

Silvia Cutrera – Vice presidente FISH

Buongiorno a tutti e tutte,  
ringrazio gli organizzatori per l'invito a questa importante iniziativa.

La FISH – Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap - è un'organizzazione ombrello cui aderiscono alcune tra le più rappresentative associazioni impegnate, a livello nazionale e locale, in politiche mirate all'inclusione sociale delle persone con differenti disabilità. I principi della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità costituiscono un manifesto ideale per la federazione e per la rete associativa che vi si riconosce e che individua nella FISH la propria voce unitaria nei confronti delle principali istituzioni del Paese.

Partendo dalla nuova visione bio-psico- sociale della disabilità, contrapposta ad un modello medico che per decenni ha reiterato pregiudizi e segregazioni, la FISH interviene per garantire la non discriminazione e le pari opportunità, in ogni ambito della vita.

Attraverso la collaborazione con il FID - Forum Italiano della Disabilità, organismo che rappresenta l'Italia all'interno dell' EDF - European Disability Forum, raccorda le politiche nazionali con quelle transnazionali, facendo sì che il contributo del movimento italiano per i diritti delle persone con disabilità venga coerentemente rappresentato presso l'Unione Europea o le Nazioni Unite. In tal senso proprio lo scorso anno, il FID ha presentato al Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità il primo rapporto alternativo in occasione dell'esame del rapporto presentato dal Governo sull'applicazione della CRPD in Italia.

Nel rapporto alternativo e con spirito di collaborazione sono state segnalate alcune priorità necessarie per la realizzazione dei principi della CRPD, tali segnalazioni sono state recepite nelle raccomandazioni che il Comitato ONU ha inviato al Governo dopo l'esame dell'Italia avvenuta l'estate scorsa a Ginevra. Le osservazioni conclusive del Comitato ONU che hanno evidenziato assenza o insufficiente attuazione di quanto previsto negli articoli della Convenzione, hanno richiamato l'Italia ad ottemperare entro quest'anno su alcune importanti questioni: l'adozione della definizione di "accomodamento ragionevole" in linea con la Convenzione per superare ogni discriminazione basata sulla disabilità, la raccolta di dati statistici in particolare riferiti ai bambini con disabilità, la creazione di un sistema di monitoraggio sull'istituzionalizzazione e la costituzione di uno strumento indipendente di monitoraggio considerata l'assenza in Italia di una Commissione sui diritti umani.

In Italia i dati affidabili sulla condizione delle persone con disabilità sono ancora limitati ad alcune aree della vita e sono insufficienti rispetto ai dati disponibili sulla popolazione in generale. In particolare i dati e le statistiche non sono disponibili sulla situazione di doppia discriminazione cui sono soggette le donne con disabilità, migranti e rifugiati con disabilità, così come i bambini con disabilità nella fascia di età 0-5 anni. Le indagini sulla popolazione in generale mantengono un approccio medico e non comprendono sistematicamente le persone con disabilità, non facendo emergere la valutazione della condizione di disabilità e discriminazione rispetto agli altri cittadini. Il recente rapporto ISTAT sulla situazione del Paese ha voluto affrontare il tema delle disuguaglianze senza considerare la condizione di disabilità, eppure essa costituisce uno dei primi fattori di impoverimento e capacità di produrre reddito inoltre l'assenza di dati sulle persone con disabilità rende impossibili programmazione e investimenti nel Welfare.

Le altre raccomandazioni del Comitato ONU si sono soffermate sui principi generali e obblighi facendo rilevare che il concetto di disabilità non è omogeneo nei vari livelli di legislazione e che la disabilità è tuttora condizionata da un approccio medico. Necessario secondo il Comitato l'istituzione di un organismo consultivo permanente che favorisca la partecipazione attiva di rappresentanti delle persone con disabilità che attraverso pareri, proposte e azioni contribuisca alla realizzazione di leggi, politiche e programmi. Utili sarebbero anche delle campagne di comunicazione per contrastare stereotipi e valorizzare i contributi che le persone con disabilità danno alla società.

Come è noto l'Italia ratificando la Convenzione ha provveduto ad istituire l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità di durata triennale, con il compito di predisporre il Piano biennale per la promozione dei diritti e l'inclusione delle persone con disabilità, promuovere la raccolta di dati statistici, studi e ricerche che illustrino le diverse situazioni territoriali. Il secondo programma biennale presentato lo scorso settembre alla conferenza nazionale sulle politiche per la disabilità di Firenze non è stato ancora approvato così come, ad oggi, non sono stati ancora nominati i nuovi componenti dell'Osservatorio.

FISH ha collaborato attivamente ai lavori dell'Osservatorio (2014/2016) e quindi ha già fornito il suo apporto alla stesura del Programma d'Azione con alcune **considerazioni generali e trasversali**:

La mancata applicazione di gran parte del Programma precedente pone alcuni interrogativi nel merito e nel metodo. Si tratta di considerazioni organizzative ma soprattutto politiche. Chi è il responsabile ultimo dell'applicazione di un Programma che presuppone un ampio coinvolgimento istituzionale? A chi spetta la vigilanza e l'indirizzo? E ancora: qual è il ruolo effettivo dell'Osservatorio?

