
Editoriale

Il decennale della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità

Nell'ultimo decennio, il processo di globalizzazione ha centrato un obiettivo strategico, un fondamentale traguardo di civiltà sul piano mondiale, con l'approvazione da parte dell'ONU della Convenzione per il riconoscimento dei diritti delle persone con disabilità (2006).¹ Il trattato compie dieci anni: un buon lasso di tempo per cercare di tracciare un bilancio della sua attuazione — per quanto possibile data la vastità della materia — che chiama in causa il livello di emancipazione degli Stati aderenti, entrando nel merito della complessità dei rispettivi assetti sociali. Un tentativo, il nostro, di «fare il punto» in prospettiva dinamica perché «abbiamo bisogno di collocarci nel mondo, di comprenderlo prima ancora di situarci in esso; ed è in ragione del pensiero che è resa possibile la narrazione globale; un racconto che contempla gli elementi costituenti la globalità, che comprendono le fragilità» (Morin, 2015, pp. 63-64).

Per la nostra riflessione abbiamo chiesto la collaborazione di due esperti, testimoni privilegiati. Il primo è Carlo Francescutti,

coordinatore dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, organismo collegiale insediato presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali² con validità triennale, previsto dalla Legge del 2009 con il compito di favorire il processo di applicazione della Convenzione; in modo particolare promuovendo la conoscenza e la descrizione della condizione delle persone con disabilità e l'elaborazione di proposte di sviluppo per le politiche. In dettaglio, ha la responsabilità di:

- a) promuovere l'attuazione della Convenzione ed elaborare il rapporto dettagliato sulle misure, in raccordo con il Comitato interministeriale dei diritti umani;
- b) predisporre un programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, in attuazione della legislazione nazionale e internazionale (il primo piano è stato adottato dal nostro Governo nel 2013);

¹ La Convenzione è stata approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2006 e ratificata nel marzo 2007. L'Italia l'ha adottata con legge 3 marzo 2009, n. 18; l'Europa l'ha ratificata nel 2010.

² L'Osservatorio è stato istituito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con decreto 6 luglio 2010, n. 167, *Regolamento recante disciplina dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, ai sensi dell'articolo 3 della legge 3 marzo 2009, n. 18*. Informazioni e materiali prodotti sono reperibili sul sito: www.osservatoriodisabilita.it.

- c) *promuovere la raccolta di dati statistici che illustrino la condizione delle persone con disabilità nelle diverse situazioni territoriali;*
- d) *predisporre la relazione sullo stato di attuazione delle politiche sulla disabilità (il primo report ufficiale è stato inviato all'ONU nel 2012 e i rilievi elevati da un apposito Comitato verranno discussi ad agosto di quest'anno);*
- e) *promuovere la realizzazione di studi e ricerche che possano contribuire a individuare aree prioritarie per azioni e interventi.*

L'attività si organizza attraverso otto tavoli di lavoro, che coprono le macro-aree della Convenzione e comprendono: l'accertamento della condizione di disabilità, la vita indipendente, il lavoro, la salute, la scuola, l'accessibilità, le politiche di cooperazione internazionale; inoltre, un gruppo specifico si occupa della raccolta e della rappresentazione di dati relativi alla disabilità nei vari settori della vita sociale. L'attività complessiva è coordinata dal Comitato Tecnico Scientifico. L'Osservatorio ha una struttura leggera, facendo affidamento sulla partecipazione volontaria dei componenti; i finanziamenti coprono le spese vive di convocazione e una parte del costo di segreteria.

La modalità di costituzione dell'Osservatorio adottata dal nostro Paese è originale, in quanto riunisce nello stesso organismo rappresentanti del settore pubblico e della società civile, mentre in altri Paesi si è scelto di attivare un organismo indipendente di valutazione, il che ha suscitato alcune critiche presso le organizzazioni delle persone con disabilità. Tuttavia, è in un clima di sostanziale collaborazione che queste ultime — riunite nel Forum Italiano sulla Disabilità

(FID) — hanno recentemente presentato alle Nazioni Unite il Primo Rapporto Alternativo sull'attuazione della CRPD (2016), che riprende importanti punti di criticità e di forza della situazione italiana.³

Il nostro secondo referente privilegiato è Giampiero Griffo, membro del Consiglio mondiale del movimento «Disabled People's International»⁴ e figura di spicco nella redazione del Rapporto ombra.

La parola ai dati

A oggi 162 Paesi hanno ratificato la Convenzione (<https://www.un.org/development/desa/disabilities/>), pari a quasi l'84% di quelli aderenti alle Nazioni Unite; sono invece 88 quelli che hanno ratificato il Protocollo Opzionale⁵ (45,5%).

