

## IL CIBO COME *LEGAL COMMONS*: DALLA TEORIA ALLA PRATICA

Maurizio Di Masi\*

\*Ricercatore di diritto privato, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Perugia,  
maurizio.dimasi@unipg.it.

**Abstract:** Il contributo propone una ridefinizione del diritto al cibo come *commons*, così valorizzando l'aspetto dell'accesso alle risorse alimentari e l'importanza della partecipazione democratica alle scelte strategiche di tutta la filiera agroalimentare.

The paper proposes a redefinition of the right to food as a commons, thereby highlighting the aspect of access to food resources and the importance of democratic participation in the strategic decisions of the entire agri-food chain.

**Keywords:** diritto al cibo, proprietà, povertà alimentare, beni comuni, *commoning*

### **Introduzione: povertà alimentare e accesso al cibo**

Ancora nel 2020, invero, il mondo si trova ad affrontare un problema enorme riguardo alla malnutrizione: fra 720 e 811 milioni di persone soffrono la fame<sup>1</sup>.

La più recente risposta politica e giuridica delle Nazioni Unite alle sfide globali per assicurare il diritto al cibo si trova nella celebre *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, adottata il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'Onu, ove l'obiettivo 2 è proprio quello di «porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile»<sup>2</sup>.

Tale obiettivo si mostra sempre più attuale anche nel contesto italiano. Secondo il *Rapporto sui Sustainable Development Goals (SDGs) 2020* dell'Istat, che offre le misure statistiche finalizzate al monitoraggio dell'Agenda 2030 per il nostro Paese, nel 2019 l'1,6% delle famiglie italiane presenta segnali di insicurezza alimentare, cioè dichiara di non aver avuto, in alcuni periodi dell'anno, denaro sufficiente per comprare cibo e di non potersi permettere un pasto proteico almeno due volte a

---

<sup>1</sup> Fao, Ifad, Unicef, Wfp and Who. 2021. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all*. Rome, Fao.

<sup>2</sup> Si veda <https://www.unric.org/it/agenda-2030>.

settimana. Il dato è in leggero rialzo, per la prima volta dal 2013<sup>3</sup>, nel mentre la povertà assoluta italiana è cresciuta ancora nel 2023 riguardando 2milioni e 234 mila famiglie<sup>4</sup>.

Il quadro complessivo mostra l'urgenza di ripensare lo statuto giuridico del cibo: il modo in cui esso viene prodotto, distribuito, venduto e consumato, infatti, dovrebbe – almeno secondo l'approccio internazionale dell'Agenda 2030 – essere sostenibile economicamente, socialmente ed ecologicamente. Approccio che trova una fondamentale sponda teorica e pratica nella concezione giuridica dei *commons*<sup>5</sup>, concezione volta a garantire a tutti l'accesso al cibo.

### **Il cibo come bene comune**

Il problema principale nel teorizzare un diritto dei beni comuni sta nella difficoltà di autonomizzarsi da un paradigma, quello della proprietà privata individuale, tuttora presentato come forma giuridica prevalente della relazione tra cose e persone<sup>6</sup>. Non solo, dato che questo paradigma ha finito per estendersi ai beni immateriali, tramite la tutela della proprietà c.d. intellettuale<sup>7</sup>. Il merito delle speculazioni sui *commons* è stato allora proprio quello di aver mostrato la possibilità di adottare un paradigma proprietario diverso da quello moderno, che come noto fa perno sull'esclusività individualistica (*ius excludendi alios*), paradigma che separa la titolarità del diritto di proprietà dall'accesso ai beni comuni. La concettualizzazione giuridica dei beni comuni, in tal senso, comporta una riconsiderazione del diritto di proprietà e l'elaborazione di nuovo paradigma dominicale incentrato sulla solidarietà e sulla sostenibilità, che al di là della pluralità di voci da cui è espressa, converge su un netto rifiuto della prospettiva di una integrale mercificazione (*commodification*) del mondo e una intensa domanda di partecipazione democratica al governo delle *res communes*.

La logica dei beni comuni ha avuto una prima, importante traduzione in termini giuridici nei lavori della Commissione presieduta da Stefano Rodotà e incaricata di predisporre le linee guida di una riforma dell'assetto giuridico dei beni pubblici<sup>8</sup>. Tale proposta voleva superare la distinzione seguita dal codice civile tra demanio e patrimonio e intendeva suddividere i beni in tre categorie: beni comuni,

---

<sup>3</sup> Il materiale statistico è reperibile on-line sul sito dell'Istat, al link <https://www.istat.it/it/archivio/260102>.

<sup>4</sup> Vedi <https://www.istat.it/it/archivio/295348>.

<sup>5</sup> Cfr. Marella M.R. (2017), "The Commons as a Legal Concept", in 28 *Law & Critique*, pp. 61-86.

<sup>6</sup> Cfr. Salvi C. (2021), *L'invenzione della proprietà. La destinazione universale dei beni e i suoi nemici*, Venezia, Marsilio.

<sup>7</sup> Boyle J. (2003), "The Second Enclosure Movement and the Construction of the Public Domain", in 66 *Law & Cont. Prob's* 33, 37.

<sup>8</sup> La Commissione è stata istituita con il D.m. del 21 giugno 2007 e il risultato del suo lavoro è lo Schema di disegno di legge delega al Governo per la novellazione del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice Civile. Il testo del disegno di legge delega e una sintesi della relativa relazione di accompagnamento sono reperibili in Marella M.R. (a cura di) (2012), *Oltre il pubblico e il privato*, Verona, Ombre corte, p. 161 ss.

beni privati e beni pubblici<sup>9</sup>. Nel disegno di legge delega, i beni comuni erano definiti come le cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali, al libero sviluppo della persona e la cui titolarità potesse appartenere a persone giuridiche pubbliche o a privati<sup>10</sup>.

