



25 SETTEMBRE 2024

La dignità come parametro giuridico
del diritto al cibo e del contrasto allo
spreco alimentare nel diritto
comparato

di Daniele Camoni

Ricercatore in Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Milano

La dignità come parametro giuridico del diritto al cibo e del contrasto allo spreco alimentare nel diritto comparato^{*}

di Daniele Camoni

Ricercatore in Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Milano

Abstract [It]: Il presente contributo affronta i temi dell'accesso al cibo e della lotta contro lo spreco alimentare attraverso il prisma del principio costituzionale di dignità umana in una prospettiva di diritto comparato. In particolare, prestando soprattutto attenzione all'intervento della giurisprudenza in materia, si cercherà di cogliere i profili comuni delle pronunce di alcune Corti, sia in relazione al riconoscimento di un diritto "positivo" di accesso al cibo a partire da altri principi costituzionali, sia rispetto alla possibilità di implementare in sede giudiziaria l'esistenza di un "autonomo" diritto all'implementazione di politiche contro lo spreco alimentare.

Title: Dignity as a legal parameter for the right to food and fight against food loss and waste in comparative law

Abstract [En]: The present essay aims at addressing the issues of access to food and fight against food waste through the prism of the constitutional principle of human dignity in a comparative law perspective. In particular, paying particular attention to the role of some Courts on the matter, the objective is to grasp the common profiles of some judgments, both in relation to the recognition of a "positive" right of access to food built up from other constitutional principles and to the possibility of implementing in a judicial way the existence of an "autonomous" right to public policies and actions against food waste.

Parole chiave: diritto al cibo, spreco alimentare, dignità, Costituzione, giurisprudenza

Keywords: right to food, food loss and waste, dignity, Constitution, case-law

Sommario: 1. Introduzione: dignità, Costituzioni e diritto al cibo. 2. Il diritto al cibo come declinazione del principio dignitario in alcune sentenze: spunti comparati. 3. Una (piccola?) novità: il principio della lotta allo spreco alimentare come criterio giurisprudenziale "autonomo". 4. Alcune riflessioni conclusive.

1. Introduzione: dignità, Costituzioni e diritto al cibo

Tutela del diritto al cibo – nella doppia declinazione di accesso ad un cibo adeguato e lotta contro lo spreco alimentare – e principio di dignità della persona sono indici complementari, strettamente

^{*} Articolo sottoposto a referaggio. Il presente articolo si inserisce nell'ambito del seguente progetto: Ente finanziatore: Progetto finanziato dall'Unione Europea - NextGenerationEU – Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PnRR) - Missione 4 Componente 2 Investimento 1.3 – Avviso n. 341 del 15 marzo 2022 del Ministero dell'Università e della Ricerca. numero identificativo: Codice progetto PE00000003, Decreto Direttoriale MUR n. 1550 dell'11 ottobre 2022 di concessione del finanziamento, CUP D93C22000890001, Titolo progetto "On Foods – Research and innovation network on food and nutrition sustainability, safety and security – Working On Foods". Esso costituisce altresì rielaborazione ed approfondimento della relazione svolta il 5 aprile 2024 al Seminario "Il sistema della distribuzione e la valorizzazione dei prodotti etici", organizzato dall'Università degli Studi di Bari (Prof.ssa Irene Canfora) nell'ambito dello *Short master* "Contratti e imprese nella filiera *agrifood*".

intrecciati tra loro¹. In una prospettiva (di partenza) giuridico-costituzionale, il criterio della dignità si pone come «*metadiritto* fondamentale»² attraverso il quale si estrinseca il principio personalista³ e, quindi, la tutela dell'essere umano quale portatore di esigenze, valori e diritti che necessitano di essere riconosciuti e protetti al più alto livello normativo possibile, quello rappresentato dalle Costituzioni⁴: come è stato affermato dalla Corte costituzionale del Sud Africa in tema di *housing rights* – con interpretazione estensibile alle Carte fondamentali di qualsiasi Stato di diritto, alla luce della comune dimensione di tutela dell'individuo, quale singolo e membro di diverse formazioni sociali – «human dignity informs constitutional adjudication and interpretation at a range of levels. It is a value that informs the interpretation of many, possibly all, other rights»⁵.

In questa prospettiva «universalistica di dignità e tutela»⁶, se è vero che, a livello sostanziale, lo spreco alimentare rappresenta una grave «violazione del diritto fondamentale al cibo adeguato»⁷, è allora necessario intendere quest'ultimo in una prospettiva «proattiva» secondo cui la sua eliminazione «non si deve esaurire nel più basilico diritto alla libertà dalla fame, dal mero bisogno alimentare ma deve includere le obbligazioni imposte agli Stati al fine di rendere possibile la tutela, attraverso il cibo, della dignità umana e la piena realizzazione della propria personalità e del proprio progetto di vita»⁸. Ne deriva quindi l'esigenza di un mutamento di paradigma nella stessa interpretazione delle problematiche legate alle questioni alimentari, esigenza che si coglie nel passaggio «da una impostazione dall'alto verso il basso, che

¹ A. PIROZZOLI, *Il diritto di accesso al cibo: una misura della dignità dell'uomo*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 3, 2019, pp. 491-506.

² A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in L. VENTURA, A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 174.

³ Sulla dignità come «ur-principle» dei diritti umani nella società contemporanea, L. HENKIN, G.L. NEUMAN, D.F. ORENTLICHER, D.W. LEEBRON, *Human Rights*, Foundation Press, New York, 1999, p. 80. Per L. VIOLINI, *Una lezione introduttiva sulla dignità umana: prospettive filosofiche e traduzioni giuridiche*, in A. OSTI, *Persona e democrazia liberale*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 10, si tratta «non [di] un diritto tra gli altri, ma una sorta di pietra angolare, e insieme di destinazione definitiva verso la quale i diritti sembrano convergere».

⁴ Sul legame tra dignità, Costituzione e giurisprudenza, P.G. CAROZZA, *Human dignity in constitutional adjudication*, in T. GINSBURG, R. DIXON (a cura di), *Comparative Constitutional Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2011, pp. 459-472. Nell'ordinamento italiano, M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto ad un'esistenza dignitosa*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2011, pp. 391-424.

⁵ *Dawood and Another v Minister of Home Affairs and Others; Shalabi and Another v Minister of Home Affairs and Others; Thomas and Another v Minister of Home Affairs and Others*, 7 June 2000, [2000] ZACC 8, §35. Per *Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootboom and Others*, 2000 (10) BHRC 84 (CC), §23, «[t]here can be no doubt that human dignity, freedom and equality, the foundational values of our society, are denied those who have no food, clothing or shelter».

⁶ L. SCAFFARDI, *Novel Food, una sfida ancora aperta tra sicurezza alimentare, innovazione e sviluppo sostenibile*, in L. SCAFFARDI, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, vol. II, Roma TrE-Press, Roma, 2020, p. 738.

⁷ L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2018, p. 15.

⁸ B. VIMERCATI, *Il diritto ai beni vitali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2, 2016, p. 39.

ha avuto la sua manifestazione più nota nella formula della “lotta alla fame nel mondo”, ad una di tipo orizzontale, dove sono gli Stati direttamente interessati a divenire i protagonisti dei processi⁹.

La dignità è quindi premessa e conseguenza – di rilievo costituzionale – per il riconoscimento e garanzia effettiva di un diritto al cibo adeguato¹⁰, a sua volta spesso riconosciuto da diverse Costituzioni, seppur in forme e con esiti differenti, sotto forma di diritto soggettivo “pieno”, di principio generale al quale deve tendere l’azione delle istituzioni pubbliche o di rinvio a trattati internazionali che ad esso fanno a loro volta riferimento¹¹: in questo senso, è possibile distinguere tra «tutela tramite riferimenti espliciti in Costituzione» e «tutela costituzionale implicita» – fondata in particolare «sul diritto alla vita e sul principio dignitario» – rispetto alla quale «vari aspetti della *food security* vengono ricompresi nell’ambito della tutela attribuita ad altri diritti oggetto a propria volta di protezione costituzionale»¹². Sul punto, il riconoscimento di specifici riferimenti al cibo (giuridicamente variegati per struttura, contenuti ed effetti)

⁹ S. RODOTÀ, *Il diritto al cibo*, Fondazione Corriere della Sera, Milano, 2014.

¹⁰ R. D’ORAZIO, *La libertà di coscienza e il principio di eguaglianza alla prova delle «dottrine alimentari»*, in L. SCAFFARDI, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, vol. I, Roma TrE-Press, Roma, 2020, p. 36, ha parlato di «autodeterminazione alimentare nel prisma delle libertà costituzionali». Per S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 129, si tratta di un «ineludibile punto di convergenza di molteplici principi giuridici».

