

## Commenti e Note

### Limitazioni del *diritto al cibo*: una proposta a margine di alcuni casi esemplari

Francesco Aversano

#### 1.- *Un possibile approccio*

La necessità di garantire, in misura paritaria, un'alimentazione sana e sicura<sup>1</sup> assume progressiva considerazione non solo nelle politiche legislative interne<sup>2</sup>, ma anche in sede giurisdizionale; ciò, in assenza di una condivisa regolazione a supporto dei principi di *soft law* ancora suggellanti la materia del diritto a cibo<sup>3</sup>. Allo stato, infatti, un approccio a tale prerogativa sconta l'assenza di ordinamenti omogenei sotto il profilo dispositivo, per gli effetti, di una definita giustiziabilità, quale «possibilità o meno di ottenere effettiva tutela a tale diritto in sedi giurisdizionali nazionali o internazionali»<sup>4</sup>.

Questa mancanza potrebbe essere colmata - come si vedrà - intestando al *diritto alimentare* un

ruolo di riferimento anche per quel che concerne l'accesso al cibo e, al contempo, una funzione di sostegno alla *food security*. In qualche caso, difatti, la carenza di un preciso perimetro disciplinare ha concorso a determinare forzature in sede di autoregolazione da parte di enti pubblici, ad esempio nel campo della refezione scolastica aperta anche al cibo domestico. Pertanto, lo scenario che si pone agli occhi dell'interprete è particolarmente complesso, quando si assiste a tentativi di supplenza attraverso atti amministrativi, che finiscono inevitabilmente per incidere su diritti e interessi costituzionalmente garantiti, investendo l'esercizio del diritto al cibo o addirittura sue limitazioni.

In tale contesto, è opportuno ricercare un punto di equilibrio a presidio dell'ampia materia dell'alimentazione (intesa come oggetto) nella declinazione dell'accesso al cibo (quale vero e proprio *diritto*), il che appare possibile sulla base di due assunti: l'*indispensabilità* del prodotto alimentare e l'*inviolabilità* delle prerogative dell'uomo verso il cibo.

Il problema, allora, sembra coinvolgere il superiore diritto della persona ad alimentarsi secondo le sue inclinazioni esistenziali; a livello speculativo, invece, il discorso riguarderebbe più propriamente l'*accesso al cibo*, quale fenomeno rientrante

(<sup>1</sup>) «Si considera di qualità sana, leale e mercantile (...) un prodotto preparato per l'alimentazione umana, il quale, per le materie prime utilizzate, per la sua fabbricazione in condizioni igieniche soddisfacenti e per il suo condizionamento, sia idoneo a tale destinazione». Così F. Albisinni, *Nota sul regolamento unico sull'organizzazione comune dei mercati agricoli - Norme applicabili alla commercializzazione e alla produzione e norme di commercializzazione e condizioni di produzione*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, n. 1, 2009, p. 114.

(<sup>2</sup>) «Il diritto al cibo è inscritto, come si è visto, nelle costituzioni di oltre 20 paesi, e quasi 150 paesi hanno ratificato il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali del 1966, che imporrebbe esplicitamente agli Stati firmatari di legiferare sul diritto a un'alimentazione adeguata. Tuttavia l'azionabilità di questo diritto appare molto complessa; ma si può constatare che l'obbligo costituzionale di riconoscere espressamente il diritto al cibo ai cittadini sembra poter ottenere, talvolta, qualche tangibile risultato, benché i problemi attuativi non manchino». L'affermazione si deve a L. Costato, *Diritto al cibo, Digesto delle Discipline Privatistiche, Sez. Civile, Aggiornamento XI*, diretto da R. Sacco, Milano, 2018, p. 172.

(<sup>3</sup>) Si tratta di una fonte «senza dubbio duttile e fluida, quanto a procedura e legittimazione, non giuridicamente vincolante, ma non per questo meno costringente», come afferma A. Algostino, *La soft law comunitaria e il diritto statale: conflitto fra ordinamenti o fine del conflitto democratico?*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), Fasc. 3, 2016, p. 256. Ed ancora, F. Terpan, *Soft Law in the European Union: The Changing Nature of EU Law*, in *European Law Journal*, 2014, p. 6: «soft law is an oft-used concept, which is still given very different meanings as no consensus has emerged in scholarship».

(<sup>4</sup>) Così, F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, ed. III, Milano, 2017, p. 6.

nei diritti intangibili dell'uomo<sup>5</sup>. Di tali profili, invero, si è occupata a vario titolo la giurisprudenza, con declinazioni relative al rapporto con le libertà religiose (nel caso, ad esempio, di un detenuto vegano), con esigenze di sicurezza pubblica (questione del divieto di cucinare in regimi detentivi non ordinari)<sup>6</sup> o in raffronto all'educazione scolastica del minore e alle scelte genitoriali sul cibo.

Ed invero, l'aderenza del diritto al cibo a beni di elevato rango costituzionale (*in primis*, artt. 3 e 27 Cost., non escluso tuttavia un rimando all'art. 13 circa l'inammissibilità di restrizioni *sine causa*) condiziona la valutazione di eventuali privative sulla persona, espresse mediante limitazioni all'accesso e alla libera utilizzabilità di prodotti. L'assunto, infatti, si rileva nel dibattito proposto a livello giurisdizionale sulle guarentigie insite nella Carta costituzionale, poste anche a difesa di alcune attività alimentari: la cottura dei cibi da parte di un detenuto o la consumazione di un pasto domestico a scuola. Attività queste, con le quali il soggetto può esplicitare, nelle corrispon-

denti forme, la propria dimensione esistenziale<sup>7</sup>. Tanto, infatti, emerge da alcune pronunce interne, analizzate di seguito, che nella loro diversità (anche per i soggetti coinvolti) esprimono una condivisa prevalenza della dignità della persona rispetto a un'esigenza originaria qual è l'alimentazione. Come si vedrà, in capo alle amministrazioni pubbliche sarà intestato il dovere di considerare un tale valore con un integrato *sensu di umanità* (art. 27 co. 2, Cost.), conforme tuttavia ad istanze di sicurezza e organizzazione<sup>8</sup>.

Si tratterà allora di verificare le risultanze di *relazioni* pubblico-private e soprattutto gli attriti che possono manifestarsi sull'accesso libero e paritario al cibo, essendo questo un fattore determinante per lo sviluppo della persona umana<sup>9</sup>. In tale prospettiva, sarà forse più pagante posizionare il tema delle limitazioni all'esercizio del diritto ad alimentarsi nel solco di quanto consegnato dai principi internazionali<sup>10</sup>, *in primis* dall'art. 25, par. 1, della *Dichiarazione universale* dei diritti umani<sup>11</sup>, poi dalle fonti europee (e con esse dalla *Food Law*)<sup>12</sup>, al contempo dalle costituzioni inter-

(5) Sui diritti fondamentali della persona si rimanda per intero a P. Rescigno, *Personalità (Diritti della)*, (voce), in *Enc. giur. Treccani*, Vol. XXIII, Roma, 1991; inoltre a V. Zeno-Zencovich, *Personalità, diritti della*, in *Digesto discipline privatistiche*, Sez. civ., XIII, Torino, 1996, pp. 431-443.

(6) Sul tema, in generale, si veda G. Tropea, *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio sui rapporti tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Napoli, 2010, p. 13: «la sicurezza esterna si riferisce ai diversi problemi connessi alla tutela dalle aggressioni e dai pericoli esterni al corpo sociale, quella interna riguarda i fattori di rischio endogeni alla collettività. A differenza della sicurezza individuale, che guarda alla tutela dei diritti fondamentali garantiti da un ordinamento giuridico, quella collettiva implica pure limiti all'agere di singoli individui, in connessione con la tutela e la promozione di altre sfere giuridiche soggettive o in relazione all'adempimento di specifiche prestazioni a favore della collettività di riferimento».

(7) Sulla dottrina dei diritti dell'uomo, si rinvia esemplarmente a N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, 1997, p. 74 ss., dove afferma che «la dottrina dei diritti dell'uomo è nata dalla filosofia giusnaturalistica, la quale per giustificare l'esistenza di diritti appartenenti all'uomo in quanto tale, indipendentemente dallo stato, era partita dall'ipotesi di uno stato di natura, dove i diritti dell'uomo sono pochi ed essenziali: il diritto alla vita e alla sopravvivenza, che include anche il diritto alla proprietà, e il diritto alla libertà, che comprende alcune libertà essenzialmente negative».

(8) La Commissione europea dei diritti dell'uomo, con provvedimento del 10.2.1993, nel caso *C.W. c/ Regno Unito*, aveva considerato ragionevole e proporzionale la richiesta di un detenuto vegano di non essere adibito a mansioni lavorative presso una tipografia in cui si faceva uso di prodotti di derivazione animale; questo, per il superiore interesse di mantenere l'ordine pubblico all'interno del carcere, con la decisione dell'amministrazione penitenziaria di rigettare la richiesta. Il provvedimento è richiamato da T. Fenucci, *Sicurezza e diritti fondamentali nel Regno Unito*, in [www.comparazionedirittocivile.it](http://www.comparazionedirittocivile.it).

(9) Con ampio rinvio a P. Perlingieri, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1972 e *Manuale di diritto civile*, Napoli, 2014, *passim*.

(10) V. in proposito C. Morini, *Il diritto al cibo nel diritto internazionale*, in *q. Riv.* [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 1-2017, pp. 35-47.

(11) «L'attenzione sul ruolo del Consiglio dei diritti umani – organo sussidiario dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite – nella protezione del diritto all'alimentazione. In particolare, sarà oggetto di specifica disamina l'attività del Relatore speciale sul diritto all'alimentazione». Questo si rileva da L. Manca, *Il Relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto all'alimentazione*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2015, p. 631.

(12) Va registrata sul punto la posizione acutamente critica di L. Costato, *Diritto al cibo e Global Food Security: la perdurante assenza di un'adeguata risposta europea*, in *q. Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 4-2017, p. 2: «da tempo ha iniziato ad accorgersi che accanto alla *food safety* va considerata la *food security*, ma non sembra che alle parole sappia far seguire i fatti».

ne<sup>13</sup>.

Sembra questo, pertanto, lo specchio obbligato dove poter riflettere alcuni percorsi del *diritto al cibo*, anche quando si verta sui rapporti tra ragioni della persona e doveri della P.A.; in tal modo, non saranno eluse le questioni socio-economiche e di ordine pubblico che pure possono legarsi alle pretese alimentari dei singoli<sup>14</sup>.

In sintesi, emergerà il bisogno di una ponderazione tra esigenze esistenziali della persona e competenze degli Stati in ordine ad eventuali limitazioni (giustificabili), purché destinate a consentire pari condizioni di consumo alimentare. L'accesso libero al cibo, infatti, attiene non solo allo sviluppo fisico dell'individuo, ma anche al suo appropriato *modo di vivere* in evenienze straordinarie, ad esempio quelle trattate nei casi in commento, ossia la detenzione in strutture carcerarie o la permanenza di minori durante la refezione, indipendentemente dal consumo di pasti della mensa e dallo *status* economico dei genitori<sup>15</sup>. Questi profili affiorano, come detto, in alcuni provvedimenti relativi a casi di limitazioni all'esercizio del diritto al cibo, diversamente ammonite nella pronuncia della Corte costituzionale n. 186/2018 e in quella del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 5156/2018.

## 2.- La sentenza della Corte costituzionale n. 186/2018 sul divieto di cottura dei cibi in regime di carcere duro

Il corpo e il senso del provvedimento in epigrafe può essere racchiuso nella seguente affermazio-

ne: riconoscere che anche chi si trovi ristretto nelle modalità dell'art. 41-*bis* ord. penit. abbia la possibilità di «accedere a piccoli gesti di normalità quotidiana, tanto più preziosi in quanto costituenti gli ultimi residui in cui può espandersi la sua libertà individuale». Potrebbe essere questo, invero, il nucleo essenziale della sentenza della Corte costituzionale<sup>16</sup>, depositata il 12 ottobre 2018, in relazione a quanto sollevato con ordinanza del 10 maggio 2017, dal Magistrato di sorveglianza di Spoleto.