Sebbene il progetto non abbia trovato seguito in una legge, di fronte alle numerose esperienze di rivendicazione, cura e gestione condivisa da parte di gruppi di cittadini di spazi dismessi o sottratti alla propria destinazione originaria, e alla crescente sensibilità mostrata dalla dottrina giuridica e dalle amministrazioni pubbliche (anche a garanzia della sostenibilità ambientale), il concetto giuridico di 'beni comuni' trova un fondamentale riconoscimento giuridico in una nota sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione del 2011<sup>11</sup> e sempre maggiore spazio nei diversi regolamenti sulla partecipazione che si diffondono nei Comuni italiani<sup>12</sup>.

I lavori della Commissione Rodotà, ad ogni modo, hanno costituito il fondamento per una riflessione ulteriore, volta a isolare e far emergere i tratti di un possibile statuto giuridico dei beni comuni. Si deve a Maria Rosaria Marella una prima tassonomia dei beni comuni - beni naturali essenziali all'esistenza (come acqua e cibo) o prodotti della cooperazione sociale - in beni materiali, beni immateriali, spazio urbano e istituzioni erogatrici di *Welfare*<sup>13</sup>.

All'interno di questa tassonomia dei beni comuni, il cibo risulta una risorsa del tutto peculiare, in quanto trasversale alla classificazione, dal momento che esso viene giuridicamente in rilievo sia in quanto bene materiale, sia in quanto bene immateriale (incorporando saperi, tecnologie e tradizioni)<sup>14</sup>,

---

<sup>9</sup> Cfr. art. 1, comma 3, lett. b) del disegno di legge delega.

<sup>10</sup> Il disegno di legge delega, all'art. 1, comma 3, lett. c) stabilisce che sono beni comuni: «[le] cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona».

<sup>11</sup> Cass. civ. Sez. Unite, sent., 14.02.2011, n. 3665, in Foro Italiano, 2012, 2, 1, c. 564 ss. Qui le Sezioni Unite riconoscono ai beni demaniali una natura di *beni comuni* quando siano funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività. Ciò comporta che, in relazione al tema in esame, più che allo Stato-apparato, quale persona giuridica pubblica individualmente intesa, debba farsi riferimento allo Stato-collettività, quale ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della cittadinanza (collettività) e quale ente preposto alla effettiva realizzazione di questi ultimi.

<sup>12</sup> Vedi *I Regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni*, al link <https://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/>. In dottrina Arena G. (2017), "Amministrazione e società. Il nuovo cittadino", in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n.1/2017, p. 43 ss.

<sup>13</sup> Marella M. R. (2011), "Il diritto dei beni comuni. Un invito alla discussione", in Rivista critica del diritto privato, n. 1/2011, p. 103 ss.

<sup>14</sup> Si pensi, infatti, alla circostanza che la progressiva brevettazione dei semi e delle risorse fitogenetiche da parte di grandi Multinazionali (Monsanto, Aventis, Syngenta, Dupont, Dow, ecc.) ha finito per privare le stesse comunità agricole, che nei secoli hanno preservato, curato e selezionato tali beni, dalla disponibilità degli stessi. O, meglio, l'accesso ai semi e alle risorse fitogenetiche è - sempre più frequentemente - subordinato al pagamento di royalties assai costose, così negando, di fatto, a piccoli agricoltori e ad intere comunità indigene il diritto fondamentale al cibo; cfr. Vezzani S. (2013), "Le risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura nel dibattito sui 'global commons'", in Rivista critica del diritto privato, n. 3/2013, p. 433 ss.

sia dovendo essere garantito dalle istituzioni che erogano *Welfare*. Non solo, dal momento che, al pari dello spazio urbano, lo stesso spazio agricolo può essere ricondotto a tale categoria<sup>15</sup>.

Dato il differente statuto ontologico<sup>16</sup> della *res* cibo come *commons*, occorre considerare gli elementi che caratterizzano già oggi lo statuto giuridico dei beni comuni. Elementi che la più attenta dottrina individua in: una risorsa funzionale all'esercizio dei diritti fondamentali e allo sviluppo della persona; l'esistenza di un legame tra la risorsa stessa e la comunità che se ne serve; una gestione collettiva o partecipata del bene in questione (c.d. *commoning*)<sup>17</sup>.

Quanto alla configurazione del cibo come bene funzionale all'esercizio dei diritti fondamentali e allo sviluppo della persona, una sicura base giuridica è riconosciuta nell'art. 25 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, ove il diritto all'alimentazione viene in rilievo come uno degli elementi del più generale diritto a un tenore di vita adeguato.

Quanto al secondo aspetto, vale a dire il rapporto fra cibo e comunità, rispetto al quale è stato correttamente osservato come il cibo non è solo una necessità fisiologica, poiché le pratiche alimentari - ciò che gli studiosi spesso chiamano *foodways*<sup>18</sup> - sono manifestazioni e simboli di storie, culturali e inclinazioni. Man mano che le persone partecipano a percorsi alimentari ritenute culturalmente adeguate, definiscono la propria identità e l'appartenenza a gruppi particolari<sup>19</sup>: in tal senso studi antropologici e sociologici lasciano trapelare che le *foodway* svolgono un ruolo fondamentale nella produzione delle nostre identità perché ci aiutano a costruire e mantenere narrazioni individuali del sé. Nel tempo e nello spazio, le comunità umane hanno usato percorsi alimentari per costruire, esprimere e negoziare identità. In definitiva, allora, il cibo contribuisce in maniera pregnante a costruire l'identità culturale di ogni comunità, così come – in un rapporto circolare – le comunità definiscono le proprie tradizioni e pratiche alimentari. Anche nel pensiero di Stefano Rodotà, d'altra parte, il diritto al cibo non è più costruito esclusivamente intorno ad una

---

<sup>15</sup> La Dichiarazione Ono sui diritti dei contadini del 2018, ad esempio, mira a tutelare proprio quei diritti della persona che si realizzano attraverso l'accesso alle terre da coltivare: cfr. Paoloni L., Vezzani S. (2019), "La Dichiarazione Ono sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali: prime riflessioni", in *Federalismi.it*, Focus Human Rights n. 1/2019, 1° maggio 2019.

