



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI E SUI COMITATI ONU N. 4/2024

2. DECLINARE LA CRPD IN UN'OTTICA DI GENERE : ANALISI DEL *GENERAL COMMENT N. 3 ON ARTICLE 6 – WOMEN AND GIRLS WITH DISABILITIES*

1. *Introduzione*

L'intersezione tra disabilità e genere costituisce una realtà di estrema complessità, in cui le disuguaglianze sociali e culturali non solo coesistono, ma si amplificano a vicenda, generando un intreccio di oppressioni che incide in modo devastante sulla vita delle donne e delle ragazze con disabilità. La loro esistenza si muove lungo un doppio binario di discriminazione: da un lato, sono soggette agli ostacoli che le persone con disabilità affrontano in termini di accesso ai diritti fondamentali, quali l'istruzione e il lavoro; dall'altro, portano il peso delle aspettative sociali e culturali imposte dal loro genere. Essere donna comporta un insieme di sfide, e la condizione di disabilità si sovrappone a queste, intensificando le vulnerabilità e moltiplicando le barriere, sia materiali sia immateriali, incontrate nel quotidiano. Il binomio disabilità-genere non è un mero fattore aggiuntivo, ma un moltiplicatore di disuguaglianze che rende ancora più acuta l'esclusione sociale e la marginalizzazione. Le norme sociali non solo si stratificano sulle difficoltà fisiche, ma costruiscono un muro di aspettative irrealistiche e di stereotipi soffocanti, che riducono l'autonomia e la partecipazione attiva di queste donne. In questo quadro, emerge con forza la necessità di un intervento che integri in modo coerente sia il livello normativo sia le politiche pubbliche. Strumenti internazionali, quale la Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità (*Convention on the Rights of Persons with Disabilities* - CRPD) impongono l'adozione di misure che superino la frammentazione tra disabilità e genere, richiedendo un approccio intersezionale nella definizione di norme e *policy*. La visione integrata tra il quadro normativo e le politiche operative non può limitarsi alla protezione formale dei diritti: deve mirare a una trasformazione sistemica che affronti simultaneamente le radici strutturali delle discriminazioni, sia a livello istituzionale sia sociale. Solo un intervento che combini un forte impianto giuridico con politiche pubbliche incisive e coordinate, può garantire una giustizia autentica e un'effettiva equità, superando le barriere - visibili e invisibili - che ancora oggi privano le donne con disabilità dei loro diritti fondamentali senza discriminazioni di sorta. La Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità (CRPD) ed il relativo Protocollo opzionale rappresentano una pietra miliare nel panorama internazionale, incarnando un impegno globale volto a garantire il pieno rispetto della dignità e dei diritti umani delle persone con disabilità. Entrambi sono stati adottati a New York il 13 dicembre 2006, aperti alla firma il 30 marzo 2007 ed entrati in vigore il 3 maggio 2008. Attualmente, 191 sono le

Parti contraenti, a cui si aggiunge l'Unione Europea, che ha proceduto alla ratifica in qualità di organizzazione internazionale a carattere regionale; l'Italia, con la legge n. 18 del 3 marzo 2009. Mediante lo stesso atto normativo, è stato istituito l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, il quale rientra tra i meccanismi di coordinamento che gli Stati Parti sono obbligati a predisporre ai sensi della Convenzione, al fine di promuovere e vigilare sull'effettiva attuazione della stessa.

