

Diritti regionali
Rivista di diritto delle autonomie territoriali
ISSN: 2465-2709 - Anno 2017 - Fascicolo I

(Estratto)

L'autonomia alimentare delle Regioni*

di Maria Bottiglieri

(Dottore di Ricerca in *Autonomie locali, servizi pubblici e diritti di cittadinanza*, Università del Piemonte Orientale, Funzionario in P.O. per attività di cooperazione internazionale e pace presso il Servizio Relazioni internazionali, progetti europei, cooperazione e pace della Città di Torino)

(data di pubblicazione: 10 ottobre 2016)

* Il presente contributo è frutto della personale elaborazione dell'autrice e non riflette in alcun modo la posizione ufficiale dell'ente presso cui è incardinata. Il testo riproduce l'intervento svolto al I Convegno di studio di *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, su «*Rappresentanza politica e autonomie*», svoltosi presso l'Università di Milano-Bicocca, Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l'Economia, il 13 giugno 2016.

SOMMARIO: 1. Dalla “sovrani ta alimentare” all’“autonomia alimentare”. – 2. I caratteri dell’autonomia alimentare regionale. Il caso-studio della Regione Piemonte. – 2.1. L’autonomia *normativa*. – 2.2. L’autonomia *funzionale*. – 2.3. L’autonomia organizzativa. – 2.4. L’autonomia finanziaria e contabile. – 2.5. L’autonomia politica – 2.6. Le caratteristiche dell’autonomia alimentare piemontese. – 3. Verso una *regional food policy*. – 3.1. La *local food policy*. – 3.2. Principi, *governance* e competenze. – 3.2.1. Sui principi: il *diritto al cibo* nello Statuto e nelle leggi regionali. – 3.2.2. Nuovi soggetti per la *governance* alimentare regionale? – 3.2.3. Cibo regionale o cibo locale? La filiera corta al vaglio della Consulta.

1. Dalla “sovrani ta alimentare” all’“autonomia alimentare”

La “sovrani ta alimentare”   nozione elaborata dalle organizzazioni contadine del mondo come risposta ai monopoli commerciali delle multinazionali dell’*agribusiness* e al fenomeno dell’accaparramento delle terre nei Paesi in via di sviluppo¹. Essa   convenzionalmente intesa come «il diritto dei popoli ad alimenti nutritivi e culturalmente adeguati, accessibili, prodotti in forma sostenibile ed ecologica, ed anche il diritto di poter decidere il proprio sistema alimentare e produttivo»². In quest’ottica, la sovrani ta alimentare non costituisce solo una mera categoria giuridico-politica ma un movimento, nato per porre un limite agli abusi e alla violazione del diritto al cibo di gruppi, collettivit , etnie, popoli. Nel dibattito internazionale tale espressione non   utilizzata dagli organismi intergovernativi nel modo in cui   diffuso il concetto di *sicurezza alimentare* (che si riferisce alla necessit  che i prodotti alimentari siano sani e nutrienti³) n  da quelli nazionali (tranne i pochi casi in cui la sovrani ta alimentare   tutelata dalle stesse Costituzioni)⁴.

¹ Il c.d. *Land grabbing* (che consiste nella pratica di acquisizione su larga scala di terreni agricoli nei c.d. *Paesi in via di sviluppo* (PvS) da parte di compagnie transnazionali, governi stranieri e singoli soggetti privati) ha assunto una simile consistenza da essere ormai letto in relazione all’effettiva sovrani ta degli Stati e non alla sola sovrani ta alimentare. Cfr. V. BUONOMO, *Introduzione alla parte II. Diritto al cibo, cibo e diritti*, in AA.VV., *Nutrire il pianeta? Per una alimentazione giusta, sostenibile, conviviale*, a cura di M. Mascia, C. Tintori, Milano 2015.

² Per la definizione completa cfr. LA VIA CAMPESINA, *Dichiarazione di Ny l ni sulla sovrani ta alimentare*, Mali 27 febbraio 2007, in www.nyeleni.org e www.viacampesina.org.

³ Sul tema cfr. *infra* nota 8.

⁴ Dall’art. 76 della Costituzione Egiziana del 2014 o quelle di Nepal, Bolivia, Mali. Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Due concetti costituzionali: sovrani ta alimentare e olismo*, in AA.VV., *Carlo Petrini: la coscienza del gusto*, Pollenzo 2014, 156.

Una lettura costituzionalmente orientata della sovranità alimentare consente di poter aggiungere alla definizione ivi recepita ulteriori elementi descrittivi:

- la *titolarità*: la sovranità alimentare spetta al popolo, inteso sia come singoli che “formazioni sociali”. Essa pertanto può essere definita come «un nuovo diritto di natura collettiva che fa capo a cerchie di uomini e di donne definite dal loro rapporto con la terra di cui sono ospiti»⁵. Il diritto – collettivo – alla sovranità alimentare si distingue, in tal senso, dal diritto – individuale – al cibo adeguato⁶;
- l'*esercizio*: il popolo può esercitare tale sovranità alimentare nelle forme e con i limiti previsti dalla Costituzione. *Forme* come i referendum (si pensi a quello sulla gestione pubblica dell'acqua del 2011 o alla scelta da parte del corpo elettorale di rappresentanti parlamentari, i quali esercitano tale sovranità ogni qual volta approvano provvedimenti in materia alimentare); *limiti di sovranità* come quelli che l'Italia ha concesso, a condizione di parità con gli altri stati europei, all'Unione europea, la cui normativa in materia alimentare è una delle più pervasive del nostro sistema giuridico⁷.

Quella per la sovranità alimentare è una battaglia globale, ma è condotta a livello locale da comunità territoriali che vedono nelle autorità locali i loro primi interlocutori. Per un ente territoriale è dunque fondamentale conoscere di quanta “autonomia alimentare” può disporre al fine di poter garantire, nell'ambito delle sue attribuzioni e per il tramite dei servizi pubblici che da essa

⁵ G. ZAGREBELSKY, *Due concetti costituzionali: sovranità alimentare e olismo*, cit., 2014, 156-157.

⁶ Il diritto al cibo adeguato è il diritto di ogni essere umano «ad avere un accesso regolare, permanente, libero, sia direttamente sia tramite acquisti monetari, a cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato e sufficiente, corrispondente alle tradizioni culturali della popolazione di cui fa parte il consumatore e in grado di assicurare una vita psichica e fisica, individuale e collettiva, priva di angoscia, soddisfacente e degna»: J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Milano 2004 (*Le droit à l'alimentation*, Paris 2003), 49. Sulla rilevanza della dimensione locale nell'assicurare l'attuazione dei diritti individuali di accesso al cibo cfr. J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli*, cit., 89-90 e 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**, - A/HRC/25/57 del 24 gennaio 2014 in www.srfood.org, 14

⁷ Si ritiene che la legislazione alimentare dell'Unione europea costituisca il sistema di tutela più avanzato in materia, rappresentando sovente il modello a cui si ispirano anche altre organizzazioni internazionali regionali. La politica dell'Unione europea (UE) salvaguarda la salute lungo tutta la catena «agroalimentare», vale a dire in ogni fase del processo di produzione, dal campo alla tavola, nell'obiettivo di evitare la contaminazione degli alimenti e promuovere l'igiene alimentare, l'informazione sui prodotti, la salute delle piante e la salute e il benessere degli animali. Per un quadro sul diritto europeo dell'alimentazione, i cui principi fondamentali sono disciplinati nel *Regolamento (Ce) N. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare*, cfr. L. COSTATO-F.ALBISINNI, *European Food Law*, Padova 2012; AA.VV., *Compendio di diritto alimentare*, a cura di L. Costato-P. Borghi-S. Rizzioli, Padova 2015.

dipendono, il diritto delle proprie comunità ad autodeterminarsi nella scelta del proprio *sistema alimentare locale (local food system)*. Espressione, questa, che fa riferimento a un metodo di produzione e distribuzione alimentare geograficamente localizzato, in cui il cibo è prodotto e raccolto vicino alle case dei consumatori, poi distribuito su distanze molto più brevi di quanto comunemente avviene nel sistema alimentare industriale globale convenzionale⁸. L'autonomia alimentare locale, dunque, non vuol tanto riferirsi ad obiettivi di autosufficienza alimentare, che hanno come ambizione la possibilità, per una municipalità o una regione, di produrre tutto il cibo necessario a sfamare la propria popolazione⁹, ma intende indicare gli spazi di azione di cui può disporre un ordinamento locale per autoregolare le attività e i servizi che gli consentono di tutelare il diritto collettivo della comunità locale di scegliere i propri "sistemi alimentari locali".

