



|                      |                                       |                                     |                                    |                         |                                   |  |
|----------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|--|
| <a href="#">Home</a> | <a href="#">Informazioni generali</a> | <a href="#">Comunità di ricerca</a> | <a href="#">Attività formative</a> | <a href="#">Risorse</a> | <a href="#">Osservatorio OPAL</a> |  |
|----------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|--|

Sei qui: [Home](#) ▶ [Osservatorio OPAL](#) ▶ [OPAL n. 4 - 5/2014](#) ▶ [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](#)

## 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

di [Maria Bottiglieri](#)

[Stampa](#) | [Email](#)

**Le autonomie locali sono tenute ad attuare 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**

di [Maria Bottiglieri](#)

**Parole-chiave:** Enti locali, Regioni, Autonomie locali, Stato, Europa; diritti di cittadinanza; diritti *diritto al cibo adeguato*.

**Principali riferimenti normativi:** Ris. n. 1957 del 3 ottobre 2013 dell'Assemblea Parlamentare d'Europa; Art. 25 DUDU (*Dichiarazione Universale Diritti dell'Uomo*); art. 11 ICESCR (*Patto inter diritti economici, sociali e culturali*); artt. 4,12, 16 Carta sociale europea; artt. 2, 3, 8 e 9 CED Costituzione; Artt. 13, 272 T.U.EE.LL.; Art. 6 co. 7 L. 131 del 2003; L. 26 febbraio 1987 n. 49.

### Massime

1. Il cibo è il nostro più fondamentale bisogno e diritto (*Food is our most basic need and right*).
2. L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa raccomanda agli Stati membri di prendere misure effettive il diritto al cibo adeguato.

Link al documento: [Inglese](#) – [Francese](#)

### 1. “*Food is our most basic need and right*”

Il *diritto al cibo adeguato* è il 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»[1].

Il *diritto al cibo adeguato* è garantito da fonti internazionali di diverso livello. Innanzitutto, esso è riconosciuto in fonti di scala globale di tipo universale, come l'articolo 25 DUDU[2] e l'articolo 11 ICESCR[3]così come interpretato dal

### Newsletter

Osservatorio sulle Autonomie Locali

Nome

Email

Privacy e Termini di Utilizzo

[Iscriviti](#) [Cancellati](#)



General Comment n. 12[4]. In secondo luogo, in coerenza con una generale linea di tendenza alla settorializzazione e regionalizzazione dei diritti, anche il *diritto al cibo adeguato* è stato declinato sia in carte di scala globale che proteggono categorie specifiche di individui[5], sia in carte di livello regionale[6].

Con riguardo a queste ultime, il diritto al cibo adeguato è tutelato in modo esplicito dalle seguenti carte internazionali di scala regionale:

- le carte dei diritti elaborate dall'Unione africana, in particolare la Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli – CADUP (adottata a Nairobi nel 1981)[7], il Protocollo alla Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli relativo ai diritti delle donne (adottata il 2003 a Maputo)[8], la Carta africana dei diritti e del benessere dei bambini (adottata nel 1990)[9];

- le carte elaborate dall'Organizzazione degli Stati americani: La Carta dell'Organizzazione degli Stati americani (adottata a Bogotà nel 1948)[10], la Convenzione americana sui diritti umani o Patto di San José (del 1969)[11], il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione americana dei diritti dell'uomo, detto anche Protocollo di San Salvador (adottata nel 1988)[12].

Tra le due organizzazioni regionali considerate, il sistema di tutela del diritto al cibo è molto differente: mentre l'Organizzazione interamericana segue lo stesso metodo adottato dalle Nazioni Unite, che ha sancito i diritti civili e politici in un documento diverso da quello che tutela i diritti economici, sociali e culturali, il sistema africano li ha enunciati in una medesima convenzione[13].

In Europa il diritto a un cibo adeguato non è, invece, riconosciuto esplicitamente né in sede di Consiglio d'Europa né in sede di Unione europea[14]: la dottrina più risalente aveva ipotizzato che nel processo post-bellico di elaborazione della protezione dei diritti umani, gli Stati europei avessero ritenuto che, una volta tutelato il diritto al lavoro e alla sicurezza sociale, non ci fossero ragioni per garantire anche il *diritto al cibo adeguato*, il quale poteva essere indirettamente garantito attraverso la piena tutela degli altri due diritti o del più ampio diritto alla sussistenza[15].

Tuttavia, oggi anche in Europa sembra essersi spezzato il nesso tra sussistenza e lavoro[16]: il trend crescente della disoccupazione europea (seppur diversificata da Paese a Paese e con punte più preoccupanti per l'occupazione giovanile e femminile)[17], unitamente ai crescenti flussi migratori, rende sempre più slegato il problema del diritto alla sussistenza dai diritti del lavoratore. Ecco perché diventa sempre più necessario immaginare garanzie che consentano anche agli inoccupati e ai disoccupati di non veder pregiudicata, oltre che la loro dignità, anche la loro sussistenza.

La dottrina più recente si è dunque posta il problema di individuare i fondamenti normativi del diritto al cibo anche su scala europea; tutela che è stata individuata, in via indiretta, sia nelle norme predisposte dalla Carta sociale europea[18] sia in quelle della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo[19].

La Carta Sociale europea non riconosce esplicitamente il *diritto al cibo adeguato* ma tutela diritti che, una volta realizzati, assicurerebbero il godimento del diritto ad accedere a un nutrimento adeguato: il diritto al lavoro e a una remunerazione equa ex art. 4, il diritto alla protezione sociale ex art. 12, all'assistenza sociale e a ogni tipo di aiuto che sia «necessario per prevenire, eliminare o alleviare lo stato di bisogno personale e familiare» (art. 13)[20]. A differenza delle norme della Cedu, direttamente azionabili dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, le norme tutelate nella Carta Sociale non sono oggetto di controllo giurisdizionale da parte della Corte, ma sono sottoposte al meccanismo di controllo di natura para giurisdizionale del Comitato di esperti indipendenti (dal 1998 “Comitato Europeo dei Diritti Sociali”)[21].

Il diritto fondamentale a nutrirsi in modo adeguato non è rinvenibile solo tra i c.d. diritti sociali ma è implicitamente tutelato attraverso alcune norme della Convenzione[22].

Secondo la dottrina una norma che implicitamente tutela il diritto al cibo adeguato è l'art. 2 della Convenzione, sul diritto alla vita[23], attraverso il quale risulterebbe protetto, ad esempio, il diritto a una pensione sufficiente a garantire la sopravvivenza[24].

In base all'art. 3 CEDU negare il *cibo adeguato* a un detenuto rientra invece tra le *pene o trattamenti inumani o degradanti* vietate dalla Convenzione, già sanzionate dalla Corte europea in diverse occasioni[25]. Come pure negare a un detenuto musulmano di cibarsi in modo adeguato alle regole alimentari proprie della sua religione o vietare a un detenuto buddista di alimentarsi secondo una dieta vegetariana costituisce violazione dell'art. 9 CEDU[26].

In maniera insolita, il problema del diritto all'alimentazione è stato toccato dalla Corte anche con riguardo all'art. 8 CEDU, relativamente al diritto del rispetto del domicilio[27] e al diritto di rispetto della corrispondenza[28].

Quando il *diritto al cibo adeguato* è collegato a una delle libertà garantite dalla CEDU, la conseguente tecnica di tutela non è più quella giustiziale posta a tutela dei diritti sociali proclamati dalla omonima Carta, ma quella giurisdizionale della Corte europea dei diritti dell'Uomo.

Nonostante l'interpretazione della giurisprudenza e le riflessioni della dottrina, l'assenza, nella normativa europea, di riferimenti espliciti al *diritto al cibo adeguato*, soprattutto in considerazione della tutela approntata, da tempo, da altri sistemi regionali, rischiava di divenire sempre più evidente.

Ecco perché la Risoluzione "La sicurezza alimentare: una sfida permanente che riguarda tutti" dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa[29] rappresenta una importante (dovuta?) apertura dell'ordinamento del Consiglio d'Europa a un diritto che rischiava di essere "nuovo" solo per i cittadini europei.

