoli con ebrei e islamici*, p. 939. Per questa ragione il medesimo A. altrove (ivi, pp. 949 s.) sostiene che gli enti esponenziali delle varie confessioni religiose, poiché rappresentano nei confronti dello Stato le esigenze e gli interessi dei fedeli, siano i soli soggetti legittimati ad agire in giudizio per sostenere le ragioni dei credenti al rispetto delle proprie convinzioni; in altri termini, l'interesse diffuso proprio della comunità dei fedeli può trovare un proprio centro di imputazione nell'ente esponenziale della comunità. Tuttavia, qualora manchi una organizzazione istituzionale di rappresentanza della comunità dei fedeli, la legittimazione processuale va riconosciuta ai soli soggetti che siano rappresentativi dell'interesse collettivo della comunità e non già ai singoli fedeli: in tal senso, cfr. già Pret. Roma, 5 febbraio 1980, in *Giur. merito*, 1980, pp. 867 ss., con nota di A. POSTIGLIONE, in cui si afferma che l'interesse collettivo «trova nel cosiddetto ente esponenziale l'organo spontaneo legittimato a farlo valere».

72. Così, ancora LOJACONO, *ult. cit.*, p. 944.

73. Si tratta, peraltro, di vicende giudiziarie assai risalenti nel tempo (cfr.

Né sono giammai stati eccepiti profili di *immoralità* per l'uso commerciale – e quindi di profitto – di un marchio raffigurante immagini o espressioni legate alla sfera del sacro o della religione. In linea teorica, tale eventualità potrebbe anche non escludersi, soprattutto se la morale dominante ritenga inopportuno l'abbinamento del marchio con contenuti religiosi alla peculiarità del prodotto commercializzato.

Si pensi, ad esempio, alle immagini o alle espressioni di origine religiosa o sacrale, utilizzate in marchi di prodotti anticoncezionali, di concimi, di pesticidi, o di servizi di spurgo di pozzi neri. In tali casi, potrebbero in effetti essere lesi non solo il sentimento religioso di coloro che nutrono una particolare venerazione per la simbologia raffigurata nel marchio, ma anche la coscienza di chi comunque nutra rispetto e considerazione per ciò che tale raffigurazione rappresenti dal punto di vista etico, storico, culturale o per l'identità nazionale.

Si pensi anche al possibile infelice abbinamento tra un marchio con rappresentazioni religiose ed un prodotto che, pur giudicato in modo neutro o finanche positivo dalla generalità dei consociati, risulti però offensivo ai fedeli di talune confessioni religiose. Si potrebbe prospettare l'ipotesi dell'utilizzazione dell'emblema dei Testimoni di Geova come marchio di prodotti emoderivati, oppure dell'uso di raffigurazioni o parole appartenenti al patrimonio culturale ebraico riportate in un marchio di confezioni di carne suina. E potrebbe anche richiamarsi l'even-

Cass. 14 febbraio 1914; Trib. Napoli, 14 marzo 1924; App. Napoli, 15 maggio 1925; App. Roma, 21 giugno 1927; Cass. 29 novembre 1928, tutte pronunce riportate in *Riv. Ind.*, 1973, II, pp. 190 ss.). Significativa è, in particolare, la controversia insorta a seguito della contraffazione di un marchio apposto ad un asciugamano, raffigurante la parola "Ave" e un disegno dell'Annunciazione (cfr. Trib. Milano, 10 aprile 1958 e App. Milano, 3 luglio 1962, in *Riv. ind.*, 1962, II, pp. 138 ss.).



tuale uso improprio di un marchio abbinato al nome di *Buddha*, che tuttavia una recentissima pronuncia della Suprema Corte ha recisamente ritenuto di escludere nel caso di specie<sup>74</sup>.

Ma, come pare evidente dalla esemplificazione riportata, si tratta di ipotesi francamente marginali e di ben difficile riscontro nella prassi. E ciò costituisce una conferma di quanto rara sia la possibilità che l’Ufficio italiano brevetti e marchi sia chiamato a valutare l’elemento religioso apposto ad un marchio di commercio.

Va da sé – e con ciò ci si avvia alla conclusione sul punto – che tutta la serie di preoccupazioni riportate in questo paragrafo non hanno ragione di esistere qualora l’imprenditore si sia limitato a riportare nel marchio il mero contrassegno “*Halal*”. E ciò per due ordini di ragioni: perché, nel caso quest’ultimo sia registrato come marchio collettivo confessionale, la sua apposizione è suffragata dall’*imprimatur* di un ente esponenziale della confessione religiosa e quindi non è frutto della libera iniziativa di un privato imprenditore; perché, nel caso opposto di contrassegno “*Halal*” non incluso in un marchio collettivo (ad es., “*Halal Italia*”, su cui v. *infra*), la funzione di tale contrassegno è finalizzata solo ad agevolare l’osservanza dei precetti religiosi in ambito alimentare e non già a sfruttare la simbologia confessionale per scopi meramente commerciali e dunque di tipo speculativo. Poiché in questo caso l’aggiunta del contrassegno “*Halal*” non arreca alcuna offesa alle convinzioni religiose dei fedeli islamici – ma anzi

74. Cfr. Cass. 25 gennaio 2016, n. 1277, che ha respinto un’ipotizzata contrarietà all’ordine pubblico per offesa del sentimento religioso buddista, in quanto per la Suprema Corte manca il necessario presupposto che «l’utilizzazione di riferimenti religiosi ... risulti chiaramente blasfema o sacrilega, non essendo sufficiente la mera contrarietà al buon gusto», né «lo stesso accostamento del termine Buddha ai termini “bar” o “caffè”, enfatizzato dalle ricorrenti, non è affatto anomalo o inusuale, come si sostiene, essendo questi luoghi di ritrovo tradizionalmente ricollegabili nella tradizione culturale dell’occidente anche a particolari espressioni della letteratura o più in generale dell’arte».

è funzionale all'esercizio della loro libertà religiosa – l'Amministrazione non potrebbe avanzare obiezioni di sorta in ordine al suo contestuale utilizzo assieme al marchio individuale<sup>75</sup>.

