

## Note e commenti

### L'educazione alimentare e il ruolo delle comunità intermedie

Antonio Musio

#### 1.- *La spinta gentile verso scelte alimentari salutari*

L'ormai celebre libro dell'economista Richard H. Thaler e del giurista Cass R. Sunstein, dal titolo "*La spinta gentile*", si apre con l'invito al lettore a immedesimarsi nei panni di chi, occupandosi dell'organizzazione della disposizione degli alimenti in una mensa scolastica, si accorga di avere il potere di influenzare le scelte alimentari degli alunni verso soluzioni più o meno sane. I due studiosi ritengono perfettamente legittimo che il decisore politico cerchi di orientare, tramite la presentazione di più opzioni possibili, il comportamento dei consociati, al fine di migliorare la qualità e la durata stessa della loro vita. L'esempio di come si possa pungolare gli individui verso soluzioni più salutari senza, tuttavia, privarli della libertà di scelta, è quello di sistemare, all'interno della mensa, gli alimenti più sani, come frutta e verdura, al livello degli occhi dei bambini, relegando quelli notoriamente meno salutari, come cibi fritti o con molti zuccheri, in zone per loro meno accessibili.

L'importanza di orientare le scelte alimentari delle persone e, in particolare, di quelle che, in ragione della loro età, sono ancora in una fase di sviluppo fisico e di formazione della personalità e delle proprie abitudini di vita, verso soluzioni in grado di preservare al meglio il proprio benessere psicofisico e, più in generale, la salute pubblica è, dunque, ben avvertita come obiettivo cruciale nell'ambito delle moderne democrazie occidentali, afflitte dalle problematiche legate, non più alla capacità di soddisfare la primaria esigenza di sfa-

mare la popolazione, ma, all'opposto, connesse alla sovralimentazione, detta anche malnutrizione per eccesso. Non è in gioco, infatti, solo la salute dei singoli, essendo facilmente intuibile quali e quante ricadute negative siano in grado di prodursi sull'intera società, in termini di aumento di costi sanitari, da un lato, e di diminuzione della produttività lavorativa, dall'altro, a causa del radicarsi di cattive abitudini alimentari.

La politica di pungolare gentilmente i consumatori di alimenti verso scelte più attente a evitare conseguenze negative sulla salute dovute a un'alimentazione a base di *junk food* (cd. cibo spazzatura) è con convinzione perseguita dall'Unione europea per il tramite di due differenti ma convergenti strategie: l'informazione e l'educazione dei consumatori di alimenti. Come chiarito, infatti, nel Libro Verde "Promuovere le diete sane e l'attività fisica: una dimensione europea nella prevenzione di sovrappeso, obesità e malattie croniche", adottato nel 2005 dalla Commissione europea, l'obiettivo avuto di mira non è solo quello di fornire un'informazione sulle qualità nutrizionali degli alimenti che sia adeguata, trasparente e di facile comprensione, ma di impartire anche una conoscenza dei principi di base della nutrizione, grazie ai quali conoscere ciò che si mangia e quali effetti taluni alimenti possono avere sulla salute<sup>1</sup>.

La stessa Commissione nel 2007 ha, poi, emanato il Libro Bianco con il quale ha dettato le linee guida per una strategia europea sugli aspetti sanitari connessi all'alimentazione, al sovrappeso e all'obesità, impegnandosi, d'intesa con gli Stati membri, ad adoperarsi per lo sviluppo e il sostegno di informazioni specifiche e campagne di educazione destinate a sensibilizzare il pubblico circa i problemi sanitari connessi ad un'alimentazione scorretta, al sovrappeso e all'obesità e a destinare, in particolare, tali campagne all'indirizzo di gruppi di individui più vulnerabili di altri, quali i bambini.

Coerentemente agli obiettivi fissati, al dichiarato fine di innalzare il livello di consapevolezza dei consumatori

(<sup>1</sup>) Secondo quanto previsto dal Libro Verde, "informare di più il pubblico sulla relazione tra alimentazione e salute, assunzione e dispendio di calorie, sulle diete che riducono il rischio di patologie croniche e sulle scelte salutari di prodotti alimentari è la base di ogni politica alimentare di successo, sia essa comunitaria o nazionale. Vanno elaborati messaggi coerenti, semplici e chiari, da diffondere tramite vari canali e nelle forme più appropriate a seconda della cultura locale, dell'età e del genere. L'educazione dei consumatori contribuirà anche ad aumentare le loro conoscenze relative ai mezzi di informazione e li metterà in grado di capire meglio le etichette nutrizionali".

di alimenti, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il Regolamento (UE) n. 1169/2011 del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori. Tale provvedimento normativo, come si evince dal considerando n. 3, si preoccupa espressamente di ottenere, tra l'altro, un elevato livello di tutela della salute dei consumatori di alimenti<sup>2</sup> e ciò per il tramite di azioni volte a creare in loro un'adeguata consapevolezza circa le caratteristiche e le proprietà degli alimenti consumati. Il considerando n. 34 del richiamato Regolamento n. 1169/2011 evidenzia, infatti, l'importanza della dichiarazione nutrizionale di un alimento, dal momento che essa "fa riferimento alle informazioni sulla presenza di calorie e di alcune sostanze nutritive negli alimenti".

Quella messa in campo dalle Istituzioni europee è una misura volta, non solo a rendere possibile una corretta informazione del consumatore di alimenti, ma anche a realizzare un vero e proprio percorso educativo che si propone di creare le condizioni affinché le informazioni trasmesse siano realmente comprese dai destinatari<sup>3</sup>. L'educazione tende, però, al raggiungimento di uno scopo più ambizioso, vale a dire quello di preparare il consumatore, mettendolo in condizione di effettuare scelte consapevoli e responsabili, tali da evitare le insidie di un mercato che spesso propone alimenti invitanti ma dannosi per la salute. L'obiettivo si raggiunge sviluppando nei consumatori una corretta percezione del cibo e dei suoi effetti sull'organismo, rendendoli autonomi su come scegliere, ma anche su come preparare e consumare gli alimenti in modo sano ed equilibrato.

Un importante passo avanti verso una politica volta a educare al consumo di alimenti consapevole e responsabile si è, poi, avuto con l'adozione del cd. *Green Deal* europeo con il quale le Istituzioni europee hanno innanzitutto preso atto che la produzione alimentare provoca ancora oggi una serie di conseguenze negative quali l'inquinamento dell'atmosfera, dell'acqua e del suolo, la perdita di biodiversità e il consumo di quantità eccessive di risorse naturali, che una parte importante degli alimenti viene sprecata e che alcuni regimi alimentari di scarsa qualità contribuiscono alla diffusione dell'obesità e di gravi malattie come il cancro<sup>4</sup>. Nel maggio 2020 la Commissione ha presentato la strategia "Dal produttore al consumatore" quale una delle azioni chiave del Piano verde<sup>5</sup>, proponendosi di sostenere i consumatori affinché si orientino verso un'alimentazione sana e sostenibile e di raggiungere l'obiettivo della riduzione degli sprechi alimentari, individuando nuove modalità per migliorare l'informazione, anche attraverso strumenti digitali, grazie ai quali fornire dettagli sulla provenienza, il valore nutritivo e l'impronta ambientale degli alimenti.

