

IL DIRITTO AL CIBO PER LE PERSONE CON DISABILITÀ TRA OBBLIGHI STATALI E POLITICHE PUBBLICHE

di Anna Facchinetti

Diritto al cibo e disabilità nel panorama dei diritti umani

L'insicurezza alimentare, definita come la mancanza di accesso sicuro a una quantità di cibo nutriente e sicuro sufficiente per una crescita normale e a condurre una vita attiva e sana¹, colpisce tutt'oggi un'ampia percentuale della popolazione mondiale², nonostante gli obiettivi di sviluppo delle Nazioni Unite mirino a eradicare la fame nel mondo entro il 2030³. Le persone con disabilità⁴ sono sovra-rappresentate tra i soggetti che soffrono di insicurezza alimentare, non solo nei Paesi in via di svi-

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Pavia.

Questo lavoro rientra nel Progetto finanziato dall'Unione europea – NextGenerationEu – Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) – Missione 4 Componente 2 Investimento 1.3 – Avviso n. 341 del 15.3.2022 del ministero dell'Università e della Ricerca. Codice progetto PE00000003, Decreto direttoriale MUR n. 1550 dell'11.10.2022 di concessione del finanziamento, CUP F13c22001210007, titolo progetto *ON Foods – Research and innovation network on food and nutrition Sustainability, Safety and Security – Working ON Foods*.

¹ Cfr. la definizione di insicurezza alimentare elaborata dalla *Food and Agriculture Organization* (FAO): “A situation that exists when people lack secure access to sufficient amounts of safe and nutritious food for normal growth and development and an active and healthy life” (FAO, *The State of Food Insecurity in the World (SOFI) 2015. Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress*, p. 53).

² Secondo la FAO, “About 29.6 percent of the global population – 2.4 billion people – were moderately or severely food insecure in 2022” (FAO, *The State of Food Security and Food Nutrition in the World: Urbanization, Agrifood Systems Transformation and Healthy Diets across The Rural–Urban Continuum*, 2023, p. xvi).

³ Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UNGA), Risoluzione del 25 settembre 2015, A/RES/70/1, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, obiettivo 2.

⁴ A costo di ripetizione, in questo lavoro si utilizzerà l'espressione “persona con

luppo, ma anche nell'ambito dell'Unione europea. Inoltre, a causa delle barriere sociali che ostacolano la loro piena inclusione in società, sono a maggiore rischio di impoverimento, con conseguenze negative sulla loro sicurezza alimentare⁵.

Il presente scritto affronta la questione del diritto al cibo delle persone con disabilità dal punto di vista del diritto internazionale. Sebbene l'insicurezza alimentare sia spesso discussa in una prospettiva di mere politiche di sviluppo⁶, il diritto a un'alimentazione adeguata è infatti un diritto umano protetto da vari strumenti internazionali, primo tra tutti il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (di seguito, il Patto), cui va aggiunta, nel caso in cui i consumatori siano persone con disabilità, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CRPD)⁷. Entrambi i trattati sono stati ratificati dalla maggior parte degli Stati⁸, tra cui l'Italia⁹.

Gli Stati nondimeno tendono a relegare i diritti economici, sociali e culturali, tra cui il diritto al cibo adeguato, a meri obiettivi aspirazionali,

disabilità", la quale, in linea con il modello sociale di disabilità e la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, pone l'accento sulla persona piuttosto che sulla menomazione.

⁵ UN, Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani, *Policy Guidelines for Inclusive Sustainable Development Goals: Food and Nutrition*, 2020, p. 7.

⁶ La stessa FAO, almeno fino agli anni Novanta, ha adottato un approccio alla sicurezza alimentare basato soprattutto sulla componente della "security", intesa come accessibilità e disponibilità del cibo, e sui concetti di modernizzazione tecnologica, sviluppo e liberalizzazione dei commerci. In tal senso, cfr.: A. ORFORD, *Food Security, Free Trade, and the Battle for the State*, in "Journal of International Law and International Relations", n. 2, 2015; J. BOURKE-MARTIGNONI, *The Right to Food*, in J. DUGARD, B. PORTER, D. IKAWA, L. CHENWIP (eds.), "Research handbook on economic, social and cultural rights as human rights", Cheltenham, Edward Elgar, 2020. Soltanto successivamente si è prestata maggiore attenzione all'adeguatezza del cibo intesa in senso ampio, su cui cfr.: A. MAHIOU, *Sécurité alimentaire*, in A. MAHIOU, F. SNYDER (eds.), "La sécurité alimentaire/Food Security and Food Safety", Leiden/Boston, Martinus Nijhoff, 2006; C. RICCI, *Contenuti normativi del diritto a un cibo "adeguato" a livello internazionale*, in C. RICCI (a cura di), "Tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti", Milano, Giuffrè, 2012.

⁷ Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, New York, 16 dicembre 1966, in vigore dal 3 gennaio 1976; Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, New York, 13 dicembre 2006, in vigore dal 3 maggio 2008.

⁸ Alla data odierna (5 marzo 2024) ben 172 Stati sono parti contraenti del Patto (cfr. la *status table*: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&clang=_en), mentre 164 sono parte della CRPD (https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&clang=_en).

