

L'ONU le persone con disabilità e lo stato italiano

a cura di Salvatore Nocera, *avvocato, vice presidente nazionale FISH, Roma*

Con la firma, il 30 Marzo 2007, della Convenzione universale dei diritti delle persone con disabilità, si apre una pagina giuridica nuova nella storia della civiltà, avviata politicamente con l'approvazione in Giugno della Convenzione da parte dell'Assemblea dell'ONU. Le persone con disabilità nella seconda metà del secolo scorso erano emerse come soggetti di diritti a livello dei singoli Stati. Adesso, nel terzo millennio, emergono come soggetti di diritti a livello internazionale.

Tali persone non sono più viste staticamente come persone con disabilità, definizione che li segna a vita, incasellandole in un ambito negativo della società, ma le prospetta dinamicamente nel contesto culturale, ambientale e sociale nel quale si trovano a vivere.

Questa visione nuova è frutto della nuova visione della disabilità introdotta già dal 2003 dall'OMS con l'approvazione degli ICF, classificazione internazionale del funzionamento dell'organismo umano; a seguito di questa concezione nuova è il contesto che determina se una persona è da considerarsi con o senza disabilità, pur avendo eventualmente dei deficit.

Infatti l'art 1 comma 2 stabilisce che "...per persone con disabilità si intendono coloro che presentano permanenti minorazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri."

Qui l'accento è posto non già sulle "minorazioni" ma sulle "barriere" che interagendo con le minorazioni impediscono la piena partecipazione ed uguaglianza.

Tutta la Convenzione va letta in questa luce ed i diritti ivi proclamati vanno visti in funzione dinamica, cioè per realizzare questa uguaglianza, rimuovendo le barriere e le condizioni ostacolanti tale uguaglianza e promuovendo il contesto e le condizioni che la favoriscono.

Per assicurare tale uguaglianza nel godimento e nell'esercizio dei diritti umani e di tutte le libertà fondamentali, l'art 2, quarto trattino, introduce il principio di "accomodamento ragionevole", cioè di quelle "modifiche ed adattamenti" necessari in determinati casi che però non impongano oneri sproporzionati ed eccessivi.

Da quanto detto si evidenzia l'importanza della visione dinamica e flessibile introdotta dall'ICF per realizzare l'effettiva uguaglianza e partecipazione delle persone con disabilità.

In Italia alcuni atti normativi hanno già fatto riferimento agli ICF. Mi riferisco al dpcm n. 185/06 sulla certificazione di disabilità che, facendo riferimento ai principi dell'OMS per la stesura delle diagnosi funzionali, implicitamente li richiama.

Dove il riferimento è esplicito è nell'Intesa Stato-Regioni del 20 Marzo 2008 sull'integrazione scolastica, dove si fa riferimento ad essi per la stesura delle diagnosi funzionali.

Alla luce di questi criteri possiamo esaminare più da vicino i contenuti della Convenzione.

La Convenzione è un trattato internazionale che, già dal suo preambolo, colloca i diritti delle persone con disabilità nell'ambito di tutte le altre convenzioni sui diritti umani, precisando che ancora esistono discriminazioni a loro danno, malgrado la proclamazione dei diritti delle persone umane, delle donne, dei bambini e quindi occorre un'apposita convenzione.

Il testo si compone di 50 articoli e di un protocollo aggiuntivo, assai interessante, di 18 articoli.

La Convenzione può, a larghe linee, dividersi in due parti: sino all'art 32, essa contiene quello che i Giuristi chiamano "il diritto sostanziale", cioè l'elencazione dei principi e diritti; dall'art 33 al 50 si ha "il diritto processuale", cioè le procedure di approvazione e gli strumenti per farla rispettare. Il protocollo aggiuntivo può considerarsi un prolungamento di questa seconda parte.

I primi 4 articoli indicano lo scopo, le definizioni, ad es. per linguaggi si intendono anche quelli non verbali e non solo quelli più conosciuti come ad es. la lingua dei segni per i sordi "segnanti", ma anche quelli aumentativi ed alternativi concernenti, ad es. le persone autistiche o cerebrolesi; i principi e gli obblighi generali, analiticamente sviluppati negli articoli successivi. Interessante l'art 4 comma 3 in cui gli Stati firmatari si impegnano a consultare le persone con disabilità, tramite le loro associazioni di rappresentanza. Questa norma in Italia dovrà avere una modifica nell'attuale legislazione che prevede come rappresentanti per legge solo le Associazioni "storiche", cioè l'ANMIC, ENS UIC, ANMIL, UNMIL, anche contro la volontà dei singoli interessati.

