

IL DIRITTO AL CIBO IN CITTÀ. SENSO E POSSIBILITÀ

Maria Bottiglieri

Cooperazione internazionale e Pace - Città di Torino

maria.bottiglieri@comune.torino.it

Abstract

The local protection of the Right to food is crucial in order to fulfill this right and to build a “Right to food oriented” Urban food policy. The Turin City Council introduces under § 2 of the City Regulation (Statuto) the acknowledgement of the Right to adequate food. This local act describes the main features of a “Right to food oriented” *Urban food policy*: Public-private partnership approach, Citizen-tailored local policies, *Cross-disciplinary* activity.

Keywords

Diritto al cibo adeguato, Autonomie locali, Città, Urban food policy, attività amministrativa

1. Il diritto al cibo adeguato

Il *diritto al cibo* adeguato (Ziegler, 2004)¹ è riconosciuto da numerose fonti internazionali di *soft law* sin dal 1948² ed è oggi garantito da circa 100 Costituzioni del mondo, 24 delle quali lo riconoscono in modo diretto e offrono gli strumenti per garantirne la giustiziabilità dinanzi a Corti di rango costituzionale (Knuth - Vidar, 2011; Bottiglieri, 2014; Cerruti, 2016)³.

¹ Il diritto al cibo è qui inteso come il diritto di ogni essere umano «ad avere un accesso regolare, permanente, libero, sia direttamente sia tramite acquisti monetari, a cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato e sufficiente, corrispondente alle tradizioni culturali della popolazione di cui fa parte il consumatore e in grado di assicurare una vita psichica e fisica, individuale e collettiva, priva di angoscia, soddisfacente e degna» Ziegler J (2004), *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Milano, Tropea, 2004, p. 49 e UN Commission on Human Rights (Commission), *The right to food. Report by the Special Rapporteur on the right to food, Mr. Jean Ziegler (7 February 2001)*, Doc.U.N. E/CN.4/2001/53, paragraph 14. I rapporti ufficiali degli Speciali relatori sul Diritto al cibo sono su <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>

² Cfr. art. 25 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* e art. 11 del *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*.

³ cfr. Knuth, M. Vidar (2011), *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, Roma, FAO, su www.fao.org/righttofood/publi11/constitutional_2011.pdf. In riferimento al caso sudafricano e indiano si veda altresì M. Bottiglieri M. (2014), “Il diritto ad un cibo adeguato: profili comparati di tutela costituzionale e questioni di giustiziabilità”, in Macchia P. (a cura di) “La persona e l'alimentazione: profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi” - Asti, 30 Novembre 2012 - (Collana “Diritto e Ambiente” dell'Univ. di Pavia diretta dal Prof. G. Cordini), Aracne, Roma 2014. Sul caso brasiliano cfr. Cerruti T. (2016), “La tutela del diritto ad un cibo adeguato nella costituzione italiana”, in Cerrina Feroni C., Edoardo Frosini T., Mezzetti L., Petrillo P.L (a cura di) “Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile”. Volume 1 - Tomo II, Cesifinonline, gennaio, pp. 73 – 85.

Nella Costituzione italiana, il diritto al cibo, pur non essendo tutelato in via esplicita, è ricostruibile a partire da una pluralità di disposizioni già vigenti che ruotano attorno a due elementi centrali: il principio di dignità umana e sociale (artt. 3, 36, 41 Cost⁴ e il principio laburista (artt. 1 e 4 Cost.) attorno al quale si irradiano tutte le disposizioni normative che riconoscono le diverse dimensioni del diritto al cibo adeguato (Bottiglieri-Pizzolato, 2015)⁵. La lettura della Costituzione italiana alla luce del *Right to food approach* risulterebbe incompleta senza tener conto della prospettiva dei doveri, così come proposta dall'art. 2 Cost. Il dovere di proteggere, garantire e rendere effettivo il diritto al cibo spetta innanzitutto alla Repubblica così come articolata, ex art. 114 Cost., in Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e Stato (Bottiglieri, 2015)⁶. Il diritto al cibo nella Costituzione italiana si configura così come un diritto fondamentale a indiretta copertura costituzionale «strutturalmente complesso», atteso che si atteggia ora a diritto soggettivo individuale (sia libertà che diritto sociale) ora a interesse collettivo, e costituisce “formula sintetica” nella quale si esprime la garanzia di una pluralità di situazioni giuridiche⁷.