Si tratta di questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 27 e 32 Cost., dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. f), l. n. 354/1975, avente ad oggetto *norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*, come modificato dall'art. 2, comma 25, lett. f), n. 3), della l. n. 94/2009 su *disposizioni in materia di sicurezza pubblica*.

Le tematiche, in sostanza, riguardano la parte normativa in cui s'impone «che siano adottate tutte le necessarie misure di sicurezza volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità per i detenuti in regime differenziato di cuocere cibi». In realtà, la vicenda nasce perché l'interessato si duole di alcune restrizioni, impostegli dall'amministrazione penitenziaria in base alla predetta normativa, relativamente all'acquisto di alimenti che richiedono cottura e al divieto di cucinare cibi di cui gli è consentito la spesa (poiché consumabili anche crudi): a pena della sottoposizione, in caso di violazione, ad una sanzione disciplinare.

Il pregiudizio lamentato come «grave e perdurante» sarebbe stato recato al diritto a non subire

(<sup>13</sup>) Sul rapporto tra costituzione e fonti internazionali, si veda T. Cerruti, *La tutela del diritto ad un cibo adeguato nella costituzione italiana*, in AA.VV. *Ambiente, energia, alimentazione, Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, L. Mezzetti, P.L. Petrillo (a cura di), Vol. 1 - Tomo II, *Cesifin on line*, gennaio 2016, p. 74.

(<sup>14</sup>) «La violazione del diritto al cibo include gli ostacoli all'accesso dovuti alla razza, il sesso, la lingua, l'età, la religione o l'ideologia politica. Inoltre il cibo non dovrebbe essere usato per esercitare pressioni politiche o economiche attraverso, per esempio, l'embargo sugli alimenti o bloccando i convogli umanitari». Tanto emerge da [www.fao.org/worldfoodsummit/italian/fsheets/food.pdf](http://www.fao.org/worldfoodsummit/italian/fsheets/food.pdf).

(<sup>15</sup>) Affronta il tema J. Ziegler, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Milano, 2004, p. 49, quale diritto dell'uomo «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».

(<sup>16</sup>) In [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

una pena disumana ai sensi dell'art. 27 Cost., da scontare invece in condizioni di *parità di trattamento*, ai sensi dell'art. 3 Cost., rispetto alle altre persone detenute ordinariamente presso il medesimo istituto penitenziario, le quali invece possono liberamente cucinare.

Ciò premesso, sembra preliminare ad ogni commento la sistemazione della vicenda nel contesto delle possibili *disuguaglianze* circa le condizioni sociali della persona, anche sopravvenute per ragioni di giustizia, nei casi di restrizione della libertà personale. È questo un tema assai delicato, per il quale, come si è sostenuto, bisogna considerare che la condizione di soggetti sottoposti a regimi di libertà restrittivi «non si presta a svilimenti, di fatto, della loro dignità. L'ordinamento è dunque chiamato ad assicurare la loro piena dignità sociale – principalmente in virtù della concezione rieducativa che è propria della pena – attraverso interventi mirati a garantire i diritti essenziali della persona, tra cui, evidentemente, quello ad un adeguato sviluppo della personalità»<sup>17</sup>.

Sotto il profilo sistematico, la questione suddetta verrebbe invece a collocarsi nell'attuale dibattito sui sistemi di tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti verso i provvedimenti dell'amministrazione penitenziaria, alla luce di una normativa rigorosa e di suoi progressivi adattamenti in sede giurisprudenziale, *in primis* ad opera della Corte costituzionale<sup>18</sup>. Sul punto, però, andrebbe chiarito che non sempre il Giudice delle leggi ha aderito a richieste di illegittimità in tema di regimi restrittivi: a riprova di una particolare attenzione posta

sulla materia del diritto al cibo e, forse, su una possibile *diversità* rispetto ad altre petizioni, avanzate da detenuti sottoposti a regimi di restrizione dura<sup>19</sup>. Pertanto, il consumo di alimenti cotti direttamente dal detenuto, ristretto ai sensi dell'art. 41-*bis*, andrebbe considerato al di là dell'aspetto propriamente materiale del consumo, ma in una dimensione etica e finanche nel significato liturgico o simbolico che deve associarsi all'alimentazione e alla preparazione del cibo<sup>20</sup>.

La sentenza della Corte, invero, attiene a un impedimento rilevante ai fini della contrarietà della norma penitenziaria, in particolare ove essa è ostativa a consentire la *dieta alimentare* di cui il detenuto necessitava<sup>21</sup>. L'oggetto del reclamo, in sostanza, è costituito dalla richiesta di eliminare i divieti imposti dall'amministrazione penitenziaria con ordini di servizio in materia di cottura dei cibi, divieti rimuovibili "a monte" solo con una declaratoria d'illegittimità costituzionale della norma contenuta nel comma 2-*quater*, lett. f), dell'art. 41-*bis* ordin. penit. Per questa via, infatti, sarebbe consentito al magistrato di sorveglianza la disapplicazione dei provvedimenti amministrativi impositivi dei divieti oggetto del reclamo rimesso alla sua specifica cognizione<sup>22</sup>.

Al riguardo non appare superfluo richiamare anche i gravitanti principi della *raccomandazione del Comitato dei ministri agli Stati membri sulle regole penitenziarie europee* dell'11 gennaio 2006<sup>23</sup>, in particolare il punto 3), per cui le restrizioni imposte alle persone private di libertà devono essere ridotte allo stretto necessario e devono

<sup>(17)</sup> Così, M. Bellocci - P. Passaglia, *La dignità dell'uomo quale principio costituzionale*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>(18)</sup> In tal senso, Cass. Pen., Sez. I, 7 ottobre 2013, n. 41474, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>(19)</sup> Con riguardo al divieto di ricevere libri e riviste fuori dai canali predisposti dall'amministrazione penitenziaria, la Corte costituzionale ha deciso per l'infondatezza della questione, mantenendo perciò in vigore tale preclusione. Si veda in proposito, A. Longo, «Est modus in rebus». *Modalità e contesto nella compressione dei diritti fondamentali, a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 122 del 2017*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2017, p. 1. Parimenti, si veda A. Della Bella, *Per la Consulta è legittimo il divieto imposto ai detenuti in 41-bis di scambiare libri e riviste con i familiari*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), n. 6, 2017, pp. 256-258.

<sup>(20)</sup> Così, M. Pascali, *Estetica ed etica del "cibo-senza cibo"*, in *Quaderni di Sociologia*, n. 74, 2017, pp. 77-98, con rimandi alle citazioni.

<sup>(21)</sup> Questo, anche per patologie documentate e incipienti, legittimanti una richiesta di «mangiare cibi più sani», per «ovviare così ai deficit igienici che ha riscontrato nella distribuzione del vitto».

<sup>(22)</sup> Si veda in proposito, G. Alberti, *Per la Corte costituzionale è illegittimo il divieto di cottura dei cibi imposto ai detenuti al 41-bis*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>(23)</sup> In [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

essere *proporzionali agli obiettivi legittimi* per i quali sono state imposte. Inoltre, il punto 5), per cui la vita in carcere deve essere il più vicino possibile agli aspetti positivi della vita nella società libera, con rimandi evidenti al valore simbolico di tutto quanto al cibo si accompagni<sup>24</sup>. Senza dimenticare, infine, che l'art. 31, co. 5), dispone che i detenuti devono essere autorizzati, fatte salve le restrizioni e le regole di igiene, ordine e sicurezza, ad acquistare o ad acquisire in altro modo beni, compresi cibo e bevande, per il loro uso personale, a prezzi che non siano esageratamente esosi rispetto a quelli praticati all'esterno.

### 3.- *Segue. La puntuale ricognizione del giudice a quo*

L'assolutezza del divieto di cuocere cibi determina una disparità di trattamento rispetto al resto della popolazione ristretta; ciò, secondo il magistrato, potrebbe ritenersi intanto ragionevole - ai sensi dell'art. 3 Cost. - «in quanto giustificata da ragioni di sicurezza pretermesse ove fosse consentito al detenuto in 41-*bis* di cucinare»<sup>25</sup>. Pertanto, il divieto posto nella norma censurata acquisterebbe un carattere puramente afflittivo «non riconducibile alla funzione attribuita dalla legge al provvedimento ministeriale»<sup>26</sup>.

È il caso di sottolineare, tuttavia, come anche nel provvedimento del giudice *a quo* sia preminente l'aspetto valoriale dell'attività proibita, che non sarebbe stonato inquadrare nell'alveo di una vera e propria "indipendenza" alimentare, riconosciuta al detenuto quale prerogativa diversa da quella della routinaria "autosufficienza". Questa considerazione troverebbe ragione nel fatto che la cottura dei cibi, come s'è osservato, può elevarsi a «strumento tra i più intelligenti nell'arsenale dell'onnivoro», che dischiude «nuovi orizzonti alimentari (...) rendendo i cibi più digeribili», coniugandosi in tal modo il profilo voluttuario e quello necessario<sup>27</sup>.

Tanto peraltro sembra evincersi anche nell'ordinanza in esame con riguardo al possibile contrasto dell'art. 41-*bis* con l'art. 32 Cost., tema tuttavia che non sembra dominante nella vicenda *de qua*. Infatti, solo la libertà di prepararsi autonomamente anche i cibi che richiedono cottura, secondo il magistrato di sorveglianza, potrebbe consentire al recluso di prescegliere e variare la dieta alimentare, affinché essa sia più congrua per le sue condizioni di salute psico-fisica<sup>28</sup>, esclusa ovviamente la considerazione che il cibo (raffinato) possa essere inteso come una dimostrazione di potere da parte del detenuto all'interno della struttura carceraria<sup>29</sup>.

La scelta del cibo più conferente, anche nel caso

(<sup>24</sup>) Per tale motivo emerge la centralità della cottura del cibo quale avvicinamento alla vita sociale; in proposito, non andrebbe trascurato quanto proposto da N. Perullo, *Per un'estetica del cibo*, Palermo, 2006, p. 34: «Il fuoco e l'acqua modellano diversamente il prodotto alimentare, definendone rappresentazioni sociali e culturali sia dal punto di vista della natura che del gusto. Arrostito, stufato, saltato, grigliato, friggere, bollire, cuocere a vapore, brasare rimandano a scelte di tipo fisico, economico, sociale e rituale effettuate sui prodotti, con differenti ricadute non solo sul gusto degli stessi e sui modelli conviviali, ma anche sull'esperienza dello stesso fare e produrre: differenti gestualità, corporeità educate a diversi *savoir faire* sono in gioco».

(<sup>25</sup>) Sull'istituto si vedano i rilievi critici di C. Fiorio, «Fermo restando»: l'art. 41-*bis* ord. penit. tra il gerundio della legislazione e l'imperativo dell'amministrazione, in *Processo pen. e giust.*, n. 2, 2018, p. 397, laddove ritiene «imprescindibile (...) che sia la legge formale a disciplinare contenuti e limiti del carcere "speciale", in modo da poter provocare un complessivo vaglio di costituzionalità».

(<sup>26</sup>) L'ordinanza si rinviene in [www.giurisprudenzapenale.com](http://www.giurisprudenzapenale.com).

(<sup>27</sup>) Così, M. Pollan, *Il dilemma dell'onnivoro*, Milano, 2014, pp. 314-315.

(<sup>28</sup>) Sul diritto alla salute quale diritto all'integrità psico-fisica, cfr. M. Luciani, *Salute*, (voce), in *Enc. giur.*, Roma, 1988, Vol. XXVII, p. 5 ss.: «L'interesse al mantenimento di questa integrità va ricostruito senz'altro come un diritto negativo che si risolve nella pretesa a che i terzi, soggetti sia di rapporti di diritto privato (...) che di diritto pubblico, che si astengano da qualunque comportamento che possa pregiudicarla. In quanto tale, il diritto all'integrità psico-fisica ha la capacità di manifestarsi come autentico diritto soggettivo anche in mancanza di qualunque intervento di sostegno del legislatore o della pubblica amministrazione».

