

# Il Piano di azione sulla disabilità della Cooperazione italiana

Mina Lomuscio

Psicologa, dal 2005 presta la sua attività presso la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri nell'ambito della promozione e protezione dei diritti umani delle persone con disabilità. È referente per il Piano di azione sulla disabilità della Cooperazione italiana e membro del board della Global Partnership Disability and Development

Giampiero Griffo

Responsabile della Sezione sulle Diversità della Biblioteca Nazionale di Napoli. Attivo nell'associazionismo di difesa dei diritti umani delle persone con disabilità, è membro del consiglio mondiale di Disabled Peoples International (DPI), del board dell'European Disability Forum e del consiglio direttivo della FISH (Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap). Advisor nella delegazione italiana durante le sessioni di discussione della UNCRPD, è membro dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità

## Sommario

Gli autori hanno guidato il lungo lavoro di consultazione di ricercatori e attori delle esperienze di cooperazione per definire le Linee guida della Cooperazione italiana per gli interventi sui temi delle disabilità. In questo articolo, dopo aver inquadrato il problema nel dibattito internazionale e in seno all'Unione Europea, sintetizzano le indicazioni delle Linee guida e raccontano il metodo partecipato che ha permesso di produrle. Ne emergono indicazioni utili a tutti i gruppi interessati alla cooperazione allo sviluppo.

## Inquadramento generale

Le persone con disabilità rappresentano circa il 15% della popolazione mondiale (WHO e World Bank, 2011). Si stima che la maggior parte di esse viva nei Paesi in via di sviluppo, dove ha più probabilità di vivere in condizioni di povertà e, spesso, corre seri rischi di sopravvivenza. In molti casi la condizione di disabilità può costituire in sé un fattore supplementare di povertà, impedendo la piena partecipazione alla vita economica e sociale, specialmente se non sono disponibili infrastrutture e servizi adeguati.

La Cooperazione italiana ha sviluppato una particolare attenzione alle persone con disabilità, attraverso documenti d'indirizzo e progetti.<sup>1</sup> Nel novembre 2010 la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del

<sup>1</sup> La Cooperazione italiana ha pubblicato il report *Disabilità, cooperazione internazionale e sviluppo: L'esperienza della Cooperazione italiana 2000-2008*, sui progetti indirizzati alle persone con disabilità (Lomuscio, Venier e Viezzoli, 2010).

All'indirizzo [www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/disabilita.htm](http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/disabilita.htm) è possibile visionare i singoli progetti. Si rimanda anche all'articolo di Sandra Rogialli *I Piani Integrati per l'Infanzia in Colombia* pubblicato in questa Rivista, che racconta una delle

Ministero degli Affari Esteri ha approvato il documento *Linee Guida per l'introduzione del tema della disabilità nell'ambito delle politiche e delle attività della Cooperazione italiana* (DGCS, 2010), redatto sulla base degli standard internazionali. Il documento, prodotto con il contributo di diverse strutture pubbliche, associative e private italiane, è stato elaborato con l'intento di dotare la Cooperazione italiana di un utile strumento per rimodellare le proprie procedure al fine di favorire maggiormente l'inclusione delle persone con disabilità nei programmi di sviluppo che si realizzano con i Paesi partner.

Caratterizzato da un approccio operativo e redatto sotto forma di raccomandazioni di carattere pratico, il testo delle Linee guida ha aggiornato le precedenti Linee guida del 2002, alla luce della ratifica da parte dell'Italia della Convenzione di New York (ONU, 2006) alla quale l'Italia ha partecipato attivamente in sede di negoziato.

Le Linee guida prevedevano la redazione del *Piano di azione* per la loro concreta attuazione, tema che approfondiremo in questo articolo. Il Piano di azione riguarda l'organizzazione interna del sistema di cooperazione italiano e costituisce una premessa e una guida per programmare e realizzare interventi di cooperazione nei Paesi partner che includano sistematicamente l'attenzione ai temi della disabilità.

## Il quadro internazionale

### La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità

L'approvazione della *Convenzione sui diritti delle persone con disabilità* del 2006

---

prime esperienze sulla disabilità della Cooperazione italiana. [ndc]

(ONU, 2006), ratificata da parte di 138 Paesi e della stessa Unione Europea nel gennaio del 2011,<sup>2</sup> rappresenta ormai un nuovo standard internazionale di tutela dei diritti delle persone con disabilità «che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali» (art. 1) e segna un momento di svolta anche nelle politiche di cooperazione internazionale.

