

# **Reframing e riconoscimento del diritto al cibo nelle politiche alimentari: una sfida per l'Italia tra *policy legacy* e nuove sperimentazioni**

Renata Lizzi,  
Maria Stella Righettini

*Abstract.* Policy framing plays a critical role in addressing complex and interconnected policy issues such as food insecurity and poverty. Policy frames involve diverse dimensions, interpretations, and stakeholders. A growing body of literature criticizes the limitations and contradictions of current food poverty and food insecurity policy, particularly in developed countries. These policies often prioritize food recovery and food donation through charitable organizations and food banks, neglecting structural solutions and the fundamental dimension of the right to food. In contrast, the right to food has gained prominence within international law, scholars debate and global initiatives, such as the UN's Sustainable Development Goals (SDGs), offering a rights-based framework that national policies can adopt. This study builds on existing literature to examine how food poverty and security policies are framed in Western and European contexts, where agricultural productivism and consumer protection biases dominate. The European Union's regulatory approach, emphasizing food safety, has pushed national policies in the direction of prioritizing food waste reduction, recovery interventions, and charitable food aid, at the expense of adopting a right-to-food approach. In Italy food policies are predominantly shaped by surplus and food waste reduction issues. Policy frames in designing solutions emphasize waste reduction and food aid over a rights-based approach. Italy's case study highlights the lack of constitutional recognition of the right to food and policy focus on poverty alleviation. Alternative experimental strategies and local initiatives struggle due to weak and slow reframing process and a right-to-food framework are emerging and become essential to address systemic inequities in food insecurity and poverty.

*Keywords:* policy frame, food policy, right-to-food, insecurity, poverty, Italy

Biblioteca della libertà, LIX, 2024

• Issn 2035-5866

Doi 10.23827/BDL\_2024\_14

Nuova serie [www.centroeinaudi.it]

## 1. Introduzione

Il diritto al cibo è un tema cruciale che riguarda l'accesso di ogni individuo a una nutrizione sufficiente, sana e culturalmente adeguata, essenziale per lo sviluppo e la dignità umana. Tuttavia, la questione è complessa, influenzata da disuguaglianze nelle risorse, inefficienze delle catene distributive, crisi economiche, politiche e sfide ambientali. Negli ultimi decenni, fattori come disuguaglianze crescenti, cambiamenti climatici, conflitti e dispute commerciali hanno accentuato la precarietà alimentare globale, trasformando la scarsità di cibo in un problema di sostenibilità e accessibilità, oltre che di disponibilità.

L'insicurezza e la povertà alimentare rappresentano quindi una sfida multidimensionale. La loro definizione come problema di rilevanza collettiva è influenzata dal contesto storico-politico ed economico, dalle convinzioni sulle cause e soluzioni, dagli attori e dagli interessi coinvolti, sia di settore che diffusi (Lang *et al.* 2009). Le definizioni dei problemi e delle risposte politiche hanno subito un'evoluzione significativa, articolandosi a livello internazionale, sovranazionale europeo e nazionale attraverso indirizzi di *policy* e strumenti legislativi e finanziari. Questa evoluzione è legata all'emergere di nuove sfide: la diffusione della povertà alimentare nei paesi sviluppati, la scarsità di cibo nei paesi poveri, l'oligopolio delle grandi catene distributive, le eccedenze delle agricolture intensive, la sostenibilità delle produzioni e dei mercati locali, la riduzione degli sprechi lungo la filiera e il consumerismo delle società opulente. Parallelamente, è emersa la necessità di garantire alimenti sani, sicuri e di qualità, adeguati alle diverse esigenze nutrizionali e culturali nei mercati globali. Questa trasformazione è stata alimentata da nuove consapevolezza e dal cambiamento della natura del problema, che, dopo la crisi economica del 2008 e quella pandemica del 2020, si è consolidato come sfida persistente anche nei paesi occidentali, rappresentando una crescente priorità per i *policy maker*.

Il problema, infatti, in un primo momento confinato alle regioni del mondo in via di sviluppo oggi assume contorni ben più ampi e diffusi, colpisce luoghi e gruppi sociali anche delle società ricche, delle periferie delle grandi città, lavoratori instabili, migranti e soprattutto le fasce

d'età più deboli anche nei paesi europei<sup>1</sup>. La questione di *food (in)security* e della povertà alimentare che hanno viaggiato insieme per un certo periodo, sono problemi interdipendenti ma distinti, la cui definizione e ridefinizione ai fini dell'elaborazione di politiche adeguate ed efficaci devono tenere conto di numerose altre dimensioni nel tempo diventate rilevanti (salubrità, qualità, igiene, salute alimentare, gusti tradizioni, autodeterminazione). Se la sicurezza alimentare è intesa come accesso fisico, economico e sociale ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti così da soddisfare le proprie necessità e preferenze (FAO 1996), la povertà alimentare si definisce come l'incapacità degli individui di accedere ad alimenti sicuri, nutrienti e in quantità sufficiente per garantire una vita sana e attiva rispetto al proprio contesto sociale (Maino *et al.* 2016). Problemi diversi – (in)disponibilità e accesso da un lato e (in)capacità dall'altro – che nei diversi contesti e periodi storici richiedono soluzioni differenziate.

L'evoluzione del problema e delle sue definizioni è stata accompagnata da un dibattito pubblico particolarmente acceso nella comunità internazionale, dall'impegno delle Organizzazioni Internazionali, in primis Nazioni Unite, Unione Europea (UE) e FAO. Le disposizioni del diritto internazionale già nella Convenzione del 1948 hanno statuito – in modo sicuramente visionario – il diritto individuale al cibo e a condizioni di vita adeguate (disposizione generica che viaggia poi nel tempo e nello spazio in modo differenziato) che includano in primis l'alimentazione. Questa dimensione è stata però a lungo trascurata, se non rimossa, nel *frame* delle politiche di *food security* e di *food poverty* che a livello sovranazionale e nazionale sono state direzionate in buona misura verso

---

<sup>1</sup> Nel 2023, il 9,5% della popolazione europea non ha avuto accesso a un pasto completo ogni due giorni, con un aumento più marcato tra le persone a rischio di povertà, che aumentano fino a costituire il 22,3% della popolazione. Il dato peggiora nel contesto italiano, dove il 34% delle persone è a rischio di povertà e oltre il 10% può trovarsi in situazione di povertà alimentare. Per dati completi le fonti sono Eurostat vari anni (ma si rimanda all'ultimo rapporto 2024, disponibile: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240712-1>), per i dati sull'Italia Caritas (2024). Si veda anche l'ultimo rapporto ActionAid 2023, *I numeri della povertà alimentare in Italia a partire dalle statistiche ufficiali*, Serie storica 2019-2022 e dati preliminari 2023, [https://actionaid-it.imgix.net/uploads/2024/10/Report\\_Poverta\\_Alimentare\\_2024.pdf](https://actionaid-it.imgix.net/uploads/2024/10/Report_Poverta_Alimentare_2024.pdf).

produzione sostenibile, catene corte, recupero del cibo, aiuto agli indigenti, donazione alimentare. Le definizioni sottese a tali politiche sono sostanzialmente diverse dal significato contemplato nel diritto internazionale, essendo piuttosto il risultato di risposte settoriali e tentativi sinergici di combinare più dimensioni e diversi approcci. La dimensione mancante del diritto al cibo e a un cibo “adeguato” solo recentemente ha guadagnato salienza nel dibattito pubblico e ha innescato processi di *reframing* direzionati a prefigurare soluzioni di *policy* diversamente orientate. Dowler e O'Connor (2012) parlano di “*social justice framework*” mirato a intervenire sia sulla costruzione/correzione delle capacità di accesso adeguato al cibo sia sulla disponibilità di cibo e sulle condizioni economiche che la consentono.