⁹ V. le rispettive leggi di esecuzione e ratifica: L. 25 ottobre 1977, n. 881 (*Gazz. Uff.* n. 333 del 7 dicembre 1977); L. 3 marzo 2009, n. 18 (*Gazz. Uff.* n. 61 del 14 marzo 2009).

perché tali diritti richiedono la messa in campo di risorse per la loro attuazione progressiva¹⁰. Tuttavia, al diritto a un'alimentazione adeguata corrispondono obblighi statali, che, pur lasciando un margine di manovra sulle misure concrete da attuare per realizzare tale diritto, indicano la traccia da seguire per l'adozione di politiche pubbliche al massimo delle risorse disponibili in ciascuno Stato¹¹. Il diritto al cibo implica inoltre obblighi di immediata attuazione, quali il divieto di discriminazione e l'obbligo di garantire un livello minimo di accesso al cibo per evitare fame e malnutrizione, per quanto quest'ultimo sia soggetto alla disponibilità di risorse¹². In caso di scarsità di risorse, gli Stati non sono tuttavia sollevati dai loro obblighi, bensì sono tenuti a ricorrere alla cooperazione internazionale¹³. Inoltre, anche in caso di recessione o crisi finanziaria, gli Stati devono prestare particolare attenzione ai gruppi più vulnerabili¹⁴. Peraltro, la giurisprudenza nazionale e internazionale indica che i diritti economici, sociali e culturali – tra cui il diritto al cibo – sono pienamente giustiziabili¹⁵.

Il contributo mira a individuare il contenuto del diritto al cibo adeguato per le persone con disabilità, esplorando un'intersezione tra strumenti normativi trascurata dagli studiosi di *food law*. Lo scritto fornisce infatti una lettura integrata del Patto, ossia il primo strumento internazionale vincolante a sancire il diritto al cibo adeguato, e della CRPD, al fine di delineare le politiche pubbliche che gli Stati sono tenuti ad adot-

¹⁰ In proposito cfr., *ex multis*: UNGA, Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights (P. Alston)*, A/HRC/32/31, 28 aprile 2016.

¹¹ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (CESCR), *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)*, 12 maggio 1999, E/C.12/1999/5, par. 14 sgg.

¹² UN, Commissione dei diritti umani, *Report by the Special Rapporteur on the right to food, Mr. Jean Ziegler, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 2001/25*, 10 gennaio 2002, E/CN.4/2002/58, par. 40 sgg.

¹³ CESCR, *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)*, cit., par. 17.

¹⁴ CESCR, *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant)*, 14 dicembre 1990, E/1991/23, par. 12.

¹⁵ A favore della giustiziabilità dei diritti economici, sociali e culturali, cfr. la giurisprudenza della Corte inter-americana dei diritti umani sin dal caso "*Street Children (Villagran-Morales and others) v. Guatemala*", sentenza del 19 novembre 1999, par. 191 sgg. Sul punto, si rimanda a: M. FERIA TINTA, *Justiciability of Economic, Social, and Cultural Rights in the Inter-American System of Protection of Human Rights: Beyond Traditional Paradigms and Notions*, in "Human Rights Quarterly", n. 2, 2007. A livello nazionale, cfr. la giurisprudenza di India e Sud-Africa, discussa in: J. BOURKE-MARTIGNONI, *The Right to Food*, cit., p. 145 sgg.

tare con riferimento agli individui sottoposti alla propria giurisdizione. Esso non tratta, invece, del diritto al cibo adeguato nella prospettiva della cooperazione internazionale e delle diseguaglianze globali, sebbene queste ultime siano, almeno in parte, create e consolidate attraverso il diritto internazionale stesso¹⁶. Poiché il diritto al cibo è essenziale per la realizzazione degli altri diritti umani¹⁷, il contributo sottolinea le connessioni con altri diritti¹⁸, soprattutto nell'ambito della CRPD. La Convenzione supera infatti la tradizionale distinzione tra diritti civili e politici, da un lato, e diritti economici, sociali e culturali dall'altro, prevedendo disposizioni atte a garantire alle persone con disabilità il controllo sulla loro vita e, al contempo, a favorire la loro piena inclusione in società¹⁹.

1. *Il diritto al cibo adeguato nell'ambito del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*

Il diritto al cibo, sancito già – a livello di *soft law* – nella Dichiarazione universale sui diritti dell'uomo nell'ambito del diritto a uno standard di vita adeguato²⁰, è protetto dall'articolo 11, comma 1 del Patto. Secondo tale disposizione, ogni individuo ha diritto a un livello di vita

¹⁶ Vari autori sottolineano il ruolo del diritto internazionale, soprattutto in materia di commercio e protezione degli investimenti, nel favorire l'insicurezza alimentare nei Paesi in via di sviluppo. Cfr.: C.G. GONZALEZ, *The Global Food Crisis: Law, Policy and the Elusive Quest for Justice*, in "Yale Human Rights and Development Law Journal", vol. 13, 2010; A. ORFORD, *Food Security, Free Trade, and the Battle for the State*, cit.; W. BOYD, *Food Law's Agrarian Question: Capital, Global Farmland, and Food Security in an Age of Climate Disruption*, in M. ROBERTS (ed.), "Research Handbook on International Food Law", Cheltenham, Edward Elgar, 2023.

