

Il ruolo della moderna organizzazione sociale nel rimuovere lo stato di bisogno alimentare alla luce della sentenza n. 21900 della Corte di cassazione penale

Cass. Sez. V Pen. 22 maggio 2023, n. 21900 - Miccoli, pres.; Sessa, est.; Passafiume, P.M. (conf.) - M.M., ric. (*Dichiara inammissibile App. Milano 3 novembre 2022*)

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Furto - Stato di necessità - Condizioni.

Lo stato di necessità, quale causa di non punibilità di cui all'art. 54 c.p., deve consistere in forze estranee alla volontà dell'agente, che costringono costui ad agire in modo contrario al diritto penale obbiettivo per sottrarre se stesso od altri al pericolo di un danno grave alla persona; il soggetto, in altri termini, si deve trovare di fronte all'alternativa o di attendere inerte le conseguenze di un danno inevitabile alla propria od all'altrui persona ovvero di sottrarsi ad esso mediante un'azione od un'omissione prevista penalmente dalla legge. Non può pertanto integrare la esimente dell'art. 54 citato lo stato di bisogno attinente all'alimentazione (eccetto i casi più gravi di indilazionabilità), perché la moderna organizzazione sociale, con vari mezzi ed istituti, appresta agli inabili al lavoro ed ai bisognosi quanto ad essi occorre, eliminando il pericolo di lasciarli privi di cure o di sostentamento quotidiano.

Il testo della sentenza è pubblicato in www.osservatorioagromafie.it

1. - *L'applicabilità della scriminante ex art. 54 c.p. in caso di furto di generi alimentari.* Con sentenza n. 21900 del 22 maggio 2023, la Corte di cassazione penale, Sez. V, ha stabilito che, ai fini dell'applicazione della scriminante ex art. 54 c.p., in caso di furto di generi alimentari all'interno di un supermercato, a nulla rileva l'asserito stato di indigenza di chi ha commesso il fatto ma solamente la presenza degli elementi dell'attualità ed inevitabilità di un pericolo grave alla persona; ed infatti, affinché lo stato di bisogno attinente all'alimentazione possa operare come esimente, «*occorre potere escludere in modo assoluto la sussistenza di ogni altra concreta possibilità, priva di disvalore penale, di soddisfare diversamente quel bisogno evitando il danno altrui*».

Secondo la Suprema Corte, il furto di beni alimentari non sarebbe mai giustificabile (eccetto i casi più gravi di indilazionabilità), perché, chi si trova in ristrettezze economiche, può agevolmente ricorrere all'assistenza degli enti della moderna organizzazione sociale che, con mezzi ed istituti, appresta agli inabili al lavoro e ai bisognosi quanto ad essi occorre, eliminando il pericolo di lasciarli privi di sostentamento quotidiano.

Nel tentativo di comprendere quale ruolo effettivamente giochi la moderna organizzazione sociale nel fronteggiare i bisogni di un numero crescente di individui in stato di indigenza, occorre preliminarmente ricostruire, pur senza pretesa di completezza, il significato socioculturale che il diritto al cibo ha assunto nell'ultimo decennio, caratterizzato dal drammatico riacutizzarsi della povertà in fasce sociali sempre più estese (i cosiddetti «nuovi poveri»)¹.

2. - *Il nuovo fondamento costituzionale del diritto al cibo.* Al pari degli altri Stati europei, in Italia non esiste un'autonoma formulazione costituzionale del diritto al cibo perché, nel processo post-bellico di elaborazione delle costituzioni nazionali, si riteneva che «*assicurare il diritto al lavoro fosse un sufficiente mezzo per procurarsi il pane*»²; pertanto, il principio laburista, enucleato agli artt. 1 e 4 Cost., ha rappresentato l'unico elemento intorno al quale è stato originariamente costruito il sistema di tutela costituzionale del cibo, consentendo sia di accedervi direttamente, attraverso il lavoro della terra (artt. 44 e 47 Cost.), che indirettamente, per mezzo del reddito da lavoro.