In realtà, solamente una manciata di paesi nel mondo ha costituzionalizzato tale diritto; buona parte dei paesi sviluppati sono ancora in difetto di tale riconoscimento diretto in leggi nazionali; la mancanza di disposizioni formali rallenta e indebolisce sia il *reframing* del problema sia l'elaborazione di programmi di *policy* diversamente impostati. La necessità di ripensare le politiche della sicurezza alimentare e di contrasto alla povertà – anche in funzione dei SDGs di Agenda 2030 che tutti gli stati e l'UE hanno fatto propri – è oggi ampiamente riconosciuta da studiosi ed esperti che si occupano del problema. Anche muovendo da ambiti disciplinari diversi, sono stati evidenziati i limiti dell'impostazione prevalente – basata sul paradigma produttivista e consumerista (*availability*) – e l'inefficacia di risposte i cui *policy frames* rimangono centrati sulle tre dimensioni di *food (in)security*, *food poverty*, *food waste* (Riches 2011; Arcuri 2019, 265). L'opportunità di portare a compimento un processo di *reframing* del problema si pone a fronte di un fenomeno che si presenta oggi più complesso e diversamente diffuso, in paesi poveri e paesi ricchi, fra categorie sociali, classi d'età e territori. Soluzioni di *policy* più efficaci emergono se e laddove si combinano (*merging*) le dimensioni rilevanti della disponibilità, dell'accesso e dell'adeguatezza (*availability*, *affordability*, *adequacy*) avendo come orizzonte ideale di riferimento il diritto al cibo. Fuori dalle disposizioni di principio e dalla retorica che a volte accompagnano questo dibattito, la questione si pone appunto come interpretazione epistemologica (Sheey, Chen 2022) di problemi che limitano la soddisfazione del bisogno fondamentale dell'alimentazione sana e adeguata, e riconfigurazione di politiche e strumenti consoni alla dignità e

alla cultura alle capacità delle persone e delle comunità che mancano o sono privati di questa possibilità.

Lo scopo di questo contributo è quello di riprendere il dibattito dedicato a *policy frame* e *reframing* delle politiche del cibo, evidenziando come le disposizioni internazionali del diritto al cibo possano ampliare lo spettro dei significati (alla luce di nuove dimensioni come salute, sicurezza, sostenibilità, qualità, ma anche giustizia sociale) e di più efficaci soluzioni di *policy*. La domanda di ricerca è, in primo luogo, se ciò possa avvenire anche laddove si sono consolidate concezioni e misure prevalentemente mirate alla disponibilità di cibo, al recupero delle eccedenze per il contrasto alla povertà attraverso gli aiuti alimentari; se le politiche vigenti e gli attori/interessi che le sostengono tendono a ostacolare il *reframing*; se il riconoscimento del diritto al cibo attraverso leggi nazionali sia un passaggio necessario e utile a direzionare e facilitare tale processo di *reframing*.

Basandosi sulla letteratura esistente, il contributo analizza le principali dimensioni del *policy framing* relative a *food poverty* e *food (in)security*; procede richiamando le disposizioni del diritto internazionale e focalizza l'attenzione su presupposti e implicazioni quando tradotte in provvedimenti e programmi di *policy*; si sofferma sull'evoluzione dei principali programmi dell'UE, inizialmente focalizzate sulla sicurezza alimentare, ma progressivamente arricchite da obiettivi di sostenibilità, biodiversità, salute e riduzione della povertà. Il caso italiano viene approfondito, benché in Italia manchi il riconoscimento costituzionale del diritto al cibo. Il caso appare comunque interessante per evidenziare come in Italia il *policy frame* dominante e le soluzioni che ne sono conseguite si basino sul problema delle eccedenze nel settore agricolo e dello spreco nella grande distribuzione, su una concezione della povertà alimentare legata alla dimensione dell'insufficiente disponibilità di cibo. Le politiche si sono concentrate su riduzione degli sprechi, recupero e donazioni, affidando un ruolo centrale agli enti del Terzo Settore, come Banco Alimentare e Caritas. Tuttavia, il riconoscimento del diritto al cibo potrebbe rappresentare una spinta in grado di riformulare e mettere a sistema recenti sperimentazioni (reddito alimentare) e pratiche sociali consolidate (contrasto alla povertà non solo alimentare).

## 2. *Policy frames negli studi sulla food policy*

Negli studi di *policy* il processo di *framing* evidenzia l'importanza della definizione dei problemi che informa e direziona l'individuazione delle soluzioni e la scelta degli strumenti. Attraverso il meccanismo di *policy frame* infatti si attribuiscono significati ai problemi collettivamente rilevanti, privilegiando alcune visioni rispetto ad altre, prefigurando l'arena di *policy*, gli attori e gli interessi potenzialmente coinvolti, le risorse. In particolare, si opera una selezione di aspetti della realtà percepiti come salienti, promuovendo specifiche interpretazioni causali e si orienta la formulazione delle strategie di *policy* (Baumgartner, Mahoney 2008; Béland 2009; Daviter 2007). Tali dinamiche si evidenziano come particolarmente significative in relazione a questioni complesse, multidimensionali che assumono connotazioni diverse nel tempo e nello spazio, come quelle di food security, della povertà alimentare, della sostenibilità della produzione di beni alimentari, della distribuzione, di una adeguata e sana alimentazione. Diversi *policy frames* configurano politiche differenti e indirizzano le strategie e gli strumenti impiegati, entro *framework* alternativi di regolazione della sicurezza e salute alimentare, della sostenibilità economica e della giustizia sociale (Arcuri 2019; Brunori *et al.* 2013; Candel *et al.* 2014; Dowler, O'Connor 2012; Moragues-Faus 2017). La letteratura ha sottolineato i limiti sottesi alle politiche di *food security* e *food poverty* che si sono affermate in molti paesi occidentali, dove è stata privilegiata la dimensione della disponibilità di beni e dell'erogazione di aiuti alimentari finalizzata a ridurre lo spreco e contrastare la povertà attraverso leggi facilitanti il recupero del cibo e le donazioni (Riches 2011). Queste soluzioni mancando di un riconoscimento esplicito e diretto del diritto al cibo non affrontano alcune cause strutturali del problema e non incorporano il diritto al cibo come principio guida (Arcuri 2019; Matsuda *et al.* 2020; Sheehy, Chen 2022). Tuttavia, questo diritto emerge come centrale negli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) delle Nazioni Unite e da tempo è statuito nel diritto internazionale, che lo definisce in relazione alle dimensioni complementari della disponibilità, accessibilità e adeguatezza, con attenzione alle esigenze culturali, religiose e personali degli individui e delle comunità. Sheehy e Chen (2022) identificano quattro frame principali che hanno orientato nel tempo le politiche della sicurezza alimentare (*security*) e che oggi ancora contribuiscono alla definizione di *policy* colle-

gate e interconnesse (*safety, quality, consumerism, healthy diets*), indicando nel *frame* basato sul diritto al cibo un principio e un grimaldello giuridico (*soft*) potenzialmente innovativo. Si tratta di:

- Frame tecnologico, incentrato sull'idea che all'insufficiente disponibilità di cibo si risponda con le innovazioni produttive.
- Frame economico, che attribuisce alla disponibilità economica e finanziaria di paesi e individui il problema di una più equa distribuzione del cibo: la crescita economica (occupazione e reddito) è la soluzione.
- Frame del business e/o delle multinazionali, dominato da logiche di grandi organizzazioni for-profit e multinazionali.
- Frame del "diritto al cibo", che propone un approccio alternativo basato su principi di giustizia sociale e diritti umani.

L'adozione di una prospettiva orientata alla concretizzazione del diritto al cibo offre l'opportunità di ridefinire radicalmente le definizioni prevalenti e ampliare la comprensione dei problemi legati all'insicurezza e alla povertà alimentare. Il riconoscimento diretto e indiretto di questo diritto richiede una riformulazione delle politiche, promuovendo approcci inclusivi e strumenti legislativi che coinvolgano attori istituzionali a tutti i livelli, compresi quelli locali, e che attivino interessi diffusi ridefinendo priorità e strategie. Nei paesi occidentali, le politiche di sicurezza alimentare si sono invece sviluppate intorno a due principali *frame* e direttrici: i) la promozione della sostenibilità agricola e della qualità alimentare, con il coinvolgimento di produttori, istituzioni pubbliche, agenzie regolative e consumatori; ii) l'aiuto alimentare agli indigenti, supportato da enti caritatevoli, fondazioni e reti pubblico-private che si occupano del recupero degli sprechi.