(<sup>29</sup>) Non è giustificato per il remittente alcun richiamo al lusso o al valore simbolico che alcuni cibi prelibati possano comportare come dimostrazione di potere all'interno della struttura carceraria, in presenza di un sistema penitenziario particolarmente attento ad evitare problematiche del genere, destanti attenzione nel corso del tempo.

dei regimi carcerari particolarmente restrittivi, legittimerebbe l'acquisto di quantitativi di vegetali da cuocere successivamente (e da consumare rapidamente) anche per un fattore squisitamente salutistico: quello che il magistrato individua nel fatto di «massimizzarne l'assimilazione dei contenuti nutritivi». Tale condizione, però, sembra afferrare più opportunamente alla reale *indipendenza* alimentare del soggetto ristretto cui prima si accennava<sup>30</sup>; è questa, infatti, una possibile *franchigia* che dà spazio - come giustamente descritto - «al diritto di ciascun individuo di decidere in piena autonomia la dieta alimentare da impiegare per il proprio sostentamento. Il che, potrebbe anche ricavarsi da quelle disposizioni costituzionali che promuovono il diritto all'autodeterminazione nell'esercizio della irrinunciabile libertà di coscienza»<sup>31</sup>.

Nel caso di specie, la congruità della pretesa è stata legata anche alle condizioni di salute del detenuto richiedente, fattore quest'ultimo per cui sarebbe legittimo invocare una libertà di prepararsi autonomamente i cibi, anche al fine di prescegliere e variare la dieta alimentare in funzione del proprio stato clinico e, parimenti, delle abitudini alimentari<sup>32</sup>. Sono queste, allora, *libertà individuali* che non vanno trascurate anche in relazione a contesti diversi da quelli di abituale socialità<sup>33</sup>. Per

tale ragione, nell'ordinanza è prevalente considerare l'alimentazione come baricentro dello sviluppo personale (*infra*, par. 9), definita non a caso dal magistrato come una «componente particolarmente importante nel quotidiano, per il benessere psico-fisico dell'individuo». Di essa, così come sistemata, dovrà allora farsi carico l'art. 9 ord. penit., dove si prevede che la detenzione debba essere sana e sufficiente, adeguata ad età, sesso, stato di salute, lavoro, stagione e clima.

Pertanto, a parere del togato non esistono ragioni di sicurezza ostative al divieto di cuocere cibi, perché ciò assumerebbe un carattere meramente vessatorio, nel contesto di un regime carcerario legittimamente duro, determinandosi però quel divieto in contrasto con l'art. 27 sotto il profilo della sua contrarietà al *senso di umanità*<sup>34</sup>. Rilevante, allora, è la valutazione deferita alla Corte circa l'avversità della norma penitenziaria all'art. 27 Cost.; ed infatti, l'impedimento alla cottura di cibi per i detenuti sottoposti a regimi differenziati finisce per costituire un ostacolo alla *funzione rieducativa* della pena<sup>35</sup>. E in tale verso, la narrazione che si scorge nell'ordinanza assume una pendenza addirittura evocativa, apparentemente distante dal profilo giuridico, ma invece ad esso legata per derivazioni già correnti nelle dinamiche mercantili<sup>36</sup>. Il riferimento è al cibo quale

<sup>(30)</sup> Sul cibo quale espressione di libertà e felicità, cfr. G. Limone, *Il cibo fra scienza, filosofia e costumi*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2015, p. 305.

<sup>(31)</sup> Così, L. Chieffi, *Scelte alimentari e diritti della persona: tra autodeterminazione del consumatore e sicurezza sulla qualità del cibo*, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna online*, maggio, 2015, p. 5.

<sup>(32)</sup> In proposito, va richiamato il pensiero di M. Niola, *Homo dieteticus. Viaggio nelle tribù alimentari*, Bologna, 2015, p. 33, per cui le diete «non servono a prolungare la vita all'infinito», ma «a essere felici, operosi e in possesso del giusto equilibrio psicofisico».

<sup>(33)</sup> Sui temi inerenti alla *realtà del carcere* si sofferma G.M. Flick, *I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale fra speranza e delusione*, in *Osservatorio AIC*, Fasc. 1, 2018, p. 353: «le identità in esso; il lavoro; l'istruzione e la cultura; la salute; l'affettività; l'assistenza e la libertà religiosa; le libertà collettive; il diritto di voto; l'informazione; la riservatezza e la comunicazione; la tortura; la pericolosità sociale (con particolare riferimento agli artt. 4 bis e 41 bis); l'effettività dei diritti e la loro tutela».

<sup>(34)</sup> Cfr. V. Manca, *Il Dap riorganizza il 41-bis o.p.: un difficile bilanciamento tra prevenzione sociale, omogeneità di trattamento ed umanità della pena*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), che auspica «un ripensamento complessivo della disciplina normativa del regime speciale del 41-bis O.P., con la valorizzazione delle prescrizioni che più connotano l'istituto (...) e la progressiva eliminazione di quelle limitazioni che risultano ancora eccessivamente sproporzionate ed afflittive. In altri termini, le prescrizioni del 41-bis non dovranno comunque, in ogni caso, concretizzarsi in un aggravio di sofferenza ed afflizione (aggiuntive alla pena già comminata), nel rispetto del bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco: da una parte, il fine primario della sicurezza pubblica e, dall'altra, la tutela della persona reclusa».

<sup>(35)</sup> Sul vincolo costituzionale di *rieducazione e di risocializzazione* riflette A. De Caro, *Libertà personale e sistema processuale penale*, Napoli, 2000, p. 290.

<sup>(36)</sup> Il mercato agroalimentare sottende «un numero indispensabile di implicazioni culturali, sentimentali, sensoriali recepite da un complesso di norme attinenti "al buon regime degli alimenti"». Così, S. Masini, *Corso di diritto alimentare*, ed. IV, Milano, 2018, p. 15.

metafora del tempo e del ricordo (non esclusa l'incidenza religiosa), eclatante ancor più in contesti restrittivi, dove gli spazi di socialità sono ridotti e i detenuti sono tenuti distanti da familiari e luoghi di origine<sup>37</sup>.

Per tale ragione, potersi esercitare nella cottura di cibi - con modi e ingredienti cui si era abituati in libertà - finisce secondo il giudice *a quo* per costituire «un prezioso residuo momento di vicinanza almeno emotiva, su realtà semplici e socialmente condivise, con il proprio nucleo familiare, nonché una modalità umile e dignitosa per tenersi in contatto con le abitudini del mondo esterno e con il ritmo dei giorni e delle stagioni»<sup>38</sup>.

In definitiva, ritenere primarie le esigenze dietetiche dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario più severo, in specie quando esse sono legate alla volontà di cuocere i cibi<sup>39</sup>, comporta che non possa essere invocato nessun divieto che non si fondi su ragioni di sicurezza. In tal senso, una proibizione *tout court* finirebbe per incidere - secondo il discorso rimesso alla Corte - sulle condizioni psico-fisiche del detenuto contrarie al senso di umanità<sup>40</sup>, determinandosi un contrasto tra l'art. 41-bis, co. 2, *quater*, lett. f), nella parte in cui è vietata la cottura, e gli artt. 3 e 27 Cost.

#### 4.- Sulla consumazione di cibi diversi da quelli for-

*niti dall'impresa del servizio mensa: la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 5156/2018*

La sentenza in esame - depositata il 3 settembre del 2018 - ha respinto l'appello proposto dal Comune di Benevento, per la riforma della pronuncia del TAR Campania, Sez. VI, n. 1566/2018, originata da un ricorso di alcuni genitori di alunni frequentanti le scuole materne ed elementari del Comune campano, con il quale si erano impugnate le deliberazioni n. 21/2017 (del Consiglio Comunale) e n. 121/2017 (della Giunta Comunale) concernenti l'istituzione e il regolamento del servizio di refezione scolastica per gli alunni delle scuole materne ed elementari "a tempo pieno"<sup>41</sup>.

L'ente, invero, ha previsto l'obbligatorietà del servizio di ristorazione scolastica per tutti gli alunni delle scuole materne ed elementari; questo, tuttavia, stabilendo un'ulteriore limitazione, ossia che nei locali in cui si svolge la refezione scolastica non sia consentito consumare cibi diversi da quelli forniti dall'impresa appaltatrice del servizio. Motivo fondante la discussa regolamentazione, in realtà, è stato proprio il fatto che «il consumo di parti confezionati a domicilio o comunque acquistati autonomamente potrebbe rappresentare un comportamento non corretto dal punto di vista nutrizionale, oltre che una possibile fonte di rischio igienico sanitario». Ed invero, il TAR

(<sup>37</sup>) «Jean-Anthelme Brillat-Savarin era convinto che la dieta alimentare seguita dall'uomo precisasse la sua appartenenza sociale (...) L'uomo che cucina è chiamato ad avvicinare o allontanare da sé cibi e bevande; si serve di tecniche e non di altre, ma soprattutto manipola, cioè fa della creazione un "luogo", un "dato" che trasforma, che arricchisce (...). Cucinando l'uomo continua l'opera divina della creazione. Infatti, il cibo permette la relazione tra la cultura umana che reinterpreta il cibo e le religioni, le quali, nessuna esclusa, ci consegnano una normativa alimentare». Così M. Salani, *Il cibo, metafora dell'incontro con Dio*, in [www.unipi.it](http://www.unipi.it).

(<sup>38</sup>) Fondamentale sembra il richiamo a Lévi-Strauss operato da S. Jossa, *Il cibo della mente. Appunti per una metafora*, in AA.VV., *Retorica del cibo e cibo retorico. La sapida eloquenza*, di C. Spila (a cura di), Roma, 2004, p. 41: «il cotto prevale sul crudo: nel mondo delle parole, che è il mondo della cultura, non c'è più spazio per la realtà e la natura. Il cibo verbalizzato è sempre cotto, filtrato attraverso l'esperienza intellettuale, perché il contatto diretto, fisico, con la realtà, nel nostro mondo, non è più possibile. Tocca ai segni, cioè, superare "l'opposizione tra sensibile e intelligibile", perché "essi si prestano a combinazioni rigorosamente ordinate che possono tradurre, perfino nelle sue minime sfumature, tutta la varietà dell'esperienza sensibile"».

(<sup>39</sup>) Va sottolineato come il cibo sia aspetto *mitigatore* e *conciliatore* nelle relazioni sociali, che può «lenire i traumi psicologici derivanti dall'abbandono del Paese, della società, della famiglia, degli affetti, affiancando elementi culturali più evidenti ed immediati». Così, R. Pravettoni, *Il cibo come elemento di identità culturale nel processo migratorio*, in <http://docplayer.it/1302690-Il-cibo-come-elemento-di-identita-culturale-nelprocesso-migratorio.html>, p. 52.

(<sup>40</sup>) *Amplius*, su «un sistema organico di istituti e di provvidenze dello Stato a favore di ogni individuo», si veda G. Alpa, *Salute (diritto alla)*, (voce), in *Novissimo Digesto Italiano*. Appendice, VI, Torino, 1987, p. 914.

(<sup>41</sup>) Cfr. sentenze del Consiglio di Stato e del TAR Campania in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

Campania ha accolto il ricorso genitoriale, annullando, per l'effetto, le deliberazioni dell'ente nella parte in cui vietavano il consumo da parte degli alunni - nei medesimi locali in cui si svolge il servizio di refezione scolastica - di cibi diversi da quelli forniti dalla ditta appaltatrice del servizio.

La scelta restrittiva del Comune - della quale andrebbe tuttavia sottolineata l'assenza di elementi discriminatori - non è sembrata secondo il giudice amministrativo supportata da ragioni di pubblica salute o igiene concretamente dimostrate; né, inoltre, tale indirizzo è parso commisurato ad un ragionevole equilibrio, necessario in ragione di un tema assai delicato qual è la *parità alimentare* tra soggetti minori. Interdire il consumo di cibi portati da casa è stato considerato illegittimo, ancor più perché nell'orientamento dell'ente sembrerebbe prevalso uno «strumentale» divieto di permanenza nei locali scolastici degli alunni che intendano pranzare con alimenti diversi da quelli somministrati dalla refezione scolastica.