Pur trattandosi di un semplice atto di indirizzo, che non ha valore legale vincolante per gli Stati[30], tale atto è egualmente rilevante: innanzitutto perché ha introdotto il concetto di *diritto al cibo adeguato* nel vocabolario europeo; poi perché la Corte europea dei diritti dell'uomo, che tiene normalmente conto degli indirizzi dell'Assemblea, potrà d'ora innanzi avvalersi anche di questo nuovo orientamento nello svolgimento delle sue funzioni ed eventualmente interpretare la Carta in modo evolutivo anche alla luce di questo diritto "nuovo".

Che si tratti di un atto normativo "nuovo" all'interno dell'ordinamento del Consiglio d'Europa lo si desume anche dall'*incipit* della risoluzione, ove non si richiama nessun precedente (come spesso accade in altri atti dell'Assemblea parlamentare, i quali citano precedenti risoluzioni) ma solo normativa onusiana, tra cui la Dichiarazione sugli Obiettivi del Millennio e il processo per Kyoto 2. Non vi sono richiami a precedenti atti europei nemmeno nel rapporto allegato alla risoluzione[31], dove si fa riferimento prevalentemente a documenti non "europei": le principali Carte internazionali onusiane che tutelano il *diritto al cibo adeguato*[32], i documenti della FAO e dello Speciale Relatore sul diritto al cibo delle Nazioni Unite, le Carte elaborate dal sistema interamericano e africano, nonché le Costituzioni che già riconoscono il *diritto al cibo adeguato* in modo esplicito[33]. Gli unici due riferimenti (fatti in nota) a precedenti atti del Consiglio d'Europa sono: un generico richiamo alla Carta sociale[34] e una citazione delle conclusioni del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa dopo una sua visita di monitoraggio in Spagna[35].

Meraviglia l'assenza di riferimenti alla giurisprudenza della Corte europea sull'art. 2, 3, 8 e 9 della Convenzione[36], quasi come se la risoluzione non avesse voluto affrontare il *diritto al cibo adeguato* anche dal punto di vista delle libertà; e invece le interazioni tra diritti civili e sociali insite nel *diritto al cibo adeguato* emergono sia da alcune Costituzioni[37], sia dalle riflessioni di alcuni economisti: il premio Nobel Amartya Sen, a partire da alcuni studi condotti sulle cause delle carestie, ha evidenziato il rapporto "inversamente proporzionale" che sussiste tra fame e libertà o quello direttamente proporzionale che esiste tra diritti politici e diritti sociali, diritto al cibo in particolare[38].

Vi è invece un ampio riferimento del rapporto alla normativa unionale in materia di sicurezza alimentare[39].

Sulla base di questa ricognizione sul background del *diritto al cibo adeguato*, il *rapporteur* evidenzia due dati essenziali:

Il primo, ripreso nel testo finale della Risoluzione stessa, consiste nella qualificazione del diritto al cibo come "diritto fondamentale": «Il cibo è il bisogno più fondamentale e dunque anche il diritto più fondamentale (*Food is our most basic need and right.*)»[40].

Il secondo elemento evidenziato è l'avvertita necessità di una maggiore omogeneità nella protezione nazionale del *diritto al cibo adeguato* da parte degli Stati parte del Consiglio d'Europa: «Anche se il diritto al cibo è stato riconosciuto a livello internazionale, regionale e nazionale, troppi membri rifiutano ancora di riconoscere l'applicabilità di tale diritto. Ciò significa che il diritto all'alimentazione è protetto in modo diseguale dalle autorità nazionali. Credo che tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa dovrebbero riconoscere l'esecutività del diritto al cibo nella loro legislazione e dovrebbero rispettare pienamente gli obblighi internazionali per proteggere correttamente questo diritto umano fondamentale»[41].

2. *L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa raccomanda agli Stati membri di prendere misure che rendano effettivo il diritto al cibo adeguato.*

Una volta esplicitata la natura di diritto fondamentale del *diritto al cibo adeguato*, la risoluzione n. 1957/2013, elencando gli obiettivi che devono porsi gli Stati per renderlo effettivo, ne descrive in qualche modo gli stessi contenuti[42].

Si tratta di misure che, in via trasversale, toccano questioni di diritto agrario, diritto dell'ambiente, diritto dei consumatori, diritto alla salute, diritto allo sviluppo dei popoli, questioni di regolazione.

2.1. Con riguardo alla produzione del cibo, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa raccomanda agli Stati membri di prendere misure che garantiscano la produzione sostenibile delle derrate alimentari. Con tale indirizzo il Consiglio d'Europa sembra sottolineare l'importanza della c.d. "*agroecologia*" ovvero l'applicazione dei principi ecologici alla produzione di alimenti (oltre che di carburante, fibre e farmaci nonché alla gestione di agrosistemi) [43].

2.2. Con riguardo a un consumo più responsabile del cibo, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa raccomanda agli Stati membri di prendere misure che garantiscano un consumo del cibo che eviti gli sprechi; a tal fine si raccomandano interventi di educazione a un'alimentazione adeguata tali da favorire l'acquisizione di sane abitudini alimentari (i c.d. stili di vita) anche nell'intento di ridurre il più possibile il problema del sovrappeso e dell'obesità, che in Europa continua a guadagnare terreno e che fa da "contrappeso" ai problemi di sottoalimentazione dei Paesi del c.d. Terzo mondo[44].

2.3. Con riguardo alla sicurezza degli alimenti, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa raccomanda agli Stati membri di prendere misure che garantiscano la sicurezza sanitaria degli alimenti, intensificando i controlli alimentari tesi ad evitare le frodi, aumentando il sostegno alla ricerca, indipendente, sui rischi alimentari, soprattutto relativamente agli OGM, migliorando la regolazione sulle bevande energetiche per minori. Attraverso questo indirizzo il Consiglio sembra richiamare la consolidata legislazione alimentare dell'Unione europea[45].

2.4. Con riguardo all'accessibilità economica del cibo, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa raccomanda agli Stati membri di prendere misure che la garantiscano. Il tema dell'accessibilità rappresenta il cuore del *diritto al cibo adeguato*: come già accennato il cibo è "accessibile", in senso economico, quando i costi finanziari personali o familiari connessi alla sua acquisizione sono tali da non minacciare o compromettere l'accesso ad altri beni fondamentali (salute, istruzione, abitazione). Garantiscono ad esempio l'accessibilità economica al cibo un reddito dignitoso o l'accesso alla terra e agli altri mezzi di produzione. Nell'intento di perseguire tali finalità, la risoluzione n. 1957/2013 richiede di favorire un miglior accesso alla piccola proprietà fondiaria, il miglioramento delle tecniche di conservazione e soprattutto il miglioramento dei meccanismi di solidarietà sociale, non solo in Europa ma anche tra Europei e popolazioni dei Paesi in via di Sviluppo, con le quali vanno rafforzate le politiche di cooperazione internazionale, soprattutto se rivolte ai gruppi particolarmente vulnerabili, come i bambini.

2.5. Con riguardo ai meccanismi di regolazione, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa raccomanda agli Stati membri di riconoscere nella propria legislazione l'esigibilità del *diritto fondamentale al cibo adeguato* come pure del diritto fondamentale all'acqua[46]; a tal fine si ritiene necessario armonizzare in tutt'Europa il principio di precauzione anche con riferimento al *diritto al cibo*, sostenere gli sforzi delle agenzie delle Nazioni Unite (l'Organizzazione Mondiale del Commercio - OMC e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico - OCSE) per proteggere gli alimenti contro la speculazione finanziaria, contenere la volatilità dei prezzi degli alimenti di base, costituire riserve alimentari di livello nazionale o regionale.

Le misure che l'Assemblea raccomanda agli Stati ai fine di una attuazione del *diritto al cibo adeguato* sono pertanto di diversa natura: riguardano la produzione, il consumo, la sicurezza, l'accessibilità degli alimenti e la regolazione del diritto al cibo.

In realtà, si tratta di misure che includono sia questioni di *diritto dell'alimentazione* sia tematiche relative al *diritto all'alimentazione*; sia aspetti di *sicurezza alimentare* sia di *sovranità alimentare*.

