



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI E SUI COMITATI ONU N. 3/2025

2. IL DIRITTO AL LAVORO E ALL'OCCUPAZIONE NELLA CRPD: ANALISI DEL *GENERAL COMMENT* N. 8 DEL COMITATO ONU SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ

1. *Considerazioni introduttive*

Affrontare la tematica del diritto al lavoro e all'occupazione con riferimento alle persone con disabilità non può prescindere dall'effettuare un richiamo a quella che può definirsi una delle prime organizzazioni nate nel panorama internazionale.

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), fondata nel 1919 e divenuta successivamente istituto specializzato delle Nazioni Unite, ha svolto un'intensa attività normativa, adottando una serie di convenzioni, protocolli e atti di natura non vincolante in materia di tutela del lavoro. Tra questi, con riguardo al tema oggetto del contributo, vale la pena di menzionare l'[ILO Code of practice: managing disability in the workplace](#), nonché la recentissima guida rilasciata lo scorso aprile dall'[ILO Global Business and Disability Network](#), destinata alle grandi e piccole e medie imprese allo scopo di promuovere l'inclusione delle persone con disabilità nelle catene di fornitura ([Disability Inclusive Supply Chain: a Guide for Business](#)).

Rispetto agli atti di natura obbligatoria, invece, è opportuno riferirsi, in particolare, alla Convenzione sulla riabilitazione professionale e l'occupazione delle persone disabili ([Vocational Rehabilitation and Employment \(Disabled Persons\) Convention](#)). Quest'ultima, adottata nel 1983, prescrive per gli Stati la formulazione, realizzazione e revisione periodica di politiche nazionali relative all'inserimento professionale e all'occupazione delle persone con disabilità considerando lo scopo della riabilitazione professionale quello di consentire loro di ottenere e conservare un impiego adeguato e di progredire professionalmente, facilitando così il loro inserimento in società. Il lavoro, invero, è parte integrante della dignità umana e, tra le altre cose, contribuisce alla creazione del senso di identità dell'individuo nonché al suo riconoscimento nell'ambito della comunità. Se è certamente innegabile che all'adozione della convenzione sopracitata abbia dato un impulso significativo la proclamazione in ambito universale del 1981 come "Anno internazionale delle persone con disabilità"; è altrettanto vero che, dopo quest'ultima, in ambito onusiano, riguardo agli strumenti giuridicamente vincolanti, per una disposizione che integrasse la prospettiva del lavoro con quella della disabilità, si dovrà attendere il 2006, con l'adozione della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità ([Convention on the Rights of Persons with Disabilities](#) - CRPD).

Indubbiamente, la previsione del diritto al lavoro si riscontra in un'ampia precedente cornice giuridica, che ricomprende, *inter alia*: la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale ([*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*](#) - ICERD), il Patto sui diritti civili e politici ([*International Covenant on Civil and Political Rights*](#) - ICCPR), il Patto sui diritti economici, sociali e culturali ([*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*](#) - ICESCR), 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 del fanciullo ([*Convention on the Rights of the Child*](#) - CRC) e, in modo evidente, la Convenzione sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie ([*International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*](#) - CMW).

Tuttavia, con riguardo a tali atti, il diritto oggetto del presente studio non viene affrontato rispetto alla condizione di disabilità, che non è affatto menzionata all'interno degli stessi, con l'unica eccezione della CRC (oggi denominata Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza), la quale la ricomprende tra le cause di discriminazione vietate.

Ad ogni modo, se quanto appena descritto riguarda gli atti di *hard-law*, è necessario ricordare che la disabilità è stata oggetto di una serie di atti a carattere non vincolante adottati in ambito onusiano a partire dagli anni '70, tra i quali: la Dichiarazione sui diritti delle persone con ritardo mentale ([*Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons*](#), Assemblea Generale, Resolution 2856 (XXVI), 20 dicembre 1971), la Dichiarazione sui diritti delle persone disabili ([*Declaration on the Rights of Disabled Persons*](#), Assemblea Generale, Resolution 3447 (XXX), 9 dicembre 1975), ma soprattutto le Norme Standard sull'equiparazione di opportunità per le persone con disabilità ([*Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities*](#), Resolution A/RES/48/96, 20 dicembre 1993), adottate in un contesto negoziale in cui emerse che i tempi non fossero ancora maturi per la conclusione di un vero e proprio trattato internazionale in materia (M. R. SAULLE, *Lezioni di organizzazione internazionale, Volume II, Le organizzazioni internazionali e i diritti umani*², Napoli, 2003, p. 395). Tale obiettivo, come già ricordato, si raggiunse nel 2006, con l'adozione della CRPD (e del suo Protocollo Opzionale) che si inserisce nell'ambito di una fase storica che vede le stesse persone con disabilità rivendicare diritti, libertà, uguaglianza e partecipazione ed essere considerate a livello universale come veri e propri soggetti, titolari di diritti (sul tema, cfr., ad esempio, V. DELLA FINA, R. CERA, G. PALMISANO (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Springer International Publishing, 2017, pp. 2-11; G. QUINN, *A Short Guide to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *European Yearbook of Disability Law*, 2009, pp. 93-99). Il diritto al lavoro e all'occupazione è senz'altro uno dei diritti cui tale titolarità si riferisce ed è disciplinato nell'articolo 27 della CRPD. Proprio con riferimento a quest'ultima disposizione, il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (d'ora in avanti "Comitato"), ha posto in essere la propria attività interpretativa, adottando uno specifico *General Comment* sul tema ([*General Comment No. 8 \(2022\) on the right of persons with disabilities to work and employment*](#) del Comitato sui diritti delle persone con disabilità del 9 settembre 2022- CRPD/C/GC/8).