Per gli effetti, un tale atteggiamento già in sede di prime cure è stato ritenuto particolarmente limitante «una naturale facoltà dell'individuo - afferente alla sua libertà personale - e, se minore, della famiglia mediante i genitori, vale a dire la scelta alimentare». Tale scelta, secondo il TAR è *libera* per sua natura e in principio (espressione quindi di una opzione esistenziale)<sup>42</sup>, a meno che non ricorrano dimostrate e proporzionali ragioni di particolare *sicurezza* o *decoro*, esplicandosi queste sia all'interno delle mura domestiche che al loro esterno, sia in luoghi altrui o pubblici.

Da ciò ne deriva che per poter legittimamente

restringere da parte della pubblica autorità una tale naturale *facoltà* dell'individuo (o per esso della famiglia) debba occorrere la sussistenza di dimostrate e proporzionali ragioni inerenti a quegli *opposti interessi pubblici o generali*<sup>43</sup>. E queste ragioni, «vertendosi di libertà individuali e nell'ambiente scolastico», non potranno «surrettiziamente consistere nelle mere esigenze di economicità di un servizio generale esternalizzato<sup>44</sup> e del quale non si intende fruire perché non intrinseco, ma collaterale alla funzione educativa scolastica; e che invece, nella situazione restrittiva data, verrebbe senz'altro privilegiato a tutto scapito della libertà in questione».

Ferma restando l'assenza di elementi discriminatori, la restrizione praticata con l'impugnato regolamento è caratterizzata da un mancato bilanciamento di interessi, pertanto, secondo il giudice amministrativo, l'atto «manifestamente non corrisponde ai canoni di idoneità, coerenza, proporzionalità e necessità rispetto all'obiettivo - dichiaratamente perseguito - di prevenire il rischio igienico-sanitario»<sup>45</sup>.

Quello che si rileva in sede pretoria è che la sicurezza igienica degli alimenti portati da casa non può essere esclusa *a priori* attraverso un regolamento comunale, ma va rimessa al prudente apprezzamento e al controllo in concreto dei singoli direttori scolastici, mediante l'eventuale adozione di misure specifiche, da valutare dunque caso per caso e necessarie ad assicurare, mediante accurato vaglio, la sicurezza generale degli alimenti. A ciò si aggiunga che la prescrizione regolamentare sul divieto di permanenza nei locali

<sup>(42)</sup> Con rimando a M.A. La Torre, *Il cibo e l'altro. Orizzonti etici della sostenibilità alimentare*, Napoli, 2007, p. 30.

<sup>(43)</sup> Vedasi C. Magli, *Diritto alla salute e stili di vita: la condotta del singolo può condizionare la modulazione del trattamento sanitario?*, in *Contr. e impr.*, n. 6, 2014, pp. 1316-1344.

<sup>(44)</sup> Sul contenuto del diritto all'alimentazione «in situazioni di crisi economica e finanziaria e sui limiti che da tale norma si frappongono al potere degli Stati di adottare misure di contenimento della spesa pubblica», si veda M. Fasciglione, *La tutela del diritto all'alimentazione in situazioni di crisi economico finanziaria: alcune riflessioni*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. VIII, n. 2, Bologna, 2014, pp. 429-449.

<sup>(45)</sup> Per il giudice amministrativo l'assunto che «il consumo di parti confezionati a domicilio o comunque acquistati autonomamente potrebbe rappresentare un comportamento non corretto dal punto di vista nutrizionale» si manifesta irrispettoso delle rammentate libertà e comunque è apodittico. L'inidoneità e l'incoerenza della misura emerge in particolare dalla considerazione che non risulta, ad esempio, inibito agli alunni il consumo di merende portate da casa, durante l'orario scolastico: per analogia, si potrebbe addurre infatti anche per queste la sollevata problematica del rischio igienico-sanitario».

scolastici per gli alunni che intendono consumare cibi portati da casa (o acquistati autonomamente), si è rivelata affetta da “eccesso di potere” per irragionevolezza, in quanto misura inidonea e sproporzionata rispetto al fine perseguito.

Il *thema decidendum* secondo il TAR Campania non poteva riguardare il mantenimento o meno del c.d. “Tempo pieno scolastico”, ma quindi solo lo scrutinio dei due motivi posti dal Comune a sostegno della disposizione impugnata, vale a dire, da una parte che il corretto comportamento nutrizionale e le problematiche igienico-sanitarie consiglierebbero l’uscita dalle scuole da parte degli alunni che intendono consumare pasti non forniti dal servizio mensa. Dall’altra, che il consumo di pasti confezionati a domicilio o comunque acquistati autonomamente potrebbe rappresentare - secondo le ragioni dell’ente - una possibile fonte di rischio igienico-sanitario.

La posizione espressa sembra dunque in linea con quanto la stessa giurisprudenza amministrativa ha inteso affermare con riguardo a *ruolo e funzione* dei Comuni, quali enti locali dotati «di autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria, nel senso che essi hanno la facoltà di determinare da sé i propri scopi e, in particolare, di decidere quali attività di produzione di beni ed attività, purché genericamente rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locale di riferimento (art. 112 TUEL)»<sup>46</sup>.

Pur tuttavia, ciò che emerge dal caso concreto - forse rilevante anche per il divieto di permanenza

dei minori in ambito scolastico - è che «la scelta politico-amministrativa dell’ente locale di assumere il servizio» avrebbe dovuto «soddisfare in modo continuativo obiettive esigenze della collettività». Il che non è stato rinvenuto nelle ragioni poste a base del regolamento impugnato, censurato in sede giurisdizionale, il quale comunque era mosso da un dichiarato intento di «educazione alimentare»<sup>47</sup>, nella parte in cui prevedeva che il consumo di pasti confezionati a domicilio o comunque acquistati autonomamente potesse «rappresentare un comportamento non corretto dal punto di vista nutrizionale»<sup>48</sup>. Ma ciò, come s’è visto, ha patito una profonda rilettura, in ossequio a una sottesa finalità di pari condizioni minorili non passibili di deroga alcuna.

## 5.- Segue. La nota del MIUR

In materia di consumazione del pasto domestico a scuola è stata proprio l’autorità giurisdizionale a richiamare la nota del MIUR, n. 348 del 3 marzo 2017<sup>49</sup>, rivolta a tutti i direttori degli uffici scolastici regionali. In base a tale indirizzo, infatti, le istituzioni scolastiche, nell’ambito della riconosciuta autonomia e discrezionalità, devono valutare, per gli aspetti di competenza, soluzioni idonee a garantire la fruizione del c.d. pasto domestico e l’erogazione del servizio mensa, assicurando al contempo la tutela delle condizioni igienico-sanitarie (aspetto oggettivo) e il diritto alla salute (sia anche come profilo attitudinale). Sul punto, come

<sup>(46)</sup> In tal senso, Cons. Stato, Sez. V, 13 dicembre 2006, n. 7369, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>(47)</sup> Cfr. E. Sirsi, *Il diritto all’educazione del consumatore di alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, Fasc. n. 4, 2011, p. 522: «L’educazione appare difatti strutturalmente preordinata, in quanto destinata ad incidere sulla capacità critica e di discernimento più che sul mero possesso di informazioni, alla crescita della coscienza individuale e alla consapevolezza delle responsabilità collettive, e quindi al pieno sviluppo della persona umana».

<sup>(48)</sup> In tema si veda, L. Bottazzi - J. Hasani, *Scelte alimentari e ius educandi: il delicato rapporto tra autodeterminazione e tutela dei vulnerabili*, in *Ratio Iuris*, n. XLIV, Novembre 2018, a proposito di un precedente del T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Bolzano, sent. 22 marzo 2017, n. 107, T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Bolzano, sent., 24 luglio 2015, n. 245. In particolare, la questione attiene al D.M. del 25 luglio 2011, – Allegato 1 “Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e la fornitura di derrate alimentari”, nonché le “Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica”, di cui al Provvedimento 29 aprile 2010 del Ministero della Salute. Si vedano sulla questione della somministrazione di pasti vegani i contributi di G. Virga, *Il giudice amministrativo alle prese con il genitore vegano e illegittimo il rifiuto di fornire un pasto vegano (anche se in tedesco)*, del 26 marzo 2017, su [Lexitalia.it](http://Lexitalia.it); inoltre, dello stesso Autore, *Legittimo il rifiuto di fornire un pasto vegano*, *ibidem*, del 4 febbraio 2018.

<sup>(49)</sup> In [www.notiziedellascuola.it](http://www.notiziedellascuola.it).

indicato anche dal Ministero della Salute, si dovrà riservare alta attenzione nell'attivare procedure atte ad evitare possibilità di scambio di alimenti, atteso che eventuali contaminazioni potrebbero derivare proprio da tale comportamento. Alla luce di tale considerazione tecnica, il MIUR consiglia di adottare, in presenza di alunni o studenti ammessi a consumare cibi preparati da casa, precauzioni analoghe a quelle adottate nell'ipotesi di somministrazione dei c.d. pasti speciali. Nell'ambito dell'organizzazione di tali procedure ed ai fini del controllo delle eventuali fonti di pericolo, le istituzioni scolastiche potranno ovviamente richiedere supporto al Servizio di igiene degli alimenti e della nutrizione attivo presso la ASL competente per territorio.

La suddetta nota, come richiamato dai giudici amministrativi, muove proprio dal riconoscimento alle famiglie del diritto di usufruire in modo parziale del tempo mensa attraverso la consumazione negli stessi locali destinati alla refezione scolastica del pasto preparato in ambito domestico, in alternativa al servizio mensa erogato dalla scuola<sup>50</sup>. Nell'ambito dell'organizzazione di tali procedure<sup>51</sup> ed ai fini del controllo delle eventuali fonti di pericolo, le istituzioni scolastiche potranno dunque richiedere supporto al Servizio di igiene degli Alimenti e della Nutrizione attivo presso la Asl competente per territorio, senza escludere un coinvolgimento fattivo degli enti locali responsabili dell'erogazione e della gestione dei servizi di refezione scolastica<sup>52</sup> e delle famiglie.

Sulla scorta del suddetto richiamo ministeriale, si rafforza l'idea che la sicurezza igienica degli alimenti esterni, in definitiva, non possa essere esclusa "a priori" attraverso un regolamento comunale (com'è stato nel caso campano), ma dovrà invece rimettersi a prudenti apprezzamenti dei singoli direttori didattici, caso per caso quindi, e valutando l'idoneità dei locali e la disponibilità di personale addetto alla vigilanza (con particolare riguardo ai bambini affetti da allergie e intolleranze alimentari), senza escludere l'adozione di eventuali misure specifiche e mirate a garantire la provenienza sicura dell'alimento, ad esempio scontrini di acquisto, come avviene nelle ipotesi di eventi ludici.

*6.- L'ordinanza interlocutoria n. 6972/2019: scelte alimentari e relazioni con il diritto all'istruzione, all'educazione dei figli e all'autodeterminazione*

La Corte di Cassazione civile, Sez. I, con il provvedimento in epigrafe dell'11 marzo 2019<sup>53</sup>, ha rimesso gli atti al Primo Presidente per l'eventuale assegnazione alle Sezioni Unite sulla seguente questione: «se sia configurabile un diritto soggettivo perfetto dei genitori degli alunni delle scuole elementari e medie, eventualmente quale espressione di una libertà personale inviolabile, il cui accertamento sia suscettibile di ottemperanza, di scegliere per i propri figli tra la refezione scolastica e il pasto portato da casa o confezionato auto-

<sup>(50)</sup> L'indicazione è stata adottata in accordo con il Ministero della Salute, nell'ottica di adottare, in presenza di alunni o studenti ammessi a consumare cibi preparati da casa, precauzioni analoghe a quelle adottate nell'ipotesi di somministrazione dei cd pasti speciali; il che assicurerebbe un grado di cautela rassicurante circa un possibile abbattimento dei rischi igienico-sanitari dovuti a commistioni o contaminazioni incrociate.