¹¹ Cfr. L. KNUTH, M. VIDAR (a cura di), *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, Roma, 2011 e FAO, *Guide on legislating for the Right to Food*, 2010, pp. 35 ss.

¹² Tutti i riferimenti sono tratti da S. PITTO, *Diritto al cibo (food security)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VIII aggiornamento (a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI), Milano, 2021, pp. 111 ss.

ha trovato traduzione costituzionale, soprattutto nel corso del Ventunesimo secolo, nei continenti di America Latina¹³, Africa¹⁴ ed Asia¹⁵ nonché, in misura minore, in quelli di Europa¹⁶ ed Oceania¹⁷.

Nel modello federale degli Stati Uniti, l'unico riferimento di tale tenore è presente nella Costituzione del Maine (così come modificata nel 2021)¹⁸. In proposito, si veda anche la recente sentenza *Virginia Parker et al. v. Department of Inland Fisheries and Wildlife* della Corte Suprema del Maine, che ha ritenuto conforme al testo costituzionale – in ragione della proibizione di caccia illegale ivi contenuto (*poaching exception*) – lo storico divieto di caccia domenicale imposto a livello statale¹⁹: la pronuncia non risolve tuttavia la questione interpretativa del diritto “sottostante”, lasciando «many unanswered questions about how the Maine judiciary will interpret the right to food in other circumstances»²⁰.

¹³ FAO, *Right to adequate food in Constitutions. Legal brief for parliamentarians in Latin America and the Caribbean*, No. 1, 2020 [ove si allude alle Costituzioni di Bolivia (art. 16, 2009), Brasile (art. 6), Colombia (art. 44), Cuba (art. 77, 2019), Guatemala (art. 51) – in relazione a minori e persone anziane – Mexico (art. 4.3, 2011) e Panama (art. 56) – con riguardo ai minori]. Altre Carte costituzionali con riferimenti “alimentari” variamente declinati sono quelle di Costa Rica (art. 82), Ecuador (artt. 3, 13 e 32, 2009), El Salvador, Guyana (art. 40.1), Haiti (art. 22), Honduras (art. 123), Nicaragua (art. 63), Repubblica Dominicana (art. 57), Paraguay (art. 54 e 57), Suriname (art. 24), Uruguay (art. 56, con riferimento a «every enterprise, the nature of which requires that the personnel reside on the premises») e Venezuela (art. 25, 2008). Nel caso di El Salvador (art. 69.2 Cost.), si allude al fatto che «the State shall control the quality of food products and the environmental conditions that may affect health and well-being». In particolare, sull'esperienza del «laboratorio andino», M. PIERRI, *Diritto al cibo, diversità alimentare e agrobiodiversità: quali strumenti di tutela? Osservazioni su alcune esperienze significative tra diritto internazionale e sovranità nazionale*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2, 2016, p. 51 ss.

¹⁴ FAO, *Right to adequate food in Constitutions. legal brief for parliamentarians in Africa*, No. 1, 2019 [Repubblica Democratica del Congo (art. 47), Egitto (art. 79, 2014), Kenya (art. 43.1.c), Malawi (art. 30.2), Niger (artt. 12 e 146), Nigeria (art. 16.2.d), Sudafrica (art. 27) e Zimbabwe (artt. 15, 21.b e 77, 2013)]. Tra le Costituzioni ivi non menzionate, si vedano quelle di Etiopia (art. 90.1), Gambia (art. 216.4), Sierra Leone, Sud Sudan e Uganda: in particolare, quella della Sierra Leone allude all'esigenza di «place proper and adequate emphasis on agriculture in all its aspects so as to ensure self-sufficiency in food production» (art. 7.1.d); quella del Sud Sudan impone di interpretare e applicare lo stesso testo costituzionale «to advance the individual dignity and address the particular needs of the people by [...] providing [...] food security [...] to every part of the country» (art. 35.2) e quella del Sud Sudan indica, tra i «national objectives and directive principles of state policy» (XXII. Food security and nutrition), quelli di «1. take appropriate steps to encourage people to grow and store adequate food; 2. establish national food reserves; and 3. encourage and promote proper nutrition through mass education and other appropriate means in order to build a healthy State».

¹⁵ Bangladesh (art. 15.a), Repubblica Popolare Democratica di Corea (art. 25), Iran (artt. 3.12 e 43.1), Maldive (art. 23.a, 2008), Myanmar (art. 26.b, 2008), Nepal (art. 36, 2015), Pakistan (art. 38), Filippine (art. XIII.12), Seychelles (il cui Preambolo costituzionale allude all'obiettivo di sviluppare un «democratic system which will ensure the creation of an adequate and progressive social order guaranteeing food») e Sri Lanka (art. 27.2.a).

¹⁶ Bielorussia (art. 21), Moldova (art. 47), Ucraina (art. 48) e Ungheria (art. XX.2, 2011).

¹⁷ Fiji (art. 36.1).

¹⁸ Art. 1, §25: «All individuals have a natural, inherent and unalienable right to food, including the right to save and exchange seeds and the right to grow, raise, harvest, produce and consume the food of their own choosing for their own nourishment, sustenance, bodily health and well-being, as long as an individual does not commit trespassing, theft, poaching or other abuses of private property rights, public lands or natural resources in the harvesting, production or acquisition of food».

¹⁹ Cfr. 2024 ME 22 (28 marzo 2024), p. 17: «The poaching exception implicitly, but unquestionably, provides a grant of authority to the Legislature to define the parameters of the right to hunt that is created by the amendment». L'attuale regolazione (nella versione in vigore dal 2003) è contenuta in Me. Stat. tit. 12 § 11205: «1. Prohibition. A person may not: A. Hunt wild animals or wild birds on Sunday».

²⁰ S.M. EVERHART, *Green Amendments and Ham: How Green Amendment Jurisprudence Can Inform Maine's Right to Food*, in *Maine Law Review*, n. 76(2), 2024, p. 218.

Tornando all'inquadramento generale, non è quindi casuale che, nelle fonti normative relative ai diritti fondamentali, il diritto al cibo sia spesso collocato e/o interpretato, in ambito internazionale²¹ e nelle Costituzioni nazionali, nell'alveo dei diritti sociali²² – intesi in questa sede come diritti “esigibili” in sede giudiziaria²³ – assieme ad ulteriori presupposti esistenziali irrinunciabili della persona quali, ad esempio, il diritto ad una abitazione ed a condizioni di vita dignitose.

Si tratta di una connessione biunivoca che attiene al nucleo essenziale dei diritti della persona e che, al tempo stesso, riceve e dà sostanza al valore normativo della dignità²⁴, anche in una prospettiva più ampia di tutela sociale generalizzata²⁵: per un verso, quest'ultimo principio può essere inteso come pienamente “soddisfatto” solo laddove sia già garantito l'accesso al cibo, per l'altro, «la qualità e la quantità del cibo accessibile deve essere idone[a] ad assicurare una vita sana e la piena dignità umana»²⁶. È proprio a partire da questo approccio – nel quale dignità e diritti fondamentali non hanno un significato astratto ma che, al contrario, si riflette sul contesto concreto delle esperienze umane²⁷ – che è doveroso osservare in quale modo alcune esperienze di diritto comparato hanno declinato il rapporto tra dignità e diritto al cibo come diritto fondamentale.

In tale prospettiva, la scenario della comparazione giuridica sarà sviluppato lungo due direzioni: da un lato, si confronteranno tra loro esperienze giurisprudenziali nelle quali il principio dignitario è stato impiegato dalle rispettive Corti costituzionali/supreme (Svizzera, Germania, Italia e Colombia), da altri giudici subordinati (Fiji e Argentina) o da Corti sovranazionali (Paraguay) per addivenire al

²¹ Cfr. L. COSTATO, *Diritto al cibo*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche – Sezione Civile*, XI aggiornamento, Torino, 2018, pp. 165 ss. e C. MORINI, *Il diritto al cibo nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 1, 2017, pp. 35-47. Per S. NARULA, *The Right to Food: Holding Global Actors Accountable Under International Law*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, n. 44, 2006, p. 695, «the minimum core component of the right to food – the right to be free from hunger – may have already achieved customary status».

²² F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, Giappichelli, Torino, 2011. In questo senso, come ha ricordato B. VIMERCATI, *Il diritto ai beni vitali*, cit., pp. 42-43, è possibile discorrere di una «multidimensionalità del bene cibo che tocca, in funzione strumentale, numerosi ambiti su cui insistono i più classici diritti fondamentali, ricomprendendo tra essi l'insieme dei diritti sociali (diritto al lavoro e alla connessa retribuzione, rapporti di famiglia, diritto alla previdenza e all'assistenza)».

²³ V. ABRAMOVICH, C. COURTIS, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Editorial Trotta, Madrid, 2002. Sulla pervasività della regolazione giuridica del diritto alimentare, cfr. M. RAMAJOLI, *La giuridificazione del settore alimentare*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 2015, pp. 657-681.