¹⁷ CESCR, *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)*, cit., par. 4.

¹⁸ Il concetto dell'indivisibilità dei diritti umani è stato introdotto con la *World Conference on Human Rights in Vienna, Vienna Declaration and Program of Action*, 25 giugno 1993, par. 5. Nel senso che la distinzione in generazioni di diritti vada superata, v.: F. POCAR, *The Universal Declaration: a dual dimension approach to human rights*, in A. LUPONE, C. RICCI, A. SANTINI (eds.), "The right to safe food towards global governance", Torino, Giappichelli, 2013.

¹⁹ F. MÉGRET, *The Disabilities Convention: Towards a Holistic Concept of Rights*, in "The International Journal of Human Rights", n. 2, 2008; G. DE BECO, *The Indivisibility of Human Rights and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in "The International and Comparative Law Quarterly", vol. 68, 2019.

²⁰ UNGA, Dichiarazione universale dei diritti umani, 10 dicembre 1948, art. 25(1).

adeguato per sé e per la propria famiglia che includa alimentazione, vestiario e alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. L'art. 11, comma 2 aggiunge, rispetto alla disciplina della Dichiarazione universale, l'obiettivo della lotta alla fame. Tale disposizione obbliga gli Stati parti, individualmente e/o tramite cooperazione internazionale, ad adottare tutte le misure idonee a, da un lato, migliorare i metodi di produzione, conservazione e distribuzione degli alimenti anche attraverso la diffusione della conoscenza e la riforma dei sistemi agrari; e, dall'altro, ad assicurare un'adeguata distribuzione delle risorse alimentari mondiali in relazione al bisogno, tenendo conto delle esigenze sia dei Paesi importatori che dei Paesi esportatori.

Nel 1999 il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (di seguito, CESCR), preposto quale organo di controllo del Patto, emanò il *General Comment No. 12 on the Right to Food*²¹, che, seppure non vincolante, costituisce un'interpretazione autorevole del contenuto normativo di tale diritto. Occorre notare che il Patto non menziona esplicitamente le persone con disabilità. Tuttavia, in base all'interpretazione fornita dallo stesso Comitato, i diritti ivi sanciti sono propri a tutti gli individui, comprese le persone con disabilità; la disabilità è inoltre implicitamente inclusa nei motivi di discriminazione elencati all'art. 2, comma 2 del Patto²².

Secondo il Comitato, il diritto al cibo è realizzato quando ogni individuo, da solo o in comunità, ha accesso fisico ed economico, in ogni momento, a cibo adeguato o ai mezzi per procurarselo. Il diritto al cibo non deve essere dunque interpretato in maniera restrittiva, né equiparato a “*a minimum package of calories, proteins and other specific nutrients*”²³. È inoltre necessario che l'accesso al cibo non pregiudichi il godimento di altri diritti umani e sia sostenibile rispetto alle generazioni future²⁴. Come evidente da tale definizione, il diritto al cibo adeguato presenta molteplici sfaccettature, di cui verrà dato qui soltanto un breve accenno.

²¹ CESCR, *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)*, cit.

²² CESCR, *General Comment No. 5: Persons with Disabilities*, 9 dicembre 1994, E/1995/22, par. 5-7; *General Comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, 2 luglio 2009, E/C.12/GC/20, par. 28.

²³ CESCR, *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)*, cit., par. 5.

²⁴ CESCR, *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)*, cit., par. 7.

Secondo il Comitato, l'adeguatezza del cibo ricomprende sia la sicurezza degli alimenti, che stabilisce requisiti per evitare contaminazioni, adulterazioni e presenza di tossine in tutta la filiera alimentare affinché il cibo sia “*free from adverse substances*”²⁵, sia l'aspetto immateriale della qualità degli alimenti, in base al quale il cibo deve essere culturalmente accettabile per il consumatore²⁶. Affinché il diritto al cibo sia realizzato, il cibo non solo deve essere adeguato, ma anche disponibile (“*available*”) e accessibile. La disponibilità del cibo è riferita alla possibilità di procurarsi da sé il cibo tramite la terra e/o le risorse naturali, oppure attraverso sistemi di distribuzione e mercato²⁷. Per accessibilità del cibo si intende invece l'accessibilità sia economica che fisica del cibo²⁸.