<sup>16</sup> Sull'ontologia dei beni cfr. Gambaro A. (2010), *Ontologia dei beni e jus excludendi*, in *Comparazione e diritto civile*, giugno 2010, on-line (ultima consultazione 9 luglio 2024).

<sup>17</sup> Marella M.R. (2017), "The Commons as a Legal Concept", in *28 Law & Critique*, pp. 61-86.

<sup>18</sup> Per *foodways* (percorsi alimentari) possono intendersi tutte le attività, gli atteggiamenti, le credenze e i comportamenti tradizionali associati al cibo nella tua vita quotidiana. I percorsi alimentari comprendono le abitudini di produzione, conservazione, preparazione, presentazione, raccolta, marketing (sia di acquisto che di vendita), usi di prodotti alimentari diversi da quelli alimentari e folklore alimentare: cfr. Counihan C.M. (1999), *The Anthropology of Food and Body: Gender Meaning and Power*, New York.

<sup>19</sup> Douglass V. M. (1996), *Purity and Danger: An Analysis of the Concepts of Purity and Taboo*, New York, Taylor.

singola categoria di soggetti svantaggiati, ma è un «diritto che investe nel suo insieme la condizione umana, che diviene fondamentale diritto sociale, legato alla autodeterminazione individuale e collettiva»<sup>20</sup>.

Per questo il diritto al cibo non può risolversi in una semplice formula, ma esige una tutela effettiva, su piani diversi, che riguardano non solo i bisogni alimentari, ma anche le diverse scelte produttive e che, anche per essere in grado di rispondere a fenomeni che superano i confini nazionali, deve essere necessariamente e continuamente inventata e ripensata<sup>21</sup>.

### **Una strategia giuridica integrata fra pubblico e privato per il cibo.**

Ripensare una tutela del cibo come *commons* richiede necessariamente la messa a punto di quella che Stefano Rodotà ha definito come la strategia giuridica integrata fra pubblico e privato, coinvolgente cioè soggetti e strumenti diversi, che però hanno il loro comune fondamento nel rispetto della persona. Di qui la necessità di prefigurarsi una tutela condivisa e partecipata del sistema cibo, dai processi di produzione al consumo, a livello nazionale e sovranazionale. Tutela che si presenta variamente articolata, con poteri che possono essere attribuiti direttamente in capo ai singoli cittadini o a collettività, poteri che riguardano le forme attraverso le quali le istituzioni pubbliche mettono a punto gli strumenti – come ad esempio il reddito di base<sup>22</sup> – per renderne effettiva l’accessibilità, nonché gli strumenti che assicurano la partecipazione degli interessati con la predisposizione di quei processi di informazione e formazione indispensabili perché la loro partecipazione risulti consapevole ed efficace.

Seguendo questa intuizione, De Schutter, Mattei, Ferrando, Vivero-Pol<sup>23</sup>, propongono di decostruire il cibo come merce e ridefinirlo come *commons* a partire dall’istituzione di un sistema di *governance* tricentrica che ricombina le regole del mercato, i regolamenti pubblici e le azioni collettive autoregolate, riorganizzate per massimizzare il potenziale di ciascuna. Il cibo dovrebbe essere prodotto, distribuito e consumato tramite accordi e iniziative che coinvolgano istituzioni statali, imprenditori e consumatori, nonché collettività auto-organizzate in base a regole proprie.

---

<sup>20</sup> Rodotà S. (2018), *Vivere la Democrazia*, Laterza, Roma-Bari, p. 73.

<sup>21</sup> Così Marini G. (2019), “Trasformare la critica: l’eredità di Stefano Rodotà (in margine a “Vivere la democrazia)””, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 4/2019, p. 615 ss.

<sup>22</sup> Spoto G. (2021), *Cibo, persona e diritti*, Giappichelli, Torino, p. 16 ss.; Marella M. R. (2012), “Il diritto all’esistenza”, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 4/2012, p. 673 ss.

<sup>23</sup> Cfr. Vivero-Pol L., Ferrando T., De Schutter O., Mattei U. (eds.) (2019), *Routledge Handbook of Food as a Commons*, Abingdon, Routledge.

Tali accordi dovrebbero comprendere non solo i partenariati pubblico-privato (ove rientra ad esempio il servizio pubblico – dato in gestione al privato – di refezione scolastica), ma anche i partenariati pubblico-comune, una nuova istituzione che merita di essere ulteriormente esplorata e che in Italia pare ad oggi assestarsi sulla via della ‘cittadinanza attiva’<sup>24</sup>.

Il cibo come *commons*, giuridicamente inteso, evoca allora due concetti connessi ma separati, ossia, da una parte, il regime del godimento di beni ritenuti ‘essenziali’ alla vita e, dall’altra, le forme ed i modi in cui si determinano scelte che riguardano l’esistenza dell’intero corpo sociale per le generazioni attuali e per quelle future.

Tale duplicità di prospettiva si riverbera sul rapporto fra cibo e sistema agroalimentare, entrambi oggetto di *commodification* sfrenata nell’attuale fase del capitalismo<sup>25</sup>. Il sistema agro-alimentare contemporaneo, invero, è tale che il potere di acquisto finisce per separare chi mangia poco e male, e chi ha accesso ad una eccessiva quantità di cibo: attualmente, la popolazione mondiale conta quasi un miliardo di affamati e – paradossalmente – lo stesso numero di obesi<sup>26</sup>. A ciò si aggiunga che la produzione industriale e la distribuzione globale del cibo sono le principali forze trainanti nello spingere l’ambiente oltre i suoi confini planetari ed ecologici, ipotecando il sostentamento delle generazioni presenti e future.