Sovente relegate in condizioni di scarso riguardo e limitato riconoscimento, in passato, le persone con disabilità hanno affrontato diversi ostacoli di natura giuridica e non. Tuttavia, nel corso degli ultimi anni, si è manifestato un notevole mutamento di prospettiva, propiziato dall'instancabile necessità di adottare approcci inclusivi e multidimensionali in netta contrapposizione ai tradizionali parametri di considerazione. Paradigma rivoluzionario che si prefigge di rendere le persone disabili pienamente titolari di diritti, tale cambio di rotta s'incardina nell'adozione di un approccio fondato sui diritti umani e sullo sviluppo, come dimostrato tanto dagli strumenti giuridici a livello internazionale quanto dall'Agenda 2030 promossa dalle Nazioni Unite, baluardo in termini di tutela dell'inclusione sociale e della promozione di pari opportunità. Questa prospettiva mira a superare le tradizionali barriere di accesso ai diritti, favorendo una partecipazione attiva e consapevole di tutti i gruppi vulnerabili, con particolare attenzione alle donne e alle persone con disabilità, affinché *nessuno venga lasciato indietro*, in linea con il principio cardine onusiano del *leave no one behind*. Nel riconoscere le persone con disabilità quali autentici soggetti di diritto, dovrebbe essere garantita loro la piena partecipazione alla vita politica, economica, sociale e culturale in maniera tanto rispettosa quanto attenta alle loro differenze e al contrasto alle discriminazioni sostenendo, non solo l'eliminazione della mancata o parziale fruizione ed esercizio dei diritti per tutte e tutti, ma anche la possibilità di esercitarli su una base di uguaglianza rispetto alle altre e agli altri, promuovendo soluzioni che non generino ulteriore segregazione, isolamento o separazione. La transizione da un paradigma assistenziale a uno basato sui diritti umani e sullo sviluppo non solo evidenzia un doveroso mutamento nelle politiche e nelle pratiche d'inclusione, ma riflette parimenti una trasformazione necessaria e profonda nella concezione stessa delle persone con disabilità, riconosciute finalmente nella loro dignità e nella loro capacità di contribuire pienamente alla società. (Cfr. in dottrina: G. Quinn & T. Degener, *Human Rights and Disability: The Current Use and Future Potential of United Nations Human Rights Instruments in the Context of Disability*, United Nations Press, 2002; A.S. Kanter, *The Development of Disability Rights Under International Law: From Charity to Human Rights*, Routledge, 2015; Degener, T., *A New Human Rights Model of Disability*. In: Della Fina, V., Cera, R., Palmisano, G. (Eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Springer International Publishing, 2017, pp. 41-59).

Fra i precipui obiettivi della CRPD, figurano quelli di *promuovere, proteggere e garantire* che **tutte** le persone con disabilità possano godere pienamente ed equamente di ogni diritto umano, mirando a sostenere il rispetto per la loro dignità intrinseca pur nelle differenze che contraddistinguono i disabili. La CRPD ha fornito un quadro giuridico internazionale che obbliga gli Stati Parti all'adozione di misure legislative, amministrative e di altra natura che assicurino la concreta attuazione dei principi della Convenzione. La CRPD si fonda su otto principi generali, enunciati all'art. 3 della stessa, i quali guidano e modellano la sua interpretazione e applicazione: (a) il rispetto per la dignità intrinseca, l'autonomia individuale, compresa la libertà di compiere le proprie scelte, e l'indipendenza delle persone; (b) la non discriminazione; (c) la piena ed effettiva partecipazione e inclusione nella società; (d) il rispetto per la differenza e l'accettazione delle persone con disabilità come parte della

diversità umana e dell'umanità stessa; (e) la parità di opportunità; (f) l'accessibilità; (g) la parità tra uomini e donne; (h) il rispetto dello sviluppo delle capacità dei minori con disabilità e il rispetto del diritto dei minori con disabilità a preservare la propria identità. Nel loro insieme, questi principi ribadiscono tanto l'importanza di una protezione universale dei diritti umani quanto la necessità di un approccio che valorizzi la diversità e promuova l'inclusione sociale. In tale contesto, si fondano, *de iure*, la parità di opportunità e la parità tra uomini e donne quali principi fondamentali, volti a garantire che le persone con disabilità godano degli stessi diritti e opportunità, promuovendo l'uguaglianza di genere all'interno della comunità delle persone con disabilità. Nell'ottemperare agli obblighi di *facere* della Convenzione, l'analisi delle disposizioni del *General Comment No. 3 on Article 6 – women and girls with disabilities* (CRPD/C/GC/3), relativo alle donne e alle ragazze con disabilità, assume rilevanza cruciale per dimostrare come la dimensione di genere debba necessariamente essere integrata in ogni strategia di attuazione della CRPD, tanto sul piano normativo quanto nella corroborazione di *policy*. Suddetto *General Comment*, elaborato dal Comitato delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità, offre una chiara interpretazione di come le disposizioni della CRPD debbano essere applicate per affrontare le specifiche sfide e le forme di discriminazione multiple e intersezionali affrontate dalle donne e dalle ragazze con disabilità. L'adozione della CRPD e del *General Comment* si inserisce in un quadro giuridico internazionale più ampio, che include strumenti fondamentali quali: la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (*Universal Declaration of Human Rights* - UDHR), la Convenzione sull'Eliminazione di ogni forma di Discriminazione contro le Donne (*Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women* – CEDAW), la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (*Convention on the Rights of the Child* - CRC). La CRPD, con il suo focus specifico sui diritti delle persone con disabilità, completa e arricchisce questi strumenti, offrendo una prospettiva esaurientemente integrata e inclusiva.