L'accessibilità economica implica che i costi finanziari personali o familiari associati all'acquisizione di cibo per una dieta adeguata non compromettano la soddisfazione di altri bisogni fondamentali, e si applica a qualsiasi forma di acquisizione del cibo. Il Comitato sottolinea, in proposito, che segmenti particolarmente vulnerabili e poveri della popolazione potrebbero necessitare di programmi speciali. La dimensione economica del diritto al cibo è fondamentale, dal momento che, come statuito dal Comitato, il diritto al cibo è inseparabile dalla giustizia sociale²⁹. Infine, l'accessibilità fisica del cibo richiede che esso debba essere accessibile per tutti, inclusi “*physically vulnerable individuals, such as infants and young children, elderly people, the physically disabled, the terminally ill and persons with persistent medical problems, including the mentally ill*”³⁰. L'accostamento tra, da un lato, neonati, bimbi piccoli e malati terminali, e, dall'altro, persone con disabilità, suggerisce che il concetto di accessibilità fisica del cibo sia circoscritto a persone non in grado di alimentarsi da sé e/o con mobilità molto ridotta. Siamo dunque lontani dal concetto di accessibilità così come intesa nella CRPD, su cui si tornerà oltre nel testo.

Sempre nel *General Comment on the Right to Food*, il Comitato

²⁵ CESCR, *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)*, cit., par. 8.

²⁶ CESCR, *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)*, cit., par. 10-11. Sulle due dimensioni dell'adeguatezza del cibo, si rimanda a: C. RICCI (a cura di), “Tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti”, cit.

²⁷ CESCR, *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)*, cit., par. 12.

²⁸ CESCR, *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)*, cit., par. 13.

²⁹ CESCR, *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)*, cit., par. 4.

³⁰ CESCR, *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)*, cit., par. 13.

delinea gli obblighi in capo agli Stati, distinguendo tra obblighi di rispetto, protezione e realizzazione³¹. Oltre al dovere di non ostacolare l'accesso al cibo da parte degli individui (“*to respect*”) e di regolare la condotta di terzi, incluse le imprese, affinché non impediscano l'accesso al cibo adeguato da parte degli individui (“*to protect*”), gli Stati hanno l'obbligo di prendere misure adeguate per rafforzare l'accesso alle risorse e ai mezzi di sostentamento degli individui sottoposti alla propria giurisdizione (“*to fulfil*”, inteso come obbligo “*to facilitate*”). Soltanto in *extrema ratio*, laddove un individuo o un gruppo non sia in grado, per ragioni al di fuori del proprio controllo, di godere del diritto al cibo adeguato attraverso i mezzi a sua disposizione, gli Stati hanno l'obbligo di provvedere direttamente alla realizzazione di tale diritto. I medesimi obblighi sono stati incorporati nelle linee guida promosse dalla FAO sulla realizzazione del diritto al cibo adeguato, che gli Stati possono adottare su base volontaria³².

Il Comitato sui diritti economici e sociali elenca inoltre una serie di esempi di condotte che costituiscono violazioni del diritto al cibo adeguato. Tra queste rileva, con particolare riguardo alle persone con disabilità, il divieto di discriminazione. Secondo il Comitato, gli Stati violano il diritto al cibo adeguato e il divieto di discriminazione nel momento in cui negano l'accesso al cibo a particolari individui o gruppi (tra cui sono incluse, implicitamente, le persone con disabilità)³³, e tale discriminazione è basata sulla normativa interna o è proattiva³⁴. Al contempo, il Comitato ritiene che gli Stati non ottemperino al Patto anche laddove essi non regolino le attività di terzi che potrebbero avere un impatto negativo sul diritto al cibo adeguato di altri individui³⁵. L'obbligo di proteggere è particolarmente rilevante per le persone con di-

³¹ CESCR, *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)*, cit., par. 15. Su tale approccio formulato dal Comitato e ripreso da altri organi giurisdizionali internazionali (per esempio, la Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli), cfr.: E. RIEDER, G. GIACCA, C. GOLAY, *The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, in E. RIEDER, G. GIACCA, C. GOLAY (eds.), “Economic, Social and Cultural Rights in International Law: Contemporary Issues and Challenges”, Oxford, OUP, 2014, p. 18 sgg.

³² FAO, *Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*, 2005, par. 17.

³³ V. *supra*, nota 22.

³⁴ CESCR, *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)*, cit., par. 19.

³⁵ CESCR, *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)*, cit., par. 19.

sabilità in relazione al divieto di discriminazione da parte degli enti privati.

Tali obblighi devono essere letti alla luce dell'interpretazione del Patto fornita nel *General Comment on the Rights of persons with disabilities*. La discriminazione sulla base della disabilità è ivi definita quale ogni distinzione, esclusione, restrizione, preferenza o diniego di accomodamento ragionevole che possa annullare o ostacolare il riconoscimento, godimento o esercizio dei diritti economici, sociali o culturali³⁶. Il Comitato anticipa dunque il concetto di accomodamento ragionevole, successivamente sviluppato nell'ambito della CRPD, dove esso è definito quale inclusivo delle modifiche e degli adattamenti necessari e appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo, adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio dei diritti umani su base di uguaglianza con gli altri³⁷. Secondo il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, gli Stati sono tenuti a imporre il divieto di discriminazione sulla base della disabilità tanto nel settore pubblico quanto in quello privato³⁸. Il divieto di discriminazione così interpretato rileva rispetto all'accesso a beni e servizi – come al cibo, per l'appunto – da parte delle persone con disabilità, nonché rispetto ai mezzi di sostentamento – quali il lavoro – per potersi procurare da sé il cibo. Con particolare riferimento al lavoro, il Comitato ha osservato che spesso è proprio l'inaccessibilità fisica degli edifici (anche privati) e dei trasporti a ostacolare l'impiego delle persone con disabilità³⁹, così compromettendone la capacità di raggiungere da sé uno standard di vita adeguato.