Entrambe le prospettive, vale a dire quella dell’accesso al bene cibo e quella di una gestione partecipata del sistema agroalimentare, intrecciano le istanze della c.d. giustizia alimentare (*Food Justice*)<sup>27</sup>, movimento che non a caso promuove i concetti di *accesso* e *sovranità* alimentare. Per accesso al cibo, in particolare, si intende la capacità di produrre e consumare cibi sani, mentre la sovranità alimentare rimanda al diritto delle comunità locali di definire i propri sistemi alimentari e agricoli<sup>28</sup>.

### **Conformare il bene giuridico ‘cibo’: i limiti della legge 19 agosto 2016 n. 166**

---

<sup>24</sup> Vedi Arena G. (2006), *Cittadini attivi*, Roma-Bari, Laterza.

<sup>25</sup> Diffusamente cfr. Jannarelli A. (2015), *Cibo e diritti. Per un’agricoltura sostenibile*, Torino, Giappichelli.

<sup>26</sup> Vedi Fao, *The State of Food Insecurity in the World*, Roma, FAO, 2015.

<sup>27</sup> Il movimento per la giustizia alimentare combina un’analisi dell’ingiustizia razziale ed economica con un supporto pratico per alternative sostenibili dal punto di vista ambientale che possono fornire *empowerment* economico e accesso ai benefici ambientali nelle comunità emarginate. Si vedano i *Draft Principles of Food Justice* dell’ Institute for Agriculture and Trade Policy (<https://www.iatp.org/>), ove per giustizia alimentare si intende “*the right of communities everywhere to produce, process, distribute, access, and eat good food regardless of race, class, gender, ethnicity, citizenship, ability, religion, or community*”.

<sup>28</sup> Via Campesina, *Food Sovereignty. Flyer distributed at the World Food Summit +5, Rome, 2002*, <http://viacampesina.org>.

Uno primo strumento tipicamente civilistico per favorire l'accesso al bene cibo e contrastare la povertà alimentare passa per la conformazione di tale bene da parte del legislatore.

Come risaputo, nel nostro ordinamento il rigido paradigma proprietario della modernità è stato temperato dall'affermarsi una nozione costituzionale di proprietà, contenuta come noto nell'art. 42 della Costituzione<sup>29</sup>.

A partire dagli anni '50 del '900, non a caso, la dottrina civilistica ha iniziato a mostrare come la proprietà non sia un monolite, ma anzi si presenti articolata e massimamente plastica, ponendone in questo modo le basi per un processo di relativizzazione della nozione civilistica, cosicché alla complicazione della gamma degli interessi meritevoli di tutela è via via corrisposta l'esistenza di una pluralità di statuti proprietari<sup>30</sup>. È il legislatore – peraltro in linea con le evoluzioni storiche del capitalismo – ad individuare specifiche conformazioni dei regimi proprietari in base alla specifica funzione sociale che determinati beni assolvono<sup>31</sup>.

Una normativa che di recente ha inteso agevolare l'accesso al bene cibo, conformandone in modo del tutto peculiare lo statuto giuridico, è la legge 19 agosto 2016 n. 166, che reca *Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi*<sup>32</sup>. Questa legge ha il merito, prima di tutto, di definire e distinguere i due oggetti principali su cui vertono le sue disposizioni - le 'eccedenze alimentari'<sup>33</sup> e lo 'spreco alimentare'<sup>34</sup> - per poi disciplinarne sotto diversi profili lo statuto giuridico. Esso, in particolare, viene conformato tramite un apposito regime di circolazione, la c.d. donazione degli alimenti, vale a dire la loro cessione a titolo gratuito<sup>35</sup>, per la quale la legge opera tra l'altro una semplificazione delle forme, disponendo che non vi si applichino le norme sulla donazione previste dal codice civile e che non sia richiesta la forma scritta per la validità dell'atto. Accanto alla donazione di alimenti idonei al consumo umano (o, in subordine, animale) la stessa legge incide poi anche sull'istituto della confisca

---

<sup>29</sup> In diversa prospettiva v. almeno Salvi C. (2019), Il contenuto del diritto di proprietà. Artt. 832-833, in Commentario Schlesinger-Busnelli, II ed., Milano, Giuffrè, p. 37 ss. e Gambaro A. (2017), La proprietà, in Trattato Iudica-Zatti, II ed., Milano, Giuffrè, p. 176 ss.

<sup>30</sup> Cfr. Pugliatti S. (1964), "La proprietà e le proprietà", ora in La proprietà nel nuovo diritto, rist., Milano, Giuffrè, 1964.

<sup>31</sup> Cfr. Rodotà S. (1960), "Note critiche in tema di proprietà", in Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, 1960, p. 1252 ss.; Marella M. R. (2013), "La funzione sociale oltre la proprietà", Rivista critica del diritto privato, n. 4/2013, p. 551 ss.

<sup>32</sup> Su cui v. Gorassini A. (2017), Il cibo come bene comune. Periplo di una recente legge con tentativo d'approdo, in Jus civile, n. 5/2017, p. 433 ss.; Spoto G., "La cessione a titolo gratuito delle eccedenze alimentari contro gli sprechi", in Europa e diritto privato, n. 3/2017, p. 1111 ss.

<sup>33</sup> Art. 2, lett. c), L. 19 agosto 2016, n. 166.

<sup>34</sup> Art. 2, lett. d).

<sup>35</sup> Art. 2, lett. e).

conseguente all'accertamento di infrazioni amministrative stabilendo che, quando i beni sequestrati sono alimenti, invece della devoluzione all'erario si abbia la cessione gratuita agli enti pubblici o privati che si occupano della redistribuzione a fini solidaristici<sup>36</sup>.

La legge n. 166/2016, poi, nel conformare i prodotti alimentari e farmaceutici in senso fortemente solidaristico ex art. 2 Cost, ci restituisce una *res* ontologicamente ambivalente: il cibo, in un determinato momento temporale, può essere allo stesso tempo un bene destinato ad essere gratuitamente ceduto agli indigenti ovvero un rifiuto a seconda di un comportamento giuridicamente rilevante tendenzialmente libero (anche se incentivato verso una direzione solidaristica) del soggetto cui l'ordinamento riconosce la titolarità sul bene<sup>37</sup>.

