

nell'Unione Europea è attorno all'80%²¹ e circa il 17% della popolazione attiva ha una disabilità. Purtroppo, ancora il 60,9% dei bambini con disabilità frequenta classi o scuole speciali, essendo lontana la situazione italiana di educazione inclusiva. Secondo una recente ricerca, circa 500.000 persone con disabilità sono recluse in 2.500 mega-istituti²². Pur essendo cittadini europei, le persone con disabilità non hanno accesso a beni e servizi e non hanno libertà di movimento nell'Unione Europea.

In questi ultimi anni, il movimento mondiale delle persone con disabilità ha raggiunto obiettivi molto importanti, grazie all'emanazione di norme a livello internazionale ed europeo e alla definizione di documenti, politiche e azioni che hanno come fine ultimo il superamento delle condizioni di discriminazione. Tali trattati e documenti sanciscono la tutela dei diritti umani delle persone con disabilità, applicando principi quali l'uguaglianza, l'autodeterminazione, la parità di genere, l'accessibilità, la vita indipendente, la non discriminazione e l'inclusione sociale. Principi che appartengono incontestabilmente alle persone con disabilità in quanto persone e cittadini come tutti gli altri. Per cui gli Stati devono promuovere politiche di *mainstreaming* in tutti i settori della vita sociale.

Sebbene questi siano principi importanti e positivi, non bisogna dimenticare che la cittadinanza e la partecipazione attiva delle persone con disabilità rimane, in larga misura, una promessa non ancora mantenuta. Per questo motivo, è importante che il movimento delle persone con disabilità mantenga alto il livello di attenzione e gli sforzi volti a promuovere i diritti umani e le pari opportunità delle persone con disabilità, che - occorre ricordarlo - nel mondo soffrono ancora gravi discriminazioni, estrema povertà, emarginazioni e abusi.

2.1.3 IL CONSIGLIO D'EUROPA

"Allorché un europeo su dieci è affetto da un handicap più o meno pronunciato, la collettività prende coscienza del fatto che sta a lei adattarsi ai bisogni delle persone disabili, e non più il contrario. Come ogni individuo, le persone disabili, devono poter godere della loro piena cittadinanza e prendere liberamente le decisioni che li riguardano. Le politiche condotte in favore delle persone disabili si sono spesso limitate al versamento d'aiuti finanziari o materiali,

²¹ Dati EUROSTAT del 2003.

²² Nell'Unione Europea a 27 Stati si calcola che il 60,9% degli studenti con disabilità è segregato in una classe o in una scuola speciale (vedi la pubblicazione dell'Agenzia Europea per lo Sviluppo dell'Istruzione per Studenti Disabili "L'Integrazione dei Disabili in Europa", pubblicata nel 2008. Sito web: www.european-agency.org). Una recente ricerca europea ha censito 500.000 persone con disabilità rinchiusi in 2.500 grandi istituti nei 25 Paesi membri (vedi sito web: www.community-living.info).

mentre l'accento dovrebbe essere posto su una migliore «integrazione» delle persone disabili all'interno della società». Con queste parole, il Consiglio d'Europa presenta la situazione delle persone con disabilità nel contesto europeo e le linee guida che ha seguito, segue e intenderà seguire nei prossimi anni nell'ambito della lotta alla discriminazione sulla base della disabilità.

Le Risoluzioni e le Raccomandazioni del Consiglio d'Europa sulle persone disabili²³ riguardano sia aspetti tecnici e normativi, sia questioni di politica generale, in particolare nell'ambito dell'Accordo parziale nel campo del sociale e della salute pubblica, a cui aderiscono solo una parte dei Paesi membri.

Il primo passo del Consiglio d'Europa nella lotta alla discriminazione può essere individuato nella *Carta Sociale Europea* adottata a Torino nel 1961, ma entrata in vigore riveduta solo nel 1999. La Carta, con l'articolo 15 della Parte II, è il primo documento programmatico del Consiglio d'Europa che fa esplicitamente menzione alle persone con disabilità. Un ulteriore riferimento lo troviamo nell'articolo 4 della *European Sport Charter*, adottata nel 1992 e riveduta nel 2001. Un passo essenziale in questo cammino è, inoltre, la *Raccomandazione R (92) 6* del Comitato dei Ministri, contenente le linee guida di tutte le successive azioni. Il testo è un documento-quadro che sviluppa una strategia coerente per le persone con disabilità e raccomanda agli Stati membri di adottare politiche nazionali volte a una sempre maggiore integrazione delle persone con disabilità. Dopo tale Raccomandazione, si sono susseguiti numerosi altri interventi del Consiglio dell'Unione Europea in favore delle persone con disabilità, in particolare sono stati prodotti diversi rapporti. Va, poi, ricordata la *Carta sulla Valutazione Professionale delle Persone con Disabilità*, adottata con la *Risoluzione Res AP (95) 3* del Comitato dei Ministri, che mira a fornire direttive specifiche per una loro maggiore integrazione professionale e lavorativa.

In occasione del 2003, Anno Europeo delle persone con disabilità, il Consiglio d'Europa ha emanato la *Raccomandazione n. 1592 (2003)* dell'Assemblea Parlamentare "*Verso la piena inclusione sociale delle persone con disabilità*", che sottolinea come in Europa le persone disabili rappresentino circa il 10-15% della popolazione totale, ossia un numero che varia da 80 a 120 milioni di cittadini, e ricorda come molti dei diritti fondamentali, sanciti dalla Convenzione Europea sui diritti umani, dai suoi protocolli e da altre normative, siano ancora inaccessibili per molte persone con disabilità. Ma, nello stesso tempo, tale Raccomandazione fa anche notare, con soddisfazione, come in alcuni Stati membri le politiche riguardanti le persone con disabilità si siano gradualmente evolute rispetto agli anni precedenti: da un approccio istituzionale che

²³ Tutta la documentazione disponibile è consultabile nel sito web: www.coe.int/T/E/Social_Cohesion.

considerava tali soggetti come “pazienti” da curare, a un approccio più olistico che li considera come “cittadini” che hanno diritto a un supporto individuale e all'autodeterminazione.