## 7. Il mercato del c.d. “Halal Food” nel mondo, in Europa e nel nostro Paese.

A tutt'oggi non è ancora sicuro a quanto ammontino numericamente i musulmani nel mondo. I dati statistici offerti dalle agenzie più accreditate non sono univoci al riguardo; anzi, spesso offrono rilevazioni assai differenziate. Invero, secondo taluni l'*Islam* rappresenterebbe già la confessione più diffusa e praticata a livello mondiale, giacché i suoi fedeli raggiungerebbero la ragguardevole cifra di quasi due miliardi di unità, per di più con un elevato e costante tasso di crescita annua pari all'1,8%, superiore all'1,2% riferibile alla popolazione mondiale non musulmana<sup>76</sup>. Secondo l'opinione dominante, che pare preferibile, la religione islamica non avrebbe ancora raggiunto il primato sul Cristianesimo (nelle sue varie manifestazioni)<sup>77</sup>. Ad ogni modo, tutte

75. Sul punto, si veda, conformemente, sempre LOJACONO, *ult. cit.*, pp. 939 s., nt. 67.

76. È quanto sostiene H. R. DISTEFANO (a cura di), *Il mercato dei prodotti halal*, liberamente consultabile nel sito [www.koelnmesse.it/thaifex/\\_files/ HALAL\\_ITALIA\\_mercato\\_halal\\_federalimentare.pdf](http://www.koelnmesse.it/thaifex/_files/HALAL_ITALIA_mercato_halal_federalimentare.pdf), s.d., per il quale la popolazione islamica nel mondo ammonterebbe ad 1,83 miliardi di unità, con riferimento all'anno 2009.

77. Si veda al riguardo AA.VV., *Accettare la diversità: un manuale interattivo in progress*, reperibile nel sito [www.tolerance.kataweb.it/ita/cap\\_due/uno/religioni/islam.html](http://www.tolerance.kataweb.it/ita/cap_due/uno/religioni/islam.html), secondo il quale i musulmani sarebbero nel mondo circa un miliardo e trecentomila, il che farebbe dell'Islam la seconda religione più diffusa nel mondo. Su questa linea è anche E. MURGESE, *Religioni, ecco perché l'Islam sarà la religione più seguita del mondo*, in [www.wired.it/lifestyle/2015/05/27/futuro-religioni/](http://www.wired.it/lifestyle/2015/05/27/futuro-religioni/), la quale, richiamando ancora le

le statistiche ormai convergono nel concludere che, nell'arco di pochi decenni, l'*Islam* sarà la confessione religiosa più diffusa e radicata a livello mondiale<sup>78</sup>.

Analoghi tassi di crescita si registrano in Europa. Anche in questo caso non vi è concordia nel rilevare l'entità numerica degli islamici quivi residenti. Secondo talune ricerche, la soglia dei cinquanta milioni di individui sarebbe già stata varcata, mentre secondo altri studi tale entità è ancora lontana dall'essere raggiunta<sup>79</sup>. Appare comunque maggiormente attendibile l'afferma-

rilevazioni dell'istituto di ricerca americano *Pew Research Center*, i cristiani continueranno a rimanere fino al 2050 la confessione religiosa più numerosa, sebbene i fedeli dell'*Islam* aumenteranno più rapidamente di ogni altro gruppo religioso. Solo in tale data si assisterà all'uguaglianza del numero dei musulmani con i cristiani e vi saranno Paesi che non avranno più una maggioranza cristiana, come la Francia, il Regno Unito, l'Australia e l'Olanda.

78. L'istituto di rilevazione statistica statunitense *Pew Forum on Religion and Public Life* il 27 gennaio 2011 ha pubblicato uno studio, dal titolo «*The Future of the Global Muslim Population*», in cui si afferma che la popolazione musulmana è destinata a crescere con un tasso di incremento annuo dell'1,5% contro lo 0,7% riferibile alla restante parte degli abitanti del pianeta: il che significa che nell'arco dei prossimi vent'anni la popolazione musulmana si incrementerà il doppio più velocemente delle altre comunità sino a superare da sola oltre un quarto degli abitanti del pianeta. Secondo questo studio i musulmani nel 2030 costituiranno il 26,4% della popolazione mondiale, pari a 8,3 miliardi di individui, mentre attualmente rappresentano il 23,4% dei 6,9 miliardi di abitanti del mondo. Sempre nel 2030 più di sei musulmani su dieci risiederanno nell'Asia Pacifica, mentre il Pakistan diventerà il più popoloso Stato musulmano, superando l'Indonesia.

79. Sempre secondo il *Pew Research Center* – un importante istituto di rilevazione statistica statunitense, il cui sito istituzionale è [www.pewforum.org/](http://www.pewforum.org/) – i musulmani residenti in Europa supereranno i 58 milioni di unità nel 2030 (nel 1990 erano meno di 30 milioni), cifra peraltro da ritenersi in difetto. Ciò significa che la popolazione musulmana aumenterà di un terzo in circa vent'anni, passando da 44,1 milioni di abitanti, ossia il 6% degli abitanti della regione, a 58,2 milioni, ossia l'8%. Stando a questa previsione, la popolazione musulmana nell'arco di vent'anni (ossia nel 2030) raggiungerà il 10,2% nel Belgio (oggi è al 6%), il 10,3% in Francia (oggi è al 7,5%), il 10% in Svezia (oggi è il 5%), l'8,2% in Gran Bretagna (oggi è il 4,6%) e il 9,3% in Austria (oggi è il 6%).

zione secondo cui la percentuale di adepti alla religione musulmana, rapportata al numero degli abitanti, in Europa sia di gran lunga superiore a quella stimata per il Nord America, l'America Latina e l'intera Oceania.

Anche in Italia l'*Islam* rappresenta la confessione religiosa senz'altro più praticata dopo il Cattolicesimo.

I dati statistici testé richiamati sono ineluttabilmente approssimativi e dunque imprecisi per la ragione di fondo che non è affatto semplice quantificare *in modo attendibile e rigoroso* il numero dei fedeli appartenenti all'una o all'altra fede, in assenza di archivi ufficiali fondati sull'appartenenza confessionale della popolazione. D'altro canto, una rilevazione di tal fatta sarebbe di difficile realizzazione giacché verrebbe probabilmente percepita come una sorta di schedatura della popolazione, per di più fondata su un dato sensibile (il credo religioso) e perciò difficilmente compatibile sotto il profilo della tutela della riservatezza. I centri studi di rilevazione statistica si vedono così costretti a raccogliere e a pubblicare questi dati, ancorandoli al Paese di provenienza, in base alla presunzione che chi sia originario da uno Stato a maggioranza musulmana lo sia anche di fatto<sup>80</sup>.