<sup>(51)</sup> Sul profilo organizzativo della P.A., in particolare per un caso di diniego da parte dell'amministrazione scolastica all'erogazione di pasti vegani in favore di un minore, si veda A. Musio, *Pluralismo dell'offerta nutrizionale tra libertà di coscienza, tutela della salute del minore ed esigenze organizzative della P.A.*, in *q. Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 2-2018, in specie pp. 11-13.

<sup>(52)</sup> Cfr. C. Drigo, *Il ruolo degli enti locali nell'implementazione del "diritto al cibo adeguato"*, in *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, Vol. 1, Tomo II, p. 115: «il diritto ad un cibo adeguato è sempre più presente anche a livello regionale, traducendosi nell'adozione di misure normative (e amministrative) specifiche. E forse non è un caso, poiché sono gli enti territoriali più vicini ai cittadini che si confrontano quotidianamente con problematiche che variamente coinvolgono il diritto ad un cibo adeguato, perché toccano o la povertà, o la sicurezza alimentare o la disponibilità di cibo che sia conforme alle influenze culturali o ai dettami religiosi in cui ciascuno può riconoscersi, o ancora che siano ricollegabili alla produzione di cibo di qualità, grazie allo sviluppo di filiere produttive sostenibili, sia dal punto di vista economico, sia da quello ambientale».

<sup>(53)</sup> L'ordinanza si rinviene in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it).

nomamente e di consumarlo nei locali della scuola e comunque nell'orario destinato alla refezione scolastica, alla luce della normativa di settore e dei principi costituzionali, in tema di diritto all'istruzione, all'educazione dei figli e all'autodeterminazione individuale, in relazione alle scelte alimentari»<sup>54</sup>.

Nel caso di specie si verte sul provvedimento reso a seguito del ricorso proposto dal Comune di Torino avverso la nota sentenza della Corte di Appello del luogo, n. 1049 del 21 giugno 2016<sup>55</sup>, che pur avendo accertato il diritto dei genitori di scegliere per i figli tra refezione scolastica e pasto domestico da consumare nelle singole scuole e nell'orario destinato alla refezione, - come sottolineato nell'ordinanza - si era tuttavia astenuta dal «dettare "le modalità pratiche per dare concreta attuazione alla sentenza", non potendo il suddetto diritto "risolversi nel consentire indiscriminatamente agli alunni di consumare il pasto domestico presso la mensa scolastica"».

Tale statuizione, secondo la Corte di merito, «implicherebbe "l'adozione di una serie di misure organizzative, anche in funzione degli aspetti igienico/sanitari, in relazione alla specifica situazione logistica dei singoli istituti interessati", valutazioni discrezionali riservate all'amministrazione ed esulanti dalla cognizione del giudice ordinario». Ad avviso della Corte di Appello, infatti, l'interesse

all'accertamento richiesto era determinato dal fatto che «le amministrazioni scolastiche negavano agli appellanti la possibilità, in termini generali, di consumare il cibo portato da casa all'interno delle scuole nelle quali è istituito il servizio di refezione scolastica».

Sul punto quel che particolarmente sembra emergere è la nozione di *istruzione*, alla quale per certi aspetti si fa risalire anche la questione del paritario accesso al cibo. Ed infatti, come si evince nel provvedimento di rimessione, l'istruzione «soprattutto nelle classi elementari e medie, non coincide con la sola attività di insegnamento, ma comprende anche il momento della formazione che si realizza mediante lo svolgimento di attività didattiche ed educative, tra le quali importante è il momento dell'erogazione del pasto, il quale rientra nel cd. "tempo scuola"». Da tanto ne deriva che il rimanere a scuola nel "tempo mensa" e «condividerlo in comune tra gli alunni costituisce un diritto soggettivo perfetto perché inerente al diritto all'istruzione nel significato che si è detto», il che è deducibile sia dall'ordinamento costituzionale (art. 34)<sup>56</sup> che da quello settoriale<sup>57</sup>.

Il provvedimento della Cassazione civile attiene altresì al delicato problema della competenza, con tutto quanto si cela dietro il profilo dell'esatta configurazione del diritto o interesse sottostante<sup>58</sup>. In effetti, la pretesa azionata dai genitori consiste-

<sup>(54)</sup> Si tratta degli artt. 2 e 3, 30 comma 1, 32, 34 commi 1) e 2), Cost.

<sup>(55)</sup> In [www.edscuola.eu](http://www.edscuola.eu).

<sup>(56)</sup> Sul punto, si rimanda al contributo di R. Calvano, *Il diritto-dovere all'istruzione*, in Atti del Seminario del Gruppo di Pisa del 19 ottobre 2018, dal titolo *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), pp. 13-14. L'Autore evidenzia che «in riferimento alla formidabile ed attualissima formula di cui all'art. 34, comma 1, secondo cui "la scuola è aperta a tutti", su cui si tornerà nel seguito. Tale disposizione, infatti, oltre a segnalare l'inclusività del contesto scolastico e l'attribuzione universale del diritto all'istruzione a prescindere dalla cittadinanza, implica un diritto di scelta che entra dentro la scuola, collegandosi al potere di scelta dei genitori in relazione all'educazione della prole di cui all'art. 30. L'art. 34 si pone così in stretta relazione agli artt. 2 e 3, comma 2, oltre a riguardare un sistema scolastico necessariamente plurale».

<sup>(57)</sup> E questo, come evidenziato nell'ordinanza, anche in assenza di un obbligo preciso dell'ente scolastico di istituire il servizio mensa, che altrimenti sarebbe «oneroso e obbligatorio per tutti gli alunni che optano per il tempo lungo o prolungato, mentre esso è comunque a domanda individuale, facoltativo per gli utenti e comunque "necessario a garantire lo svolgimento delle attività educative e didattiche", in funzione strumentale all'attuazione del diritto all'istruzione obbligatoria e gratuita per almeno otto anni».

<sup>(58)</sup> La sensibilità del tema consiglia un rinvio a N. Pignatelli, *La giurisdizione dei diritti costituzionali tra potere pubblico e interesse legittimo: la relativizzazione dell'inviolabilità*, Pisa, 2013, 37: «il diritto inviolabile non è altro che una categoria costituzionale descrittiva di un interesse, il quale, per essere preso sul serio e per essere fatto oggetto di protezione giurisdizionale (art. 24 Cost.), necessita di essere sottoposto (...) ad un processo di qualificazione, che lo porterà verso il diritto soggettivo costituzionale o l'interesse legittimo costituzionale, posto che la riconducibilità in astratto di tale interesse nell'alveo di un diritto inviolabile nulla dice sulla sua forma giuridica, essendo semplicemente indice della sua rilevanza assiologica».

va nella richiesta di accertamento del diritto<sup>59</sup>, ritenuto inviolabile, alla cd. autorefezione nell'orario e nei locali adibiti alla mensa scolastica, così come ancorato ai seguenti principi costituzionali, di cui all'art. 34 (in tema di istruzione pubblica), all'art. 32 (inteso come «fonte di libertà nelle scelte alimentari»), all'art. 35 (sulla tutela dei genitori lavoratori), nonché del fondamentale art. 3.

La vicenda è simile a quella sottoposta alla cognizione prima del Tar Campania e poi del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 5156/2018, che - come s'è visto - ha annullato per *eccesso di potere* il regolamento di un Comune campano. In un tale contesto, difatti, la questione è nuovamente incentrata sull'interrogativo per cui l'istruzione pubblica a livello inferiore, obbligatoria e gratuita, debba comprendere o no «il diritto di fruire delle attività scolastiche che si svolgono nel pomeriggio, nel caso in cui sia attivato il cd. tempo pieno e/o prolungato, e se il c.d. "tempo mensa" costituisce un momento importante di condivisione e socializzazione che rientra nell'orario scolastico annuale (cd. "tempo scuola") definito dalla legge».

A voler seguire questa tesi, infatti, dovrebbe riconoscersi secondo la Corte «il diritto degli alunni di portare cibi da casa e consumarli a scuola, senza costringerli a usufruire del servizio di mensa scolastica da essa erogato, il quale altrimenti da facoltativo, attivabile a domanda individuale, quale è (...), diventerebbe obbligatorio». L'effetto, allora, sarebbe quello di costringere gli alunni «a rinunciare ai contenuti educativi dell'offerta formativa scolastica connessa all'opzione "tempo pieno" o "prolungato", con violazione anche del

principio di gratuità dell'istruzione inferiore»<sup>60</sup>. Quanto proposto nella domanda di accertamento è stato però approvato dalla Corte di Appello di Torino solo in parte e limitatamente al «diritto di portare cibi da casa e consumarli a scuola nell'orario della mensa scolastica, ma è stata rigettata con riguardo alla pretesa di consumarli nei locali adibiti alla refezione scolastica».

Alla tesi suddetta si contrappone quella proposta dalle amministrazioni ricorrenti, le quali assumono una posizione diversa, ossia che in base alla vigente legislazione primaria e dei principi costituzionali, non possa ritenersi configurabile «un diritto soggettivo degli alunni che optano per il tempo pieno di portare e di consumare a scuola cibi propri, inteso come bene finale della vita - il cui eventuale accertamento non sarebbe suscettibile di ottemperanza sottraendosi al servizio mensa offerto dalla scuola»<sup>61</sup>. All'obiezione secondo cui agli alunni è concesso di consumare merende portate da casa si oppongono argomentazioni fondate sul fatto che si tratterebbe in realtà di una *facoltà*, esercitata durante la ricreazione, che quindi non sarebbe destinata a interferire con il servizio pubblico della refezione scolastica.

In questa prospettiva, come ci si interroga nell'ordinanza della Cassazione, il diritto degli utenti sarebbe allora configurabile «in termini di eguale e libero accesso al servizio di refezione scolastica, ovvero di partecipazione al procedimento amministrativo, al fine di influire sulle scelte organizzative rimesse alle istituzioni scolastiche nella loro autonomia». Da ciò, è stato considerato opportuno richiedere l'intervento delle Sezioni

<sup>(59)</sup> La Corte di Appello di Torino, invero, aveva argomentato in ordine alla sussistenza della propria giurisdizione, rilevando che «l'azione proposta aveva ad oggetto l'accertamento mero», che, nel caso fosse fondato, «sarebbe suscettibile di attuazione con lo strumento amministrativo dell'ottemperanza, a norma dell'articolo 112, lettera c), cod. proc. amm. - di un diritto prospettato dagli attori come fondamentale, non interferente con la cd. class action pubblica».

<sup>(60)</sup> Nell'ordinanza si richiama il tratto narrativo della Corte di Appello per cui si assume «la non coincidenza del "tempo mensa" con il servizio di mensa scolastica, al quale non potrebbe attribuirsi alcuna funzione pedagogica, diversamente - secondo quanto si può intuire - dal "tempo scuola" cui sarebbe inerente invece la libertà alimentare individuale, non attuabile efficacemente se si costringessero i genitori a prelevare (o fare uscire) i figli da scuola durante l'orario della mensa scolastica e a riaccompagnarli a scuola nel pomeriggio (si parla di "disagio logistico")».

<sup>(61)</sup> In questa direzione, l'accertamento giudiziale così come richiesto «andrebbe ad incidere direttamente e impropriamente sulle modalità di organizzazione del servizio di refezione scolastica, potendo "comportare l'adozione di un sistema di refezione almeno in parte diverso" da quello in essere, come rilevato dalla stessa Corte torinese».

Unite sulla configurabilità di un *diritto soggettivo perfetto*, insussistenti poteri restrittivi o ablatori al riguardo anche preordinati al perseguimento di interessi pubblici o potestà pubblicistiche della P.A.<sup>62</sup>.

L'interlocuzione, in definitiva, pare concentrarsi sul riconoscimento di una posizione soggettiva privilegiata, non passibile dunque di affievolimento, intestata ai genitori degli alunni della scuola dell'obbligo, quale espressione di una libertà personale inviolabile e insopprimibile<sup>63</sup>, declinata nell'alveo della scelta del cibo che si ritiene più giusto per il minore<sup>64</sup>, nella consapevolezza - andrebbe aggiunto - di una scuola oramai multietnica, per la quale quindi andrebbero considerati regimi alimentari differenziati anche in base alle credenze religiose.