L'art. 2 lett. a) della legge in esame definisce i soggetti donanti ('operatori del settore alimentare') come tutti i soggetti pubblici e privati che svolgono attività connesse agli alimenti: cioè tutti coloro che possono (persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private) cedere gratuitamente devono svolgere una attività, non possono essere singoli cittadini che non svolgono attività relativa ai prodotti alimentari.

Possono essere donatari ai sensi dell'art. 2 lett. b) solo enti pubblici o enti privati costituiti, senza scopo di lucro, per fini civici e solidaristici<sup>38</sup>. Questi donatari possono solo ritirare o non ritirare direttamente le donazioni alimentari ed hanno l'onere di procedere alla loro distribuzione fra gli indigenti, essendone peraltro civilmente responsabili del rispetto delle norme in materia di igiene e sicurezza alimentare.

Pare chiaro come la normativa in questione, pur avendo il merito di facilitare in ultima istanza l'accesso al cibo delle persone indigenti in un'ottica di sicura tutela del diritto fondamentale all'alimentazione, si limiti però a incentivare pratiche caritatevoli da parte dei soggetti operatori del settore alimentare. Lo stesso Stefano Rodotà, d'altra parte, ha ben sottolineato come il cibo dovrebbe sottrarsi, da una parte, alla semplice benevolenza altrui e, dall'altra, alla dimensione del mercato e delle merci, facendo in tal modo emergere il suo legame con lo stesso diritto all'esistenza<sup>39</sup>. Esistenza che, per il suo inseparabile legame con altri principi fondamentali come la dignità della persona, il rispetto della diversità e la salute, non coincide certamente con il grado zero del 'minimo vitale', ma con un cibo sicuro, sano, corrispondente alle tradizioni culturali del popolo al quale la persona appartiene e che assicuri appunto la pienezza della vita.

---

<sup>36</sup> Art. 6 L. 19 agosto 2016, n. 166, che modifica in tal senso il d.P.R. 29 luglio 1982, n. 571.

<sup>37</sup> Cfr. Gorassini A. (2017), "Il cibo come bene comune", cit., *passim*.

<sup>38</sup> Con la Legge di Bilancio 2018, la legge 166/2016 è stata coordinata con la Riforma del Terzo settore.

<sup>39</sup> Cfr. Rodotà S., *Vivere la Democrazia*, cit., p. 67 ss.

Sicché la legge n. 166/2016 non riconosce tali beni come veri e propri *commons*. Paradossalmente, infatti, proprio le persone interessate direttamente all'accesso ai beni, la comunità di riferimento del preteso bene comune, che l'art. 3 definisce genericamente come 'persone indigenti', sono i soggetti esclusi da qualsiasi scelta in ordine alle eccedenze alimentari.

### **I limiti del servizio pubblico “esternalizzato” al privato. Il caso delle mense scolastiche.**

Adottando la tassonomia proposta da Marella, l'accesso alla mensa può essere considerato all'interno delle istituzioni erogatrici di *Welfare*, dal momento che il servizio di refezione scolastica risulta necessario non solo a tutela della salute delle persone minori di età (art. 32 Cost.) ma anche quale corollario del generale diritto all'istruzione (Art. 34 Cost.).

Ne consegue, pertanto, che la questione diventa di competenza giuspubblicistica, ed investe la natura del servizio pubblico, che deve comunque essere indirizzato al libero sviluppo della persona umana (art. 2 Cost.).

Non a caso negli ultimi anni il dibattito in materia di pubblici servizi si è arricchito delle questioni relative alla tutela di fronte alle inefficienze e agli inadempimenti in materia di prestazioni di servizi pubblici, ponendo in primo piano la questione della sua organizzazione: non è sufficiente che il servizio esista, occorre anche che la sua organizzazione sia coerente con il progetto di pieno sviluppo della persona del quale esso è parte<sup>40</sup>.

Ora è chiaro che se si parte dalla constatazione che l'alimentazione, la salute, l'istruzione sono diritti fondamentali per lo sviluppo della persona, la questione della mensa scolastica diventa paradigmatica dell'esigenza di ripensare lo stesso ruolo del pubblico, che deve farsi carico del servizio anche in casi di disfunzioni dovute all'inadempimento del privato cui è esternalizzata la gestione<sup>41</sup>. In una dimensione del pubblico maggiormente partecipativa, difatti, è possibile pensare anche forme di *partecipazione collettive* del servizio di mensa scolastica, in cui la fruizione dei pasti da parte dei bambini non sia considerato solo un atto di consumo da poter esternalizzare a soggetti privati per motivi di efficienza, ma occasione di *commoning*<sup>42</sup>, di partecipare ad un momento collettivo, in cui il contributo di ciascuno diventa valore per tutti, in cui il coinvolgimento dei genitori diventa il modo

---

<sup>40</sup> Corte cost., 27-11-1998, n. 383, in Foro italiano, 1999, I, c. 2475 ss.

<sup>41</sup> Per tutti v. Pioggia A. (2017), “Servizi e disservizi. Piccolo contributo alla ricerca del senso pubblico del servizio”, in Costituzionalismo.it, n. 1/2017, on-line.

<sup>42</sup> Inteso come l'azione di creare, restaurare, mantenere, governare collettivamente i beni comuni: cfr. Linebaugh P. (2008), *The Magna Carta Manifesto: Liberties and commons for all*, Berkeley.

per far transitare una molteplicità di risorse conoscitive, di crescita sociale, di condivisione, di educazione e di salute.

Per questo appare appropriato e prioritario auspicare una riforma legislativa che riconosca la mensa scolastica come un servizio garantito per legge, un servizio pubblico essenziale e non più un servizio a domanda individuale, con accesso gratuito per le famiglie in condizioni di povertà<sup>43</sup>.