Il fondamento costituzionale di tale categoria è rinvenibile nell'art. 5 Cost., a mente del quale l'autonomia locale (anche) alimentare costituisce la forma attraverso la quale il popolo esercita la sua sovranità (anche) alimentare¹⁰.

In questo quadro, si ritiene che per "autonomia alimentare locale" si possa intendere il modo in cui è organizzata la sovranità alimentare nella Repubblica italiana. Essa pertanto si può configurare, da un lato, come una specifica forma della sovranità alimentare, dall'altro come una specifica dimensione dell'autonomia territoriale.

L'autonomia alimentare, pertanto, non dovrebbe essere intesa come categoria finalizzata a regolare il modo in cui decentrare il governo delle politiche alimentari definite in sede nazionale o europea (il decentramento delle funzioni alimentari costituisce attività già ampiamente attuata in molteplici settori della sicurezza degli alimenti)¹¹, ma dovrebbe essere orientata a individuare gli

⁸ La definizione di questo concetto è ancora molto dibattuta; quella ivi proposta è tratta da COMITATO DELLE REGIONI, *Parere di prospettiva del Comitato delle regioni «I sistemi agroalimentari locali»* (2011/C 104/01), 27-28/1/2011 in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52010AR0341>.

⁹ Questo è uno degli obiettivi principali delle *Food Policy* di molte città nordamericane. Vancouver ad esempio ha l'obiettivo di incrementare entro il 2020 del 50% tutte le attività connesse al cibo: attività come le cucine comunitarie, i mercati agricoli, l'orticoltura urbana. Cfr. *amplius* www.vancouverfoodpolicycouncil.ca.

¹⁰ Questa riflessione è stata ispirata da B. PEZZINI, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole. versione provvisoria*, 2014 su www.gruppodipisa.it, in particolare 2-6.

¹¹ Si pensi a tutta l'attività di controllo in materia di igiene degli alimenti (basata principalmente sul *Regolamento (CE) 178/2002* e *Regolamento (CE) n. 852/2004*) ripartita tra diverse autorità amministrative tra cui anche quelle regionali (come le ASL) e locali (come il sindaco). Su tale sistema cfr. V. RUBINO, *Il decreto legislativo n. 193/07 ed il nuovo quadro sanzionatorio in materia igienico-sanitaria degli alimenti e delle bevande*, in AA.VV., *La nuova disciplina comunitaria sull'igiene delle produzioni alimentari*, vol. V, a cura di A. Clerici-V. Rubino, Alessandria 2009, 9-33.

strumenti che consentono di «porre i cittadini dei territori nel governo dei propri sistemi alimentari locali»¹².

L'autonomia alimentare locale si configura diversamente a seconda dell'ente di riferimento: in tal senso è individuabile sia un'autonomia alimentare delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni, sia una autonomia alimentare differenziata tra enti della stessa tipologia¹³. Ogni municipalità, provincia o regione costituisce infatti un *unicum* giuridico perché il potere, anche minimo, di produzione di fonti giuridiche proprie contribuisce a distinguerle e renderle quindi “singolari”¹⁴. Singolarità giuridica che si riflette anche nel relativo ordinamento giuridico alimentare. Da qui discende che non esiste un'autonomia locale alimentare standard, genericamente descrivibile per ciascuna tipologia di ente territoriale, ma ciascuno di tali enti gode di una specifica autonomia alimentare che si differenzia da quella degli altri.

Questa è la ragione per la quale, in questa sede, si è ritenuto opportuno descrivere l'autonomia alimentare locale delle Regioni a partire da un caso studio: quello della Regione Piemonte¹⁵.

2. I caratteri dell'autonomia alimentare regionale. Il caso-studio della Regione Piemonte

Le principali declinazioni dell'autonomia alimentare regionale possono individuarsi nell'autonomia normativa, funzionale, organizzativa e contabile, le quali concorrono a delineare quella che è la correlata autonomia politica.

¹² Per parafrasare Meuccio Ruini nella sua *Relazione al Progetto di Costituzione della Repubblica italiana* del 6 febbraio 1947: «Certo si è che oggi assistiamo – e per alcune zone ci troviamo col fatto compiuto – ad un fenomeno inverso a quello del Risorgimento, e sembra anch'esso irresistibile, verso le autonomie locali. Non si tratta soltanto, come si diceva allora, di “portare il governo alla porta degli amministrati”, con un decentramento burocratico ed amministrativo, sulle cui necessità tutti oggi concordano; si tratta di “porre gli amministrati nel governo di sé medesimi”».

¹³ B. PEZZINI, *op.cit.*, 5-6.

¹⁴ Sulla differenziazione giuridica tra città, anche tra quelle della stessa “taglia”, cfr. la riflessione di J.B. AUBY, *Le droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit de la Ville*, Paris 2013, 13-15.

¹⁵ Sull'autonomia alimentare locale urbana, in riferimento al caso studio della Città di Torino, sia consentito rinviare a M. BOTTIGLIERI, *The Turin food autonomy for a Right to food oriented Urban food policy* in AA.VV., *Toward the Turin Food Policy. Good practices and visions*, a cura di M. Bottiglieri, G. Pettenati, A. Toldo, Milano 2016. Sui servizi pubblici locali di natura alimentare attivabili nell'ambito dell'autonomia alimentare di un ente locale sia consentito rinviare a M. BOTTIGLIERI, *I Servizi pubblici locali di accesso al cibo e la Turin Food Policy*, in *Amministrare*, 1/2016, 73-93.

2.1. L'autonomia normativa

L'autonomia normativa consiste nella possibilità dell'ente di emanare norme giuridicamente vincolanti sul territorio regionale. Tra queste lo Statuto è la fonte centrale su cui si fonda l'autonomia alimentare regionale. Lo Statuto della Regione Piemonte, ad esempio, tutela in modo esplicito la "sicurezza alimentare" (garantita non solo sul territorio regionale, ma anche come materia da promuovere nell'ambito di attività di solidarietà internazionale), alcune categorie specifiche di aventi diritto al cibo, come i consumatori, ed evidenzia il dovere della Regione di agire responsabilmente nei confronti delle generazioni future, nel rispetto dell'ambiente e dell'economia sostenibile¹⁶.

Le disposizioni normative che incidono sull'autonomia alimentare regionale non sono circoscritte alla sola materia "alimentazione", ma toccano la sfera di numerose altre materie di cui all'art. 117 Cost.