## 7.- La coincidenza di prerogative indiscutibili

La presente indagine punta ad affermare una possibile convergenza delle prerogative inerenti al diritto al cibo, meglio ancora come esso sia implicato in fattore di comunanza a livello giurisdizionale.

Si tratta, invero, di una condivisa riflessione sulla crescita esistenziale della persona, anche al cospetto del pubblico potere<sup>65</sup>, nel solco di una finalità etico-sociale, memoriale e democratica legata al cibo (e al suo diritto), riconosciuto a qualunque individuo.

La prevalenza di una *invulnerabilità* - così come imposta a livello di *law in action* - è tratto saliente dell'accesso non discriminato al cibo anche con riguardo a possibili restrizioni della libertà personale e per motivi di natura giudiziaria (in adesione all'art. 82 del TFUE); la facoltà che deve riconoscersi al detenuto di cuocere un alimento, come s'è visto, sostanzia il diritto a non subire pene disumane previsto dall'art. 27 Cost. D'altro canto, la riconosciuta attesa di un'ideale alimentazione, frutto di una scelta, di un credo o di una convinzione<sup>66</sup>, si salda al riconoscimento di uguale spettanza tra i cittadini, nel solco dell'art. 3 Cost., il che investe relazioni spesso complicate tra interessi pubblici e prerogative dei singoli, pure minori di età.

Entrambe le questioni affrontate in questa sede attengono alle limitazioni *ab externo* che possono riguardare il diritto al cibo; di esse è significativo il caso trattato dal Consiglio di Stato sulla refezio-

(62) *Amplius*, L. Buscema, *Potestà amministrativa e tutela dei diritti fondamentali all'interno delle aule giudiziarie: profili sostanziali e di giurisdizione con particolare riguardo al diritto alla salute*, in [www.giurcost.com](http://www.giurcost.com), p. 6: «la spendita di potere pubblicistico giammai comporta, ineludibilmente, di necessità, un sacrificio dell'interesse privato ma postula, ordinariamente, la ricerca di un bilanciamento il più possibile rispettoso dei diversi interessi compresenti la cui illegittima pretermissione ben può essere efficacemente censurata davanti al G.A. ormai munito, anche in sede di giurisdizione generale di legittimità, di strumenti processuali sufficienti ed idonei a soddisfare appieno le istanze di tutela introitate mediante la proposizione di ricorso giurisdizionale».

(63) Sulla dimensione individuale di tali situazioni fondamentali, si rimanda ad A. Baldassarre, *Libertà* (voce), in *Enc. giur.*, Vol. XIX, Roma, 1990, p. 18; inoltre, a P. Lillo, *Diritti fondamentali e libertà della persona*, Torino, 2006, p. 30, laddove si parla di «sfere intangibili di autonomia personale che la comunità politica deve assicurare e salvaguardare per consentire una libera e completa realizzazione della persona nella sua dignità e nell'integralità delle sue componenti materiali e spirituali».

(64) Ne discute, A. Musio, *Scelte alimentari dei genitori e interesse del minore*, in *q. Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 2-2017, p. 7: «la scelta del regime alimentare da adottare rappresenta senz'altro una prerogativa di ciascun individuo che non può essere in alcuna misura limitata dai poteri pubblici, ma che al contrario deve essere il più possibile garantita e agevolata al fine di consentire la piena realizzazione della personalità di ciascuno».

(65) Cfr. M. Ramajoli, *Dalla «food safety» alla «food security» e ritorno*, in *Amministrare*, 2-3, 2015; ancora, C. Napolitano, *Sicurezza alimentare ed etica della sostenibilità: profili di diritto amministrativo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.18, 2018, in particolare p. 31: «i poteri pubblici sono chiamati non tanto alla gestione delle attività produttive alimentari, ma soprattutto alla regolazione e al controllo delle stesse: al fine di garantire in ossequio alla lettura costituzionalmente orientata dello sviluppo sostenibile, una produzione e una commercializzazione - appunto - sostenibili dei prodotti alimentari, tali da poter essere accessibili in misura e qualità dignitose e adeguate».

(66) La questione potrebbe attenersi anche a esigenze di credo religioso, così come sottolineato da A. Musio, *Scelte alimentari dei genitori e interesse del minore*, cit., p. 7, «la Corte europea dei diritti dell'uomo che a più riprese ha condannato singoli Stati per non aver assecondato la richiesta di un detenuto di seguire una dieta vegetariana in considerazione del suo credo religioso». Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. n. 18429, del 7.12. 2010, caso *Jakobski c/ Polonia*, in *Cass. pen.*, n. 5, 2011, p. 1974 ss.

ne, perché è posta in discussione anche la legittimità di un divieto di permanenza nei locali scolastici, emesso da un ente comunale, per gli alunni che intendano pranzare con alimenti preparati in casa e non invece con quelli somministrati dal servizio mensa. Tale profilo sembra addirittura esulare da quello puramente alimentare, attenendo alla più ampia dimensione formativa ed educativa dell'alunno, così come emerge chiaramente dall'ordinanza interlocutoria della Cassazione civile.

Sul punto andrebbe peraltro verificato se il divieto di permanenza si ponga in attrito con l'art. 29 della *Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*<sup>67</sup>, dove si prevede che l'educazione del fanciullo debba avere come finalità quelle di: a) favorire lo sviluppo della personalità nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro potenzialità<sup>68</sup>; b) sviluppare nel fanciullo il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dei principi consacrati nella Carta delle Nazioni Unite; c) sviluppare nel fanciullo il rispetto dei suoi genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori cul-

turali, nonché il rispetto dei valori nazionali del paese nel quale vive, del paese di cui può essere originario e delle civiltà diverse dalla sua; d) preparare il fanciullo ad assumere le responsabilità della vita in una società libera, in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di uguaglianza tra i sessi e di amicizia tra tutti i popoli e gruppi etnici, nazionali e religiosi e delle persone di origine autoctona; e) sviluppare nel fanciullo il rispetto dell'ambiente naturale<sup>69</sup>.

## 8.- Sul divieto di atti discriminatori

La coincidenza delle prerogative dei singoli trova spesso aderenze concettuali nel sistema di *soft law*, purché tuttavia quest'ultima la si intenda come fonte di *comando* o *consiglio*<sup>70</sup>. In tal senso, infatti, si potrebbe fortificare un diritto al cibo<sup>71</sup>, di cui è ancora sfumato il tratto determinante della sua *giustiziabilità*<sup>72</sup>. Per questo, non basterà la sola evocazione di modelli di salvaguardia, ma la necessità di ancorarsi a solidi capisaldi, che la dottrina ha individuato, tra altro, nella Carta di

<sup>(67)</sup> In [www.unicef.it](http://www.unicef.it).

<sup>(68)</sup> Gli Stati adottano ogni adeguato provvedimento per vigilare affinché la disciplina scolastica sia applicata in maniera compatibile con la dignità del fanciullo in quanto essere umano e in conformità con la presente convenzione.

<sup>(69)</sup> Peraltro il comma 2, stabilisce che nessuna disposizione del suddetto articolo (o dell'art. 28) dovrà essere interpretata in maniera da nuocere alla libertà delle persone fisiche o di creare e di dirigere istituzioni didattiche, a condizione che i principi enunciati al par. 1 del presente articolo siano rispettati e che l'educazione impartita in tali istituzioni sia conforme alle norme minime prescritte dallo Stato.

<sup>(70)</sup> «La *soft law*, che nasce nel diritto internazionale pubblico e si sviluppa specialmente nel diritto dell'Unione europea, affonda storicamente le sue radici nella distinzione tra comandi e consigli, per cui, mentre il destinatario del comando è obbligato ad eseguirlo, il destinatario del consiglio è libero di scegliere se eseguirlo o meno, "ossia si trova in quella situazione che i giuristi chiamano facoltà"». Con rimando in virgolettato a N. Bobbio, *Comandi e consigli*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1961, p. 369 ss, la predetta affermazione si deve a M. Ramajoli, *Self regulation, soft regulation e hard regulation nei mercati finanziari*, in [www.rivistadellaregolazioneideimercati.it](http://www.rivistadellaregolazioneideimercati.it), Fasc. n. 2, 2016.

<sup>(71)</sup> Nel Protocollo aggiuntivo alla *Convenzione americana dei diritti dell'uomo* (c.d. *Protocollo di San Salvador*), all'art. 12 si rinviene una nozione di *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 impegnano 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».

<sup>(72)</sup> La "giustiziabilità" della violazione del diritto al cibo, nell'ambito delle questioni di una giurisdizione internazionale in materia di diritti umani e alle forme di vigilanza controllo (la FAO con il *WFP - World Food Programme* e l'*IFAD - International Fund for Agricultural Development*), «si presenta come una soluzione di compromesso tra le contrapposte esigenze di rispettare la "sovranità" degli Stati e di garantire in qualche modo, l'osservanza delle norme internazionali sulla dignità della persona umana». In tal senso, A. Cassese e P. Gaeta, *Le sfide attuali del diritto internazionale*, Bologna, 2008, p. 157. Ancora A. Soma, *Le droit de l'homme a l'alimentation: contenu normatif et mecanismes juridiques de mise en oeuvre. Memoire pour l'obtention du Diplôme d'Etudes Approfondies (D.E.A.) en droit*, in [www.aidh.org/alimentation/images/Mem-DEA-SOMA.pdf](http://www.aidh.org/alimentation/images/Mem-DEA-SOMA.pdf). Cfr. in tota parte, M. Bottiglieri, *Il diritto ad un cibo adeguato: profili comparati di tutela costituzionale e questioni di giustiziabilità*, in AA.VV., *La persona e l'alimentazione Profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi*, a cura di P. Macchia, Ariccia, 2014, pp. 124-153.

Nizza, nelle parti in cui essa si pone a presidio della dignità umana<sup>73</sup>, del rispetto della diversità culturale, dell'integrità della persona, infine, del principio di non discriminazione<sup>74</sup>.

La questione delle forme di protezione è, tuttavia, davvero complessa<sup>75</sup>, così come si rileva da una pronuncia evidentemente distante (in diritto e in fatto) da quella suddetta del Consiglio di Stato, relativa stavolta all'accesso paritario ai servizi scolastici. In questo caso, infatti, si tratta dell'ordinanza del Tribunale di Milano, Sez. I, del 13 dicembre 2018, avente ad oggetto una condotta discriminatoria della P.A. sull'accesso a prestazioni sociali agevolate, tra cui il servizio mensa per minori non italiani, in difformità ai principi contenuti negli artt. 2 e 3 della Cost., non escluso il rimando agli artt. 10 e 19 del TFUE. L'art. 18 del TFUE, invece, vieta qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità, mentre l'art. 14 della CEDU riguarda, espressamente, l'origine nazionale, con riferimento a divieti di discriminazioni circa l'erogazione di servizi sociali.

In tale situazione, il Tribunale milanese ha accertato la condotta discriminatoria di un Comune lombardo consistente nella modifica del regolamento per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate, ordinando all'ente interessato di modificare il predetto atto, in modo da consentire ai cittadini non appartenenti all'Unione Europea di presentare la domanda di accesso a prestazioni sociali agevolate mediante la presentazione dell'ISEE alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani e dell'UE in generale<sup>76</sup>.

L'ordinanza in parola ha inciso ovviamente sul ripristino delle condizioni di accesso paritario alla mensa anche di figli minori di genitori stranieri, interessati da tale modifica regolamentare, a riprova di una convergenza delle questioni strettamente alimentari nel campo più ampio della democratica convivenza scolastica e sociale, in funzione quindi di comuni benefici dei servizi ad essa collegati.

## 9.- Il necessario "recupero" della Food Law

Anche nel caso antescritto sembra avvertirsi l'esigenza di una specificazione del profilo normativo legato al diritto al cibo e, soprattutto, una riflessione mirata alla sua più efficace tutela. Per questa ragione, la ricerca di definite garanzie potrebbe conseguire qualche risultato verificando il tessuto dispositivo della *Food Law*, mai richiamato nei *dicta* delle citate pronunce, dove s'è privilegiato un ortodosso rimando ai soli canoni costituzionali. Su questi ultimi, del resto, è stato finora basato l'insieme di garanzie per l'accesso egualitario al cibo.