³ Il testo del *Rapporto* (60 pagine) in inglese è disponibile sul sito del Comitato ONU; quello in italiano sul portale giornalistico www.superando.it. I temi più importanti che la società civile ha presentato come priorità di azione e che saranno presto discussi a Ginevra riguardano: definizione di accomodamento ragionevole, richiesta di nuovi criteri di accertamento della condizione di disabilità; intervento sulla multidiscriminazione; monitoraggio dei sistemi di riabilitazione e abilitazione; raccolta di dati statistici sulla violazione dei diritti umani in tutte le aree della disabilità; abrogazione dei profili giuridici dell'interdizione e dell'inabilitazione; definizione di indicatori di qualità dell'inclusione scolastica; accesso uniforme in tutto il Paese alla diagnosi precoce delle disabilità.

⁴ Si tratta di una ONG istituita nel 1981, divenuta in breve una rete di organizzazioni con sedi in 135 Paesi del mondo, fra cui l'Italia. Si basa sul protagonismo diretto delle persone con disabilità nel promuovere i loro diritti umani, attraverso la piena partecipazione, l'uguaglianza di opportunità e di sviluppo; è riconosciuta dalle principali agenzie e istituzioni internazionali.

⁵ Secondo l'accordo previsto nel *Protocollo opzionale* allegato al testo della Convenzione, ogni Stato parte riconosce la competenza del Comitato per i Diritti delle Persone con Disabilità a ricevere e a esaminare

Secondo Griffo, «il ridotto numero di Paesi impegnati sull'accordo facoltativo fa emergere la differenza tra sistemi democratici e sistemi che non vogliono un controllo internazionale sulle politiche interne». Da segnalare l'assenza degli Stati Uniti d'America, che tradizionalmente non ratificano le convenzioni ONU sui diritti umani, ritenendosi tutelati dalla legislazione nazionale.

Il cambiamento culturale implementato

La condivisione su scala mondiale di una conquista tanto significativa come l'approdo alla Convenzione esprime un alto livello di sensibilità umana e di apertura di orizzonti, nella prospettiva di riconoscere visibilità sociale e diritti civili alle fasce più deboli della popolazione (Baratella e Littamé, 2009). In questo senso, la Convenzione idealmente raccoglie e rilancia le migliori intenzionalità, ricerche e buone pratiche inclusive che si realizzano e mass-medialmente si diffondono fra i numerosi consorzi umani conviventi sul pianeta, anche grazie allo sviluppo delle tecnologie, in particolare di quelle dell'informazione e della comunicazione. Il salto di qualità è stato reso possibile anche per l'iniziativa diretta degli interessati e del volontariato associativo, come abbiamo detto. Dall'interdizione della parola, la popolazione disabile è approdata alla convinta riappropriazione, per rivendicare scelte nella direzione della de-istituzionalizzazione e del superamento di ogni discriminazione, dell'accesso e

della fruizione dei servizi comuni a tutti i cittadini, dell'inclusione radicale nella vita della comunità come soggetti con pari prerogative e doveri, a cui vanno riconosciuti dignità, rispetto e reciprocità (Sen, 2011).

«La radicalità del punto di vista introdotto dalla Convenzione e il suo carattere innovativo richiedono tuttavia uno sforzo ancora lungo di approfondimento e di comprensione» (Francescutti). Il cambiamento è profondo: la condizione di disabilità non è più un vissuto individuale, derivante da una limitazione funzionale, bensì la conseguenza di una relazione sociale in cui barriere, ostacoli e discriminazioni giocano un ruolo negativo. «Questo modello basato sul rispetto dei diritti umani non dipende dalla ricchezza di un Paese ed è applicabile in ogni parte del mondo, poiché si fonda sul raggiungimento di eguaglianza di opportunità tra tutti i cittadini di quel Paese. L'importante è che le politiche inclusive intraprese coinvolgano le associazioni di persone con disabilità e loro famiglie» (Griffo).

L'impatto della Convenzione nei Paesi del Terzo Mondo...

La necessità di giungere a una Convenzione per la promozione e la tutela dei diritti e della dignità delle persone con disabilità è portavoce di una chiara denuncia: nella maggior parte del pianeta questa categoria di popolazione continua a incontrare, nel quotidiano, ostacoli e gravi forme di discriminazione ed emarginazione (Gardou, 2010; 2012). Non dimentichiamo che più di un miliardo di persone nel mondo, pari a quasi il 15% dell'intera popolazione, ha a che fare con la disabilità.

comunicazioni da, o in rappresentanza di, individui o gruppi di individui, soggetti alla sua giurisdizione che ne facciano istanza.