La Convenzione è stata adottata dall'ONU il 13 dicembre 2006. L'Italia è stata fra i primi 50 firmatari e il nostro Parlamento ha ratificato la Convenzione (fra i primi nell'ambito dell'Unione Europea) nel maggio 2009.<sup>3</sup> L'approvazione della Convenzione rappresenta un punto di svolta nella tutela dei diritti delle persone con disabilità e nelle politiche a loro indirizzate. Essa sottolinea che la condizione di discriminazione e mancanza di pari opportunità delle persone con disabilità è una questione di violazione dei diritti umani. La disabilità, inoltre, «è 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» (Preambolo e).

Questa visione comporta una nuova responsabilità degli Stati che devono «tener conto della protezione e della promozione dei diritti umani delle persone con disabilità in tutte le politiche e in tutti i programmi [...], adottare tutte le misure adeguate a eliminare la discriminazione sulla base della disabilità da parte di qualsiasi persona, organizzazio-

<sup>2</sup> Per maggiori informazioni, si veda il sito Enable delle Nazioni Unite [www.un.org/disabilities/](http://www.un.org/disabilities/).

<sup>3</sup> Con la 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», depositata alle Nazioni Unite il 15 maggio 2009.

ne o impresa privata [...], intraprendere o promuovere la ricerca e lo sviluppo di beni, servizi, apparecchiature e attrezzature progettati universalmente, [...] e incoraggiare la progettazione universale nell'elaborazione di norme e linee guida» (art. 4).

La Convenzione affida (art. 32) alle organizzazioni della cooperazione allo sviluppo il compito di adottare misure a sostegno dei suoi obiettivi «nei rapporti reciproci e al proprio interno e, ove sia appropriato, in partenariato con le organizzazioni internazionali e regionali competenti e con la società civile, in particolare con organizzazioni di persone con disabilità». Gli obiettivi della Convenzione devono essere perseguiti anche nelle emergenze (art. 11) in modo da «garantire la protezione e la sicurezza delle persone con disabilità in situazioni di rischio, incluse le situazioni di conflitto armato, le emergenze umanitarie e le catastrofi naturali».

Sui temi della Convenzione si è aperto un dibattito che ha riguardato la sua applicazione da parte del sistema delle Nazioni Unite e delle organizzazioni nazionali e internazionali della cooperazione, con l'obiettivo di correggere la modesta attenzione prestata in precedenza ai diritti delle persone con disabilità<sup>4</sup> nei loro interventi ordinari e di emergenza.

## L'Unione Europea

Sul tema della cooperazione internazionale già la Commissione europea, su stimolo dell'*European Disability Forum-EDF*<sup>5</sup> e dell'*International Development and Disabi-*

*lity Consortium*,<sup>6</sup> aveva approvato, durante l'Anno europeo delle persone con disabilità 2003, le sue linee di orientamento su disabilità e sviluppo,<sup>7</sup> che spostavano l'attenzione dal tradizionale approccio medico e individuale a quello di tutela di tutti i diritti. Nel documento s'indicava la metodologia d'intervento, che includeva la raccolta dati sulla disabilità, l'utilizzo del modello biopsicosociale e l'approccio detto «a doppio binario» (*twin track approach*), con l'inclusione delle persone con disabilità in tutti i progetti e con il finanziamento di progetti ad esse dedicati. S'indicavano anche i temi su cui concentrare l'attenzione, tra cui il lavoro, l'accessibilità, l'attenzione alle donne e bambini, il miglioramento delle capacità delle organizzazioni di persone con disabilità e la loro partecipazione alle decisioni che le riguardano.

L'impatto di questo documento ha prodotto risultati limitati, anche se l'attenzione dei servizi e delle delegazioni dell'UE verso le Linee guida è cresciuta e i suoi obiettivi sono stati inseriti in alcuni programmi di cooperazione.<sup>8</sup> Dopo la ratifica della Convenzione ONU, l'UE — anche su stimolo del Parlamento europeo<sup>9</sup> — ha assunto nuovi obblighi nell'ambito delle sue competenze

<sup>6</sup> L'IDDC è un'ONG europea che organizza 24 associazioni di cooperazione internazionale che operano in più di 100 Paesi nel campo della disabilità, [www.iddeconsortium.net](http://www.iddeconsortium.net).

<sup>7</sup> Commissione europea (2003), «Guidance note on disability and development for EU delegations and services», Bruxelles, CE.

<sup>8</sup> Esempi negli anni successivi sono stati progetti nell'ambito dei programmi PHARE (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies) e EIDHR (European Initiative for Democracy and Human Rights). Importante per sensibilizzare i governi e le istituzioni europee è stato il progetto «Make Development Inclusive», [www.make-development-inclusive.org](http://www.make-development-inclusive.org).