Tale Commento, che il presente contributo si ripropone di analizzare, approfondisce il binomio lavoro-disabilità partendo da considerazioni preliminari, che attengono ad alcune significative problematiche che coinvolgono le persone con disabilità in ambito lavorativo. Invero, per quanto la CRPD sia considerata espressione del cosiddetto *human rights approach* e per quanto gli Stati parti, dunque, siano tenuti ad applicare lo *human rights model of disability*, che il Comitato richiama espressamente nel Commento in esame, il *treaty-body* esprime

preoccupazioni circa la persistenza all'interno degli Stati parti di un approccio medico-assistenziale alla disabilità. Quest'ultimo (al contrario del modello sociale che separa menomazione e disabilità, esternalizzando quest'ultima), considera la disabilità come condizione medica patologica oggettiva, diretta conseguenza del *deficit*, dunque intrinseca all'individuo.

Da qui quei pregiudizi e quegli stereotipi sull'inferiorità e/o incapacità delle persone con disabilità da cui scaturiscono le diverse forme di discriminazioni e i trattamenti ineguali verso tale categoria (T. P. DIRTH, N. R. BRANSCOMBE, *Disability Models Affect Disability Policy Support through Awareness of Structural Discrimination*, in *Journal of Social Issues*, 2017). L'abilismo che ne è a fondamento, e che viene definito dal Comitato come «sistema di valori basato su rigidi *standards* esteriori, di funzionalità e comportamento», si riflette in molte delle legislazioni, *policies* e pratiche degli Stati parti della CRPD pregiudicando per le persone con disabilità il godimento di diritti fondamentali. Il diritto al lavoro non esula da tale dinamica, da qui l'esigenza per il *treaty-body* in questione di adottare un atto all'interno del quale non soltanto, con approccio descrittivo, delineare le persistenti barriere e gli ostacoli che le persone con disabilità sono costrette ad affrontare nell'accesso e nell'esercizio di tale diritto, ma offrire un approccio propositivo per gli Stati parti, analizzando l'art. 27 della CRPD ed indicando agli stessi misure da introdurre nel proprio ordinamento interno allo scopo di conformarsi agli obblighi previsti dalla disposizione in parola.

2. *Sull'art. 27 CRPD: il General Comment n. 8 del Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità*

Come appena ricordato, il Comitato ha dedicato il suo più recente Commento Generale al diritto al lavoro e all'occupazione, analizzando nel dettaglio il contenuto dell'art. 27 della CRPD.

Il cappello introduttivo della norma stabilisce l'obbligo per gli Stati parti di riconoscere «il diritto al lavoro delle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri; segnatamente il diritto di potersi mantenere attraverso un lavoro liberamente scelto o accettato in un mercato del lavoro e in un ambiente lavorativo aperto, che favorisca l'inclusione e l'accessibilità alle persone con disabilità» (art. 27, par. 1).

Sul punto, il Comitato richiama la prassi del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (CESCR), nello specifico, un precedente Commento Generale ([General Comment No. 5 Persons with Disabilities](#) del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali del 9 dicembre 1994), nel quale il CESCR aveva sancito che una libera scelta del lavoro non si realizza laddove l'unica opportunità per le persone con disabilità sia quella di lavorare in “strutture segregate”. Tale libera scelta, che deve essere, dunque, garantita alle persone disabili su base di uguaglianza con gli altri, è condizione necessaria affinché, tramite il lavoro, l'individuo riesca a realizzare un proprio benessere personale e a sviluppare una propria identità. Su tale importante questione, il *treaty-body* riflette ulteriormente invitando gli Stati a prestare molta attenzione al contesto lavorativo in cui sono coinvolte persone con disabilità, sottolineando che anche qualora la persona abbia prestato il proprio consenso allo svolgimento di un'attività lavorativa, quest'ultimo non è di per sé sufficiente ad escludere una situazione di schiavitù o servitù. Sono proprio le persone con disabilità, inclusi i minori, quelle esposte ad un rischio maggiore, rispetto agli altri individui, di esperire situazioni di questo tipo (tra cui ricomprendere, come il Comitato esplicita, anche: la tratta di esseri umani, il lavoro in aziende in condizioni di sfruttamento o in aziende agricole per una retribuzione minima o nulla, l'accattonaggio e il cosiddetto “*debt-bondage*”) e ciò in quanto la particolare vulnerabilità sociale