Anche nel caso piemontese si va da materie più immediatamente riconducibili alla sfera alimentare, come l'*agricoltura*¹⁷ (con tutta una serie di specificazioni che vanno dalla valorizzazione delle colture caratteristiche della produzione regionale¹⁸, a materie come la caccia¹⁹, la pesca, l'acquacoltura, lo sviluppo agroindustriale²⁰, l'agriturismo²¹, fino a quelle più strategiche

¹⁶ Art. 5 (Sviluppo economico e sociale): «1. La Regione persegue la riduzione delle disuguaglianze e agisce responsabilmente nei confronti delle generazioni future. 2. La Regione concorre all'ampliamento delle attività economiche, nel rispetto dell'ambiente e secondo i principi dell'economia sostenibile; tutela la dignità del lavoro, valorizza il ruolo dell'imprenditoria, dell'artigianato e delle professioni, contribuisce alla realizzazione della piena occupazione, anche attraverso la formazione e l'innovazione economica e sociale. Promuove lo sviluppo della cooperazione. Tutela i consumatori, incentiva il risparmio e gli investimenti, sostiene lo sviluppo delle attività economiche, garantisce la sicurezza sociale e salvaguarda la salute e la sicurezza alimentare (...). Tutelano in modo esplicito la sicurezza alimentare gli Statuti delle seguenti Regioni: Veneto, Emilia Romagna, Marche, Abruzzo che tutela anche il diritto al cibo, Puglia e Campania. Lo statuto lombardo menziona la tutela della biodiversità.

¹⁷ L.r. Piemonte n. 63/1978 (*Interventi regionali in materia di Agricoltura e foreste*). Trattandosi di materia residuale, tutte le regioni italiane sono dotate di apposita legge in materia agricola: si guardi ad esempio alla l.r. Lombardia n. 31/2008 e ss. modifiche (*Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale*).

¹⁸ Si va dall'apicoltura [l.r. Piemonte n. 20/1998 (*Norme per la disciplina, la tutela e lo sviluppo dell'apicoltura in Piemonte*)], alla castanicoltura [l.r. Piemonte n. 35/2004 (*Provvedimenti in materia di castanicoltura*)] al tartufo [l.r. Piemonte n. 16/2008 (*Norme in materia di raccolta e coltivazione dei tartufi e di valorizzazione del patrimonio tartufigeno regionale*)].

¹⁹ L.r. Piemonte n. 37/2006 (*Norme per la gestione della fauna acquatica, degli ambienti acquatici e regolamentazione della pesca*).

²⁰ L.r. Piemonte n. 95/1995 (*Interventi regionali per lo sviluppo del sistema agroindustriale piemontese*).

concernenti tematiche come la coesistenza tra agricoltura tradizionale, biologica e OGM²² e le norme in materia di usi civici²³), l'*organizzazione sanitaria* (dalla ristorazione ospedaliera fino alla nutrizione artificiale)²⁴, il *commercio locale*²⁵ con la pertinente attività di somministrazione di alimenti e bevande²⁶, fino a specifiche dimensioni o aspetti di ulteriori materie come *istruzione e formazione professionale* (per quel che concerne l'educazione nutrizionale o alimentare), il *governo del territorio* (che incide sull'autonomia alimentare locale quando si occupa di regolare la "pianificazione" dei luoghi di produzione, trasformazione o accesso al cibo), la *promozione di attività culturali* di tipo enogastronomico, l'*assistenza sociale* (nel cui ambito si iscrive la legge regionale che garantisce indirettamente il diritto al cibo dei più vulnerabili)²⁷.

L'autonomia alimentare di una regione si può desumere anche dalle materie non regolate: è ad esempio significativo che il Piemonte non si sia dotato di una legge come quelle campana e lombarda che regolano gli orti urbani²⁸, mentre ha regolato il commercio equo e solidale²⁹.

²¹ L.r. Piemonte n. 38/1995 (*Disciplina dell'agriturismo*) e l.r. Piemonte n. 37/1980 (*Le Enotecche Regionali, le Botteghe del vino o Cantine comunali, i Musei etnografico-enologici, le Strade del vino*).

²² L.r. Piemonte n. 26/2006 (*Disposizioni urgenti a salvaguardia delle risorse genetiche e delle produzioni agricole di qualità*). Tra le altre regioni che hanno legiferato in materia ci sono le seguenti: l.r. Abruzzo n. 6/2001; l.r. Basilicata n. 18/2002; l.r. Toscana n. 53/2000; l.r. Marche n. 24/2000; l.r. Campania n. 15/2001; l.r. n. Umbria 21/2001; l.r. n. Lazio 15/2000; l.r. Puglia n. 26/2003; l.r. Liguria n. 13/2002; l.r. Veneto n. 6/2002.

²³ Cfr. l'art. 7, l.r. Piemonte n. 19/2009 (*Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità*) che consente di mantenere pratiche silvocolturali, diritti e consuetudini secolari esercitati dai partecipanti del *Bosco delle Sorti della Partecipanza di Trino*, oggi area naturale protetta regionale e antico uso civico medioevale.

²⁴ Sull'organizzazione del sistema sanitario si veda la l.r. n. 18/2007 (*Norme per la programmazione socio-sanitaria e il riassetto del servizio sanitario regionale*). Tale materia è regolata in tutte le regioni, trattandosi non solo di materia concorrente ma anche della principale funzione amministrativa ad esse in carico: si veda la l.r. Lombardia n. 33/2009 (*Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità*) o la l.r. Toscana n. 16/2000 (*Riordino in materia di igiene e sanità pubblica, veterinaria, igiene degli alimenti, medicina legale e farmaceutica*) e ss. modifiche. Sulla ristorazione ospedaliera (su cui cfr. *infra* par. 2.2) e la nutrizione artificiale, sia quella ospedalizzata che quella domiciliare, si veda la (abrogata) l.r. Piemonte n. 39/1985 (*Norme per la sperimentazione della nutrizione parenterale a domicilio*) e la delibera regionale del 19 novembre 2007, n. 13-7456, che inserisce la NAD (nutrizione artificiale domiciliare) ad integrazione della NPD/onc (nutrizione parenterale domiciliare per pazienti oncologici).

²⁵ L.r. Piemonte n. 28/1999 (*Disciplina, sviluppo ed incentivazione del commercio in Piemonte, in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114*), che regola anche il settore merceologico alimentare, in generale.

²⁶ L.r. Piemonte n. 38/2006 (*Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande*), che «in attuazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione e nel rispetto della normativa comunitaria e statale, stabilisce i principi e le norme generali per l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande».

²⁷ L.r. Piemonte n. 1/2004 (*Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento*).

²⁸ Si tratta della l.r. Campania n. 5/2012 (*Norme in materia di agricoltura sociale e disciplina delle fattorie e degli orti sociali e modifiche alla legge regionale 7 marzo 1996, n. 11 (modifiche ed integrazioni alla legge regionale 28 febbraio 1987, n. 13, concernente la delega in materia di economia, bonifica montana e difesa del suolo)*). Una seconda legge è stata emanata lo scorso anno in Lombardia: l.r. n. 18/2015 (*Gli orti di Lombardia. Disposizioni in materia di orti didattici, sociali periurbani, urbani e collettivi*). In Piemonte tale materia è disciplinata da regolamenti municipali.

Altro elemento che concorre a delineare il grado di autonomia alimentare di una regione è il tipo di fonte utilizzata per regolare le singole materie, sia quando si tratti di fonti di pari grado (come nel caso del sostegno alla filiera corta che in Piemonte è regolata dalla disposizione di una “finanziaria” mentre in altre Regioni da una legge regionale *ad hoc*, come nel caso delle Leggi sul *Km zero* della Basilicata o della Puglia³⁰, sia che si tratti di fonti di grado diverso (linee-guida piuttosto che leggi regionali o regolamenti)³¹.