2. SENSO. Ovvero: perché tutelare il diritto al cibo in città

La maggior parte della popolazione mondiale vive oggi nelle città e questo trend è destinato ad aumentare. Affrontare il tema del diritto di accesso al cibo in città significa capire come localizzare la tutela di questo diritto fondamentale e come contribuire a rispondere al problema della fame; interrogarsi su come “nutrire le città” o come le città “nutrono” i propri cittadini e residenti sui diritti a nutrirsi in modo adeguato di quanti vivono in una città, costituisce uno sguardo *botton-up*, attraverso cui capire come ci si nutre sul pianeta, come ci si nutre in un Paese.

La decisività della dimensione locale per l'attuazione del diritto al cibo adeguato è ben chiara anche a livello internazionale. Jean Ziegler, primo Relatore speciale del Diritto al cibo presso l'Alto commissariato delle Nazioni Unite ebbe ad affermare: «Una misura importante per eliminare la

⁴La dignità umana nell'accesso al cibo non va considerata come un diritto fondamentale tra gli altri, né una supernorma, ma come vicenda giuridica che integra altri «principi fondamentali già consolidati facendo corpo con essi e imponendone una reinterpretazione in logica di indivisibilità» (Rodotà S. (2012), “*Il diritto di avere diritti*”, Roma-Bari, Editori Laterza, 2012, 199.

⁵ Bottiglieri M., Pizzolato F., “Diritto al cibo: politiche, non riforme costituzionali/Right to food: policies not constitutional reforms”, in Centro Ecumenico Europeo per la Pace “Quaderni per il dialogo e la pace - Nutrire il pianeta: per un paradigma di sviluppo inclusivo e sostenibile” 1/2015 (Supplemento a “Il giornale dei lavoratori” n. 1/2015), pp. 41-45, su www.ceep.it.

⁶Sul diritto al cibo e la prospettiva dei doveri cfr. Bottiglieri M., 2015, “Tra “solidarietà alimentare” e “fraternità conviviale”. Il diritto al cibo e i nostri doveri”, in *Munera* 2/2015.

⁷ Per un'interpretazione sistemica del diritto al cibo nella legalità costituzionale, cfr. Bottiglieri 2015 (b), *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale “nuovo”*, in *Polis workingpapers* 222/2015 su www.polis.unipmn.it, parte II, cap. 8. Una sintesi aggiornata di questa tesi è in Bottiglieri M., “The protection of the Right to adequate food in the Italian Constitution” in *Forum Di Quaderni Costituzionali* (Rassegna n. 11/2015 del 23/11/2015), 8712/2015, su <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=7491> – traduzione in italiano: “La protezione del Diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana” (pubblicato su www.forumcostituzionale.it il 2/3/2016

fame e la malnutrizione consiste nel sottolineare l'importanza della sicurezza alimentare locale e dei programmi di nutrizione locali» (Ziegler, 2004)⁸. Dello stesso tenore le affermazioni del Secondo relatore del diritto al cibo, Olivier De Schutter, per il quale: «la chiave per la transizione è quella di ricostruire i sistemi alimentari locali, decentrare i sistemi alimentari, renderli più flessibili, ma anche creare collegamenti tra le città e il loro hinterland rurale, a vantaggio sia dei produttori locali sia dei consumatori» (De Schutter 2014)⁹. In continuità, la Speciale Relatrice in carica, HilalElver, ha evidenziato la necessità di ridefinire “il ruolo e la responsabilità dei governi locali, in modo da concedere maggiore flessibilità alle istituzioni locali”, e orientate a supportare la creazione di sistemi alimentari sostenibili che interessino il continuum rurale-urbano e che si assicurino di raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere l'agricoltura sostenibile negli spazi urbani (Elver, 2016)¹⁰.

Il *Milan urbanfoodpact*, aperto alla firma nell'ottobre 2015¹¹, ha il merito di aver fatto riscoprire il ruolo centrale che hanno le Città nel risolvere a livello locale questioni globali come il governo di un sistema alimentare più equo, nonché il contributo che il dialogo tra Città, può dare all'attuazione degli Obiettivi della nuova Agenda per lo sviluppo sostenibile, in particolare l'obiettivo di lotta alla fame (il numero 2) e l'obiettivo di “rendere le città e gli insediamenti umani più inclusivi, più sicuri, più flessibili e sostenibili”(il numero 11)¹².