2. *Il diritto al cibo e alla protezione sociale nella CRPD*

Quale discorso preliminare a discutere del diritto al cibo nell'ambito della CRPD, occorre innanzitutto rilevare che la Convenzione supera de-

³⁶ CESCR, *General Comment No. 5: Persons with Disabilities*, cit., par. 15.

³⁷ CRPD, art. 2.

³⁸ CESCR, *General Comment No. 5: Persons with Disabilities*, cit., par. 11.

³⁹ CESCR, *General Comment No. 5: Persons with Disabilities*, cit., par. 20; CESCR, *General Comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, cit., par. 28.

finitivamente il modello medico di disabilità, che identificava quest'ultima con una menomazione fisica o mentale. Al contrario, la CRPD sposa il modello sociale di disabilità, in base al quale la disabilità è il risultato dell'interazione tra una menomazione e le barriere che possono impedire la partecipazione alla vita di società su base di eguaglianza, sviluppandolo ulteriormente nel c.d. *human rights model*⁴⁰. Ne consegue che la persona con disabilità non è considerata come vulnerabile di per sé, bensì come risultato dell'interazione tra menomazione e barriere⁴¹. Da ciò deriva il *focus* della Convenzione sull'eliminazione delle barriere che impediscono alle persone con disabilità di condurre in maniera autonoma la propria vita e di essere incluse pienamente in società, al fine di garantire “la piena realizzazione dell'individuo secondo le sue particolari caratteristiche”⁴². L'approccio della Convenzione non è dunque paternalistico.

Il cibo viene esplicitamente menzionato nella CRPD in due disposizioni: l'art. 25, che sancisce il diritto alla salute delle persone con disabilità, e l'art. 28, relativo al diritto a uno standard di vita adeguato e alla protezione sociale. Trattiamo in questa sede soltanto la seconda disposizione perché il diritto al cibo ai sensi dell'art. 25(f) CRPD, in base al quale gli Stati devono prevenire il rifiuto discriminatorio di assistenza medica o di prestazione di cure e servizi sanitari o di cibo e liquidi in ragione della disabilità, è riferito principalmente alla tematica del fine vita⁴³.

L'art. 28 CRPD ricalca, nella prima parte, la disposizione del Patto sui diritti economici, sociali e culturali relativa allo standard di vita adeguato. L'art. 28, comma 1 CRPD sancisce infatti il diritto a un livello di vita adeguato delle persone con disabilità e delle loro famiglie che ricomprenda adeguate condizioni di alimentazione, abbigliamento e alloggio, nonché al miglioramento continuo delle loro condizioni di vita. Rispetto all'art.

⁴⁰ Su tali modelli, si rimanda a: S. FAVALLI, *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2021, pp. 7-12.

⁴¹ K. CREMIN, *Article 28: Adequate Standard of Living and Social Protection*, in I. BANTEKAS, M. ASHLEY STEIN, D. ANASTASIOU (eds.), “The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary”, Oxford, OUP, 2018, p. 814.

⁴² S. FAVALLI, *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, cit., p. 16.

⁴³ Cfr.: I.R. PAVONE, *Article 25 [Health]*, in V. DELLA FINA, R. CERA, G. PALMISANO (eds.), “The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary”, The Hague, Springer, 2017, p. 484; P. WELLER, *Article 25: Health*, in I. BANTEKAS, M. ASHLEY STEIN, D. ANASTASIOU (eds.), “The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary”, Oxford, OUP, 2018, p. 733.

11 del Patto, l'art. 28, comma 1 CRPD aggiunge un riferimento al principio di non discriminazione – principio trasversale della Convenzione⁴⁴ –, stabilendo che gli Stati debbano adottare misure per promuovere l'esercizio del diritto a uno standard di vita adeguato senza discriminazione sulla base della disabilità.

Il Comitato CRPD non si è ancora pronunciato sul diritto al cibo nell'ambito della Convenzione. Tuttavia, è ragionevole ritenere che tale diritto – così come gli altri diritti economici, sociali e culturali sanciti dalla CRPD – vada letto alla luce dell'interpretazione fornita dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, in virtù della sua autorevolezza e della concretizzazione da esso operata del diritto a uno standard di vita adeguato⁴⁵. Lo stesso Comitato CRPD ha già attinto al lavoro del CESCR in altre materie⁴⁶. Ne discende che anche il diritto al cibo protetto ai sensi della CRPD si articola dunque nelle dimensioni dell'adeguatezza, disponibilità e accessibilità del cibo.