I maggiori risultati dell'Anno Europeo delle persone con disabilità si possono, però, riscontrare nei lavori della Seconda Conferenza Europea dei Ministri responsabili delle politiche per l'integrazione, che ha avuto luogo in Spagna il 7/8 maggio del 2003. In quell'occasione, infatti, è stata siglata la *Dichiarazione Ministeriale di Malaga*, dal titolo “*Migliorare la qualità della vita delle persone con disabilità: condurre una politica coerente per, e mediante, una piena partecipazione*”. L'incontro, che ha visto la collaborazione dei Ministri degli (allora) 45 Stati membri, di rappresentanti di organizzazioni intergovernative e non governative, aveva come obiettivo quello di stabilire un'agenda della politica europea sulla disabilità per il decennio seguente. Da quell'impegno, è scaturita la *Raccomandazione Rec (2006) 5* sul Piano d'Azione del Consiglio d'Europa per promuovere i diritti e la piena partecipazione delle persone con disabilità nella società (accrescere la loro qualità della vita in Europa nel 2006-2015), che ha visto impegnati vari Paesi europei a realizzarne gli obiettivi²⁴. Infine, attraverso la *Dichiarazione di Zagabria* (del 21 settembre 2007), scaturita da un'apposita Conferenza Europea, sono stati indicati gli impegni e le metodologie di lavoro degli Stati membri.

Recentemente il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, ha dichiarato che “rendere le società inclusive richiede un lavoro di programmazione e sistematico. Ed è incoraggiante che alcuni Stati europei abbiano ora adottato piani e strategie sulla disabilità. Ogni Paese dovrà sviluppare questi piani disegnati sulle loro condizioni. Quelli che avranno cercato di identificare priorità, definire scadenze temporali e destinare risorse e responsabilità per l'implementazione saranno premiati generalmente con risultati positivi”.

Ulteriori passi avanti nella lotta alla discriminazione sono stati, poi, compiuti dal Consiglio d'Europa con la *Risoluzione Res AP (2005)* del Comitato dei Ministri sulla salvaguardia di adulti e bambini con disabilità contro gli abusi. E con la *Risoluzione Res AP (2007) 4* del Comitato dei Ministri (allegato 11) sull'educazione e l'inclusione sociale dei bambini e dei ragazzi autistici. Particolare attenzione è stata prestata al tema dell'accessibilità, con una serie di risoluzioni: la *Risoluzione Res AP (2001) 3* per la piena cittadinanza delle persone con disabilità

²⁴ Tra i Paesi del Consiglio d'Europa che hanno un piano d'azione sulla disabilità si segnalano: la Croazia, l'Irlanda, la Repubblica Ceca, la Spagna, la Svezia. Recentemente anche la Repubblica del Kosovo ha elaborato un Piano d'azione nazionale sulla disabilità col sostegno della Cooperazione italiana del MAE.

attraverso nuove tecnologie inclusive; la *Risoluzione Res AP (2001) 1* sull'introduzione dei principi dell'*universal design*²⁵ nei curricula di tutti coloro che lavorano sull'ambiente costruito («Tomar Resolution»), la *Risoluzione Res AP (2007) 3* del Comitato dei Ministri (allegato 10) «*Raggiungere la piena partecipazione attraverso l'universal design*».

2.1.4 L'UNIONE EUROPEA

L'Unione Europea ha iniziato il proprio processo di trasformazione delle politiche sulla disabilità alla fine del programma *Helios II* (1993-1996). Come risultato di quel programma, infatti, sulla base di una Comunicazione della Commissione Europea, il Consiglio dei Ministri approvò la Risoluzione del 20 dicembre 1996 sulla parità di opportunità per i disabili²⁶, la quale, partendo dalle Regole Standard delle Nazioni Unite²⁷, definiva una serie di azioni a sostegno dei diritti dei cittadini europei con disabilità. Successivamente, l'introduzione di un articolo sulla non discriminazione nel Trattato di Amsterdam (1997)²⁸ ha incluso anche la tutela delle persone disabili nel contrasto alle disparità di trattamento. E, infine, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, approvata a Nizza nel dicembre del 2000, gli articoli 21 e 26 hanno riconosciuto il diritto di non discriminazione e l'esigenza di misure positive per l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità. Infatti, all'articolo 26, *Inserimento delle persone con disabilità*, si dichiara esplicitamente che: «L'Unione riconosce e rispetta il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità». E ancora all'articolo 21, *Non discriminazione*, si afferma che «È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza a una

²⁵ Una definizione di *universal design* si trova all'art. 2 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, in cui si afferma che per «*progettazione universale*» si intende la *progettazione di prodotti, strutture, programmi e servizi utilizzabili da tutte le persone, nella misura più estesa possibile, senza il bisogno di adattamenti o di progettazioni specializzate. La «progettazione universale» non esclude dispositivi di sostegno per particolari gruppi di persone con disabilità ove siano necessari.*

²⁶ Comunicazione della Commissione sulla parità di opportunità per i disabili. Una nuova strategia della Comunità Europea nei confronti dei disabili del 30 luglio 1996 (97/C 12/01).

²⁷ Regole Standard per le pari opportunità delle persone con disabilità, adottate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 1993.

²⁸ L'art. 13 del Trattato di Amsterdam così recita: «senza pregiudizio per le altre norme di questo Trattato e nei limiti dei poteri conferiti alla Commissione, il Consiglio, con decisione unanime sulla base di una proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento Europeo, prende decisioni appropriate per combattere le discriminazioni basate sul sesso, la razza od origini etniche, religioni o credenze, disabilità, età od orientamento sessuale».

minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale".