A dispetto del titolo medesimo della risoluzione, che si limita ad evocare la sola "sicurezza alimentare", il tenore dell'intera disposizione è tale da far

ritenere che il suo oggetto sia molto più ampio di quello dichiarato: altrimenti mai si sarebbe potuto disquisire della natura “fondamentale” del diritto al cibo o arrivare a richiedere che la legislazione degli Stati-parte renda effettivo e giustiziabile il *diritto al cibo adeguato*.

3. *Anche le autonomie locali devono rendere effettivo il diritto al cibo adeguato? Spunti di riflessione.*

L'Assemblea parlamentare, in questa risoluzione, pur esortando esclusivamente gli Stati-parte a proteggere, rispettare e rendere effettivo il *diritto al cibo adeguato* nei modi suggeriti, non esclude i diversi livelli territoriali di governo.

Da un punto di vista del diritto internazionale, infatti, le autonomie locali, sono considerate “organi” dello Stato, «ossia degli enti territoriali che lo compongono in quanto Stato-ordinamento nel diritto internazionale»[47].

Su questa base è possibile ritenere che l'esortazione che la Corte rivolge agli Stati sia rivolta, nel caso italiano, anche a tutti gli “organi” che lo compongono (Stato, Regioni, Enti locali). A partire da questa premessa, si intende provare a riflettere sulle possibili sfide che anche le autonomie locali italiane devono prepararsi a raccogliere a seguito di questa risoluzione.

Con riguardo agli aspetti regolatori attinenti l'attuazione degli indirizzi in materia di sicurezza alimentare, le autonomie locali non sembra debbano prepararsi a grandi innovazioni, attesa la copiosa produzione normativa, nazionale, regionale e locale, già vigente, attuativa del diritto dell'alimentazione e immediatamente cogente (si pensi in particolare a tutta la normativa in materie di igiene degli alimenti, di prevenzione del rischio ecc.) [48].

Rispetto ai temi delle garanzie di un *diritto al cibo adeguato*, invece, proviamo a indicare due possibili percorsi di attuazione di questo diritto, uno *ab intra* e uno *ad extra*. Il primo riguarda la normativa che regola l'attuazione di quei servizi pubblici locali che rendono effettivo il *diritto al cibo adeguato*, così come descritto dalla risoluzione in commento. Il secondo riguarda la normativa che consente alle autonomie locali di svolgere attività di cooperazione internazionale decentrata finalizzate alla lotta alla fame e alla povertà.

Con riguardo al primo aspetto, si può osservare che alcune realtà locali sono già dotate di strumenti normativi tesi a rendere effettivo il *diritto al cibo adeguato*.

Normativa locale di attuazione del *diritto fondamentale al cibo adeguato* è, ad esempio, quella che regola i servizi di ristorazione scolastica, prevedendo *menu* differenziati non solo per ragioni di salute (si pensi alle diete per celiaci), ma anche per rispondere al diritto dei bambini a nutrirsi in modo conforme alla propria identità religiosa (si pensi ai menu differenziati per studenti di religioni in cui vigono particolari regole alimentari come i buddisti, i mussulmani o gli ebrei)[49] o ai propri orientamenti culturali (si pensi alle diete vegetariane)[50].

Esiste anche normativa locale che va incontro agli obiettivi posti dalla ris. 1957/2013 in materia di educazione alimentare a un consumo sostenibile delle derrate alimentari, la quale promuove forme di educazione a consumi consapevoli o favorisce il consumo di alimenti biologici nelle mense collettive[51].

Tali esempi di regolazione potrebbero in tal senso essere disseminati o rafforzati, anche nelle realtà dove le medesime finalità sono già assicurate da atti di natura amministrativa (Linee-guida regionali oppure delibere e bandi degli Enti locali)[52].

Un'altra tipologia di normativa locale tesa a rendere effettivo *il diritto al cibo adeguato* è quella che rende possibile l'accesso al cibo in via diretta, ad esempio mettendo a disposizione dei cittadini (in particolare i più disagiati) porzioni di suolo pubblico, al fine di realizzare orti urbani nei quali produrre derrate alimentari di prima necessità, destinate all'autoconsumo. Attualmente sembra che solo la Regione Campania si sia dotata di apposita legge[53], mentre nelle altre Regioni si registrano prevalentemente regolamenti ad opera dei Comuni[54].

Un'attenzione a parte andrebbe riservata all'acqua. Dopo il riconoscimento internazionale del diritto all'acqua e le recenti campagne referendarie sul modello di organizzazione del servizio idrico, sono davvero molti gli Statuti municipali che hanno introdotto l'esplicita tutela del diritto all'acqua[55]: tale prassi potrebbe essere diffusa anche nelle realtà in cui tali modifiche statutarie non siano state ancora introdotte e potrebbe essere d'ispirazione per introdurre analoghe disposizioni normative in materia di riconoscimento statutario del *diritto al cibo adeguato*, che al momento sembrano essere del tutto assenti anche dalle carte fondamentali delle città italiane a vocazione metropolitana[56].

Con riguardo alle azioni *ab extra* si ricorda che anche le autonomie locali possono contribuire agli obiettivi di cooperazione allo sviluppo indicati dalla Risoluzione n. 1357/2013, nella specie di cooperazione decentrata con enti omologhi dei Paesi in Via di Sviluppo.

Esistono già in quasi tutte le Regioni italiane specifiche leggi[57] che, sulla base dell'Art. 10 della *Carta Europea dell'Autonomia Locale* del Consiglio d'Europa del 15 ottobre 1985, della normativa europea[58] e di quella italiana[59], regolamentano la cooperazione decentrata di Regioni ed Enti locali; in talune di queste Regioni sono stati approvati anche programmi specifici che hanno ad oggetto la promozione di azioni di sicurezza alimentare in alcune aree del mondo particolarmente deprivate[60].

La cooperazione decentrata, intesa come l'azione di cooperazione internazionale allo sviluppo «realizzata dalle Regioni e dagli Enti locali nell'ambito di relazioni di partenariato territoriale con istituzioni locali (per quanto possibile omologhe) dei paesi con i quali si coopera (...) finalizzate a stabilire e consolidare lo sviluppo reciproco equo e sostenibile (...) con la partecipazione attiva degli attori pubblici e privati nei rispettivi territori»[61] è centrale per assicurare l'effettività del *diritto al cibo adeguato* nei PvS. Attraverso di essa, infatti, possono essere realizzati scambi e progetti tesi a promuovere o rafforzare anche nelle città e nei governi locali dei PvS servizi pubblici che attuano il *diritto al cibo adeguato*. E garantire il *diritto al cibo adeguato* a partire dal livello locale costituisce un obiettivo e una priorità ben presente anche a livello onusiano: «Una misura importante per eliminare la fame e la malnutrizione consiste nel sottolineare l'importanza della sicurezza alimentare locale e dei programmi di nutrizione locali. (...). La sicurezza alimentare locale comporta l'adozione di misure concrete a livello locale per lottare contro i problemi della fame e della malnutrizione. I poteri pubblici devono non solo applicare politiche a livello nazionale, ma anche vigilare affinché queste politiche siano comprese e applicate a livello locale, tramite autorità locali e comunitarie. Esistono molti provvedimenti semplici, applicabili con minima spesa. Il loro costo è senza dubbio largamente inferiore al costo globale della sottoalimentazione e della malnutrizione».[62].

Queste sporadiche e al momento non coordinate esperienze di regolazione locale ci sembrano rendere in qualche modo già effettivi alcuni degli indirizzi espressi dalla risoluzione in commento.

La risoluzione dell'Assemblea parlamentare, tuttavia, costituisce *soft law* tanto per i governi locali quanto per il governo nazionale. Ecco perché sarebbe auspicabile che tale provvedimento fosse recepito a livello parlamentare per essere adeguato al contesto normativo nazionale, o attraverso una legge-quadro[63] o attraverso la realizzazione del tanto dibattuto (in passato) «Testo unico sul diritto alimentare»[64], nel quale la tutela esplicita del *diritto al cibo adeguato* potrebbe costituire uno dei principi fondamentali costitutivi.