La mensa scolastica, non a caso, è considerata uno strumento fondamentale di lotta alla povertà minorile, e come tale è stato riconosciuto anche nel IV° Piano Nazionale Infanzia che ne ribadisce l'importanza «a condizione che esso sia una opportunità per tutti i bambini, soprattutto quelli che vivono nelle famiglie più deprivate e a rischio di disagio sociale»<sup>44</sup>.

In questo documento, si riconosce espressamente che il pieno accesso alle opportunità formative passa anche attraverso l'offerta di servizi che consentano il prolungamento dell'orario di apertura delle strutture scolastiche: «la mensa assume rilievo fondamentale soprattutto in scuole situate in contesti territoriali fortemente deprivati sia economicamente che socialmente, così da consentire, da una lato, l'apertura pomeridiana delle scuole per le attività socioeducative e, dall'altro, di contrastare la povertà alimentare dei bambini e dei ragazzi»<sup>45</sup>.

Viene dunque preso atto della necessità di intraprendere un percorso che porti a considerare il servizio di mensa scolastica come livello essenziale delle prestazioni sociali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e in attuazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, garantendo standard di elevata qualità. È naturale, quindi, che la prima azione per il contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie, per rafforzare l'influenza del sistema educativo e per il contrasto del disagio sociale, è dedicata all'accesso alla mensa scolastica. Il Governo e le amministrazioni competenti si impegnano, infatti, a garantire l'accesso universale al servizio di refezione scolastica a partire dalle aree geografiche caratterizzate da forte disagio socio-economico,

---

<sup>43</sup> L'art. 6, comma 1, del D.lgs. n. 63/2017 ha qualificato facoltativi i servizi mensa, attivabili a richiesta, per le alunne e agli alunni delle scuole pubbliche dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado. Essi possono essere assicurati nei limiti dell'organico disponibile e senza nuovi o maggiori oneri per gli enti pubblici interessati. L'art. 2 del medesimo D.lgs. ha definito la competenza dello Stato, le Regioni e gli enti locali per la programmazione degli interventi per il sostegno al diritto allo studio per fornire, su tutto il territorio nazionale, anche il servizio di mensa.

<sup>44</sup> V. <http://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/Pagine/Approvato-in-Consiglio-dei-Ministri-il-IV-Piano-nazionale-di-azione-e-interventi-per-la-tutela-dei-diritti-e-lo-sviluppo.aspx> e il paragrafo del Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza ad esso dedicato, disponibile alla pagina <http://gruppocrc.net/Il-Piano-Nazionale-Infanzia>.

<sup>45</sup> L'ambito scolastico, allora, assume importanza anche rispetto al garantire una alimentazione corretta a tutti i minori, almeno una volta al giorno, e una opportunità di educazione alimentare.

e a investire risorse affinché il servizio risulti gratuito per i bambini in condizioni di povertà certificata.

### **Dai distretti del cibo all' "ecodistretto"**

Sempre nell'alveo del partenariato fra pubblico e privato si collocano i distretti del cibo, di recente attuazione. Essi, in particolare, sono la forma rinnovata dei distretti in agricoltura che il legislatore nazionale ha proposto con la legge di bilancio 2018 (legge 205 del 27 dicembre 2017). Si tratta di uno strumento strategico che mira a favorire lo sviluppo territoriale, la coesione e l'inclusione sociale, favorendo l'integrazione di attività caratterizzate da prossimità territoriale. I distretti del cibo hanno come obiettivo anche la sicurezza alimentare, la diminuzione dell'impatto ambientale delle produzioni e la riduzione dello spreco alimentare<sup>46</sup>.

Nel quadro di una partnership fra pubblico e collettività, invece, l'idea di cibo come *commons* comporta in particolare una gestione partecipata delle scelte pubbliche che ricadono sull'assetto territoriale, comportando una amministrazione pubblica che, nel rispetto dell'art. 118 Cost., comma 4 (principio di sussidiarietà c.d. orizzontale), supporti la volontà dei cittadini di partecipare attivamente alla gestione del territorio e delle risorse. Il principio di sussidiarietà si presenta, infatti, estremamente ricco, tanto da essere in grado di cambiare il paradigma del rapporto fra pubblica amministrazione e cittadini<sup>47</sup>, configurando finanche una vera e propria cittadinanza amministrativa, nozione che intende comprendere sia la dimensione della collettività (la cittadinanza), sia quella delle istituzioni pubbliche (l'amministrazione)<sup>48</sup>. Al tempo stesso, si tratta di una nozione che mette l'accento sull'idea di cittadinanza non come presupposto del rapporto con le istituzioni pubbliche, ma come risultato della relazione con esse.

Il rapporto e le collaborazioni fra pubblico e comune, allora, possono essere ulteriormente approfondite rispetto all'istituzione dei c.d. ecodistretti<sup>49</sup>, ossia distretti territoriali che si concretizzano in accordi fra soggetti collettivi (oltre che privati) interessati, da intendersi come i soggetti 'vulnerabili', potenzialmente esposti agli effetti negativi di attività antropiche, da una parte,

---

<sup>46</sup> Cfr. Toccaceli D. (2018), "I distretti del cibo: novità e aspettative", in *AgriCulture*, on-line, 05 ottobre 2018.

<sup>47</sup> V. ARENA G. (2010), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Bari, Carocci.

<sup>48</sup> Cfr. Bartolini A., Pioggia A. (2017), "Le cittadinanze amministrative. Percorsi e prospettive dell'amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa", in A. Bartolini, A. Pioggia (a cura di), *Cittadinanze amministrative. A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana a cura di Domenico Sorace e Leonardo Ferrara*, Vol. VIII, Firenze, Firenze University Press, p. 9 ss.