Interessante pure il successivo comma 4 secondo il quale nessuno Stato può ridurre il livello dei diritti già previsto dalla legislazione interna, adducendo che nella Convenzione i livelli o i diritti siano indicati in misura minore. Ciò, in Italia è fondamentale ad es. per l'integrazione scolastica che è un diritto pienamente riconosciuto in misura ben maggiore di quanto non faccia l'art 24 della Convenzione.

Gli articoli da 5 a 13 sono fondamentalmente imperniati sull'eguaglianza declinata sia con riguardo alle donne ed ai bambini, sia con la lotta ai pregiudizi che con l'accessibilità delle persone con disabilità a tutti i mezzi di informazione e comunicazione, sia nei casi di calamità naturale, che di fronte ai tribunali.

Gli articoli da 14 a 32 sono un'ampia rassegna dei diritti fondamentali che, con Bobbio, potremmo classificare nel modo seguente: come di "prima generazione", quelli concernenti la vita, l'integrità fisica ed il divieto di essere sottoposti a tortura ed a sfruttamento. Si pensi all'uso assai diffuso, specie nei Paesi poveri, di persone con disabilità, specie minori, per raccolte di elemosine organizzate da sfruttatori, purtroppo ormai massicciamente ora utilizzati anche nei Paesi ricchi di immigrazione; si pensi alle notizie ricorrenti sulla stampa di utilizzo di persone con disabilità intellettiva per espianto di organi, oggetto di commercio criminale.

Diritti di "seconda generazione" possono considerarsi quelli di libertà, declinata nei diversi ambiti: di locomozione, che per le persone con disabilità significa diritto all'eliminazione delle barriere architettoniche e sensoriali; inviolabilità del domicilio, libertà di manifestazione del pensiero, che per le persone con disabilità intellettiva significa rispetto delle loro esigenze ed aspirazioni, come stabilisce la nostra L.n. 6/04 sull'amministratore di sostegno; libertà di partecipazione alla vita politica, anche col voto.

Diritti di "terza generazione" possono considerarsi quelli all'assistenza sanitaria e sociale, all'abilitazione ed alla riabilitazione, all'istruzione, al lavoro ed alla liberazione dalla povertà, che per le persone con disabilità dei Paesi sottosviluppati è una endemica situazione non ancora seriamente affrontata.

Tra i diritti di "quarta generazione" possiamo considerare il diritto alla privacy, ancora non pienamente tutelato neppure in tutti i Paesi del Primo mondo; il diritto alla vita indipendente ed all'inclusione sociale, sancito dall'art 19 della Convenzione, che per le persone con disabilità significa divieto di ghettizzazione negli istituti speciali, assai presenti, specie nei Paesi del Primo mondo ed ancora in molte regioni italiane; diritto ad una vita nel proprio nucleo familiare originario o ad una vita autonoma, fuori famiglia, assistito dai servizi sociosanitari di territorio, come prevede la nostra L.n. 162/98.

L'art 23 sulla famiglia e l'art 25 sulla salute, hanno incontrato riserve da parte dello Stato del Vaticano che vi ha visto la legittimazione dell'aborto e per questo si rifiuta di sottoscrivere la Convenzione. Trattandosi della prima Convenzione universale del Terzo Millennio e delle Persone con disabilità, è stata gravissima la mancanza di sottoscrizione della Santa Sede, che ha pure dedicato documenti assai importanti ed innovativi ai diritti delle persone con disabilità.

Le Associazioni delle Persone con disabilità auspicano che la Santa Sede voglia avvalersi, in seguito, del diritto riconosciuto di "riserva" nella sottoscrizione della Convenzione, escludendo da essa solo quelle parti dei due articoli controversi.

Gli articoli da 33 a 50 riguardano le modalità di entrata in vigore della Convenzione ed il monitoraggio per il suo rispetto da parte degli Stati firmatari.