Anche il legislatore nazionale ha seguito la stessa idea di fondo sottesa alle iniziative europee, sia preoccupandosi di incentivare, soprattutto tra i più giovani, il consumo di alimenti salutari, elaborando specifici programmi di educazione alimentare volti a creare la necessaria consapevolezza per un consumo di cibo che sia attenta al profilo sanitario<sup>6</sup>, sia intraprendendo una faticosa lotta allo spreco alimentare, finalizzata a educare e stimolare i consumatori ad adottare comportamenti più responsabili e consapevoli grazie ai

(<sup>2</sup>) La richiamata previsione evidenzia, peraltro, come le scelte dei consumatori possono essere influenzate da considerazioni di varia natura: sanitaria, economica, ambientale, sociale ed etica. Sul tema dell'educazione del consumatore di alimenti si rinvia in dottrina al contributo di E. Sirsi, *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 4, p. 496 ss.

(<sup>3</sup>) Evidenzia come il Regolamento n. 1169/2011 valorizzi la funzione educativa della comunicazione *business to consumer* per il tramite dell'introduzione obbligatoria della dichiarazione nutrizionale sugli alimenti preimballati S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in AA.VV., *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, vol. II, Atti del XXV Colloquio biennale dell'Associazione italiana di diritto comparato Parma 23-25 maggio 2019, a cura di L. Scaffardi e V. Zeno-Zencovich, Roma, 2020, p. 662. Secondo quanto previsto dal richiamato Libro Verde, "la politica dei consumatori intende fornire al pubblico informazioni che consentano di effettuare scelte alimentari oculate. In tale contesto le informazioni sul contenuto nutritivo dei prodotti costituiscono un elemento importante: fornendo ai consumatori informazioni coerenti sul contenuto nutritivo degli alimenti ed educandoli in modo opportuno si consente loro di effettuare scelte alimentari informate".

(<sup>4</sup>) Per il *Green Deal* europeo cfr. COM (2019) 640 final dell'11 dicembre 2019. In dottrina si rinvia a P. Pinto, *Il Green Deal: un modello europeo di sostenibilità*, in *Dir. agr.*, 2020, 3, p. 344 ss.

(<sup>5</sup>) Cfr. Com (2020) 380 e 381 final del 20 maggio 2020.

(<sup>6</sup>) Con l'art. 4, comma 5, d.l. 12 settembre 2013, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 8 novembre 2013, n. 128, è stato previsto che "il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, al fine di favorire il consumo consapevole dei prodotti ortofrutticoli nelle scuole, elabora appositi programmi di educazione alimentare". Successivamente, con la legge di riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione è stato fissato, tra gli obiettivi formativi prioritari delle istituzioni scolastiche, il potenziamento delle discipline utili allo sviluppo di comportamenti ispirati a uno stile di vita sano con particolare riferimento proprio all'alimentazione (art. 1, comma 7, lett. g), legge 13 luglio 2015, n. 107).

quali prevenire gli sprechi di cibo, ridurre la produzione dei rifiuti e promuoverne il riuso<sup>7</sup>. In tal senso, significativamente l'art. 9, comma 5, della legge n. 166/2016 stabilisce che "il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero della salute, sentiti i Ministeri delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, promuove, presso le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, percorsi mirati all'educazione a una sana alimentazione e a una produzione alimentare ecosostenibile, nonché alla sensibilizzazione contro lo spreco degli alimenti e sugli squilibri esistenti a livello nazionale e internazionale nell'accesso al cibo".

Ruolo non secondario ha svolto, poi, la leva fiscale nell'orientare le abitudini alimentari dei contribuenti, sottoponendo a tassazione cibi dannosi per la salute e, al contempo, incentivando il consumo di alimenti sani<sup>8</sup>. Se il prelievo tributario può, infatti, disincentivare il consumo di certi alimenti, di converso, le agevolazioni fiscali possono indurre i produttori di alimenti a seguire metodi produttivi virtuosi volti a indirizzare i comportamenti dei consumatori verso scelte salutistiche.

E così, seguendo la linea tracciata dall'Organizzazione mondiale della sanità, secondo cui gli Stati dovrebbero prevedere misure, quali tasse e sussidi, al fine di incentivare il consumo di alimenti più sani e di scoraggiare quello di cibi dannosi per la salute<sup>9</sup>, anche il legislatore italiano, per limitare, attraverso una maggiore pressione fiscale, il consumo di bibite che hanno

un elevato contenuto di sostanze edulcoranti aggiunte, ha introdotto, con l'art. 1, commi 661-667, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio per il 2020), la c.d. *sugar tax*, vale a dire un'imposta sul consumo di bevande analcoliche edulcorate<sup>10</sup>. La Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della richiamata previsione, ha confermato la correttezza dell'operato del legislatore, precisando come l'imposta introdotta abbia una prevalente finalità extrafiscale da individuarsi nel contrasto a quelle condotte di consumatori e imprese in grado di incidere negativamente sulla salute e di generare, di conseguenza "anche un aggravio di spesa pubblica, connesso alla conseguente necessità di assicurare appropriate cure attraverso il Servizio sanitario nazionale"<sup>11</sup>.

## 2.- *L'educazione alimentare per uno sviluppo sostenibile*

L'educazione alimentare, tesa ad adottare un corretto regime dietetico, indispensabile all'organismo per il mantenimento dello stato di salute e di benessere, assume, quindi, un ruolo centrale nel perseguimento dell'obiettivo di tutelare la salute dei cittadini e dei più giovani, in particolare. È indubbio, infatti, che creare consapevolezza rispetto ai rischi dovuti ad un'alimentazione scorretta, scoraggiare il consumo di alimenti poco sani, quali bevande gassate, merendine e snack ricchi di zuccheri o, ancora, incentivare il consumo di

(<sup>7</sup>) Il riferimento è alla legge 19 agosto 2016, n. 166, recante "disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici ai fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi". Per un commento alla legge cfr. I. Trapè, *Lo spreco alimentare e la legge italiana n. 166/2016*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, 2, p. 263 ss. Sul tema dello spreco alimentare in genere si vedano i contributi di D. Camoni, *La lotta contro lo spreco alimentare nel diritto comparato*, in *Riv. dir. alim.*, 2023, 3, p. 5 ss. e di G. Maccioni, *Spreco alimentare. Regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, Torino, 2018, *passim*.

(<sup>8</sup>) Per tali considerazioni cfr. G. Chironi, *Fiscalità nutrizionale: prime esperienze e prospettive di riforma*, in *Dir. agroalim.*, 2021, 2, p. 230. In argomento cfr. anche A.F. Uricchio, *La tassazione sugli alimenti tra capacità contributiva e fini extrafiscali*, in AA.VV., *La dimensione promozionale del fisco*, a cura di A.F. Uricchio, M. Aulenta, G. Selicato, Bari, 2015, p. 284 ss.

(<sup>9</sup>) Cfr. l'obiettivo n. 3 del Piano d'azione per la prevenzione e il controllo delle malattie non trasmissibili 2013-2020 redatto dall'OMS.

(<sup>10</sup>) L'entrata in vigore di tale previsione, tuttavia, ha subito una serie di rinvii e, al momento, la concreta applicazione della misura è prevista per il 1° luglio 2025, ai sensi della legge 23 maggio 2024, n. 67 di conversione del d.l. 29 marzo 2024, n. 39.

(<sup>11</sup>) Corte Cost., 26 marzo 2024, n. 49, in *Dir. & Giust.*, 26 marzo 2024, secondo cui "va dichiarata non fondata la q.l.c. dell'art. 1, commi da 661 a 676, della l. 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020 -2022) che ha introdotto nel nostro ordinamento l'imposta sul consumo delle bevande analcoliche edulcorate, la c.d. *sugar tax*. La scelta disincentivante del legislatore non risulta né irragionevole, né arbitraria, né ingiustificata quanto alla sua limitazione alle sole bevande edulcorate rispetto a prodotti alimentari di altro tipo; infatti, dalla relazione illustrativa della disciplina di legge istitutiva della *sugar tax*, tale imposta è stata disegnata raccogliendo l'invito dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), contenuto nel suo Rapporto del 2015, ad introdurre una specifica tassazione delle bevande analcoliche prodotte con l'aggiunta di sostanze dolcificanti di origine naturale o sintetica, anche in virtù dei risultati, attestati dalla medesima organizzazione e da studi scientifici realizzati nei numerosi Paesi in cui la *sugar tax* viene applicata da tempo".

alimenti sicuri e non contaminati, come i prodotti di stagione, rientrano tra quelle azioni virtuose utili a prevenire l'insorgere di malattie legate all'adozione di erronei stili di vita seguiti a tavola.