Eppure, il recupero delle regole alimentari non sarebbe di ostacolo neanche per definire i profili di legittimità deferiti al vaglio della Corte. Basti riprendere al riguardo il considerando n. 1 del reg. CE n. 178/2002, dove i concetti di "sicurezza" e "sanità" delle derrate sembrano assumere una verosimile inclinazione *solidaristica*, a fondamento di un'erogazione del cibo quale bene disponibili-

(73) Sulla funzione della dignità umana nella tutela dei diritti inviolabili, cfr. C. Golay, *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, Bruxelles, 2011, p. 69.

(74) In tale prospettiva, S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, p. 129.

(75) Infatti, viene in risalto il profilo della discriminazione, come agli artt. 43, d. l.vo n. 286/1998 e 2 d. l.vo n. 215/2003; costituisce discriminazione «ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica».

(76) Nell'ordinanza si richiama la giurisprudenza di legittimità (Cass., Sez. Lavoro, sent. n. 11165 del 8.5.2017, in [www.dirittoegiustizia.it](http://www.dirittoegiustizia.it), per cui non è possibile «negare la rilevanza nell'ordinamento di discriminazioni collettive fondate sulla nazionalità e su condotte offensive nei confronti di una pluralità di soggetti accomunati da tale fattore; sottolinea inoltre l'esigenza di garantire una protezione giudiziale degli interessi sottesi a tale condizione, senza che i soggetti destinatari di una discriminazione basata su tale parametro siano tenuti a prendere parte al processo o ad attivarlo individualmente».

le e sicuro per tutti<sup>77</sup>: «la libera circolazione di alimenti sicuri e sani, infatti, è un aspetto fondamentale del mercato interno e contribuisce in maniera significativa alla salute e al benessere dei cittadini, nonché ai loro interessi sociali ed economici»<sup>78</sup>.

Non è un azzardo reperire in questo principio un esplicito richiamo alla *food security*<sup>79</sup>, presente a ben vedere nelle norme sostanziali, anche interne, sull'idoneità dei prodotti, emergendo così una possibile *funzione sociale* di fattispecie ricorrenti del sistema alimentare, ma spesso ritenute meri parametri per la determinazione di condotte illecite. Il riferimento è a *genuinità*<sup>80</sup>, *salubrità* e *integrità*, note già nella l. n. 283/62 e nel codice penale, indispensabili com'è noto per definire la conformità del prodotto. In questa sede, invece, le si proverà a intendere quali presupposti di una paritaria distribuzione del cibo e di un'adeguatezza al consumo indipendentemente dal prezzo, dalla gratuità o dalla destinazione delle derrate.

Le predette fattispecie, in realtà, incidono sulla vita del consumatore a prescindere dal contorno voluttuario, rivestendo particolare significato sotto il profilo nutritivo e dell'affidabilità del consumo. L'esigenza di mantenere costanti livelli di genui-

nità, salubrità e integrità affiora, infatti, per qualsiasi destinatario, tra cui i soggetti indigenti, nel solco di quanto stabilito dalla legge anti-spreco n. 166 del 2016. La normativa, com'è noto, vieta espressamente la dazione di cibi insicuri (ad es. per superamento della data di scadenza e mancata indicazione degli allergeni), consentendo invece la somministrazione gratuita solo di quelli formalmente irregolari<sup>81</sup>.

Su tali ultimi prodotti, come si chiarisce nella *risoluzione del Parlamento europeo* sulla riduzione dello spreco del 16 maggio 2017 insiste una specifica responsabilità in ordine alla complessa *sicurezza alimentare*<sup>82</sup>; i donatori, infatti, sono considerati "operatori del settore" a tutti gli effetti, ai sensi dell'art. 3 del reg. CE n. 178/2002. Pertanto, quali soggetti che si adoperano essenzialmente per la *food security*<sup>83</sup>, essi dovranno rispettare l'intera legislazione alimentare dell'UE in materia di sicurezza, quindi le regole di tracciabilità e di igiene alimentare, alla stregua degli operatori economici professionali.

In tale previsione sembra lecito cogliere quel conubio tanto difficile a trovarsi tra conformità dei prodotti e *food security*<sup>84</sup>; non a caso, infatti, il punto 30 della risoluzione europea prevede che la

<sup>(77)</sup> Sul diritto al cibo adeguato, *amplius*, S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 127.

<sup>(78)</sup> Il *considerando* n. 2 del reg. n. 178 evidenzia che «occorre garantire un livello elevato di tutela della vita e della salute umana nell'esecuzione delle politiche comunitarie».

<sup>(79)</sup> Sulla nozione si rinvia a F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 5, dove con riguardo alla nozione di *food security*, è richiamata quella «più comprensiva e accreditata» della FAO, nel World Food Summit del 1996. Peraltro, come s'è affermato, «non si può non prendere atto, peraltro, come anche nel contesto europeo la *food security* preveda la effettiva disponibilità delle risorse alimentari che viene assicurata da due fattori fondamentali: la c.d. *food availability* - e cioè il livello dell'offerta dei prodotti destinati all'alimentazione - e la c.d. *food accessibility*, ovvero la concreta possibilità di accesso alle risorse la quale dipende, oltre che dalla distribuzione delle stesse, anche dal loro costo». In tal senso, L. Paoloni, *I nuovi percorsi della food security: dal «diritto al cibo adeguato» alla «sovranità alimentare»*, in *Dir. e giur. agr., alim. e dell'amb.*, n. 3, 2011, p. 160, con richiamo a S. Bolognini, *Food security, food safety e agroenergie*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2010, p. 325.

<sup>(80)</sup> «Un elemento normativo tra i tanti fortemente condizionato dal diritto comunitario è quello della c.d. "genuinità normativa", in base al quale si fa riferimento alla conformità del prodotto rispetto ai requisiti essenziali fissati dalle norme speciali relative alla composizione del prodotto stesso». Così, A. Bernardi, *Profili di incidenza del diritto comunitario sul diritto penale agroalimentare (parte I)*, in *Amb. e svil.*, n. 9, 1998, p. 758.

<sup>(81)</sup> La normativa anti-spreco (l. n. 166/2016) è avvalorata da ultimo dalla *risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 2017 sull'iniziativa sull'efficienza sotto il profilo delle risorse: ridurre lo spreco alimentare, migliorare la sicurezza alimentare*. In [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>(82)</sup> Resta pur sempre l'ambiguità dell'espressione come segnalato da P. Borghi, *Sicurezza alimentare e commercio internazionale*, in E. Rook Basile, A. Massart e A. Germanò (a cura di), *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, Milano, 2003, p. 449.

<sup>(83)</sup> Sulla funzione, v. F. Albisinni, *Sicurezza alimentare come approvvigionamento a livello UE*, in E. Rook Basile e S. Carmignani (a cura di), *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema UE. Profili giuridici e profili economici*, Milano, 2013, p. 28.

<sup>(84)</sup> Le misure della *food security* portano a riconoscere «nel quadro delineato di globalizzazione dell'economia, l'esistenza di un diritto al cibo adeguato, componente essenziale della cittadinanza e limite alla libertà di impresa, capace di recuperare attenzione non solo ad

sicurezza alimentare sia di «primaria importanza» relativamente alla riduzione degli sprechi; inoltre, che le relative misure non debbano compromettere le vigenti norme in materia di *food safety*<sup>85</sup>, nonché «le norme ambientali né le norme in materia di protezione degli animali, in particolare quelle sulla salute e il benessere degli animali». Quanto appena delineato trova ulteriore conferma in un legame tra «sicurezze», individuabile nel Reg. UE 2017/625, sempre che voglia intendersi il *controllo ufficiale* destinato non solo alla vigilanza sui prodotti, ma anche orientato alla tutela delle condizioni di vita e prosperità della persona. In tale ottica, al di là della suggestione etica che tale approccio può destare, è il considerando n. 39 a prevedere che le autorità competenti agiscano non solo nell'interesse degli operatori, ma anche del *pubblico*; questo perché, sperando le opportune azioni di verifica, garantiscono il mantenimento degli «elevati livelli di protezione» stabiliti dalla legislazione dell'Unione sulla filiera agroalimentare.

Andrebbe allora ripreso quel concetto di *moralità* talvolta suggerito in dottrina<sup>86</sup>, con riguardo alla voce *wholesomeness* per i prodotti alimentari, con un significato ben più ampio di quello legato all'intrinseca *salubrità* delle merci. *Cibo morale*, in tal senso, diverrebbe un sintagma che non può comportare un concetto in separazione dall'accesso per tutti, a prescindere dal contrasto agli

sprechi o dall'abbondanza solo per taluni, in considerazione dell'interesse pubblico a un'alimentazione adeguata e paritetica<sup>87</sup>.

Il cibo, pertanto, nella sua intrinseca moralità va considerato come fattore determinante la vita sociale, non assimilabile *tout court* ad altri beni materiali a disposizione dell'individuo, seppure - in quanto *res* - viva nell'alveo di una «contraddizione tra la disponibilità di abbondanti scorte (...) a livello mondiale e la malnutrizione e la fame ancora diffusa»<sup>88</sup>. In un tale contesto, emerge allora la necessità di osservare la *Food Law* come possibile «rimedio» alla predetta ambiguità e quindi recuperare dalle norme alimentari il significato talvolta sotteso al tessuto lessicale. Questo, a cominciare proprio dalla nozione di *legislazione alimentare* contenuta nell'art. 3 del Reg. n. 178/2002, con una retrospettiva che possa affiancare la lettura testuale<sup>89</sup>; ciò, forse, implicherebbe un maggiore interesse per l'alimentazione quale fattore determinante il «ciclo vitale» della persona, da anteporre all'analisi sul prodotto in sé.

Per tale ragionamento, la legislazione alimentare andrebbe anche osservata quale insieme di regole dedicato alla salvaguardia della vita dell'uomo, protetta da una sana e sicura alimentazione; il che appare perfettamente in linea con il *considerando* n. 8 del Reg. n. 178/2002, dove si prevede che l'UE «ha scelto di perseguire un livello elevato di tutela della salute nell'elaborazione della

---

una generica accessibilità in base al fabbisogno alimentare quanto ad una attitudine a rispettare le condizioni di una vita dignitosa anche in vista della salvaguardia della identità culturale». Così, S. Masini, *Corso di diritto alimentare*, cit., p. 17.

<sup>(85)</sup> Quanto appena detto trova conforto nel TFUE, che aveva già previsto che l'UE deve contribuire al conseguimento di un livello elevato di protezione dei consumatori mediante le misure che essa adotta nel contesto della realizzazione del mercato interno.

<sup>(86)</sup> Cfr. F. Albinini, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in *q. Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 1, 2018, p. 11.

<sup>(87)</sup> «La questione dell'etica del cibo abbraccia aspetti pubblici e privati: si va infatti dal comportamento individuale delle persone (quale e quanto cibo è equo consumare; come procacciarselo, come trattarlo, come cucinarlo, dove e quando e con chi mangiarlo), fino al comportamento di una buona fetta del sistema sociale ed economico (quale e quanto cibo produrre e mettere in circolazione, come gestirne le condizioni di produzione e di vendita)». Così, F. Rigotti, *Etica del cibo*, in [www.eticaeconomia.it](http://www.eticaeconomia.it).

<sup>(88)</sup> Così, L. Giacomelli, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Osservatorio AIC*, Fasc. 1, 2018, p. 44.

<sup>(89)</sup> Ai sensi dell'art. 3, è l'insieme di leggi, regolamenti e disposizioni amministrative «riguardanti gli alimenti in generale, e la sicurezza degli alimenti in particolare, sia nella Comunità che a livello nazionale». Tale definizione si spiega in base al considerando n. 11: «per affrontare il problema della sicurezza alimentare in maniera sufficientemente esauriente e organica è opportuno assumere una nozione lata di "legislazione alimentare", che abbracci un'ampia gamma di disposizioni aventi un'incidenza diretta o indiretta sulla sicurezza degli alimenti».

legislazione alimentare».