Nell'attuale contesto socioeconomico, in cui il binomio lavoro-sussistenza sembra essersi spezzato³, si è

¹ G.M. BRAVO, *Socialismo e marxismo in Italia: dalle origini a Labriola*, Roma, 2007, 100-102.

² Estratto dell'intervento dell'On. Valenti in Assemblea costituente, Atti del 29 aprile 1946.

³ L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. II., Roma-Bari, 2007.

avvertita l'esigenza di rintracciare un nuovo fondamento costituzionale del diritto al cibo, che tenga conto della sua natura di diritto soggettivo a cui sono preordinati i rapporti civili, etico-sociali ed economici; la possibilità di accedere ad un'alimentazione sufficiente, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo è precondizione per condurre un'esistenza dignitosa e per costruire relazioni intersoggettive soddisfacenti nelle formazioni sociali in cui il singolo sviluppa la sua personalità.

Ne deriva che, ogni volta in cui la malnutrizione è tale da degradare l'essere umano a una cosa⁴, è lì che interviene lo Stato, il quale, *ex art. 3 Cost.*, ha il compito di *rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del Paese*. Ed invero, grava sulla Repubblica il dovere di rimuovere la fame – intesa come ostacolo di ordine economico e sociale –, facilitando l'accesso a beni alimentari in misura adeguata da parte dei gruppi più vulnerabili, sia con misure di sostegno del reddito (artt. 36-37 Cost.) che di assistenza e di previdenza (art. 38 Cost.).

L'obbligo in parola è adempiuto dallo Stato solo nella misura in cui risultano garantiti i livelli essenziali di assistenza (LEA) e nel rispetto del vincolo di bilancio *ex art. 81 Cost.*, fermo restando la possibilità per le Regioni di utilizzare risorse proprie per garantire servizi e prestazioni ulteriori. In altri termini, il diritto di ricevere assistenza alimentare può essere riconosciuto solo nei casi di malnutrizione patologica tali da giustificare il ricorso all'assistenza sanitaria e non si estende anche agli affamati in senso «fisiologico», non potendo i soli Enti pubblici sostenere i costi dell'intero servizio di assistenza alimentare.

3. - Lo stato dell'arte: le iniziative virtuose promosse dai Comuni e dalla società civile. Il dovere di rendere effettivo l'accesso al cibo grava, pertanto, anche sul settore privato, che non si limita ad adempiere ai doveri di solidarietà economica e sociale finanziando, per mezzo del prelievo fiscale, le attività di previdenza sociale *ex art. 38 Cost.*, ma collabora con lo Stato nella creazione di un modello di «amministrazione condivisa»⁵, espressione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ult. comma, Cost. e di solidarietà e fraternità conviviale *ex art. 2*.

In quest'ottica, i Comuni, in qualità di enti territoriali più vicini al cittadino, sono preposti tanto a creare le condizioni idonee a che le attività di interesse generale siano condotte dai cittadini (i quali, a loro volta, devono responsabilizzarsi per rendere efficaci tali iniziative e per amplificarne i risultati)⁶ quanto a condurre attivamente vere e proprie «Politiche urbane del cibo» (c.d. «*Urban food policies*»)⁷ sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, essendo questi dotati di autonomia amministrativa *ex art. 118*, comma 1, Cost.

Nel quadro delineato, le iniziative promananti dalla società civile sono spesso supportate dal Municipio, come nel caso della ONLUS «*Banco Alimentare*», che, attraverso la sottoscrizione di numerosi Protocolli di intesa con i Comuni italiani, ha costruito una vera e propria rete alimentare sociale finalizzata a distribuire le eccedenze alimentari agli indigenti per mezzo delle organizzazioni sociali a ciò preposte.

Quanto invece alla promozione di autonome «*Urban food policies*», la Città di Torino si è distinta adottando un elenco di «buone prassi alimentari» che sono state attuate concretamente dall'amministrazione comunale, al punto da diventare servizi locali permanenti, frutto di una strategia politica locale sul cibo; ne è un esempio il servizio «Mense benefiche della Città di Torino», la cui apertura al pubblico è assicurata in ogni giorno della settimana, sulla base di una Convenzione stipulata tra il Comune e gli enti del Terzo Settore⁸.