Il presente contributo si preme l'obiettivo di analizzare il Commento Generale, al fine di valutare gli strumenti concreti per identificare e affrontare il vasto panorama di discriminazioni che coinvolgono le donne e le ragazze con disabilità, enucleandole contestualmente; parallelamente esso traccia le azioni da intraprendere a livello istituzionale e strategico al fine di promuovere un cambiamento strutturale e duraturo.

2. *L'approccio di genere nei diritti umani e nella disabilità: analisi del General Comment No. 3 on Article 6 – women and girls with disabilities per una più funzionale attuazione*

Nell'ambito della disabilità, la considerazione delle differenze di genere risulta, tutt'ora, non incisiva, giacché le dinamiche discriminatorie e le difficoltà nell'accesso ai diritti variano significativamente per uomini e donne, accentuando le sfide affrontate dalle persone disabili. Il *General Comment No. 3 on women and girls with disabilities*, elaborato dal Comitato delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità e adottato il 26 agosto 2016, costituisce un riferimento essenziale nel contesto giuridico internazionale, poiché affronta le sfide strutturali e sistemiche che riguardano le donne e le ragazze con disabilità. Tale Commento prende le mosse dall'art. 6 della CRPD, riconoscendo che le donne e le minori con disabilità sono esposte a forme articolate di discriminazione, invitando gli Stati Parti a intraprendere tutte le misure necessarie per garantire loro il pieno ed effettivo godimento di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali sanciti dalla Convenzione. Il Commento, inoltre, fornisce indicazioni rilevanti per affrontare la complessità del genere e della disabilità, proponendo un approccio che tenga conto delle specificità di queste donne, al fine di ridurre il rischio di

marginalizzazione, promuovendo al contempo una partecipazione attiva e consapevole in tutti gli ambiti della vita sociale e politica. La rilevanza politica del Commento è ulteriormente rafforzata dal processo partecipativo che ha coinvolto attivamente enti e organizzazioni sia a livello nazionale sia internazionale, associazioni di persone con disabilità, includendo specificamente le istanze delle donne con disabilità.

Nella parte iniziale, il Comitato sottolinea il contesto procedurale all'interno del quale il *General Comment* è stato elaborato, ovvero: ai sensi della *rule 47* delle regole di procedura del Comitato sui Diritti delle Persone con Disabilità, secondo cui quest'ultimo è autorizzato ad elaborare *General Comments* su vari articoli e disposizioni della CRPD con l'obiettivo di assistere gli Stati Parti nell'adempiere al loro obbligo di *reporting*. Il Commento funge, pertanto, da riferimento giuridico nel valutare la conformità e l'ottemperanza degli Stati agli obblighi internazionali, fornendo una lettura evolutiva e contestualizzata delle disposizioni della Convenzione in relazione alle questioni di genere e disabilità, rafforzando la legittimità e l'autorità del Comitato in qualità di organo di monitoraggio dei diritti delle persone con disabilità. All'interno di tale quadro normativo, il *General Comment* esamina in dettaglio le numerose barriere affrontate quotidianamente in svariati ambiti della vita, le quali non solo ostacolano il loro accesso paritario all'istruzione, alle opportunità economiche, all'interazione sociale e alla giustizia, ma generano anche forme plurime di discriminazione, particolarmente pronunciate in aree critiche come il riconoscimento giuridico, la partecipazione politica, la capacità di esercitare il controllo sulle proprie vite e l'accesso ai servizi sanitari, inclusi quelli sessuali e riproduttivi. La descrizione di queste barriere evidenzia le carenze sistemiche esistenti nei contesti giuridici e sociali che perpetuano la discriminazione contro le donne e le ragazze con disabilità. A tal proposito, si sottolinea l'obbligo degli Stati Parti della CRPD di adottare misure concrete per abbattere la predominanza di ostacoli, nella sfera pubblica e privata, in conformità, beninteso, con l'art. 6 della CRPD imponendo agli Stati Parti di garantire tanto l'uguaglianza *formale* quanto quella *sostanziale*. Tali misure comprendono l'adozione di politiche educative inclusive, la creazione di pari opportunità economiche e la promozione di servizi sanitari accessibili e adeguati (parr. 1-2).

