



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI E SUI COMITATI ONU N. 3/2024

1. LA PROMOZIONE INCLUSIVA DEI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ: PROPOSTE PER IL RAFFORZAMENTO DEI MECCANISMI E DEGLI STRUMENTI DI MONITORAGGIO NEL QUADRO DELLA *HUMAN RIGHTS MACHINERY* DI GINEVRA

1. *La promozione e la protezione dei diritti delle persone con disabilità: elementi di contesto di natura normativa ed operativa nel sistema onusiano*

La dinamicità della produzione normativa onusiana per una più ampia ed opportuna rispondenza alle nuove sfide poste alla Comunità internazionale in materia di protezione e promozione dei diritti umani è chiaramente riscontrabile se si fa riferimento ad uno degli strumenti convenzionali più recenti, dedicato in modo specifico alla tutela dei diritti delle persone con disabilità attraverso un approccio tipico.

La Convenzione sui diritti delle persone con disabilità ed il relativo Protocollo opzionale sono stati adottati a New York il 13 dicembre 2006, aperti alla firma il 30 marzo 2007 ed entrati in vigore il 3 marzo 2008, a seguito del deposito del ventesimo strumento di ratifica.

Attualmente, sono Parti della Convenzione 183 Stati membri delle Nazioni Unite, insieme all'Unione europea, in qualità di prima Organizzazione a vocazione regionale ad aver proceduto in tal senso nel quadro del diritto internazionale dei diritti umani.

Sotto il profilo concettuale, il processo negoziale di tale Convenzione è stato caratterizzato da un importante cambio di passo nella lettura, e pertanto nella lettera normativa, del tema in esame: come occorso spesso in passato, rispetto alla determinazione delle categorie di titolari di diritti e libertà in funzione del loro riconoscimento formale come anche della migliore formulazione delle modalità concrete di godimento delle fattispecie enunciate in uno strumento convenzionale dedicato, le persone con disabilità non sono più individuate in quanto destinatarie di misure di portata assistenziale, declinata nella duplice accezione sanitaria e sociale. La titolarità soggettiva, invero, assume nella Convenzione una accezione attiva, che muove dalla tutela per includere la rivendicazione dei diritti e delle libertà e il pieno coinvolgimento nella definizione delle misure legislative e delle politiche che le riguardano in modo diretto (si vedano, fra gli altri: I. BANTEKAS, M. A. STEIN, D. ANASTASIOU, *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford University Press, 2018; V. DELLA FINA, R. CERA, G. PALMISANO, *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Cham, 2017).

È evidente che questo criterio inclusivo non possa non tenere nella dovuta considerazione possibili categorizzazioni, sulla scorta del profilo individuale e della condizione

di disabilità della singola persona: tuttavia, ciò consente con maggior accuratezza di declinare al meglio le fattispecie di diritti e libertà, affinché il titolare possa esercitarli in ragione di tale condizione specifica e procedere per un innalzamento del livello di tutela a fronte di una condotta o atto di discriminazione multipla, quale preconditione per la violazione del dispositivo convenzionale in senso stretto.

In linea generale, la Convenzione poggia sulla enunciazione di alcuni principi-chiave, che hanno consentito, dalla sua entrata in vigore, il perseguimento del più alto livello di tutela dei diritti e delle libertà enunciati ad opera degli Stati Parti al livello domestico: il rispetto per la dignità e l'autonomia individuale, la prevenzione ed il contrasto di ogni condotta o atto di matrice discriminatoria, la incentivazione dei processi di natura partecipativa ed inclusiva, la dimensione complessa dell'accessibilità, il consolidamento dei concetti di eguaglianza di opportunità e uomo-donna, ed infine il rispetto per le condizioni di sviluppo delle capacità delle persone minori di età con disabilità.