I Paesi in via di sviluppo, dove vivono i 4/5 degli interessati, hanno una presenza più consistente di cittadini disabili rispetto ai Paesi con più risorse economiche. Sono soprattutto bambini, donne, anziani e adulti in condizione di povertà a correre i rischi maggiori di violenze, trascuratezza, impedimenti allo sviluppo della personalità, maltrattamenti e sfruttamento, dentro e fuori della famiglia. Quanto ai minori, da fonte UNESCO (2008) risulta che solo una percentuale tra meno dell'1% e il 5% beneficia di un'istruzione formale. La disabilità provoca ancora, nel terzo millennio, uno status particolare, che è insieme effetto e causa di povertà: disabilità e povertà risultano troppo spesso sinonimi, per mancanza di risorse e /o per ridotta visibilità sociale (Pavone, 2014, pp. 60-61). «Purtroppo, in molti Paesi in cerca di sviluppo, anche dove esistono sistemi democratici, la forza delle associazioni è limitata: spesso non esistono organismi unitari e le associazioni sono frammentate e in competizione tra loro. In generale comunque, per le pressioni dei Paesi donatori (tra cui l'Unione Europea, il più grande donatore mondiale) e per le azioni di realtà come la RIDS (Rete Italiana Disabilità e Sviluppo, <https://www.un.org/development/desa/disabilities>) o dell'IDDC (International Consortium on Disability and Development, <http://www.iddcconsortium.net>), l'attenzione verso le persone con disabilità è cresciuta e sempre più si vedono progetti indirizzati ai diritti» (Griffo).

... e nei Paesi industrializzati

In molti Paesi dell'Occidente, si sono adottate legislazioni nazionali a sostegno dell'inclusione sociale e

scolastica e la qualità e le aspettative di vita delle persone con disabilità sono sufficientemente buone e suscettibili di miglioramento. Ma è pur vero che anche là, dove si adottano politiche e programmi in prospettiva inclusiva, i comportamenti individuali e collettivi non sono immuni dal frapporre reiterate barriere alla partecipazione paritaria delle persone con disabilità alla vita sociale: i dispositivi adottati sono ancora insufficienti e soprattutto non fanno sistema (Nussbaum, 2007; 2013).

«Il quadro generale di impatto delle politiche derivanti dalla CRPD è molto legato alla capacità della società civile di elaborare strategie di implementazione e politiche di miglioramento della condizione delle persone con disabilità. È dunque difficile ipotizzare una graduatoria dei Paesi — domanda per altro veicolata da una logica competitiva inappropriata in campo sociale —, perché vi sono Paesi virtuosi in campo di accessibilità, come il Regno Unito, che però mantengono sistemi scolastici speciali; Paesi che mantengono forme di laboratori protetti come la Francia e il Belgio; Paesi con ottimi sistemi di trasporto, che però hanno ancora forme segreganti di risposta ai diritti. Se pensiamo che nella ricca Europa ancora il 55% degli allievi con disabilità delle scuole primarie frequenta classi e scuole speciali, ci rendiamo conto di come il percorso sia ancora molto lungo» (Griffo).

Ricordiamo poi che, in generale, «i principi e gli strumenti su cui si basano gli attuali sistemi di welfare europei risalgono al periodo tra le due guerre mondiali: le valutazioni percentuali per identificare la soglia di accesso ai benefici, il sistema pensionistico e risarcitorio, i servizi ancora basati sulla protezione sociale sono spesso

inficiati da approcci non emancipati da parte dei sistemi istituzionalizzanti e di controllo sociale; per cui il welfare rischia di essere una gabbia che limita l'accesso al rispetto dei diritti umani» (Griffo). Gli obiettivi sociali dovrebbero cambiare, nella direzione di essere indirizzati alla massima autodeterminazione e alla vita indipendente, al mainstreaming delle politiche generali e all'empowerment delle stesse persone con disabilità.

La Convenzione nel nostro Paese

Come si è detto, la Convenzione stimola un cambio di passo nel modo di considerare le persone; la questione è valoriale, etica prima ancora che tecnica e organizzativa. In Italia, nonostante celebriamo il settimo anno dalla ratifica, siamo ancora lontani dall'aver compreso il cambiamento epocale introdotto. «Lontano è il Governo nazionale, ancora di più le Regioni e i Comuni, il Terzo settore. Le stesse associazioni di promozione e tutela non sempre riescono a coniugare il nuovo paradigma di rispetto dei diritti umani, che non è un semplice slogan, ma la ridefinizione di politiche e servizi oggi basati su altri obiettivi: assistenziali e di parcheggio» (Griffo). Le persone con disabilità sono ancora inserite nell'«area costi», dunque non vengono considerate cittadini a pieno titolo. «La domanda che la CRPD ci pone è semplice: se la presenza di persone con disabilità è pari al 16% della popolazione europea (una recente ricerca ISTAT rivela che addirittura il 25% della popolazione italiana vive con una disabilità), gli Stati spendono il 16% delle risorse per questi cittadini? Purtroppo mancano politiche mainstreaming: per esempio,

quanto si spende per rendere accessibile il sistema dei trasporti e quali sistemi di monitoraggio permettono di analizzare i progressi?» (Griffo).