A differenza dell'art. 11 del Patto, l'art. 28 CRPD non protegge soltanto il diritto a uno standard di vita adeguato, ma, al comma 2, anche il diritto delle persone con disabilità alla sicurezza sociale. La *ratio* di unire i due diritti in un'unica disposizione risiede nella loro correlazione: per un gruppo storicamente marginalizzato, raggiungere un livello di vita adeguato, inclusa l'alimentazione, potrebbe infatti non essere possibile in maniera autonoma, senza un'adeguata protezione da parte dello Stato⁴⁷. Il diritto alla protezione sociale può dunque essere ritenuto strumentale al raggiungimento di uno standard di vita adeguato, in particolare nella prospettiva dell'accessibilità economica del cibo⁴⁸.

Il diritto alla protezione sociale affermato dalla CRPD include l'ac-

⁴⁴ CRPD, art. 3(b).

⁴⁵ M. FASCIGLIONE, *Article 28 [Adequate Standard of Living and Social Protection]*, in V. DELLA FINA, R. CERA, G. PALMISANO (eds.), "The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary", The Hague, Springer, 2017, p. 511.

⁴⁶ Per esempio, in materia di lavoro: Comitato CRPD, *General comment No. 8 (2022) on the right of persons with disabilities to work and employment*, 7 ottobre 2022, CRPD/C/GC/8.

⁴⁷ M. FASCIGLIONE, *Article 28 [Adequate Standard of Living and Social Protection]*, cit., p. 510.

⁴⁸ Come rilevato in dottrina, "*social protection is the means of providing social transfers that can contribute to the realization of the right to adequate food and the fundamental right to be free from hunger*" (A. MORLACHETTI, *The rights to social protection and adequate food. Human rights-based frameworks for social protection in the context of realizing the right to food and the need for legal underpinnings*, in "FAO Legal Papers", n. 97, 2016, p. 13).

cesso a: servizi di acqua salubre e a servizi, attrezzature e altri tipi di assistenza per i bisogni derivanti dalla disabilità, a costi accessibili; programmi di protezione sociale e di riduzione della povertà, soprattutto per donne, minori e anziani disabili; aiuto pubblico, in situazione di povertà, per sostenere le spese collegate alla disabilità, includendo una formazione adeguata, forme di sostegno ed orientamento, aiuto economico o forme di presa in carico; programmi di alloggio sociale; programmi e trattamenti pensionistici. Il concetto di “protezione sociale” è dunque più ampio di quello di “sicurezza sociale” ai sensi dell’art. 9 del Patto – termine scartato in fase di negoziazione della CRPD perché tendenzialmente associato al sostegno al reddito tramite sistemi assicurativi per i lavoratori⁴⁹. Inoltre, il Comitato CRPD ha affermato che i servizi di protezione sociale di cui all’art. 28(2) CRPD devono tutelare anche i familiari delle persone con disabilità impegnate in attività di cura, i c.d. *caregivers*, a loro volta potenziali vittime di discriminazione per associazione e a rischio di impoverimento per via delle limitate possibilità lavorative e dei costi *extra* legati alla disabilità, che spesso gli assistiti devono sostenere direttamente, senza o con limitato supporto statale⁵⁰.

3. *Rileggere il diritto al cibo alla luce del principio di accessibilità per le persone con disabilità*

Il diritto al cibo, così come tutti gli altri diritti sanciti dalla CRPD, deve essere interpretato alla luce degli obblighi generali della Convenzione, tra cui il principio di accessibilità. Quest’ultimo è sia un diritto umano a sé stante (art. 9)⁵¹, che un principio generale (art. 3(f)), in base al quale gli Stati parte della CRPD devono adottare tutte le misure appropriate, quali l’identificazione e l’eliminazione di ostacoli e barriere, per garantire alle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, l’accesso

⁴⁹ K. CREMIN, *Article 28: Adequate Standard of Living and Social Protection*, cit., p. 812.

⁵⁰ In tal senso si è espresso il Comitato CRPD nel caso *Bellini c. Italia* (3 ottobre 2022, CRPD/C/27/D/51/2018), su cui si rimanda a: S. FAVALLI, *Bellini c. Italia: il Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità si pronuncia sulla situazione dei caregiver familiari in Italia*, in “Rivista di diritto internazionale privato e processuale”, n. 4, 2022.

⁵¹ A. BRODERICK, *Of rights and obligations: the birth of accessibility*, in “The International Journal of Human Rights”, n. 4, 2020.

all'ambiente fisico, ai trasporti, all'informazione e alla comunicazione, compresi i sistemi e le tecnologie di informazione e comunicazione, e ad altre attrezzature e servizi aperti o forniti al pubblico, sia nelle aree urbane che in quelle rurali. Gli Stati sono tenuti a imporre l'obbligo di accessibilità anche agli enti privati: sulla base dell'art. 9(2)(b), gli Stati devono garantire che gli enti privati che offrono servizi aperti o forniti al pubblico tengano conto di tutti gli aspetti dell'accessibilità per le persone con disabilità. Il rifiuto di accesso a un bene o servizio dovrebbe essere considerato un atto discriminatorio ai sensi dell'art. 4(1) CRPD, indipendentemente dal fatto che esso sia compiuto da un ente pubblico o privato⁵². Peraltro, occorre evidenziare che, secondo il Comitato CRPD, sia l'accessibilità di infrastrutture, comunicazioni e servizi⁵³, sia il raggiungimento di uno standard di vita adeguato, inclusivo di un'adeguata alimentazione⁵⁴, sono essenziali affinché le persone con disabilità possano vivere in maniera indipendente ed essere incluse in società ai sensi dell'art. 19 CRPD.