La necessità di sviluppare una coscienza alimentare che induca a perseguire una corretta alimentazione e grazie alla quale gli alimenti sono assunti con la consapevolezza del loro valore nutrizionale e delle loro proprietà intrinseche, diventa, però, strettamente funzionale, non solo al perseguimento del benessere psico-fisico personale ma anche dell'interesse collettivo alla salute pubblica. Se, da un lato, le scelte alimentari di ciascuno rappresentano manifestazione di libertà personale e sono, quindi, insindacabili anche se potenzialmente dannose per la salute di chi le pratica, dall'altro lato, esse sono fonte di una responsabilità verso se stessi e nei confronti della collettività, dal momento che le patologie connesse alle cattive abitudini alimentari provocano ingenti costi sociali, mettendo sotto pressione il sistema sanitario nazionale.

Ma incentivare una corretta educazione alimentare rappresenta un'azione utile anche al fine di promuovere un nuovo modello relazionale tra l'essere umano e la natura, ove, in un'ottica di sostenibilità ambientale, anche le scelte di consumo alimentare siano orientate al rispetto dell'ambiente<sup>12</sup>. È ormai noto che in agricoltura il massiccio uso di fertilizzanti e fitofarmaci, come pesticidi ed erbicidi, ha messo in pericolo la sicurezza alimentare, rendendo le colture e le acque non sicure per il consumo, così come lo sfruttamento intensivo delle risorse ambientali, soprattutto per la produzione di mangimi per l'allevamento, ha contribuito a determinare un grave impoverimento delle risorse idriche del pianeta, oltre a un preoccupante fenomeno di deforestazione. Non secondarie, poi, sono le conseguenze sulla biodiversità marina della pesca massiva minacciata dall'inquinamento degli oceani e dallo sfruttamento eccessivo delle specie viventi. Queste prassi sono solo alcune delle cause di problemi ben percepibili ormai da tempo come il cambiamento climatico che si manifesta con il ricorrente ripetersi di eventi naturali dalle conseguenze catastrofiche. È sorta, pertanto, la necessità di invertire la rotta e di porre in essere condotte virtuose volte a promuovere abitudini alimentari in grado di contribuire fattivamente a ristabi-

lire un giusto ed equilibrato rapporto tra l'uomo e l'ambiente anche nel rispetto delle legittime aspettative delle generazioni future che rischierebbero di avere sempre meno risorse disponibili per il loro sostentamento.

Dai descritti presupposti e dalla necessità urgente di porre rimedio a una situazione sempre più critica sorge, quindi, la scelta del decisore politico nazionale e sovranazionale di incentivare il consumo di cibi sostenibili, prodotti in maniera etica e nel rispetto delle persone, del benessere degli animali e dell'ambiente in generale. Altrettanto è a dirsi per la politica di contrasto allo spreco alimentare e di stimolo al consumo dei prodotti locali, siano essi a km 0 o comunque coltivati e/o trasformati in prossimità dei luoghi di consumo che rappresenta uno dei più elementari sistemi in grado di abbattere le emissioni legate a lunghi trasferimenti, anche da un capo all'altro del mondo, a cui molti prodotti vengono sottoposti a causa di regole di mercato solo apparentemente prive di senso ma, invece, tese a massimizzare i profitti di produttori o distributori.

### *3.- La politica delle organizzazioni internazionali per un'alimentazione sana e sostenibile*

Se è stata l'Unione europea a fissare una serie di significativi obiettivi da raggiungere per il tramite dell'educazione alimentare dei consumatori, è merito, però, delle Istituzioni internazionali, come l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e la *Food Agriculture Organization* (FAO), se il concetto di educazione alimentare è stato delineato con puntualità. È in ambito internazionale, infatti, che sorge una precisa definizione di educazione alimentare, intesa come un "processo informativo ed educativo per mezzo del quale si persegue il generale miglioramento dello stato di nutrizione degli individui, attraverso la promozione di adeguate abitudini alimentari, l'eliminazione dei comportamenti alimentari non soddisfacenti, l'utilizzazione di manipolazioni più igieniche degli alimenti e un efficiente utilizzo delle risorse alimentari". Alla luce di siffatta nozione, deve ritenersi che nell'alveo della definizione di educazione alimentare vada com-

(<sup>12</sup>) L'art. 3, comma 1, del Regolamento (UE) n. 1169/2011 sancisce che "la fornitura di informazioni sugli alimenti tende a un livello elevato di protezione della salute e degli interessi dei consumatori, fornendo ai consumatori finali le basi per effettuare delle scelte consapevoli e per utilizzare gli alimenti in modo sicuro, nel rispetto in particolare di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali ed etiche".

presa ogni attività che miri allo sviluppo di comportamenti alimentari corretti e consapevoli del consumatore, nonché a uno stile di vita sano, vissuto non come costrizione, ma come valore condiviso che possa condurre a un beneficio, sia della salute personale di chi sceglie di adottare un regime alimentare salutare, sia di quella collettiva, ben potendo produrre conseguenze positive come la diminuzione delle patologie legate alla cattiva alimentazione e, quindi, decongestionare la pressione esercitata sulle strutture sanitarie, e l'innalzamento della soglia di protezione delle risorse disponibili in natura a tutto vantaggio delle future generazioni.

Non mancano anche precisi scopi perseguiti dalle Organizzazioni internazionali, sostanzialmente coerenti con quelli fissati in sede europea. Con la Dichiarazione politica della riunione ad alto livello dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sulla prevenzione e il controllo delle malattie non trasmissibili adottata a New York il 19-20 settembre 2011, ad esempio, l'ONU si è data l'obiettivo di promuovere l'attuazione della Strategia Mondiale dell'OMS sull'alimentazione, l'attività fisica e la salute, sia attraverso l'adozione di politiche e azioni mirate a incentivare abitudini alimentari sane, sia, al contempo, per il tramite di interventi "mirati alla riduzione del sale, degli zuccheri e dei grassi saturi e all'eliminazione dei grassi insaturi dagli alimenti di produzione industriale, anche scoraggiando la produzione e la commercializzazione di alimenti che contribuiscono all'adozione di abitudini alimentari non sane".

Importanza strategica all'informazione sugli alimenti e all'educazione alimentare è riconosciuta anche dall'OMS che, nel suo Piano d'azione globale per la prevenzione e il controllo delle malattie non trasmissibili per il periodo 2013-2020, si è data, tra le sue finalità, da un lato, di "organizzare campagne di comunicazione basate sulle evidenze scientifiche e iniziative di *social marketing* per informare i consumatori sulle abitudini alimentari sane e incoraggiarli ad adottarle" e, dall'altro, di "creare ambienti che promuovano la salute e la nutrizione, anche attraverso l'educazione alimentare nelle scuole, negli asili d'infanzia e in altre istituzioni didattiche, nei luoghi di lavoro, nelle cliniche e negli ospedali, e in altre istituzioni pubbliche e private".