<sup>9</sup> Parlamento europeo (2006), «European Parliament resolution of 19 January 2006 on disability and development», Strasburgo, PE.

<sup>4</sup> Non vi sono ricerche analitiche sul tema, ma si calcola che nelle azioni di cooperazione internazionale s'investono dal 2 al 5% di risorse per le persone con disabilità.

<sup>5</sup> L'EDF è l'associazione europea che rappresenta le persone con disabilità verso le istituzioni europee, [www.edf-feph.org](http://www.edf-feph.org).

in materia di cooperazione internazionale ed emergenze stabilite dal trattato di Lisbona.

Così, nella Strategia europea sulla disabilità (2010-2020),<sup>10</sup> il punto 8 ha previsto impegni nel campo delle relazioni esterne<sup>11</sup> e la Direzione generale per la cooperazione *EuropeAID Cooperation Office* (DG AIDCO) ha finanziato una ricerca specifica sull'argomento (Coleridge, Simonnot e Steverlynck, 2010), che indica le possibili linee di azione europee future.

Anche nel campo degli interventi d'emergenza vi sono state prese di posizione del Parlamento europeo<sup>12</sup> che hanno portato a

definire il «Consenso europeo sugli aiuti umanitari»,<sup>13</sup> il quale sottolinea, all'art. 39, la necessità di tenere in particolare considerazione — in caso di risposta a esigenze umanitarie — le persone con disabilità e i loro bisogni specifici. All'interno di un progetto europeo sull'emergenza, nel 2007 è stata definita la Carta di Verona sul salvataggio delle persone con disabilità in caso di disastri,<sup>14</sup> che ha individuato — per la prima volta in un documento internazionale — le problematiche essenziali delle persone con disabilità di cui tenere conto nell'impostare le azioni di emergenza.<sup>15</sup>

## Il dibattito internazionale

Già prima dell'approvazione della Convenzione di New York (ONU, 2006) erano state avviate varie iniziative e progetti da parte delle ONG aderenti all'*International*

<sup>10</sup> Commissione europea (2010), «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni. Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: un rinnovato impegno per un'Europa senza barriere», Bruxelles, CE.

<sup>11</sup> Il punto prevede che «l'UE e gli Stati membri devono promuovere i diritti delle persone con disabilità nel quadro delle loro azioni esterne [...] La Commissione opererà, ove necessario, in un contesto più ampio di non discriminazione affinché la disabilità diventi un tema essenziale dei diritti umani nel quadro delle azioni esterne dell'UE. La Commissione farà opera di sensibilizzazione sulla Convenzione dell'ONU e sui bisogni delle persone disabili, anche in materia di accessibilità, nel settore dell'aiuto d'urgenza e dell'aiuto umanitario; essa consoliderà la rete dei corrispondenti per la disabilità e sensibilizzerà maggiormente le delegazioni dell'UE alle questioni relative alla disabilità; essa assicurerà che i Paesi candidati e potenzialmente candidati rafforzino i diritti delle persone disabili e farà sì che gli strumenti finanziari degli aiuti pre-adesione siano utilizzati per migliorare la loro situazione. L'UE sosterrà e completerà le iniziative nazionali finalizzate ad affrontare le questioni in materia di disabilità nel dialogo con i Paesi terzi e, ove appropriato, a inglobare la disabilità e l'attuazione della Convenzione dell'ONU tenendo conto degli impegni presi a Accra in materia di efficacia degli aiuti. L'UE incoraggerà i forum internazionali (Nazioni Unite, Consiglio d'Europa, OCSE) a raggiungere accordi e a prendere impegni».

<sup>12</sup> Parlamento europeo (2007), «European Parliament resolution of 4 September 2007 on this summer's natural disasters», Strasburgo, PE.

<sup>13</sup> Consiglio d'Europa (2008), «Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione europea: Consenso europeo sull'aiuto umanitario», Bruxelles; Consiglio d'Europa; Parlamento europeo (2011), «Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2011 sull'attuazione del consenso europeo sull'aiuto umanitario: bilancio di metà percorso del suo piano d'azione e prospettive future», Strasburgo, PE.

<sup>14</sup> «RDD-Rescuing Injured Disabled persons in case of Disasters-Civil Protection's Challenge in the Challenge», organizzato dalla ASL 20 di Verona. Il documento «La Carta di Verona. Sul salvataggio delle persone con disabilità in caso di disastri», licenziato alla Consensus Conference, è disponibile all'indirizzo web <http://internazionali.ulss20.verona.it/docs/projects/rdd/cartadiverona.pdf>.