Nell'ottemperare agli obblighi esecutivi della Convenzione, gli Stati Parti hanno dovuto – qualora necessario – introdurre misure legislative *ad hoc* o revisionare quelle già in vigore, allo scopo di allinearle al dispositivo, adoperare un approccio operativo improntato alla garanzia di tutela e di promozione delle fattispecie in esso enunciate, identificare non soltanto obbligazioni di *non facere* per prevenire la violazione delle disposizioni convenzionali ma anche obbligazioni di *facere* a supporto di processi inclusivi che mettano le persone con disabilità nella piena condizione di accesso a tutti i servizi pubblici e privati per il loro pieno sviluppo fisico e mentale, ed assicurare un effettivo monitoraggio della dimensione applicativa della Convenzione su scala nazionale e locale.

Questo ultimo aspetto è di diretta competenza del Comitato di controllo della Convenzione: composto da 18 esperti indipendenti, condivide con gli altri *Treaty Bodies* del sistema onusiano le consuete funzioni di ricezione, lettura e dialogo interattivo in ordine al rapporto periodico trasmesso dagli Stati Parti ogni quattro anni ex art. 35 della Convenzione, formulando al termine dell'esame apposite raccomandazioni nel formato delle Osservazioni Conclusive. Al contempo, attraverso il Protocollo Opzionale, il Comitato può ricevere ed esaminare eventuali comunicazioni individuali, nonché condurre – a seguito della ricezione di materiali e documentazione di natura non istituzionale – apposite inchieste per verificare sul terreno la effettiva violazione del dispositivo convenzionale. In ultimo, come già si ricordava, la dimensione dinamica del tema della disabilità ha permesso al Comitato di interpretare il dispositivo per attualizzarne o specificarne il contenuto attraverso la compilazione e adozione di Commenti generali tematici.

Quanto premesso consente di riconoscere un portato specifico della Convenzione e dell'operato del Comitato, nel quadro del diritto internazionale dei diritti umani. Invero, è proprio l'approccio basato sui diritti umani ad aver guidato non soltanto il processo negoziale finalizzato all'adozione del testo convenzionale bensì anche le attuali modalità operative del Comitato: la condizione di disabilità è ancorata ad una lettura affatto astratta, bensì sociale giacché le condizioni di mancata dignità della persona dipendono non dalla sua condizione individuale bensì dalle barriere sociali che ne alterano l'inclusione e la partecipazione attiva alla vita di comunità. Soltanto attraverso la comprensione di tale presupposto concettuale, è possibile concretamente prevenire e contrastare ogni manifestazione, condotta o atto discriminatorio che mira ad escludere le persone con disabilità dal contesto sociale al quale appartengono.

Nella sua produzione, sia nei Commenti generali che nelle Osservazioni Conclusive inerenti una specifica situazione-paese, il Comitato non ha mai tralasciato di sottolineare

questo aspetto, a conferma della lettura del tema della disabilità mediante un c.d. “human rights model” (T. DEGENER, *A New Human Rights Model of Disability*, in V. DELLA FINA, R. CERA, G. PALMISANO, *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, cit., pp. 41-59; A. LAWSON, A. E. BECKETT, *The Social and Human Rights Models of Disability: Towards a Complementarity Thesis*, in *The International Journal of Human Rights*, 2020, 25(2), pp. 348–379). Ciò è emerso con particolare gravità durante e a conclusione dell'emergenza pandemica: una situazione nella quale, al di là delle critiche condizioni sanitarie della popolazione mondiale, le peculiari situazioni delle persone con disabilità si sono acuite in termini di discriminazione in ragione di ulteriori e persistenti ostacoli sociali, ambientali ed istituzionali che hanno avuto un impatto aggravato sullo *status* di vulnerabilità. Né, nel monitoraggio condotto contestualmente e successivamente dalla macchina onusiana nel suo complesso sul tema della disabilità, è stato possibile riscontrare la conduzione di processi partecipati ed inclusivi delle persone con disabilità nell'approntare ed attuare apposite misure di assistenza sanitaria d'emergenza o di medio e lungo periodo, in linea con il dispositivo convenzionale e il predetto “human rights model”.