<sup>49</sup> Cfr. Romagnoli C., Guarducci A. R., Neri F., Pala L., Vantaggi G. (2020), "Condivisione e sviluppo di un modello per la prevenzione primaria territoriale: l'ecodistretto", in *Sistema Salute*, vol. 64, n. 3/2020, p. 290 ss.

e i soggetti pubblici, quali le Regioni, dall'altra. Tali forme di partenariato mirano a rendere effettivi l'aggregazione e il confronto dei diversi interessi locali per la valorizzazione delle risorse e lo sviluppo economico del territorio: ciò anche e soprattutto in sintonia con la tutela dell'ambiente e la preservazione della tradizione e dell'identità locali<sup>50</sup>.

Nella sua teorizzazione più compiuta, difatti, l'ecodistretto si connota per l'interesse alla tutela complessiva delle matrici ambientali ed a una loro equa distribuzione, tenendo in considerazione «l'intero complesso dei fattori che possono condizionare dall'esterno l'azione di individui o di gruppi»<sup>51</sup>. Si tratta, innegabilmente, di finalità differenti e tipiche rispetto a quelle oggetto dei distretti del cibo di cui si è accennato in apertura del paragrafo e che si riflettono necessariamente sulla perimetrazione della dimensione partecipativa<sup>52</sup>. Nell'ambito dei soggetti interessati dal distretto trovano, infatti, spazio persone fisiche esposte al rischio ambientale a 360° (comprensivo quindi della povertà alimentare), animate dalle medesime istanze di tutela del territorio e titolari di interessi che ineriscono il diritto alla salute, il diritto alla salubrità dell'ambiente e, in definitiva, il diritto all'esistenza. L'ecodistretto, pertanto, indicherebbe il sistema socio-economico-culturale, individuato su base partecipativa, radicato su una porzione del territorio regionale e connotato da omogeneità riferita alle matrici ambientali ed ecosistemiche, al modello di produzione, anche agricola, al grado di urbanizzazione, ecc.

Con riferimento alla cura degli interessi coinvolti, l'ecodistretto opererebbe alla stregua di uno strumento facilitatore, superando la frammentazione che normalmente accompagna le iniziative e le istanze degli individui come singoli. Strumento di governo del territorio in grado di dare direttamente voce ai più vulnerabili.

### **Qualche conclusione**

Dal breve percorso fin qui tracciato emerge come nel lungo cammino che identifica il cibo come diritto fondamentale, a partire cioè dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 ai

---

50 Law Clinic "Salute, Ambiente e Territorio", Università di Perugia, "Costruire l'ecodistretto: un nuovo strumento giuridico tra partecipazione, economia circolare e giustizia ambientale", in *Sistema Salute*, vol. 64, n. 3/2020, p. 425 ss.

51 Rodotà S. (1976), *Le azioni civilistiche*, in Aa.Vv., *Le azioni a tutela degli interessi collettivo*, Atti del Convegno di Studio (Pavia, 11-12 giugno 1974), Padova, Cedam, cit. p. 98.

52 Si veda diffusamente Dell'Omarino M. (2017), "Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell'ordinamento italiano", in *Diritti comparati – Workin Papers* n. 7/2017. Nonché Dell'Omarino M. (2024), "La funzione democratica della partecipazione al procedimento: alcune considerazioni a partire dalle recenti riforme in materia di dibattito pubblico", in *Federalismi.it*, 11/2024, on-line (ultima consultazione 9 luglio 2024).

più recenti tentativi di garantire l'accesso al cibo nell'ottica dei *commons*, vi è la necessità di passare da una tutela verticale, basata sulla lotta alla fame (cui ancora si ascrive anche la legge n. 166/2016), ad una orizzontale, dove tutti i soggetti coinvolti sono responsabili delle scelte concernenti il cibo: gli Stati, le pubbliche amministrazioni, le imprese, i contadini, i cittadini.

Peraltro, onde ritenere il cibo un bene comune, pare necessario portare il sistema alimentare fuori dal dualismo Stato-mercato, andare appunto oltre il pubblico e il privato. Per questo appare indispensabile ripensare e ricostruire l'intero sistema agro-alimentare intorno al *commoning*, rispettando – diversamente da come la logica capitalistica ha fatto sinora – i limiti del pianeta dal punto di vista ecologico<sup>53</sup>. Ripensare il cibo come *commons*, quindi, richiede di ridefinire le posizioni degli attori che stanno alla base della filiera agroalimentare: contadini, imprenditori, consumatori<sup>54</sup>. Essi devono essere coinvolti in processi democratici di co-produzione e determinazione della stessa catena che conduce dal contadino al prodotto finito.

Configurare il cibo come *commons*, in definitiva, permette di collocarsi al crocevia della tensione tra essere e dover essere propria del mondo normativo, costituendo una visione del giuridico in grado di superare l'*impasse* cui pare essersi oggi arenato il diritto di proprietà nel perseguire una logica esclusivamente di mercato<sup>55</sup>.

## Bibliografi

Arena G. (2006), *Cittadini attivi*, Roma-Bari, Laterza.

Arena G. (2010), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Bari, Carocci.

Arena G. (2017), "Amministrazione e società. Il nuovo cittadino", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.1/2017, pp. 43-55.

Bartolini A., Pioggia A. (2017), "Le cittadinanze amministrative. Percorsi e prospettive dell'amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa", in A. Bartolini, A. Pioggia (a cura di), *Cittadinanze amministrative. A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana* a cura di Domenico Sorace e Leonardo Ferrara, Vol. VIII, Firenze, Firenze University Press, pp. 9-51.

Boyle J. (2003), "The Second Enclosure Movement and the Construction of the Public Domain", in *66 Law & Cont. Prob's* 33, 37.

---

<sup>53</sup> Approccio auspicato anche da PAPA FRANCESCO (2015), Enciclica *Laudato Si'*, 24 maggio 2015, e in particolare §93, on-line.

<sup>54</sup> In tal senso cfr. FERRANDO T., DE SCHUTTER O., MATTEI U., *Introduction*, in FERRANDO T., DE SCHUTTER O., MATTEI U. (eds.), *Routledge Handbook of Food as a Commons*, cit., p. 1 ss.