Occorre solo capire se, anche nel nostro Paese, dove il tasso di disoccupazione è superiore alla media europea e dove la disoccupazione giovanile supera il 40%[65], il *diritto al cibo adeguato* possa costituire una tecnica di tutela utile a garantire quelle situazioni giuridiche soggettive di vulnerabilità che né il

diritto al lavoro, né i diritti in materia di sicurezza e protezione sociale riescono più a garantire.

Occorre capire, cioè, se anche per noi italiani il “cibo è il nostro più fondamentale bisogno e diritto”.

---

[1] J. Ziegler, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Milano, 2004 (Le droit à l'alimentation, Paris, -, 2003), 49. C. Golay evidenzia che la definizione di Ziegler aggiunge a quella dei documenti onusiani la nozione di "dignità umana", centrale in ogni approccio che si fonda sui diritti dell'uomo. Cfr. C. Golay, *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, Bruxelles, 2011, 69 (dello stesso autore e sullo stesso tema ma in lingua inglese e più risalente cfr. *The Right to Food and Access to Justice*, Roma, FAO 2009).

[2] Art. 25 DUDU: «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 (...)».

[3] Art. 11 ICESCR: «Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia, che includa alimentazione, vestiario, ed alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita... 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».

[4] General comment n. E/C. 12/1999/5 del 5/12/1999. Tale documento specifica che il cibo è "adeguato" quando è esente da sostanze nocive ed è assunto in una quantità sufficiente di calorie, proteine e altri nutrienti specifici, misurati conformemente ai bisogni fisiologici dell'essere umano in tutti gli stadi del ciclo di vita e in funzione del sesso e della professione e perché risulta accettabile in una determinata cultura e religione. Il cibo è "disponibile" quando può essere ottenuto sia direttamente dalla terra, sia beneficiando di un sistema di distribuzione che porti l'alimento fino alla persona che ne ha bisogno (la disponibilità di risorse produttive come acqua - mare, terra, sementi è in tal senso strumentale e propedeutica all'accessibilità economica). Il cibo è "accessibile", in senso economico, quando i costi finanziari personali o familiari connessi all'acquisizione di cibo per una dieta adeguata sono a un livello tale che il raggiungimento e la soddisfazione di altri bisogni fondamentali (salute, istruzione, abitazione) non siano minacciati o compromessi. L'accessibilità fisica implica invece che il cibo sia accessibile a tutti, compresi i soggetti fisicamente vulnerabili, come i neonati, i bambini piccoli, gli anziani, i portatori di handicap, i malati terminali e le persone con persistenti problemi di salute, tra cui i malati di mente.

[5] Tra le convenzioni universali che tutelano il diritto al cibo delle persone più vulnerabili si ricordano:

1) a tutela del diritto al cibo adeguato delle donne vi è il par. 26 del General comment n. 12; l'art. 12, l'art. 14 comma 2, l'art. 16 della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, nonché l'art. 89 ultimo comma della Convenzione IV di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra;

2) a garanzia del diritto al cibo adeguato dei fanciulli vi sono gli artt. 27, 24 e 6 della Convenzione sui diritti dell'infanzia nonché l'art. 89 ultimo comma della Convenzione IV di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra;

3) il diritto al cibo adeguato di contadini e pescatori è tutelato, oltre che dall'art. 11 ICESCR, da: il par. n. 12 del General comment n. 12, l'art. 14 comma 2 della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, gli Obiettivi 1.2. e 2.1. della Dichiarazione di Roma sulla Sicurezza alimentare nel mondo del 1996, il Codice di condotta per una pesca responsabile adottato nel 1995 dalla Conferenza della FAO, le nuove Direttive Volontarie per una Governance Responsabile dei Regimi di Proprietà Applicabili alla Terra, alla Pesca e alle Foreste nel Contesto della Sicurezza Alimentare Nazionale adottato nel 2012 dalla Commissione sulla Sicurezza Alimentare Mondiale (CFS);

4) il diritto al cibo adeguato dei popoli indigeni è garantito da: la Convenzione n. 169 dell'ILO, il par. n. 13 del General Comment n. 12, le Directive Volontarie per una Governance Responsabile dei Regimi di Proprietà;

5) il diritto al cibo dei civili che si trovano in luoghi ove si svolgono conflitti armati è garantito da: gli artt. 14 e 17 del II Protocollo della Convenzione di Ginevra, l'art. 49 della IV Convenzione di Ginevra di Protezione dei civili in tempo di guerra, l'art. 54 del Protocollo I addizionale alle Convenzioni di Ginevra, relativo ai conflitti armati internazionali e l'art. 8 dello Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale.

[6] Si ricorda che il termine "regionale" nel diritto internazionale si riferisce alla scala continentale (Africa, Americhe, Asia, Europa, Oceania).

[7] Art. 29 CADUP: «L'individu a en outre le devoir: 1. De préserver le développement harmonieux de la famille et d'oeuvrer en faveur de la cohésion et du respect de cette famille ; de respecter à tout moment ses parents, de les nourrir, et de les assister en cas de nécessité».

[8] Art.15 Right to Food Security. «States Parties shall ensure that women have the right to nutritious and adequate food. In this regard, they shall take appropriate measures to: a) provide women with access to clean drinking water, sources of domestic fuel, land, and the means of producing nutritious food; b) establish adequate systems of supply and storage to ensure food security».

[9] Art. 14: «Every child shall have the right to enjoy the best attainable state of physical, mental and spiritual health. States Parties to the present Charter shall undertake to pursue the full implementation of this right and in particular shall take measures: (c) to ensure the provision of adequate nutrition and safe drinking water; (d) to combat disease and malnutrition within the framework of primary health care through the application of appropriate technology; (e) to ensure appropriate health care for expectant and nursing mothers (h) to ensure that all sectors of the society, in particular, parents, children, community leaders and community workers are informed and supported in the use of basic knowledge of child health and nutrition». Art. 20: «Parents or other persons responsible for the child shall have the primary responsibility of the upbringing and development the child and shall have the duty: ... (b) to secure, within their abilities and financial capacities, conditions of living necessary to the child's development; ... States Parties to the present Charter shall in accordance with their means and national conditions the all appropriate measures; (a) to assist parents and other persons responsible for the child and in case of need provide material assistance and support programmes particularly with regard to nutrition, health, education, clothing and housing (...)».

[10] Art. 34. «Les Etats membres conviennent que l'égalité des chances, l'élimination de la pauvreté absolue et la répartition équitable des richesses et des revenus, ainsi que la participation totale de leurs peuples à la prise des décisions relatives à leur propre développement sont, entre autres, des objectifs essentiels du développement intégral. A ces fins, ils conviennent également de déployer tous les efforts possibles pour atteindre les objectifs essentiels suivants: j. Alimentation équilibrée, grâce surtout à l'intensification des efforts nationaux en vue d'augmenter la production et les disponibilités alimentaires». Cfr. in particolare gli art. XI, art. VII art. XIV, art. XVI, art. XXIII, art. XVIII e art. XXX della Convenzione americana sui diritti umani.

[11] Cfr. in particolare gli art. XI, art. VII art. XIV, art. XVI, art. XXIII, art. XVIII e art. XXX della Convenzione americana sui diritti umani.

[12] Art.12. Diritto al cibo. «Ognuno ha il diritto ad un nutrimento adeguato che garantisca la possibilità di godere del più alto livello di sviluppo fisico, emotivo e intellettuale. 2. Al fine di promuovere l'esercizio di tale diritto e sradicare la malnutrizione, gli Stati Parti si impongono a migliorare i metodi di produzione, fornitura e distribuzione del cibo e, a tal fine, concordano di promuovere una maggiore cooperazione internazionale a sostegno delle politiche nazionali in materia».

[13] Si è sostenuto che tale differenza rileva anche dal punto di vista della giustiziabilità, atteso che la Carta africana, a differenza di quelle analoghe dei sistemi interamericano e onusiano, riconosce i diritti in essa consacrati come diritti immediatamente realizzabili, non contenendo clausole simili a quella di cui all'art. 2 ICESCR che limitano la realizzazione dei medesimi in funzione delle risorse disponibili. Così C. Golay, *op. cit.*, 189. Sui casi di giustiziabilità di diritto al cibo nei due sistemi regionali cfr. C. Golay *op. cit.*, 213-229.