In linea con la descritta strategia si pongono, poi, gli obiettivi di sviluppo sostenibile elaborati dalle Nazioni Unite nel 2015 e confluiti nell'Agenda 2030 dai quali emerge la necessità di rendere il settore alimentare in

grado di svilupparsi nel rispetto dell'ambiente, degli interessi sociali coinvolti e dei diritti delle future generazioni. In particolare, l'obiettivo 2.4 propone di "garantire sistemi di produzione alimentare sostenibili e implementare pratiche agricole resilienti che aumentino la produttività e la produzione, che aiutino a proteggere gli ecosistemi, che rafforzino la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, a condizioni meteorologiche estreme, siccità, inondazioni e altri disastri e che migliorino progressivamente la qualità del suolo", mentre con l'obiettivo 12.3 ci si prefigge "di dimezzare lo spreco alimentare globale pro-capite a livello di vendita al dettaglio e dei consumatori e ridurre le perdite di cibo durante le catene di produzione e di fornitura, comprese le perdite del post-raccolto".

Le stesse Nazioni Unite hanno, poi, adottato nel 2016 la risoluzione *United Nations Decade of Action on Nutrition* (cd. Decade Nutrizionale) con la quale è stata avviata una serie di azioni per porre fine alla fame e alla malnutrizione, assicurando l'accesso universale a regimi alimentari più sani e sostenibili. Sulla scorta degli impegni internazionali assunti con la partecipazione ai richiamati atti, gli Stati firmatari, tra cui l'Italia, si sono, quindi, vincolati a dare seguito ad una serie di iniziative ritenute prioritarie rispetto al raggiungimento degli ambiziosi obiettivi prefissati, tra i quali spiccano la prevenzione del sovrappeso e dell'obesità infantili, la messa a punto di sistemi volti all'eliminazione degli sprechi alimentari e, infine, l'adozione di programmi di educazione alimentare all'interno delle scuole e delle comunità locali.

Insomma, ciò che emerge dalla rapida rassegna di interventi normativi e di *soft law* è senz'altro un ruolo decisivo della politica di sensibilizzazione dei cittadini a seguire regimi alimentari più salutari. Se, però, la comunità internazionale e sovranazionale ha sostanzialmente impresso siffatto indirizzo, affidando poi ai singoli Stati il compito di porre in essere misure adeguate al raggiungimento dei fini dati, è evidente che parlare di educazione alimentare implica necessariamente il coinvolgimento di comunità formative intermedie all'interno delle quali si svolge quell'attività per mezzo della quale l'individuo impara a confrontarsi con le regole e, in particolare, con quelle necessarie a seguire una corretta e sana alimentazione. Com'è noto, il luogo di elezione in cui si svolge il processo educativo, anche alimentare, è, innanzitutto, quello familiare, ove i bambini apprendono i primi dettami sul cibo, sulle sue qualità, sulle giuste quantità necessarie all'organismo, nonché sulle modalità del relativo con-

sumo.

Solo in un secondo momento il bambino si confronta con altri soggetti coinvolti nel processo educativo, vale a dire gli insegnanti e il personale tecnico che assistono gli alunni durante il tempo mensa. Negli istituti scolastici nei quali è organizzato il servizio di refezione, infatti, i giovani vengono seguiti in un percorso di acquisizione di consapevolezza del proprio rapporto con il cibo che li orienti in modo virtuoso verso scelte salutari. Ne consegue che tra l'istituzione scolastica e la famiglia in campo alimentare deve venire a crearsi un'alleanza formativa dove gli insegnamenti impartiti siano comuni e tra loro coerenti, in modo da evitare di sottoporre i giovani a stimoli contrastanti in grado di generare in loro confusione e incertezza<sup>13</sup>.

Se in linea di principio le famiglie degli studenti e gli istituti scolastici sono chiamati a collaborare tra loro per realizzare un percorso formativo unitario e condiviso, anche con riferimento all'educazione alimentare, non può certo escludersi che tra le due richiamate comunità intermedie possano insorgere divergenze di visioni sul tipo di regole nutrizionali da impartire. Può accadere, in particolare, che l'approccio di alcune famiglie al problema dell'alimentazione sia inadeguato al raggiungimento di uno stato di benessere dei figli, lasciando gli stessi liberi di abusare di alimenti nocivi per la loro salute oppure eccessivamente protettivo, incentivando il rifiuto di taluni cibi sani ma non particolarmente graditi. Si pensi al recente caso sottoposto all'attenzione del Consiglio di Stato ove la richiesta dei genitori ricorrenti era di alternare la refezione scolastica al pasto domestico in base al menù del giorno, nel caso in cui questo non rientrasse nei gradimenti dei figli<sup>14</sup>. In siffatte situazioni, come hanno chiarito, infatti, le Sezioni Unite della Cassazione, l'Amministrazione scolastica ha il potere di "svolgere la propria funzione istituzionale con scelte di programmi e di metodi didattici potenzialmente idonei ad interferire ed anche

eventualmente a contrastare con gli indirizzi educativi adottati dalla famiglia"<sup>15</sup>.

L'educazione alimentare, però, non attiene al solo aspetto relativo alle potenziali ricadute positive o negative sulla salute, ma deve tenere conto anche della sfera intima e relazionale dell'individuo, considerando che le scelte alimentari possono essere diretta conseguenza di dettami religiosi o ideologici a cui il soggetto sente di aderire<sup>16</sup>. Ebbene, proprio rispetto a tale ultimo profilo si segnala un proliferare di questioni giunte all'attenzione della giurisprudenza civile, sia di merito che di legittimità, nonché di quella amministrativa, ripetutamente chiamate ad affrontare e risolvere complessi conflitti maturati all'interno delle stesse famiglie, ove si registrino potenziali contrasti tra genitori e figli minori o tra genitori relativamente al tipo di educazione alimentare da impartire alla prole<sup>17</sup>, e all'esterno del nucleo familiare, allorché siano i genitori a pretendere che le istituzioni pubbliche garantiscano il rispetto delle scelte alimentari adottate in virtù dell'adesione a precetti religiosi o semplicemente ideologici<sup>18</sup>.

#### *4.- L'intervento delle Sezioni Unite sulla pretesa al consumo del pasto domestico e i limiti discrezionali nell'organizzazione del tempo mensa*

Gli interventi giurisprudenziali, però, non sono stati univoci, anzi in più di un'occasione si sono venuti a determinare orientamenti confliggenti che hanno condotto a scomodare il massimo organo nomofilattico per risolvere i dubbi interpretativi creatisi. Le Sezioni Unite sono state, infatti, chiamate a chiarire se nel nostro ordinamento giuridico sia o meno "configurabile un diritto soggettivo perfetto dei genitori degli alunni delle scuole elementari e medie, eventualmente quale espressione di una libertà personale inviolabile, il cui

(<sup>13</sup>) Evidenzia come la scuola svolga una funzione essenziale "non solo di istruire, ma anche di formare ed educare i fanciulli, in una prospettiva non antagonista, ma complementare a quella della famiglia" Cass. Sez. Un., 5 febbraio 2008, n. 2656, in *Foro it.*, 2008, 1, 6, c. 1914.

(<sup>14</sup>) Cons. Stato, 17 maggio 2024, n. 4444, in [www.dejure.it](http://www.dejure.it).

(<sup>15</sup>) Cass. Sez. Un., 5 febbraio 2008, n. 2656, cit.

(<sup>16</sup>) C. Piciocchi, *Le scelte alimentari come manifestazione d'identità, nel rapporto con gli ordinamenti giuridici: una riflessione in prospettiva comparata*, in AA.VV., *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, Vol. I, a cura di L. Scaffardi e V. Zeno-Zencovich, Roma, 2020, p. 113 ss.