Attualmente in Italia i musulmani rappresentano, grosso modo, il 2% della popolazione residente, sicché si collocano ad un livello inferiore alla media europea (4%) e alle percentuali raggiunte in taluni Paesi europei (come il 7% della Francia). Trattasi, tuttavia, di un dato solo parziale perché calcolato

Per una disamina di questi dati, si veda il sito [www.corrispondenzaromana.it/](http://www.corrispondenzaromana.it/).

80. Secondo S. ALLIEVI, *I musulmani in Italia: chi sono e come ci vedono*, in [www.limesonline.com](http://www.limesonline.com), 20 settembre 2004, esisterebbe sorta di «mistica (e una politica) delle cifre», giacché, una volta messe in circolazione, è difficile poi sottrarsi al loro gioco. Per una stima della popolazione musulmana in Italia, cfr. il *Dossier statistico sull'immigrazione* elaborato dal Centro Studi e Ricerche IDOS, consultabile nel sito internet [www.dossierimmigrazione.it](http://www.dossierimmigrazione.it).

prendendo a riferimento la popolazione censita di provenienza da Paesi musulmani, tralasciando così dal calcolo i c.d. irregolari, i naturalizzati e i neoconvertiti all’*Islam*. Al fine di rendere maggiormente attendibili questi dati sarebbe – a rigore – necessario parametrarsi ai residenti musulmani *realmente praticanti* la *Sharī‘a*, indagine invero assai ardua da svolgere per le ragioni sopra richiamate, tant’è che non esistono ricerche sul campo.

Ai nostri fini interessa viepiù rilevare che la popolazione musulmana attualmente residente in Europa non solo è in crescita costante<sup>81</sup>, ma sta via via acquisendo, a livello economico, un sempre maggiore potere d’acquisto: circostanza, quest’ultima, tale da rendere oltremodo allettante per le imprese nostrane il mercato dei prodotti alimentari del c.d. “*Halal Food*”, ossia conformi ai precetti religiosi islamici<sup>82</sup>.

A ben vedere, però, a fronte di siffatte lusinghiere prospettive economiche, al momento il commercio internazionale dell’*Halal Food* risulta percentualmente ridotto rispetto alle sue potenziali-

81. Sul punto, E. MARRO, *Ecco i motivi per cui in Italia i musulmani aumenteranno del 103% in 20 anni*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 16 novembre 2015, riprendendo le stime del *Pew Research*, afferma che in Italia la popolazione musulmana aumenterà in termini percentuali in misura ben maggiore rispetto agli altri grandi Paesi europei, raggiungendo nell’arco di vent’anni la ragguardevole cifra del 102,1%: si passerà, cioè, dall’1,58 milioni di immigrati del 2010 (equivalenti al 2,6% della popolazione complessiva) ai quasi 3,2 milioni stimati per il 2030 (pari al 5,4%). Il tasso di crescita in Italia è così destinato a superare quello del Regno Unito (+94%) e della Spagna (82,1%), mentre sarà inferiore solo ad alcuni Paesi europei di più ridotta estensione, sebbene in termini assoluti si tratta di numeri assai più contenuti: il 187,7% in Irlanda (dai 43mila musulmani del 2010 ai 125mila del 2030), il 148,9% in Finlandia (da 42mila a 105mila) e il 148,7% in Norvegia (da 144mila a 359mila).

82. Per un’introduzione all’analisi dei mercati *Halal* in Italia e nel mondo, oltre al già richiamato DISTEFANO (a cura di), *Il mercato dei prodotti halal*, si veda G. PAVONE, *Halal: un mercato in crescita del 15% con un fatturato di 600 mld*, liberamente consultabile nel sito [www.mixerplanet.com/halal-problematiche-prospettive-segmento-in-crescita\\_29553/](http://www.mixerplanet.com/halal-problematiche-prospettive-segmento-in-crescita_29553/), 2014.

tà giacché si aggira intorno al solo 10% del possibile volume di mercato<sup>83</sup>.

Se dunque, da un lato, si registra una (assai probabile) forte domanda di prodotti alimentari religiosamente orientati, tuttora insoddisfatta, dall'altro la necessità di gestirla con successo rende impellente una più approfondita conoscenza delle esigenze e della stessa mentalità dei consumatori musulmani interessati alla sua effettiva soddisfazione.

Come spesso accade quando ci si imbatte in problematiche legate alle contemporanee società multietniche, si tratta di una questione dapprima culturale, poi squisitamente economica e che peraltro si evidenzia con maggior intensità in Paesi (come l'Italia) in cui la presenza islamica sul proprio territorio rappresenta un fenomeno di ben più recente manifestazione rispetto ad altri Paesi europei (si pensi al Regno Unito, alla Francia, alla Germania, al Belgio, ecc.) chiamati da decenni a governare consistenti comunità islamiche, in massima parte retaggio del passato periodo coloniale<sup>84</sup>.

83. Così DISTEFANO (a cura di), *Il mercato dei prodotti halal*, cit.

84. Sulle criticità connesse alla convivenza con la comunità islamica, oltre ai già segnalati ALETTI-ROSSI, *Identità religiosa, pluralismo, fondamentalismo*, e GOODY, *Islam ed Europa*, si vedano, con riferimento alla gestione del rapporto tra fattore religioso e sicurezza nell'area mediterranea, R. MAZZOLA, *La convivenza delle regole. Diritto, sicurezza e organizzazioni religiose*, Milano, 2005, spec. pp. 85 ss., nonché M. INTROVIGNE, *La questione del fondamentalismo islamico. Riflessioni dopo l'11 settembre 2001*, intervento al convegno su «La sfida dei fondamentalismi» (Torino, 3 dicembre 2001), in [www.cesnur.org/2001/mi\\_dic02.htm](http://www.cesnur.org/2001/mi_dic02.htm).