Tuttavia, i limiti e la scarsa efficacia delle politiche attuali, insieme alle nuove dimensioni assunte dall'insicurezza e dalla povertà alimentare – aggravate da crisi economiche, pandemiche e conflitti – evidenziano la necessità di ripensare le politiche. Un *reframing* che ponga il diritto al cibo come elemento centrale e trasformativo diventa imprescindibile per affrontare le sfide attuali.

Con riferimento al caso italiano, Arcuri (2019) utilizza il concetto di *policy frame* per mostrare come il dibattito nazionale e le politiche abbiano privilegiato la rappresentazione del problema in termini di spreco alimentare. La soluzione dominante si è concentrata sul recupero e la

donazione di aiuti alimentari, considerata una strategia *win-win* per affrontare contemporaneamente spreco e povertà alimentare, correggendo le inefficienze delle catene distributive e del consumerismo (Arcuri 2019, 264; Brunori *et al.* 2013). Questo approccio ha favorito un consenso diffuso e la formazione di una coalizione tra diversi attori e interessi che ha trovato rapida formalizzazione in una legge nazionale la cui attuazione si è affidata a fondazioni, empori solidali e enti del terzo settore, promuovendo azioni diffuse di aiuto alimentare e di contrasto, seppur parziale, alla povertà. Tuttavia, alcune altre riflessioni in ambito giuridico (fra altri, Cerruti (2022) e Gusmai (2015) criticano questa impostazione e sottolineano come la concezione del cibo prevalentemente come merce/bene economico/aiuto, unita all'assenza di riconoscimento normativo del diritto al cibo in linea con le disposizioni del diritto internazionale, ostacoli a una visione più ampia, e potenzialmente più efficace di fronte a un fenomeno in continua trasformazione. In questa prospettiva, la povertà alimentare richiederebbe un approccio in grado di includere non solo misure di accessibilità economica, ma anche azioni direzionate all'adeguatezza (*adequacy*) del cibo rispetto alle esigenze degli individui, di categorie fragili, di strati sociali più deboli e sistematicamente soggetti al rischio di povertà non solo alimentare. Il riconoscimento diretto del diritto al cibo nel *reframing* delle politiche implicherebbe concezioni più consone alla complessità sociale e territoriale del fenomeno e faciliterebbe la riconfigurazione di strategie di *policy* più mirate, e interventi sociali volti a contrastare la povertà, la disoccupazione e la marginalità, in contesti differenziati per età, provenienza geografica.

Come menzionato precedentemente, i *frames* che si concretizzano in politiche comportano l'attivazione di istituzioni, procedure, coalizioni di attori e interessi che difficilmente sono disposti a mettere in discussione l'assetto di *policy* vigente, rallentando la ridefinizione del problema e delle soluzioni, anche a fronte dell'inadeguatezza delle politiche esistenti.

### 3. Il diritto al cibo nel framework giuridico internazionale, europeo e nazionale

#### 3.1. Il framework internazionale

Il diritto al cibo è un diritto umano universale riconosciuto per la prima volta nel 1948 all'interno dell'Art. 25 della Dichiarazione Universale dei

Diritti Umani (DUDU) che sancisce il diritto di ogni individuo ad avere un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della propria famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione. Nel 1966 la Convenzione (o Patto) Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (ICESCR), entrata in vigore nel 1976, riconosce, all'Art. 11, il diritto di ognuno a uno stile di vita adeguato che includa un adeguato accesso al cibo e il diritto fondamentale a essere libero dalla fame. A oggi, 169 paesi hanno ratificato la Convenzione. Il diritto al cibo si sostanzia di quattro dimensioni fondamentali: disponibilità, accessibilità, stabilità e adeguatezza del cibo, e rappresenta una risorsa fondamentale per i *policy makers*, per attivare strumenti e adottare programmi multilivello.

La definizione internazionale di diritto al cibo, contenuta nel Commento generale n. 12 (1999) del Comitato ONU sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (CESCR), include le quattro dimensioni sopra indicate: «*Il diritto a un'alimentazione adeguata è realizzato quando ogni uomo, donna e bambino ha accesso fisico ed economico, in ogni momento, a un'alimentazione adeguata o ai mezzi per procurarsela*». Questa visione è stata ampliata dallo *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite, che descrive il diritto al cibo come: «*L'accesso regolare, permanente e illimitato, direttamente o tramite mezzi finanziari, a cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato, conforme alle tradizioni culturali dei consumatori e capace di garantire una vita fisica e mentale dignitosa, libera da paura e umiliazione*» (Fakhri 2020).

Un approccio basato sul diritto al cibo si distingue dai tradizionali programmi di lotta alla fame, poiché integra principi di dignità, trasparenza, responsabilità e partecipazione sociale. Inoltre, rende l'individuo un agente di cambiamento, consentendogli di esigere dai governi il rispetto dei propri diritti e di ricorrere a strumenti legali di riparazione per le loro violazioni. Pertanto, il diritto al cibo non è considerato solo un mezzo per raggiungere la sicurezza alimentare, ma è visto come un obiettivo a sé stante, più ampio e onnicomprensivo che dovrebbe essere parte integrante di approcci allo sviluppo basati sui diritti umani che gli stati si sono impegnati a rispettare (Mechlem 2004). È importante guardare al diritto al cibo non come un imperativo etico o esclusivamente da un punto di vista normativo, ma analizzando nello specifico l'evoluzione dei *frame* giuridici intesi come risorse a disposizione degli attori politici e sociali per adottare nuove politiche e migliorare quelle esistenti per garantire che il diritto al cibo sia effettivamente tutelato a

partire dalla sua definizione a tutti i soggetti senza limiti e discriminazioni. Nella Convenzione sui Diritti dell'Infanzia (CRC), del 1989, articoli 24 e 27 obbligano gli stati a garantire un'alimentazione adeguata per i bambini, evidenziando la centralità del cibo per il diritto alla salute e a un adeguato tenore di vita.

La Convenzione ONU che insiste sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW 1979), pur non menzionando esplicitamente il diritto al cibo, all'Art. 12(2) sottolinea l'importanza di un'alimentazione adeguata durante la gravidanza e l'allattamento. Questi principi sono stato rafforzati a livello globale dall'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 2 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, che mira a «porre fine alla fame» entro il 2030.

Se passiamo dal contesto internazionale all'analisi del *framework* giuridico del diritto al cibo in contesti regionali (Europa) e nazionali, possiamo utilizzare le tre categorie proposte da Sheeney e Chen (2022) che classificano i vari contesti e paesi in base al livello e al tipo di protezione giuridica offerta al diritto al cibo.

*Categoria A – Protezione costituzionale esplicita.* Questa categoria include Paesi che hanno incorporato il diritto al cibo direttamente nelle loro costituzioni. Tale riconoscimento costituzionale è il più forte strumento giuridico, vincolando gli stati, o le unioni di stati, a garantirne l'attuazione attraverso legislazioni e politiche specifiche. Nell'area europea, solo Moldavia e Svizzera inseriscono il diritto al cibo in Costituzione.

*Categoria B – Protezione costituzionale implicita.* In questa categoria rientrano i paesi in cui il diritto al cibo è tutelato indirettamente tramite la protezione di altri diritti umani fondamentali garantiti dalla Costituzione, come il diritto alla vita, alla salute o alla dignità. Esempi sono forniti da paesi come Albania, Germania, Grecia, in cui l'applicazione del diritto al cibo si basa sull'interpretazione giuridica dei principi costituzionali esistenti, spesso con il supporto di programmi di welfare o di iniziative legislative secondarie. In Germania, la Corte costituzionale federale nel 2010 si è pronunciata sull'adeguatezza dei sussidi sociali previsti in tema di welfare, e ha stabilito che un livello minimo di sussistenza, incluso il cibo, è necessario per sostenere la dignità umana. La Corte adita sulla Legge Hartz IV, con particolare riguardo al calcolo dei benefici destinati ai bambini, ha stabilito che tali sussidi devono garantire la tutela del diritto a un'esistenza dignitosa che poggia sulla capacità di soddisfare bisogni fondamentali

come nutrizione adeguata alla crescita, alloggio e partecipazione sociale. La decisione giudiziaria non solo chiarisce il contenuto dei diritti esistenti, ma crea un precedente che rafforzi la tutela del diritto al cibo<sup>2</sup>.