di tali individui, così come l'assenza di alternative di lavoro significative e/o l'esistenza di relazioni di cura che possono trasformarsi in sfruttamento, può condurli a prestare consenso a situazioni occupazionali dannose, di sfruttamento e coercizione, contro la propria volontà. Gli Stati parti hanno l'obbligo di assicurare, ancora una volta su base di eguaglianza con gli altri, che le persone con disabilità non siano tenute in condizioni di schiavitù o servitù e che siano protette dal lavoro forzato o coatto (art. 27, par. 2). Pertanto, il Comitato invita a prevenire e indagare su tali condotte, suggerendo agli stessi Stati di: organizzare programmi di sensibilizzazione e campagne informative; agire sul piano legislativo con previsioni specifiche; istituire procedure di reclamo per le vittime, regimi sanzionatori e sviluppare meccanismi di indagine, risarcimento o riparazione.

Corollario del diritto ad un lavoro liberamente scelto o accettato e, al tempo stesso, prerequisito per il godimento di altri diritti fondamentali, come ad esempio quello ad uno *standard* di vita adeguato (art. 28 della CRPD), è il diritto di beneficiare di «eque e favorevoli condizioni di lavoro» (come esplicitato in un *General Comment* del già richiamato CESCR, [*General comment No. 23 \(2016\) on the right to just and favourable conditions of work \(article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights\)*](#) del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali del 27 aprile 2016 - E/C.12/GC/23). In tutti i contesti lavorativi, a prescindere che si tratti di settore formale o informale, lavoro autonomo o impiego nel settore agricolo o in aree rurali remote, i lavoratori con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, hanno diritto a condizioni di lavoro che includono: un salario non inferiore a quello minimo nonché tutti quei benefici e quelle tutele garantite a tutti gli altri lavoratori (fondi pensionistici, congedi parentali, per malattia o per lungo servizio, promozioni, tempo libero e ferie periodiche retribuite). Inoltre, gli stessi hanno diritto ad una uguale retribuzione per uguale lavoro, ad un ambiente sicuro e salubre e alla protezione dalle molestie sul lavoro, con riguardo alla quale il *treaty-body* fa riferimento all'emanazione e all'applicazione di una legislazione antidiscriminatoria specifica e completa che consenta l'attivazione di rimedi legali e sanzioni nonché alla necessità di agire allo scopo di prevenire tali condotte.

Se la creazione di un mercato e un ambiente lavorativo aperto, inclusivo e accessibile si configura come obbligo a realizzazione progressiva, ciò per cui, invece, si richiede realizzazione immediata è l'obbligo di protezione contro ogni forma di discriminazione (come si evince dall'art. 5 CRPD e non solo, S. FAVALLI, *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, Milano, 2021, p. 131). La discriminazione fondata sulla disabilità (definita all'art. 2 CRPD) ai sensi della norma in esame (art. 27, par. 1, lett. a) è vietata in ogni fase del ciclo occupazionale: condizioni di reclutamento, assunzione e impiego, continuità dell'impiego, avanzamento di carriera e condizioni di sicurezza e igiene sul lavoro; fasi a cui il Comitato aggiunge quella dei programmi di formazione, della ricerca, candidatura e uscita dal lavoro. Proprio alla tematica della discriminazione il Comitato dedica una trattazione estesa, potendo evidenziarsi, inoltre, come il principio di uguaglianza e non discriminazione, trasversalmente attraversa, all'interno del Commento, l'analisi effettuata dallo stesso dei vari diritti sanciti dalla disposizione in esame.