<sup>55</sup> Per tutti v. SALVI C. (2017), *Teologie della proprietà privata. Dai miti delle origini ai nuovi dei della finanza*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

Counihan C.M. (1999), *The Anthropology of Food and Body: Gender Meaning and Power*, New York.

Dell’Omarino M. (2017), “Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa. Una breve indagine comparata in occasione della sua introduzione nell’ordinamento italiano”, in *Diritti comparati – Workin Papers* n. 7/2017, on-line (ultima consultazione 9 luglio 2024).

Dell’Omarino M. (2024), “La funzione democratica della partecipazione al procedimento: alcune considerazioni a partire dalle recenti riforme in materia di dibattito pubblico”, in *Federalismi.it*, 11/2024, on-line (ultima consultazione 9 luglio 2024).

Douglass V. M. (1996), *Purity and Danger: An Analysis of the Concepts of Purity and Taboo*, New York, Taylor.

Fao, Ifad, Unicef, Wfp and Who. 2021. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all*. Rome, Fao.

Fao, *The State of Food Insecurity in the World*, Roma, FAO, 2015.

Gambaro A. (2010), *Ontologia dei beni e jus excludendi*, in *Comparazione e diritto civile*, giugno 2010, on-line (ultima consultazione 9 luglio 2024).

Gambaro A. (2017), *La proprietà*, in *Trattato Iudica-Zatti*, II ed., Milano, Giuffrè.

Gorassini A. (2017), *Il cibo come bene comune. Periplo di una recente legge con tentativo d’approdo*, in *Jus civile*, n. 5/2017, pp. 433-443.

Jannarelli A. (2015), *Cibo e diritti. Per un’agricoltura sostenibile*, Torino, Giappichelli.

Law Clinic “Salute, Ambiente e Territorio”, Università di Perugia, “Costruire l’ecodistretto: un nuovo strumento giuridico tra partecipazione, economia circolare e giustizia ambientale”, in *Sistema Salute*, vol. 64, n. 3/2020.

Linebaugh P. (2008), *The Magna Carta Manifesto: Liberties and commons for all*, Berkeley.

Marella M. R. (2012), “Il diritto all’esistenza”, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 4/2012, pp. 673-678.

Marella M. R. (2013), “La funzione sociale oltre la proprietà”, *Rivista critica del diritto privato*, n. 4/2013, pp. 551-568.

Marella M. R. (2011), “Il diritto dei beni comuni. Un invito alla discussione”, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 1/2011, pp. 103-118.

Marella M. R. (2017), “The Commons as a Legal Concept”, in *28 Law & Critique*, pp. 61-86.

Marella M. R. (a cura di) (2012), *Oltre il pubblico e il privato*, Verona, Ombre corte.

Marini G. (2019), “Trasformare la critica: l’eredità di Stefano Rodotà (in margine a “Vivere la democrazia”)”, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 4/2019, pp. 615-643.

Paoloni L., Vezzani S. (2019), “La Dichiarazione Ono sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali: prime riflessioni”, in *Federalismi.it*, Focus Human Rights n. 1/2019, 1° maggio 2019.

Papa Francesco (2015), Enciclica *Laudato Si'*, 24 maggio 2015, on-line (ultima consultazione 9 luglio 2024).

Pioggia A. (2017), “Servizi e disservizi. Piccolo contributo alla ricerca del senso pubblico del servizio”, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, on-line.

Pugliatti S. (1964), “La proprietà e le proprietà”, ora in *La proprietà nel nuovo diritto*, rist., Milano, Giuffrè, 1964.

Rodotà S. (1960), “Note critiche in tema di proprietà”, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1960.

Rodotà S. (1976), *Le azioni civilistiche*, in AA.VV., *Le azioni a tutela degli interessi collettivo*, Atti del Convegno di Studio (Pavia, 11-12 giugno 1974), Padova, Cedam.

Rodotà S. (2018), *Vivere la Democrazia*, Laterza, Roma-Bari.

Romagnoli C., Guarducci A. R., Neri F., Pala L., Vantaggi G. (2020), “Condivisione e sviluppo di un modello per la prevenzione primaria territoriale: l’ecodistretto”, in *Sistema Salute*, vol. 64, n. 3/2020.

Salvi C. (2017), *Teologie della proprietà privata. Dai miti delle origini ai nuovi dei della finanza*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

Salvi C. (2019), *Il contenuto del diritto di proprietà. Artt. 832-833*, in *Commentario Schlesinger-Busnelli*, II ed., Milano, Giuffrè.

Salvi C. (2021), *l’invenzione della proprietà. La destinazione universale dei beni e i suoi nemici*, Venezia, Marsilio.

Spoto G. (2021), *Cibo, persona e diritti*, Giappichelli, Torino.

Spoto G. “La cessione a titolo gratuito delle eccedenze alimentari contro gli sprechi”, in *Europa e diritto privato*, n. 3/2017, p. 1111-1127.

Tocaceli D. (2018), “I distretti del cibo: novità e aspettative”, in *agriculture*, 05 ottobre 2018 on-line (ultima consultazione 9 luglio 2024).

Vezzani S. (2013), “Le risorse fitogenetiche per l’alimentazione e l’agricoltura nel dibattito sui ‘global commons’”, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 3/2013, pp. 433-464.

Via Campesina, *Food Sovereignty. Flyer distributed at the World Food Summit +5, Rome, 2002*, <http://viacampesina.org> (ultima consultazione 9 luglio 2024).

Vivero-Pol L., Ferrando T., De Schutter O., Mattei U. (eds.) (2019), *Routledge Handbook of Food as a Commons*, Abingdon, Routledge.

<https://www.unric.org/it/agenda-2030> (ultima consultazione 9 luglio 2024).



<https://www.istat.it/it/archivio/260102> (ultima consultazione 9 luglio 2024).

<https://www.istat.it/it/archivio/295348> (ultima consultazione 9 luglio 2024).