<sup>15</sup> Alcune agenzie di protezione civile nazionali, come quelle olandese, irlandese e svedese, hanno iniziato a lavorare da qualche anno sul tema. In Italia va segnalata la pubblicazione Ministero dell'Interno-Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile (2004), *Il soccorso alle persone disabili: indicazioni per la gestione dell'emergenza*. Roma, Servizio Documentazione e Relazioni Pubbliche.

*Development and Disability Consortium-IDDC* e da altre organizzazioni internazionali di persone con disabilità,<sup>16</sup> ma dopo la sua entrata in vigore le azioni sono diventate più incisive.<sup>17</sup>

Un'iniziativa delle Nazioni Unite particolarmente importante è il Programma di riabilitazione su base comunitaria (*Community-Based Rehabilitation-CBR*),<sup>18</sup> nato nel 1984 su iniziativa dell'ufficio *Disability and Rehabilitation dell'Organizzazione Mondiale della Sanità-DAR*. Il Programma è stato pensato per promuovere la riabilitazione nei Paesi carenti di strutture, personale e servizi. Esso ha puntato sull'attivazione della comunità locale, soprattutto nelle aree rurali e remote, dove l'attenzione ai diritti alle persone con disabilità è molto bassa, per controbilanciare la carenza di risorse tecniche e umane. Da allora programmi di riabilitazione su base comunitaria sono stati attuati in 90 Paesi del mondo e hanno fatto notevoli progressi, diventando progetti di sviluppo locale rispettosi dei diritti umani di tutti, anche delle persone con disabilità.<sup>19</sup> Le

recenti Linee guida del Programma (2010) identificano cinque aree principali d'intervento: salute, educazione, lavoro, sociale ed empowerment.<sup>20</sup>

L'ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani ha promosso nel 2011 un'indagine sull'argomento<sup>21</sup> che ha fatto emergere molte buone pratiche nei progetti che si svolgono in vari Paesi in via di sviluppo. Il Dipartimento economico e sociale dell'ONU (UNDESA) ha avviato una discussione internazionale sul tema, che è stato anche ripreso in vari contesti dell'ONU.<sup>22</sup>

Nelle iniziative delle Nazioni Unite in attuazione dei *Millennium Development Goals* (ONU, 2000), le persone con disabilità erano totalmente ignorate, pur rappresentando più di un quarto dei poveri del mondo e pur essendo particolarmente interessate da tutti gli otto obiettivi.<sup>23</sup> Perciò l'*International Disa-*

---

di chiamare questo programma *sviluppo inclusivo basato sulla comunità (Community-Based Inclusive Development-CBID)*. Per maggiori informazioni si veda il sito dell'OMS [www.who.int/disabilities/cbr/guidelines/en/](http://www.who.int/disabilities/cbr/guidelines/en/) e il sito dell'Asia Pacific Development Center on Disability [www.apcdfoundation.org/?q=content/community-based-inclusive-development](http://www.apcdfoundation.org/?q=content/community-based-inclusive-development).

<sup>20</sup> Per una documentazione in italiano si veda il sito [www.aifo.it](http://www.aifo.it).

<sup>21</sup> Sulla base della Risoluzione del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite del 14 aprile 2010 l'ufficio dell'Alto commissario per i diritti umani ha elaborato lo studio *Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the role of international cooperation in support of national efforts for the realization of the rights of persons with disabilities* (Human Rights Council, 20 dicembre 2010) scaricabile dal sito [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

<sup>22</sup> Ad esempio, la 46esima sessione della Commissione per lo sviluppo sociale delle Nazioni unite (6-15 febbraio 2008) sul tema «Mainstreaming disability in the development agenda», come seguito del World Summit for Social Development e della 24esima sessione speciale dell'Assemblea Generale.

<sup>23</sup> La *Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite* (ONU, 2000), firmata nel settembre del 2000, impegna

<sup>16</sup> Progetti inclusivi sono stati realizzati dai soci dell'IDDC (AIFO, Handicap International, CBM, Light for the World, ecc.) e da organizzazioni di persone con disabilità (Disabled Peoples International, Inclusion International, World Blind Union, World Federation of Deaf, ecc.).

<sup>17</sup> Per una bibliografia ampia sull'argomento si veda la banca dati bibliografica Source, [www.asksource.info](http://www.asksource.info).

<sup>18</sup> ILO-International Labour Organization, UNESCO-United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization e WHO-World Health Organization (1994), *CBR-Community-Based Rehabilitation for and with People with Disabilities: Joint Position Paper*, Ginevra, WHO. Nel 2010 sono state pubblicate le nuove Linee guida sulla CBR, reperibili all'indirizzo web [www.who.int/disabilities/cbr/en](http://www.who.int/disabilities/cbr/en). Altre informazioni sono reperibili sul sito dell'AIFO, una ONG italiana che lavora nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, pioniera nei programmi di CBR ([www.aifo.it](http://www.aifo.it)).