2. La promozione e la protezione dei diritti delle persone con disabilità: elementi di contesto di natura normativa ed operativa nel sistema onusiano

Le criticità sopra menzionate, pur sempre contestualizzabili in un quadro di emergenza sanitaria come quello pandemico, hanno indubbiamente sollecitato una riflessione più ampia da parte della *Human Rights Machinery* di Ginevra, nel dialogo con gli organismi competenti in materia di disabilità e con gli Stati membri e Parti della Convenzione.

Il più recente dibattito sul tema è stato condotto con l'obiettivo di valorizzare la dimensione partecipativa degli attori non istituzionali nel dialogo e confronto costruttivo con la *Machinery* stessa.

Un primo risultato in tal senso è rappresentato dalla adozione di una “[Practical Guide on Independent Monitoring Mechanisms](#)”, ovvero apparati che sono stati proposti e creati, su base nazionale, nel quadro del processo onusiano avviato nel 1993 attraverso la definizione dei Principi di Parigi a fondamento della creazione del modello proprio della istituzione nazionale indipendente per i diritti umani.

Con specifico riferimento alla Convenzione in esame, l'art. 33, paragrafo 2, del dispositivo asserisce che «States Parties shall, in accordance with their legal and administrative systems, maintain, strengthen, designate or establish within the State Party, a framework, including one or more independent mechanisms, as appropriate, to promote, protect and monitor implementation of the present Convention. When designating or establishing such a mechanism, States Parties shall take into account the principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights» (cfr. in dottrina: V. AICHELE, *Article 33: national implementation and monitoring*, in I. BANTEKAS, M. A. STEIN, D. ANASTASIOU, *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, cit., p. 985 ss.; S. LORION, *A Model for National Human Rights Systems? New Governance and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Nordic Journal of Human Rights*, 2019, vol. 37, n. 3, pp. 234–238).

La lettera della disposizione non rimanda ad un organo specifico bensì ad un quadro operativo di monitoraggio che, auspicabilmente, possa includere uno o più meccanismi competenti per la promozione, la protezione ed il monitoraggio dell'attuazione della

Convenzione al livello nazionale. Lasciando pertanto aperta la determinazione della soluzione strutturale più appropriata rispetto al contesto domestico di riferimento, la *Machinery* ha formulato alcune proposte contenute in tale Guida Pratica, al fine ultimo di assistere tecnicamente gli Stati Parti per la definizione dei criteri minimi per la creazione ed il funzionamento del meccanismo prescelto, nei termini propri della base legislativa, della composizione, del mandato e delle risorse sia umane sia finanziarie.

La Guida Pratica rimanda ai risultati di alcuni esercizi condotti in precedenza dal Comitato di controllo della Convenzione: nel 2014, allo scopo di avviare tale percorso, il *Treaty Body* lanciò una consultazione per la compilazione di linee-guida a fondamento del dialogo e della partecipazione degli attori non istituzionali con l'obiettivo di agevolarlo nell'attività di monitoraggio attuativo della Convenzione. In modo del tutto speculare, anche le organizzazioni della società civile facenti parte della *Global Alliance of National Human Rights Institutions* e competenti sui temi della disabilità, hanno promosso dibattiti simili nel 2011, nel 2017 e nel 2019. La collaborazione tra il Comitato e la *Global Alliance*, a partire dal 2018, insieme al Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo, alla *United Nations Partnership on the Rights of Persons with Disabilities* e alla *International Disability Alliance*, ha prodotto in ultimo la Guida Pratica che costituisce un interessante documento di orientamento per la definizione dei parametri chiave del meccanismo indipendente di monitoraggio.