E' una parte importantissima, perché permette di parlare di "esigibilità dei diritti" in una materia, quella del diritto internazionale, assai fragile sotto questo profilo.

L'approvazione dell'Assemblea generale dell'ONU può considerarsi una specie di autorizzazione di tutto il mondo alla possibilità di sottoscrizione da parte degli Stati che lo vogliano. Questi sottoscrivono a partire dal 30 Marzo; dalla sottoscrizione nasce per lo stato l'obbligo di ratifica, che per la nostra Costituzione avviene con legge, non sottoponibile a referendum abrogativo; solo quando si è arrivati almeno a 20 ratifiche, a partire dal trentesimo giorno dal deposito della ventesima ratifica, la Convenzione è entrata in vigore; quindi non solo gli Stati aderenti all'ONU non sono obbligati a firmare, ma anche quelli firmatari non sono obbligati a ratificare se non dopo un mese dal deposito della ventesima ratifica, come stabilisce l'art 45 della Convenzione.

Lo Stato italiano ha ratificato la Convenzione con L.n. 18/09.

Per assicurarsi dell'attuazione della Convenzione e cioè dell'emanazione da parte degli stati che hanno ratificato, delle leggi e degli atti amministrativi necessari, ogni stato firmatario deve creare un "punto di contatto", un organismo amministrativo, con l'ONU; deve inoltre istituire un organismo di monitoraggio con la presenza pure di rappresentanti delle associazioni delle persone con disabilità. Ad un anno dalla ratifica l'Italia non ha ancora istituito l'Osservatorio per il monitoraggio, anche se circola una bozza.

Presso l'ONU è costituito un "Comitato per i diritti delle persone con disabilità" composto da non più di 18 membri eletti fra gli stati firmatari col compito di ricevere segnalazioni di inadempienze o violazioni della Convenzione e di redigere un rapporto periodico sullo stato di attuazione della Convenzione da parte dei singoli stati.

A tal proposito è assai importante il protocollo aggiuntivo che prevede la possibilità di presentare segnalazioni e denunce al Comitato anche da parte di persone singole o gruppi non nominati dagli stati firmatari. Questa forma di controllo da parte della società civile è assai importante, poiché i rappresentanti ufficiali degli stati potrebbero filtrare le informazioni secondo calcoli politici; di qui la possibilità di questo controllo dal basso, che però deve essere accettato dagli stati con la sottoscrizione del protocollo aggiuntivo, che non è obbligatoria per chi sottoscrive la Convenzione. In caso di mancata sottoscrizione del protocollo, il Comitato ONU di controllo non potrà prendere in considerazione eventuali segnalazioni provenienti da persone e gruppi dello stato firmatario. Però in tal caso, è noto che potrà supplire

la cooperazione di uno stato firmatario, specie tramite gli organismi non governativi che ormai hanno ramificazioni internazionali.

Comunque l'Italia ha sottoscritto anche questo protocollo aggiuntivo.

E' però da tener presente che sia le segnalazioni del Comitato nazionale di monitoraggio che quelle di soggetti privati possono effettuarsi solo dopo che nel Paese d'origine siano state espletate tutte le procedure previste dalla legislazione interna e degli Stati soprannazionali di cui essi sono parte, come ad es. l'Unione europea, che ha pure sottoscritto la Convenzione (protocollo opzionale art 2 lettera "d").

In fine l'importanza della Convenzione risulta anche dal fatto che depositario della Convenzione e di tutti gli atti che la riguardano, come ad es. emendamenti successivi, è il Segretario generale dell'ONU.

Adesso, dopo la firma del nostro Ministro Ferrero in rappresentanza dello Stato italiano e la ratifica dell'Italia della Convenzione e del protocollo aggiuntivo, avvenuta con legge n. 18/09, a noi persone con disabilità incombe l'impegno di sollecitare il Governo ed il Parlamento per l'approvazione più rapida possibile del decreto che istituisce l'Osservatorio che ha il compito principale di effettuare il monitoraggio sul rispetto delle sue norme da parte di tutte le pubbliche Autorità italiane ; dopo di che comincerà il lavoro certosino di monitoraggio, in cui le associazioni avranno un ruolo determinante nel segnalare le lacune normative e le inefficienze cui occorrerà immediatamente porre rimedio.