L'anno 2003, dedicato dall'Unione Europea alle persone con disabilità, è stato un momento di trasformazione culturale e di nuovo slancio²⁹: 10.000 eventi organizzati in ogni parte d'Europa sono stati finalizzati a diffondere il modello sociale della disabilità, sostenuto dalla Dichiarazione di Madrid del 2002, manifesto culturale europeo sulle persone con disabilità. Alla fine di quell'anno, la Commissione Europea ha lanciato il Piano d'Azione europeo sulla disabilità (2004-2010), che con cadenza biennale ha identificato alcune priorità su cui impegnare le politiche e le azioni degli Stati membri, del Parlamento Europeo e della stessa Commissione Europea. Attualmente, è in discussione lo strumento che dovrebbe sostituire tale Piano, e l'European Disability Forum³⁰, riconosciuta rappresentanza delle organizzazioni di persone con disabilità presso le istituzioni europee, ha proposto di arrivare a un patto sulla disabilità, più impegnativo del precedente Piano d'Azione, soggetto all'accordo di tutti gli Stati membri.

La strategia dell'Unione Europea per le persone con disabilità si basa sul rispetto dei diritti umani e si fonda su quattro pilastri fondamentali: la non discriminazione, le azioni positive per garantire le pari opportunità, l'accessibilità a beni e servizi e il coinvolgimento delle organizzazioni delle persone con disabilità nelle decisioni che le riguardano.

Tuttavia, nell'Unione Europea le persone con disabilità non hanno gli stessi diritti degli altri cittadini europei: se è garantita la libertà di movimento dei lavoratori europei, questa libertà non è fruibile dai cittadini con disabilità; se è garantita la libertà di potersi trasferire da uno Stato all'altro, questa libertà è problematica per un cittadino europeo con disabilità. Per questo motivo, le organizzazioni di persone con disabilità hanno premuto per una legislazione non discriminatoria, in grado di rimuovere barriere, ostacoli e pregiudizi.

Un tale tipo di legislazione si è sviluppata, negli anni novanta, negli Stati Uniti d'America e si è diffusa nei Paesi anglosassoni (Australia, Nuova Zelanda, Regno Unito). L'Unione Europea ne ha fatta una delle proprie bandiere, approvando due Direttive non discriminatorie in materia di razza e di impiego³¹.

²⁹ Comunicazione della Commissione su implementazione, risultati e ulteriore valutazione dell'Anno Europeo delle persone con disabilità 2003, COM (2005) 486 finale del 13 ottobre 2005, seguita da successive Comunicazioni biennali della Commissione sulla situazione delle persone con disabilità nell'Unione Europea.

³⁰ Vedi il sito web: www.edf-feph.org.

³¹ Direttiva 2000/43/CE; Direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000, relativa alla creazione di un quadro generale a favore dell'uguaglianza di trattamento in materia di occupazione e di lavoro.

Tuttavia, perdurando la situazione di esclusione sociale che le persone con disabilità vivono in Europa, il movimento delle associazioni delle persone con disabilità e loro familiari chiede un'ulteriore direttiva orizzontale, di non discriminazione, specifica sulla disabilità³².

Le pari opportunità in Europa sono incentivate da politiche di *mainstreaming*, ossia di inclusione dei cittadini con disabilità all'interno delle politiche ordinarie. Qualsiasi provvedimento normativo, qualsiasi politica, qualsiasi azione deve includere i diritti e i bisogni delle persone con disabilità. È un modo di trasformare le politiche, sia europee che nazionali. L'Unione Europea si è mostrata molto attiva in tal senso, con direttive e risoluzioni sui temi più disparati, come gli standard per gli autobus urbani, le regolamentazioni per i passeggeri di aerei, treni e navi, gli standard di accessibilità nell'uso delle nuove tecnologie, i vincoli sull'accessibilità per i contratti pubblici e sull'uso dei fondi strutturali³³. La trasformazione è indirizzata a un differente uso delle risorse: infatti, non servono più soldi per acquistare, per esempio, pullman accessibili, bensì standard di accessibilità da rispettare al momento di acquistare i mezzi di trasporto, in modo che siano utilizzabili da tutti i cittadini.

Per quanto riguarda la partecipazione sociale e il dialogo civile, la nascita dell'European Disability Forum, nel 1997, ha consentito alla rappresentanza unitaria di 29 Consigli Nazionali sulla Disabilità e di oltre 40 associazioni europee di diventare un interlocutore riconosciuto su tutti i tavoli politici e tecnici inerenti i temi legati ai diritti e ai bisogni delle persone con disabilità.

Nel campo del lavoro, la Commissione Europea, già nella strategia di Lisbona del 2000, aveva indicato nel pieno impiego delle persone con disabilità uno degli obiettivi da conseguire per una maggiore competitività del sistema europeo. Attualmente, è in corso il processo di revisione di tale strategia.

³² L'European Disability Forum ha raccolto, nel 2008, 1.360.000 firme per chiedere alle istituzioni europee di discutere e approvare una direttiva orizzontale sulla non discriminazione delle persone con disabilità, attualmente in discussione al Parlamento Europeo.

³³ Citando le principali, segnaliamo: Decisione del Consiglio (2000/750/CE) del 27 novembre 2000, che istituisce un programma d'azione comunitario di lotta contro la discriminazione (2001-2006); Decisione del Consiglio (2001/903/CE) del 3 dicembre 2001, relativa all'Anno Europeo delle persone disabili 2003; Risoluzione del Consiglio (2003/C 134/05) del 6 maggio 2003 relativa all'accessibilità alle infrastrutture e attività culturali per le persone con disabilità; Risoluzione del Consiglio del 15 luglio 2003 relativa alla promozione dell'occupazione e dell'integrazione sociale delle persone con disabilità; Risoluzione del Consiglio del 5 maggio 2003 sulle pari opportunità per gli alunni e gli studenti disabili nel settore dell'istruzione e della formazione; Regolamento CE 1107/2006 sui viaggiatori con disabilità in aereo; Regolamento CE 1083/2006 sui fondi strutturali; Raccomandazione 2008/867/CE relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro.