Pare non esserci un fronte compatto di sostegno al cambiamento, sia a livello conoscitivo, sia soprattutto a livello di coscienza delle trasformazioni che dovrebbero seguirne l'applicazione. Il mondo della scuola è forse più attento, per tradizione, ma la situazione è a macchia di leopardo, con punte negative nel Sud e nelle periferie. L'università non è ancora approdata a inserire strutturalmente il tema della disabilità nella formazione curricolare e nel sistema, in ottica inclusiva. Senza dubbio il lavoro di acculturazione e sensibilizzazione dovrà essere tenace e continuo.

«Dobbiamo tener presente anche un rischio di fraintendimento legato all'idea che i cambiamenti importanti e l'attuazione della Convenzione possano avvenire solo a partire dai cambiamenti normativi; mentre invece c'è moltissimo che si può fare nelle pratiche e nelle modalità quotidiane che disegnano le relazioni e il rapporto con le persone con disabilità: la questione cruciale non è esclusivamente quella dei cosiddetti «diritti esigibili» o del «quanto» deve essere predisposto in termini di benefici economici o di servizi. Altrettanto importante del «quanto si fa» è il «come si fa»» (Francescutti). Vanno curati gli aspetti relazionali: ci sono dei doveri che stanno in capo a tutti coloro che si occupano di disabilità. «Ad esempio, secondo lo spirito della Convenzione, i gestori non dovrebbero solo erogare i servizi, ma dividerli con le persone stesse, in considerazione della loro dignità personale» (Francescutti). La nuova ottica introdotta dalla Convenzione cambia lo

status della persona che ho di fronte: da passivo fruitore a cittadino attivo che deve essere ascoltato, coinvolto in tutte le decisioni che lo riguardano.

Segnali positivi

L'aspetto normativo e lo sviluppo delle politiche restano le sfide principali. Ci sono comunque segnali incoraggianti. Secondo Francescutti, è importante sottolineare che «dal 2013 è ripreso l'impegno di finanziamento da parte del Ministero ai progetti di "vita indipendente", che salirà nell'anno in corso a 15 milioni di euro. Significativi anche la stabilizzazione e il consolidamento del Fondo Nazionale per la Non-Autosufficienza». Sono da ricordare senz'altro anche le evoluzioni della normativa sull'inclusione scolastica e sul lavoro: «si tratta di norme precedenti alla Convenzione, legate a un orientamento all'inclusione e all'eguaglianza già operante e forte del nostro Paese. Interessante, poi, che alcune realtà territoriali italiane abbiano avviato un lavoro di revisione normativa, coerente con la CRPD nel linguaggio e nell'impostazione dei contenuti: come ad esempio ha fatto la Provincia autonoma di Bolzano, con l'approvazione nel 2015 del disegno di legge provinciale sulla "Partecipazione e inclusione delle persone con disabilità"».

La riforma più attesa?

La riforma che farebbe da innesco per un processo più ampio di cambiamento è «la riforma sull'accertamento della disabilità. Come Osservatorio, nel Programma d'azione biennale abbiamo

largamente documentato la necessità di superare le plurime definizioni esistenti, di semplificare le condizioni di riconoscimento, di facilitare l'accesso a benefici e servizi, di creare maggiore uguaglianza e omogeneità tra le diverse parti del Paese» (Francescutti).

È fortemente auspicabile che il secondo Programma di Azione biennale contenga proposte sostenibili in merito e che si creino le condizioni perché la questione risulti una priorità nell'agenda politica nazionale. Il prossimo appuntamento in tabella di marcia: il recepimento delle osservazioni sul primo piano d'azione che il Comitato delle Nazioni Unite si accinge a presentare all'Italia e che dovranno essere implementate in parallelo al nuovo progetto di impegni per l'adesione del nostro Paese al sistema dei diritti umani.

Marisa Pavone

Indicazioni bibliografiche

- Baratella P. e Littamé E. (2009), *I diritti delle persone con disabilità*, Trento, Erickson.
- Gardou C. (2010), *Le handicap au risque des cultures. Variations anthropologiques*, Toulouse, Érès.
- Gardou C. (2012), *La société inclusive? Parlons en. Il n'y a pas de vie minuscule*, Toulouse, Érès.
- Morin E. (2015), *Penser global. L'humain et son univers*, Paris, EMSH.
- Nussbaum M. (2007), *Le nuove frontiere della giustizia*, Bologna, il Mulino.
- Nussbaum M. (2013), *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, Bologna, il Mulino.
- Pavone M. (2014), *L'inclusione educativa. Indicazioni pedagogiche per la disabilità*, Milano, Mondadori Università.
- Sen A. (2011), *L'idea di giustizia*, Milano, Mondadori.