Ripartendo da una realtà sostanziale spiccatamente discriminatoria nei confronti delle persone con disabilità, il *treaty-body* passa al vaglio le cinque diverse forme di discriminazione riscontrate nella prassi internazionale e dedica, a ciascuna di esse, una sezione specifica riportandone la relativa definizione e completando la stessa con esempi pratici attinenti al settore lavorativo. La prima forma di discriminazione presa in esame è quella diretta che si verifica quando le persone con disabilità, per qualsiasi ragione concernente la menomazione, vengono trattate sfavorevolmente, come nel caso in cui venga loro negato un lavoro sulla

base del pregiudizio che non siano in grado di svolgerlo. L'impossibilità per una persona in sedia a rotelle di accedere fisicamente ad una struttura pubblica per sostenere un colloquio, piuttosto, si configura come discriminazione indiretta, che si ha laddove una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettono individui con disabilità in una posizione di svantaggio rispetto alle altre persone, non consentendo loro di beneficiare delle opportunità previste. Racchiuso nel divieto di discriminazione indiretta, pertanto, vi è il dovere di garantire accessibilità. Quest'ultima si differenzia dall'accomodamento ragionevole (definito nell'art. 2 CRPD come «le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali»), in quanto l'accessibilità delle strutture, dei sistemi e dei processi, va realizzata a priori, senza riguardo alle esigenze di una specifica persona con disabilità, l'accomodamento ragionevole, al contrario, è “modellato” su un soggetto specifico, va concordato con lo stesso e applicato dal momento in cui questo cerchi di esercitare i propri diritti. È il diniego di quest'ultimo a rappresentare la terza forma di discriminazione che il Comitato descrive. D'altro canto, che il rifiuto di un accomodamento ragionevole configuri come discriminazione è esplicitato all'interno dello stesso art. 2 CRPD, proprio nella definizione di discriminazione fondata sulla disabilità. È, dunque, dovere degli Stati parti fornire accomodamenti ragionevoli nel posto di lavoro (art. 27, par. 1, lett. i), per tale ragione, all'interno del Commento Generale, il Comitato si focalizza sulla procedura che i datori di lavoro, sia pubblici che privati, devono attuare laddove un lavoratore con disabilità incontri un ostacolo alla piena inclusione. In particolare, una volta identificata la soluzione preferita dall'individuo in questione, si dovrà valutare se essa comporti un onere sproporzionato. In questi casi, si potrà o optare per un'altra soluzione, purché sempre concordata con il lavoratore, oppure attuare quella preferita in una modalità che consenta di evitare l'onere eccessivo. Come quarta forma di discriminazione, poi, si fa riferimento al concetto di *harassment* (“molestia”), già definito nel *General Comment* relativo alle donne e alle ragazze con disabilità ([General Comment No. 3 on Article 6 – women and girls with disabilities](#) del Comitato sui diritti delle persone con disabilità del 25 novembre 2016- CRPD/C/GC/3) come «condotta indesiderata messa in atto con l'obiettivo o l'effetto di violare la dignità della persona e creare un ambiente intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo». In merito a tale forma di discriminazione, il Comitato cita l'ILO, riferendosi ad una convenzione del 2019 in cui viene fornita una definizione di “violenza e molestia” nel mondo del lavoro ([Violence and Harassment Convention](#)). Ciò che rileva è il fatto che la definizione ivi prevista ricomprende nella sfera della violenza e della molestia, non soltanto i comportamenti inaccettabili, la loro possibile ripetitività e i danni fisici, psicologici, sessuali o economici provocati, ma anche la sola minaccia degli stessi. La discriminazione per associazione, invece, di cui il Comitato si è occupato per la prima volta in una comunicazione individuale relativa proprio al nostro Paese (il caso *Bellini et al. v. Italy* che si legge [qui](#)), è quella forma che non interessa direttamente la persona con disabilità, ma di cui è vittima un suo familiare o un individuo con il quale questa abbia un qualche tipo di legame. È proprio la relazione con la persona con disabilità la ragione alla base del trattamento discriminatorio.

Essendo la disabilità soltanto «*one of many multidimensional layers of identity*», come riconosciuto dallo stesso *human rights model of disability*, è opportuno ricordare come quest'ultima possa non essere l'unico fattore alla base della discriminazione. Il Comitato, a ragione, completa l'analisi relativa a tale tematica offrendo una definizione di discriminazioni

multiple e intersezionali. La discriminazione multipla (già menzionata nell'art. 6 CRPD) si verifica quando alla base della stessa vi sono due o più motivi distinti e separati, tanto che la discriminazione esperita è "composta" da diverse esperienze discriminatorie che avvengono in momenti diversi e si basano ogni volta su fattori differenti; quella intersezionale ricorre laddove i motivi alla base del trattamento discriminatorio interagiscono tra loro in modo da non poter più essere distinti e separati. Con riguardo al settore lavorativo, sono soprattutto sesso, identità di genere ed età i fattori che, sommati alla condizione di disabilità, comportano tali forme discriminatorie. Per tale ragione, nel Commento Generale si fa particolare riferimento alle donne, alle persone *gender-nonconforming*, ai giovani e alle persone anziane con disabilità.