In virtù del principio di accessibilità sancito dalla CRPD, il diritto al cibo nell'ambito della Convenzione assume un significato più ampio della corrispondente disposizione del Patto sui diritti economici, sociali e culturali. Per quanto riguarda l'accessibilità fisica del cibo, ne discende che gli Stati devono imporre un'adeguata regolamentazione sia agli enti pubblici che a quelli privati, affinché il settore alimentare – comprese la grande distribuzione, la ristorazione collettiva (inclusiva di mense aziendali, refezione ospedaliera, scolastica etc.), fino alla vendita al dettaglio – fornisca servizi pienamente accessibili – dunque cibo fisicamente accessibile – alle persone con disabilità. Ciò vale sia per le barriere fisiche, quali le barriere architettoniche, sia per i servizi di vendita e trasporto, anche offerti online. Da quest'ultimo punto di vista, è essenziale che anche i siti web dei fornitori siano accessibili alle persone con disabilità⁵⁵,

⁵² Comitato CRPD, *General Comment No. 2 (2014), Article 9: Accessibility*, 22 maggio 2014, CRPD/C/GC/2, par. 13.

⁵³ Comitato CRPD, *General Comment No. 2 (2014), Article 9: Accessibility*, cit., par. 78.

⁵⁴ Comitato CRPD, *General Comment No. 5 on living independently and being included in the community*, 27 ottobre 2017, CRPD/C/GC/5, par. 9.

⁵⁵ Sull'obbligo di accessibilità digitale ai sensi della CRPD e la sua implementazione a livello europeo, si rimanda a: D. FERRI, S. FAVALLI, *Web Accessibility for People with Disabilities in the European Union: Paving the Road to Social Inclusion*, in "Societies", n. 2, 2018.

includendo anche i servizi accessori ma strumentali all'accessibilità del cibo, come i servizi bancari⁵⁶.

Anche laddove sia lo Stato a fornire direttamente il cibo alle persone con disabilità, i programmi alimentari (per esempio, in ambito di refezione scolastica) devono a loro volta essere inclusivi e accessibili per le persone con disabilità, sia per quanto riguarda le modalità di informazione e adesione, sia per l'accesso fisico, come sottolineato da vari organi delle Nazioni Unite⁵⁷. Poiché la prospettiva dell'accessibilità varia a seconda del tipo di disabilità, gli Stati devono tenere conto di un ampio ventaglio di esigenze legate alla disabilità⁵⁸.

Il principio di accessibilità insito nella CRPD ha implicazioni non solo sull'accessibilità fisica del cibo, ma anche sulla sua accessibilità economica, con riferimento ai mezzi finanziari per procurarselo⁵⁹. Quale principio generale della CRPD, l'accessibilità deve essere estesa ai programmi di protezione sociale – previsti dall'art. 28(2) CRPD per sostenere il raggiungimento di uno standard di vita adeguato, inclusivo di un'alimentazione adeguata, da parte delle persone con disabilità –, come già il CDESCR aveva osservato con riferimento ai programmi di sicurezza sociale destinati alle persone con disabilità⁶⁰. Inoltre, con riferimento all'art. 27

⁵⁶ Nel senso che l'accessibilità dei servizi bancari contribuisca a combattere la povertà tra le persone con disabilità, v.: UNDESA, *Disability and Development Report: Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with persons with disabilities*, 2018, p. 3. A proposito dell'ambito digitale, occorre notare che gli Stati sono tenuti, ai sensi dell'art. 9 CRPD, a promuovere sia l'alfabetizzazione digitale delle persone con disabilità, sia, sin dalle primissime fasi, la progettazione, lo sviluppo, la produzione e la distribuzione di tecnologie e sistemi di informazione e comunicazione che siano da subito accessibili al minor costo (art. 9(2)(g) e (h) CRPD).

⁵⁷ UNGA, Human Rights Council, Risoluzione del 13 aprile 2011, A/HRC/RES/16/27, par. 9; UN, Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani, *Policy Guidelines for Inclusive Sustainable Development Goals: Food and Nutrition*, 2020; UNGA, Risoluzione del 16 dicembre 2021 sul diritto al cibo, A/RES/76/166, par. 10.

⁵⁸ UNGA, Human Rights Council, *Study of the Human Rights Council Advisory Committee on discrimination in the context of the right to food*, 16 febbraio 2016, A/HRC/16/40, par. 47.

⁵⁹ In relazione all'accesso alla terra da parte delle persone con disabilità, è opportuno notare come la questione non riguardi tanto il principio di accessibilità, quanto la capacità giuridica (protetta, in generale, all'art. 12 CRPD) di possedere e gestire la terra, su cui si rimanda a: UN, Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani, *Policy Guidelines for Inclusive Sustainable Development Goals: Food and Nutrition*, cit., p. 12 sgg.