L'introduzione del *General Comment* (par. 3) evidenzia una rilevante lacuna storica nelle normative e nelle politiche riguardanti le donne e le ragazze con disabilità, ponendo in risalto come, sia su scala internazionale che nazionale, le disposizioni in materia di disabilità abbiano consuetamente trascurato la dimensione di genere, e come le politiche di genere abbiano omesso di considerare la disabilità. Invero, tale "*lacuna iuris*" e "*politicae*" ha perpetuato l'invisibilità delle donne e delle ragazze con disabilità, aggravando le discriminazioni a cui esse sono esposte violando, *inter alia*, i principi fondamentali di *non discriminazione* e *uguaglianza*, sanciti in numerosi trattati sui diritti umani. I principi di non discriminazione e uguaglianza, oltre a essere sanciti dalla CRPD, trovano solide fondamenta in altri strumenti giuridici internazionali che rafforzano l'obbligo degli Stati di garantirne l'attuazione. Il Commento Generale n. 3, infatti, si inserisce in un contesto normativo più ampio, come esposto in precedenza, che abbraccia diverse convenzioni e trattati internazionali sui diritti umani. Il principio di non discriminazione è stato introdotto sin dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (UDHR - Universal Declaration of Human Rights) del 1948, che all'articolo 2 stabilisce che tutti hanno diritto ai diritti e alle libertà enunciati nella Dichiarazione. Successivamente, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (European Convention on Human Rights - ECHR) del 1950 ha sancito il principio di uguaglianza sul piano regionale. Nel 1965, la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (International Convention on the

Elimination of All Forms of Racial Discrimination - ICERD) ha ulteriormente rafforzato il concetto di non discriminazione. La Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - ICESCR) del 1966 impone agli Stati Parti di garantire che i diritti riconosciuti siano esercitati senza discriminazioni di alcun tipo (art. 2 e 3 ICESCR), rafforzando la dimensione dell'uguaglianza sostanziale. Nel 1969, la Convenzione americana sui diritti umani (American Convention on Human Rights) ha contribuito a sancire il principio di uguaglianza in ambito regionale. Successivamente, la CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - CEDAW) del 1979 ha focalizzato l'attenzione sulla discriminazione contro le donne, richiedendo l'adozione di misure per eliminarla, anche in forme multiple e intersezionali, come previsto nel Protocollo Opzionale alla CEDAW (cfr. art. 1 CEDAW). La Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (African Charter on Human and Peoples' Rights) del 1981 ha sancito il principio di uguaglianza a livello regionale. Infine, la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC) del 1989 stabilisce che i minori devono essere trattati con uguaglianza e senza discriminazioni (art. 2 CRC) (Cfr. C. Tobler, *Equality and Non-Discrimination under International Law*, Oxford University Press, 2005, pp. 45-67; S. Fredman, *Discrimination Law*, Oxford University Press, 2011, pp. 112-138; P. Thornberry, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary*, Oxford University Press, 2016, pp. 29-53; A. Bayefsky, *The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law*, Kluwer Law International, 1990, pp. 87-102). A fronte della complessa realtà discriminatoria, il Commento (par. 4) chiarisce alcuni concetti chiave, tra i quali emergono: “*Women with disabilities*” (donne con disabilità), “*Sex and gender*” (sesso e genere), “*Multiple discrimination*” e “*intersectional discrimination*” (discriminazione multipla e discriminazione intersezionale), definendo la terminologia indispensabile per un'analisi accurata e approfondita delle problematiche connesse. A ben vedere, rispetto a queste due ultime dimensioni, la discriminazione multipla (già menzionata nella CRPD, quale primo trattato internazionale a riconoscere esplicitamente e in modo completo la discriminazione multipla con espresso riferimento: “*women and girls with disabilities are subject to multiple discrimination*”, art. 6, par. 1) si manifesta quando una persona subisce discriminazioni per due o più motivi distinti, producendo così una forma di discriminazione aggravata dall'accumulo di esperienze discriminatorie. Ad esempio, una donna con disabilità motoria potrebbe essere discriminata in base al genere nell'accesso al lavoro, subendo inoltre una discriminazione legata alla sua disabilità qualora il luogo di lavoro non sia accessibile alle persone in sedia a rotelle. A differenza di quella multipla, la discriminazione intersezionale, come ha chiarito il Comitato, “refers to a situation where several grounds interact with each other at the same time in such a way as to be inseparable. Grounds for discrimination include age, disability, ethnic, indigenous, national or social origin, gender identity, political or other opinion, race, refugee, migrant or asylum seeker status, religion, sex and sexual orientation (par 16)”. Si verifica, pertanto, quando una persona con disabilità subisce discriminazioni che combinano la disabilità con altri fattori quali identità di genere, lingua, religione, nazionalità o altre caratteristiche, i cui effetti sono *inseparabili* e producono una forma di discriminazione molto specifica, quali l'imposizione arbitraria della sterilizzazione forzata sulle donne disabili, condotta discriminatoria che esclude sia le donne nel loro complesso sia gli uomini con disabilità. La molteplicità delle forme di discriminazione intersezionale trova riscontro nella varietà delle condizioni e delle identità che caratterizzano le donne con disabilità, le quali non costituiscono un gruppo omogeneo. *Women with disabilities are not a homogenous group* (par. 5), ma un insieme diversificato di individui che possono incarnare, nella loro singolarità, altre