*Categoria C – Protezione indiretta tramite leggi ordinarie, politiche e programmi.* In questi paesi, il diritto al cibo non è riconosciuto né esplicitamente né implicitamente nella Costituzione, ma viene affrontato attraverso leggi, politiche e programmi mirati che garantiscono la sicurezza alimentare e l'accesso al cibo. Molti stati europei utilizzano strategie basate su normative settoriali, come leggi contro lo spreco alimentare, programmi di welfare o politiche di redistribuzione, per promuovere un accesso equo al cibo.

### 3.2. Quadro giuridico europeo

A livello europeo, il diritto al cibo è tutelato costituzionalmente ma in modo indiretto, nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) attraverso la tutela del diritto alla salute, e dell'ambiente (Art. 9, Art. 11 e Art. 168). Il regolamento (CE) n. 178 del 2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio, meglio noto come *Food Law*, stabilisce principi e requisiti generale della legislazione alimentare per garantire la sicurezza alimentare nell'Unione.

Nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), gli Artt. 2 e 3 possono implicare il diritto al cibo come elemento essenziale per la dignità umana. La Carta Sociale Europea riveduta nel 1996, protegge l'accesso ai beni essenziali, incluso il cibo, per chi è privo di risorse. Nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE, 2000, l'Art. 1 (dignità umana) e l'Art. 34 (sicurezza sociale) tutelano indirettamente il diritto al cibo.

La strategia Europea *From Farm to Fork* (2020), il *New Green Deal*, e il programma *Garanzia Europea per l'Infanzia* (*EU Child Guarantee*) rafforzano l'impegno delle istituzioni europee nei confronti degli stati membri, promuovendo l'adozione di programmi integrati che garantiscano simultaneamente diete sane e il contrasto alla povertà alimentare (Maino 2023).

---

<sup>2</sup> Su giustiziabilità e sentenze in materia si rimanda anche a Morini (2017) e Arcuri *et al.* (2015). È molto significativo il caso della Corte Suprema Indiana che nel 2001, appellandosi al diritto al cibo, ha imposto al governo indiano l'attivazione di programmi di pasti gratuiti nelle scuole, fissando anche standard nutrizionali minimi.

### 3.3. Quadro giuridico italiano

In Italia, il diritto al cibo non è esplicitamente riconosciuto dalla Costituzione, ma alcune disposizioni e l'adesione ai trattati internazionali lo riconoscono e supportano indirettamente. L'Art. 2 della Costituzione riconosce i diritti inviolabili della persona, includendo implicitamente il diritto a un'alimentazione adeguata. L'Art. 3 impone la rimozione di barriere economiche e sociali, tra cui la malnutrizione. L'Art. 32 collega il diritto alla salute a un'alimentazione adeguata. Infine, l'Art. 117 assegna alle regioni competenze legislative sul cibo, aprendo spazi per interventi innovativi.

In Italia manca ancora un riconoscimento costituzionale del diritto al cibo: l'unica proposta in tal senso è stata presentata nel 2015 come proposta di legge di revisione costituzionale, ma alcune leggi nazionali e regionali proteggono e promuovono indirettamente la sicurezza alimentare. La Legge nazionale n. 166/2016 (nota come Legge antispreco o Legge Gadda), ad esempio, mira a ridurre lo spreco alimentare promuovendo il recupero e la redistribuzione del cibo per scopi caritatevoli, affronta l'accessibilità al cibo per le popolazioni vulnerabili e sostiene l'idea del cibo come risorsa da condividere equamente.

Se guardiamo a livello subnazionale e alle iniziative intraprese in materia di diritto al cibo in Italia, possiamo notare come, in generale, il quadro che emerge sia piuttosto frammentato, con alcune regioni all'avanguardia e molte altre ancora in ritardo nell'affrontare questa tematica. La regione capofila è la Lombardia che in concomitanza alla evento universale dell'EXPO 2015 e all'impegno assunto con il patto sulla Carta del cibo di Milano<sup>3</sup>, ha anche approvato la prima legge regionale (LR 43/2015) intitolata Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo. Alcune regioni hanno legiferato in materia di diritto al cibo, inserendolo nei loro statuti o emanando leggi specifiche (Abruzzo, Lombardia, Marche).

---

<sup>3</sup> Il Patto è meglio noto come MUFPP, acronimo che sta per Milan Urban Food Policy Act. Gli eventi del 2015 e la legge regionale hanno rappresentato una finestra di opportunità per avviare nell'area metropolitana un'esperienza di *food policy* che è modello di riferimento non solo nazionale (Magarini 2022).

#### 4. L'Unione Europea e il difficile *reframing* alla luce delle politiche vigenti

La sicurezza alimentare e il diritto al cibo sono dimensioni tra loro strettamente interconnesse. La prima è tutelata dalla General Food Law Europea (Reg. CE 178/2002) che rappresenta un pilastro centrale nella tutela della sicurezza alimentare nell'UE, contribuendo indirettamente al diritto al cibo. Garantendo che tutti gli alimenti immessi sul mercato siano sicuri e conformi a rigorosi standard di qualità, la normativa protegge la salute umana e riconosce l'accesso a cibo sicuro come parte essenziale del diritto a un'alimentazione adeguata. La seconda, legata a condizioni di povertà e indigenza, chiama in causa le politiche sociali. In Europa, la disuguaglianza sociale è affrontata attraverso leggi nazionali che includono programmi di aiuti alimentari, spesso parte di politiche più ampie di contrasto alle disuguaglianze. La gestione della povertà alimentare e dell'inclusione sociale è saldamente nelle mani degli stati tuttavia, i governi locali sono responsabili dell'attuazione di queste politiche, mentre enti non statali, come organizzazioni benefiche e non profit, svolgono un ruolo centrale, soprattutto in presenza di politiche limitate alla distribuzione delle risorse europee.

Tra il 1987 e il 2013, l'UE ha affrontato la povertà alimentare attraverso una iniziativa inserita nell'ambito della sua Politica Agricola Comune (PAC). Grazie all'uso strategico delle eccedenze agricole, milioni di tonnellate di cibo sono state distribuite ogni anno a chi ne aveva più bisogno. Il Programma Europeo per la Distribuzione di Cibo agli Indigenti (PEAD), promosso nel 1987 dal Presidente della Commissione Europea Jacques Delors, è stato lo strumento centrale di questo impegno.

Il PEAD ha permesso agli stati membri di utilizzare le scorte agricole in eccesso per offrire un aiuto concreto ai più vulnerabili. Questo programma non solo ha fornito beni essenziali, ma ha anche rafforzato le organizzazioni di beneficenza e la società civile, creando una rete di supporto che ha raggiunto quasi 19 milioni di persone entro il 2011, pari al 35% della popolazione povera in 20 stati membri. Il PEAD si è evoluto nel tempo, da una semplice misura emergenziale a un modello robusto e inclusivo, capace di amplificare gli sforzi del Terzo Settore e valorizzare le reti locali esistenti. Tuttavia, il 2013 ha segnato la fine del PEAD, conseguenza di una riforma della PAC e della visione di alcuni stati membri secondo cui la lotta alla povertà alimentare doveva essere gestita at-

traverso politiche sociali nazionali, piuttosto che rimanere parte della politica agricola europea<sup>4</sup>.

In linea con la strategia Europa 2020, il nuovo approccio dell'Unione Europea puntava a ridurre di 20 milioni il numero di persone colpite da povertà ed esclusione sociale entro il 2020. Dopo un ampio processo di valutazione, discussioni e consultazioni, nel marzo 2014 il Parlamento Europeo e il Consiglio hanno lanciato il Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti (FEAD). Questo programma di finanziamento è stato progettato per combattere la crescente esclusione sociale, aggravata dalla crisi finanziaria globale. Il FEAD rappresenta una continuità rispetto al precedente programma PEAD, adattandosi però alle sfide economiche e sociali emerse durante due tra le crisi più dure del nostro tempo: la crisi economica e del debito sovrano nell'Eurozona (2009-2010) e la Grande Recessione (2008-2012). La sua istituzione ha segnato un passo cruciale nel supportare le fasce più vulnerabili della popolazione, dimostrando la capacità dell'UE di rispondere con azioni concrete a eventi di portata globale (Loopstra *et al.* 2015).