⁴ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012.

⁵ G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, Studi Parlamentari e di politica costituzionale, Roma, 1997.

⁶ L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in Osservatorio costituzionale AIC, fasc. 1, gennaio 2018.

⁷ Per *Urban Food Policy* si intende «l'insieme degli interventi progettati ed implementati dal Governo locale per promuovere lo sviluppo di un nuovo food system». N. BORRELLI, *Politiche urbane, sistema-cibo e città. Riflessioni a partire dall'esperienza della città di Portland in Oregon*, in G. NUVOLATI, *Sviluppo urbano e politiche per la qualità della vita*, Firenze University Press, I ed., vol. 192, Firenze, 2018.

⁸ *Turin Food Policy. Buone pratiche e prospettive*, 30.

Ancora, nell'ambito della politica alimentare milanese, sono state sviluppate *best practices* atte a garantire il recupero dei beni alimentari invenduti, che, attraverso la costituzione di microdistretti funzionali a facilitarne la redistribuzione, sono distribuiti dalle organizzazioni sociali agli indigenti.

Più specificamente, già a luglio 2014, il Comune di Milano e Fondazione Cariplo hanno siglato un accordo per la definizione delle *Food Policy*, che ha portato, attraverso una consultazione pubblica, all'adozione di una delibera di Consiglio comunale⁹ contenente le cinque priorità della Politica alimentare di Milano¹⁰. Anticipando alcuni degli obiettivi dell'Agenda 2030, adottata dai Paesi membri dell'ONU il 25 settembre 2015, il Comune si impegna a orientare, nel quadro delle sue prerogative istituzionali, le scelte che riguardano il diritto al cibo, assumendo un ruolo di supporto alle organizzazioni sociali che operano attivamente nella costruzione di un sistema alimentare sostenibile, tanto a livello ambientale quanto sociale.

Iniziative come quelle condotte dalla Città di Torino e di Milano, sono il tentativo di arginare fenomeni di segregazione urbana tipici delle periferie di numerose città italiane, dove elementi di marginalità sociale si intrecciano con una diffusa deprivazione economica¹¹; queste esperienze, come meglio si dirà nel prosieguo della trattazione, rappresentano ancora un *unicum* tra i Comuni italiani, i quali non hanno provveduto a dotarsi di una propria politica urbana del cibo.

4. - Conclusioni. Il fatto che le attività assistenziali siano coadiuvate da enti non statali, a carattere di volontariato e *no-profit*, non rappresenta una novità: già nell'Italia postunitaria, infatti, il contrasto alla povertà era stato demandato ad enti assistenziali privati prevalentemente di matrice religiosa. Invero, già con la legge n. 753/1862 (c.d. Legge Rattazzi) e con la legge n. 6972/1890 (c.d. Legge Crispi), fu introdotta una forma di regolazione e di vigilanza pubblica delle istituzioni private di assistenza ai meno abbienti che ha condotto alla creazione delle Congregazioni di carità, organismi costituiti a livello comunale con l'obiettivo di occuparsi degli indigenti presenti sul territorio, ai quali venivano garantiti numerosi servizi quali la rappresentanza legale e la cura dei soggetti più vulnerabili¹².

Se è vero, come rilevato dalla Corte di cassazione nella sentenza in commento, che il ruolo delle organizzazioni sociali attive nel garantire l'assistenza agli indigenti si sia evoluto nel tempo al punto da poter affermare che queste «*agiscono in stretta collaborazione con le istituzioni, consentendo un intervento più mirato e calibrato sulle esigenze specifiche del singolo beneficiario e del territorio*»¹³, è pur vero che manca, ad oggi, una rete sociale strutturata e capillare sul territorio nazionale in grado di assicurare l'accesso al cibo alle fasce più vulnerabili della popolazione, in costante aumento.