(<sup>17</sup>) Cfr. A. Musio, *Scelte alimentari dei genitori e interesse del minore*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 2-2017, p. 4 ss.

(<sup>18</sup>) Cfr. 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, p. 4 ss. In argomento si veda altresì il contributo di A. Iacovino, *Libertà religiosa alimentare e tutela giuridica della diversità*, in *Dir. e relig.*, 2021, 2, p. 267 ss.

accertamento sia suscettibile di ottemperanza, di scegliere per i propri figli tra la refezione scolastica e il pasto portato da casa o confezionato autonomamente 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 (artt. 2 e 3 Cost., art. 30 Cost., comma 1, art. 32 Cost., art. 34 Cost., commi 1 e 2)<sup>19</sup>. La decisione è stata, però, nel senso di negare l'esistenza di una situazione giuridica soggettiva inquadrabile nell'ambito della categoria del diritto soggettivo, preferendo, al contrario, riconoscere una pretesa, qualificabile in termini di interesse legittimo, ad orientare le scelte riguardanti le modalità di gestione del servizio mensa che restano sempre rimesse in ogni caso alla singola istituzione scolastica in attuazione del principio di buon andamento della P.A.<sup>20</sup>.

Nonostante il principio affermato, il dibattito all'interno soprattutto della giurisprudenza amministrativa è continuato, alternandosi decisioni di accoglimento delle istanze delle famiglie che prendono le distanze dalla decisione delle Sezioni Unite<sup>21</sup> e altre di rigetto<sup>22</sup>, più in linea con il principio da queste ultime affermato, fondate sull'assunto che l'autorefezione non sia "un diritto soggettivo a cui si correla una posizione di obbligo della scuola, bensì un interesse legittimo intermediato dal potere discrezionale dell'istituto scolastico"<sup>23</sup>.

Ma al di là della questione teorica circa l'esistenza o

meno di un diritto soggettivo perfetto ed incondizionato al consumo del pasto domestico, il punto critico sembra essere piuttosto quello di consentire o meno alle famiglie di proporre un modello educativo in ambito alimentare alternativo a quello seguito dall'istituto scolastico.

Secondo l'impostazione più restrittiva proposta dalle Sezioni Unite e seguita da una parte della giurisprudenza successiva, infatti, l'inclusione del "tempo mensa" nel novero delle attività educative della scuola comporterebbe per le famiglie la necessità di condividerne le finalità. In particolare, ad eccezione di situazioni connesse ad esigenze di salute o a ragioni religiose o ideologiche, non sarebbe concepibile una pretesa degli utenti di conformare i contenuti educativi alimentari proposti dagli istituti scolastici nel "tempo mensa" secondo le proprie personali convinzioni in tema di regime alimentare da seguire. Infatti, le finalità sottese a tale specifica frazione dell'offerta formativa implicherebbero necessariamente una prospettiva di socializzazione che, a sua volta, comporterebbe la condivisione dei cibi in una situazione di sostanziale uguaglianza<sup>24</sup>.

In altri termini, poiché il tempo pieno o prolungato costituisce solo una delle possibili soluzioni che gli istituti scolastici hanno la facoltà di attivare e proporre all'utenza, le famiglie, una volta optato per tale scelta, sarebbero tenute ad aderire al progetto formativo prescelto, così come proposto e organizzato dalla scuola, in tutti i suoi elementi, incluso il tempo mensa, previo

<sup>(19)</sup> Cass. (ord.), 11 marzo 2019, n. 6972, in [www.leggiditalia.it](http://www.leggiditalia.it).

<sup>(20)</sup> Cass. Sez. Un., 30 luglio 2019, n. 20504, in [www.leggiditalia.it](http://www.leggiditalia.it). Per un approfondimento sulla decisione delle Sezioni Unite cfr. A. Musio, *Consumo scolastico del pasto domestico e fonti della responsabilità*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 2-2019, p. 4 ss.

<sup>(21)</sup> T.A.R. Lazio, Sez. Roma, (ord.), 13 settembre 2019, n. 6011, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>(22)</sup> T.A.R. Liguria, Sez. Genova, 19 settembre 2019, n. 722, in [www.eius.it](http://www.eius.it). Escludono la configurabilità di un diritto assoluto e incondizionato alla refezione scolastica a mezzo di pasto domestico anche T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia, 28 gennaio 2020, n. 70, cit.; Cons. Stato, 5 ottobre 2020, n. 5792 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) e Cons. Stato, 17 maggio 2024, n. 4444, cit.

<sup>(23)</sup> T.A.R. Campania, Sez. Salerno, 25 agosto 2023, n. 1930, [www.dejure.it](http://www.dejure.it), secondo cui "il rapporto giuridico sotteso all'erogazione del servizio vede pertanto fronteggiarsi l'interesse legittimo, di cui sono portatori gli alunni, e il potere pubblico spettante all'istituto scolastico in tema di organizzazione del servizio e che l'auto-refezione non è quindi un diritto soggettivo a cui si correla una posizione di obbligo della scuola, bensì un interesse legittimo intermediato dal potere discrezionale dell'istituto scolastico, chiamato a porre in equo bilanciamento gli interessi individuali di coloro che chiedono di consumare il cibo portato da casa con gli interessi pubblici potenzialmente confliggenti, tenuto conto delle risorse a disposizione dell'amministrazione, con la finalità di "assicurare un'organizzazione scolastica ordinata e funzionale finalizzata a soddisfare le aspirazioni dei frequentanti l'istituto complessivamente considerati". Ostativa alla possibilità di dissociarsi dal servizio mensa sarebbe, come sostenuto da Cass. Sez. Un., 30 luglio, 2019, n. 20504, cit., la circostanza che "il pasto non è un momento di incontro occasionale di consumatori di cibo, ma di socializzazione e condivisione (anche del cibo), in condizioni di uguaglianza, nell'ambito di un progetto formativo comune".

<sup>(24)</sup> T.A.R. Liguria, Sez. Genova, 19 settembre 2019, n. 722, cit. Per Cass. Sez. Un., 5 febbraio 2008, n. 2656, cit., il diritto-dovere dei genitori, sancito dagli artt. 29 e 30 Cost., di provvedere all'educazione dei figli, non attribuisce al nucleo familiare una funzione esclusiva e totalizzante nel processo di crescita, educazione e maturazione dei figli. Il diritto fondamentale dei genitori di provvedere alla educazione ed alla formazione dei figli deve, infatti, necessariamente essere contemperato con il principio di libertà dell'insegnamento sancito dall'art. 33 Cost. e con quello di obbligarietà dell'istruzione inferiore affermato dall'art. 34 Cost.

pagamento di un contributo economico che si giustifica in considerazione del fatto che si tratta di una prestazione aggiuntiva e solo facoltativa. L'azione educativa potrebbe, infatti, essere messa in atto dall'istituzione scolastica unicamente attraverso il servizio di refezione scolastica, non essendo possibile coordinare le regole alimentari suggerite dal servizio di ristorazione collettiva con quelle seguite dalle diverse famiglie.

La rigorosa posizione appena prospettata confligge, tuttavia, con una diversa e più liberale soluzione che, al contrario, ammette la possibilità di consentire agli studenti di consumare un pasto preparato a casa o comunque confezionato da soggetti terzi rispetto al gestore del servizio di mensa scolastica, durante il tempo mensa, all'interno dei locali adibiti alla refezione. Tale ultima opzione interpretativa si fonda sulla negazione, nel vigente sistema scolastico italiano, di finalità educative di tipo alimentare affidate alle istituzioni scolastiche e sulla distinzione tra il tempo mensa, che rappresenta solo una delle componenti del più ampio tempo scuola, e il servizio mensa che, a dispetto del tempo mensa, non potrebbe dirsi strettamente qualificante il servizio di pubblica istruzione. Inoltre, a caratterizzare il tempo mensa sarebbe esclusivamente l'aspetto della socializzazione tra gli alunni durante il momento del pasto e non già la necessità di consumare e condividere lo stesso cibo<sup>25</sup>.