Ai sensi dell'art. 3 CRPD, la non discriminazione, così come la parità di opportunità, si configurano come principi generali e con riguardo a uno degli obblighi di cui all'art. 4, si stabilisce che gli Stati «*undertake to take all appropriate measures, including legislation, to modify or abolish existing laws, regulations, customs and practices that constitute discrimination against persons with disabilities*». Senza alcuna discriminazione, dunque, e su base di uguaglianza con gli altri, va garantito che le persone con disabilità siano in grado di esercitare i propri diritti di lavoro e sindacali (art. 27, par. 1, lett. c) e che abbiano «effettivo accesso ai programmi di orientamento tecnico e professionale, ai servizi di collocamento e alla formazione professionale e continua» (art. 27, par. 1, lett. d).

Con riguardo ai diritti di lavoro e sindacali, è fondamentale che i sindacati consentano la partecipazione attiva delle persone con disabilità e svolgano un ruolo attivo nella difesa dei diritti delle stesse in ambito lavorativo; inoltre, a detta del Comitato, questi dovrebbero essere coinvolti, insieme ad altre organizzazioni rappresentative che promuovono i diritti dei lavoratori con disabilità, nella definizione delle priorità, nel processo decisionale, nella pianificazione, attuazione e valutazione di strategie volte alla promozione dell'occupazione. Gli accordi di contrattazione collettiva, così come le leggi e i codici generali sul lavoro, dovrebbero, poi, proibire espressamente la discriminazione fondata sulla disabilità, garantendo che tutti gli attori che agiscono in ambito lavorativo siano pienamente consapevoli dell'uguaglianza di tutti i lavoratori.

Proprio tale uguaglianza, come già esplicitato, va garantita alle persone con disabilità anche con riguardo all'accesso ai programmi di orientamento tecnico e professionale, ai servizi di collocamento e alla formazione professionale e continua, sia pubblici che privati, applicabili all'ingresso nel mondo del lavoro, durante l'impiego o nel passaggio tra ruoli. Gli Stati, pertanto, dovrebbero adottare misure per assicurare che tali servizi siano forniti in modo accessibile ed inclusivo, nonché per assicurare l'esplicita inclusione delle persone con disabilità nella legislazione relativa alla formazione professionale e nelle politiche generali che la regolano, l'accessibilità di locali, informazioni e materiali, offrire una formazione professionale sui diritti delle persone con disabilità e fondi per gli accomodamenti ragionevoli.

A questo punto è opportuno far riferimento all'esame che il Comitato effettua relativamente a quei sotto-paragrafi della disposizione convenzionale che sottolineano l'obbligo per gli Stati parti di promuovere l'occupazione delle persone con disabilità.

È obbligo degli Stati «promuovere opportunità di impiego e di avanzamento di carriera, così come l'assistenza alle persone con disabilità nella ricerca, ottenimento, mantenimento del lavoro e reintegrazione nello stesso» (art. 27, par. 1, lett. e). Per quanto concerne lo sviluppo della carriera, il Comitato, consapevole delle barriere incontrate soprattutto dalle lavoratrici con disabilità, fa riferimento alla necessità di corsi per *reskilling* e aggiornamento

professionale, formazione, apprendimento costante e programmi di tutoraggio, i quali dovranno essere accessibili e garantire la possibilità di richiedere accomodamenti ragionevoli per le persone con disabilità.

La promozione delle opportunità di lavoro deve includere anche le tipologie di lavoro autonomo, imprenditorialità, organizzazione di cooperative e avvio di attività economiche in proprio (art. 27, par. 1, lett. f). Affinché ciò possa avvenire è necessario che le informazioni relative all'imprenditorialità, alle grandi e piccole e medie imprese, alle cooperative e alle altre forme di modelli aziendali siano accessibili e che l'accesso ai mercati, alle tecnologie, ai servizi alle imprese, al tutoraggio non sia discriminatorio. Gli Stati parti, oltre ad adottare misure per promuovere la transizione dei lavoratori con disabilità dall'economia informale a quella formale e a prevenire il processo inverso, dovrebbero formulare politiche inclusive per le persone con disabilità e implementare il coordinamento tra diversi livelli di governo e la cooperazione tra enti e autorità competenti.

Le considerazioni del Comitato proseguono, poi, con riguardo ai successivi sottoparagrafi della disposizione convenzionale che fanno riferimento all'impiego delle persone con disabilità rispettivamente nel settore pubblico (art. 27, par. 1, g) e in quello privato (art. 27, par. 1, lett. h).