[14] Si specifica che in questa sede non si intende affrontare la questione del riconoscimento del diritto al cibo adeguato nell'Unione Europea, che presenta profili specifici e particolari; questa organizzazione regionale, infatti, pur



avendo istituito una delle più avanzate legislazioni alimentari del mondo, qualifica il cibo come merce, non come un “bene sociale” (su questa definizione cfr. L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*. Vol. II *Teoria della democrazia*, Roma - Bari, 2007, 599) e si occupa dei diritti del consumatore, non dei diritti fondamentali dell’uomo in quanto tale. La dottrina ritiene tuttavia che una tutela del diritto al cibo adeguato è desumibile implicitamente anche nell’ordinamento dell’Unione europea. Per un primo approfondimento su questo tema cfr. J. Desrutins, *Existe-t-il un droit communautaire à l'alimentation?*, *Mémoire Master II Recherche de droit public approfondi*, Université Panthéon-Assas Paris II, 2007; cfr. anche S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza 2012, 127-130, che costituisce una rielaborazione di S. Rodotà, *Il diritto al cibo*, 26 luglio 2011 in <http://www.alfabeta2.it/2011/07/26/il-diritto-al-cibo/>

[15]P. Alston, *International Law and the Human Right to Food*, in P. Alston, K. Tomasevski (a cura di), *The Right to Food*, Leiden, 1984, 17. L'autore, inoltre, ritiene che potrebbero essere state considerate anche ragioni politiche di sicurezza nazionale: riconoscere esplicitamente il diritto al cibo infatti avrebbe potuto significare riconoscere il diritto del disoccupato a rubare per poter ottenere il nutrimento minimo necessario o a riconoscere ai contadini il diritto di organizzarsi per rivendicare la terra: e non tutti gli ordinamenti europei del dopoguerra erano disposti ad accettare tali rischi (cfr. *ibidem* p. 18).

[16] Cfr. in tal senso L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*. Vol. II. *Teoria della democrazia*, Roma - Bari, 2007, 406.

[17] Sui dati della disoccupazione europea a dicembre 2013, distinta per Paese e con i dati di disoccupazione giovanile e femminile cfr. *December 2013 Euro area unemployment rate at 12.0%. EU28 at 10.7%* in Eurostat newsrelease – Euroindicators 17/2014 - 31 January 2014.

[18] Cfr. Il testo della Carta Sociale europea.

[19] Cfr. Il testo della Convenzione europea dei diritti dell’uomo.

[20] Cfr. C. Golay, *op. cit.*, 200-201.

[21] Sulla Carta sociale cfr. E. Straziuso, *La Carta sociale del Consiglio d'Europa e l'organo di controllo: il Comitato europeo dei diritti sociali* (2012). Sui 150 anni della Carta cfr. J. Luther, *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali. Resoconto del convegno di Milano del 18 gennaio 2013*, in *Opal* 1/2013; gli atti di tale convegno sono ora pubblicati su: M. D'Amico, G. Guiglia, B. Liberali (a cura di), *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali. Atti del convegno del 18 gennaio 2013*. *Università degli Studi di Milano*, Napoli 2013. Sulla tutela del diritto al cibo nella carta sociale cfr. C. Golay, *op. cit.*, 211-213: l'autore passando in rassegna i reclami collettivi del Comitato europeo evidenzia che nessuno di questi si occupa di diritto all'alimentazione, mentre molti concernono il diritto all'abitazione o alla salute (cfr. *ivi*, p. 213 nota 875).

[22] Sulla Convenzione europea dei diritti dell’uomo cfr. S. Bartole; P. De Sena, V. Zagrebelsky, *Commentario breve alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012.

[23] K. Garcia, *Existe-t-il un droit à l'alimentation au regard de la convention européenne des droits de l'homme?*, in "De la terre aux aliments, des valeurs aux règles. From land to food, from values to rules», Nantes, France, 2010, 4 e 6.

[24] Cfr. la decisione **Budina contro Russia** in cui il ricorrente denuncia la presunta violazione dell'articolo 2 della Convenzione, perché la pensione sociale era stata insufficiente, in determinati periodi, a garantire un adeguato livello di sussistenza. In questo caso la Corte dichiara inammissibile tale richiesta atteso che: « la ricorrente non è riuscita a dimostrare la sua affermazione, ovvero che la mancanza di fondi si traduce in sofferenza concreta. Al contrario, nelle sue osservazioni la ricorrente ha spiegato che nel 2008 la sua pensione era sufficiente per l'affitto, il cibo e gli articoli per l'igiene , ma non lo era abbastanza per i vestiti, beni non alimentari, servizi sanitari e culturali, la salute e il trattamento sanitario. Per questi ultimi elementi, risulta che la ricorrente era infatti beneficiare di cure mediche gratuite» (traduzione a cura dell'autrice). Tuttavia questa decisione significa, a contrario, che la Corte avrebbe potuto sanzionare lo Stato se l'ammontare della pensione non avesse permesso di coprire le spese vitali destinate alla nutrizione (così K. Garcia, *cit.*, 3).

[25] Su questo aspetto del diritto al cibo adeguato sussistono dei precedenti: cfr. Golay, *op.cit.*, 199-200 che ricorda i seguenti casi: 1) Irlanda- Regno Unito, Sentenza del 18/1/1978 (nella quale l'Irlanda aveva deciso di inoltrare presso la Commissione Europea di Strasburgo un ricorso interstatale in cui si

accusavano le autorità inglesi di violazioni dell'articolo 3 CEDU, attuate in particolar modo mediante le c.d. "cinque tecniche di privazione sensoriale", consistenti nell'incappucciamento, nell'obbligo di rimanere in piedi per lunghi periodi di tempo, nell'assoggettamento a continuo rumore, nella privazione del sonno e nella negazione di cibo e bevande); 2) Valasinas contro Lituania n. 44558/98 del 24/7/2001 (in *European Court of Human Rights - Cour Européenne des Droits de L'homme, Reports of judgements end decisions – Recueil des arrêts et de décisions, 2001 - VIII, Köln 2003, 385- 464* dove si legge: 20. La nourriture était toujours froide et il n'y avait rien pour la réchauffer. Des légumes n'étaient servis qu'une fois par semaine. Trois fois par semaine au moins, il était impossible de manger ce qui était servi au déjeuner car c'était trop mauvais. D'une manière générale, les repas étaient préparés sans aucune hygiène. Le requérant a parfois retrouvé des copeaux de bois, de petits cailloux et des morceaux de métal dans ses aliments... 26. Les gardiens examinèrent son corps, y compris ses testicules. Alors qu'ils ne portaient pas de gants, ils touchèrent les organes génitaux du requérant puis la nourriture qu'on lui avait donnée sans se laver les mains. ... 29. Le 10 octobre 1998, le droit du requérant d'acheter de la nourriture à la boutique de la prison fut suspendu pendant un mois; Kudla contro Polonia n. 30210/96 del 26 ottobre 2000 (in *European Court of Human Rights - Cour Européenne des Droits de L'homme, Reports of judgements end decisions – Recueil des arrêts et de décisions, 2000 – XI, Köln 2002, 197-296*, che ha ad oggetto l'obbligo dello Stato di assicurarsi che le condizioni detentive di ogni detenuto siano compatibili con il rispetto della dignità umana e che le modalità di esecuzione della misura siano tali che la salute e il benessere del detenuto siano adeguatamente assicurate.

[26] Cfr. caso *Jakóbski contro Polonia* n. 18429/06 del 07/03/2011 dove la Corte ricorda anche la raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri, in particolare la raccomandazione ( Rec 92006-2) sulle Regole penitenziarie europee che raccomanda che i prigionieri dovrebbero essere riforniti di cibo che tenga conto della loro religione.

[27] Nel caso *Butan e Dragomir contro Romania*, n. 40067/06 del 14/2/2008 si era verificato in casa dei ricorrenti un taglio della fornitura di acqua potabile, costringendoli a lasciare le loro case. La Corte non contesta l'affermazione dei firmatari che la mancanza di acqua nei sanitari delle abitazioni è una condizione disumana, tuttavia, avendo già riscontrato una violazione dell'articolo 6.1, ritiene che non sia necessario riesaminare il caso anche ai sensi dell'articolo 8.