Ne consegue che la scelta di consumare il pasto domestico non potrebbe essere *a priori* negata, potendosi giustificare un provvedimento di diniego solo allorquando l'ente scolastico non sia in grado di adottare tutte le idonee misure precauzionali e gli accorgimenti opportuni al fine di garantire che la coesistenza nel medesimo refettorio, sia di studenti che si avvalgono del pasto di preparazione domestica sia di quelli che usufruiscono del pasto fornito dalla ditta aggiudicatrice dell'appalto per l'erogazione del servizio di ristorazione collettiva avvenga in assoluta sicurezza.

La presenza, ad esempio, di un elevato numero di alunni con problemi di allergie e gravi intolleranze alimentari, potenzialmente esposti al grave rischio per la loro salute in caso di assunzione di taluni alimenti,

potrebbe giustificare un provvedimento che predispone spazi separati o differenti fasce orarie tra studenti che si avvalgono del pasto domestico e quelli che usufruiscono del servizio di mensa scolastica. Naturalmente, qualora non fosse possibile individuare spazi idonei a garantire un'adeguata sorveglianza e ad evitare scambi di cibo tra chi usufruisce del pasto servito dall'impresa aggiudicatrice del servizio di refezione scolastica e chi, invece, di quello domestico, dovrebbero prevalere ragioni di tutela della salute e della vita dei più fragili e, quindi, le istanze di consumo del pasto domestico dovrebbero cedere di fronte a un superiore interesse.

Ciò che l'Amministrazione scolastica, in ogni caso, non potrebbe praticare è la soluzione che contempli una modalità solitaria di consumazione del pasto per gli studenti, dovendosi, al contrario, garantire che la stessa abbia luogo in un tempo condiviso che favorisca la loro socializzazione<sup>26</sup>. Anche la misura precauzionale di separare gli studenti che usufruiscono del servizio mensa da quelli che consumano il pasto domestico, adottata al fine di evitare lo scambio di alimenti e quindi il rischio di contaminazioni potenzialmente lesive della salute per alunni affetti da intolleranze o allergie alimentari, deve, quindi, fare i conti con i principi di ragionevolezza e proporzionalità. Una tale soluzione, qualora riguardasse un numero minimo di studenti, tenderebbe a impedire una piena socializzazione tra gli alunni e a creare delle inevitabili differenze difficilmente conciliabili col principio di uguaglianza. Come ha, infatti, chiarito il Consiglio di Stato, qualora sussistano i presupposti per accogliere la richiesta di coloro i quali intendono pranzare con alimenti diversi da quelli somministrati dalla refezione scolastica, il provvedimento di accoglimento dell'istanza dovrà, in ogni caso, garantire la socializzazione degli alunni<sup>27</sup>.

## 5.- Il diritto dell'alunno a ricevere un'educazione alimentare coerente

Se la pretesa di consumare il pasto domestico non

<sup>(25)</sup> T.A.R. Lazio, Sez. Roma, 7 luglio 2020, n. 7814, in [www.dejure.it](http://www.dejure.it).

<sup>(26)</sup> Cons. Stato, 8 aprile 2021, n. 2851, in *Foro amm.*, 2021, 1, p. 23.

<sup>(27)</sup> Cons. Stato, 2 dicembre 2020, n. 7640, in [www.onelegale.it](http://www.onelegale.it), secondo cui "in tema di mensa scolastica, deve essere accolta la richiesta di consumare individualmente il proprio pasto, seppure secondo modalità che favoriscano la socializzazione degli alunni, ma soprattutto ne azzerino i rischi in materia di salute e sicurezza, in applicazione analogica dell'art. 26, 5° comma, del D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (su tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), e in ogni caso sotto la vigilanza del corpo docente".



può configurarsi in termini di diritto soggettivo perfetto e incondizionato ma piuttosto come interesse legittimo intermediato dal potere discrezionale dell'istituto scolastico, destinato, quindi, a doversi confrontare con le altre esigenze della collettività e con quella della P.A. chiamata a fare i conti con la limitatezza delle risorse per far fronte a ogni istanza dell'utenza, non può, di contro, negarsi un diritto dell'alunno a partecipare a un percorso educativo e formativo cd. prolungato, che preveda, cioè, anche la permanenza a scuola per il pranzo.

La circolare del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca n. 29 del 5 marzo 2004 prevede, infatti, che l'orario annuale delle lezioni comprende un monte ore obbligatorio, uno facoltativo ed eventualmente un orario riservato alla erogazione di un servizio mensa o dopo mensa. Come ha chiarito la giurisprudenza di merito i tre richiamati segmenti orari rappresentano il tempo complessivo di erogazione del servizio scolastico e, pertanto, non vanno considerati e progettati separatamente, concorrendo tutti insieme, invece, a costituire un modello unitario del processo educativo da definire nel piano dell'offerta formativa. Da ciò ne consegue che il diritto vantato dagli studenti all'istruzione non si esaurisce nel ricevere mere cognizioni relative alle diverse discipline curriculari, ma comprende, in modo più ampio, la pretesa a partecipare al complessivo progetto educativo e formativo che il servizio scolastico deve fornire nell'ambito del "tempo scuola" in tutte le sue componenti<sup>28</sup>.

La permanenza degli studenti presso la scuola durante l'orario del pranzo costituisce, quindi, esercizio del diritto all'istruzione, in quanto il cd. tempo mensa è, a tutti gli effetti, tempo scuola. Esso, infatti, se vissuto e condiviso tra tutti i membri della classe, rappresenta un essenziale momento di condivisione, di socializzazione, di emersione e valorizzazione delle personalità individuali, oltre che di confronto degli studenti con i limiti e le regole che derivano dal rispetto degli altri e dalla civile convivenza<sup>29</sup>.

In considerazione del principio più volte ribadito dalla

giurisprudenza amministrativa, secondo cui "il servizio di ristorazione scolastica si configura come servizio locale a domanda individuale oneroso, facoltativo sia per l'Ente Locale, libero anche di non erogarlo, sia per l'utenza, libera di non servirsene e che deve essere pertanto riconosciuto agli studenti non interessati a fruire del servizio mensa il diritto a frequentare ugualmente il tempo mensa, senza essere costretti ad abbandonare i locali scolastici in pieno orario curriculare"<sup>30</sup>, è intervenuto anche il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, con la circolare n. 348 del 3 marzo 2017, rivolta ai direttori degli Uffici scolastici regionali, che ha confermato la possibilità di consumare cibi portati da casa, dettando alcune regole igieniche ed invitando i dirigenti scolastici ad adottare una serie di consequenziali cautele e precauzioni.

Ne è seguita una regolamentazione di dettaglio, da parte dei singoli Consigli d'istituto, i quali hanno adottato delibere con cui sono stati regolati i profili relativi all'accoglienza e alla sorveglianza degli alunni che non usufruiscono della refezione scolastica e, al contempo, disciplinate le modalità di esercizio della pretesa di fruire del pasto domestico a scuola. Dall'esame delle suddette delibere emerge come i singoli istituti scolastici abbiano fissato alle famiglie limiti chiari rispetto alle scelte alimentari per i propri figli e ciò al fine di evitare sia problemi igienico-sanitari, escludendo la possibilità di portare cibi facilmente deperibili, sia rischi per la salute, vietando l'uso di alimenti che possano favorire il soffocamento, nonché di quelli considerati poco sani come creme, cibi fritti o con molti zuccheri e bevande gassate. Allo stesso tempo sono stati dettati consigli utili per garantire un'alimentazione sana ed equilibrata, invitando le famiglie a tener conto del giusto fabbisogno energetico dei figli in relazione alla loro età e dell'apporto nutrizionale degli alimenti, nonché a evitare di riproporre gli stessi pasti più volte nell'arco della stessa settimana, in modo da seguire un'alimentazione varia ed equilibrata secondo il modello della cd. dieta mediterranea<sup>31</sup>.