2.2. L'autonomia funzionale

L'autonomia funzionale permette alla Regione di poter scegliere le soluzioni tecnicamente più valide per perseguire i fini istituzionali che leggi e Statuto indicano nelle materie alimentari. In particolare, ogni legge regionale che regola tali tematiche definisce quali funzioni sono assegnate agli enti territoriali. Tra le funzioni che concorrono a caratterizzare l'autonomia alimentare regionale piemontese, vi sono le seguenti:

- funzioni attinenti *all'organizzazione sanitaria*, che vanno dalle materie di profilassi, igiene e sicurezza alimentare³² agli aspetti dell'educazione nutrizionale e della ristorazione scolastica³³

²⁹ L.r. Piemonte n. 26/2009 (*Disposizioni per la promozione e la diffusione del commercio equo e solidale*). Altre regioni hanno legiferato in materia: la l.r. Toscana n. 24/2005 (*Disposizioni per il sostegno alla diffusione del commercio equo e solidale in Toscana*); l.r. Abruzzo n. 7/2006 (*Disposizioni per la diffusione del commercio equo e solidale in Abruzzo*); l.r. Umbria n. 116/2007 (*Diffusione del commercio equo e solidale in Umbria*); l.r. Liguria n. 32/2007 (*Disciplina e interventi per lo sviluppo del commercio equo e solidale in Liguria*); l.r. Marche n. 8/2008 (*Interventi di sostegno e promozione del commercio equo e solidale*).

³⁰ Si tratta della l.r. Basilicata n. 12/2012 (*Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero*) e l.r. Puglia n. 43/2012 (*Norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale (GAS) e per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità*). Sulla criticità costituzionale di queste due leggi cfr. *infra* par. 3. Per la Regione Piemonte cfr. Art. 11 (*Aiuti alla filiera corta*) della l.r. Piemonte n. 12/2008 (*Legge finanziaria per l'anno 2008*).

³¹ La ristorazione scolastica che in Piemonte è regolata da Linee guida (Cfr. ASSESSORATO ALLA TUTELA DELLA SALUTE E SANITÀ - DIREZIONE SANITÀ PUBBLICA, *Proposte operative per la ristorazione collettiva scolastica*, Torino Centro Stampa della Regione Piemonte, 2007) in altre regioni italiane è disciplinata da leggi (si veda ad es. l.r. Lazio n. 10/2009, art. 2; l.r. Toscana n. 18/2002, art. 1, o l.r. Emilia-Romagna, art. 1).

³² Nella Regione Piemonte la profilassi è regolata dal D.G.R. 40-854 del 29 dicembre 2014 che ha recepito il PNP (*Piano nazionale di prevenzione*) 2014-2018 approvando il *Piano Regionale di Prevenzione* 2014-2018. Questo, individuando i programmi da sviluppare nel periodo di riferimento, prevede, tra gli obiettivi prioritari, quello di promuovere l'adozione di comportamenti sani (alimentazione, attività fisica, non consumo di fumo e alcol) nella popolazione giovanile e adulta, nonché programmi di controllo degli agenti patogeni, dei contaminanti, dei residui di sostanze pericolose che possono entrare nella catena alimentare e arrecare danni alla salute umana: REGIONE PIEMONTE, *Piano regionale di prevenzione 2014-2018*. Individuazione dei programmi regionali con i quali si intende dare attuazione, nel periodo 2015-2018, agli obiettivi del Piano nazionale della prevenzione 2014-2018, in www.regione.piemonte.it/sanita. Sulla base di queste direttive è stato emanato il *Piano regionale integrato dei controlli*

assistenziale³⁴ e ospedaliera³⁵ in tutte le sue dimensioni, inclusa quella della nutrizione domiciliare³⁶.

- quelle in materia agricola³⁷;
- quella di cooperazione internazionale decentrata, finalizzata a promuovere la lotta contro la fame nel mondo³⁸.

2.3. L'autonomia organizzativa

L'autonomia organizzativa consiste nella facoltà dell'ente locale di decidere di quale struttura organizzativa dotarsi per gestire i diversi servizi pubblici locali attinenti al cibo. In questo quadro si va dalla gestione diretta del servizio, alla delega di funzioni agli enti locali, alle convenzioni con specifici enti, fino all'utilizzazione di partecipate *ad hoc*, sia *profit* che *non profit*³⁹.

di sicurezza alimentare (PRISA), un programma congiunto di controlli sugli alimenti così come ripartito tra diversi Servizi delle ASL regionali. Il sistema ha la finalità di garantire la salute degli animali allevati e la salubrità degli alimenti dai campi alla tavola, incluso il controllo sulle acque e le bevande, sulla base della normativa europea (il DGR n. 14-915 del 3 novembre 2010: PRISA. Orientamenti e obiettivi 2011-2014)

³³ Cfr. ASSESSORATO ALLA TUTELA DELLA SALUTE E SANITÀ-DIREZIONE SANITÀ PUBBLICA, *Proposte operative per la ristorazione collettiva scolastica*, Torino Centro Stampa della Regione Piemonte, 2007.

³⁴ Cfr. ASSESSORATO ALLA TUTELA DELLA SALUTE E SANITÀ-DIREZIONE SANITÀ PUBBLICA, *Proposte operative per la ristorazione assistenziale*, cit.

³⁵ Cfr. ASSESSORATO ALLA TUTELA DELLA SALUTE E SANITÀ-DIREZIONE SANITÀ PUBBLICA, *Proposte operative per la ristorazione collettiva ospedaliera*, Torino Centro Stampa della Regione Piemonte, 2007.

³⁶ Sulla NAD cfr. *supra* nota 25.

³⁷ L'*agricoltura* è materia è organizzata e programmata con una serie di misure, tra le quali quella che ha caratteristica pianificatoria più specifica è rappresentata dal *Piano di sviluppo rurale*, il documento di programmazione redatto dalle Regioni, nell'ambito del quadro di riferimento a livello europeo (e della Politica agricola Comunitaria - PAC). Il PSR è il principale strumento di programmazione e finanziamento per gli interventi nel settore agricolo, forestale e dello sviluppo rurale e opera sull'intero territorio regionale. Si veda il PSR 2014-2020 della Regione Piemonte su www.regione.piemonte.it/agri/psr2014_20/index.htm.

³⁸ Per lunghi anni, in Piemonte è stato attivo uno specifico Programma sulla sicurezza alimentare nel Sahel, unico nel panorama nazionale. Tale programma, promuovendo bandi annuali per individuare progetti di cooperazione promossi da enti locali o ONG a valenza regionale, ha consentito di attuare numerose azioni volte a rimuovere la fame e la povertà. Cfr. in tal senso il *Programma regionale di sicurezza alimentare e lotta alla povertà in Africa sub-sahariana* della Regione Piemonte (l'ultimo dei quali risulta essere stato approvato con D.G.R. n. 2-12377 del 26 ottobre 2009, "Direttive triennali per la definizione del Programma regionale di sicurezza alimentare e lotta alla povertà in Africa sub-sahariana").

³⁹ Si pensi alla partecipazione della Regione Piemonte al Centro agro alimentare di Torino, CAAT scpa (www.caat.it) oppure all'Associazione Hydroaid – Scuola internazionale dell'acqua per lo sviluppo

2.4. *L'autonomia finanziaria e contabile*

L'autonomia finanziaria e contabile implica la possibilità di individuare autonome fonti di entrata e di gestirne le correlate spese. Rispetto a questo aspetto va ricordato che, sulla base della tripartizione effettuata dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, sussiste un finanziamento differenziato tra la tipologia di funzioni amministrative⁴⁰: le spese per funzioni essenziali o LEP⁴¹, quelle per interventi speciali *ex art.* 119, V comma⁴², e le spese per funzioni non essenziali o "autonome"⁴³. Una volta che i fabbisogni di spesa di ciascuna di queste categorie sono determinati a norma di legge, occorre provvedere al relativo finanziamento⁴⁴. Questo assetto incide anche sulla tipologia di finanziamento delle funzioni amministrative che concorrono ad attuare l'autonomia alimentare, proprio in considerazione del fatto che queste sono diffuse in modo trasversale tra differenti competenze regionali. In tal senso mentre le funzioni alimentari ascrivibili ai livelli essenziali delle prestazioni (si pensi alle materie come la sanità o i servizi sociali) sono finanziate in modo prioritario, le funzioni alimentari non essenziali (si pensi ad esempio a quelle relative alla cooperazione decentrata in materia di sicurezza alimentare o quelle culturali), non lo sono.