[28] Nel caso *Gagiu contro Romania* n. 63258/00 del 24 febbraio 2009 la Corte rileva che vi era stata una violazione dell'articolo 8 ( diritto al rispetto della vita privata e familiare ), a causa del rifiuto delle autorità dell'amministrazione penitenziaria di fornire al richiedente gli elementi necessari per la sua corrispondenza con la Corte oltre che una violazione dell'articolo 34 ( diritto di ricorso individuale ). In particolare la Corte ha rilevato che, il sig Gagiu, pur avendo esplicitato la sua mancanza di risorse, non avendo famiglia e non essere in grado di lavorare a causa del suo stato di salute, aveva dovuto vendere parte del suo cibo ad altri detenuti per comprare francobolli per le sue lettere alla Corte. Di conseguenza, «la Corte ritiene che le autorità della prigione Aiud abbiano inadempito l'obbligo positivo di fornire al richiedente i francobolli necessari, in particolare per la sua corrispondenza con la Corte e che, pertanto, vi è stata una violazione della l'articolo 8 della Convenzione a tale riguardo» (traduzione a cura dell'autrice).

[29] Si ricorda che tale Assemblea è un organo del Consiglio d'Europa e non va confusa con il Parlamento Europeo, istituzione dell'Unione Europea. L'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, formata dai membri dei parlamenti nazionali degli Stati aderenti, rappresenta le forze politiche degli stessi, discute dei problemi internazionali, in particolare i problemi sociali e le questioni di politica internazionale, e gioca un ruolo propulsivo all'interno del Consiglio d'Europa e dei suoi organi, Corte inclusa. Come noto il ruolo più rilevante dell'Assemblea è quello della nomina dei giudici di Strasburgo (ex art. 22 CEDU).

[30] Per un primo approfondimento sulle funzioni dell'Assemblea e sull'efficacia dei suoi atti, oltre i siti istituzionali, cfr. F. B. Rohmer – H. Klebes, *Council of Europe Law. Towards a pan-European legal area*, Strasburgo, Council of Europe Publishing, 2005, 56-69.

[31] Cfr. Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development - Rapporteur: Mr Fernand Bodem, Luxembourg, Group of the European People's Party, Doc. 13302 - 13 September 2013. Food security – a permanent challenge for us all. Report 1.

[32] Per i testi delle principali carte internazionali di tipo universale che tutelano il diritto al cibo cfr. supra par. 2 nota 54,55,56.

[33] Sulla tutela costituzionale comparata del diritto al cibo adeguato sia consentito rinviare a: 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"* - Asti, 30 Novembre 2012 - (Collana "Diritto e Ambiente" dell'Univ. di Pavia diretta dal Prof. G. Cordini), Roma 2014, 217-260.

[34] Cfr. nota 9 p. 6 del Doc. 13302 - 13 September 2013. Food security – a permanent challenge for us all. Report1 cit.

[35] Cfr. nota 11 p. 6 del Doc. 13302 - 13 September 2013. Food security – a permanent challenge for us all. Report1, cit. Cfr. N. Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Report Following his visit to Greece, from 28 January to 1 February 2013*; in realtà, il rapporto dell'Assemblea parlamentare cita tale relazione del Commissario europeo per i diritti umani così come raccontata da due articoli: *The International Herald Tribune* – "More children in Greece are going hungry" (17 April 2013) e "Spain recoils as its hungry forage trash bins for a next meal" (24 September 2012).

[36] Cfr. supra nota 71.

[37] Si pensi all'art. 35.2 della Costituzione sudafricana: «Tutti coloro che sono detenuti, tra cui ogni prigioniero condannato, hanno il diritto (...) a condizioni di detenzione che siano coerenti con la dignità umana, di cui almeno la fornitura, a spese dello Stato, di un alloggio adeguato, cibo, articoli di lettura e cure mediche».

[38] Cfr. A. Sen, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*, Oxford, 1982, in particolare il capitolo "Elementi dell'analisi delle carestie: disponibilità e attribuzione", 277-309; cfr. anche A. Sen, *Risorse, valori, sviluppo*, Torino, 1984, 12-16.

[39] Cfr. Doc. 13302 - 13 September 2013. Food security – a permanent challenge for us all. Report1 cit., 9-14

[40] Cfr. Doc. 13302 - 13 September 2013. Food security – a permanent challenge for us all. Report1 cit. 1, nonché paragrafo 2 (Il cibo – diritto fondamentale) nonché ris. N. 1957/2013, 5-6.

[41] Cfr. Doc. 13302 - 13 September 2013. Food security – a permanent challenge for us all. Report1 cit., 6; traduzione a cura dell'autrice.

[42] Per una prima riflessione sugli obiettivi di questa risoluzione: cfr. 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 cit."*, 379-383.

[43] Per un approfondimento sul contributo che l'agroecologia può apportare alla teorica del "diritto al cibo adeguato" cfr. O. De Schutter, *Agroecology and the Right to Food. Report presented at the 16th Session of the United Nations Human Rights Council - A/HRC/16/49*, 20 December 2010.

[44] Nel periodo 2010-2012 il numero delle persone sottanutrite è stato di 868 milioni, circa il 12,5% della popolazione mondiale, un individuo su otto (cfr. FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2012*, Roma 2012, table 1, 9 in [www.fao.org/publications/sofi/en/](http://www.fao.org/publications/sofi/en/)). Di queste, 852 milioni vivono nei Paesi in Via di Sviluppo (PVS). A questi 852 milioni di persone affamate nei Paesi del Sud del mondo, fanno da "contrappeso", nell'altra parte del mondo, circa un miliardo di persone sovrappeso. Secondo i dati raccolti dall'International Obesity Task Force si stima che circa 1 miliardo di adulti è in sovrappeso e altri 475 milioni sono obesi (cfr. <http://www.iaso.org/iotf/obesity/obesitytheglobalepidemic>). La sovralimentazione concorre con la denutrizione e la carenza di vitamine o minerali, a definire il concetto di "malnutrizione", con cui si intende uno squilibrio – una carenza o un eccesso – nell'assunzione di nutrienti e altri fattori (proteine, grassi essenziali e micronutrienti) necessari per una vita sana.

[45] Il diritto dell'alimentazione ha il compito di studiare le regole di produzione, trasformazione, distribuzione, commercializzazione e circolazione degli alimenti, incluse le norme di carattere sanzionatorio. Si ritiene che la legislazione alimentare dell'Unione europea, che si fonda sul 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, costituisca il sistema di tutela più avanzato in materia, rappresentando sovente il modello a cui si ispirano anche altre organizzazioni internazionali regionali. Per un quadro sulla legislazione alimentare europea, cfr. L. Costato – F. Albisinni, *European Food Law*, Padova, 2012.

[46] L'acqua è stata dichiarata diritto umano con la Risoluzione n. 64/292 del 28/7/2010 che riconosce l'accesso ad un'acqua sicura e pulita e all'igiene come un diritto umano (A/RES/64/292). Dopo circa 15 anni di dibattiti sulla scarsità di acqua potabile del pianeta, le Nazioni Unite sono arrivate alla votazione del 28 luglio 2010, alla quale erano presenti 163 Paesi (sui 192 che costituiscono l'Assemblea). Dei 163, 122 paesi hanno votato a favore, nessuno contro e 41 si sono astenuti. Tra i paesi che hanno votato a favore c'è anche l'Italia.

[47] Tale interpretazione si riscontra anche nella giurisprudenza della Corte EDU in materia di debiti dei comuni. Cfr. a tal proposito G. Boggero, *Lo Stato ha l'obbligo di onorare debiti propri o dei propri organi riconosciuti con sentenza definitiva. Annotazione alle sentenze gemelle della Corte europea dei diritti dell'uomo De Luca c. Italia e Pennino c. Italia*, in *Opal* 3/2013.

[48] Per una sintesi sui diversi aspetti del diritto dell'alimentazione cfr. L. Costato, P. Borghi, S. Rizzoli, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2011. Atteso che è a livello locale che vanno attuate le principali funzioni in materia di igiene (i cui principi risiedono sempre nella normativa europea conosciuta come il c.d. "pacchetto - igiene"), normalmente ogni municipio è dotato di un apposito regolamento. Per il Piemonte si veda ad esempio il Regolamento d'igiene della Città di Torino, di Alessandria, Novara o di Cuneo.