Per garantire un aumento nel numero di lavoratori con disabilità nel pubblico impiego, il Comitato raccomanda agli Stati parti, a titolo esemplificativo, di: sensibilizzare il settore pubblico sul tema; reclutare e sostenere i lavoratori con disabilità tenendo conto dei propri meriti; stanziare fondi per promuovere l'occupazione degli stessi nel settore e, soprattutto, implementare misure come *targets* o quote, ossia riservare percentuali specifiche di posti di lavoro a persone con disabilità. Si tratta di quelle che il *treaty-body* definisce “*affirmative action measures*” la cui previsione esplicita nella disposizione in esame è in realtà contenuta non nel paragrafo g), ma all'interno del successivo, relativo al settore privato. Tali “misure positive”, se incluse nella definizione di “*specific measures*” di cui all'art. 5 par. 4 CRPD, non configurano quale discriminazione, dal momento che sono «necessarie ad accelerare o conseguire *de facto* l'uguaglianza delle persone con disabilità». A proposito di queste e, in particolare delle quote, il Comitato evidenzia, in questa sede, i possibili limiti di tale misura. In primo luogo, se applicate da sole, queste non si rivelano strumento sufficiente allo scopo, in aggiunta, potrebbero incontrare l'opposizione delle persone con disabilità stesse se inserite in un sistema che non tiene conto delle capacità dell'individuo bensì del suo *deficit*. Da ultimo, queste sollevano questioni di riservatezza, cui il Comitato si dimostra particolarmente sensibile dedicando un apposito spazio nel Commento al rispetto della *privacy* e alla protezione delle informazioni confidenziali in tutto il ciclo occupazionale. Ciò che, in ogni caso, il Comitato si premura di elencare, è una serie di requisiti, non esaustivi, per limitare il rischio che le misure adottate dagli Stati siano in contrasto con la CRPD, tra questi, la necessità di evitare che il risultato delle stesse sia un “*fake employment*”, vale a dire che alle assunzioni non segua poi lo svolgimento effettivo di un lavoro o impiego significativi.

Per quanto concerne l'importanza di promuovere per le persone con disabilità esperienze lavorative nel mercato del lavoro (art. 27, par. 1, lett. j), si sottolinea quanto ciò possa costituire un'occasione non soltanto per lo sviluppo di competenze per le persone disabili, ma anche per la trasformazione delle condizioni di lavoro, in tal senso riconoscendo il contributo che le stesse possono apportare nell'ambiente lavorativo e sul mercato del lavoro (cui si fa riferimento all'interno dell'art. 8 CRPD). Il Comitato raccomanda, tuttavia, agli Stati, che le persone con disabilità, soprattutto i giovani, siano tutelate dal rischio di essere

coinvolte in programmi di volontariato o tirocini non retribuiti, che potrebbero incidere negativamente sulla sicurezza lavorativa e sulle prospettive di carriera.

Infine, la promozione deve riguardare anche programmi di orientamento e riabilitazione professionale, mantenimento e reinserimento lavorativo per le persone con disabilità (art. 27, par. 1, lett. k). Servizi di riabilitazione professionale devono essere assicurati alle stesse da parte degli Stati allo scopo di supportarle, laddove sia subentrata una nuova menomazione o ci sia stato un aggravamento di quella già esistente, nel mantenimento del proprio lavoro o nell'assunzione di nuovi ruoli. Riqualficazione, sviluppo di nuove competenze e cambiamento dell'impiego sono esperienze che riguardano tutti i lavoratori e fanno parte di un ampio obiettivo di continuo perfezionamento della forza lavoro. Il Comitato sottolinea, inoltre, che ai lavoratori con disabilità a seguito di incidente o malattia e, laddove sia necessario anche i familiari, dovrebbe essere corrisposto un risarcimento adeguato a coprire i costi del trattamento, la perdita di guadagno, l'accesso alla riabilitazione professionale e altri costi.

3. *Gli obblighi per gli Stati parti alla luce del Commento Generale*

Dopo aver analizzato il contenuto normativo dell'art. 27 e prima di dedicare ampio spazio allo studio della stretta interconnessione tra l'art. 27 e gli altri articoli della Convenzione, il Comitato dedica un'apposita sezione agli obblighi che discendono agli Stati parti da tale disposizione, distinguendo, innanzitutto, tra obblighi di carattere generale cui è dedicato l'art. 4 CRPD e obblighi fondamentali.

Ad un obbligo immediato di garantire che non vi sia alcuna forma di discriminazione nell'esercizio di tale diritto, si affianca l'obbligo di realizzazione progressiva del diritto al lavoro, attraverso misure deliberate, concrete e orientate allo scopo, anche utilizzando il massimo delle risorse disponibili (art. 4, par. 2 CRPD). Nell'alveo di tali vincoli generali, il Comitato individua, in particolare, tre distinti livelli: rispettare, proteggere e realizzare.

In relazione al primo, ravvisabile all'art. 4, par. 1, d), si richiedono agli Stati obblighi di *non facere*, ovvero astenersi dal compiere qualsiasi atto o pratica in contrasto con la Convenzione, tra cui, ad esempio: astenersi dal limitare o negare l'accesso al lavoro alle persone con disabilità; evitare stereotipi e pregiudizi su tali individui, tra cui quelli relativi al sesso o all'identità di genere, ad esempio nella valutazioni del "valore" del lavoro.