2.5. *L'autonomia politica*

L'autonomia politica si manifesta principalmente nella libertà della collettività locale di scegliere i propri rappresentanti, a cui l'elettorato conferisce il mandato di decidere le principali questioni attinenti al sistema alimentare locale. I principali organi di rappresentanza che esprimono l'autonomia alimentare di una regione sono il consiglio e la giunta regionale che regolano la materia

(www.hydroaid.org) e alla Fondazione Terra Madre (www.terramadre.info/; per lo Statuto cfr. www.comune.torino.it/giunta/enti/enti-citta/fondazione-terra-madre.shtml).

⁴⁰ Art. 8, co. 1, lett. a) della l. n. 42/2009 (*Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento*).

⁴¹ Sanità, assistenza sociale, istruzione scolastica, conto capitale, altre materie dichiarate dalla legge come essenziali.

⁴² Si pensi alle politiche di rimozione squilibri economici e sociali, di promozione dello sviluppo e di coesione territoriale.

⁴³ Altre funzioni diverse da quelle precedenti come, ad esempio, quelle di cooperazione decentrata sulle tematiche della lotta alla fame e alla povertà.

⁴⁴ Le fonti di finanziamento sono diversificate a seconda della tipologia della spesa. Su tali differenziazioni cfr. art. 8 L. 42/2009.

alimentare attraverso i rispettivi atti di competenza (leggi o regolamenti il Consiglio, linee-guida, decreti o determinazioni l'esecutivo)⁴⁵.

Il momento elettorale non esaurisce la partecipazione politica dei cittadini al governo del sistema alimentare regionale. Questi, infatti, se portatori di specifici interessi, godono sovente di spazi di ascolto e partecipazione istituiti in appositi organismi di *governance* dei diversi settori afferenti alle politiche alimentari regionali. Una prima lettura delle leggi regionali che istituiscono tali organismi lascia emergere una varietà notevole anche dal punto di vista tipologico, sia rispetto alla natura dell'organismo che rispetto alla composizione del medesimo. Si va in tal senso da osservatori composti da esperti⁴⁶ a comitati di indirizzo composti da portatori di interesse e rappresentanti istituzionali⁴⁷; da elenchi regionali di individuazione di soggetti ammessi a beneficiare di specifiche attribuzioni⁴⁸ a consulte partecipative⁴⁹.

⁴⁵ Cfr. *amplius supra* par. 2.1. e 2.2.

⁴⁶ Art. 22. (*Attività dell'osservatorio*) della l.r. n. 28/1999 (*Disciplina, sviluppo ed incentivazione del commercio in Piemonte, in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114*).

⁴⁷ Art. 23, co. 5 (*Percorsi di qualità e marchio regionale*) della l.r. n. 38/2006 (*Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande*): «5. Per l'attuazione degli indirizzi generali di cui ai commi 3 (ndr: relativi alle caratteristiche necessarie per il riconoscimento regionale di attività di qualità) e 4 (ndr: relativi alle strategie regionali di promozione e sostegno), la Giunta regionale costituisce un comitato di indirizzo. Nell'ambito di quest'ultimo è garantita la presenza almeno di: un rappresentante della Regione, un rappresentante per ciascuna delle province piemontesi, un rappresentante delle CCIAA, un rappresentante per ciascuna delle organizzazioni delle imprese del settore più rappresentative a livello regionale (...).»

⁴⁸ Art. 3 (*Individuazione dei soggetti del commercio equo e solidale e istituzione dell'elenco regionale*) della l.r. Piemonte n. 26/2009: «1. È istituito, presso l'assessorato regionale competente, l'elenco regionale delle organizzazioni del commercio equo e solidale, di seguito denominato elenco regionale. 2. Sono iscritti nell'elenco regionale i soggetti che, organizzati in forma collettiva, democratica e senza scopo di lucro, operano stabilmente nel territorio regionale svolgendo attività prevalente di commercializzazione, importazione e trasformazione dei prodotti del commercio equo e solidale. 3. I soggetti di cui al comma 2 devono essere in possesso dell'accreditamento rilasciato, nel rispetto degli standard stabiliti nella carta italiana dei criteri del commercio equo e solidale, dagli enti nazionali o internazionali maggiormente rappresentativi. (...).»

⁴⁹ Art. 9 (*Consulta regionale per l'agricoltura biologica*) della l.r. Piemonte n. 13/1999. «1. È istituita presso l'Assessorato regionale all'Agricoltura la Consulta regionale per l'agricoltura biologica così composta: a) Assessore regionale all'Agricoltura o suo delegato che la presiede; b) un rappresentante designato dall'Unione delle Province piemontesi; c) un esperto designato dall'Università di Torino, Facoltà di Agraria; d) un rappresentante per ognuna delle tre organizzazioni professionali agricole più rappresentative a livello regionale operanti in tutte le province del Piemonte; e) tre operatori dell'agricoltura biologica iscritti nell'elenco regionale, designati di comune accordo tra le associazioni dei produttori di cui all'articolo 7. 2. Possono essere chiamati a partecipare ai lavori della Consulta esperti nelle materie trattate, senza diritto di voto. 3. La Consulta è nominata, entro due mesi dall'entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Giunta regionale, decade unitamente al Consiglio regionale e comunque svolge le sue funzioni fino alla costituzione della nuova Consulta. 4. La Consulta ha la finalità di fornire un apporto consultivo, tecnico, scientifico nel campo dell'agricoltura biologica. 5. In particolare la Consulta viene sentita dall'Assessorato regionale all'Agricoltura: a) nella predisposizione delle istruzioni per l'applicazione della presente legge; b) per tutti gli aspetti generali che interessano l'agricoltura biologica per i quali l'Assessorato regionale all'Agricoltura ritiene utile avvalersi della Consulta. 6. Per i componenti della Consulta è previsto il rimborso delle spese di trasporto».

Tali organismi rappresentano ordinari strumenti di organizzazione della rappresentanza in settori e ambiti specifici della materia alimentare. Diverso invece è il tema della possibile istituzione di nuovi tipi di organismi di *governance* alimentare che garantiscano un governo democratico dell'intero sistema alimentare locale⁵⁰.

2.6. *Le caratteristiche dell'autonomia alimentare piemontese*

Dal quadro qui sintetizzato è possibile individuare alcune delle principali caratteristiche dell'autonomia regionale alimentare piemontese. Va innanzitutto constatato che il quadro normativo regionale consente di tutelare diverse dimensioni dell'accesso al cibo adeguato: dal diritto ad accedere a un cibo sano a quello di accedere al cibo e alla terra in modo diretto (tutelato sia dalla normativa sugli usi civici sia da quella sulla proprietà fondiaria), dal diritto di accedere al mercato del cibo e delle bevande fino a quello di potersi autodeterminare nelle scelte alimentari; risulta parimenti tutelata la libertà di iniziativa economica nel settore alimentare. Ciononostante va evidenziato che tale quadro normativo consente un'autonomia alimentare regionale *condizionata*. Condizionamento che sussiste sia nel caso di legislazione alimentare emanata nell'ambito di materie a competenza esclusiva, sia nei casi in cui vengano in rilievo materie a competenza concorrente e finanche nei casi in cui si tratti di materia residuale. Le poche materie alimentari ascrivibili alla competenza legislativa residuale, come il commercio locale o l'agricoltura, sono in realtà strettamente condizionate dalla regolazione europea (in materia di concorrenza o PAC).