[49] Riconoscono questo diritto i Regolamenti di Città come Venezia: cfr. in particolare l'art. 23 del Regolamento del servizio refezioni scolastiche adottato nel 1997 che recita: «E' concessa, su richiesta del genitore tramite l'istituzione scolastica, la variazione di menu per motivi religiosi e per i soli alimenti non consentiti dalla medesima religione»;

[50] Consentono ad esempio diete differenziate per motivi etici oltre che religiosi il Regolamento per i servizi di Ristorazione scolastica del Comune di Cuneo del 2004 in (il cui art. 20 prevede che «Possono essere formulate dalle famiglie richieste di menu personalizzati secondo i seguenti criteri: diete legate a particolari convinzioni religiose o culturali: i genitori potranno richiedere per i propri figli diete particolari che rispettino le convinzioni religiose o culturali del nucleo familiare») oppure l'art. 8 del Regolamento comunale per la gestione del servizio di ristorazione scolastica di Chiusi (il cui art. 8 dice: «Per motivi etici, culturali e/o religiosi dovrà essere presentata specifica richiesta da parte del genitore su modulo messo a disposizione dal Comune»).

[51] Leggi regionali che favoriscono il consumo di alimenti biologici nei luoghi di ristorazione collettiva sono state emanate nella Provincia autonoma di Trento, in Lazio (nell'art. 2 della L.R. 06 Aprile 2009, n. 10 Disposizioni in materia di alimentazione consapevole e di qualità nei servizi di ristorazione collettiva per minori si legge: «La Regione ... interviene per garantire, nei servizi di ristorazione collettiva per minori nelle scuole, nei reparti ospedalieri di pediatria anche accreditati e negli istituti di pena per minori, l'utilizzo di una percentuale non inferiore al 50 per cento di prodotti agroalimentari tipici e tradizionali nonché zootecnici provenienti da coltivazioni e allevamenti biologici regionali ed eventualmente nazionali»), Toscana (L.R. 27 maggio 2002, n. 18 Norme per l'introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e programmi di educazione alimentare nella Regione Toscana, il cui art. 1 recita: «La Regione, nell'ambito delle iniziative volte a tutelare la salute dei cittadini, promuove il consumo di prodotti agroalimentari da agricoltura biologica, da agricoltura integrata, tipici e tradizionali, con particolare riguardo a quelli provenienti da aziende in possesso di certificazione etica, nelle mense scolastiche, ed universitarie, nonché nelle refezioni ospedaliere per i degenti e promuove programmi di educazione alimentare»), Puglia (L.R. 13 dicembre 2012, n. 43 Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità dove si legge che «Per sostenere la filiera corta e i prodotti a chilometro zero e di qualità la Regione Puglia intende favorire il loro impiego da parte dei gestori dei servizi di ristorazione collettiva pubblica stabilendo che nei bandi per l'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva gli enti pubblici devono garantire priorità ai soggetti che prevedono l'utilizzo di prodotti da filiera corta, prodotti a chilometro zero, prodotti di qualità in misura non inferiore al 35 per cento in valore rispetto ai prodotti agricoli complessivamente utilizzati su base annua»). Una legge regionale che, oltre all'aspetto biologico, affronta il tema della educazione alimentare è quella emiliana: L.R. 4 novembre 2002, n. 29 Norme per l'orientamento dei consumi e l'educazione alimentare e per la qualificazione dei servizi di ristorazione collettiva il cui art. 1 dichiara: «la presente legge favorisce: a) l'educazione al consumo consapevole, attraverso la comprensione delle relazioni esistenti tra sistemi produttivi, consumi alimentari e ambiente, nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile; b) l'adozione di corretti comportamenti alimentari e nutrizionali, attraverso la conoscenza e il consumo di prodotti alimentari ed agroalimentari ottenuti nel

rispetto della salute e dell'ambiente o legati alla tradizione e alla cultura del territorio regionale; c) la diffusione d'informazioni sugli aspetti storici, culturali, antropologici legati alle produzioni alimentari e al loro territorio d'origine».

[52] Le clausole sociali in materia di fornitura di alimenti biologici o conformi alle regole alimentari religiose sono contenute nei bandi di affidamento del servizio o nei contratti di servizio (a seconda se i comuni gestiscano tale servizio in via diretta o tramite una società in house). Della diversificazione delle diete alimentari si da conto ai cittadini nelle diverse Carte dei servizi. Si veda ad esempio la Carta dei servizi della ristorazione scolastica delle scuole del Comune di Torino, del Comune di Bologna del Comune di Milano. Le Regioni che non hanno legiferato in materia di ristorazione scolastica si avvalgono però dello strumento delle Linee guida: si vedano ad esempio Linee guida di Lombardia (Linee Guida della Regione Lombardia per la ristorazione scolastica) o quella del Friuli Venezia Giulia, ove si prevede la possibilità di diete speciali dovute a ragioni etico – religiose (La ristorazione scolastica. Linee guida della Regione Friuli Venezia Giulia).

[53] Cfr. L.R. Campania n. 5 del 30 marzo 2012 (Norme in materia di agricoltura sociale e disciplina delle fattorie e degli orti sociali e modifiche alla legge regionale 7 marzo 1996, n. 11 (modifiche ed integrazioni alla legge regionale 28 febbraio 1987, n. 13, concernente la delega in materia di economia, bonifica montana e difesa del suolo) dove all'art. 3.2. si legge che «I soggetti designati alla conduzione degli orti sociali sono persone singole o associate che si impegnano a coltivarli per ottenere prodotti agricoli a scopo benefico e di autoconsumo»; l'art. 2 lett b) specifica che per orti sociali si intendono gli «appezzamenti di terreno di proprietà o di gestione pubblica che sono appositamente destinati all'attività agricola».

[54] Cfr. Città di Torino, Regolamento per l'assegnazione e la gestione di orti urbani - n. 363. Tale regolamento, definendo tra i criteri di individuazione degli assegnatari il reddito del richiedente (che deve essere inferiore ai 15.000 euro annui lordi), la maggior anzianità, il criterio della rotazione tra beneficiari, sottolinea l'intento dell'ente di utilizzare tale misura anche come forma di sostegno al reddito. Cfr. inoltre il Regolamento per la conduzione e la gestione dei terreni adibiti ad aree ortive dei Comuni di Bologna o le Linee Guida del Comune di Udine

[55] Cfr. l'art. 79.6 Statuto Comune di Milano (modificato con delibera 41/2012): «Il Comune riconosce l'acqua quale patrimonio dell'umanità, bene comune, diritto inalienabile di ogni essere vivente. Il servizio idrico integrato è di interesse generale ed il Comune ne assicura il carattere pubblico»; l'art. 4 Statuto Comune di Vicenza (approvato con delibera 09 gennaio 2013 n. 2 in vigore dal 17 maggio 2013): «1. Il Comune di Vicenza riconosce il diritto umano all'acqua, ossia l'accesso all'acqua potabile come diritto umano, universale, indivisibile, inalienabile e lo status dell'acqua come bene comune pubblico e garantisce che la proprietà e la gestione degli impianti, della rete di acquedotto, distribuzione, fognatura e depurazione siano pubbliche e inalienabili, nel rispetto delle normative comunitarie e nazionali. 2. Il servizio idrico integrato è un servizio pubblico locale di interesse generale che, in attuazione della Costituzione ed in armonia con i principi comunitari, deve essere effettuato da un soggetto di diritto pubblico, non tenuto alle regole del mercato e della concorrenza»; l'art. 2 lett n) Statuto Città di Torino (approvato con del 2010 08431/002) in cui si afferma che: «Il Comune esercita le proprie attribuzioni perseguendo le seguenti finalità: ... n) assicurare il diritto universale all'acqua potabile attraverso la garanzia dell'accesso individuale e collettivo dei cittadini alla risorsa»; l'art. 3 dello Statuto del Comune di Bari: «Riconosce il diritto umano all'acqua, ossia l'accesso all'acqua come diritto umano, universale, indivisibile, inalienabile e lo status dell'acqua come bene comune pubblico. Riconosce, altresì, il servizio idrico integrato come un servizio pubblico locale privo di rilevanza economica in quanto servizio pubblico essenziale per garantire l'accesso all'acqua per tutti e pari dignità umana a tutti i cittadini, la cui gestione va quindi attuata attraverso un Ente di diritto pubblico». Riconoscono il diritto all'acqua gli Statuti di molte altre città come Genova, Venezia, Firenze.