In base ai dati Istat sulla povertà per l'anno 2021¹⁴, il livello raggiunto dalla povertà assoluta (7,5 per cento) è tra i più elevati dall'anno in cui si è iniziato a misurare questo indicatore; guardando all'ultimo quinquennio, nel 2017 l'incidenza delle famiglie in povertà assoluta era del 6,9 per cento, in forte crescita sull'anno precedente (6,3 per cento) e nettamente superiore a quella media del quadriennio precedente (2013-2016), quando risultava stabile e pari al 6,1 per cento.

In particolare, versano in uno stato di povertà assoluta (quindi, tale da non poter accedere ad un'alimentazione sufficiente) 1,9 milioni di famiglie e 5,6 milioni di individui, con un'incidenza che, a livello territoriale, si conferma più alta nel Mezzogiorno e nelle zone rurali (10,0 per cento) e scende in misura significativa al Nord (6,7 per cento), dove, tra l'altro, le organizzazioni sociali sono maggiormente presenti sul territorio e supportate attivamente dalle amministrazioni comunali.

⁹Delibera di Consiglio comunale 5 ottobre 2015, n. 25.

¹⁰ Si riportano le cinque priorità individuate dal Comune di Milano nell'elaborazione della sua Politica alimentare: *i*) garantire cibo sano per tutti; *ii*) promuovere la sostenibilità del sistema alimentare; *iii*) educare al cibo; *iv*) lottare contro gli sprechi alimentari; *v*) sostenere e promuovere la ricerca scientifica in campo agroalimentare. Per approfondire si rinvia a <https://food-policy.milano.org/obiettivi/>.

¹¹ M. OBERTI - E. PRETECEILLE, *La segregazione urbana*, Roma, 2017.

¹² G. VECCHI, *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità ad oggi*, Bologna, 2011, 430-432.

¹³ L. DE CARLO, *Il contrasto alla povertà in Italia dall'Unità al REI e al RDC*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 20 novembre 2020.

¹⁴ Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà 2021.

Invero, la gran parte dei Comuni italiani non ha ancora provveduto a dotarsi di una propria «Politica Urbana del cibo» e gli enti del Terzo Settore, ben radicati nelle aree urbane e periurbane delle città metropolitane, sono spesso assenti nelle zone rurali, specialmente quelle centro-appenninico e meridionali; ne deriva che la gran parte di coloro che versano in stato di povertà assoluta risiedono in contesti urbani dove non è possibile ricorrere agevolmente all'assistenza degli enti della moderna organizzazione sociale. Alla luce di quanto argomentato, il principio enucleato dalla Corte di cassazione con sent. 21900/2023, non sembra essere, a chi scrive, aderente alla complessa e sfaccettata realtà del tessuto sociale italiano; ed infatti, ai fini dell'applicazione della scriminante dello stato di necessità, sebbene l'indigenza non sia, di per sé, condizione idonea ad integrarne i presupposti¹⁵, occorre rilevare che la mera presenza di enti assistenziali non può rappresentare un parametro sufficiente ad escludere gli elementi dell'attualità e dell'inevitabilità del pericolo grave alla persona, che, se non soddisfa il proprio bisogno alimentare, ben può compromettere la propria salute. Conseguentemente, a fronte della prova dell'incapacità degli istituti di assistenza sociale presenti sul territorio di garantire l'accesso al cibo agli indigenti, colui che ha sottratto dei generi alimentari per assicurarsi un nutrimento sufficiente dovrebbe considerarsi non punibile *ex art. 54 c.p.*

Domiziana Carloni

¹⁵ La Corte di Cassazione aveva già enucleato detto principio con Sent. Cass. Sez. VI Pen. 29 gennaio 2016, n. 3967, Petrache, rv. 265.888, relativamente al diverso caso di un furto con strappo, e con Sent. Cass. Sez. VI Pen. 22 settembre 2021, n. 36160, U.J. riguardante il furto di uno zainetto custodito in un furgone (si rinvia a: <https://www.altalex.com/documents/2021/10/11/no-allo-stato-di-necessita-per-chi-ruba-uno-zainetto-e-inizija-a-mangiare-il-panino-trovato-dentro>).