<sup>19</sup> Nella prima conferenza mondiale sulla CBR tenutasi ad Agra (India) nel novembre 2013, si è proposto

*bility Alliance*<sup>24</sup> e altre ONG di cooperazione internazionale hanno fatto pressioni sulle Nazioni Unite per inserire questo target come uno dei principali all'interno della lotta mondiale alla povertà. Da queste pressioni è scaturita una risoluzione dell'Assemblea Generale<sup>25</sup> ed è stato avviato un dibattito internazionale, culminato nell'incontro di alto livello del settembre 2013.<sup>26</sup>

Un tema importante emerso con la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (ONU, 2006) è quello del ruolo delle organizzazioni delle persone disabili nei rapporti con i governi e all'interno dei progetti. L'art. 4, comma 3, recita: «Nello sviluppo e nell'applicazione della legislazione e delle politiche atte ad attuare la presente Convenzione, come pure negli altri processi decisionali relativi a temi concernenti le persone con disabilità, gli Stati Membri si consulteranno con attenzione e coinvolgeranno attivamente le persone con disabilità, compresi i bambini con disabilità, attraverso le loro organizzazioni rappresentative». Il coinvolgimento delle organizzazioni delle

persone disabili nei programmi di cooperazione (Griffo, 2007) e negli interventi di emergenza risulta essenziale soprattutto nei Paesi in via di sviluppo, dove solo la loro voce forte e competente può garantire una corretta applicazione della Convenzione ONU. Da qui l'esigenza di sostenere l'*empowerment*<sup>27</sup> delle organizzazioni delle persone disabili nei progetti di cooperazione internazionale, come prevedono il *Voluntary Fund on Disability* delle Nazioni Unite<sup>28</sup> e la Fondazione Abilis.<sup>29</sup> In Italia, questo sostegno è uno degli obiettivi che si è posta la Rete italiana Disabilità e Sviluppo.

Per completare il quadro, bisogna ricordare anche le attività delle Agenzie nazionali di cooperazione allo sviluppo attive nei Paesi cosiddetti «donatori»,<sup>30</sup> che da molti anni operano sul tema della disabilità,<sup>31</sup> con specifici programmi e progetti.

Attualmente è in corso di redazione il Rapporto sul monitoraggio della Convenzione ONU della Commissione Europea,<sup>32</sup> che

gli Stati a: 1. sradicare la povertà estrema e la fame; 2. rendere universale l'istruzione primaria; 3. promuovere la parità dei sessi e l'autonomia delle donne; 4. ridurre la mortalità infantile; 5. migliorare la salute materna; 6. combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie; 7. garantire la sostenibilità ambientale; 8. sviluppare un partenariato mondiale per lo sviluppo.

<sup>24</sup> L'International Disability Alliance riunisce le principali organizzazioni internazionali e regionali sulla disabilità, [www.internationaldisabilityalliance.org](http://www.internationaldisabilityalliance.org).

<sup>25</sup> Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU del 18 dicembre 2008 «Realizing the Millennium Development Goals for persons with disabilities through the implementation of the World Programme of Action concerning Disabled Persons and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities».

<sup>26</sup> Il 23 settembre 2013 si è tenuto a New York l'incontro di alto livello dell'Assemblea Generale dell'ONU sul tema della disabilità e dello sviluppo. Sul sito [www.un.org/disabilities](http://www.un.org/disabilities) sono disponibili i documenti preparatori.

<sup>27</sup> La parola «empowerment» in inglese ha due significati: accrescere le capacità individuali e sociali e acquistare potere di decisione sulla propria vita e nella società (Barbuti et al., 2006).

<sup>28</sup> Si veda il sito [www.un.org/disabilities/default.asp?navid=8&pid=29](http://www.un.org/disabilities/default.asp?navid=8&pid=29).

<sup>29</sup> Si veda il sito [www.abilis.fi/](http://www.abilis.fi/).

<sup>30</sup> I più importanti sono Austria, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna, Svezia, Stati Uniti, Canada, Giappone, Australia e Nuova Zelanda.

<sup>31</sup> Le Agenzie di cooperazione internazionale di questi Paesi hanno approvato documenti dedicati alle persone con disabilità e definiscono report periodici sull'argomento. La World Bank, in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri-Cooperazione italiana allo sviluppo ha elaborato uno studio su queste agenzie (Lord et al., 2010).