2.1.5 L'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE

Le Nazioni Unite sono intervenute sulle questioni inerenti la disabilità già dal 1971 con documenti, azioni e programmi: Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons nel 1971; Declaration on the Rights of Disabled Persons nel 1975; Declaration on the Rights of Deaf-Blind Persons nel 1979; Anno Internazionale delle Persone Handicapate nel 1981; Programma d'Azione Mondiale relativo alle Persone con Disabilità 1983-1992 nel 1982; Regole Standard "Norme sull'uguaglianza di opportunità delle persone con disabilità" nel 1993. Queste ultime sono il primo strumento internazionale, non vincolante per i Paesi che l'adottano, che introduce il concetto di uguaglianza di opportunità applicato alle persone con disabilità e definisce un sistema di monitoraggio sul rispetto dei diritti umani nei singoli Stati.

Numerose sono state le iniziative delle Agenzie dell'ONU sul tema della disabilità: dall'OMS, all'UNESCO, all'ILO, all'UNICEF³⁴.

Il 13 dicembre del 2006 segna una data importante per il movimento delle persone con disabilità di tutto il mondo, poiché, mettendo da parte gli obiettivi parziali, esso è riuscito a unificarsi e a parlare con una voce comune per rappresentare le questioni collettive, inclusa la quotidiana esperienza di discriminazione che tante persone con disabilità di tutto il mondo ancora vivono. In questo giorno, infatti, l'ONU ha adottato la Convenzione Internazionale sui diritti delle persone con disabilità.

Tale Trattato oggi rappresenta uno strumento di cambiamento che pone in evidenza come la condizione delle persone con disabilità sia una questione di diritti umani. Esso potrà facilitare l'elaborazione e l'adozione di politiche e azioni in grado di portare le persone con disabilità e le loro famiglie a conquistare pari opportunità e non discriminazione, e nello stesso tempo a realizzare condizioni di vita dignitose, venendo incluse nella comunità, nel senso di essere pienamente partecipi non solo dei processi di definizione e decisione delle politiche sulla disabilità, ma di tutte le questioni generali che riguardano la società. Finalmente, i diritti delle persone con disabilità, intesi come diritti umani, sono divenuti argomento di primo piano e le questioni inerenti la disabilità hanno acquistato rilevanza nelle politiche di tutti i Governi.

Con l'approccio dei diritti umani si è, quindi, realizzata una rivoluzione culturale nella lettura della condizione delle persone con disabilità. Un cambiamento di prospettiva che ricostruisce il rapporto tra le caratteristiche delle

³⁴ Una disamina del percorso realizzato a livello internazionale si può trovare in G. Griffo, *I diritti umani per le persone con disabilità*, in Pace Diritti Umani, n. 3, settembre-dicembre 2005, pagg. 7-31.

persone e le modalità attraverso le quali la società permette o limita l'accesso a diritti, beni e servizi e consente od ostacola la piena partecipazione alla vita sociale. Significativa nel preambolo, al punto e), è la definizione di disabilità come "il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali e ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri". Tale visione si basa su alcuni concetti essenziali, che trasformano l'agire e il percepire dei Governi e delle società nei riguardi delle persone con disabilità. In questa nuova prospettiva, la Convenzione si inserisce nel più ampio contesto della tutela e della promozione dei diritti umani, definito in sede internazionale fin dalla Dichiarazione Universale del 1948 e consolidatosi nel corso dei decenni, che conferma in favore delle persone con disabilità i principi fondamentali in tema di riconoscimento dei diritti di pari opportunità e di non discriminazione.

La Convenzione ONU, nei suoi principi ispiratori, non riconosce "nuovi" diritti alle persone con disabilità, ma piuttosto assicura che queste ultime possano godere, sulla base degli ordinamenti degli Stati di appartenenza, degli stessi diritti riconosciuti a tutti gli altri, in applicazione dei principi generali di pari opportunità per tutti. Essa rappresenta un risultato importante per la comunità internazionale in quanto, in materia di disabilità, non esisteva prima uno strumento internazionale vincolante per gli Stati firmatari, i quali, se la ratificano, devono garantire e tutelare i diritti umani delle persone con disabilità, impegnando ogni settore e competenza istituzionale e intervenendo con politiche, legislazioni e risorse idonee. Inoltre, sottolineando che le persone che vivono una condizione di disabilità devono occuparsi dell'insieme delle politiche generali e delle risorse ordinarie, secondo un approccio basato sul *mainstreaming*, essa le ricolloca tra tutti i cittadini e inserisce i loro bisogni tra i bisogni primari di tutti, per garantirne l'accesso, la fruibilità e il sostegno alla piena cittadinanza.

La Convenzione ONU riconosce che tutte le persone sono uguali di fronte alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, a uguale protezione e uguale beneficio. Gli Stati che la ratificano devono proibire ogni forma di discriminazione fondata sulla disabilità e garantire alle persone con disabilità uguale ed effettiva protezione legale contro ogni forma di discriminazione diretta e indiretta. Dal punto di vista giuridico, discriminare significa differenziare o trattare in maniera differente le persone, anche quando non sussista tra loro una differenza rilevante, oppure trattare in modo identico coloro che vivono condizioni differenti. Discriminare sulla base della disabilità sta a indicare "qualsivoglia distinzione, esclusione o restrizione determinata dalla condizione di disabilità, che abbia lo scopo o l'effetto di pregiudicare o annullare il riconoscimento, il godimento e l'esercizio, su base di eguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico,

sociale, culturale, civile o in qualsiasi altro campo”³⁵. In questa definizione è inclusa ogni forma di discriminazione, compreso il rifiuto di un *accomodamento ragionevole*, da intendersi come tutte “le modifiche e gli adattamenti necessari e appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo adottati, ove vi sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l’esercizio, su base di eguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e libertà fondamentali”³⁶.

La Convenzione ONU, oltre a ribadire che i diritti già riconosciuti nelle altre sei Convenzioni delle Nazioni Unite appartengono anche alla persone con disabilità, introduce la tutela di quei diritti che possono essere riconosciuti solo alle persone con disabilità, quali l’accessibilità, la vita indipendente, la mobilità personale; individuando, quindi, nuove forme di tutela legale connesse alla particolare natura della discriminazione e alla mancanza di eguaglianza di opportunità che le persone con disabilità sono costrette a subire.

I diritti di cui si occupa la Convenzione ONU possono essere raggruppati per aree tematiche.