²⁴ Sulla «giuridificazione» del principio di rispetto della dignità umana», G. RESTA, *Dignità, persone, mercati*, Giappichelli, Torino, 2014 pp. 36 ss.

²⁵ Per G. REPETTO, *The judicial use of human dignity in social rights issues. A European perspective*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 1, 2022, pp. 119-120, il principio di dignità agisce «both as an instrument aimed at protecting individual liberty and autonomy and as a basis of moral justification for the introduction of public policies aimed at safeguarding objective values». Sulla dignità nell'accesso al cibo come «vicenda giuridica che integra altri principi fondamentali già consolidati facendo corpo con essi e imponendone una reinterpretazione in logica di indivisibilità», M. BOTTIGLIERI, *La protezione del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana*, in *Forum di Quad. cost.*, 2 marzo 2016 (che cita S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 199).

²⁶ A. RINELLA, *Food Sovereignty*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1, 2015, p. 18.

²⁷ P.G. CAROZZA, *Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights: A Reply*, in *The European Journal of International Law*, n. 5, 2008, p. 931.

riconoscimento – nella descritta diversità – di un diritto al cibo; dall’altro, lo stesso principio è stato utilizzato, sempre in una dimensione giudiziaria (Pakistan e India), al fine di “ricavare” – in combinazione con altre disposizioni costituzionali esplicite – un innovativo parametro giuridico di lotta allo spreco alimentare come criterio giurisprudenziale “autonomo” applicabile a specifiche controversie. Pur a fronte della diversità delle tradizioni giuridiche sottese e delle soluzioni giuridiche adottate, è possibile individuare nel rapporto tra dignità e diritto al cibo/lotta allo spreco un profilo unificante riferibile al concetto di omogeneità, quale «individuazione di elementi identificanti comuni [...] che consistono nella identità degli interessi presenti nei diversi ordinamenti e nella individuazione delle modalità (variamente strutturate e variamente denominate e disciplinate) dirette a soddisfarli»²⁸.

In entrambe le dimensioni, si assiste quindi ad un inverarsi del principio della dignità per mano dei giudici attraverso le novità del “parametro alimentare”, declinato sotto forma dei temi (affini, alla luce del contesto generale ma non del tutto sovrapponibili) di accesso al cibo e lotta allo spreco²⁹, con un obiettivo comune: la «necessità di passare dal riconoscimento astratto di un diritto alla garanzia della sua effettività nei confronti dello Stato»³⁰.

2. Il diritto al cibo come declinazione del principio dignitario in alcune sentenze: spunti comparati

Affinché possa essere riconosciuto e tutelato quale premessa per la protezione di ulteriori diritti³¹, il valore della dignità passa in primo luogo da una sua dichiarazione normativa e un’applicazione giudiziaria rispetto a controversie concrete³². Seppur non sempre in forma esplicita, è possibile innanzitutto trovare importanti riferimenti sotto forma di connessione fra cibo e diritti fondamentali in diversi testi e documenti normativi.

Ai sensi dell’art. 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (1948), «ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all’alimentazione»: il riferimento alla dignità è invero qui sotteso, in termini impliciti ma generali, ad un riconoscimento che – come da Preambolo – è «inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili». In parallelo, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e

²⁸ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato* (11^a ed.), Wolters Kluwer-CEDAM, Milano, 2022, pp. 46-47.

²⁹ Sull’utilizzo giudiziario – tra gli altri – del principio dignitario, A. SPERTI, *Una riflessione sulle ragioni del recente successo della dignità nell’argomentazione giudiziale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2013, p. 9, ricordava che «oggi dignità, riservatezza, autodeterminazione si present[a]no nell’argomentazione giudiziale come diritti o principi strettamente connessi fra loro e costituisc[o]no, al tempo stesso, il principale fondamento per il riconoscimento e la tutela di nuovi diritti».

³⁰ F. PIZZOLATO, *Il diritto all’alimentazione: un bisogno fondamentale povero di tutele*, in *Aggiornamenti Sociali*, n. 2, 2015, p. 132. Cfr. C. GOLAY, *The Right to Food and Access to Justice*, Rome, 2009, soprattutto pp. 20 ss.

³¹ U. VINCENTI, *Diritti e dignità*, Laterza, Roma-Bari, 2009.

³² Cfr. C. MCCRUDDEN, *Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights*, in *European Journal of International Law*, n. 19(4), 2008, pp. 655-724.

culturali (1966) dispone che «gli Stati [...] riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato [...], che includa un'alimentazione [...] adeguat[a], nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita» (art. 11.1), ancora una volta sulla base della premessa al testo di «diritti [che] derivano dalla dignità inerente alla persona umana».

Infine, secondo il Commento Generale n. 12 del 1999 dell'Alto Commissario per i Diritti Umani in relazione al menzionato art. 11, «the right to adequate food is indivisibly linked to the *inherent dignity of the human person* and is indispensable for the fulfilment of other human rights»³³ [corsivo nostro]. Il riferimento è stato poi sviluppato nel *Report* del 2001 dello *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite sul diritto al cibo, nel quale l'accesso a tale diritto è vincolato all'esigenza di garantire «a physical and mental, individual and collective, fulfilling and *dignified life* free of fear»³⁴ [corsivo nostro].

In tempi più recenti, la cornice generale è rappresentata dai *Sustainable Development Goals* individuati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (25 settembre 2015), come parte della più ampia Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile: tra questi, si segnalano gli Obiettivi n. 2 (“Zero Hunger”, con lo scopo di «porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare e migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile») e n. 12.3 (“Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo”)³⁵, dal quale emerge l'esigenza di dimezzare, entro il 2030, «lo spreco alimentare globale pro-capite a livello di vendita al dettaglio e dei consumatori e ridurre le perdite di cibo durante le catene di produzione e di fornitura, comprese le perdite del post-raccolto». Accanto alla Agenda 2030, occorre menzionare il ruolo decisivo giocato dalla FAO e, in particolare, il *Report* del 2011 in materia di perdite e sprechi alimentari³⁷; l'adozione di un Codice volontario di Condotta per fare fronte a tali sprechi³⁸ e, da ultimo, la pubblicazione, da parte del *Development Law Service*, di un *Report* volto a porre in rilievo «una serie di misure normative chiave a livello nazionale che contribuiscono a creare un ambiente favorevole alla prevenzione e alla riduzione dello spreco alimentare in tutte le fasi della filiera»³⁹.

³³ COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)*, §4. In dottrina, S. SÖLLNER, *The “Breakthrough” of the Right to Food: The Meaning of General Comment No. 12 and the Voluntary Guidelines for the Interpretation of the Human Right to Food*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, n. 11, 2007, pp. 391-415.

³⁴ J. ZIEGLER, *Report of the United Nations Special Rapporteur on the Right to Food*, Commission on Human Rights, 7 February 2001, E/CN.4/2001/53, §14. Cfr. C. RICCI, *Contenuti normativi del diritto a un cibo “adeguato” a livello internazionale*, in C. RICCI (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 33 ss.

³⁵ Cfr. Interim report of the Special Rapporteur on the right to food, *A/74/164: Report on Sustainable Development Goal 2 and the right to food* (28 October 2019).

³⁶ Cfr. United Nations Environment Programme, *Think Eat Save. Tracking Progress to Halve Global Food Waste – Food Waste Index Report 2024*, Nairobi, 2024 (27 March 2024).

³⁷ FAO, *Global food losses and food waste – Extent, causes and prevention*, Rome, 2011.

³⁸ FAO, *Voluntary Code of Conduct for Food Loss and Waste Reduction*, Rome, 2022.

³⁹ V. PASARIN, T. VIINIKAINEN, *Enabling a legal environment for the prevention and reduction of food loss and waste*, Legal Brief n. 9, ottobre 2022, p. 1.

La mera dimensione “dichiarativa” del riconoscimento formale di un diritto al cibo non esaurisce affatto la problematica di fondo; anzi, il diritto al cibo si trova ristretto all’interno di una sorta di paradosso in forza del quale a maggior definizione normativa dello stesso (in alcuni casi, addirittura di rango costituzionale non sempre corrisponde un adeguato livello di tutela e, viceversa, in assenza di una sua “positivizzazione”, spesso il ruolo dei giudici è stato determinante sia per l’introduzione di un “nuovo” diritto al cibo – ricavato in termini ancillari a partire da diritti fondamentali “tradizionali” – sia per la previsione di modalità concrete circa la sua protezione e il controllo successivo del rispetto delle regole enunciate in sede giudiziaria.