## 8. La Convenzione interministeriale di sostegno al Progetto di Certificazione denominato "Halal Italia"

Come si è accennato (v. par. 5), dopo una lunga attesa, da qualche anno è finalmente in uso anche nel nostro Paese un marchio collettivo confessionale per la certificazione di qualità del c.d. *Halal Food*, realizzatosi attraverso il *Progetto di Certificazione Halal Italia*<sup>85</sup>.

L'iniziativa è frutto del contributo della *Comunità Religiosa Islamica italiana* (CO.RE.IS.)<sup>86</sup>, ossia del principale ente rappresentativo dei musulmani quivi residenti, il quale ha offerto un decisivo impulso alla diffusione della certificazione di conformità alla *Sharī'a* di prodotti non solo alimentari, ma anche farmaceutici e di cosmetici, in guisa tale da sostenere la forte domanda dei fedeli islamici residenti sul nostro territorio.

Poiché la presente ricerca circoscrive il tema della certificazione al c.d. *Halal Food*, ossia al solo comparto agroalimentare, saranno tralasciati gli altri ambiti merceologici di interesse confessionale (ossia, i comparti finanziario, assicurativo, della moda, dei viaggi, oltre ai già richiamati settori sanitario e farmaceutico), in ordine ai quali è altrettanto sostenuta l'esigenza di certificare un adeguato *standard* di qualità dell'intera filiera produttiva.

Ebbene, per quanto concerne il settore agroalimentare, la certificazione "*Halal Italia*" mira a garantire che i prodotti commercializzati siano conformi non solo ai precetti religiosi prescritti dalla *Sharī'a*, ma anche alle normative, italiana ed europea, in

85. Sul *Progetto di certificazione Halal Italia*, oltre a quanto pubblicato sul sito del CO.RE.IS, testé richiamato, si veda il sito istituzionale a ciò dedicato (<http://www.halalitalia.org/>).

86. Per una disamina dei fini istituzionali della *Comunità Religiosa Islamica Italiana* (CO.RE.IS.) è consigliabile la lettura del sito ad essa dedicato ([www.coreis.it/13/](http://www.coreis.it/13/)).

tema di igiene e sicurezza alimentare<sup>87</sup>. Emblematica, al riguardo, è la commercializzazione della carne (di cui si esclude *a priori* quella di maiale e dei suoi derivati), per la quale è necessario accertare, prima della sua immissione nel mercato, l'avvenuta macellazione secondo il rituale islamico. Particolari accorgimenti sono altresì prescritti per le bevande, le quali non possono mai contenere alcol (e suoi derivati), neppure in minime dosi.

Il Progetto *Halal Italia* si ispira fundamentalmente all'idea di edificare una sorta di "ponte culturale" che congiunga l'Europa al mondo islamico nei più svariati settori produttivi, facilitando così lo sviluppo armonico del pluralismo confessionale nella nostra società multiculturale, pur nel rispetto del vigente assetto normativo (europeo ed italiano) e della stessa cultura e religiosità autoctona e delle altre confessioni.

87. Sull'esigenza di assicurare un elevato livello di sicurezza alimentare al fine di ristabilire e di promuovere la salute dei consumatori cfr., a livello normativo: il «Libro bianco sulla sicurezza alimentare», il quale propone l'adozione di una serie di misure dirette ad integrare ed ammodernare il quadro della disciplina dell'Unione europea in materia di prodotti alimentari, secondo un approccio completo ed integrato dell'intera filiera "dai campi alla tavola"; il regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, «che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare»; il d.lgs. 5 aprile 2006, n. 190, recante «Disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento (CE) n. 178/2002»; la norma UNI 10939, recante «Sistema di rintracciabilità nelle filiere agroalimentari. Principi generali per la progettazione e l'attuazione»; la norma UNI 11020, recante «Sistema di rintracciabilità nelle aziende agroalimentari – Principi per l'attuazione. Sul tema, cfr. in dottrina: P. DI MARTINO, Rintracciabilità obbligatoria e rintracciabilità volontaria nel settore alimentare, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2005, pp. 141 ss.; F. CAPELLI, B. KLAUS, V. SILANO, Nuova disciplina del settore alimentare e autorità europea per la sicurezza alimentare, Milano, 2006; A. GERMANÒ, Il Libro verde della Commissione europea del 15 ottobre 2008: alla ricerca di una definizione di prodotti di qualità, in *Riv. Dir. agr.*, 2008, (I), pp. 480 ss.; F. ALBISINNI, Un libro verde sulla comunicazione: verso il 2013, in *Riv. dir. alim.*, 2009, (1), pp. 15 ss.



Il Progetto ha preso avvio in tempi relativamente recenti (30 giugno 2010) attraverso la sottoscrizione di una Convenzione interministeriale di sostegno, sotto l'egida del Ministero degli Affari esteri, di concerto con i Ministeri dello Sviluppo economico, della Salute e delle Politiche agricole. Alla Convenzione hanno altresì preso parte gli ambasciatori dei Paesi aderenti all'Organizzazione della Conferenza Islamica (OCI) accreditati in Italia<sup>88</sup>.

La Convenzione testé richiamata costituisce non solo una modalità significativa di integrazione della comunità islamica residente nel nostro Paese, ma anche una particolare occasione di valorizzazione dei prodotti di qualità del *Made in Italy*: attraverso l'accordo raggiunto, le nostre imprese vedono spalancarsi la possibilità di soddisfare la domanda interna di circa 1,5 milioni di musulmani residenti, cui si aggiungono i sempre più numerosi cittadini italiani (non islamici) interessati a questa tipologia di prodotti; inoltre, si gettano le basi per rafforzare la presenza delle imprese italiane verso i nuovi mercati internazionali emergenti, soprattutto di Paesi a maggioranza musulmana, che ora possono essere approcciati in modo più qualificato.

Per farsi un'idea delle prospettive di sviluppo del mercato dei prodotti *Halal* può risultare utile la lettura dei dati complessivi della certificazione religiosa islamica. Si tratta tuttavia di stime solo indicative giacché l'*Halal Food* rappresenta un mercato, che, pur crescendo a ritmi sostenuti, è relativamente giovane – a livello internazionale e, ancor più, nazionale – e pertanto non ancora pienamente strutturato. Ne costituisce una conferma la circostanza che i dati statistici e le relative analisi sono disponibili

88. Cfr. MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *Made in Italy: "Halal"*, marchio di qualità conforme al Corano, pubblicata nel sito <http://www.halalitalia.org/documenti/Comunicati%20Ministero%20Affari%20Esteri.pdf>. Anche il testo della Convenzione è consultabile nel sito istituzionale del Progetto Halal Italia, già cit.

solo con riguardo agli ultimi quindici anni (in ambito internazionale) o agli ultimi sei-sette anni (in ambito nazionale).