molteplici caratteristiche potenzialmente discriminanti: donne indigene; rifugiate, migranti, richiedenti asilo e sfollate interne; donne in stato di detenzione (ricoverate in ospedale, strutture residenziali, oppure recluse in istituti penitenziari, in penitenziari per minorenni, in prigioni); donne che vivono in condizioni di povertà; donne di diversi contesti etnici, religiosi e razziali; donne con disabilità multiple e che necessitano di alti livelli di supporto; donne con albinismo; e donne lesbiche, bisessuali e transgender, nonché persone intersessuali. La diversità delle donne con disabilità include anche tutte le forme di menomazioni e condizioni fisiche, psicosociali, intellettuali o sensoriali, le quali possono, a loro volta, comportare limitazioni funzionali. Questa varietà di identità e condizioni riflette il concetto di discriminazione intersezionale, in quanto *individuals do not experience discrimination as members of a homogenous group but, rather, as individuals with multidimensional layers of identities, statuses and life circumstances* (par. 16) affermando, dunque, che gli individui non subiscono discriminazioni semplicemente in qualità di *membri di un gruppo omogeneo* ma, piuttosto, come *portatori e portatrici di strati multidimensionali di identità, stati e circostanze della vita*, riconoscendo le realtà vissute e le esperienze di acuito svantaggio degli individui, causate dall'intersezione di molteplici forme di discriminazione, che richiedono l'adozione di misure mirate in relazione: alla raccolta di dati disaggregati, alla consultazione (riferendosi al processo di coinvolgimento e dialogo con le parti interessate, esperti, gruppi sociali, organizzazioni o individui per raccogliere opinioni, *feedback* e suggerimenti), elaborazione di politiche, applicabilità delle politiche di non discriminazione e fornitura di rimedi efficaci.

Il *General Comment*, successivamente, ripercorre l'evoluzione normativa in materia a partire dagli anni '80, periodo in cui si è iniziato a riconoscere con maggiore consapevolezza i diritti delle donne con disabilità. La giurisprudenza sviluppata nell'ambito della CRC e della CEDAW ha infatti evidenziato la necessità di affrontare specifiche problematiche concernenti le donne e le ragazze con disabilità. In tale scenario, l'art. 6 della CRPD si è configurato quale risposta imprescindibile, non limitandosi a un riconoscimento formalistico, ma segnando una svolta cruciale nella promozione di un approccio che vada oltre la mera *non discrimination*, imponendo agli Stati Parti di adottare misure proattive volte a favorire lo sviluppo, l'avanzamento e l'*empowerment* delle donne con disabilità, riconoscendole come titolari di diritti distinti mediante l'istituzione di strumenti che consentano loro di esprimere appieno le proprie istanze, esercitando compiutamente la propria autonomia nelle decisioni che incidono sulla loro vita. L'uguaglianza di genere, altro principio centrale dei diritti umani, richiede che gli Stati comprendano a fondo le strutture sociali e le relazioni di potere che plasmano leggi e politiche. Gli stereotipi di genere, siano essi palesemente ostili o apparentemente benigni, possono limitare le capacità delle donne di sviluppare le proprie abilità e di perseguire carriere professionali, oltre a compromettere la loro capacità di fare scelte consapevoli sulla propria vita. In questo senso, gli Stati Parti sono esortati al contrasto di tali stereotipi, pregiudizi e pratiche dannose, in particolare quelli basati sul genere e l'età. L'art. 6 si è profilato, in tal maniera, quale catalizzatore per l'avanzamento dell'uguaglianza nelle *opportunità* e nei *risultati*. In particolare, il Comitato evidenzia l'assenza di prospettive di genere nelle politiche sulla disabilità, così come la mancanza di misure specifiche (parr. 6 – 10), sottolineando la necessità imperativa di adottare misure di *azione positiva*, cruciali non solo per il riconoscimento formale dei loro diritti, ma anche per la loro protezione *sostanziale*. La reiterazione di tali principi, dunque, non è solo una riaffermazione del loro valore, ma un appello urgente ad agire con decisione e responsabilità al fine di tradurre questi impegni in realtà tangibili (parr. 11-12). Si intersecano, poi, definizioni di "*Discrimination on the basis of*

disability” e “*Discrimination against women*” (par. 14), e viene sottolineata l'importanza degli accomodamenti ragionevoli (par. 15).