La Guida Pratica si articola in una serie di 11 domande che agevolano la creazione ed il funzionamento del meccanismo in parola, a partire dai requisiti principali e alle possibili competenze, passando alla indicazione delle procedure di coinvolgimento attivo delle organizzazioni non governative in rappresentanza delle persone con disabilità, al coordinamento inter-istituzionale nel sistema onusiano con gli organismi che si occupano della materia, precisando le differenze strutturali ed operative del modello proposto rispetto sia alle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani sia ai meccanismi nazionali che operano in termini preventivi rispetto alla possibile violazione di uno strumento convenzionale nel quadro della disciplina del diritto internazionale dei diritti umani (come per la materia della tortura e dei trattamenti crudeli, inumani o degradanti).

Un secondo risultato interessante è strettamente correlato alla creazione di tali meccanismi: si tratta di una "[Web-Based Repository](#)", attraverso la quale è possibile recuperare tutte le informazioni utili inerenti i meccanismi sinora creati negli Stati Parti della Convenzione, e che sono solo 37 riconosciuti come tali nella declinazione propria del "single-agent model", da distinguere rispetto ad organismi più articolati che assumono ulteriori competenze includendovi il tema della disabilità.

Le informazioni contenute in questa *Repository* rilevano sia per una considerazione quantitativa di matrice geografica sia per una focalizzazione sulla dimensione regionale propria della regione europea continentale.

Sotto il primo profilo, emerge con chiarezza la divergenza numerica dei Paesi che si sono dotati di un meccanismo specifico o che hanno attribuito tale competenza ad un organismo indipendente per i diritti umani: 6 per il continente africano, 6 nell'area mediorientale ed asiatica, 7 per la regione dell'Europa orientale, 5 per l'America latina, 11 per l'area europea occidentale.

In quest'ultima, per la seconda informazione rilevante, la Germania a titolo esemplificativo ha attribuito nel 2009 la competenza di monitoraggio al *German Institute for Human Rights* in quanto istituzione nazionale per i diritti umani che opera al livello federale. Tra le sue principali funzioni si includono: «Promoting the rights of persons with disabilities, including through education, outreach, the media, training and capacity building through

reports, public statements, events, and policy advice; Protecting the rights of persons with disabilities, including by receiving, investigating and resolving complaints, or by mediating conflicts and monitoring activities and reporting through receiving and collecting complaints by individuals, and engaging in amicus curiae briefs; Monitoring the implementation of the CRPD through data collection, civil society consultations, reports, public statements, events, policy advice». Il *German Institute for Human Rights* dialoga costantemente con le organizzazioni non governative, le quali sono invitate e consultate in occasione dei tre incontri annuali o *Civil Society Consultations* su argomenti specifici.

Il Portogallo, invece, ha istituito con Legge 71 del 2 settembre 2019 il *Mecanismo Nacional de Monitorização da Implementação da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*, con il compito di: «Promoting the rights of persons with disabilities, including through education, outreach, the media, training and capacity building; Protecting the rights of persons with disabilities, including by receiving, investigating, and resolving complaints, or by mediating conflicts and monitoring activities and reporting; Monitoring the implementation of the CRPD». Caratterizzato da una composizione eterogenea, primariamente non istituzionale e sia governativa sia parlamentare, questo meccanismo è guidato, per l'esercizio delle proprie competenze, da un approccio pienamente inclusivo e partecipativo per la garanzia dei diritti delle persone con disabilità.

Un ultimo esempio è riferibile all'Unione europea, come già si ricordava Parte della Convenzione a partire dal 23 dicembre 2010. Nel sistema di *governance* europea, sono quattro gli organismi che svolgono attività di monitoraggio circa l'attuazione della Convenzione, rispondendo pertanto alla lettera dell'art. 33, paragrafo 2, della Convenzione in termini di creazione di un apparato complesso nel quale ciascuno esercita le sue prerogative ai sensi dei Trattati sull'Unione europea e sul Funzionamento dell'Unione europea: l'Ombudsperson, l'Agenzia per i diritti fondamentali, i Comitati del Parlamento europeo, e lo *European Disability Forum*.