Ciò che pare ormai evidente agli addetti del settore è che il c.d. *Halal Food* non costituisce più un settore di nicchia. Come infatti si è ricordato, circa il 25% della popolazione mondiale accoglie la cultura e la religione islamica ed è in grado di movimentare un mercato che per il solo comparto agro-alimentare raggiunge un valore stimato di circa 700 miliardi di dollari statunitensi (con un tasso di crescita costante dell'ordine del 16% annuo negli ultimi 5 anni), valore che giunge a sfiorare i 2.300 miliardi di dollari qualora si considerino cumulativamente i comparti *food*, cosmetici, farmaceutica e turismo<sup>89</sup>.

Limitando la prospettiva al solo mercato europeo – nel quale, come si è accennato, risiedono circa 50 milioni di musulmani, pari a circa il 2,70% della popolazione islamica mondiale – il comparto dell'*Halal Food* si aggira intorno ad un fatturato di circa 70 miliardi di dollari statunitensi, pari al 10% del mercato globale: si tratta indubbiamente di una stima ragguardevole, soprattutto alla luce della propensione al consumo e del potere di acquisto delle comunità islamiche residenti in Europa, superiore di quasi quattro volte i valori medi raggiunti nel resto del mondo.

Il settore dell'*Halal Food* è dunque un mercato in rapida espansione e di forte attrattiva per le imprese agroalimentari mondiali – e italiane in particolare – a fronte della forte crescita della popolazione islamica nel nostro Paese, non solo a causa dei costanti flussi migratori e dell'elevato tasso di natalità tipico di queste comunità, ma anche delle sempre più frequenti conversioni alla *Sharī'a* da parte di cittadini di origine italiana.

89. I dati testé riportati ed anche quelli successivi sono tratti da DISTEFANO (a cura di), *Il mercato dei prodotti halal*, cit., e da PAVONE, *Halal: un mercato in crescita del 15% con un fatturato di 600 mld*, cit.

Il potenziale mercato dell'*Halal Food* in Italia nel 2010 è stato stimato in cinque miliardi di dollari all'anno. Le categorie merceologiche maggiormente coinvolte nei processi di certificazione *Halal* sono senz'altro rappresentate dalle carni e dai prodotti a base di carne, ma anche dalla pasticceria e gelateria, dalle seconde lavorazioni di frutta e verdura, dal settore lattiero-caseario, dalle bevande e dai grassi ed olii<sup>90</sup>.

Per comprendere l'entità del fenomeno, è sufficiente segnalare che le aziende italiane attualmente interessate dai processi di certificazione *Halal* ammontano a circa un centinaio di unità, di cui il 24% sono di grandi dimensioni o di carattere multinazionale, il 63% di media dimensione e il restante 13% di piccola dimensione, comprese le imprese familiari. E di tutte queste aziende, circa il 31% opera nel solo settore delle carni e dei prodotti a base di carne<sup>91</sup>.

La maggior parte delle aziende dell'*Halal Food* ha sede nel Nord Italia (55% del totale), in particolare in Lombardia ed Emilia Romagna, mentre solo il 15% si colloca nel Centro Italia, il 10% nel Sud e il 20% nelle Isole.

In linea generale, si tratta di aziende che – indipendentemente dalla loro dimensione – si contraddistinguono per la spiccata propensione all'*export* e che, pertanto, riconoscono nella certificazione di conformità un robusto stimolo al consolidamento dei mercati esteri e all'aggressione di nuovi mercati, assicurandosi comunque il rafforzamento della propria posizione nel mercato domestico.

90. Ad esempio, il sito Halal Italy dichiara accreditate, tra le molte, le seguenti aziende di prodotti agroalimentari e di bevande: Pasta Zara S.p.A.; Pastificio Lucio Garofalo S.p.A.; Colussi S.p.A.; Gioia Succhi S.r.l.; Latteria Soresina; Compagnia Lattiero Casearia S.r.l.; Barbera Caffè S.p.A.; Bracca Acque minerali S.p.A.; Oleificio Coppini Angelo S.p.A.

91. Cfr. ancora DISTEFANO (a cura di), Il mercato dei prodotti halal, cit.

A partire dal triennio 2010-2012 si è poi registrata una costante crescita della domanda di servizi di certificazione *Halal* in relazione a svariati prodotti: l'incremento è infatti stato dell'ordine del 40% nel 2011 (rispetto al 2010) e del 50% nel 2012 (rispetto al 2011).

Nel breve volgere di pochi anni l'ammontare delle aziende certificate e dei prodotti disponibili è così più che raddoppiata. Il crescente interesse del settore alimentare italiano verso la certificazione *Halal* è altresì accertato dalla circostanza che quasi il 90% delle aziende richiedono il suo rinnovo allo scadere del triennio di validità, con ciò confermando il positivo impatto commerciale ascrivibile all'investimento nella certificazione.

Questi dati attestano che anche in Italia – al pari dei mercati occidentali più consolidati, come quelli di Gran Bretagna, Francia, Germania, USA, ecc. – si registra un *trend* di posizionamento commerciale del prodotto certificato *Halal*. Si sta infatti rapidamente diffondendo presso i consumatori di prodotti conformi ai precetti islamici una tendenza analoga a quella da tempo in atto negli Stati Uniti e in alcuni Paesi europei con riguardo ai prodotti *Kosher*, ossia conformi alle norme confessionali ebraiche: la percezione, cioè, che anche l'*Halal Food* non sia più sinonimo di prodotti prettamente etnici e generalmente di bassa qualità, ma, al contrario, di alimenti con un proprio valore aggiunto quanto alle materie prime e agli ingredienti utilizzati, al controllo del processo produttivo *tout court* e, in generale, alla loro sostanziale genuinità<sup>92</sup>.

La tendenza testé richiamata trova conferma in Francia, Regno Unito e Germania laddove circa il 40% degli acquirenti di prodotti *Halal* sono consumatori non islamici.