In tal senso l'autonomia alimentare regionale, più che differenziarsi dalla sovranità alimentare statale, sembra costituirne un suo modo di essere⁵¹. In altre parole non è dato riconoscere, almeno non in via immediatamente leggibile, una vera e propria *autonomia alimentare* regionale e l'ordinamento alimentare regionale vigente, più che caratterizzarsi per la sua autonomia, sembra strutturarsi come una sorta di deconcentrazione locale del livello nazionale ed europeo.

⁵⁰ Su questo tema cfr. *infra* par. 3.

⁵¹ Per applicare all'autonomia alimentare le riflessioni sull'autonomia di S. DE FINA, *Autonomia*, in *Enciclopedia Giuridica*, IV (1988), 1-2.

Questa caratteristica può rendere difficile il dialogo tra l'assetto legislativo alimentare regionale e le sfide regolatorie che le autorità locali e regionali sono chiamate a raccogliere rispetto ai *sistemi alimentari locali*⁵².

3. *Verso una regional food policy*

Difficile non significa impossibile. E una possibile via di valorizzazione e riconoscimento delle potenzialità insite nell'ordinamento giuridico alimentare delle regioni è rappresentata dal quadro politico-istituzionale entro cui queste vanno collocate, ovvero la *local food policy*.

3.1. *La local food policy*

Una *local food policy* costituisce lo spazio in cui sono messe a sistema i diversi livelli delle politiche alimentari locali, sia di dimensione *urbana* che *regionale*.

Uno degli obiettivi principali, anche se non l'unico, di una *local food policy* è promuovere produzione e consumi di alimenti geograficamente localizzati. Il cibo più vicino infatti è ritenuto più sano, perché essendo più fresco è più ricco di nutrienti, è più sostenibile dal punto di vista ambientale, atteso che la riduzione dei trasporti concorre ad abbattere le emissioni di Co2 ed è più appropriato culturalmente, perché spesso riflette l'identità alimentare, talora religiosa, dei consumatori.

Le ragioni che hanno spinto le diverse autorità locali del pianeta a promuovere *local food policy* variano a seconda del contesto locale; da un punto di vista macrogeografico sono state evidenziate alcune costanti. Per gli enti territoriali del Nord America la *ratio* di una *local food policy* è stata individuata nell'esigenza di contrasto all'obesità; nei Paesi del Sud del mondo, il tema emerge dallo sfondo delle questioni della fame e povertà estrema; in Europa il dibattito nasce come

⁵² Cfr. *supra* nota 9.

evoluzione di esperienze civiche di autorganizzazione sociale (Reti di economia solidale o gruppi di acquisto solidale)⁵³.

Una *local food policy* è solitamente formalizzata in un *Food plan* o *Food strategy*⁵⁴ che, in quasi tutti i casi conosciuti, è costruito tenendo conto non delle materie cui il cibo afferisce (ad esempio: sanità, istruzione, commercio, governo del territorio) ma tenendo conto del ciclo del cibo (produzione, distribuzione, consumo e post-consumo)⁵⁵. Un *Food plan* è a sua volta definito sulla base di principi condivisi da soggetti politici locali e/o da network della società civile; tali principi sono sovente raccolti e pattuiti all'interno di in una *Food Charter*⁵⁶. La *governance* di una *Food policy* è generalmente affidata a un *Food council* che ha un ruolo di *facilitazione* nel dialogo tra attori e di *messa a disposizione* di competenze (sia di tipo conoscitivo-accademico che di tipo politico-progettuale): il soggetto tecnico può essere un organo consultivo dell'organismo politico o anche una struttura indipendente, come una fondazione privata, mentre il soggetto politico può essere un organo dell'ente locale oppure un'alleanza tra esponenti della società civile. Il *Food council* dialoga in modo strutturato, ma diversificato da caso a caso, con l'ente pubblico locale (il sindaco o il governatore regionale, il *City* o *Regional council*), chiamato a svolgere una funzione di garanzia⁵⁷. Nelle esperienze nordamericane molti *Food Council* svolgono più un ruolo di *advocacy* che di rappresentanza e la loro composizione non è necessariamente collegata alla rappresentanza politica o alla rappresentanza di interessi. Spesso i diversi componenti di tali *Council* sono selezionati/nominati sulla base del loro "saper fare" più che sul loro "poter rappresentare"⁵⁸.

⁵³ Cfr. AA.VV., *Food and the Cities. Politiche del cibo per città sostenibili*, a cura di A. Calori, A. Magarini, Milano 2015, 50-52.

⁵⁴ Sulla differenza tra *urban policy, planning e strategy* cfr. AA.VV., *Food and the Cities*, cit., 39, ove si evidenzia che tali terminologie indicano «strumenti di governance che servono a connettere attori e temi legati al cibo definendone gli spazi di intervento, gli obiettivi e le procedure necessarie a definire queste politiche, a realizzarle e a misurarle».

⁵⁵ Le prime esperienze conosciute di pianificazione alimentare locale sono quelle statunitensi, che risalgono agli anni '80 e si sono moltiplicate a tal punto che è stata redatta una guida alla pianificazione: cfr. AMERICAN PLANNING ASSOCIATION, *Policy guide on community and regional food planning*, Chicago 2007. in www.planning.org/policy/guides/adopted/food.htm. Un'interessante esperienza di *Food Policy* di livello omologo a quello "regionale" è quella della California (su cui cfr. www.rootsofchange.org).

⁵⁶ Un esempio di esperienza locale di *Food charter* è la *Food charter* di Vancouver (su vancouver.ca/files/cov/Van_Food_Charter.pdf). Un esempio di livello omologo a quello regionale è la *Food charter* del Minnesota (mnfoodcharter.com/the-charter/)

⁵⁷ Per una ulteriore casistica di esperienze di *Food council* cfr. AA.VV., *Food and the Cities*, cit., 146-187.

⁵⁸ Gli istituti e gli attori di *governance* delle *local food policy* qui menzionati richiamano in modo singolare, anche se su altra scala, quelli della "democrazia d'esercizio" indicati da P. ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, Paris 2015, 384-389 (in particolare il *consiglio del funzionamento democratico, le commissioni pubbliche di valutazione, gli*

Diversificati risultano essere anche i meccanismi di individuazione dei membri dei *Food council*: nei casi più frequenti si tratta di membri nominati dagli organi di rappresentanza politica locale, in altri casi sono membri individuati dalle diverse rappresentanze.

Riguardo la tipologia dei rapporti tra gli *urban food council* e i *regional food council* non sussiste neanche in questo caso una costante: gli *Urban Food council* sono spesso costituiti su scala urbana o metropolitana. I *Regional Food council* su scala regionale o statale possono essere soggetti autonomi da quelli oppure costituire una sorta di confederazione o network tra quelli urbani⁵⁹.

3.2. *Principi, governance e competenze*

In Italia nessuna regione ha attivato un processo di costruzione di una *food policy*; una provincia (Pisa) ha realizzato lo studio per un *food plan*⁶⁰ e due città (Torino e Milano) hanno avviato il processo di costruzione della loro *urban food policy* e del relativo *food council*⁶¹.