La prima area riguarda la discriminazione multipla, che coinvolge quelle persone con disabilità che sono soggette a maggiori rischi di discriminazione: donne con disabilità (art. 6) e bambini con disabilità (art. 7). Articoli, questi, che devono essere letti come strumenti legali per rafforzare la tutela di bambini e donne con disabilità in tutti gli articoli della Convenzione.

La seconda area riguarda l’accesso fisico e l’*universal design*. Tutti gli Stati che ratificano la Convenzione si devono impegnare a prendere misure appropriate per assicurare l’accesso 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 od offerti al pubblico, sia nelle aree urbane che nelle aree rurali, per consentire alle persone con disabilità di vivere in maniera indipendente e di partecipare pienamente a tutti gli ambiti della vita (art. 9). In quest’area, devono essere inclusi: l’articolo 19, con il quale gli Stati Parti si impegnano a riconoscere l’eguale diritto di tutte le persone con disabilità a vivere nella comunità, con la stessa libertà di scelta delle altre persone, e prendono misure efficaci e appropriate al fine di facilitare il pieno godimento da parte delle persone con disabilità di tale diritto e della piena inclusione e partecipazione all’interno della comunità; l’articolo 18, con il quale gli Stati Parti si impegnano a riconoscere il diritto delle persone con disabilità alla libertà di movimento, alla libertà di scelta della propria residenza e della cittadinanza, su base di eguaglianza con altri;

³⁵ Art. 2 della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità.

³⁶ Ibidem.

l'articolo 21, con il quale gli Stati Parti si impegnano a prendere tutte le misure appropriate per assicurare che le persone con disabilità possano esercitare il diritto alla libertà di espressione e di opinione, compresa la libertà di cercare, ricevere e impartire informazioni e idee su base di eguaglianza con altri e attraverso ogni forma di comunicazione di loro scelta.

La terza area riguarda l'accesso ai diritti e ai servizi sociali. In essa, possiamo raggruppare una serie di articoli. L'articolo 24, "Istruzione", che impegna gli Stati Parti a riconoscere il diritto delle persone con disabilità all'istruzione, senza discriminazioni e su una base di eguaglianza di opportunità, e a fare in modo che il sistema educativo preveda la loro integrazione scolastica a tutti i livelli nel sistema educativo ordinario. Obiettivi importanti dell'educazione sono: il pieno sviluppo del potenziale umano, il senso di dignità e dell'autostima, il rafforzamento del rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e della diversità umana, lo sviluppo della personalità, dei talenti e della creatività, come pure delle proprie abilità fisiche e mentali, al fine di mettere in grado le persone con disabilità di partecipare effettivamente a una società libera. L'articolo 25, "Salute", nel quale viene ribadito il diritto delle persone con disabilità a godere del più alto standard conseguibile di salute, senza discriminazioni sulla base della disabilità, e impegna gli Stati Parti a prendere tutte le misure appropriate per assicurare loro l'accesso ai servizi sanitari, che devono tenere conto delle specifiche differenze di genere, e a fornire quei servizi sanitari di cui hanno necessità proprio in ragione delle loro disabilità, il più vicino possibile alle comunità in cui vivono, comprese le aree rurali.

L'articolo 26, "Abilitazione e riabilitazione", con il quale gli Stati Parti si impegnano a prendere misure efficaci e appropriate, tra cui il sostegno tra pari, per permettere alle persone con disabilità di ottenere e conservare la massima autonomia, la piena abilità fisica, mentale, sociale e professionale, e di giungere alla piena inclusione e partecipazione in tutti gli ambiti della vita. Per questo, andranno organizzati, rafforzati ed estesi servizi e programmi complessivi per l'abilitazione e la riabilitazione, in particolare nelle aree della sanità, dell'occupazione, dell'istruzione e dei servizi sociali. L'abilitazione e la riabilitazione devono avere inizio nella fase più precoce possibile e devono essere basate su una valutazione multidisciplinare dei bisogni e dei punti di forza dell'individuo. Inoltre, devono essere realizzate in modo da facilitare la partecipazione e l'inclusione nella comunità e in tutti gli ambiti della società, e devono essere liberamente accettate e poste a disposizione delle persone con disabilità nei luoghi più vicini possibile alle loro comunità di appartenenza. L'articolo 27, "Lavoro e occupazione", nel quale viene riconosciuto il diritto delle persone con disabilità al lavoro, su base di parità con gli altri, includendo il diritto all'opportunità di mantenersi attraverso il mestiere che esse scelgono o accettano liberamente, in un mercato del lavoro e in un ambiente lavorativo aperto, che favorisca l'inclusione e l'accessibilità alle persone con disabilità.

L'articolo 28, "Adeguate livelli di vita e protezione sociale", che riconosce il diritto delle persone con disabilità a un livello di vita adeguato per sé e per le proprie famiglie, incluse adeguate condizioni di alimentazione, vestiario e alloggio, e il continuo miglioramento delle condizioni di vita. Gli Stati Parti devono prendere misure appropriate per proteggere e promuovere l'esercizio di questo diritto senza discriminazione fondata sulla disabilità, assicurare parità di accesso ai servizi di acqua pulita, ai servizi, alle attrezzature e ad altri tipi di assistenza per i bisogni legati alla disabilità, ai programmi di protezione sociale e a quelli di riduzione della povertà, all'aiuto pubblico per coprire le spese collegate alle disabilità, ai programmi abitativi pubblici e, infine, ai programmi e benefici per il pensionamento.

La quarta area riguarda la tutela della sfera privata, ossia viene riconosciuto il diritto delle persone con disabilità a un livello di vita adeguato per sé e per le proprie famiglie, incluse adeguate condizioni di alimentazione, vestiario e alloggio, e il continuo miglioramento delle condizioni di vita (art. 28). Gli Stati Parti si impegnano a prendere misure appropriate per proteggere e promuovere l'esercizio di questo diritto senza discriminazione fondata sulla disabilità. In quest'area, viene compreso l'articolo 23, "Rispetto del domicilio e della famiglia", nel quale viene riconosciuto alle persone con disabilità il diritto di sposarsi e fondare una famiglia, di decidere liberamente e responsabilmente riguardo al numero dei figli e di conservare la fertilità sulla base di eguaglianza con gli altri.