92. Sul punto, si veda, con riferimento alla conformità *Kosher*, C. MONTAGNA, L'industria italiana alimentare e la certificazione *kosher*, l'esperienza del vino, e nei prodotti trasformati, consultabile nel sito [www.lombardiakosher.it/images/Intervento\\_cinziakosher.pdf](http://www.lombardiakosher.it/images/Intervento_cinziakosher.pdf).

Anche il nostro Paese pare allinearsi a questo orientamento, giacché – in base ai *feedback* ricevuti dalle nostre aziende – si è stimato che quasi il 20% degli acquirenti di prodotti *Halal* manifestano abitudini alimentari particolarmente attente e critiche in merito alla qualità dei prodotti consumati.

## 9. La certificazione del c.d. “Halal Food” in Italia

Nel nostro Paese la certificazione di conformità dei prodotti immessi in commercio ai precetti islamici da qualche anno è affidata ad un particolare istituto – l’*Halal Italy Authority* – divenuto ormai l’organismo ufficiale di certificazione<sup>93</sup>.

Si tratta di un’ autorità indipendente *no profit* che trova ampio riconoscimento internazionale, tanto a livello governativo, quanto a livello di organizzazioni non governative, di associazioni di consumatori *Halal* nonché di autorità e rappresentanze religiose islamiche.

L’ampio riconoscimento di cui gode l’*Authority* è ascrivibile alla circostanza che la stessa agisce in rappresentanza dell’*Autorità internazionale di certificazione islamica (Halal International Authority)*<sup>94</sup>, avendo nel corso degli anni certificato prodotti e *facilities* di qualità *Halal* di aziende con sede in oltre venti Paesi nel mondo e operanti nella gran parte delle filiere produttive.

L’*Halal Italy Authority* può dunque definirsi un’organizzazione internazionale di certificazione di prodotti alimentari secondo i più rigorosi e condivisi *International Halal Standards*. Dal punto di vista giuridico e confessionale tale organismo gode del

93. Sull’attività svolta dall’*Halal Italy Authority* si rimanda al suo sito istituzionale consultabile in [www.halalitaly.org/chi-siamo.html](http://www.halalitaly.org/chi-siamo.html).

94. Sui fini istituzionali dell’«*Halal International Authority*» si rinvia al sito istituzionale, consultabile in [www.halalint.org/](http://www.halalint.org/).

riconoscimento del *Consiglio superiore islamico* d'Italia, tra le più autorevoli autorità di studi islamici, ma anche della stessa comunità musulmana residente in Italia<sup>95</sup>.

La certificazione "*Halal Italy*" costituisce dunque il più rilevante marchio di garanzia. Esso consente alle aziende agro-alimentari di posizionarsi nel mercato dei prodotti conformi ai precetti della *Sharī'a* al fine di soddisfare la domanda dei sempre più numerosi estimatori, rappresentati, come si è accennato, non solo dai fedeli e dagli ordinari consumatori di fede islamica, ma anche da coloro che non appartengono a tale confessione religiosa.

L'*Halal Italy Authority* certifica la conformità alla *Sharī'a* dell'intera o di parte della c.d. *Supply Chain* delle filiere produttive, compresi i servizi che si sviluppano dal produttore al consu-

95. A differenza di gran parte delle confessioni religiose presenti nel nostro Paese, l'Islam a tutt'oggi non ha ancora stipulato un'intesa con lo Stato italiano, principalmente a causa dell'assenza di un'istituzione o associazione effettivamente rappresentativa della maggioranza dei musulmani residenti in Italia. In un primo momento (2000) si è tentato di percorrere la strada della costituzione di un'associazione, denominata «*Consiglio islamico d'Italia*», che rappresentasse unitariamente la componente sunnita in sede di stipulazione ed esecuzione di un'eventuale intesa con lo Stato italiano. Ad essa presero parte l'UCOII, la Lega musulmana mondiale, e il Centro islamico culturale d'Italia (ad esclusione, in questo caso, della componente marocchina). Attualmente l'associazione esiste solo formalmente, ma non è di fatto operativa essendo da subito emersi al suo interno forti contrasti tra la componente legata ai Fratelli Musulmani e quella filo-saudita. Dopo qualche anno (2005), su iniziativa del Ministro dell'interno dell'epoca, si è istituita la «Consulta per l'Islam italiano» (c.d. Consulta islamica), in cui vi prendono parte sedici componenti (metà sono di nazionalità italiana) tra esponenti musulmani laici e dirigenti di associazioni religiose. Vi partecipano sia rappresentanti dell'Islam sunnita (UCOII, Lega musulmana mondiale, COREIS e UIO), sia esponenti dell'Islam sciita (Comunità ismailita italiana). In particolare, per una disamina dei fini istituzionali dell'«Unione delle Comunità Islamiche d'Italia» (UCOII) e della «Lega musulmana mondiale», si rinvia ai rispettivi siti istituzionali, consultabili in: [www.ucoii.org/storia-ucoui/](http://www.ucoii.org/storia-ucoui/) e in [www.themwl.org/](http://www.themwl.org/).

matore e dunque dalla materia prima al prodotto finito, dalla preparazione alla trasformazione, dallo stoccaggio alla logistica, dal trasporto alla distribuzione, dalla somministrazione alla vendita<sup>96</sup>.

La medesima *Authority* offre, poi, su espressa domanda dell'interessato, attività di consulenza e formazione d'eccellenza sulla progettazione, l'implementazione e il controllo dei *sistemi integrati di gestione della qualità Halal (Halal Integrated Quality Management Systems)* nonché dei *sistemi integrati di garanzia della qualità Halal (Halal Integrated Quality Assurance Systems)* per la gestione e la garanzia di qualità qualora includano o integrino la conformità agli ordinari sistemi di qualità indicati sotto gli acronimi di QMS's, ISO e HACCP.

Non mancano infine i servizi aggiuntivi: da quelli di orientamento, consulenza e formazione sull'*Halal Marketing*, a quelli di certificazione delle piattaforme logistiche *Halal* nei porti, negli interporti e negli aeroporti, compresa persino la certificazione *Halal* dei mezzi di trasporto (terrestre, marittimo o aereo).