Il FEAD ha segnato l'avvio di una svolta nell'approccio dell'Unione Europea al diritto al cibo, spostando l'attenzione dalla responsabilità esclusiva degli Stati membri a un'iniziativa sociale coordinata a livello europeo (Madama 2016). Questa evoluzione ha riconosciuto il cibo non solo come un bene materiale, ma come un diritto fondamentale strettamente legato alla dignità umana e all'inclusione sociale (Madama 2016). Una delle principali innovazioni introdotte dal FEAD è stata l'espansione del suo mandato oltre gli aiuti alimentari. Per il periodo 2014-2020, il fondo ha offerto due programmi operativi. Il primo, dedicato a "cibo e/o assistenza materiale di base", si concentrava sull'offerta di beni essenziali come alimenti, indumenti e articoli per l'igiene personale. Il secondo, invece, mirava a promuovere "l'inclusione sociale dei più indigenti" attraverso misure volte a rafforzare il tessuto sociale e ridurre le vulne-

---

<sup>4</sup> Per i paesi con solidi sistemi di welfare, il PEAD era percepito come un'interferenza, non pienamente allineato con la sua logica distributiva alle loro strategie interne di riduzione della povertà. Nonostante la sua chiusura, il PEAD ha lasciato un'eredità importante, evidenziando la necessità di un nuovo strumento a livello europeo capace di integrare le politiche nazionali e affrontare in modo più sostenibile la crescente vulnerabilità delle popolazioni.

rabilità strutturali. Questo approccio rifletteva le richieste di alcuni Stati membri, che desideravano integrare l'aiuto alimentare con interventi di supporto sociale più ampi, riconoscendo come la distribuzione di cibo da sola non fosse sufficiente per affrontare le complesse sfide della povertà e dell'esclusione. Pur mantenendo un budget comparabile a quello del precedente programma PEAD, il FEAD ha introdotto un cambiamento fondamentale nella sua governance: da un modello incentrato sull'agricoltura a uno basato sulla politica sociale e sull'assistenza materiale.

Durante la pandemia, il FEAD ha dimostrato la sua importanza cruciale nel far fronte alla crescente domanda di cibo, mostrando come il diritto al cibo sia una componente centrale della resilienza sociale. Grazie al suo approccio coordinato il FEAD ha contribuito non solo a rispondere ai bisogni immediati, ma anche a costruire una base per affrontare le sfide legate alla povertà alimentare e all'esclusione sociale. Infatti, nel quadro post-pandemico, con gli aiuti alimentari erogati attraverso il FEAD ora integrati nel Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+), si sancisce il passaggio verso un approccio integrato e sistemico delle istituzioni comunitarie per mitigare la vulnerabilità sociale, di cui la povertà alimentare è una manifestazione cruciale.<sup>5</sup> Il nuovo approccio non si limita a risolvere gli squilibri produttivi del mercato agricolo, ma riconosce il cibo come un diritto fondamentale, strettamente legato alla dignità e al benessere umano.

Ciò detto, modifiche successive e anche recenti al Regolamento FEAD e il Report Antwerp (Reid *et al.* 2021) confermano che l'approccio *right to food* non entra ancora pienamente e in modo diretto nel dibattito e nell'agenda istituzionale dell'UE. Tuttavia, iniziative mirate come la *Child Guarantee* rappresentano un tentativo di affrontare l'insicurezza alimentare in gruppi sociali particolarmente vulnerabili, come i minori, mitigando gli effetti negativi delle crisi attraverso interventi specifici.

La recente Risoluzione del Parlamento Europeo del 2023 (*Ensuring food security and the long-term resilience of EU agriculture*), adottata in risposta alla

---

<sup>5</sup> Il FEAD ha avuto un ruolo chiave nel sostenere associazioni caritative e la società civile, promuovendo l'accesso al cibo per tutti i cittadini europei. Grazie a questo programma, l'acquisto e la distribuzione di derrate alimentari sono stati facilitati per organizzazioni come la Federazione Europea delle Banche Alimentari (FEBA), *Restaurants du cœur* in Francia, Caritas e Croce Rossa, che hanno lavorato per garantire sicurezza alimentare ai più bisognosi (Buffaria 2011).

guerra Russo-Ucraina, ribadisce l'importanza della sicurezza alimentare e il futuro della PAC e del settore agricolo europeo. Sebbene richiami le disposizioni delle Nazioni Unite e della FAO sul diritto al cibo, riconosciuto come diritto umano fondamentale (Art. 11 del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali), la Risoluzione sostiene tale diritto solo in modo indiretto. L'iniziativa si concentra principalmente sulla resilienza agricola e sulla sostenibilità, mirando a garantire la disponibilità di cibo, stabilizzare i mercati alimentari e proteggere i redditi degli agricoltori. L'obiettivo è ridurre la dipendenza dalle importazioni volatili e prevenire carenze che potrebbero compromettere l'accesso al cibo. Pur focalizzandosi sulla sicurezza alimentare, la Risoluzione contribuisce all'agenda più ampia dell'UE sui diritti umani, affrontando temi come la povertà e la disuguaglianza, entrambi fattori critici che influenzano la possibilità di accesso al cibo per tutti.

##### *5. L'Italia e il policy frame nelle politiche di contrasto allo spreco e alla povertà alimentare*

Come emerge dai paragrafi precedenti, il diritto internazionale in tema di diritto al cibo non ha forza cogente, ma come scrive Morini (2017) può avere una funzione di "pivot" e "grimaldello giuridico soft" per la riformulazione di politiche volte a implementare questo diritto fondamentale. Sono gli stati che si impegnano politicamente a tradurre norme di principio in legislazione nazionale e che quindi dispongono delle risorse per l'enforcement e l'attuazione attraverso policy specifiche. La letteratura comparata (Dowler, O'Connor 2015; Hermans, Cantillon 2023; Sheeney, Chen 2022) evidenzia che ciò avviene con modalità differenziate, a seconda del contesto politico-istituzionale, delle politiche esistenti, delle risorse disponibili e degli attori e interessi che sostengono tali politiche.

In Italia il diritto al cibo non è stato costituzionalizzato. L'emergere di un'area di *policy* attorno alla questione del cibo – che affronta la complessità dei problemi legati alla produzione, alle eccedenze, allo spreco, alla qualità e sicurezza, nonché alla povertà alimentare – presenta specificità correlate alle idee, alle interpretazioni, alle istituzioni e agli attori che ne hanno definito i contenuti. Il paradigma di origine produttivista si è trasformato attraverso strategie piuttosto frammentate che hanno

tenuto conto delle nuove dimensioni (eccedenze qualità, salute e sicurezza degli alimenti, povertà alimentare) e ha caratterizzato le politiche del cibo in Italia (Busetti 2019, 2020; Ferretti, Maggaulda 2006; Lizzi, Righettini 2022).

Il caso italiano è significativo per diverse ragioni: è un paese sviluppato del G7 con una lunga tradizione nella produzione alimentare di qualità, che ha un rilevante peso nell'economia nazionale. Tuttavia, dopo la crisi del debito sovrano 2008-2010, la povertà, e in particolare la povertà alimentare, è aumentata, colpendo le categorie più vulnerabili. Questo fenomeno è stato aggravato dalla pandemia di Covid-19 e ha coinvolto anche lavoratori poveri, immigrati, famiglie numerose, single e anziani. Inoltre, il modello di welfare italiano è caratterizzato da un sistema misto, in cui il secondo welfare non statale svolge un ruolo sempre più importante e innovativo, complementando l'azione pubblica (Maino, Ferrera 2015, Maino vari anni su Secondo Welfare). In Italia, d'altro canto, l'intervento pubblico a sostegno dell'agricoltura, della produzione e della sicurezza alimentare nazionale ha sempre ricevuto attenzione e risorse, grazie anche a forti organizzazioni di interesse e al consenso dell'opinione pubblica. Inoltre, gli enti caritatevoli come la Caritas, il volontariato cattolico e il Terzo Settore svolgono un ruolo complementare e importante all'azione pubblica (Maino 2023).