Nonostante questa lacuna, sussistono elementi che evidenziano sia l'interesse pubblico locale a costruire queste politiche, sia la fattibilità istituzionale di un simile percorso, anticipata da alcune esperienze circoscritte ma significative. Se ne indicano tre aspetti: uno relativo ai principi ispiratori di una *food policy*, uno alla *governance* e uno alle competenze.

organismi di vigilanza cittadina, i quali si organizzano tenendo conto di una *Carta dell'agire democratico* promuovendo specifici eventi *ad hoc* come la *Giornata annuale della democrazia*). Tali organismi si differenziano, per l'autore, dalle *figures d'une démocratie interactive* come le *Conferenze ad hoc* e l'*Autorità del dibattito pubblico* (sul punto cfr. P. ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, Paris 2015, 297-300). Va evidenziato che il tema della democraticità degli strumenti di *governance* delle politiche locali in generale (tra cui rientrano anche quelle alimentari) è questione centrale del dibattito internazionale. Sulle caratteristiche della democrazia locale nei Paesi "non occidentali", cfr. A. SEN, *La democrazia degli altri. Perché la libertà non è un'invenzione dell'occidente*, Milano 2005, 5-29. Il premio Nobel, nell'analizzare casi africani e asiatici, individua nel «governo attraverso la discussione» e nel diritto di essere ascoltati la principale caratteristica dell'autogoverno locale di molte autorità locali di tali Paesi.

⁵⁹ Non si ritiene opportuna una comparazione tra i *food council* di scala regionale delle realtà nordamericane e le possibili esperienze italiane, dal momento che negli USA gli enti omologhi – sotto il profilo delle relazioni internazionali – alle regioni italiane sono stati sovrani e non entità autonome.

⁶⁰ Cfr. LABORATORIO DI STUDI RURALI SISMONDI (a cura di), *Piano del cibo della provincia di Pisa*, Pisa 2011 in www.provincia.pisa.it. Sul piano del cibo di Pisa cfr. AA.VV., *Le strategie urbane: il piano del cibo*, a cura di F. Di Iacovo, G. Brunori, S. Innocenti in *Agriregionieuropa*, 32/2013, 9 in www.provincia.pisa.it/interno.php?id=49111&lang=it.

⁶¹ Cfr. la Delibera del Comune di Milano del 5 ottobre 2015 "Le linee di indirizzo della Food Policy di Milano 2015-2020" su <http://www.foodpolicymilano.org/> e per il Comune di Torino la Delibera di Giunta del Comune di Torino "Urban Food Policy Pact" del 4 agosto 2015 (su www.comune.torino.it) e il capitolo "Torino città del cibo" di *Torino metropoli 2025. Il Terzo piano strategico dell'area metropolitana di Torino*, Torino, Associazione Torino internazionale, 2015 in www.torinostrategica.it.

3.2.1. *Sui principi: il diritto al cibo nello Statuto e nelle leggi regionali*

Nelle esperienze comparate, la condivisione dei principi su cui deve basarsi una *Local food policy* è un aspetto centrale. Nel 2015, la Regione Abruzzo è stata la prima regione italiana a introdurre nel proprio Statuto il diritto al cibo⁶². Il diritto al cibo è stato introdotto anche nell'ordinamento regionale lombardo grazie all'*incipit* di una legge regionale che mira a ridurre gli sprechi⁶³. Queste due esperienze di regolazione sono l'indicatore di una progressiva e diffusa attenzione delle regioni italiane a questo tema e potrebbero costituire il primo embrione di quei principi costitutivi di una *Food Policy* solitamente raccolti all'interno delle *Food charter*.

3.2.2. *Nuovi soggetti per la governance alimentare regionale?*

Dal punto di vista della *governance* sembra avvicinarsi ai modelli nordamericani di *Food council* la *Consulta per la promozione del diritto al cibo* istituita dalla l.r. Lombardia n. 34/2015 di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo⁶⁴. A una prima lettura, infatti, questa sembra

⁶² Art. 7 *bis*, Statuto Abruzzo: «La Regione promuove il diritto al cibo e a un'alimentazione adeguata, intesi come diritto ad avere un regolare, permanente e libero accesso a un cibo di qualità, sufficiente, sano e culturalmente appropriato, che garantisca il soddisfacimento mentale e fisico, individuale e collettivo, necessario a condurre una vita degna».

⁶³ Art. 1 co. 1-3, l.r. Lombardia n. 34/2015 su riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo: «La Regione Lombardia riconosce e tutela sul proprio territorio il diritto universale di accedere a una quantità sufficiente di cibo sicuro, sano e nutriente come diritto umano fondamentale per tutti gli individui. 2. Regione Lombardia persegue l'eliminazione sul proprio territorio di ogni forma di malnutrizione e cattiva alimentazione che metta a rischio la sopravvivenza e la salute degli individui. 3. Regione Lombardia persegue politiche di contrasto alla povertà come forma atta ad aumentare il più possibile l'autonomia delle persone e creare un ambiente favorevole affinché possano scegliere e procurarsi il quantitativo sufficiente di cibo sicuro, sano e nutriente che soddisfi le necessità alimentari personali e permetta una vita attiva». Cfr. *amplius infra* par. 3.2.2.

⁶⁴ Art. 6, l.r. n. 34/2015 (*Consulta regionale per la promozione del diritto al cibo*): «1. È istituita, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e senza oneri aggiuntivi per la Regione, la Consulta regionale per la promozione del diritto al cibo, di seguito denominata Consulta, composta da quindici membri, di cui almeno nove scelti tra rappresentanti di categoria, rappresentanti di soggetti pubblici, privati e del settore non profit, esperti provenienti da Università e centri di ricerca. 2. Alla Consulta partecipano altresì l'assessore regionale competente o suo delegato, nonché cinque consiglieri regionali nominati nel rispetto del principio di rappresentanza delle minoranze. 3. La Consulta, in linea con gli obiettivi della presente legge, provvede a: a) contribuire alla definizione degli obiettivi e delle strategie di medio e lungo periodo di Regione Lombardia per promuovere, rispettare, proteggere e realizzare il diritto al cibo; b) facilitare l'integrazione tra le politiche e i programmi regionali, anche tramite un coordinamento interistituzionale, al fine di garantire coerenza con obiettivi e strategie di promozione, protezione e rispetto del diritto al cibo; c) elaborare proposte volte a minimizzare tutte le perdite e le inefficienze della filiera agroalimentare favorendo la relazione diretta fra produttori e consumatori e coinvolgendo tutti i soggetti interessati con l'obiettivo di rendere più ecocompatibile la logistica, il trasporto, la gestione delle scorte e gli imballaggi; d) proporre soluzioni di facilitazione per le donazioni delle eccedenze alimentari da parte di tutta la filiera agroalimentare; e) commissionare, raccogliere e

costituire un'evoluzione delle esperienze precedenti, per numerosi aspetti. Innanzitutto per il *Right to food approach* alle politiche alimentari locali, che contribuisce a connotarle in modo diverso dall'approccio fondato sulla sicurezza alimentare; vi è inoltre una multidisciplinarietà nei compiti assegnati, circostanza che la distingue dagli organismi di partecipazione o rappresentanza tradizionali, i quali sono istituiti per partecipare alla *governance* di singoli settori⁶⁵; infine risulta interessante multiattorialità di un organismo orientato a *facilitare* il dialogo tra attori politici, tecnici, economici e sociali.

Questi elementi la differenziano in via sostanziale (anche se formalmente ha lo stesso *nomen iuris* di *consulta*) dagli organismi di *governance* istituiti dalle numerose e pregresse leggi regionali nelle materie che si occupano delle diverse dimensioni delle politiche alimentari e l'avvicinano molto di più alle esperienze più avanzate del mondo anglosassone. Cionondimeno, tale consulta resta pur sempre un organismo di rappresentanza di interessi e non un nuovo soggetto pensato per governare democraticamente ma con approccio diverso il sistema locale alimentare.