A tale condivisibile politica, volta a imprimere un unico

<sup>(28)</sup> App. Torino, 21 giugno 2016, n. 1049, in [www.leggiditalia.it](http://www.leggiditalia.it).

<sup>(29)</sup> T.A.R. Lazio, Sez. Roma, 7 luglio 2020, n. 7814, cit.

<sup>(30)</sup> T.A.R. Campania, Sez. Salerno, 25 agosto 2023, n. 1929, in [www.dejure.it](http://www.dejure.it).

<sup>(31)</sup> In particolare, lo schema tipo di Regolamento per il consumo del pasto domestico a scuola prevede che le famiglie hanno la facoltà di fornire un pasto equipollente a quello servito dalla mensa scolastica, composto da un primo piatto, un secondo piatto, un contorno e acqua. Viene, poi, offerta una serie di consigli utili per una corretta alimentazione degli alunni, invitando i genitori al rispetto delle regole nutritivo-alimentari per il corretto apporto energetico in risposta alle esigenze di sviluppo relativo ad ogni età, stando attenti a non penalizzare la varietà e la qualità nutrizionale dei pasti consumati, che avviene se gli stessi sono ripetuti più volte nell'arco della settimana, e

e coerente indirizzo, da adottare sia a scuola che in famiglia, sulle scelte alimentari da proporre agli alunni, promuovendo quelle più salutari e vietando quelle con maggiori rischi per la salute, fa, tuttavia, da contraltare la prassi di installare, all'interno degli stessi istituti scolastici, distributori automatici di bevande e alimenti dove non sempre vengono proposti prodotti idonei al perseguimento dell'obiettivo della tutela della salute e del benessere dei giovani utenti. Non sono, infatti, mancati casi in cui nelle gare relative ad appalti pubblici per la fornitura di distributori automatici nelle scuole sia stato lamentato che la commissione giudicatrice, nel valutare le varie offerte, non avesse dato adeguata rilevanza alla qualità dei prodotti erogati e, quindi, preferito quella che proponeva "prodotti da forno biologici e salutistici senza glutine, senza zuccheri, senza lieviti, grassi idrogenati od Ogm, a Km 0, realizzati con farine selezionate, ricchi di fibre e dolcificati con sciroppi di cereali, in grado di contribuire a prevenire i disturbi legati ad un'alimentazione poco corretta"<sup>32</sup>.

## 6.- L'educazione alimentare all'interno della comunità educante

È trascorso molto tempo da quando Pietro Rescigno descriveva il nostro sistema giuridico come sostanzialmente avverso al "fenomeno associativo, politico, sindacale, religioso, educativo, assistenziale"<sup>33</sup>. In effetti, come evidenziato da autorevole dottrina pubblicista, "il pluralismo istituzionale e sociale che ispira la nostra Costituzione formale, stentò molto a passare nella Costituzione materiale, ancora ispirata alla cultura istituzionale dell'Ottocento e della prima metà del Novecento"<sup>34</sup>.

L'ideologia individualistica e al tempo stesso statalistica che aveva caratterizzato lo Stato liberale fino ai primi decenni del Novecento dello scorso secolo aveva reso possibile considerare le comunità intermedie nient'altro che come un'eredità della società feudale, nella quale proliferavano enti di diversa natura come città, ceti, corporazioni, chiese, università e movimenti religiosi, e come un elemento tutto sommato superfluo nell'attuale contesto giuridico<sup>35</sup>, rispetto al quale le relazioni sociali potevano ridursi a un rapporto diretto fra l'autorità dello Stato e la libertà degli individui, senza intermediazioni di altri enti<sup>36</sup>. Da allora, però, la considerazione delle comunità intermedie è profondamente mutata anche per effetto dell'avvento di un modello di democrazia liberale, pluralista, personalista e comunitaria e alla progressiva attuazione dei principi introdotti dalla Costituzione il cui art. 2 significativamente precisa che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità<sup>37</sup>.

Quel sentimento di diffidenza e di sospetto nei confronti dei corpi intermedi, collocati a metà strada tra l'individuo e lo Stato, è andato via via scemando, fino a svanire di fronte alla definitiva presa di coscienza della fondamentale funzione svolta dalle formazioni intermedie, sia per la persona, la cui piena realizzazione non può prescindere da contesti collettivi in cui essa si confronta e condivide esperienze di vita, sia per l'entità statale che trae sostegno dalle comunità intermedie nell'assolvimento dei compiti istituzionali a cui essa è chiamata. Al superamento del descritto atteggiamento negativo non poco ha, infatti, contribuito l'oggettivo fallimento del modello di Stato accentratore e fortemente burocratico sempre più inefficiente e sempre meno adeguato a dare risposte soddisfacenti

---

a seguire un'alimentazione varia ed equilibrata secondo il modello alimentare mediterraneo. Infine, sono fissati una serie di espressi divieti, quali quello dell'utilizzo di creme (maionese, ketchup, ecc.), di cibi deteriorabili in relazione alle condizioni climatiche, di cibi fritti e untuosi, di alimenti ipercalorici e di snack dolci come biscotti e merendine. Per la sicurezza dei più piccoli, vale a dire degli alunni della scuola dell'infanzia, è dettato il divieto di cibi che potrebbero provocare il soffocamento, quali wurstel, polpette e mozzarella non adeguatamente tagliate in pezzi piccoli, uva, prosciutto crudo e ciliegie. Tali alimenti sono, invece, solo sconsigliati per gli alunni della scuola primaria.

<sup>(32)</sup> Cons. Stato, 17 aprile 2018, n. 2317, in *Foro amm.*, 2018, 4, p. 605 ss.

<sup>(33)</sup> P. Rescigno, *Persona e comunità*, Bologna, 1966, p. 24

<sup>(34)</sup> F. Bassanini, *La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali*, in *Astrid Rassegna*, 2019, 6, p. 7.

<sup>(35)</sup> Nel nome dei principi rivoluzionari il legislatore francese, con la legge *Le Chapelier* del 14 giugno 1791, abolì tutte le corporazioni sul presupposto che ormai nessuna comunità doveva interporre fra lo Stato e i cittadini.

<sup>(36)</sup> F. Bassanini, *op. cit.*, p. 2.

<sup>(37)</sup> Evidenzia P. Grossi, *Le comunità intermedie tra moderno e pos-moderno*, Genova, 2015, p. 67 come l'art. 2 Cost. "pone termine al bisecolare ostracismo verso le comunità intermedie".

rispetto alle nuove sfide della modernità. A ciò va aggiunta la scoperta delle enormi risorse che la società civile poteva offrire, proprio tramite il coinvolgimento delle comunità intermedie, per garantire soluzioni maggiormente efficaci ai bisogni dei cittadini.