L'obbligo di proteggere, ai sensi dell'art. 4, par. 1, c) ed e), impone agli Stati parti di adottare misure affinché nessuna persona sia discriminata per motivi di disabilità da attori non statali, come imprese private e altri membri della società. Sul punto, il Comitato ricorda il dovere di proteggere le persone con disabilità dalle cinque principali forme di discriminazione, descritte ampiamente in precedenza. Tuttavia, con riguardo alle discriminazioni multiple e intersezionali, il Comitato riporta in questa sede alcune misure già raccomandate agli Stati nella sua prassi, *inter alia*: raccogliere dati relativi alle discriminazioni subite soprattutto da donne e ragazze con disabilità; analizzare la situazione e attuare misure per prevenire tali discriminazioni; approvare leggi, politiche che esplicitamente facciano riferimento a tali forme discriminatorie così da prendere in considerazione denunce, accertare responsabilità e definire risarcimenti, magari stabilendo, dato il carattere multiplo e/o intersezionale di tali discriminazioni, livelli più elevati di indennizzo per le vittime nonché pene più severe per i responsabili.

Il Comitato si sofferma poi sull'ultima tipologia di obbligo, vale a dire quello di realizzare il diritto al lavoro e all'occupazione (art. 4, par. 1, lett. f e g), osservando che questo

obbligo ne ricomprende a sua volta tre, vale a dire: facilitare, garantire e promuovere. Allo scopo di adempiere all'obbligo di facilitare il diritto al lavoro e all'occupazione per le persone con disabilità, si richiede innanzitutto agli Stati di adottare misure per consentire che le persone con disabilità siano destinatarie di percorsi di istruzione e formazione tecnica e professionale finalizzata all'accesso al lavoro, ma anche di promuovere la ricerca, lo sviluppo, la disponibilità e l'uso di quelle tecnologie di supporto, dispositivi tecnici e ausili che possano facilitare l'esercizio di tale diritto. L'obbligo di garantire, invece, va realizzato dagli Stati riconoscendo nel proprio sistema giuridico nazionale il diritto sancito all'art. 27 CRPD e dotandosi di un piano d'azione nazionale cui destinare risorse sufficienti per aumentare la partecipazione di persone con disabilità al lavoro e all'occupazione. Gli Stati parti, inoltre, devono fornire alle persone con disabilità informazioni accessibili sulle tecnologie sviluppate. Con riguardo all'obbligo di promozione, invece, gli Stati parti dovrebbero prevedere la realizzazione campagne di informazione e sensibilizzazione accessibili, nel settore pubblico e privato, che includano la prospettiva di genere, e siano destinate a datori di lavoro, dipendenti, responsabili alle assunzioni, uffici di collocamento.

Per quanto attiene, poi, ai cosiddetti *core obligations*, viene innanzitutto menzionato un primo minimo e immediato obbligo fondamentale per gli Stati parti, ovvero quello di garantire quantomeno i livelli essenziali di godimento da parte delle persone con disabilità del diritto al lavoro e all'occupazione. Il Comitato, a questo punto, fa riferimento alla propria prassi relativa all'art. 5 CRPD (in materia di uguaglianza e non discriminazione) riportando che, per garantire la realizzazione di accomodamenti ragionevoli e per raggiungere l'uguaglianza sostanziale nel lavoro, gli Stati dovrebbero: facilitare la transizione da ambienti lavorativi segregati ad un mercato del lavoro aperto; promuovere il diritto al lavoro assistito; garantire una retribuzione non inferiore al salario minimo; riconoscere che il rifiuto di accomodamenti ragionevoli costituisce discriminazione; assicurare un accesso equo a prestazioni e diritti, come quelli relativi alla pensione o alla disoccupazione; promuovere ambienti di lavoro inclusivi, accessibili, sicuri e salubri; garantire pari opportunità in materia di promozione professionale; garantire l'accesso alla formazione, all'aggiornamento delle competenze, alla formazione professionale e al potenziamento delle capacità; promuovere misure di sicurezza e igiene sul lavoro universalmente applicabili; riconoscere il diritto di accesso ai sindacati.

Inoltre, il Comitato torna a richiamare, in questa sede, la prassi del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, il quale prevede, con riferimento agli obblighi relativi al diritto a condizioni di lavoro eque e favorevoli, che gli Stati dovrebbero: istituire un sistema completo per combattere la discriminazione di genere sul lavoro; stabilire salari minimi non discriminatori, in consultazione con lavoratori, datori di lavoro e organizzazioni; definire e vietare per legge le molestie sul lavoro assicurando l'esistenza di procedure e meccanismi adeguati di ricorso; stabilire e far rispettare standard minimi di riposo, godimento del tempo libero, ragionevole limitazione dell'orario di lavoro, congedi retribuiti e giorni festivi ufficiali.