A seguito della dettagliata spiegazione fornita poc'anzi delle forme di “discriminazione multipla” e “intersezionale” (par. 16), il Comitato si concentra sull'illustrazione di ulteriori forme di discriminazione, mettendo in luce il vasto e complesso spettro in cui queste si manifestano, ciascuna accompagnata da esemplificazioni mirate che ne agevolano una comprensione concreta e puntuale: discriminazione diretta; discriminazione indiretta; discriminazione per associazione; negazione di accomodamenti ragionevoli; e discriminazione strutturale o sistemica (par. 17). La discriminazione diretta si manifesta quando un individuo è trattato in modo meno favorevole rispetto ad altri in situazioni analoghe, a causa di una caratteristica specifica. Un esempio significativo si riscontra quando le testimonianze di donne con disabilità intellettive o psicosociali, che denunciano di essere state vittime di violenza, vengono respinte nei procedimenti giudiziari in virtù di presunte limitazioni della loro capacità di agire giuridicamente, precludendo loro l'accesso alla giustizia e la possibilità di ottenere risposte efficaci alla violenza subita. La discriminazione indiretta si verifica quando persone in condizioni significativamente diverse non ricevono un trattamento adeguatamente differenziato, e tale mancanza non è giustificata da motivazioni oggettive e ragionevoli. Questo tipo di discriminazione può emergere dall'applicazione uniforme di una norma apparentemente neutra, che però genera effetti discriminatori se non si tengono in considerazione le specifiche esigenze delle persone a cui è rivolta. Un esempio è dato dalle strutture sanitarie che, pur sembrando neutrali, risultano discriminatorie qualora non siano dotate di lettini accessibili alle donne con disabilità per gli *screening* ginecologici. La discriminazione per associazione si verifica quando una persona viene trattata in modo discriminatorio non a causa delle proprie caratteristiche, ma per il suo legame con un'altra persona. Questo è il caso di *caregiver* o familiari di persone con disabilità, i quali subiscono discriminazioni non per le loro condizioni personali, bensì per la relazione con chi assistono. Un esempio emblematico riguarda una madre di un bambino con disabilità, che potrebbe essere penalizzata da un potenziale datore di lavoro per il timore che la sua disponibilità e il suo coinvolgimento sul lavoro siano limitati dagli impegni di cura nei confronti del figlio. A questo si aggiunge il rifiuto di garantire accomodamenti ragionevoli, riconosciuto dalla CRPD (v. par. 1.1.2) come una forma di discriminazione basata sulla disabilità. Il concetto si riferisce alla mancata adozione di misure adeguate ad assicurare che una persona con disabilità possa beneficiare delle stesse opportunità degli altri, a meno che tali misure non comportino un onere sproporzionato o eccessivo. Negare tali accomodamenti costituisce quindi un atto discriminatorio che compromette gravemente il pieno esercizio dei diritti umani. Un esempio può essere il caso di una donna con disabilità alla quale viene negato un accomodamento ragionevole, qualora non possa effettuare una mammografia in un centro sanitario a causa dell'inaccessibilità fisica delle strutture. Infine, la discriminazione strutturale o sistemica si manifesta attraverso pratiche discriminatorie di natura istituzionale, che possono essere sia esplicite sia implicite, o derivare da tradizioni culturali, norme sociali o giuridiche che perpetuano l'esclusione di specifici gruppi sociali. Questi meccanismi consolidano disuguaglianze profonde, rafforzando strutture di potere che marginalizzano sistematicamente determinate categorie. Ad esempio, a causa degli stereotipi legati all'intersezione tra genere e disabilità, le donne con disabilità incontrano spesso ostacoli nel denunciare la violenza, come non essere credute o essere ignorate dalle forze dell'ordine, dai pubblici ministeri e dai tribunali. Allo stesso modo, pratiche dannose sono strettamente connesse e rafforzano ruoli di genere e dinamiche di potere socialmente costruite,