Una forma di sinergia particolarmente evidente è quella che si realizza proprio a proposito della funzione educativa rispetto alla quale lo Stato non può fare a meno dal ruolo imprescindibile della famiglia e della scuola, ma dove anche altri attori, quali associazioni, enti religiosi o imprese, assolvono compiti non secondari. Siffatta situazione è, del resto, codificata anche a livello normativo, allorché il legislatore ha sentito l'esigenza di chiarire il ruolo della scuola e del rapporto tra i diversi soggetti interessati al processo formativo degli studenti. L'art. 3 d.lgs. 16.4.1994, n. 297, rubricato "comunità scolastica", infatti, istituisce gli organi collegiali necessari a realizzare la partecipazione alla gestione della scuola, al dichiarato fine di attribuire alla stessa "il carattere di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica" (comma 1)<sup>38</sup>.

L'esigenza di sviluppare un'azione unitaria e congiunta tra la scuola e le altre istituzioni, pubbliche e private, è stata ben avvertita dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca che ha, nel 2007, dettato le linee guida per l'attuazione dei "Patti di corresponsabilità educativa", introdotti nel nostro sistema al fine di definire e rendere trasparenti compiti e doveri attribuibili ad ogni soggetto della comunità scolastica, in ragione del ruolo che ricopre<sup>39</sup>. In particolare, il Patto, sottoscritto dai genitori e dal Dirigente scolastico, enuclea i principi e i comportamenti che scuola, famiglia e alunni condividono, presuppone una comune assunzione di responsabilità e impegna tutte le componenti a rispettarne i contenuti.

Sulla scorta del dato ormai acquisito relativo al protagonismo attivo delle famiglie nella vita scolastica, si è così inteso favorire l'interazione tra insegnanti e genitori che, nonostante la diversità dei ruoli e la separazione dei contesti di azione, condividono sia i destina-

tari del loro agire, cioè i figli/alunni, sia le finalità dell'agire stesso, ovvero l'educazione e l'istruzione. Scuola e famiglia sono, pertanto, chiamate a operare insieme per un progetto educativo comune, proprio come impone il dettato costituzionale che, all'art. 30, fissa, quale dovere e diritto dei genitori, quello di mantenere, istruire ed educare i figli e, all'art. 33, stabilisce che "la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi".

In perfetta continuità con siffatto indirizzo, lo stesso Ministero ha, poi, introdotto, nel giugno del 2020, i Patti educativi di comunità, che, al dichiarato scopo di contrastare la povertà educativa e la dispersione scolastica, consentono di sottoscrivere accordi di collaborazione, non più limitatamente a scuola e famiglie, ma ammettendo un coinvolgimento che contempli anche enti locali, istituzioni e realtà del Terzo settore presenti nel territorio. Si tratta, cioè, di uno strumento per promuovere e rafforzare l'alleanza educativa, non solo scuola-famiglia, ma anche quella tra la scuola e tutta la comunità educante di cui fanno parte tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nella crescita educativa dei fanciulli e di cui la scuola è una componente.

Come visto, però, il compito formativo è realizzato dalla scuola, non solo per mezzo dell'attività didattica strettamente legata alle materie curriculari, ma anche attraverso l'educazione alimentare, tramite la quale si tende a far maturare negli alunni una nuova sensibilità sui temi della sostenibilità ambientale e del benessere personale e collettivo, nonché a sviluppare la consapevolezza dell'importanza per la salute dell'adozione di corretti stili di vita. L'educazione alimentare è, dunque, compito non più esclusivo della famiglia ma anche della scuola e, più in genere, di tutta la collettività, vale a dire di tutte le istituzioni di un dato territorio, come associazioni di volontariato, culturali e sportive, organizzazioni religiose, nonché imprese, chiamate a vario titolo a cooperare tra loro per favorire la formazione dei più giovani.

Molteplici sono, del resto, i progetti che, coinvolgendo

<sup>(38)</sup> Ai sensi dell'art. 32 del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del personale del comparto Istruzione e ricerca, siglato in data 18 gennaio 2024 e relativo al periodo 2019-2021, "la scuola è una comunità educante di dialogo, di ricerca, di esperienza sociale, improntata ai valori democratici e volta alla crescita della persona in tutte le sue dimensioni. In essa ognuno, con pari dignità e nella diversità dei ruoli, opera per garantire la formazione alla cittadinanza, la realizzazione del diritto allo studio, lo sviluppo delle potenzialità di ciascuno e il recupero delle situazioni di svantaggio, in armonia con i principi sanciti dalla Costituzione e dalla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, approvata dall'ONU il 20 novembre 1989, e con i principi generali dell'ordinamento italiano".

<sup>(39)</sup> Tale strumento normativo è stato introdotto dal D.P.R. 24 giugno 1998, n. 249 e successivamente modificato dall'art. 5-bis D.P.R. 21 novembre 2007, n. 235.

a livello locale soggetti pubblici e privati con ruoli e responsabilità nell'educazione e la cura delle nuove generazioni, si propongono di sviluppare, fin dall'infanzia, la cultura di una sana e corretta alimentazione e con essa una maggiore attenzione alla qualità del cibo, alla sua genuinità e provenienza, nonché alla sicurezza degli alimenti, alla quantità e qualità dei grassi e degli zuccheri in essi contenuti e alla varietà dei pasti. Si tratta di iniziative che attengono alla dimensione educativa e formativa dell'agire sociale e che fuoriescono dall'angusta dialettica tra individuo e Stato, aprendosi invece alla virtuosa dinamica tra persona e società. L'azione intrapresa dai vari interpreti coinvolti nella missione che si preoccupa di educare i più giovani a seguire regimi alimentari più sani interpreta il ruolo più autentico che le formazioni sociali sono chiamate ad assolvere, vale a dire a costruire e a rafforzare la comunità di riferimento per il tramite di un'opera di mediazione tra persona e società grazie alla quale si realizza l'ideale della promozione dello sviluppo della personalità di coloro che agiscono all'interno degli enti intermedi, così fortemente voluto dai Costituenti.

## ABSTRACT

*L'obiettivo di preparare il consumatore, mettendolo in condizione di effettuare scelte consapevoli e responsabili, tali da evitare le insidie di un mercato che spesso propone alimenti invitanti ma dannosi per la salute, è diventato una priorità dell'azione delle Istituzioni europee e di vari organismi internazionali. I soggetti maggiormente interessati da una tale attività formativa sono i minori che cominciano in famiglia ad apprendere*

*re i primi dettami sul cibo, sulle sue qualità, sulle giuste quantità necessarie all'organismo, nonché sulle modalità del relativo consumo, e proseguono il loro percorso a scuola. Necessario è, quindi, che tra i vari attori coinvolti nel percorso educativo si venga a creare un'alleanza formativa dove gli insegnamenti impartiti siano comuni e tra loro coerenti, in modo da evitare di sottoporre i giovani a stimoli contrastanti in grado di generare in loro confusione e incertezza. L'esigenza di sviluppare un'azione unitaria e congiunta tra la scuola e la famiglia si estende, poi, anche alle altre istituzioni, pubbliche e private, quali associazioni, enti religiosi o imprese, chiamate a operare insieme per un progetto educativo comune.*

*The objective of preparing the consumer, enabling him to make informed and responsible choices, such as to avoid the pitfalls of a market that often offers foods that are tempting but harmful to health, has become a priority of the action of the European institutions and various international bodies. The subjects most affected by such an educational activity are minors who begin to learn the first dictates about food, its qualities, the right quantities necessary for the body, as well as how to consume it, and continue their training course at school. It is therefore necessary that among the various actors involved in the educational path, a formative alliance is created where the teachings imparted are common and coherent with each other, in order to avoid subjecting young people to conflicting stimuli capable of generating confusion and uncertainty in them. The need to develop a unitary and joint action between the school and the family also extends to other institutions, both public and private, such as associations, religious bodies or businesses, called to work together for a common educational project.*