In questo contesto, la povertà alimentare, aggravatasi e diffusasi negli ultimi anni, è diventata un problema collettivo, collegato allo spreco alimentare, alle eccedenze in agricoltura e all'invenduto nella grande distribuzione alimentare. Questa è stata la rappresentazione e l'ipotesi di soluzione più semplice, sfruttando la disponibilità dei settori coinvolti e l'attivismo delle associazioni caritatevoli, nonostante le limitate risorse e capacità di coordinamento del settore pubblico.

### 5.1. Il framing consensuale "spreco e povertà"

L'Italia ha una storia consolidata nella lotta allo spreco. La normativa fiscale già dagli anni Settanta ha progressivamente introdotto diversi incentivi alle donazioni con esenzioni IVA, esclusione dai ricavi dell'impresa, detrazioni IVA, e altre deduzioni dal reddito imponibile.

Con la Legge 155/2003, Legge del Buon Samaritano, l'Italia è stato il primo paese europeo a dotarsi di una legislazione semplice quanto effi-

cace che prevedeva l'equiparazione al consumatore finale delle organizzazioni di volontariato che recuperano e distribuiscono cibo). Il successo di questa legge si deve alla combinazione virtuosa fra le sue semplificate disposizioni e l'attivazione di enti no profit e associazioni caritatevoli che hanno implementato le misure previste. Il suo scopo era incentivare le donazioni di cibo e facilitare l'attività delle organizzazioni che distribuiscono generi alimentari gratuitamente agli indigenti. Secondo il suo ideatore sen. Mirabelli, l'intento della legge era di promuovere solidarietà e sussidiarietà, sostenendo iniziative autonome e non pubbliche. Come dichiarato dallo stesso legislatore, non si tratta di una legge che risolve la povertà alimentare ma di uno strumento che affronta due problemi emergenti con una soluzione consensuale (Brunori *et al.* 2013).

Nel 2012 il Ministero per le Politiche Agricole Alimentari e Forestali (MIPAAF<sup>6</sup>) crea il Fondo nazionale per gli indigenti, un'iniziativa distinta da quella europea ma appartenente allo stesso frame del PEAD e FEAD. Questi fondi combinano la gestione delle eccedenze agricole e alimentari con il problema delle donazioni e dell'aiuto caritatevole. Il fondo italiano, rifinanziato ogni anno – generosamente dalle leggi di bilancio – prevede disposizioni specifiche per la distribuzione di prodotti ad alto contenuto proteico (pecorino romano, latte di pecora, formaggi DOP) essenziali per la dieta degli indigenti (Camera 2022; Finanziamento FNI 2021<sup>7</sup>).

Fra il 2008 e il 2015 nasce che l'iniziativa Spreco Zero, promossa dal centro universitario di Andrea Segrè, che aveva dato vita a Last Minute Market<sup>8</sup>. Questo *spin-off* si dedica a diffondere informazioni dati e consulenza tramite campagne informative e supporto il recupero del cibo invenduto e contro lo spreco. Con Expo 2015 l'iniziativa si trasforma in Osservatorio Internazionale Waste Watcher. *L'expertise* e la consulenza

---

<sup>6</sup> MIPAAF era allora la denominazione del ministero che oggi, significativamente, è il MASAF, Ministero per l'Agricoltura e la Sovranità Alimentare e delle Foreste, secondo le disposizioni del Governo in carica (dal 2023).

<sup>7</sup> Finanziamento del Fondo Nazionale Indigenti 2014-2021; <https://www.camera.it/temi/ap/2023/10/24/OCD177-6710.pdf>.

<sup>8</sup> Andrea Segrè, professore all'Università di Bologna, è fautore della iniziativa *spin-off* accademica nel 2007, mentre Last Minute Market era stata creata nel 1998. Infine nasce campagna e portale di Spreco Zero, Campagna Spreco Zero dal 2010, <https://www.sprecozero.it/>.

dello *spin-off* diventa particolarmente rilevante a livello locale, per le città più attente al problema e per le amministrazioni pubbliche, soprattutto nel settore dei servizi collettivi di mensa aziendale e scolastica<sup>9</sup>.

Sull'onda dell'attenzione pubblica e del lascito di Expo 2015 e della Carta di Milano (e la *legacy* della Legge del Buon Samaritano) viene proposta e rapidamente approvata all'unanimità la Legge Gadda (Legge 166/2016), accolta con favore da tutti gli *stakeholder*, che rappresenta un passo significativo nella politica italiana contro lo spreco alimentare e a favore delle donazioni. La legge ha integrato le raccomandazioni dal Piano Nazionale di Prevenzione degli Sprechi Alimentari (PINPAS), e ha introdotto nuove disposizioni. L'Italia, insieme alla Francia, è stata tra i primi paesi in Europa a introdurre una legge organica contro lo spreco alimentare, privilegiando la semplificazione delle procedure e incentivando azioni volontarie del Terzo Settore e degli enti caritatevoli e religiosi, senza ricorrere a sanzioni e obblighi per la grande distribuzione, previsti invece dalla legge francese. Tra le innovazioni principali introdotte dalla legge vi sono: la riduzione degli oneri amministrativi per i donatori, l'inclusione di nuovi prodotti nelle donazioni (in particolare i cibi oltre il Termine Minimo di Conservazione (TMC), i prodotti farmaceutici e il materiale scolastico), la possibilità per i comuni di offrire sconti sulla tariffa rifiuti legati alle donazioni di cibo. La legge ha avuto il merito di mettere a sistema le misure esistenti integrando la sicurezza alimentare, regolando la questione dei prodotti alimentari "oltre la scadenza", consentendo la riduzione dello spreco nella grande distribuzione e rafforzando la cooperazione tra privato (grande e piccola distribuzione) e volontariato (Banco Alimentare<sup>10</sup> e Caritas). Tuttavia, pur consolidando un approccio *win-win* basato su un frame consensuale per le parti coinvolte (Arcuri 2019; Brunori *et al.* 2013), la legge non fa alcun riferimento al diritto al cibo. Sebbene affronti la solidarietà sociale nel recupero del-

---

<sup>9</sup> Si rimanda al sito e alle varie iniziative illustrate: <https://www.sprecozero.it/magazine/losservatorio-waste-watcher-4/>.

<sup>10</sup> Banco Alimentare (BA) nasce nel 1989 per iniziativa del fondatore di Comunione e Liberazione e oggi comprende 21 Organizzazioni su tutto il territorio nazionale, 700 enti convenzionati, ha una sua Fondazione che definisce le linee guida strategiche e intrattiene relazioni istituzionali e ha ruolo di rappresentanza a livello nazionale e internazionale (rete europea delle *food banks*, FEBA).

le eccedenze alimentari, farmaceutiche e altri beni per le famiglie bisognose, non si occupa delle misure necessarie per l'individuazione dei beneficiari, la distribuzione differenziata dei beni e il monitoraggio delle situazioni di vulnerabilità.

Secondo Maria Chiara Gadda, la Legge 166/2016 mirava a ridurre lo spreco alimentare e aumentare i pasti distribuiti, promuovendo una cultura del recupero basata su consapevolezza e solidarietà. Fondata sull'idea che evitare sprechi conviene a tutti, la legge rafforza il ruolo degli enti caritatevoli e del Terzo Settore, integrandoli nelle politiche urbane del cibo e dell'inclusione sociale. Inoltre, offre alla grande distribuzione un'opportunità per destinare l'inventario prossimo alla scadenza all'aiuto alimentare tramite enti accreditati. Tuttavia, a quasi 10 anni dall'entrata in vigore, i dati dell'Osservatorio Waste Watcher 2024 collocano l'Italia ultima tra i paesi del G7 per spreco alimentare, con un aumento significativo, soprattutto domestico, aggravato dalla pandemia e ancora poco contrastato dalle politiche pubbliche.