alimentando percezioni negative o credenze discriminatorie sulle donne con disabilità, come la convinzione, priva di fondamento, che uomini con HIV/AIDS possano essere curati attraverso rapporti sessuali con donne con disabilità. La mancanza di sensibilizzazione, formazione e politiche mirate a prevenire stereotipi dannosi sulle donne con disabilità da parte di funzionari pubblici, inclusi insegnanti, operatori sanitari, agenti di polizia, pubblici ministeri e giudici, così come da parte della società nel suo complesso, può portare a gravi violazioni dei loro diritti. Per garantire una piena attuazione della Convenzione in materia, è imprescindibile sviluppare la capacità di individuare e contrastare ogni forma di discriminazione, incluse quelle più complesse e meno evidenti. Assieme alla “*non discrimination*”, la “parità di opportunità” e la “parità tra uomini e donne”, sanciti dall’art. 3 della Convenzione tra i suoi “Principi generali”, costituiscono fondamenti che devono essere applicati in maniera trasversale a tutti gli articoli del testo convenzionale. Se, da un lato, alcune forme di discriminazione, come quella diretta, risultano facilmente riconoscibili, dall’altro, vi sono forme più sottili che richiedono competenze specifiche per essere identificate. Invero, le definizioni e le esemplificazioni fornite dal Comitato offrono gli strumenti critici necessari per comprendere e affrontare le molteplici manifestazioni della discriminazione, promuovendo un approccio integrato e coerente con gli obiettivi della Convenzione stessa.

Conformemente a quanto già stabilito dalla Convenzione, gli Stati Parti *must take “all appropriate measures” to ensure and promote the full realization of all human rights and fundamental freedoms for all persons with disabilities*, sono obbligati, dunque, ad adottare “*tutte le misure appropriate*”, siano esse di natura: legislativa, educativa, amministrativa, culturale, politica, linguistica o di altro tipo. Sebbene misure speciali temporanee, come le quote, possano risultare indispensabili per superare la discriminazione multipla di natura strutturale o sistemica, sono le misure di lunga durata a costituire i prerequisiti essenziali per il raggiungimento di una reale uguaglianza sostanziale per le donne con disabilità *de iure* e *de facto* (par. 20). Viene poi evidenziata l’importanza di adottare iniziative includendo, *inter alia*, la partecipazione politica e il processo decisionale pubblico: settori fondamentali per il riconoscimento e la valorizzazione del loro ruolo all’interno della società. Lungi dall’essere meri adempimenti accessori, queste misure si configurano quali obblighi giuridici inderogabili per gli Stati Parti. Tuttavia, il loro significato trascende la sfera legale assumendo, altresì, valenza etica e sociale di primaria importanza, mirando a correggere le profonde disuguaglianze che caratterizzano il tessuto sociale e a promuovere una società che sia autenticamente *equa, inclusiva e rispettosa* della dignità e dei diritti di tutti i suoi membri. In tal senso, l’adozione di tali misure non solo risponde a un dovere giuridico internazionale, ma incarna anche un impegno morale verso la costruzione di un contesto sociale in cui le donne e le ragazze con disabilità possano godere di pari opportunità, partecipare attivamente a tutte le sfere della vita pubblica, e contribuire in maniera significativa al progresso e al benessere collettivo (parr. 21-23).

3. *Gli obblighi degli Stati Parti nell’attuazione della CRPD a livello nazionale e conclusioni*

Nell’ambito di un articolato sistema di obblighi, volto a garantire l’effettiva attuazione della CRPD, gli Stati Parti sono chiamati a implementare un sistema strutturato su più livelli, noto come *twin-track approach* (sistema a doppio binario), che si sviluppa su due assi distinti ma complementari, utilizzando il *General Comment* come strumento interpretativo a supporto dell’applicazione della Convenzione, sebbene non sia soggetto ad attuazione diretta. Il primo asse riguarda il *mainstreaming* di genere e disabilità: le iniziative a favore delle