La quinta area comprende quegli articoli della Convenzione che giocano un ruolo essenziale per sostenere il cambiamento di approccio alla condizione delle persone con disabilità e consentire di trasformare lo stigma sociale negativo a loro attribuito. In essa, devono essere inclusi diversi articoli. L'articolo 8, "Accrescimento della consapevolezza", che impegna gli Stati Parti ad adottare misure immediate, efficaci e appropriate allo scopo di sensibilizzare l'insieme della società, anche a livello familiare, riguardo la situazione delle persone con disabilità e accrescere il rispetto per i loro diritti e la loro dignità, combattere gli stereotipi, i pregiudizi e le pratiche dannose, e promuovere la consapevolezza delle stesse persone con disabilità sulle proprie capacità e potenzialità. L'articolo 12, "Eguale riconoscimento di fronte alla legge", con il quale la Convenzione introduce una profonda innovazione anche nel campo della tutela legale delle persone che non possono rappresentarsi da sole. Infatti, obbliga gli Stati Parti a tutelare tutte le persone in maniera eguale davanti alla legge e a garantire un accompagnamento a questo diritto, vincolandolo al rispetto dei diritti umani. Ciò significa che ogni trattamento di persone non in grado di rappresentarsi da sole non potrà violare le norme contenute non solo nella stessa Convenzione, ma anche in tutta la legislazione internazionale sui diritti umani. Questo comporterà un cambiamento progressivo di servizi e trattamenti, che dovranno superare, per esempio, pratiche di istituzionalizzazione o forme di tutela dei diritti limitate ai soli patrimoni, e introdurrà una nuova attenzione alla qualità della vita. Lo stesso

vale anche per le persone che si trovano in temporanea impossibilità di rappresentarsi da sole, come chi è soggetto a trattamento psichiatrico obbligatorio. Infine, la raccolta di statistiche e dati, sancita nell'articolo 31, contribuirà a far emergere una diversa visione della condizione delle persone con disabilità. La Convenzione impegna, infatti, gli Stati Parti a raccogliere le informazioni appropriate che permettano loro di formulare e implementare politiche allo scopo di dare effetto alla Convenzione stessa. Particolarmente opportuna è ritenuta la promozione di ricerche e studi per sottolineare che le persone con disabilità devono poter usufruire degli interventi di cooperazione allo sviluppo e di sradicamento della povertà. La Risoluzione delle Nazioni Unite che lega il tema della povertà (*Millennium Development Goals*) con quello della disabilità³⁷ richiede appropriate politiche di *mainstreaming* non solo nei Paesi poveri, ma anche in quelli sviluppati (e quindi in Italia): una recente ricerca inglese ha fatto emergere come una famiglia che ha al proprio interno una persona con disabilità abbia il doppio di possibilità di divenire povera³⁸.

Cooperazione internazionale ed emergenze sono la sesta area d'intervento della Convenzione. Con l'articolo 32, "Cooperazione internazionale", gli Stati Parti dei Paesi ricchi si impegnano a utilizzare le risorse della cooperazione internazionale per promuovere i diritti umani delle persone con disabilità, aumentando, secondo l'approccio a doppio binario (*twin track approach*), le risorse destinate alle persone disabili e inserendo il tema della disabilità in tutti i progetti e programmi di cooperazione internazionale. Inoltre, con l'articolo 11, gli Stati Parti devono assicurare la protezione e la sicurezza delle persone con disabilità in situazioni di rischio, includendo i conflitti armati, le crisi umanitarie e le catastrofi naturali.

Ogni Paese firmatario deve introdurre la Convenzione ONU nei propri sistemi normativi attraverso l'approvazione di una legge. In Italia, il processo di ratifica si è concluso con l'approvazione della legge 18 del 3 marzo 2009³⁹, depositata alle Nazioni Unite il 15 maggio dello stesso anno. Ogni Stato che avrà concluso il processo di ratifica dovrà preparare periodicamente un rapporto sullo stato di applicazione della Convenzione, da sottoporre al Comitato internazionale sui diritti delle persone con disabilità delle Nazioni Unite, eletto il 3 novembre del

³⁷ Risoluzione A/64/180 "Realizzare il Millennium Development Goals per le persone con disabilità attraverso l'implementazione del Programma Mondiale di Azione riguardante le Persone con disabilità e la Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità", approvata nella sessantaquattresima sessione dell'Assemblea generale dell'ONU.

³⁸ Guy Parckar, *Disability poverty in the UK*, London, Leonard Cheshire Disability, 2008.

³⁹ Legge 3 marzo 2009, n. 18, "Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 61 del 14 marzo 2009.

2008⁴⁰. L'Italia ha scelto di assegnare il compito di punto di contatto e responsabile dell'applicazione della Convenzione al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, conferendo a un Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità l'incarico di monitorare a livello nazionale le politiche della disabilità e di elaborare il rapporto periodico da inviare al Comitato delle Nazionali Unite sui diritti delle persone con disabilità previsto dall'articolo 35 della Convenzione.

Quanto all'impatto in Italia del Trattato Internazionale, è importante fare alcune considerazioni. Il nostro è un Paese con alcune incoerenze nel campo della disabilità. Convivono, infatti, almeno due legislazioni con ottiche differenti: la legge 118/71 esprime un modello medico di approccio alla disabilità; la legge quadro 104/92 adotta un modello sociale, più vicino al riconoscimento dei diritti umani, ma non del tutto. La logica sottesa continua a essere quella per cui il trattamento è legato al modello medico, e a esso è ancora vincolato l'accesso ai servizi. Dunque, anche per l'Italia la Convenzione può stimolare un rinnovamento, nella direzione del superamento di una logica assistenziale verso una progressiva inclusione, realizzando servizi per tutti, con attenzione alle differenze individuali qualunque ne sia la causa, e una maggiore attenzione alle politiche di *mainstreaming* in tutti gli ambiti. Nello stesso tempo, risulta importante promuovere una formazione curriculare sul modello della disabilità basato sui diritti umani a livello universitario e nei corsi di aggiornamento, che dovrebbe investire tutti coloro che operano a vario titolo nella progettazione e nell'offerta di servizi a contatto con gli utenti: la Convenzione lo sottolinea a più riprese e in vari articoli⁴¹. È, quindi, necessario che tutte le comunità e organizzazioni professionali identifichino un programma di aggiornamento su tali temi.