L'Italia, nonostante la crescente consapevolezza sul tema grazie ai rapporti di Caritas, ActionAid e Secondo Welfare, non ha ancora fornito una risposta adeguata e coordinata per contrastare la povertà alimentare. Nel 2024, Maria Chiara Gadda ha presentato una nuova proposta di legge anti-sprechi, mentre dal post-pandemia sono state introdotte misure sperimentali a livello nazionale, come la "Carta dedicata a te" e il reddito alimentare.

## 5.2. La "carta dedicata a te" e la sperimentazione del reddito alimentare

Nell'ultimo decennio, in Italia, le politiche sociali e assistenziali per contrastare la povertà alimentare e garantire un'alimentazione adeguata ai più bisognosi hanno cercato strategie complementari a quelle sopra descritte, ma con i vincoli del bilancio pubblico e le difficoltà di coordinamento fra livelli di governo. Il Ministero delle Politiche Sociali non ha sviluppato un'azione stabile né misure autonome basate sul 'diritto al cibo', limitandosi a integrare strumenti già esistenti. Il FEAD, di sua competenza, è infatti gestito tramite una convenzione dall'AGEA, l'agenzia per gli interventi agricoli, in coordinamento con il MASAF.

Accanto a misure già esistenti come l'assegno di inclusione, la Carta acquisti (2008), il Fondo per la povertà, la Social card sperimentale

(2013), il Governo ha introdotto la “Carta dedicata a te”, una misura destinata alle famiglie in difficoltà che consente l’acquisto di beni alimentari essenziali, carburanti o abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico locali. L’iniziativa, promossa anche dal MASAF, è realizzata in collaborazione con INPS (Istituto Nazionale di Previdenza Sociale), ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) e Poste Italiane S.p.A.

Il Reddito Alimentare 2024, o bonus alimentare, è una misura sperimentale introdotta dalla Legge di Bilancio 2023 per contrastare lo spreco di cibo e sostenere chi vive in povertà assoluta. Diverso dalla tradizionale distribuzione di cibo invenduto, mira a supportare oltre un milione di famiglie italiane con basso ISEE nei grandi e medi centri urbani italiani. La misura, di durata limitata, sarà attuata in alcune città metropolitane – Genova, Firenze, Napoli e Palermo – coinvolgendo enti del Terzo Settore già accreditati. Oltre a fornire aiuto alle persone in grave povertà, persegue l’obiettivo complementare di ridurre lo spreco alimentare.

Queste misure rappresentano un tentativo di migliorare e ampliare le politiche esistenti, ma, essendo sperimentali e di durata limitata, rischiano di generare confusione se non integrate e coordinate in modo efficace<sup>11</sup>. Il rischio è quello di creare duplicazioni e appesantimenti organizzativi specie per le amministrazioni locali che devono gestire tali misure, ma anche di creare incertezza e aspettative nei destinatari. La sfida è rappresentata dalla capacità di coordinare e integrare queste nuove misure nelle iniziative di *food policy* in numerose città che sono attive nella definizione e implementazione di politiche del cibo locali (Maino, De Tommaso 2023).

---

<sup>11</sup> Tavoli di coordinamento sono stati creati per la Decade della Nutrizione (2017-2018) avendo come referenti il Ministero della Salute (prassi alimentari per una sana e sicura alimentazione del cittadino), Ministero delle Politiche Sociali e Ministero dell’Agricoltura. Anche per la Missione 6 e Misura 1 si è cercato un maggiore coordinamento. Sul campo delle azioni e degli interventi concreti troviamo sempre AGEA e il Terzo Settore con tutte le organizzazioni partner accreditate.

## 6. Una riflessione conclusiva: possibili sviluppi verso un *reframing* delle politiche del cibo?

Dagli anni Novanta a oggi, la politica del cibo in Italia si è sviluppata principalmente attorno al recupero e alla donazione alimentare, consolidando un sistema di attori e interessi che rende difficile un cambio di paradigma incentrato sul diritto al cibo come principio guida. Questo approccio, pur rispondendo a esigenze immediate, limita una riforma strutturale delle politiche alimentari. Tuttavia, si registrano alcuni sviluppi significativi, tra cui una maggiore attenzione al legame tra sicurezza alimentare, sostenibilità e inclusione sociale. Cresce inoltre l'interesse per modelli di intervento che vadano oltre la logica assistenziale, integrando strategie di prevenzione dello spreco, educazione alimentare e accesso equo a cibo sano e adeguato. Anche a livello normativo si osservano segnali di apertura verso politiche più organiche, sebbene la loro attuazione resti frammentata e condizionata da vincoli economici e istituzionali.

La pandemia ha aggravato il bisogno alimentare, favorendo iniziative sistemiche di supporto per categorie vulnerabili, come minori e famiglie con bambini, attraverso la collaborazione tra scuole, comuni ed enti del Terzo Settore (Maino, De Tommaso 2022). Durante il lockdown, oltre cento comuni italiani hanno sperimentato nuove soluzioni per contrastare l'insicurezza alimentare. L'emergenza e l'interruzione delle catene di distribuzione hanno spinto le amministrazioni a introdurre tessere per la spesa, rafforzando il ruolo dei servizi sociali pubblici accanto a quello tradizionale degli enti caritatevoli (Righettini 2022; Buseti e Righettini 2023).

Infine, a livello regionale e metropolitano seppur non numerosi, si registrano esempi significativi di recepimento del "diritto al cibo" nelle leggi regionali e negli statuti comunali. Lombardia, Milano, Abruzzo, Marche, Lazio, Livorno e Torino hanno esplicitamente riconosciuto questo diritto a livello giuridico. Altre regioni, come Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Veneto, Basilicata e Campania, adottano misure per sostenere le fasce più vulnerabili attraverso strumenti e iniziative diversificate, tra cui programmi di educazione alimentare, economia ed ecologia domestica. Tuttavia, queste azioni si basano prevalentemente sulla collaborazione con il Terzo Settore e sul recupero di prodotti agroalimentari prossimi alla scadenza.

La sinergia tra attori diversi, richiamata dalle varie normative regionali e, prima ancora, dalle disposizioni nazionali e dal principio costitu-

zionale del decentramento e sussidiarietà tra diversi livelli di governo, rende gli enti locali protagonisti fondamentali nelle politiche sociali e alimentari. Il loro ruolo è cruciale sia nella prevenzione e nel contrasto degli sprechi, sia nell'avanzamento del riconoscimento giuridico e sostanziale del diritto al cibo, traducendolo in politiche concrete ed efficaci (Cerruti 2022). Le esperienze maturate e le sperimentazioni post-pandemiche a livello locale dimostrano che esiste una strada alternativa percorribile basata su un modello più integrato e strutturato.

Il riconoscimento del diritto al cibo nella Costituzione italiana e negli statuti regionali e comunali, la maggiore collaborazione tra amministrazioni locali, Terzo Settore e attori economici nel rafforzare il sistema di welfare alimentare, attraverso interventi più mirati e duraturi, nonché l'inclusione del diritto al cibo nelle strategie di sviluppo locale sarebbe un passo importante per promuovere e rafforzare una governance più partecipativa e innovativa, in grado di affrontare le sfide emergenti con maggiore efficacia. Questo cambio di passo dipende dalla capacità delle coalizioni di attori di formare nuove alleanze e attivare meccanismi per aumentare la consapevolezza e l'attenzione pubblica sul tema.

La celebre frase "l'uomo è ciò che mangia" sottolinea l'importanza centrale del cibo nella nostra esistenza. Tuttavia, Feuerbach non voleva ridurre l'essenza umana alla sola alimentazione, ma sottolineare come le condizioni sociali, economiche e politiche che determinano l'accesso al cibo possano e debbano essere trasformate.

## *Bibliografia*

- Arcuri S. (2019), "Food Poverty and Food Waste and the Consensus Frame on Charitable Food Distribution in Italy", *Agriculture and Human Values*, vol. 36, n. 11, pp. 263-275.
- Arcuri S., Brunori G., Bartolini F., Galli F. (2015), "La sicurezza alimentare come diritto: per un approccio sistemico", *Agriregioneuropa*, vol. 11, n. 41, <https://agrireregioneuropa.univpm.it/it/content/article/31/41/la-sicurezza-alimentare-come-diritto-un-approccio-sistemico>.
- Baumgartner F., Mahoney C. (2008), "The Two Faces of Framing – Individual Level Framing and Collective Issue Definition in the European Union", *European Union Politics*, vol. 9, n. 3, pp. 435-449.