Alla luce di quanto testé esposto può dunque affermarsi che il marchio "*Halal Italy*", rilasciato dall'*Halal Italy Authority*, costituisce un vero e proprio marchio di garanzia del settore agroalimentare, teso ad assicurare la conformità dei prodotti e dei loro ingredienti agli *standards* di qualità *Halal* in tutte le fasi di lavorazione.

La procedura di certificazione presso l'*Halal Italy Authority* è quanto mai snella e rapida, nonché per nulla gravosa dal punto

96. Per un inquadramento generale sul c.d. Supply Chain Management, cfr.: S. BECCIA, C. ROGORA, L'integrazione della Supply Chain, in *Logistica Management*, (57), 1995; A. BORGHESI, I processi di Product Development Management, Supply Chain Management, Customer Relationship Management: la nuova alleanza e loro centralità nella funzione di marketing, in *Sinergie*, (56), 2001; A. BORGHESI, Il Marketing nel Supply Chain Management, in *Industria & Distribuzione*, (3), 2003.

di vista economico. Essa infatti, dopo un primo contatto telefonico o tramite *e-mail*, prende avvio attraverso la compilazione di un *Questionario informativo* fornito tramite posta elettronica. Il soggetto interessato può così trasmettere le necessarie *informazioni tecniche* correlate al prodotto o al servizio da certificare, oppure al processo di realizzazione del prodotto o del servizio da certificare. Dopo previa *valutazione di fattibilità della certificazione*, l'*Autority* procede ad un *audit* o ad un'*ispezione* nella sede dell'impresa in cui avviene la realizzazione del prodotto o del servizio da certificare. L'*iter* si conclude con il rilascio della certificazione<sup>97</sup>.

## 10. Considerazioni conclusive

Di primo acchito, il tema della certificazione del c.d. *Halal Food* – soprattutto ai non “addetti ai lavori” – appare piuttosto marginale e destinato a non rappresentare una priorità nel panorama delle scelte politiche del nostro legislatore.

Ma, anche alla luce di quanto testé esposto, si tratta di una materia che, a ben vedere, riveste una rilevanza significativa sot-

97. Si segnala che lo scorso 20 ottobre 2015 a Milano è stato sottoscritto un importante Protocollo d'Intesa tra Accredia (Ente unico italiano di accreditamento) e l'ESMA (Autorità degli Emirati Arabi Uniti per la normazione e la metrologia) per incentivare la cooperazione in materia di accreditamento degli organismi di certificazione Halal. Si tratta del primo accordo siglato tra l'ente emiratino e un Paese dell'Unione europea e mira a ridurre le barriere tecniche al commercio e di facilitare gli scambi tra Italia ed Emirati Arabi Uniti: saranno così facilitate le certificazioni di conformità agli standards emiratini e conseguentemente l'esportazione dei prodotti italiani verso gli Emirati Arabi Uniti. Come riportato dal sito della Farnesina, nel 2014 il volume d'affari dello scambio commerciale tra i due Paesi è stato pari a 5,9 miliardi di euro, con un saldo attivo della bilancia commerciale pari a 4,7 miliardi di euro in favore dell'Italia.



to molteplici aspetti – tanto giuridici, quanto economici – che non possono esser sottaciuti o, quantomeno, sottovalutati.

Si consideri, anzitutto, il profilo più prettamente giuridico.

La certificazione di conformità alle prescrizioni islamiche investe, in primo luogo, il piano dei principi costituzionali e delle libertà fondamentali, coinvolgendo, in particolare, il delicato rapporto tra libertà religiosa (art. 19 Cost.) e libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.). Trattasi di materie assai delicate e che, convergendo nel complesso assetto dei rapporti tra Stato e confessioni religiose, impongono al legislatore complessi bilanciamenti, nel rispetto dell'autonomia dell'ordine confessionale (v. artt. 7 e 8 Cost., e 117, secondo comma, Cost.).

Quando poi si scende dal piano dei principi alle singole previsioni normative, si apre un ampio ventaglio di implicazioni.

Volendo esemplificare, si pensi all'impellenza, da un lato, di assicurare la veridicità *erga omnes* delle dichiarazioni di conformità ai precetti islamici rese dai produttori di alimenti *Halal* e, dall'altro, la necessità di scongiurare che i fedeli siano tratti in inganno da false attestazioni.

Si consideri altresì l'esigenza, connessa alla precedente, di salvaguardare i fedeli da utilizzazioni "profane" di simboli religiosi o di attestazioni di conformità *Halal* per meri fini speculativi e non di ordine confessionale. In effetti un numero sempre crescente di non musulmani consuma carne e altri prodotti *Halal* nella convinzione, magari indotta da una falsa pubblicità, che tali alimenti siano "*cibi puri e di qualità*", anche sotto il profilo della sicurezza alimentare.

Si pensi ancora al consumo, in strutture chiuse (carceri e CIE) o assimilate (ospedali, scuole e luoghi di lavoro), di alimenti *Halal*, la cui "purezza" deve poter essere attestata con elevati margini di sicurezza, soprattutto qualora siano somministrati in sedi pubbliche.

Questi taluni possibili risvolti giuridici.

Nelle pagine precedenti si è altresì evidenziata l'importanza che il tema della certificazione di qualità del c.d. *Halal Food* riveste sotto il profilo economico.

Pur con inevitabili margini di imprecisione, peraltro già segnalati, tutte le rilevazioni statistiche concordano nel rimarcare l'imponenza dei mercati – italiano, europeo e mondiale – che commercializzano alimenti conformi ai precetti coranici. Si tratta di una tendenza in forte espansione, non solo per la costante e inarrestabile crescita demografica della popolazione musulmana mondiale, ma anche per l'imponenza delle risorse finanziarie messe a disposizione dai Paesi islamici per sostenere la diffusione della cultura musulmana nel mondo e, dunque, anche degli alimenti conformi alla *Sharī'a*.

L'importante Convenzione interministeriale di sostegno al Progetto di certificazione denominato «*Halal Italia*» rappresenta un significativo passo in avanti verso una più robusta tutela della qualità dei prodotti alimentari islamici e, al contempo, un'occasione di crescita delle imprese alimentari del nostro Paese anche in questo particolare comparto.