<sup>32</sup> Il sistema di monitoraggio europeo è definito dal *Code of Conduct between the Council, the Member States and the Commission setting out internal arrangements for the implementation by and representation of the European Union relating to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*,

include le attività della cooperazione e la gestione delle emergenze. Anche il Consiglio d'Europa è impegnato nella redazione di un Rapporto per la finalizzazione di «Guidelines and recommendations on including people with disabilities in disaster preparedness and response».<sup>33</sup>

Il 13 ottobre 2103 si è tenuta la Giornata internazionale «Disaster Risk Reduction» e il tema scelto è stato «Living with disability and disasters». L'*United Nations Office for Disaster Risk Reduction-UNISDR*, in questa occasione, ha lanciato un questionario per le persone con disabilità e i loro caregiver.<sup>34</sup>

Inoltre, la WHO ha pubblicato alla fine del 2013 *Guidance note on disability and emergency risk management for health*, insieme con alcune organizzazioni internazionali (WHO, CBM, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, International Organization for Migration, UNISDR e UNICEF, 2013).

Questa breve rassegna serve a introdurre un riassunto delle caratteristiche principali del Piano di azione sulla disabilità della Cooperazione italiana, nel quale si cercherà di mettere in evidenza gli elementi che ne fanno uno strumento di lavoro per l'applicazione concreta e articolata della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (ONU, 2006). Il Piano, inoltre, offre anche un sistema di monitoraggio innovativo che può essere utile alle organizzazioni di cooperazione degli altri governi e alla stessa Unione Europea.

---

emanato dal Consiglio d'Europa nel 2010. Per un approfondimento sul tema si veda Geiser, Ziegler e Zurmühl (2011).

<sup>33</sup> Il Consiglio d'Europa ha organizzato a Parigi il 22 e 23 ottobre 2013 il workshop «Including People with Disabilities in Disaster Preparedness and Response» in cui sono stati discussi i primi risultati e pianificare gli ulteriori sviluppi, coinvolgendo le associazioni delle persone con disabilità lungo questo processo.

<sup>34</sup> Si veda [www.unisdr.org/2013/iddr/](http://www.unisdr.org/2013/iddr/).

## Il Piano di azione

### Metodo di lavoro

Il Piano di azione sulla disabilità della Cooperazione italiana<sup>35</sup> è frutto di un processo di consultazione, condotto dall'Unità tecnica centrale della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli Affari Esteri, cui hanno partecipato oltre 50 istituzioni italiane: regioni, province autonome, enti locali, centri di ricerca, università, associazioni di persone con disabilità e attori della cooperazione decentrata, della società civile e del settore privato.

Tutti i contributi e i commenti sono stati discussi e integrati nel testo finale, nel quale si sono riconosciuti tutti i partecipanti. Il processo di consultazione ha incluso incontri con i rappresentanti dei vari uffici del Ministero per le rispettive competenze.

Il valore del metodo adottato va ben al di là del documento elaborato. Esso, infatti, ha consentito di avviare una lunga e complessa attività d'informazione e sensibilizzazione di una molteplicità di attori, che costituisce una premessa necessaria per porre in essere le azioni concrete previste nel Piano.

### Caratteristiche

L'obiettivo fondamentale del Piano di azione è di favorire l'inclusione della tematica dei diritti delle persone con disabilità nell'ambito delle politiche e attività della Cooperazione italiana, tenendo conto delle indicazioni contenute nelle sue Linee Guida triennali e di programmazione.<sup>36</sup> Il Piano di

---

<sup>35</sup> Si veda [www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/speciali/Rete.Disabili/PianoAzioneDisabilita.Intro.htm](http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/speciali/Rete.Disabili/PianoAzioneDisabilita.Intro.htm).

<sup>36</sup> Si veda [www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/LineeGuida/LineeGuida.html](http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/LineeGuida/LineeGuida.html).

azione riguarda essenzialmente ciò che deve accadere in Italia per creare le condizioni di dialogo con i governi e gli attori dei Paesi dove interviene la Cooperazione italiana. Perciò costituisce la premessa per includere i temi della disabilità nella programmazione e identificazione dei progetti che la cooperazione intende realizzare nei vari Paesi. Prevede cinque grandi campi d'intervento che indicheremo, segnalando per ciascuno di essi le azioni principali.