A livello applicativo, è risaputo che la giustiziabilità del diritto al cibo⁴⁰ è stata affrontata dalle Corti soprattutto in una prospettiva “estensiva” rispetto al testo di ulteriori disposizioni normative e che il principio della dignità – assieme ad altri: su tutti, uguaglianza, diritto alla vita, alla salute, al divieto di trattamenti inumani e degradanti – ha assunto un rilievo centrale⁴¹. Il diritto (giurisprudenziale) comparato fornisce alcuni esempi che meritano di essere evidenziati in breve rispetto a differenti “blocchi tematici”, con riferimento all’accesso al cibo “in senso stretto”⁴² e, in tono assai minore, anche rispetto alla lotta contro lo spreco alimentare.

In relazione al diritto al cibo quale presupposto strutturale della erogazione di prestazioni sociali conformi a Costituzione, con una sentenza del 1995 il Tribunale Federale svizzero ha riconosciuto, a partire dal richiamo alla dignità umana come valore costituzionalmente previsto (art. 7 Cost.), che a tutti gli individui devono essere assicurate – a titolo di diritto costituzionale non scritto (*droit constitutionnel non écrit*)⁴³ – condizioni minime di esistenza, tra cui possono essere annoverate quelle all’alimentazione, all’abbigliamento e ad un rifugio⁴⁴. In conseguenza di tale pronuncia, con la riforma del 1999 il «diritto d’essere aiutato e assistito e di ricevere i mezzi indispensabili per un’esistenza dignitosa» (comprensivo, deve intendersi, anche del diritto al cibo) da parte di chi ne ha bisogno e non è in grado di provvedere a sé stesso è stato costituzionalizzato in modo espresso (art. 12 Cost.).

In termini ancor più specifici, a seguito della votazione popolare del 25 settembre 2016 (in vigore dal 1° aprile 2018) il Canton Ticino ha introdotto in Costituzione l’obbligo per le autorità cantonali che «sia

⁴⁰ M. BORGHI, L. POSTIGLIONE BLOMMESTEIN (a cura di), *The Right to Adequate Food and Access to Justice*, Bruylant, Bruxelles, 2006.

⁴¹ C. COURTIS, *The Right to Food as a Justiciable Right: Challenges and Strategies*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, n. 11, 2007, pp. 317-337.

⁴² F. ALICINO, *Il diritto fondamentale “a togliersi la fame”. Banco di prova per il costituzionalismo contemporaneo*, in M. DE CASTRIS (a cura di), *Cibo e società. Una relazione da esplorare*, Roma TrE Press, Roma, 2018, pp. 77-105 e *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016.

⁴³ Sui diritti costituzionali non scritti nell’ordinamento costituzionale svizzero, A. GRISEL, *Les droits constitutionnels non écrits*, in W. HALLER, A. KÖLZ, G. MÜLLER, D. THÜRER (a cura di), *Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag*, Zürich, 1989, pp. 53 ss. e M. ROSSINELLI, *Les libertés non écrites*, Payot, Lausanne, 1987.

⁴⁴ Swiss Federal Court, *V. v. Einwohnergemeinde X und Regierungsrat des Kanton Bern*, BGE/ATF 121 I 367.

rispettato il principio della sovranità alimentare in quanto ad accessibilità agli alimenti per una dieta variata, alla destinazione d'uso sostenibile del territorio e al diritto dei cittadini di poter decidere del proprio sistema alimentare e produttivo» (art. 14.n) e, con referendum del 18 giugno 2023, il Cantone di Ginevra ha costituzionalizzato il diritto ad un'alimentazione adeguata e ad essere al riparo dalla fame (art. 38A); a livello federale, tuttavia, la previsione di un analogo principio costituzionale di *food sovereignty*⁴⁵ – modellato in modo molto dettagliato sulla dimensione originaria patrocinata dal movimento agricolo latinoamericano della *Vía Campesina*, sostenitrice del «libero accesso ad un cibo sano, nutriente e culturalmente appropriato [...] idoneo ad assicurare una vita sana e la piena dignità umana»⁴⁶ – attraverso l'iniziativa popolare «Per la sovranità alimentare. L'agricoltura riguarda noi tutti» è stato respinto dagli elettori e dai Cantoni (23 settembre 2018).

In Germania, nella nota sentenza *Hartz IV* (2010)⁴⁷, il Tribunale Costituzionale Federale (*Bundesverfassungsgericht*-BVerfG) ha unito in sede interpretativa i principi costituzionali di dignità (art. 1.1 GG)⁴⁸ e Stato democratico-sociale (art. 20.1 GG) arrivando ad enucleare, alla luce di questi – in relazione all'ammontare minimo di un sussidio sociale considerato insufficiente (345 euro) – un diritto ai beni essenziali («direct constitutional benefit claim to a guarantee of a subsistence minimum»): si tratta di un diritto che nasce dal criterio dignitario – quale principio di dotato di efficacia assoluta – e che, attraverso la sua “traduzione” pratica per mezzo dell'intervento proattivo dello Stato come attore sociale, acquisisce un significato autonomo⁴⁹. Inoltre, esso non è soggetto alla libera disposizione del Legislatore e deve essere concretizzato e regolarmente aggiornato dal Parlamento, che deve orientare i benefici da erogare verso il rispettivo stadio di sviluppo della società e le condizioni di vita esistenti⁵⁰.

Nel dettaglio, il diritto a un'esistenza dignitosa ricomprende «those means which are vital to maintain an existence that is in line with human dignity. It guarantees the whole subsistence minimum by a uniform fundamental rights guarantee which encompasses both the physical existence of the individual, that is food, clothing, household goods, housing, heating, hygiene and health»⁵¹. In particolare, per il BVerfG il sussidio in questione non era stato calcolato in modo costituzionalmente corretto, poiché si era discostato

⁴⁵ Il testo dell'iniziativa è disponibile in: Messaggio del Consiglio federale concernente l'iniziativa popolare «Per la sovranità alimentare. L'agricoltura riguarda noi tutti», FF 2017 1393, 1397-1398.

⁴⁶ Cfr. A. RINELLA, H. OKORONKO, *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 1, 2015, p. 93.

⁴⁷ BVerfG, [Judgment of the First Senate of 9 February 2010](#) - 1 BvL 1/09.

⁴⁸ C. AMIRANTE, *La dignità dell'uomo nella Legge fondamentale tedesca e nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1971.

⁴⁹ H. CAROLI CASAVOLA, *Dignità della persona e diritto al minimo vitale nello Stato sociale tedesco*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, 2011, pp. 298 ss.

⁵⁰ 1 BvL 1/09, cit., §133.

⁵¹ *Ivi*, §135.

senza alcuna giustificazione di fatto dai principi strutturali del modello statistico, che il legislatore stesso ha scelto e posto a base della sua valutazione del minimo vitale⁵².

Con riferimento ai “seguiti” di tale pronuncia, il BVerfG ha adottato una dichiarazione di incompatibilità (*Unvereinbarkeitserklärung*)⁵³, in forza della quale il contrasto con la Costituzione deve essere risolto non attraverso una sentenza di annullamento della legge incostituzionale da parte dello stesso BVerfG, bensì in forza di un intervento “riparatore” del Legislatore, sulla base delle “indicazioni” dello stesso Giudice delle Leggi. Il *Bundestag* è quindi intervenuto, rimodulando i criteri di determinazione del beneficio in esame attraverso l'adozione dell'*Act on Determining Standard Needs* (24 marzo 2011, retroattivamente in vigore dal 1° gennaio)⁵⁴.

Una analoga lettura “integrata” dei principi di dignità e necessità di un intervento proattivo dello Stato in un'ottica di *Welfare State* non è estranea – quantomeno in termini di dichiarazione di principio – nemmeno alla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, la quale ha riconosciuto nella sentenza 15 gennaio 2010, n. 10, l'esigenza di «ricondere tra i ‘diritti sociali’ di cui deve farsi carico il legislatore nazionale il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in particolare, alimentare – e di affermare il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo»⁵⁵.

In relazione al diverso orizzonte di un trattamento “degno” delle persone detenute – *sub specie* di riduzione delle razioni di cibo a titolo di sanzione per inosservanza di un provvedimento dell'autorità giudiziaria (evasione dal regime detentivo) – la *High Court* delle Isole Fiji ha dichiarato che, sebbene l'art. 32(1) delle Regole delle Nazioni Unite sullo standard minimo per il trattamento dei prigionieri (*Mandela Rules*) permetta la riduzione di beni alimentari sotto controllo medico come sanzione accettabile, secondo lo spirito della Costituzione figiana è impossibile conciliare la diminuzione delle razioni carcerarie con il rispetto della dignità umana che proclama il preambolo costituzionale, sfociando in un trattamento inumano e degradante⁵⁶. In parallelo, è stato ritenuto che tale misura afflittiva violava l'art. 11.1 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali sottoscritto – e quindi vincolante – dalle Fiji.

Il rapporto “trilaterale” tra diritto al cibo, valore della dignità e restrizioni della libertà personale è stato poi oggetto di una rilevante giurisprudenza della Corte EDU, per mezzo del parametro dell'art. 3 CEDU

⁵² *Ivi*, §173.