Le città italiane non si sono ancora dotate di una *Urban food policy*, diffuse nelle municipalità statunitensi sin dagli anni '80 (Calori – Magarini, 2015)¹³. Tuttavia, la storia evidenzia che le città italiane si occupano di nutrire i propri cittadini da età molto antiche: le politiche annonarie e le politiche sui prezzi caratterizzavano non solo le città medioevali ma anche le città classiche di età romana. E' stato in ogni caso in età moderna che l'organizzazione delle attività urbane di natura alimentare è stata definita “funzione della città”(De Rosa, 1995)¹⁴ e che è stato persino enucleato un

⁸ Cfr. Ziegler J., Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione, cit, pp. 90-92.

⁹ Cfr. Human Rights Council -Twenty-fifth session, “Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter. Final report: The transformative potential of the right to food”, 10/3/2014, cap. “Rebuilding local food systems” par. 35-39. Le traduzioni dall'inglese sono a cura dell'autrice.

¹⁰ Nella prospettiva di una sostenibilità urbana anche alimentare la Speciale relative evidenzia che gli obiettivi n. 2 e n. 11 del Millennio, vanno letti insieme. Cfr. sul punto HilalElver, “Resilienza urbana, diritto al cibo adeguato e diritto alla città” in Ciaffi, De Filippi F., Marra G., Saporito E. (a cura di), *Cibo, cittadini, spazi urbani*, Quaderno di Labsus, Dicembre 2016 su www.labsus.it

¹¹ Il testo italiano del patto è su <http://www.milanurbanfoodpact.org/> (ultima consultazione 14/1/2017)

¹² Cfr. i 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile su www.unric.org/it/agenda-2030 (ultima consultazione 14/1/2017)

¹³ Sul concetto di *Urban food policy* cfr. A. Calori, A. Magarini (2015) (a cura di), *Food and the Cities. Politiche del cibo per città sostenibili*, Milano, 2015.

¹⁴ DE ROSA L., “Organizzazione e gestione delle strutture alimentari: l'evoluzione nel tempo”, in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell'alimentazione. atti del convegno Potenza-Matera, 5-8 settembre 1988*, Roma, 1995 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi, 34, vol. II, pp. 733-748).

“diritto ai vittuali di prima necessità” (Guenzi 1995)¹⁵. Risalgono invece al periodo pre-unitario le prime carte costituzionali che, a differenza delle coeve costituzioni europee e nordamericane, tutelano in modo esplicito l’accesso al cibo e ne proclamano il corrispondente “dovere di nutrire”. Nella *Costituzione della Repubblica di Bologna del 1796*, ad esempio, si regola l’annona¹⁶; nella *Dichiarazione dell’Organizzazione del Governo Provvisorio di Brescia (1797)* vi è un riferimento all’amministrazione delle vettovaglie¹⁷; si menziona l’annona anche nella *Costituzione della Repubblica Cispadana 1797*¹⁸ e nella *Costituzione del popolo Ligure del 1797*¹⁹. Di estremo interesse la *Costituzione della Repubblica Napoletana del 1799* che garantisce per la prima volta, nella storia del diritto costituzionale, il “dovere” di garantire l’accesso all’alimentazione, laddove sottolinea il «sacro dovere dell’uomo di alimentare i bisognosi»²⁰.

Di questa antica tradizione è rimasta traccia in numerose e diversificate politiche locali di natura alimentare che le città attivano ancora oggi per rendere accessibile il cibo ai cittadini e a tutti coloro che risiedono sui propri territori: dal servizio di mense benefiche a quello di ristorazione scolastica, dalle politiche di regolazione del commercio locale al governo del territorio.

3. POSSIBILITÀ. Ovvero quali scenari dischiude la tutela del diritto al cibo in città. Il caso della Città di Torino.

L’attività amministrativa e la sua strumentazione costituiscono il luogo e lo spazio in cui quotidianamente «avviene il concreto impatto delle libertà e dei diritti costituzionalmente garantiti con le attese dei cittadini e dei gruppi» (Bachelet, 1992)²¹.

¹⁵ Cfr. A. Guenzi, “Le magistrature e le istituzioni alimentari”, in AA.VV., *Gli archivi per la storia dell’alimentazione. Cit.*, vol. I, pp. 285-301, in particolare p. 288.