⁴⁰ I membri del Comitato dei diritti delle persone con disabilità delle Nazioni Unite sono i seguenti: Ms. Edah Wangechi Maina (Kenia), Mr. György Könczei (Ungheria), Ms. Ana Peláez Narváez (Spagna), Mr. Germán Xavier Torres Correa (Equador), Mr. Lotfi Ben Lallohom (Tunisia), Ms. María Soledad Cisternas Reyes (Cile), Ms. Amna Ali Al Suweidi (Qatar), Mr. Mohammed Al-Tarawneh (Giordania), Mr. Cveto URŠIČ (Slovenia), Ms. Jia Yang (Cina), Mr. Ronald McCallum AO (Australia), Mr. Monsur Ahmed Choudhuri (Bangladesh).

⁴¹ Art. 4 *Obblighi generali* - comma 1, punto (i) - (Gli Stati Parti si impegnano) a promuovere la formazione di professionisti e di personale che lavora con persone con disabilità sui diritti riconosciuti nella presente Convenzione, così da fornire una migliore assistenza e migliori servizi garantiti da questi stessi diritti. Art. 8 *Accrescimento della consapevolezza* - comma 2, punto (d) - (Gli Stati Parti) promuovono programmi di formazione per accrescere la consapevolezza riguardo alle persone con disabilità e ai diritti delle persone con disabilità. Art. 9 *Accessibilità* - comma 2, punto (c) - (Gli Stati Parti adottano misure adeguate per) fornire una formazione relativa ai problemi di accesso con cui si confrontano le persone con disabilità a tutti gli interessati. Art. 13 *Accesso alla giustizia* - comma 2 - Allo scopo di aiutare a garantire l'effettivo accesso delle persone con disabilità alla giustizia, gli Stati Parti promuovono una formazione adeguata per coloro che operano nel campo dell'amministrazione della giustizia, comprese le forze di polizia e il personale penitenziario. Art. 25

Non vi sono dati e statistiche sulle discriminazioni che subiscono le persone con disabilità. Tuttavia, alcuni esempi possono farne emergere lo scenario di sfondo: il tasso di disoccupazione in Italia nel mercato del lavoro ordinario (gennaio 2010) è di circa l'8,8% (anche se la Confindustria, sommando i dati dei cassaintegrati, parla di circa il 10%), ma arriva al 75% per le persone con disabilità (dato 2007, infatti i dati statistici sull'occupazione di persone con disabilità vengono rilevati circa ogni tre anni, al contrario di quelli ordinari, dimostrando ulteriormente il trattamento diseguale a cui sono sottoposti i lavoratori con disabilità). Se confrontiamo il tasso di disoccupazione femminile, scopriamo che nel mercato del lavoro ordinario l'impiego delle donne è del 46%, mentre per le donne con disabilità scende al 33%. Le persone che utilizzano la carrozzina hanno accesso ai treni solo per circa il 5-10%, in confronto al 100% degli altri passeggeri. E si potrebbe continuare così in altri settori. Purtroppo, la ricerca statistica e la raccolta di dati e informazioni sulla condizione delle persone con disabilità (altri compiti del nascente Osservatorio nazionale) sono ancora lontane dall'“identificare e rimuovere le barriere che le persone con disabilità affrontano nell'esercizio dei propri diritti” (art. 31 della Convenzione).

La Convenzione ONU sottolinea che la condizione che vivono le persone con disabilità è una questione di diritti umani. Ogni volta che una persona con disabilità riceve un trattamento differente senza giustificazione subisce una discriminazione. Ogni discriminazione è una violazione dei diritti umani. Le persone con disabilità, tutti i giorni, subiscono continue violazioni dei loro diritti umani.

In questa direzione, un ulteriore elemento importante è il sistema di monitoraggio nazionale e internazionale che obbligherà l'Italia a monitorare l'applicazione della Convenzione ONU con l'aggiornamento della legislazione, la raccolta di dati appropriati, la definizione di politiche e servizi rispettosi dei diritti umani delle persone con disabilità.

Gli stessi enti locali possono giocare un ruolo rilevante e impegnarsi per l'applicazione delle norme contenute nella Convenzione. Diventa, infatti, importante anche il ruolo dei Comuni, delle Province e delle Regioni che possono recepire la Convenzione con atti ufficiali e costruire un sistema di coinvolgimento

Salute, comma 1, punto (d) - (Gli Stati Parte dovranno) richiedere agli specialisti sanitari di prestare alle persone con disabilità cure della medesima qualità di quelle fornite agli altri, in particolare ottenendo il consenso libero e informato della persona con disabilità coinvolta, accrescendo, tra l'altro, la conoscenza dei diritti umani, della dignità, dell'autonomia, e dei bisogni delle persone con disabilità attraverso la formazione e l'adozione di regole deontologiche nel campo della sanità pubblica e privata. Art. 26 *Abilitazione e riabilitazione* - comma 2 - Gli Stati Parti promuovono lo sviluppo della formazione iniziale e permanente per i professionisti e per il personale che lavora nei servizi di abilitazione e riabilitazione.

delle associazioni di persone con disabilità e loro familiari per applicare progressivamente, nei propri regolamenti, nelle politiche e nei servizi di competenza, i principi contenuti nella Convenzione stessa. In quest'ottica, Agenda 22⁴², strumento di programmazione partecipata delle politiche per la disabilità, potrebbe rivelarsi la metodologia di lavoro più idonea per le azioni di implementazione e di monitoraggio⁴³.