## 10.- Per una rinnovata centralità dell'alimentazione

Da quanto finora emerso, le problematiche coinvolte consigliano un discorso sull'alimentazione che sembra rimandare alla legalità effettuale o *in action*<sup>90</sup>, anche per ciò che concerne la spiegazione dei rapporti tra le fonti del diritto al cibo e le competenze che occupano la materia<sup>91</sup>. In particolare, il legittimo esercizio del citato diritto non è avulso dal raffronto tra *food security* e *food sovereignty*<sup>92</sup>, dunque inerisce inevitabilmente al dialogo tra regola e prassi, quale rapporto che, come s'è visto nelle precedenti pronunce, presidia in misura ancora eterogenea l'accesso al cibo.

Occorrerebbe allora trovare una rassicurante sistemazione dell'alimentazione proprio nel diritto alimentare, al di là quindi del profilo costituzionale desunto dai principi o segnato in tema di competenze (art. 117 Cost.). Nella *Food Law*, tuttavia, non esiste una definizione conclusiva di "alimentazione" cui potersi obiettivamente riferire, a differenza di ciò che invece accade per la nozione di *alimento*, stabilita dall'art. 2 del Reg. n. 178/2002, sia pure come sostanza destinata a essere ingerita dall'essere umano. Si rende allora necessario un rimando al contesto normativo per verificare se la prima possa trovare utili accenni o addirittura protezioni nella legislazione alimentare, sempre che quest'ultima sia intesa quale *corpus* di

regole a supporto dell'accesso al cibo.

Un'adeguata alimentazione - come vitale finalità normativa - sembra potersi delineare nel considerando n.10 del Reg. UE n. 1169/2011 sulle *informazioni per il consumatore*, dove si prevede ad esempio che «il grande pubblico è interessato al rapporto tra l'alimentazione e la salute e la scelta di una dieta adeguata alle esigenze individuali»<sup>93</sup>. Pur tuttavia un solido riferimento pare rinvenirsi nel Reg. CE n. 178/2002, in specie nei principi fissati dagli artt. 1 (*finalità e campo di applicazione*) e 8 (*tutela degli interessi dei consumatori*), nonché nelle regole sui *requisiti di sicurezza* (art. 14). Tali disposizioni, per motivi soggettivi e oggettivi, possono evidentemente porsi a presidio di un'alimentazione lineare, nella considerazione tuttavia che la dichiarata assenza di rischi sul prodotto (sostanziali o di natura informativa) vengano stimati quale garanzia di sopravvivenza della specie. Non è un mistero, infatti, che la comunità possa svilupparsi solo attraverso il consumo di cibi sicuri, sulla base di scelte consapevoli e non fuorviate.

La conformità legale degli alimenti resterà tuttavia un obbligo affidato agli operatori in virtù degli artt. 17, 19 e 21 del Reg. CE n. 178/2002; a tali soggetti però va intestato uno spazio di responsabilità decisamente allargato<sup>94</sup>. Varrà allora quanto s'è affermato circa l'effettivo ruolo di tali soggetti, «impegnati per garantire che tutte le disposizioni della legislazione alimentare siano soddisfatte nell'ambito della fase in cui ciascun operatore interviene, a prescindere dalla sussistenza o

<sup>(90)</sup> Si guardi in proposito F. Palazzo, *Legalità fra law in the books e law in action*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), n. 3, 2016.

<sup>(91)</sup> «Il modello ricostruttivo dell'attuale distribuzione di competenze regolatrici nell'ambito della materia "alimentazione" non può dunque essere rinvenuto in una generale lettura dei criteri fissati dall'art. 117 cost., ma va ricercato nella *law in action*, nell'esperienza giuridica e giudiziale del rapporto fra fonti regolatrici, quale si è declinato in questi anni». In tal senso F. Albinetti, *Dalla legislazione al diritto alimentare: tre casi*, in *q. Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 1-2007, p. 10.

<sup>(92)</sup> Cfr. A. Rinella, *Food Sovereignty*, in *Riv. dir. dell'amb.*, n. 1, 2015, p. 32: «il diritto al cibo viene violato ogniqualvolta lo Stato o la comunità internazionale non consentano agli individui di accedere liberamente ad un cibo adeguato e sufficiente, un cibo sano, nutriente e culturalmente compatibile con le tradizioni delle diverse comunità umane». Si veda ancora, C. Certomà, *Diritto al Cibo, Sicurezza Alimentare, Sovranità Alimentare*, in *q. Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 2-2010, pp. 22-28.

<sup>(93)</sup> Nel *Libro bianco* della Commissione del 30.5.2007 relativa alla strategia europea sugli aspetti sanitari connessi all'alimentazione, al sovrappeso e all'obesità si segnala inoltre che l'etichettatura nutrizionale è uno dei metodi principali per informare i consumatori sulla composizione degli alimenti e aiutarli ad adottare decisioni consapevoli.

<sup>(94)</sup> Come emerge dal ben noto caso di etichettatura di un amaro alle erbe, vagliato dalla Corte di Giustizia nella sentenza 23 novembre 2006, in *causa C-315/05*, sul titolo alcolometrico volumico effettivo inferiore a quello indicato sull'etichetta.

meno di un eventuale elemento di colpa a carico del singolo operatore, e non soltanto con riferimento a ciò che investe direttamente la *food safety*, ma con riferimento all'assieme di tutte le disposizioni del diritto alimentare, ivi incluse quelle che non riguardano la salute umana, ma hanno quale finalità diretta ed immediata la tutela della lealtà nelle transazioni commerciali e la corretta informazione del consumatore»<sup>95</sup>.

Questa posizione conforta sull'esigenza di allineare il campo delle *tutele* e quello delle *responsabilità*, il che sembra pensabile individuando una corrispondenza tra interessi dei consumatori e assenza di rischi, dunque per una *finalità solidale* che pare interna agli artt. 8 e 14 del Reg. CE n. 178/2002 e tale da favorire un'integrazione delle regole alimentari con i principi di *soft law*.

La condivisa necessità di un cibo senza rischi emerge allora come *interesse pubblico* e di ciò la legislazione alimentare potrà farsi carico attraverso il suo sistema regolatorio. Ed infatti, un alimento senza le sue regole di produzione e distribuzione non potrà mai assurgere a *bene comune* anche quando è un dono<sup>96</sup>, di tal che la sua disciplina è costitutiva per la *funzione sociale* che il cibo può svolgere in tutti gli stati della vita dell'uo-

mo<sup>97</sup>, anche quando questa è vincolata per ragioni di giustizia<sup>98</sup> o si tratti di un minore d'età.

In tal modo, sarà immaginabile una situazione giuridica soggettiva, spendibile nel rapporto tra cittadino e pubblico potere: un diritto alla sana e sicura alimentazione recepito definitivamente come *ius existentiae*<sup>99</sup> e quindi non limitabile nel suo esercizio. Per tale diritto, invero, potrà riconoscersi l'espressione di una posizione di rispetto verso la persona<sup>100</sup>, in un contesto tuttavia globale, che valichi il perimetro delle garanzie formate dagli Stati membri attorno alla dignità individuale<sup>101</sup>.

In proposito, la legislazione europea sui prodotti alimentari sembra offrire una possibile prospettiva per rileggere l'accesso al nutrimento in uno spazio diverso da quello ancorato alla sola *soft law*; ed infatti, ai fini di una rassicurante *giustiziabilità* del diritto inerente (non intesa tuttavia quale mera copertura sanzionatoria) diviene auspicabile ripassare la disponibilità del cibo in contiguità con la sua più prossima normativa di riferimento. Tale profilo, da ultimo, sembra evincersi dalla nuova disciplina sul *controllo ufficiale*, come prevista nel Reg. UE 2017/625, perché essa pone attenzione proprio sul *ciclo della vita*<sup>102</sup>, generando al contempo l'esigenza di effettive tutele per il diritto al

<sup>(95)</sup> Così F. Albisinni, *Dalla legislazione al diritto alimentare: tre casi*, cit., p. 14.

<sup>(96)</sup> Cfr. A. Gorassini, *Il cibo come bene comune. Periplo di una recente legge con tentativo d'approdo*, in *Juscivile*, n. 5, 2017, p. 436: «i c.d. prodotti alimentari sono tali solo se hanno e mantengono determinati requisiti (che in epoca post-moderna nei paesi industrializzati si identificano con i requisiti di igiene e sicurezza per la salute); per cui, il cibo pur essendo oggetto di appropriazione per antonomasia (la vera proprietà originaria oltre il possesso delle cose, perché per la sua funzione tale tipo di bene deve essere distrutto dal fruitore), non può essere *tout-court* oggetto di abbandono, a meno che non possa essere ancora bene per altri».

<sup>(97)</sup> Si veda A. Jannarelli, *Relazione generale, in Agricoltura e beni comuni, Atti del convegno IDAIC*, Milano, 2012, p. 10 ss.

<sup>(98)</sup> Si rinvia a F. Viola, *I diritti in carcere*, in *Riv. AIC*, n. 2, 2014, p. 3: «i diritti umani non esistono sulla carta, ma richiedono l'effettività. E questa non dipende dalle proclamazioni astratte, ma dalle pratiche sociali reali».

<sup>(99)</sup> Il fine del diritto al cibo e dell'autosufficienza alimentare, nello sviluppo di uno *ius existentiae*, è «proprio quello di stabilire condizioni minime e necessarie per l'affermazione di un'esistenza libera e, appunto, dignitosa. Ogni persona dovrebbe avere il libero accesso a un cibo sano, nutriente, adeguato e culturalmente appropriato. La quantità e la qualità degli alimenti devono essere idonee ad assicurare una vita sana e la dignità degli esseri umani». Tanto afferma F. Alicino, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in *Riv. AIC*, n. 3, 2016, p. 2.

<sup>(100)</sup> La «precisazione del valore della dignità è innanzitutto il riconoscimento dell'antioriorità dell'uomo rispetto allo Stato». Così, G. Silvestri, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in *Riv. Aic*, 14 marzo 2008.

<sup>(101)</sup> Occorrerebbe allora «parlare della tutela della dignità su scala più vasta, nel raffronto tra gruppi sociali, etnie, nazioni e continenti. La privazione o la lesione della dignità comincia ad essere valutabile secondo *standard* mondiali, che impongono di guardare oltre i confini nazionali o continentali, nello spazio globale, dove la conquistata dignità di alcuni (ad esempio, le classi lavoratrici dei paesi occidentali sviluppati), può essere contraddetta dalla privazione della dignità di milioni di persone che hanno la sfortuna di vivere in paesi poveri del Sud del mondo. Si tratta purtroppo di problemi di enorme portata, che vanno ben al di là del raggio di azione dei giudici costituzionali di singoli Stati e reclamano una tutela sempre più ultranazionale ed internazionale di questo valore primario, sempre necessario, ma sempre in pericolo». Così, ancora G. Silvestri, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, cit.

<sup>(102)</sup> In tal senso, F. Albisinni, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, cit., p. 35.

cibo, affermato nella sua utilità e in tutte le possibili declinazioni.

## ABSTRACT

*The need to guarantee to an equal extent a healthy and safe diet has reached a significant importance for both the legislative policies and the judicial activities especially in the current context, characterised by the absence of shared regulation supporting the principles of soft law on food legislation. It is essential the search for a balance between nutrition (object) and access to food (right) which seems to be possible on the basis of two assumptions: the indispensability of the food product and the inviolability of the prerogatives of man towards food. Free access to food*

*not only improves the physical development of man, it also guarantees an appropriate way of living even in extraordinary cases, such as detention in prison facilities or during lunch for minors at canteens regardless of the consumption of canteen meals and the economic status of parents. These profiles are referred in some important decisions (Constitutional Court No 186/2018 and Council of State, Section V, No 5156/2018).*

*The European Food Law seems to offer a possible perspective for re-reading access to nourishment on a different angle than the “soft law” perspective alone; it becomes desirable to review the provisions on the availability of food in contiguity with its closest reference legislation in order to affirm a possibility of protection of the related right (not intended as simple sanction).*

□