⁵³ In termini generali, cfr. N. FIANO, *Tra tutela ordinamentale e discrezionalità legislativa: le Unvereinbarkeitserklärungen quale possibile modello di ispirazione per la gestione degli effetti delle sentenze di accoglimento*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1, 2020, pp. 279-305.

⁵⁴ Sottoposta a nuovo controllo di costituzionalità, la normativa è stata ritenuta conforme al principio dignitario (*BVerfG, Order of the First Senate of 23 July 2014, 1 BvL 10/12*).

⁵⁵ In precedenza, nella Conferenza stampa del 15 giugno 1994, il Presidente della Corte costituzionale Francesco Paolo Casavola aveva fatto riferimento (in relazione alla sentenza 10 giugno 1994, n. 240) alla esigenza – quale compito della stessa Corte – di una «salvaguardia dei diritti fondamentali dei cittadini tra i quali è primo quello di togliersi la fame».

⁵⁶ *Rarasea v. The State*, [2000] FJHC 146, 12 May 2000.

(divieto di tortura e pene o trattamenti inumani o degradanti), nonché dell'art. 2 CEDU⁵⁷: in questi termini, il principio dignitario si presenta come elemento intrinseco della necessità di un trattamento detentivo adeguato, ritenuto conforme alla CEDU laddove si estrinsechi anche attraverso la fornitura di beni alimentari⁵⁸.

Infine, in delicate situazioni di *internal displacement*, la Corte costituzionale della Colombia ha riconosciuto – a partire dal Principio n. 18 dei *Guiding principles on internal displacement* delle Nazioni Unite e del valore della dignità riconosciuto in Costituzione (art. 1) – l'esistenza di un «derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital»⁵⁹, comprendente l'obbligo da parte dello Stato di fornire alimenti sufficienti e adeguati. In particolare, alcuni nuclei familiari costretti ad abbandonare le proprie terre e a rifugiarsi in altre aree del territorio colombiano chiedevano alla Corte di imporre alle pubbliche autorità competenti l'adozione di programmi di sicurezza alimentare.

Nel riconoscere la sussistenza di una violazione del «derecho a una alimentación mínima» – insoddisfatto a causa di un contesto di povertà estrema che impediva ai ricorrenti di «satisfacer sus necesidades biológicas más esenciales y [que] repercuten, por ende, sobre el disfrute cabal de todos sus demás derechos fundamentales, en particular sobre los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud»⁶⁰, il Giudice delle Leggi colombiano imponeva al *Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada* l'adozione di misure volte a porre rimedio al disallineamento tra «la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado»⁶¹. Ciononostante, pur a fronte dell'adozione di una *Carta de Derechos de la población desplazada* (2004), la Corte è intervenuta di nuovo in senso negativo, rilevando che la situazione di incostituzionalità rilevata in precedenza non era stata sanata dalle autorità interessate⁶².

Il tema è stato affrontato anche dalla Corte Interamericana dei Diritti Umani nel trittico di casi “paraguayani” *Yakye Axa*⁶³, *Sowboyamaxa*⁶⁴ e *Xákmok Kásek*⁶⁵, a margine del riconoscimento di un “diritto

⁵⁷ Cfr. C. JAMES, *Food, dignity, and the European Court of Human Rights*, in *Legal Studies*, 2023, pp. 1-18.

⁵⁸ Il riferimento è ai casi *Stanev v. Bulgaria* (Application No 36760/06 Grand Chamber, 17 January 2012); *Stepuleac v. Moldova* (Application No 8207/06, 6 November 2007); *Dudchenko v. Russia* (Application No 37717/05, 7 November 2017); *Kadikis v. Latvia (No 2)* (Application No 62393/00, 4 May 2006).

⁵⁹ *Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros*, T-025/04, 22 de enero de 2004, §9.4.

⁶⁰ *Ivi*, §5.2.12.

⁶¹ *Ivi*, §IV.Primerio.

⁶² Auto 178/05, 29 agosto 2005.

⁶³ *Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay*, 17 June 2005.

⁶⁴ *Sowboyamaxa Indigenous Community v. Paraguay*, 29 March 2006.

⁶⁵ *Xákmok Kásek Indigenous Community v. Paraguay*, 24 August 2010.

alla terra”⁶⁶. In *Yakye Axa*, a fronte dell’obbligo imposto alla comunità indigena indicata di abbandonare gli storici territori “ancestrali”, la Corte ha ritenuto che il Paraguay non aveva adottato misure adeguate per garantire che la sua legislazione interna permettesse l’uso e godimento effettivi di tali territori, mettendone a rischio il libero sviluppo e la trasmissione della cultura e pratiche tradizionali. Essa ha inoltre concluso che il Paraguay aveva violato il diritto alla proprietà ed il diritto alla vita – avendo impedito alla comunità l’accesso ai tradizionali mezzi di sostentamento – e che lo Stato non aveva adottato le misure positive necessarie per garantire alle comunità una vita dignitosa durante il periodo in cui ha dovuto fare fronte all’esproprio delle proprie terre.

In termini aggiuntivi, in *Sowboyamaxa* la Corte ha ordinato al Paraguay di adottare tutte le misure necessarie per restituire le sue terre ancestrali alla comunità entro tre anni, di creare un fondo di sviluppo per la Comunità dell’importo di un milione di dollari gestito e di pagare entro un anno un risarcimento per i danni non patrimoniali, costi e spese. A titolo transitorio, la Corte ha altresì imposto allo Stato di fornire beni (acqua e cibo) e servizi di base e finché la Comunità rimarrà senza poter disporre delle proprie terre. Infine, in *Xákmok Kásek* è stata ordinata la restituzione di 10.700 ettari di terreno in favore della comunità indigena, eventualmente anche a mezzo di espropriazione.

In esecuzione della seconda pronuncia, l’11 giugno 2014 è stata promulgata una legge (n. 5194) che restituisce il possesso delle terre “ancestrali” alla comunità *Sowboyamaxa*, ed autorizza lo Stato ad espropriare (dietro indennizzo) ben 14.000 ettari di terreno per restituirlo alla comunità stessa. Ciononostante, le pronunce di *supervisión de cumplimiento de sentencias* della Corte succedutesi nel tempo rivelano che, pur a fronte di alcuni progressi, non è stata ancora data soddisfazione integrale al contenuto delle sentenze iniziali⁶⁷.

3. Una (piccola?) novità: il principio della lotta allo spreco alimentare come criterio giurisprudenziale “autonomo”

Rispetto alla casistica comparata sopra riportata, nella quale le Corti costituzionali hanno spesso riconosciuto – in modo esplicito o implicito – un “autonomo” diritto al cibo adeguato (sovente quale derivazione da altri diritti e/o principi costituzionali) e garantito ad esso protezione, i riferimenti analoghi al tema “parallelo” della lotta contro lo spreco alimentare sono molto più limitati. L’implementazione di

⁶⁶ A commento, L.A. NOCERA, *La tutela del diritto alla terra dei popoli indigeni in America latina tra carenze applicative e difficile implementazione della giurisprudenza della Corte IDH: il caso del Paraguay*, in *DPCE online*, n. 4, 2018, pp. 797-819. In termini più ampi, N. POSENATO, *La giurisprudenza della Corte interamericana in materia di diritti alla vita e alla proprietà dei popoli indigeni e tribali*, in *DPCE online*, n. 1, 2018, pp. 139-162 e A.M. RUSSO, I. WENCES SIMÓN, *La Corte interamericana e il diritto alla propiedad comunal indígena: un’analisi nella prospettiva del riconoscimento e della diversità culturale*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3, 2017, pp. 791-832.

⁶⁷ Cfr. Risoluzioni del 24 giugno 2015 e 1° settembre 2016 (sulle quali L.A. NOCERA, *La tutela del diritto alla terra dei popoli indigeni in America latina*, *op. cit.*, pp. 814 ss.) e, a seguire, 30 agosto 2017, 14 maggio 2019 e 24 giugno 2022.

profili di giustiziabilità in questa specifica prospettiva di *food waste litigation* si fa quindi più difficile, incrementandosi le complicazioni già di per sé esistenti in ordine alla tutela giurisdizionale del diritto “positivo” al cibo. Il profilo non è comunque secondario e può essere utile per osservare se, nello scenario comparato, la “questione alimentare” sia stata affrontata in una prospettiva differente rispetto a quella “tradizionale” del riconoscimento di un diritto al cibo quale obbligo di prestazione da parte delle pubbliche autorità nei confronti di persone bisognose.