[56] Ad oggi (1 marzo 2014) non compare una tutela esplicita del diritto al cibo adeguato negli Statuti di città come Torino, Milano, Genova, Venezia, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo. E' peraltro singolare che l'adeguatezza del cibo, non sia garantita come diritto per i cittadini né da atti statutari o regolamentari, mentre sia invece disciplinata in modo esplicito a favore degli animali (chiaramente non a titolo di diritto): cfr. ad esempio art. 8 del Regolamento per la tutela ed il benessere degli animali in città del Comune di Torino «Gli animali di proprietà e quelli a qualsiasi titolo custoditi dovranno essere accuditi ed alimentati secondo la specie, la razza, l'età e le condizioni di salute» o di quello di Ventimiglia che ha lo stesso tenore: «Gli animali di

proprietà e quelli a qualsiasi titolo custoditi dovranno essere accuditi ed alimentati secondo la specie, la razza, l'età e le condizioni di salute».

[57] Abruzzo: L.R. 105/1989; L.R. 53/1995; Basilicata: L.R. 26/1996; Calabria: L.R. 4/2007; Provincia Autonoma di Bolzano: L.P. 5/1991; Emilia Romagna: L.R. 12/2002; Friuli Venezia Giulia: L.R. 19/2000; Liguria: L.R. 28/1998; Lazio: L.R. 19/2000; Lombardia: L.R. 20/89; Marche: L.R. 9/2002; Molise: L.R. 23/1997; Piemonte: L.R. 67/1995; Puglia: L.R. 20/2003; Sardegna: L.R. 19/1996; Toscana: L.R. 17/1999; Provincia Autonoma di Trento: L.P. 10/1998; Umbria: L.R. 26/1999; Valle d'Aosta: L.R. 44/1990; Veneto: L.R. 55/1999.

[58] Cfr. il Trattato 25 marzo 1957 sul funzionamento dell'Unione Europea, ratificato con Legge 4 ottobre 1957 nella versione attuale consolidata con il Trattato di Lisbona del 13 novembre 2007 (entrata in vigore dal 1° dicembre 2009): Parte V (Azione esterna dell'Unione) Titolo III (Cooperazione con i paesi terzi e aiuto umanitario), Capo I (Cooperazione allo sviluppo), Capo II (Cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi terzi) e Capo III (Aiuto umanitario). Cfr. anche Art. 14 Regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo nonché Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions increasing the impact of EU development policy: an Agenda for Change COM(2011) 637 del 13 ottobre 2011.

[59] Legge 26 febbraio 1987 n. 49 Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di Sviluppo il cui art. 2.4. afferma: «Le attività di cui alle lettere a), c), d), e), f), h) del comma 3 possono essere attuate, in conformità con quanto previsto dal successivo articolo 5, anche utilizzando le strutture pubbliche delle regioni, delle province autonome e degli enti locali. 5. Le regioni, le province autonome e gli enti locali possono avanzare proposte in tal senso alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo di cui all'articolo 10. Il Comitato direzionale di cui all'articolo 9, ove ne ravvisi l'opportunità, autorizza la stipula di apposite convenzioni con le suddette strutture pubbliche». Per il c.d. "potere estero" delle Regioni cfr. art. 117, comma 9 («nelle materie di sua competenza la regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato»). Per l'attività di rilievo internazionale degli Enti locali cfr.: Art. 272 del D.Lgs. 267/2000 Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali («1. L'Anci e l'Upi possono essere individuate quali soggetti idonei a realizzare programmi del Ministero degli affari esteri relativi alla cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo, di cui alla legge 26 febbraio 1987, n. 49, e successive modificazioni, nonché ai relativi regolamenti di esecuzione. A tal fine il competente ufficio del Ministero degli affari esteri è autorizzata a stipulare apposite convenzioni che prevedano uno stanziamento globale da utilizzare per iniziative di cooperazione da attuarsi anche da parte dei singoli associati. 2. I comuni e le province possono destinare un importo non superiore allo 0,80 per cento della somma dei primi tre titoli delle entrate correnti dei propri bilanci di previsione per sostenere programmi di cooperazione allo sviluppo ed interventi di solidarietà internazionale») e l' art. 6 co. 7 della Legge 131 del 2003 Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 («7. Resta fermo che i Comuni, le Province e le Città metropolitane continuano a svolgere attività di mero rilievo internazionale nelle materie loro attribuite, secondo l'ordinamento vigente, comunicando alle Regioni competenti ed alle amministrazioni di cui al comma 2 ogni iniziativa»). Sulla cooperazione decentrata degli Enti locali sia consentito rinviare a M. Bottiglieri, La cooperazione internazionale nel sistema delle autonomie locali in "Orientamenti Sociali Sardi" 2/2012, 62-82 e M. Bottiglieri, La Città di Torino tra cooperazione decentrata italiana ed europea in M. Baradello, M Bottiglieri, S. Chicco (a cura di), Le città e la cooperazione decentrata: il caso del progetto europeo Mirando al Mondo, Roma, 2012, 113-146 (anche in [www.comune.torino.it/cooperazioneinternazionale/pdf/20120718/citta\\_e\\_cooperazione\\_decentrata.pdf](http://www.comune.torino.it/cooperazioneinternazionale/pdf/20120718/citta_e_cooperazione_decentrata.pdf)),

[60] Si pensi al Programma regionale di sicurezza alimentare e lotta alla povertà in Africa sub-sahariana della Regione Piemonte, l'ultimo dei quali risulta essere stato approvato con D.G.R. n. 2-12377 del 26 ottobre 2009 ("Direttive triennali per la definizione del Programma regionale di sicurezza alimentare e lotta alla povertà in Africa sub-sahariana").

[61] Cfr. Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo - MAE, *Linee Guida sulla cooperazione decentrata*, approvate con delibera 15 Marzo 2010

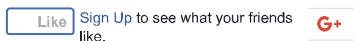
[62] «E' stato calcolato, per esempio, che la malnutrizione costava al Pakistan il 5 per cento del suo Pil mentre le sole carenze di ferro nei bambini costavano al Bangladesh il 2 per cento del suo. La sicurezza alimentare locale consiste nel garantire che la popolazione nel suo complesso disponga delle conoscenze di base in materia di nutrizione e abbia accesso a un nutrimento sufficiente e adeguato sia grazie a un giusto reddito, sia tramite un migliore accesso a piccoli appezzamenti agricoli, parcelle di terreno, orti e banche locali delle sementi» Così J. Ziegler , Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione, cit, 89-90.

[63] La Legge-quadro è una misura di attuazione del diritto al cibo adeguato particolarmente raccomandata dal sistema ONU, insieme alle altre: 1) approvazione dei Trattati internazionali che tutelano il diritto al cibo; 2) costituzionalizzazione del diritto; 3) definizione di programmi, piani e politiche pubbliche; promozione di politiche locali specifiche. La FAO ha emanato a tal fine le Linee Guida sulla legislazione relativa al diritto al cibo e la Guida per legiferare. Cfr. FAO, *The right to food guidelines* Roma 2009 e FAO; *Guide on Legislating for the Right to Food*, Roma 2009.

[64] Cfr. sul punto P. Borghi. *Il progetto di codice di diritto alimentare*, in Rivista di diritto alimentare 1/2007

[65] Il tasso di disoccupazione a dicembre 2013 risultava del 12,7% rispetto alla media dell'Europa a 28 (che è al 10,7%) e dell'area Euro (che è al 12%); la disoccupazione delle donne risulta al 13,6% e quella giovanile al 41,6%. Cfr. tali dati in December 2013 Euro area unemployment rate at 12.0%. EU28 at 10.7% cit.

Tweet



Publicato in [Newsletter n. 4 - 5/2014](#)

Keywords: [Cittadini ed Enti](#)

[Torna in alto](#)