¹⁶ *Cap VIII - Art. 117*: «Appartiene a questo Corpo dipendentemente dal Magistrato dei Consoli l’esecuzione delle leggi e provvidenze relative a piazza, vettovaglie, strade, scoli, ponti, fabbriche pubbliche, annona ed altre aziende economiche della Repubblica. ». Questa e le successive disposizioni normative delle costituzioni storiche ivi menzionate sono citate da Luther J. - Longo F. - Mastropaolo A - Pallante F. (a cura di), “Archivio delle costituzioni storiche”, su www.dircost.unito.it.

¹⁷ *Tit. IV – art. 1*: «Essa (la municipalità) amministra tutte le rendite nazionali del Comune paga gli stipendiati, presiede alle vettovaglie, alla sanità all’acque, alle strade, alle pie istituzioni, alla pubblica istruzione sotto la dipendenza del Commissario del Cantone».

¹⁸ *Art. 208*: «Le amministrazioni municipali devono essenzialmente nel loro circondario: Terzo - Presiedere agli affari d’acque, e strade, annona, vittovaglie, ornato, spettacoli, sanità, pie istituzioni, e pubblica istruzione a norma della legge»

¹⁹ *Art. 196*: «Le amministrazioni municipali sono incaricate: ...; 2) di tutto ciò che riguarda le acque, le strade, l’annona, vettovaglie, ornato, spettatori, sanità, porti, rade, confini, e pie istituzioni a norma della legge;... »

²⁰ Cfr. *Costituzione napoletana del 1799*: «... Art. 19 – *Quindi è sacro dovere dell’uomo di alimentare i bisognosi*». Per una visione più ampia della storia del diritto costituzionale al cibo adeguato cfr. Bottiglieri 2015 (b), “Il diritto al cibo adeguato”. Cit. Parte II cap. 7

²¹ V. Bachelet (1992), “Evoluzione del ruolo e delle strutture della pubblica amministrazione” in V. Bachelet, *Costituzione e amministrazione. Scritti giuridici*, Roma, AVE, pp. 19-41

L'Urban food policy e le singole politiche locali alimentari costituiscono in tal senso il luogo in cui il diritto al cibo adeguato impatta in modo concreto con le attese e i bisogni dei cittadini (Bottiglieri, 2016)²².

Ecco perchè il riconoscimento formale di tale diritto nello Statuto delle Municipalità rappresenta un primo passo per mettere al centro del sistema alimentare locale non il cibo ma il diritto al cibo, non il cibo inteso come merce, ma il cibo inteso come bene comune (Arena, 2016; Pettenati-Toldo, 2016; Bellizzi di San Lorenzo, 2016; Ferrajoli, 2007)²³.

L'Urban Food policy è generalmente costruita tenendo conto del sistema alimentare locale e si basa sul ciclo di produzione del cibo tanto che, anche graficamente, è spesso rappresentate con il cibo al centro del sistema alimentare e, a raggiera, le sue diverse fasi (produzione, trasformazione, distribuzione, consumo, post-consumo). Se invece al centro del sistema si pone non il cibo ma il diritto al cibo adeguato del cittadino e attorno si collocano le diverse politiche locali che concorrono a garantirne le diverse dimensioni, la *vision* cambia completamente.

Questo è quanto si è tentato di realizzare a Torino, con la Delibera di Consiglio n. 2015 04117/072 approvata dalla Giunta Comunale il 29 settembre 2015 e approvata dal Consiglio comunale il 7 marzo 2016, avente ad oggetto *Modificazioni articolo 2 Statuto della Città. Introduzione del riconoscimento del diritto al cibo adeguato*²⁴. La lett. o) dell'art 2 dello Statuto afferma che la Città di Torino “promuovere l'attuazione del diritto a un cibo adeguato, inteso come diritto ad avere un regolare, permanente e libero accesso a un cibo di qualità, sufficiente, nutriente, sano accettabile da un punto di vista culturale e religioso, che garantisca il soddisfacimento mentale e fisico, individuale e collettivo, necessario a condurre una vita degna”.

Tale disposizione ha molteplici significati.