Spicca in particolare una pronuncia innovativa e solitaria nello scenario internazionale da parte della *High Court* di Lahore (Pakistan)⁶⁸. Nel dettaglio, alcuni ricorrenti (membri di una ONG per la raccolta e redistribuzione di alimenti invenduti), promuovevano un’azione giudiziaria nei confronti delle pubbliche autorità della regione del Punjab, con l’obiettivo di costringerle a legiferare e decidere in tema di conservazione degli alimenti e riduzione degli sprechi. In tale caso, la Corte riconosceva la legittimazione ad agire degli attori in forza del carattere di *public-interest litigation* del ricorso⁶⁹, in quanto promosso «not for the purpose of enforcing the rights of one individual against another, as happens in ordinary litigation, but [...] to promote and vindicate the public interest».

Nel merito, essa dichiarava che il diritto alla vita – consacrato nel diritto coranico e riconosciuto, tra gli altri, dall’art 14 Cost. (“Inviolability of dignity of man, etc.”) Cost. – doveva essere interpretato in senso ampio, in quanto esso «clearly means right to food including protection against wastage of excess food»⁷⁰. A margine, tale interpretazione estensiva della Corte Suprema non deve sorprendere, avendo questa in precedenza ricavato dal diritto alla vita l’esistenza di altri diritti fondamentali, quali il diritto ad un’acqua non inquinata, all’assistenza sanitaria di base, ai mezzi di sussistenza, a un ambiente salubre, alla protezione contro gli effetti negativi dei campi elettromagnetici, ad un’aria non inquinata, all’accesso alla giustizia, alla fornitura di elettricità e gas, all’istruzione, alle infrastrutture civili e ai trasporti⁷¹.

A partire da questo riconoscimento – nel quale il principio dignitario rappresenta la base sulla quale affermare un diritto al cibo, comprensivo di un’inedita protezione contro lo spreco alimentare – il giudice pakistano imponeva alle autorità interessate (in concreto, la *Punjab Food Authority*-PFA) l’adozione di *draft regulations* e misure concrete per fare fronte allo spreco alimentare, stabilendo altresì la successiva verifica, da parte della stessa *High Court*, del rispetto delle già menzionate condizioni e dell’effettiva riduzione dello

⁶⁸ *Muhammad Ahmad Pansota and others V/S Federation of Pakistan etc.*, HCJ DA 38, 24th December 2019.

⁶⁹ A partire dal caso *Miss Benazir Bhutto v. Federation of Pakistan & Another*, P.L.D. 1988 S.C. 416, la Corte Suprema pakistana ha interpretato in termini molto ampi i confini della legittimazione ad agire, dichiarando ivi che «the traditional rule of *locus standi* can be dispensed with, and the procedure available in public interest litigation can be made use of, if it is brought to the notice of the Court by the person acting *bona fide*. On the language of Article 184(3), it is needless to insist on a rigid formula of proceedings for the enforcement of the Fundamental Rights».

⁷⁰ Sull’attivismo delle Corti pakistane, M.H. CHEEMA, *Two steps forward one step back: The non-linear expansion of judicial power in Pakistan*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 16(2), 2018, pp. 503-526.

⁷¹ Cfr. A.A. MALIK, *Judicial Review and the Rule of Law in Pakistan*, in *Asian Journal of Comparative Law*, n. 18, 2023, pp. 292-293.

spreco alimentare. Nell'aprile 2022, la PFA ha adottato la *Punjab Food Authority (Disposal of Excess Food) Regulation, 2019*, imponendo agli operatori del settore alimentare (es. supermercati) l'obbligo di concludere accordi con le organizzazioni deputate alla raccolta e donazione di cibo in eccedenza e stabilendo meccanismi di protezione per le stesse organizzazioni donatrici, liberandole inoltre da responsabilità civili e penali per azioni o condotte omissive assunte in buona fede⁷².

L'innovatività di tale pronuncia è stata confermata in un altro caso dalla stessa Corte: a fronte di un'analoga *public interest litigation* promossa da un privato cittadino – essa ha rilevato l'esigenza di garantire un effettivo diritto al cibo nei confronti dei bambini, obbligando le pubbliche autorità a formulare «a national policy on such rights [...], after carefully going through the respective laws, by conducting surveys in the relevant fields and also taking restrictive steps for the malnourishment/malnutrition in the child citizens»⁷³.

In parallelo, è possibile riferirsi alla Corte Suprema dell'India (nell'ambito del suo ben noto *judicial activism*)⁷⁴ in ordine alla definizione di un diritto al cibo come diritto fondamentale ed alla conseguente sua giustiziabilità (indiretta) a partire da altre disposizioni costituzionali. Prendendo le mosse dal celebre caso *PUCL*, essa ha interpretato il diritto alla vita e alla libertà personale dell'art. 21 Cost. in modo da includervi il diritto di possedere beni necessari alla garanzia di un'esistenza libera e dignitosa – «the right to live with human dignity and all that goes with it, namely, the bare necessities of life such as adequate nutrition»⁷⁵ – rendendo così tale principio costituzionale un diritto realmente “giustiziabile”.

Tra le conseguenze più rilevanti di tale pronuncia deve essere menzionata la promulgazione del *National Food Security Act 2013* (NFSA), il quale trova applicazione in favore del 75% ca. della popolazione rurale e del 50% ca. della popolazione urbana, per un dato complessivo di quasi due terzi della popolazione totale. Sulla scia del *Targeted Public Distribution System* (introdotto nel 1997), il NFSA opera un «paradigm shift in the approach to food security from *welfare to rights based approach*»⁷⁶, prevedendo la distribuzione di cinque kg di cereali per persona al mese alle famiglie aventi diritto a tali beni a prezzi calmierati (tre rupie

⁷² Cfr. [17. Punjab Food Authority \(Disposal of Excess Food\) Regulations, 2019.pdf](#).

⁷³ Lahore High Court (Rawalpindi Bench), *Zafar Khizer versus Federation of Pakistan etc.*, Case no: W.P. no.505/2022, 18th January 2023.

⁷⁴ S.P. SATHE, *Judicial Activism in India. Transgressing Borders and Enforcing Limits*, OUP India, New Delhi, 2003 e, in tempi più recenti, M. MATE, *The Rise of Judicial Governance in the Supreme Court of India*, in *Boston University International Law Journal*, n. 33, 2015, pp. 169 ss.

⁷⁵ Petition (Civil) No. 196/2001, *People's Union for Civil Liberties v. Union of India & Others* (PUCL), 30 novembre 2001. In dottrina, cfr. L. BIRCHFIELD, J. CORSI, *Between Starvation and Globalization: Realizing the Right to Food in India*, in *Michigan Journal of International Law*, n. 31, 2010, pp. 691-764 e M. HIGGINS, S. NAUTIYAL, A.K. SRIVASTAVA, A. SHAH, *Food Security & Judicial Activism in India*, Human Rights Law Network, New Delhi, 2007, pp. 141 ss.

⁷⁶ National Food Security Portal, Department of Food & Public Distribution, [National Food Security Act, \(2013\) NFSA](#).

al kg per il riso, due per il grano e una per il grano grosso), mentre le famiglie soggette al programma *Antyodaya Anna Yojana* – quelle più povere tra tutte – continuano a ricevere 35 kg di alimenti al mese⁷⁷.

Nel 2018, la stessa Corte ha dichiarato – in un caso avente ad oggetto l'enorme quantità di cibo e acqua impiegati nel corso di una cerimonia matrimoniale (particolarmente fastosa sul piano alimentare) – che tale spreco di beni non era tollerabile, in quanto contrario al pubblico interesse e che «the availability of drinking water and availability of food is a natural human right and this must be respected», imponendo altresì di implementare misure normative volte a contrastare tali sprechi e di rendere conto della loro adozione alla Corte stessa⁷⁸. In risposta, nel 2019 il Governo locale di Nuova Delhi ha adottato una *Draft policy for holding social functions in hotels/ motels and low-density residential areas in NCT of Delhi*, poi estesa a livello federale con l'implementazione delle *Food Safety and Standards (Recovery and Distribution of Surplus Food) Regulations*.

Infine, il riferimento normativo al contenuto del NFSA è utile, a titolo di collegamento, in relazione ad un'ulteriore sentenza in materia⁷⁹. Ai sensi di tale fonte, le garanzie alimentari da questo offerte dovevano essere aggiornate secondo gli ultimi dati pubblicati in occasione del censimento decennale; tuttavia, poiché il censimento del 2021 era stato rinviato a tempo indeterminato (a causa della pandemia), più di dieci milioni di persone a cui avrebbero dovuto essere rilasciate le corrispondenti tessere annonarie erano state escluse dalla portata della “rete di sicurezza” alimentare così prevista. Nel merito, la Corte Suprema ordinava ai governi degli Stati e territori dell'Unione di rilasciare le citate tessere agli 8 milioni ca. di persone registrate sul portale telematico *eShram* (destinato al sostegno in favore dei lavoratori migranti) ma non in possesso di tale documento, con l'obiettivo di garantire anche a questi i corrispondenti benefici.