La Convenzione rende così più autorevole e sicura l'attestazione di conformità del marchio collettivo «*Halal Italia*», non solo in funzione delle legittime aspettative di qualità dei consumatori di siffatte tipologie di alimenti, ma anche per il segnale di attenzione lanciato in favore di una maggiore regolamentazione di una materia per troppo tempo lasciata all'improvvisazione.

Il conseguimento di intese tra lo Stato italiano e le confessioni religiose è dunque la strada da percorrere e da incoraggiare per una più approfondita tutela della libertà religiosa e, segnatamente, delle norme alimentari confessionali, che ne costituiscono una patente manifestazione. In particolare, il ricorso allo strumento consensuale appare quantomai opportuno per affrontare e

risolvere svariati aspetti “collaterali” all’osservanza dei precetti alimentari religiosi e che senz’altro rilevano, anche per lo Stato italiano, sotto il profilo applicativo. Si pensi, primo fra tutti, al problema dell’individuazione delle autorità confessionali legittimate ad eseguire i controlli di conformità ai precetti confessionali lungo l’intera filiera dei prodotti alimentari e che, conseguentemente, siano titolate a richiedere il rilascio del marchio collettivo religioso.

La Convenzione di sostegno alla certificazione «*Halal Italia*» rappresenta un felice modello di riferimento anche in vista di una futuribile legge generale sulla libertà religiosa, già in altra sede auspicata<sup>98</sup>, perché realizza un’apprezzabile sintesi tra il dovere dello Stato di intervenire in una materia particolarmente sensibile e di rilevanza costituzionale e, al contempo, la necessità di formulare un quadro normativo rispettoso del principio, costituzionalmente garantito, di distinzione degli ordini e di autonomia confessionale.

98. Si è infatti dell’opinione (cfr. A. GIUFFRIDA, L’incidenza delle regole alimentari confessionali nell’assetto giuridico-amministrativo italiano, cit., pp. 18 ss.) che sia più logico disciplinare la materia in esame attraverso un completo ed organico corpus normativo di origine pattizia, cioè adottato sulla base di intese con le rappresentanze religiose, e che anzi questa debba essere il percorso ordinario da seguire alla luce del dettato costituzionale. Ancora oggi il legislatore italiano tende, invece, a seguire il tradizionale modus operandi attraverso il ricorso ad una pletora di fonti normative, spesso tra loro scoordinate, come: gli atti di recepimento di direttive europee (ad es., in materia di macellazione rituale); le leggi (c.d. atipiche) di approvazione delle intese raggiunte con le confessioni di minoranza (v. art. 8 Cost.); le intese e accordi tra istituzioni locali e talune confessioni religiose; i regolamenti ministeriali; i programmi di settore; il rilascio di pareri; ecc. Sul tema, si veda il recente contributo di A. POGGI, Una sentenza “preventiva” sulle prossime richieste di intese da parte di confessioni religiose? (in margine alla sentenza n. 52 della Corte costituzionale), in *Federalismi.it*, 3/2016.



## Autori

**Giovanni Boggero**, Assegnista di ricerca in diritto costituzionale nell'Università di Torino.

**Maria Bottiglieri**, Dottore di ricerca nel dottorato “Autonomie Locali, Servizi Pubblici e Diritti di Cittadinanza” nell'Università del Piemonte Orientale e funzionario del settore “Cooperazione Internazionale e Pace” del Comune di Torino.

**Giovanni Cavaggion**, Dottorando di ricerca nel dottorato “Istituzioni pubbliche, sociali e culturali”, curriculum “Autonomie Locali, Servizi Pubblici e Diritti di Cittadinanza” nell'Università del Piemonte Orientale.

**Hilal Elver**, UN Special Rapporteur on Right to Food, Research Professor, Global & International Studies Program, University of California, Santa Barbara.

**Tomaso Ferrando**, Lecturer in Law at University of Bristol – School of Law, Research Associate at International University College (IUC), Torino.

**Michele A. Fino**, Professore associato di diritto romano e diritti dell'antichità nell'Università degli Studi di Scienze Gastronomiche di Pollenzo (Bra - Cuneo).

**Lara Fornabaio**, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea nell'Università di Ferrara.

**Armando Giuffrida**, Dottore di ricerca del dottorato “Autonomie Locali, Servizi Pubblici e Diritti di Cittadinanza” nell’Università del Piemonte Orientale .

**Elena Grasso**, Assegnista di ricerca in diritto civile nell’Università di Torino.

**Pratyush Kumar**, Dottorando di ricerca nel dottorato “Istituzioni pubbliche, sociali e culturali”, curriculum “Autonomie, Servizi, Diritti” nell’Università del Piemonte Orientale.

**Jörg Luther**, Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università del Piemonte Orientale.

**Lorenza Mola**, Professore associato di Diritto dell’Unione europea nell’Università di Torino.

**Cristina Poncibò**, Professore associato di Diritto civile nell’Università di Torino.

**Margherita Poto**, Postdoctoral Fellow at the K.G. Jebsen Centre for the Law of the Sea, UiT, Tromsø, Norway.

**Vito Rubino**, Ricercatore confermato di Diritto dell’Unione europea nell’Università del Piemonte Orientale.

**Eden Tafesework**, Dottoranda nel corso “Diritto, Persona, Mercato” nell’Università di Torino.

**Piera Maria Vipiana**, Professore ordinario di Diritto amministrativo nell’Università di Genova.

## LINGUAGGI, DIRITTI, STORIE

1. Enrico DALY (a cura di)

*Giustizia di classe e politica costituzionale. Raccolta di saggi di Ernst Fraenkel*

Postfazione di Jörg Luther

ISBN 978-88-255-1111-6, formato 14 × 21 cm, 256 pagine, 14 euro

2. Giovanni CAVAGGION, Jörg LUTHER (a cura di)

*Osservatorio per le autonomie locali (2014–2017)*

ISBN 978-88-255-1871-9, formato 14 × 21 cm, 952 pagine, 45 euro

3. Jörg LUTHER Giovanni BOGGERO, (a cura di)

*Alimentare i diritti culturali*

ISBN 978-88-255-1904-4, formato 14 × 21 cm, 456 pagine, 24 euro

Finito di stampare nel mese di giugno del 2018  
dalla tipografia «System Graphic S.r.l.»  
00134 Roma – via di Torre Sant’Anastasia, 61  
per conto della «Giacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale» di Canterano (RM)