In primis, ha offerto un fondamento normativo e statutario *Right to food oriented* a tutte le attività locali di natura alimentare. Tale elemento consente di osservare i servizi pubblici locali e le attività

²² Bottiglieri M. (2016), “Dal diritto alla città del cibo, l'Urban Food Policy. Verso nuove forme di partnership pubblico-privata” in *Cibo, cittadini, spazi urbani*. Cit. su www.labsus.it

²³ Di estremo interesse, nella prospettiva della teoria sui beni comuni, le riflessioni di G. Arena, “Il cibo, un bene comune particolare”, pp. 83 – 85 in *Cibo, spazi urbani, cittadini cit.* e G. Pettenati-A.Toldo, “Il sistema alimentare locale è un bene comune?”, in *Cibo, spazi urbani, cittadini cit.* pp. 15-17. Sulla natura giuridica del bene cibo la letteratura è molto ampia. Si segnala Ferrajoli, che ne propone un inquadramento nell'ambito della teoria sui beni e diritti fondamentali, (Ferrajoli 2007, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*. Vol. I *Teoria del diritto*, 767-772 e 776-782 e Vol. II. *Teoria della democrazia*, p. 599. Roma – Bari, Editori Laterza) e Bellizzi di San Lorenzo che ne propone una lettura nel quadro della teoria dei beni giuridici: Antonio Bellizzi di San Lorenzo (2016), “L'alimento come bene giuridico”, in Cerrina Feroni C., Edoardo Frosini T., Mezzetti L., Petrillo P.L (a cura di) *Ambiente, energia, alimentazione cit.* pp.41-51).

²⁴La delibera è su http://www.comune.torino.it/consiglio/documenti1/atti/testi/2015_04117.pdf. Per un commento cfr. M. Bottiglieri, “The Turin food autonomy for a Right to food oriented Urban food policy” in Bottiglieri M., Pettenati G., Toldo A. (2016) (a cura di), *Toward the Turin Food Policy. Practices and visions*, Francoangeli, Milano, su https://www.francoangeli.it/Ricerca/Scheda_libro.aspx?ID=23516.

amministrative di natura alimentare già attivi al fine di verificare se tali servizi costituiscono o meno misure adeguate attraverso cui la Città di Torino adempie il proprio dovere di rispettare e rendere pienamente effettivo il diritto al cibo adeguato dei suoi abitanti (Bottiglieri, Pettenati, Toldo 2015; Bottiglieri, 2016; Bottiglieri, 2017)²⁵.

In secondo luogo, tale disposizione consente di orientare le future attività, progettualità e politiche a realizzare, attuare e implementare il diritto al cibo dei cittadini.

Infine sottolinea le principali caratteristiche di politiche e servizi pubblici “Right to foodoriented”:

- sono adeguate alle esigenze del Cittadino (non il cittadino in senso astratto ma il cittadino in situazione, ovvero il cittadino-studente, il cittadino-agricoltore, il cittadino-consumatore, ecc.);
- sono servizi pubblici o attività realizzate con il contributo attivo dei cittadini che ne sono sia beneficiari sia co-autori
- si costituiscono con trasversalità e interdisciplinarietà delle diverse politiche alimentari;
- si caratterizzano per il ricorso alla partnership pubblico privata, spesso espressa formalmente in apposite convenzioni (Bottiglieri, 2016)²⁶.

La delibera che introduce il diritto al cibo nello Statuto della Città di Torino ha avuto una sua rilevanza anche dal punto di vista dell’iter politico che ha portato al perfezionamento di tale atto. Come ogni modifica statutaria, tale deliberazione è stata vagliata da Giunta, Consiglio e dai Consigli circoscrizionali, ai quali è stato richiesto un parere. Nove delle dieci Circoscrizioni interpellate hanno approvato la modifica statutaria proposta. Il dibattito è stato dunque portato in tutte le sedi istituzionali di rappresentanza territoriale e la scelta è stata condivisa da un ampio spettro delle forze politiche rappresentate a livello municipale. Questi elementi rendono la volontà di costruire una *Urban food policy* “Right to foodoriented” particolarmente sostenibile anche sotto il profilo politico-istituzionale.

²⁵ Cfr. le numerose attività e progettualità di natura alimentare promosse a Torino su Bottiglieri M., Pettenati G., Toldo A. (2016) (a cura di), *Toward the TurinFood Policy*. Cit. Per una prima rilettura delle attuali politiche alimentari locali alla luce del diritto al cibo cfr. M. Bottiglieri, “L’autonomia alimentare delle Regioni”, in *Diritti Regionali* 2017/1 (su <https://dirittiregionali.org/2016/10/10/maria-bottiglieri-lautonomia-alimentare-delle-regioni/>) e M. Bottiglieri, “I Servizi pubblici locali di accesso al cibo e la TurinFood Policy”, in *Amministrare* 1/2016

²⁶ Cfr. Delibera di Consiglio n. 2015 04117/072, p.9. Sul punto cfr. *amplius* M. Bottiglieri, “I Servizi pubblici locali di accesso al cibo e la TurinFood Policy” cit.