- Béland D. (2009), "Ideas, Institutions, and Policy Change", *Journal of European Public Policy*, vol. 16, n. 5, pp. 701-718.
- Brunori G., Malandrin V., Rossi A. (2013), "Trade-Off or Convergence? The Role of Food Security in the Evolution of Food Discourse in Italy", *Journal of Rural Studies*, n. 29, pp. 19-29.
- Buffaria B. (2011), "Il programma europeo per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti: quale avvenire?", *Agriregionieuropa*, vol. 7 n. 24, <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/24/il-programma-europeo-la-distribuzione-di-derrate-alimentari-agli-indigenti>.
- Busetti S. (2020), "Le politiche del cibo: trasformazione e rinascita tra incrementalismo, emergenze e finestre di policy", in G. Capano, A. Natalini (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, il Mulino, pp. 241-246.
- (2019), "A Theory-Based Evaluation of Food Waste Policy: Evidence from Italy", *Food Policy*, n. 88, <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2019.101749>.
- Busetti S., Righettini M.S. (2023), "Policy Learning from Crises: Lessons Learned from the Italian Food Stamp Programme", *Policy & Politics*, vol. 51, n. 7, pp. 1-22.
- Camera dei Deputati, 2022, Il Fondo per la distribuzione delle derrate alimentari agli Indigenti, [https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1160816.pdf%3F\\_1585509526333&ved=2ahUKewigraHs\\_N6LaxVX1AIHH-Q3EO1MQFnoECBQQAQ&usq=AOvVaw1YRJEUOCW3i8NL9NFB0f14](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1160816.pdf%3F_1585509526333&ved=2ahUKewigraHs_N6LaxVX1AIHH-Q3EO1MQFnoECBQQAQ&usq=AOvVaw1YRJEUOCW3i8NL9NFB0f14).
- Candel J.J., Breeman G.E., Stiller S.J., e Termeer C.J. (2014), "Disentangling the Consensus Frame of Food Security: The Case of Eu Common Agricultural Policy Reform Debate", *Food Policy*, n. 44, pp. 47-58.
- Caritas (2024), *Fili d'erba nelle crepe e fili di speranza*, [https://www.caritas.it/wp-content/uploads/sites/2/2024/11/rapporto\\_poverta\\_2024.pdf](https://www.caritas.it/wp-content/uploads/sites/2/2024/11/rapporto_poverta_2024.pdf).
- Cerruti T. (2022), *Il cibo fra diritti e doveri: uno sguardo all'Italia*, <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2022.003>.
- Daviter F. (2007), "Policy Framing In The European Union", *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n. 4, pp. 654-666.
- Dowler E.A., O'Connor D. (2012), Rights Based Approaches to Addressing Food Poverty and Food Insecurity in Ireland and Uk, *Social Science and Medicine*, vol. 74, n. 1 pp. 44-51.
- Fakhri M. (2020), *The Right to Food in the Context of International Trade and Policy Report*, United Nations General Assembly, <https://docs.un.org/en/A/75/219>.
- Ferretti M.P., Magguda P.(2006), The Slow Pace of Institutional Change in the Italian Food System, *Appetite*, vol. 47, n. 2, pp. 161-169.
- Gusmai A. (2015), "Il diritto fondamentale al cibo adeguato tra illusioni e realtà", [dirittifondamentali.it](http://dirittifondamentali.it), <http://dirittifondamentali.it/2015/10/16/il-diritto-fondamentale-al-cibo-adeguato-tra-illusioni-e-realta/>.

- Hermans K., Cantillon B. (2023), "How Do European Countries Use Eu-Funded Food Aid and How Important Is it for the Most Deprived?", *Journal of Common Markets Studies*, vol. 63, n. 1, pp. 179-196.
- Lang T., Barling D., Caraher M. (2009), *Food Policy: Integrating Health, Environment and Society*, Oxford, Oxford University Press.
- Lizzi R., Righettini M.S. (2022), "Collaborative Governance in Italian Urban Food Policies: Towards an Analytical Framework for Differentiated Governance Arrangements", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, pp. 301-318.
- Loopstra R., Reeves A., Taylor-Robinson D., Barr B., McKee M., Stuckler D. (2015), Austerity, Sanctions, and the Rise of Food Banks in the Uk, *British Medicine Journal*, 350, <https://doi.org/10.1136/bmj.h1775>.
- Madama I. (2016), *The Fund for European Aid to the Most Deprived: A Contested and Contentious (but Successful) Reconciliation Pathway*, RESCEU, WORKING PAPER RESCEU, <https://hdl.handle.net/2434/479262>.
- Magarini A. (2022), "Politiche del cibo e governance collaborativa nell'esperienza di Milano, prima e dopo la pandemia da COVID-19. Leadership facilitativa e istituzionalizzazione", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, pp. 401-422.
- Maino F. (2023), Il Terzo Settore e le sfide dello sviluppo sociale, *Percorsi di Secondo Welfare*, <https://www.secondowelfare.it/terzo-settore/il-terzo-settore-e-le-sfide-dello-sviluppo-sociale/>.
- Maino F., De Tommaso V.C. (2023), Cos'è il Reddito Alimentare introdotto dalla Legge di Bilancio 2023, *Percorsi di Secondo Welfare*, <https://www.secondowelfare.it/poverta-alimentare/cose-il-reddito-alimentare-introdotto-dalla-legge-di-bilancio-2023/>.
- (2022), "Le reti locali multiattore nel contrasto alla povertà alimentare minorile: i casi di Milano e Bergamo", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, pp. 349-374.
- Maino F., Ferrera M. (a cura di) (2015), *Secondo Rapporto sul Secondo Welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, [https://www.secondowelfare.it/wp-content/uploads/2015/11/Versione\\_integrale\\_2R2W.pdf](https://www.secondowelfare.it/wp-content/uploads/2015/11/Versione_integrale_2R2W.pdf).
- Maino F., Lodi Rizzini C., Bandera L. (2016), *Povertà alimentare in Italia: le risposte del secondo welfare*, Bologna, il Mulino.
- Matsuda H., Sekiyama M., Tsuchiya K., Chen C., Aoki E., Rimbawan R., Tue N.T. (2020), "Framing Food Security and Poverty Alleviation", in T. Mino, S. Kudo (a cura di), *Framing in Sustainability Science*, coll. Science for Sustainable Societies, Springer, pp. 153-171, [https://doi.org/10.1007/978-981-13-9061-6\\_8](https://doi.org/10.1007/978-981-13-9061-6_8).
- Mechlem K. (2004), "Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations", *European Law Journal*, vol. 10, n. 5, pp. 631-648.
- Moragues-Faus A. (2017), "Problematising Justice Definitions in Public Food Security Debates: Towards Global and Participative Food Justices", *Geoforum*, n. 84, pp. 95-106.

**Renata Lizzi, Maria Stella Righettini**

*Reframing* e riconoscimento del diritto al cibo nelle politiche alimentari: una sfida per l'Italia tra *policy legacy* e nuove sperimentazioni

- Morini C. (2017), "Il diritto al cibo nel diritto internazionale", *Rivista di diritto alimentare*, vol. XI, n. 1, pp. 35-47.
- Reid, Y., Denis F., Xhesila H., Farave T. (2021), *Right to Food Assessment of the Main EU Food Laws and Policies*, <https://ssrn.com/abstract=4058466> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4058466>.
- Riches G. (2011), "Thinking and Acting Outside the Charitable Food Box: Hunger and the Right to Food in Rich Societies", *Development in Practice* vol. 21, nn. 4-5, pp. 768-775.
- Righettini M.S. (2022), "La politica di sicurezza alimentare in tempi turbolenti. Attori collaborazioni, strumenti dell'implementazione in cento città italiane durante la pandemia", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, pp. 375-400.
- Sheehy B., Chen Y. (2022), "Let Them Eat Rights: Re-Framing the Food Insecurity Problem Using a Rights-Based Approach", *Michigan Journal of International Law*, vol. 43, n. 3, pp. 631-698.