1. *Politiche, strategie e strumenti di programmazione e di monitoraggio della Cooperazione italiana in materia di disabilità.*

- Definizione di un piano formativo indirizzato a tutto il personale della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli Affari Esteri e agli enti esecutori delle sue iniziative.
- Creazione di un *accommodation fund*, sulla base delle risorse disponibili, che sostenga la promozione e realizzazione di progetti indirizzati alle persone con disabilità, basati sull'approccio a doppio binario.
- Finanziamento di un apposito progetto per la creazione di un sistema di monitoraggio.
- Identificazione di specifici indicatori utili a misurare l'impatto dei progetti in favore delle persone con disabilità.
- Preparazione di un modello per le attività di divulgazione e di *reporting*, incluse quelle per l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità.<sup>37</sup>
- Costituzione di un gruppo di lavoro per l'aggiornamento della raccolta si-

stematica di dati secondo le categorie OCSE-DAC.<sup>38</sup>

- Promozione, valorizzazione e scambio di conoscenze ed esperienze con le istituzioni italiane, le agenzie di cooperazione che si occupano di aiuto allo sviluppo e le commissioni per i diritti umani presenti nei Paesi partner.
- Definizione di una strategia d'intervento nei tavoli europei e internazionali che includa la disabilità e promuova un sistema di monitoraggio delle azioni e dei progetti sulla base dell'esperienza acquisita.

2. *Progettazione inclusiva.*

- Organizzazione di corsi di formazione per la progettazione inclusiva per le persone con disabilità anche attraverso il canale della cooperazione universitaria.
- Promozione di moduli di formazione su «Sviluppo, diritti umani e disabilità» nei corsi e master universitari.

3. *Aiuti umanitari e situazioni di emergenza.*

- Costituzione di un gruppo di lavoro nazionale delle istituzioni competenti per migliorare le competenze tecniche e le capacità di progettazione in base a una conoscenza più accurata dei bisogni e dei diritti delle persone con disabilità in situazioni di catastrofi e disastri naturali.
- Introduzione di moduli formativi su «Emergenza e persone con disabilità» nei corsi universitari e nei master.

4. *Accessibilità e fruibilità di ambienti, beni e servizi*

- Costituzione di un gruppo di lavoro di esperti della Cooperazione italiana, delle istituzioni competenti e della società civile per la definizione di direttive da seguire nei progetti di cooperazione affin-

<sup>37</sup> Organismo italiano responsabile dell'attuazione e monitoraggio della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità. Si veda il sito [www.lavoro.gov.it/md/AreaSociale/Disabilita/Osservatorio/Pages/default.aspx](http://www.lavoro.gov.it/md/AreaSociale/Disabilita/Osservatorio/Pages/default.aspx).

<sup>38</sup> Si veda il sito [www.oecd.org/dac/stats/purposecodes-sectorclassification.htm](http://www.oecd.org/dac/stats/purposecodes-sectorclassification.htm).

ché essi rispettino le norme concernenti l'accessibilità.

- Produzione sistematica di un riassunto sintetico dei progetti nei formati accessibili.
  - Promozione di un piano d'interventi per rendere accessibili le infrastrutture del Ministero degli Affari Esteri in Italia e all'estero.
  - Individuazione e pubblicizzazione, nei formati accessibili, di percorsi dedicati per l'accesso alle strutture citate.
  - Organizzazione di corsi di formazione per il personale preposto alla sicurezza in servizio in Italia e all'estero.
  - Verifica e adattamento dei siti web del Ministero degli Affari Esteri per garantire la piena accessibilità.
5. *Valorizzazione delle esperienze e competenze della società civile e delle imprese.*
- Promozione d'interventi specificamente diretti alle persone con disabilità, alle loro organizzazioni e alle loro reti con il loro coinvolgimento nelle varie fasi di progetto.
  - Organizzazione di attività di coordinamento delle ONG e degli enti esecutori dei progetti, per la realizzazione d'iniziative a livello regionale.
  - Individuazione di strategie che favoriscano il coinvolgimento del mondo imprenditoriale per le attività concernenti l'accessibilità di servizi, edifici e trasporti, informazione e nuove tecnologie.
  - Coinvolgimento delle imprese nella progettazione e realizzazione di contesti lavorativi accessibili, in grado di favorire l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità.

### Verso l'azione concreta

La produzione del Piano di azione è solo un primo passo. Il passo successivo sarà la

pianificazione delle attività che terrà conto delle priorità individuate e delle risorse finanziarie disponibili, nonché del fatto che alcune azioni richiedono solo risorse aggiuntive o una loro riallocazione all'interno di attività già programmate.

In ogni caso, il Piano di azione è già stato inserito al punto 7 nel Programma d'azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità del Governo italiano,<sup>39</sup> redatto dall'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità.

L'auspicio è che il percorso avviato prosegue. Oggi più che mai si deve constatare che i diritti umani, nonostante siano ampiamente enfatizzati e divulgati, rimangono spesso non realizzati.