⁶⁰ CDESCR, *General Comment No. 19: The right to social security (art. 9)*, cit., par. 27.

CRPD, che tutela il diritto al lavoro imponendo agli Stati una serie di politiche atte a garantire alle persone con disabilità “*the opportunity to gain a living*”⁶¹ all’interno del mercato generale del lavoro, e non più per categorie protette⁶², è stato osservato che la creazione di un mercato del lavoro inclusivo dipende dall’accessibilità della società in generale, dunque dalle politiche pubbliche in materia di trasporti, edifici, Internet⁶³. In altre parole, un’effettiva implementazione del principio di accessibilità accrescerebbe le possibilità delle persone con disabilità di raggiungere uno standard di vita adeguato, e dunque di accedere economicamente al cibo, senza dipendere da strumenti di protezione sociale.

Osservazioni conclusive: l’approccio partecipativo alle politiche

La lettura combinata degli obblighi derivanti dal Patto e dalla CRPD indica essenzialmente due linee principali, tra loro strettamente correlate, su cui gli Stati sono chiamati ad agire per realizzare il diritto al cibo delle persone con disabilità, in aggiunta alle misure che essi sono tenuti ad adottare nei confronti della popolazione generale: l’accessibilità fisica e l’accessibilità economica del cibo. Per adempiere a entrambe le dimensioni dell’accessibilità del cibo, gli Stati sono tenuti ad adottare le misure in materia di accessibilità per le persone con disabilità, di cui all’art. 9 CRPD.

Nel delineare e attuare tali politiche, è fondamentale che gli Stati assicurino la partecipazione delle persone con disabilità attraverso le loro associazioni rappresentative. Alla luce degli obblighi generali sanciti dalla CRPD, in particolare l’approccio partecipativo stabilito all’art. 4(3), le persone con disabilità devono infatti avere l’opportunità di prendere parte alla stesura di norme e politiche che li riguardino direttamente. L’idea di base è che la Convenzione possa essere attuata solo attraverso

⁶¹ Il diritto al lavoro non è dunque inteso come assoluto: M.V. LIISBERG, *Article 27 [Work and Employment]*, in V. DELLA FINA, R. CERA, G. PALMISANO (eds.), “The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary”, The Hague, Springer, 2017, p. 499.

⁶² I. BANTEKAS, F. PENNILAS, S. TRÖMEL, *Article 27: Work and Employment*, in I. BANTEKAS, M. ASHLEY STEIN, D. ANASTASIOU (eds.), “The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary”, Oxford, OUP, 2018, p. 772.

⁶³ M.V. LIISBERG, *Article 27 [Work and Employment]*, cit., p. 501.

un dialogo costante con le persone con disabilità, basato sul principio “*nothing about us without us*”⁶⁴. Come sottolineato dal Comitato, la partecipazione attiva e informata di ciascuno alle decisioni che incidono sulla sua vita e sui suoi diritti è coerente con l’approccio basato sui diritti umani nei processi decisionali pubblici e garantisce il buon governo⁶⁵. La realizzazione del diritto al cibo per le persone con disabilità non può quindi essere basata su interventi paternalistici e/o caritatevoli, ma richiede il coinvolgimento degli interessati. Relativamente alla situazione del sistema alimentare italiano, lo *Special Rapporteur on the Right to Food* delle Nazioni Unite ha osservato che la realizzazione del diritto al cibo per i soggetti vulnerabili è in grande parte lasciata alle associazioni caritatevoli del terzo settore, mentre si tratta di un’area in cui è lo Stato a dovere intervenire⁶⁶. Non basta, tuttavia, che gli Stati adottino delle politiche di *welfare*, se essi trascurano la prospettiva dei diritti umani: la realizzazione dei diritti sanciti dalla CRPD “*of course depends on but requires more than the adoption of welfare policies*”⁶⁷.

Abstract - The paper analyses the issue of the right to food of persons with disabilities in order to identify the policies that States should adopt to comply with their treaty obligations. To this purpose, it offers a combined reading of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) and of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). The paper argues that the dimensions of physical and economic accessibility – characterizing the right to food as interpreted by the CESCR Committee – must

be read in the light of the right and general principle of accessibility for persons with disabilities enshrined in the CRPD. Member States to both treaties, such as Italy, are under the obligation to adopt all the required and appropriate measures to ensure the physical and digital accessibility not only of the food market, but also of the means to gain a living, thus granting economic access to food. States must guarantee meaningful participation to persons with disabilities, through their representative organizations, in the policy development process.

⁶⁴ A. BRODERICK, D. FERRI, *International and European Disability Law and Policy. Text, Cases and Materials*, Cambridge, CUP, 2019, pp. 86-87.

⁶⁵ Comitato CRPD, *General Comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention*, 9 novembre 2018, CRPD/C/GC/7, par. 2.

⁶⁶ UN, Human Rights Council, *Visit to Italy: Report of the Special Rapporteur on the Right to Food*, 31 agosto 2020, A/HRC/43/44/Add.5, raccomandazione b).

⁶⁷ G. DE BECO, *The Indivisibility of Human Rights and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, cit., p. 153.