4. Alcune riflessioni conclusive

La lotta allo spreco alimentare presenta una forte dimensione ancorata al valore della dignità (a partire dal riconoscimento di un preliminare diritto al cibo) che si riflette – ma è anche determinata, a sua volta – sul livello legislativo e costituzionale, come dimostrato anche dalla comparazione giurisprudenziale. Diritto al cibo e lotta contro lo spreco alimentare impongono entrambi un approccio pragmatico al problema, poiché «the foundation of law's preoccupation with the protection and promotion of human dignity needs to be forged in the crucible of human experience»⁸⁰.

⁷⁷ M. PANDA, *Evolution of India's Policy Response to Hunger, Nutrition, and Food Security Since Independence*, in S. MAHENDRA DEV, A. GANESH-KUMAR, V. LAXMI PANDEY (a cura di), *Achieving Zero Hunger in India. Challenges and Policies*, Springer, 2024, pp. 21-46.

⁷⁸ *M.C. Mehta vs Union Of India*, 6th December 2018.

⁷⁹ *In Re Problems and Miseries of Migrant Labourers*, 20th April 2023.

⁸⁰ P.G. CAROZZA, *Human Rights, Human Dignity, and Human Experience*, in *Proceedings of the British Academy*, n. 192, 2013, p. 615.

A partire dalla giurisprudenza descritta, è possibile estrarre alcuni profili comuni. In primo luogo, spicca la mancata positivizzazione di un diritto “formale” al cibo, il che non ha tuttavia impedito alla giurisprudenza di ricavarne comunque l’esistenza (in forma più o meno intensa)⁸¹ a partire da altri principi costituzionali, in una prospettiva che sembra spingere sempre più «dal diritto dell’alimentazione al diritto all’alimentazione»⁸².

A seguire (ma in termini correlati), il valore della dignità è la vera chiave di volta sulla quale si regge – in combinazione con altri principi fondamentali – l’emersione pretoria di un diritto al cibo di eguale rilievo costituzionale, fondato proprio sul principio dignitario e, al tempo stesso, necessario per garantire un’esistenza dignitosa. Infine, deve osservarsi come spesso la giurisprudenza ha ragionato oltre la semplice proclamazione formale di un nuovo diritto, imponendo l’adozione di misure volte alla sua attuazione concreta e, in alcuni casi, anche controllandone l’effettiva implementazione da parte delle autorità interessate; il tutto, in una prospettiva di diritto “positivo” di prestazione da parte dello Stato (*Leistungsrecht*)⁸³ che – «fra doveri presenti e diritti futuri»⁸⁴ – abbandona la ricostruzione della dignità come semplice diritto “negativo” (sottratto ad una indebita invasione da parte delle pubbliche autorità) per configurarla in modo attivo come «source of a government’s duty to provide social benefits»⁸⁵.

Emerge così sottotraccia un’interpretazione della dignità proiettata verso la dimensione dei diritti sociali (particolarmente forte nell’impianto personalista delle Costituzioni del secondo dopoguerra di Germania e Italia)⁸⁶, una vera e propria «dignità sociale»⁸⁷ che, lasciando sullo sfondo le mere ricostruzioni teoriche sulla matrice ideologico-filosofica, si concentra in particolare sulle «specificità del suo valore giuridico-costituzionale», al fine di «attribuire alla dignità un ruolo che precede il riconoscimento e la garanzia di libertà e uguaglianza»⁸⁸. In questa prospettiva, il *leitmotiv* dominante – pur a fronte di ordinamenti

⁸¹ Sul punto, A. MORRONE, *Lineamenti di una Costituzione alimentare*, in A. MORRONE, M. MOCCHIGIANI (a cura di), *La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive*, Bologna University Press, Bologna, 2022, p. 23, osserva come le difficoltà di dare attuazione al diritto al cibo in sede giudiziaria derivano «dai limiti strutturali del diritto internazionale come *soft law*», dalla scarsa diffusione di prescrizioni costituzionali sul diritto al cibo, dal carattere molto limitato di interventi legislativi organici per dare forma a quella situazione soggettiva [...], dal volubile andamento della giurisprudenza».

⁸² A. LUPO, *Il diritto al cibo nella crisi climatica tra sicurezza e “sostenibilità” alimentare*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2023, p. 281.

⁸³ Cfr. R. ALEXY, *Teoria dei diritti fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 2012.

⁸⁴ T. CERRUTI, *Il cibo fra diritti e doveri: uno sguardo all’Italia*, in *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie – Studi Polacco-Italiani di Toruń*, XVIII, 2022, p. 57.

⁸⁵ G. RESTA, *The comparative law of dignity: an introduction*, in *Roma Tre Law Review*, n. 1, 2019, p. 111.

⁸⁶ Ma non solo: sulla successiva centralità del principio dignitario nella giurisprudenza della Corte Interamericana, «nella direzione che porta verso l’affermazione piena degli obblighi positivi di intervento dello Stato al fine di rimuovere gli ostacoli economici e sociali che impediscono lo sviluppo della persona», si era già espressa L. CASSETTI, *Il diritto di “vivere con dignità” nella giurisprudenza della Corte Interamericana dei diritti umani*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2010, p. 8.

⁸⁷ A. APOSTOLI, *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell’ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2019, pp. 12 ss.

⁸⁸ G. REPETTO, *La dignità umana e la sua dimensione sociale nel diritto costituzionale europeo*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2016, pp. 250 e 251. In questa dimensione, il diritto al cibo è collocato «nell’alveo dei diritti sociali più basilari, assieme ai

costituzionali e sistemi giudiziari differenti – sembra proprio essere quello di stabilire, attraverso il “ponte” della dignità, «nessi tra l’individuo e i diversi ambiti della vita associata in cui può venire alla luce l’esigenza di una sua protezione nel rapporto con altri beni costituzionalmente rilevanti»⁸⁹, rappresentando essa parallelamente una sorta di «luogo’ di confluenza del *massimo della libertà* nel *massimo della solidarietà*»⁹⁰: nel nostro caso, massima libertà dalla fame e/o dallo spreco alimentare nel contesto della massima solidarietà rispetto ai bisogni vitali della persona.

Da ultimo, si veda la recente sentenza di un giudice di Buenos Aires che ha ordinato in via cautelare al Governo federale argentino (in particolare, al *Ministerio de Capital Humano*) di predisporre e dare attuazione ad un piano di distribuzione alle mense sociali di 5.000 tonnellate ca. di alimenti da esso immagazzinati e mai distribuiti, evitando che gli stessi beni andassero sprecati. Facendo leva sull’esistenza di un «derecho humano fundamental a la alimentación [...] estrechamente ligado al derecho a la vida, a la dignidad y a la salud»⁹¹, è stata prevista per via giudiziaria l’adozione coattiva delle misure indicate, poiché «el derecho fundamental a una alimentación adecuada, reconocido y protegido internacionalmente y al que el país le ha dado jerarquía constitucional, impone claramente el deber del Estado de garantizar su efectividad de manera integral, pues no hay vida sin salud y no hay salud sin derecho a la alimentación»⁹².

Sullo sfondo della panoramica di diritto comparato sin qui descritta, permane sempre il profilo della (doppia) giustiziabilità del diritto al cibo⁹³, in tutti questi casi risolto in senso positivo dalle Corti chiamate a giudicare di diritti costituzionali riconducibili alla “questione alimentare”.

Nel messaggio per la giornata internazionale della consapevolezza sugli sprechi e le perdite alimentari (29 settembre 2023), Papa Francesco ha affermato che «l’alimentazione ha un fondamento spirituale e la sua corretta gestione implica la necessità di adottare comportamenti etici. Quando parliamo di cibo,

presupposti minimi essenziali quali il diritto ad una abitazione ed a condizioni di vita dignitose. Si tratta di una dimensione che attiene al nucleo essenziale dei diritti della persona, che dà corpo proprio al principio di dignità» (C. PICCOCCHI, *Le scelte alimentari come manifestazioni d’identità, nel rapporto con gli ordinamenti giuridici: una riflessione in prospettiva comparata*, in L. SCAFFARDI, V. ZENO-ZENCOVICH, *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, vol. I, cit., p. 115).

⁸⁹ G. REPETTO, *La dignità umana e la sua dimensione sociale nel diritto costituzionale europeo*, cit., p. 252.

⁹⁰ A. RUGGERI, *Appunti per uno studio sulla dignità dell’uomo, secondo diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, p. 2.

⁹¹ Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal No. 7, Causa CFP 357/2024, 26 maggio 2024, §III.i), 3.

⁹² Ivi, §III.ii), 10. La pronuncia è stata confermata sia dalla Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, Sala II, Expte. CFP 357/2024/1/1/CA1 (5 giugno 2024), sia dalla Cámara Nacional de Casación en lo Criminal y Correccional, Sala II, della Corte Suprema (2 luglio 2024).