I due prodotti sopra descritti, la Guida Pratica la *Repository*, sono stati argomento di dibattito in occasione di un recente evento tenutosi a Ginevra l'8 maggio 2024 dal titolo "Empowering CRPD Implementation: Disability Rights Monitoring. Launch of the Practical Guide on Independent Monitoring Mechanisms and Web-Based Repository".

Il tema può ben inquadrarsi nell'ambito dell'impegno definito ex art. 33, paragrafo 2, della Convenzione, il rimando alla specifica rilevanza assunta oggi, in numerosi sistemi-paese, dalla istituzione nazionale indipendente per i diritti umani in linea con i Principi di Parigi. Per una verifica delle caratteristiche strutturali ed operative da parte della *Global Alliance of National Human Rights Institutions* (GANHRI), ai fini del riconoscimento formale in due categorie o livelli, la specificità del meccanismo di monitoraggio sui temi della disabilità ha agevolato un confronto puntuale per agevolare lo scambio di conoscenze ed esperienze concrete da parte dei meccanismi in essere, nonché dell'adozione di pratiche volte a garantire il rispetto delle diversità e la componente inclusiva delle persone con disabilità nella configurazione di detti meccanismi.

Nell'evento sono state dunque riferiti i casi-paese del Marocco, della Corea del Sud e dell'Australia. Nel primo di essi, la creazione di un meccanismo di monitoraggio è la risultante di un processo di revisione della legge istitutiva dell'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani. Esso, istituito nel 2020, è composto da tre membri i quali sono supportati da professionalità con diverso *background* per assicurare la massima competenza nell'esame delle situazioni che riguardano la limitazione o la violazione dei diritti delle persone con disabilità nel Paese. Invero, il meccanismo è competente per la ricezione e l'esame di comunicazioni trasmesse alla sua attenzione da singoli o gruppi di individui e, qualora necessario, il

trasferimento del caso per l'azione giudicante al Procuratore Generale laddove siano state riscontrate gravi violazioni dei diritti del comunicante ai sensi della Convenzione. Il meccanismo svolge altresì azioni di sensibilizzazione e campagne sui temi della disabilità e produce una relazione annuale nella quale si fa stato della situazione nazionale e della compressione dei principi della accessibilità e della inclusione e partecipazione attiva delle persone disabili alla vita pubblica e ai processi decisionali che li riguardano.

Diversamente dal caso del Marocco, la Repubblica di Corea non è provvista di tale meccanismo e dunque la competenza sul tema è rimessa alla Commissione Nazionale Diritti Umani che, tuttavia, ha agito in merito predisponendo un documento-guida per il monitoraggio dell'attuazione della Convenzione al livello domestico. In ultimo, l'Australia, non dotata del meccanismo, sta valutando tutti i passaggi necessari, anche contando sull'assistenza tecnica dell'Alto Commissariato per i Diritti Umani e del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo, ai fini della sua istituzione.

Un terzo esempio positivo, strumentale per la migliore attuazione della Convenzione al livello nazionale, è l'utilizzo dello [UNPRPD Multi-Partner Trust Fund](#): gestito da 11 agenzie onusiane e sostenuto da donatori istituzionali (tra i principali vi sono Austria, Finlandia, Regno Unito e Svezia) e non istituzionali, consente di realizzare progettualità su scala nazionale per il miglioramento delle condizioni delle persone con disabilità in una prospettiva inclusiva e partecipativa, incentiva il dialogo e la costruzione di partenariati *multi-stakeholder*, agevola lo scambio di conoscenze e l'assistenza tecnica per il rafforzamento degli apparati legislativi ed operativi dedicati alla protezione dei diritti delle persone con disabilità. Nell'ultima [Relazione illustrativa](#) dei risultati conseguiti attraverso l'utilizzo delle risorse disponibili nel Fondo del 2023, si registrano 501 programmi nazionali e 7 programmi multi-paese in esecuzione che hanno coinvolto 124 Governi e 528 organizzazioni non governative, mobilitando 15 milioni di dollari per interventi in settori-chiave quali l'eguaglianza e la non discriminazione, l'accessibilità, l'utilizzo di servizi inclusivi, la programmazione e gestione delle risorse finanziarie, la *governance* e l'aspetto dell'*accountability* istituzionale.