Dal momento che la Convenzione ONU impegna gli Stati firmatari a coinvolgere le associazioni di persone con disabilità e dei loro familiari nella definizione delle politiche e nel complesso dei processi decisionali (art. 4, comma 3⁴⁴), nuove sfide si profilano per il movimento di liberazione delle persone con disabilità e delle loro famiglie in Italia. Come sappiamo da anni, non è una legge che da sola cambia la qualità della vita delle persone con disabilità, ma l'iniziativa continua di chi si impegna a promuovere e tutelare i nostri diritti umani. "Niente su di noi senza di noi", non è solo uno slogan, ma anche un diritto e una responsabilità. I processi di inclusione sociale sono efficaci ed effettivi solo con la diretta partecipazione delle persone escluse e discriminate.

È un momento storico per i 650 milioni di persone con disabilità: veder riconosciuti i propri diritti umani al più alto livello. E una nuova priorità viene posta nell'agenda mondiale: non bisogna più rivendicare i nostri diritti, ora bisogna chiedere di applicarli.

2.1.6 LE PERSONE CON DISABILITÀ IN ITALIA

Il quadro normativo e culturale internazionale ha arricchito ulteriormente, in questi anni, il già cospicuo impianto legislativo italiano in materia di disabilità. Tuttavia, nonostante gli sforzi normativi per promuovere l'inclusione sociale delle persone con disabilità, esistono ancora in Italia condizioni chiare di

⁴² Il metodo Agenda 22, ideato in Svezia nel 1999, definisce un quadro condiviso di collaborazioni tra le associazioni che rappresentano le persone con disabilità e i loro familiari e le istituzioni locali competenti per la realizzazione di Piani relativi alle politiche sulla disabilità. Nasce con lo scopo di implementare le Regole Standard delle Nazioni Unite del 1993. Oggi, il riferimento culturale è la Convenzione Internazionale sui diritti delle persone con disabilità.

⁴³ La Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap (FISH) ha promosso il progetto "Rete in Movimento" che ha sperimentato in alcune città italiane l'applicazione della Convenzione ONU a livello locale (vedi www.superando.it). DPI Italia e AIFO hanno promosso col sostegno della Provincia di Milano il progetto "Diritti umani per tutti", che coinvolge Comuni e associazioni di persone con disabilità e loro familiari della provincia milanese.

⁴⁴ "Nell'elaborazione e nell'attuazione della legislazione e delle politiche da adottare per attuare la presente Convenzione, così come negli altri processi decisionali relativi a questioni concernenti le persone con disabilità, gli Stati Parti operano in stretta consultazione e coinvolgono attivamente le persone con disabilità, compresi i minori con disabilità, attraverso le loro organizzazioni rappresentative".

discriminazione. Studi e ricerche dimostrano come all'interno dei luoghi di lavoro, nella scuola o nel trasporto pubblico siano tuttora presenti ostacoli significativi alla piena partecipazione delle persone con disabilità alla vita sociale.

In un recente *discussion paper* si afferma: “se vogliamo dare a tutti la possibilità di vivere un’esperienza di vita indipendente, che dovrebbe essere il nostro obiettivo, secondo le intenzioni dichiarate dal Legislatore, si deve sottolineare chiaramente che per le persone con disabilità fisiche esiste un problema fondamentale da affrontare: l'impossibilità di stabilire una relazione efficace e naturale con l'ambiente. Ciò implica sicuramente questioni di accessibilità, ma è anche un qualcosa che va al di là di questo: è l'intera esperienza antropologica a essere coinvolta. Infatti, l'autonomia, l'indipendenza e l'accesso equo sono aspetti necessari per tutte le persone, con disabilità o meno. Noi possiamo (e dobbiamo) tendere all'inclusione”⁴⁵.

Come emerge dall'indagine campionaria ISTAT sulle *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari 2004-2005*⁴⁶, in Italia le persone con disabilità sono stimate in 2 milioni e 609 mila individui, circa il 4,8% della popolazione di 6 anni e più che vive in famiglia⁴⁷ (tabella 1).

⁴⁵ Angelo D. Marra, *Brief outlook on provisions concerning disability in Italy and methods to enforce law*, Discussion Paper, 2007.

⁴⁶ L'informazione statistica è disponibile sul sito web: www.disabilitaincifre.it.

⁴⁷ Come viene precisato nel sito dell'ISTAT, la stima si basa su un criterio molto restrittivo di disabilità, secondo il quale vengono considerate persone disabili unicamente quelle che, nel corso dell'intervista, hanno riferito una totale mancanza di autonomia per almeno una funzione essenziale della vita quotidiana. Se si considerano in generale le persone che hanno manifestato un'apprezzabile difficoltà nello svolgimento di queste funzioni, la stima allora sale a 6 milioni e 606 mila persone con disabilità, pari al 12% della popolazione che vive in famiglia di età superiore ai 6 anni. Tale dato è in linea con quello rilevato nei principali Paesi industrializzati. Sfuggono, tuttavia, le persone con disabilità non fisica che sono in grado di svolgere le funzioni essenziali della vita quotidiana. Nell'indagine, inoltre, non sono compresi i bambini fino a 5 anni, poiché lo strumento utilizzato non è idoneo a fornire indicazioni utili per tale fascia di popolazione, ma è possibile stimare il loro numero utilizzando i dati provenienti dalle certificazioni scolastiche e facendo alcune ipotesi semplificative riguardo al trend della disabilità nella prima infanzia, da cui si ipotizza, complessivamente, un numero di bambini con disabilità fra 0 e 5 anni pari a circa 42.460. Per quanto riguarda, invece, la stima delle persone con disabilità che non vivono in famiglia, si può ricorrere all'indagine sui *Presidi residenziali socio-assistenziali* del 2005, che individua la presenza di 196.218 persone con disabilità o anziani non autosufficienti. Da ultimo, è bene chiarire che, oltre a tutti i limiti evidenziati, si tratta comunque di stime verso il basso, poiché le persone con disabilità in famiglia vengono rilevate tramite un'indagine campionaria, col metodo dell'intervista (rivolta direttamente alla persona con disabilità o a un suo familiare), e non si può escludere che vi sia una sottostima dovuta alla mancata dichiarazione della presenza di persone con disabilità in famiglia.