⁹³ N. RAMANUJAM, N. CAIVANO, S. ABEBE, *From Justiciability to Justice: Realizing the Human Right to Food*, in *Journal of Sustainable Development Law and Policy*, n. 11(1), 2015. *Contra*, A. NEIER, *Social and Economic Rights: A Critique*, in *Human Rights Brief*, n. 13(2), 2006, p. 2, il quale considera – in relazione alla giustiziabilità dei diritti sociali – che «there have to be certain decisions and choices that are made when one comes to the question of benefits, and a court is not the place where it is possible to engage in that sort of negotiation and compromise».

dobbiamo considerare il bene che più di qualsiasi altro garantisce il soddisfacimento del diritto fondamentale alla vita ed è alla base del dignitoso sostentamento di ogni persona»⁹⁴.

Prendendo spunto da tali parole – in una prospettiva “laica” – per alcune osservazioni conclusive, si può affermare che, dietro al tema della riduzione degli sprechi alimentari, è quindi latente un inevitabile fattore dignitario che impone, prima ancora della configurazione di specifiche regolamentazioni normative, la diffusione di una cultura della consapevolezza dello spreco e del suo negativo impatto etico-sociale. Quest’ultimo riferimento, a sua volta, comporta un necessario ampliamento dello scenario generale ad una delle grandi sfide della contemporaneità, vale a dire il cambiamento climatico e la sua “interpretazione” in una dimensione *One Health*⁹⁵, in forza della quale si aspira a conseguire una tutela efficace dell’accesso ad un cibo adeguato (anche) attraverso la tutela “parallela” dell’ambiente⁹⁶: a titolo di esempio, in tale ultima prospettiva la Corte Suprema indiana ha riconosciuto l’esistenza di diritti «to a clean environment and [...] against the adverse effects of climate change»⁹⁷ a partire dall’art. 21 Cost., già impiegato per il riconoscimento del *right to food*.

Da un lato, il diritto può e deve contribuire a costruire modelli normativi con i quali consolidare in modo progressivo un accesso effettivo ai beni alimentari, sia a livello di riconoscimento formale “a monte”, sia con un’implementazione “a valle” che, nei limiti di quanto consentito all’azione dell’autorità giudiziaria sulla base della legislazione esistente, vada oltre la mera dichiarazione di principio.

Dall’altro, occorre far fronte al grave problema degli sprechi in modo energico, anche applicando strategie differenti⁹⁸ e che, in ogni caso, dovrebbero integrarsi tra loro – dalla prospettiva punitiva/sanzionatoria

⁹⁴ La lotta contro la fame era già stata al centro dell’Enciclica *Populorum Progressio* (1967) di Papa Paolo VI; in termini più ampi, il tema della dignità è stato da ultimo oggetto della Dichiarazione del Dicastero per la Dottrina della Fede “Dignitas infinita circa la dignità umana” (8 aprile 2024). In questa linea, già per il *Tribunal Constitucional* spagnolo (Sentencia 53/1985, de 11 de abril, FJ8, in materia di aborto), la dignità è «valor espiritual y moral inherente a la persona, que se manifiesta singularmente en la autodeterminación consciente y responsable de la propia vida y que lleva consigo la pretensión al respeto por parte de los demás».

⁹⁵ Cfr. A. IACOVINO, L. RANDAZZO, *Climate change and food security in the One Health perspective* e S. PITTO, *Cambiamento climatico e sicurezza alimentare: dall’approccio One Health ai modelli olistici del Global South*, entrambi in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2023, pp. 293 ss. e 315 ss. Per una interpretazione olistica e di taglio comparato delle problematiche alimentari, cfr. da ultimo S. PITTO, *La rilevanza costituzionale e globale della sicurezza alimentare. Una lettura olistica e comparata della food security*, Editoriale scientifica, Napoli, 2024.

⁹⁶ M.P. POTO, *Raggiungere la sicurezza alimentare tutelando l’ambiente e la salute umana: risposte dal diritto amministrativo ambientale e soluzioni concrete alle sfide della sostenibilità nel quadro dell’Agenda 2030*, in *Nuove Autonomie*, n. 1, 2022, p. 221. Sulla connessione tra cibo e ambiente, vedi anche G. STEGHER, *La sicurezza alimentare come nuova frontiera del costituzionalismo ambientale?*, in *DPCE online*, numero speciale 2, 2023, pp. 785-801.

⁹⁷ *M.K. Ranjitsinh and Others v. Union of India*, Writ Petition (Civil) No. 838 of 2019, March 21st, 2024.

⁹⁸ P. LATTANZI, *Le leggi “antispreco” alimentare. Esperienze nazionali a confronto*, in F. DE LEONARDIS (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, EUM, Macerata, 2019, pp. 137 ss.; S. GUOHUI et al., *The status of the global food waste mitigation policies: experience and inspiration for China*, in *Environment, Development and Sustainability*, n. 26, 2024, pp. 8329-8357.

francese della *Loi Garot* del 2016⁹⁹ a quella premiale italiana della “Legge Gadda” dello stesso anno¹⁰⁰ – ma sempre con un unico obiettivo comune: combattere la perdita di alimenti come imperativo etico-morale, come questione essenziale di dignità della persona bisognosa prima ancora che come astratto obbligo giuridico. In questo senso, come già ricordato, l’affinità tematica tra diritto al cibo e lotta allo spreco non comporta una perfetta sovrapposizione: nel primo caso, la riflessione è impostata in termini di diritto soggettivo “giustiziabile”, mentre nel secondo si tratta soprattutto di una scelta/condotta consapevole che deve essere “stimolata” il più possibile (anche attraverso gli strumenti normativi) nel tentativo di limitare o sconfiggere la “insicurezza alimentare” e rispetto alla quale una caratterizzazione sotto forma di diritto di prestazione (analogo al diritto al cibo in senso stretto) è più complessa, a maggior ragione laddove perseguita per via di interpretazione giudiziaria. In ogni caso, l’applicazione giurisdizionale di questo diritto appare “condizionata”, «nel senso che dipende dalle istituzioni e dalle regole positive dirette a darvi forma»¹⁰¹.

Riducendo al massimo il *gap* tra diritto ed etica ed orientandoci verso una riforma dell’ordinamento giuridico nel quale i diritti sociali siano considerati garanzie di protezione minima e di sopravvivenza¹⁰², il riconoscimento del fondamentale riflesso normativo della dignità (presente in tutte le Costituzioni, in via diretta o indiretta) è allora un ottimo punto di partenza per interrogarsi criticamente sul diritto al cibo e la lotta contro lo spreco alimentare, sapendo che tale premessa non sarà da sola sufficiente a risolvere tali problemi ma è comunque necessaria¹⁰³.

⁹⁹ *Loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire*. Sul punto, si veda anche G. GAROT, *La lutte contre le gaspillage alimentaire: propositions pour une action publique*, rapport au Premier Ministre, avril 2015 (in <http://www.guillaume-garot.fr/wp-content/uploads/2015/08/rapport-gaspillage-alimentaire.pdf>).

¹⁰⁰ Legge 19 agosto 2016, n. 166, “Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi”. In dottrina, I. TRAPÈ, *Lo spreco alimentare e la legge italiana n. 166/2016*, in *Rivista di diritto agrario*, n. 2, 2017, pp. 263-296; D. CERINI, E. LAMARQUE, *Cibo e farmaci non consumati diventano doni, quando possibile, non rifiuti. Commento a prima lettura della L. 19 agosto 2016, n. 166*, in *Corriere Giuridico*, n. 11, 2016, pp. 1376-1388; V. FAGGIANI, *La ‘legge anti-sprechi alimentari’ italiana*, in *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n. 70, 2017, pp. 83-96.

¹⁰¹ A. MORRONE, *Lineamenti di una Costituzione alimentare*, cit., p. 24-25, il quale evidenzia altresì che «per tutti i diritti sociali e, quindi, anche per la libertà dalla fame, tuttavia, non mancano gli strumenti per rendere accessibile alla giustizia almeno la pretesa diretta al riconoscimento del diritto alla prestazione sociale, restando nella discrezionalità dei pubblici poteri le decisioni relative all’attuazione di quel diritto».

¹⁰² Cfr. J. DRÈZE, A. SEN, *Hunger and Public Action*, Clarendon Press, Oxford, 1989, p. 20.

¹⁰³ Per M.J. MCDERMOTT, *Constitutionalizing an Enforceable Right to Food. A Tool for Combating Hunger*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, n. 35, 2012, p. 574, «legal system, alone, will not eradicate hunger, but a justiciable national right to food provides the underrepresented and malnourished with the ability to seek legal remedies preventing hunger, ensures a life with human dignity, and guarantees those minimal protections required for survival».