L'esclusione, l'indifferenza e la paura del diverso rimangono e contraddistinguono, purtroppo, la realtà non solo dei Paesi in via di sviluppo, ma anche del nostro Paese. Spesso sfugge che la condizione di disabilità è un'esperienza che, prima o poi, tocca a tutto il genere umano, cioè a 7 miliardi di persone. Questo significa che da tema di nicchia la disabilità deve diventare un tema generale. Non deve essere considerato un costo, ma un investimento per la tutela dei diritti umani di tutti. Soltanto l'impegno costante di ognuno di noi nella realizzazione di azioni concrete può dare un risultato e questo è ciò che continueremo a fare con tutti quelli che vorranno partecipare al percorso avviato.

### Bibliografia

Barbuto R., Ferrarese V., Griffo G., Napoletano E. e Spinuso G. (2006), *Consulenza alla pari (da*

<sup>39</sup> D.P.R. 4 ottobre 2013, «Adozione del programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità».

- vittime della storia a protagonisti della vita), Lamezia Terme (CZ), Comunità Edizioni.
- Coleridge P., Simonnot C. e Steverlynck D. (2010), *Study of Disability in EC Development Cooperation*, Bruxelles, CE, [http://ec.europa.eu/europeaid/what/social-protection/documents/223185\\_disability\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/social-protection/documents/223185_disability_study_en.pdf).
- DGCS-Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (2010), *Linee guida per l'introduzione della tematica della disabilità nell'ambito delle politiche e delle attività della Cooperazione Italiana*, Roma, Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri, [www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/Pubblicazioni-Trattati/2010-07-01\\_LineeGuidaDisabilita.pdf](http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/Pubblicazioni-Trattati/2010-07-01_LineeGuidaDisabilita.pdf).
- Geiser P., Ziegler S. e Zurmühl U. (2011), *Support to organisations representative of persons with disabilities*, Lione, Handicap International.
- Griffo G. (2007), *The role of the organizations of persons with disabilities on development cooperation*, «Behinderung und Dritte Welt. Journal for Disability and International Development», vol. 18, n. 3, pp. 4-10.
- Lomuscio M., Venier M.C. e Viezzoli M. (2010), *Disabilità, cooperazione internazionale e sviluppo: L'esperienza della cooperazione italiana 2000-2008*, Roma, Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri, [www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/Pubblicazioni/AltrePubblicazioni/Pdf/Vol.2\\_Italian\\_Cooperazione\\_ITA.pdf](http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/Pubblicazioni/AltrePubblicazioni/Pdf/Vol.2_Italian_Cooperazione_ITA.pdf).
- Lord J., Posarac A., Nicoli M., Peffley K., McClain-Nhlapo C. e Keogh M. (2010), *Disability an international cooperation and development: A review of policies and practices (vol. 1 Disability)*, World Bank e Cooperazione Italiana allo Sviluppo-Ministero degli Affari Esteri, [www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/pubblicazioni/AltrePubblicazioni/Pdf/Vol.1\\_Disability\\_and\\_Intl\\_Cooperation\(vol1\).pdf](http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/pubblicazioni/AltrePubblicazioni/Pdf/Vol.1_Disability_and_Intl_Cooperation(vol1).pdf).
- ONU-Organizzazione delle Nazioni Unite (2000), *Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite*, New York, ONU, [www.onuitalia.it/calendar/millenniumassembly/unmildec.html](http://www.onuitalia.it/calendar/millenniumassembly/unmildec.html).
- ONU-Organizzazione delle Nazioni Unite (2006), *La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*, New York, ONU, [www.unric.org/html/italian/pdf/Convenzione-disabili-ONU.pdf](http://www.unric.org/html/italian/pdf/Convenzione-disabili-ONU.pdf).
- WHO-World Health Organization e World Bank (2011), *World report on disability*, Ginevra, WHO, [http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215\\_eng.pdf?ua=1](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215_eng.pdf?ua=1); [www.who.int/disabilities/world\\_report/2011/accessible\\_en.pdf](http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/accessible_en.pdf).
- WHO, CBM, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, International Organization for Migration, UNISDR e UNICEF (2013), *Guidance Note on Disability and Emergency Risk Management for Health*, Ginevra, WHO, [www.searo.who.int/entity/emergencies/disability\\_guidancenote.pdf](http://www.searo.who.int/entity/emergencies/disability_guidancenote.pdf).

## Abstract

*The authors have lead the lengthy task of consulting researchers and key players on their experience of cooperation in order to define guidelines for Italian cooperation for interventions regarding disability. In this article, after having focused on the problem in international debates and within the European Union, recommendations for guidelines are summarised and the method used to produce them is explained. Recommendations relevant to all parties interested in cooperation and development emerge.*