3. Considerazioni conclusive con particolare riferimento al caso italiano

Nel quadro onusiano dedicato al tema della disabilità, la posizione dell'Italia presenta luci ed ombre.

Innanzitutto, nell'ultimo [ciclo](#) di presentazione del rapporto periodico nazionale all'attenzione del Comitato di controllo nel 2016, questo aveva formulato all'attenzione del Governo italiano una puntuale raccomandazione direttamente correlata alla contestuale assenza di una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani: «National implementation and monitoring (art. 33) 19. The Committee recommends that the State party immediately establish and implement an independent monitoring mechanism that adheres to the principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights (the Paris Principles), and that it provide adequate funding for its functioning and the full involvement of organizations of persons with disabilities in its work. 20. As for the establishment of an Independent National Human Rights Institution, an important debate is currently taking place in Italy at all levels of the system. Parliamentarians are constantly being made aware of the need for such a body, particularly within the Senate where the Constitutional Affairs Commission is debating the relevant Text».

Rispetto al caso in esame, è evidente come, pur l'art. 33, paragrafo 2, lasciando agli Stati Parti della Convenzione una minima flessibilità quanto alla determinazione dei parametri base per la creazione di un quadro organico dotato di diversi organismi, ivi incluso quello per il monitoraggio dello strumento convenzionale dedicato, la lacuna strutturale impone una attenta e ponderata riflessione da parte delle istanze istituzionali nazionali.

Ciò deve leggersi peraltro in ordine a due iniziative in essere nel corso del 2024.

La prima riguarda la formulazione, a seguito della richiesta del sistema onusiano indirizzata all'intera *membership* per la celebrazione del 75° anniversario dall'adozione della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, di appositi *pledges* nazionali. In merito, l'Italia, tra gli altri, ha proposto il seguente: «Pledge Number 2: As part of the revision of the current Italian provisions on disability, in compliance with the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, envisaged by the Italian Law n. 227 of 22 December 2021, the Italian Government is committed to adopting a number of implementing decrees by March 2024. The reform introduces a new approach to disability. The pillars of this reform are four: 1) innovative system for the verification of the disability condition; 2) multidimensional assessment of disability aimed at the development of an individual, customised and participatory life project; 3) establishment of a National Guarantor of the Rights of Persons with Disabilities; 4) improvement of public services in terms of accessibility and inclusion».

La competenza esecutiva di questo *pledge* spetta all'autorità politica competente, nel sistema governativo italiano, per la materia della disabilità, ed invero la riforma è in atto, a conferma della traduzione in operatività dell'impegno assunto.

La seconda iniziativa, in un raggio d'azione più ampio che pure rinvia ai principi a fondamento della Convenzione, attiene alla organizzazione della prima Riunione ministeriale convocata nella sede del G7 sui temi della inclusione e della disabilità, ed ospitata in Umbria dal 14 al 16 ottobre 2024. L'impostazione del dibattito, che si svilupperà sia attraverso il dialogo con gli attori non governativi sia con i rappresentanti istituzionali dei Paesi del G7, poggia infatti sulla lettura dinamica e multi-dimensionale del tema della disabilità, muovendo dal superamento della prospettiva assistenziale per incentivare al contrario la valorizzazione della diversità e delle capacità umane e professionali delle persone con disabilità al fine di incentivarne la piena inclusione nella vita civile, politica e sociale.

Dunque, in tali due esercizi, il rimando all'opzione strutturale ed operativa propria di un meccanismo indipendente di monitoraggio dedicato non potrà non essere affrontato al fine ultimo di poter dare riscontro alla *Machinery* onusiana dell'impegno assunto dal nostro Paese in qualità di Stato Parte della Convenzione.

CRISTIANA CARLETTI