3.2.3. *Cibo regionale o cibo locale? La filiera corta al vaglio della Consulta*

Il terzo elemento che apre alle Regioni la possibilità di promuovere la principale attività di cui in genere una *Local food policy* si occupa, ovvero l'incremento di consumo di cibo locale, proviene da due sentenze della Corte costituzionale che hanno dichiarato illegittime le disposizioni di due leggi regionali (Puglia e Basilicata) che avevano tentato di introdurre una disciplina di *favor* per i *prodotti alimentari regionali*. Si tratta della l.r. Basilicata n. 12/2012⁶⁶ (dichiarata illegittima, limitatamente all'art 2 e all'art. 4, co. 3, da Corte cost. 3 luglio 2013 n. 209) e della l.r. Puglia n.

divulgare studi e ricerche riguardanti politiche e buone pratiche realizzate a livello regionale, nazionale e internazionale sul riconoscimento e la tutela del diritto al cibo, in tutti i suoi aspetti; f) promuovere, in riferimento all'articolo 4, comma 1, programmi e corsi scolastici e professionali che riducano lo spreco alimentare, introducendo il premio annuale 'Spreco Zero' dedicato alle migliori esperienze realizzate».

⁶⁵ Cfr. *amplius supra par. 2.5*.

⁶⁶ Articolo 2 (*Utilizzo dei prodotti agricoli di origine regionale nei servizi di ristorazione collettiva affidati da enti pubblici*): «1. Negli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione, l'utilizzo di prodotti agricoli di origine regionale. 2. L'utilizzazione di prodotti agricoli di origine regionale nella preparazione dei pasti forniti dai gestori dei servizi di ristorazione collettiva affidati da enti pubblici deve risultare espressamente attraverso l'impiego di idonei strumenti di informazione agli utenti dei servizi». Art. 4 (*Promozione dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero*): «3. L'approvvigionamento dei prodotti di cui al comma 2, nella percentuale ivi indicata, deve essere documentato nelle fatture di acquisto che devono riportare l'indicazione dell'origine, natura, qualità e quantità dei prodotti acquistati».

43/2012⁶⁷ (dichiarata illegittima limitatamente alla disposizione combinata degli artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5, da Corte cost. 2 dicembre 2013 n. 292).

In entrambi i casi, le disposizioni impugnate sono state esaminate dalla Corte sulla base degli artt. 34 e 36 TFUE. La Corte ha evidenziato che promuovere cibo regionale, anche attraverso istituzioni di marchi di qualità regionale, costituisce misura palesemente contraria ai pilastri del mercato unico europeo e ha riaffermato l'incompetenza del legislatore, incluso quello regionale, di poter contravvenire con proprio provvedimento ai principi che stabiliscono la libertà di circolazione e di concorrenza.

Ciò che interessa di queste due sentenze non è tanto quello che dicono ma quello che non dicono, o che dicono tra le righe. In alcuni passaggi di una delle due motivazioni, infatti, la Corte distingue il concetto di cibo a "km zero" (*formula che designa i prodotti consumati a breve distanza dal luogo di produzione, con connessi benefici in termini di tutela dell'ambiente e dei consumatori*) da quello di cibo "regionale". Solo il prodotto alimentare a km zero, di cui la Corte accoglie una concezione "sostanziale", potrebbe consentire il regime derogatorio di cui all'art. 36 TFUE⁶⁸, atteso che la «priorità» accordata a prodotti a km zero risulterebbe giustificata dai benefici che la limitazione delle minori emissioni di Co2, dovute a un trasporto limitato, reca in termini di tutela dell'ambiente, mentre invece la «priorità» riconosciuta a coloro che si avvalgono di prodotti

⁶⁷ L'attuale art. 3 recita: «1. Ai fini della presente legge, si intende per: c) "prodotti agroalimentari a chilometro zero": i prodotti per il cui trasporto dal luogo di produzione al luogo previsto per il consumo si produce meno di 25 chilogrammi di CO2 equivalente per tonnellata». Lettera così sostituita dall'art.23, comma 1, l.r. n. 26/2013, a decorrere dal giorno stesso della sua pubblicazione. Il testo originario era così formulato: «c) "prodotti agroalimentari a chilometro zero": i prodotti per il cui trasporto dal luogo di produzione al luogo previsto per il consumo si produce meno di 25 chilogrammi di CO2 equivalente per tonnellata e comunque i prodotti trasportati all'interno del territorio regionale». L'attuale art. 4, co. 5, prevede: «Per sostenere la filiera corta e i prodotti a chilometro zero e di qualità la Regione Puglia intende favorire il loro impiego da parte dei gestori dei servizi di ristorazione collettiva pubblica stabilendo che nei bandi per l'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva gli enti pubblici devono garantire priorità ai soggetti che prevedono l'utilizzo di prodotti da filiera corta, prodotti a chilometro zero, prodotti di qualità in misura non inferiore al 35 per cento in valore rispetto ai prodotti agricoli complessivamente utilizzati su base annua. (2)». La Corte costituzionale, con sentenza n. 292/2013, in relazione al testo originario ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione combinata degli artt. 3, comma 1, lettera c), e 4, comma 5, di tale legge, nella parte in cui include tra i prodotti la cui utilizzazione garantisce priorità nell'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva da parte degli enti pubblici anche i prodotti trasportati all'interno del territorio regionale, a prescindere dal livello delle emissioni di anidride carbonica equivalente connesse a tale trasporto.

⁶⁸ Cfr. art. 34 (*ex art. 28 del TCE*), art. 35 (*ex art. 29 del TCE*) e soprattutto art. 36 (*ex art. 30 del TCE*): «Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri».

trasportati esclusivamente all'interno del territorio regionale, indipendentemente dal livello delle emissioni, costituisce una misura ad effetto equivalente.

La Corte sembra dire di più quando ricorda che il regime derogatorio al principio di concorrenza è ammesso quando vengono in gioco non solo il principio di tutela dell'ambiente, esaminato nelle due sentenze, ma anche altri principi europei rilevanti come: la «tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali», cui la salvaguardia dell'ambiente è strettamente connessa.

Tra le righe di queste motivazioni si può pertanto desumere che una legge regionale di *favor* alla distribuzione e consumo di alimenti locali può superare l'esame di costituzionalità se il consumo/distribuzione di tali prodotti risulta giustificato non solo da ragioni di tutela ambientale ma anche di tutela della salute, della vita e della biodiversità.

Se dunque un “cibo regionale” in quanto tale non sembra possa avere diritto di cittadinanza nell'attuale assetto normativo, è invece lasciata impregiudicata alla legge regionale la potestà di promuovere e valorizzare il “cibo locale”.

L'autonomia alimentare regionale sembra dunque poter superare il vaglio di costituzionalità, solo se orientata a promuovere l'autonomia alimentare locale. E cioè solo laddove si configuri come un'autonomia *per* (promuovere altra autonomia) e non autonomia *di* (regolare le proprie – supposte – attribuzioni)⁶⁹.

⁶⁹ Sotto questo profilo, l'interpretazione della Corte può avere un impatto notevole anche nel dibattito internazionale ed europeo su uno dei temi nodali per i sistemi alimentari locali, ovvero il modo in cui le politiche alimentari urbane dialogano con quelle regionali, detto in altri termini, il tipo di collegamento sussistente o realizzabile tra zone rurali e zone urbane. Sulle principali questioni attinenti al c.d. *rural-urban linkages* cfr. Fao.org/docrep/, ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/territorial-cohesion/urban-rural-linkages/. Cfr. inoltre l'attività di ricerca della Fondazione Ruaf (www.ruaf.org).