donne devono prevedere una piena accessibilità anche per le donne e ragazze con disabilità, assicurando che ogni intervento sia concepito in modo da garantire pari opportunità e inclusione, in conformità con i principi di uguaglianza sostanziale e non discriminazione. L'obiettivo è integrare la dimensione della disabilità nelle politiche di genere in maniera trasversale, promuovendo la partecipazione attiva di questo gruppo vulnerabile. Il secondo asse prevede interventi specifici per le donne e ragazze con disabilità, mirati a rispondere alle esigenze *specifiche* delle donne e ragazze disabili, superando ogni barriera di stampo sociale, economico e culturale. Gli Stati Parti devono, inoltre, provvedere all'abrogazione di tutte quelle leggi e politiche che impediscono alle donne con disabilità di partecipare pienamente e in modo efficace alla vita politica e pubblica, incluso il diritto di costituire o aderire a organizzazioni e reti (62(b)(i)). In parallelo, è necessario sviluppare misure di azione positiva, in consultazione con le organizzazioni rappresentative delle donne e ragazze con disabilità, per affrontare le disuguaglianze esistenti e promuovere pari opportunità in settori fondamentali quali l'accesso alla giustizia, la prevenzione della violenza, il rispetto della vita familiare, i diritti sessuali e riproduttivi, la salute, l'istruzione, l'occupazione e la protezione sociale (62(b)(ii)). Gli Stati Parti devono, inoltre, promuovere e rafforzare la *leadership* delle donne con disabilità all'interno degli organi decisionali pubblici, favorendo la creazione e il consolidamento di organizzazioni che le rappresentano (62(b)(iii)). Un altro elemento centrale è la conduzione di ricerche specifiche sugli ostacoli incontrati dalle donne con disabilità, assicurando la loro inclusione nei processi di raccolta dati. Questo consentirà di sviluppare politiche basate su evidenze concrete, capaci di rispondere efficacemente alle loro necessità (62(b)(iv)). Infine, la cooperazione internazionale deve essere un elemento cardine dell'azione nazionale. Gli Stati Parti devono collaborare con altri Stati e con organizzazioni internazionali per condividere buone pratiche e rafforzare le proprie capacità di eliminare le barriere all'emancipazione delle donne con disabilità, assicurando il loro coinvolgimento attivo nei progetti di cooperazione (62(b)(v)).

L'indispensabilità di un approccio che contempli la dimensione di genere quale strumento interpretativo per un'applicazione rigorosa e coerente della Convenzione è oltremodo evidente. Confinare tale necessità a un piano meramente formale non rende giustizia alla complessità delle sfide quotidianamente affrontate dalle donne e dalle ragazze con disabilità; piuttosto, essa costituisce un imperativo di natura pratica, come dimostrato dalle iniziative più recenti, che hanno evidenziato l'urgenza di adottare una prospettiva autenticamente sensibile alle specificità di genere. In questo contesto, il caso italiano emerge con rilievo in vista del G7 – Inclusione e Disabilità (14-16 ottobre 2024), occasione che offrirà un'opportunità strategica per riaffermare il principio della centralità della persona e promuovere un modello inclusivo in grado di riconoscere e valorizzare appieno le capacità individuali, al di là delle differenze di genere o di disabilità. Tale orientamento si colloca appieno nel quadro onusiano delineato dagli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030, in particolare rispetto all'obiettivo 5, mirante a promuovere l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* di tutte le donne e le ragazze, e all'obiettivo 10, orientato alla riduzione delle disuguaglianze all'interno degli Stati quanto tra di essi. Da questa prospettiva emerge con chiarezza l'urgenza di promuovere investimenti strategici che superino la mera dimensione istituzionale, coinvolgendo attivamente la società civile, adottando un approccio integrato e coordinato, capace di rispondere olisticamente alla complessità delle interazioni e delle sfide in essere.

Invero, durante il suo intervento alla 17ma Conferenza annuale degli Stati parte della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (*Seventeenth Conference of States Parties*

to the CRPD - COSP17) tenutasi a New York dall'11 al 13 giugno 2024, Heba Hagrass, attuale *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità, ha rimarcato con vigore la necessità di sostenere cambiamenti innovativi e sistemici, sottolineando il legame tra la CRPD e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, affermando la priorità di agire contro l'ampia varietà di discriminazioni subite dalle donne e dalle ragazze con disabilità. Durante la presentazione del suo primo rapporto all'Assemblea Generale, prevista entro la fine dell'anno, Hagrass approfondirà il tema dell'inclusione e della partecipazione delle persone con disabilità nei processi correlati all'attuazione dell'Agenda per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite, con lo scopo di trainare un'azione realmente trasformativa: è nel riconoscimento sostanziale della complessità delle differenze, contestualmente mediato dalla lente di genere e dalla considerazione specifica della natura multidimensionale della disabilità, che si restituisce pienamente valore e dignità a *ogni essere umano*.

ALESSANDRO BONETTI