4. Conclusioni

Risulta chiaro, da quanto finora esposto, che essere una persona con disabilità significa dover affrontare quotidianamente ostacoli e barriere nell'accesso e nell'esercizio del diritto al lavoro. Invero, in un sistema abilista che associa la disabilità automaticamente all'incapacità lavorativa, tali individui sono vittime di pregiudizi e stereotipi che comportano discriminazioni in tutte le fasi del ciclo occupazionale.

Già a partire dalla fase precedente a quella lavorativa, soprattutto i giovani con disabilità non hanno accesso a programmi di orientamento o formazione professionale e, laddove sia promossa per loro un'esperienza nel mercato del lavoro aperto, essi sono particolarmente esposti al rischio di essere inseriti in tirocini non retribuiti o programmi di volontariato.

L'accesso al lavoro, poi, non di rado si caratterizza, durante la fase di assunzione, da mancanza di accessibilità, ad esempio degli annunci di lavoro e/o delle sedi di colloquio, nonché da vere e proprie discriminazioni dirette, vale a dire la non considerazione a priori di persone con disabilità per le posizioni di lavoro offerte, tanto nel settore pubblico quanto in quello privato.

Qualora una persona con disabilità abbia avuto accesso al lavoro, invece, è altamente probabile che sperimenti forme di schiavitù, servitù, lavoro obbligatorio o forzato, oppure che ciò avvenga rispetto ad un lavoro "segregato", non liberamente scelto, magari nel settore informale; un lavoro generalmente caratterizzato da instabilità, in un ambiente non accessibile, senza garanzie di accomodamenti ragionevoli, in cui alle persone con disabilità sono corrisposti spesso salari più bassi rispetto agli altri lavoratori (seppur per eguale valore di lavoro svolto), se non addirittura retribuzioni al di sotto del salario minimo previsto.

All'eventuale acquisizione di una nuova menomazione o del peggioramento di quella già esistente, le persone con disabilità sperimentano forti discriminazioni rispetto alla possibilità di mantenimento del proprio posto lavoro o di cambiamento di ruolo e con riguardo alla possibilità di progredire professionalmente, i pregiudizi legati alla disabilità si sommano a quelli legati al sesso e all'identità di genere risultando particolarmente difficile l'avanzamento di carriera per donne o persone *gender-nonconforming* con disabilità.

Come si è già avuto modo di constatare, a fronte del quadro appena delineato, il Commento Generale analizzato nel presente contributo offre una prospettiva di azione rivolta agli Stati parti affinché l'approccio abilista che pervade leggi, politiche e pratiche nazionali sia progressivamente ma rapidamente eliminato, a vantaggio di un approccio coerente con la CRPD in vista della realizzazione, entro il 2030, del *target* 8.5 nell'ambito degli [Obiettivi di Sviluppo Sostenibile](#), finalizzato ad una piena e produttiva occupazione di donne e uomini, incluse le persone con disabilità, con parità di retribuzione per lavoro di pari valore.

Tuttavia, ciò su cui è necessario mettere l'accento, in chiusura, è la necessità che tali azioni siano intraprese tenendo in debita considerazione la costante evoluzione delle condizioni economiche e del mercato del lavoro, in particolare, prendendo coscienza dei fattori che stanno già contribuendo a plasmare quello che viene definito il "lavoro del futuro".

A tale scopo, risulta opportuno, pertanto, richiamare l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, menzionata in apertura al presente contributo, facendo riferimento, nello specifico, ad un significativo atto adottato nel 2019 dall'ILO *Global Business and Disability Network* in collaborazione con *Fundación ONCE*. Tale atto, intitolato "[Making the future of work inclusive of persons with disabilities](#)" individua, difatti, i cosiddetti *megatrends* che sono e saranno responsabili della definizione del futuro del lavoro, quali: rivoluzione tecnologica (come ad esempio l'avvento dell'intelligenza artificiale), nuove competenze richieste, cambiamenti culturali in atto nella società, mutamenti demografici e mitigazione dei cambiamenti climatici; analizzandoli dal punto di vista delle persone con disabilità al fine di valutare l'impatto che questi potrebbero avere sulle stesse e individuare azioni specifiche per far in modo che non costituiscano una minaccia, creando nuove forme di discriminazione, bensì un'opportunità di inclusione.

Governi, aziende, organizzazioni non governative, sindacati e mondo accademico, sono dunque chiamati a fare ognuno la propria parte in un coordinamento di forze che assicurino un futuro del lavoro inclusivo in modo da *«leave no one behind»*.

DILETTA RUGGERI