Prima ancora della mancata realizzazione del Programma d'Azione, FISH, in particolare dopo il recente incontro di Ginevra (Comitato ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità) in cui l'Italia è stata chiamata a rispondere all'ONU, si chiede come siano rese effettivamente praticabili le prescrizioni della Convenzione ONU.

Sul tema dell'accessibilità il Comitato ha fatto rilevare l'insufficienza nell'accesso ai trasporti, edifici, servizi d'emergenza, infrastrutture, e siti web raccomandando l'esigibilità di tale diritto così fondamentale per garantire quotidianamente pari opportunità, uguaglianza e dignità di cittadinanza e ciò vale anche per gli strumenti di comunicazione delle persone sorde e cieche.

I rilievi del Comitato hanno riguardato anche l'uguale riconoscimento davanti alla legge, art. 12 l'accesso alla giustizia art. 13 il diritto ad un giusto processo per le persone con disabilità intellettiva o psicosociale e la tutela dei detenuti con disabilità. Non sono mancate le raccomandazioni per impedire trattamenti di tortura ed esperimenti medici, violenza e abusi per le persone ricoverate in istituti psichiatrici o residenze socio sanitarie.

L'inclusione delle persone con disabilità nella società al pari degli altri, trova attuazione nel favorire politiche per la vita indipendente e su questo tema il Comitato ha espresso seria preoccupazione per il rischio di re-istituzionalizzazione e richiesto che le risorse economiche siano impegnate in servizi e sostegni che favoriscano una vita autodeterminata anche con l'aiuto dell'assistenza personale.

Tale esortazione che ne sottolinea l'importanza è ripetuta nell'esame dell'art. 26 riferito alla Abilitazione e Riabilitazione con l'indicazione di rivedere e revisionare i LEA in collaborazione con le organizzazioni rappresentative delle persone con disabilità.

Il Comitato ONU nella disamina del rapporto governativo non ha lasciato immune da osservazioni altri importanti articoli quali la formazione, la salute, il lavoro i LEA e LIVEAS.

Su questi ambiti vorrei soffermarmi perché tali capitoli sono stati oggetto di recenti interventi legislativi che hanno innovato la normativa ma non hanno considerato le indicazioni della CRPD.

Sull'educazione scolastica, le osservazioni del Comitato reclamavano un piano d'azione con risorse sufficienti per garantire il miglioramento della qualità della formazione inclusiva nelle classi, il sostegno didattico e la qualità della formazione degli insegnanti a tutti i livelli. Nel decreto legislativo n.66/2017 per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità che entrerà in vigore il prossimo 31 maggio, il riferimento alla Convenzione è solo nel Preambolo senza riferimento all'art. 24 mentre l'accomodamento ragionevole è citato solo nell'art. 1 in modo generico e non è previsto alcun obbligo ad adempiere per rimuovere situazioni discriminatorie. Non è indicata la quantificazione delle ore di sostegno che è stata demandata al dirigente scolastico.

La qualità della formazione dei futuri insegnanti curricolari rimarrà pressoché invariata lasciando ai soli insegnanti di sostegno la delega del progetto inclusivo come prerogativa dei soli studenti disabili mentre poteva essere una risorsa al servizio dei bisogni educativi di tutti, inoltre sarebbe stato opportuno prevedere che tutto il contesto scolastico prestasse attenzione alle differenze individuali di ciascun alunno, cosa che non è avvenuta. Infine nel decreto incombe l'avvertenza che l'inclusione dovrà attuarsi con le risorse finanziarie disponibili nonostante ci siano numerose sentenze della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato che garantiscono l'inviolabilità del diritto allo studio.

Le raccomandazioni del Comitato ONU in merito alla Salute invitavano il governo ad adottare i LEA e pur constatando che finalmente ciò è avvenuto, il testo approvato lascia insoddisfatti chi, come FISH, si attendeva una svolta nella direzione dei principi della Convenzione ONU.

La Convenzione Onu descrive un sistema non assistenzialistico né compensativo della menomazione, indicando piuttosto una proiezione verso processi, sostegni e servizi finalizzati all'inclusione sociale e alla partecipazione attiva alla vita di comunità. Al contrario nei futuri LEA ciò che riguarda le prestazioni riabilitative, la parte di integrazione socio sanitaria e gli ausili e protesi, risente di una vetusta impostazione impropria. Eppure il nostro Paese ha prodotto buone pratiche riconducibili ai diritti fondamentali come il budget di salute o i centri per gli ausili o ancora le agenzie per la vita indipendente. Servizi decisamente avanzati anche nel panorama internazionale che non trovano riscontro alcuno, nemmeno nello spirito, nei Livelli Essenziali così come non è espressamente previsto il diretto coinvolgimento della persona con disabilità o della sua famiglia nella predisposizione del percorso assistenziale. E' stata quindi ignorata la preoccupazione del Comitato ONU sull'assenza dei progetti di Vita Indipendente e assistenza personale nei LEA.

In tema di lavoro il Comitato ONU, commentando il preoccupante dato sulla disoccupazione delle persone con disabilità, ha chiesto che lo Stato attui politiche di sostegno mirate ad una piena occupazione ma anche in questo campo dopo l'approvazione della riforma del lavoro – jobs act – che avrebbe dovuto far assumere tra le 70 e 90.000 persone con disabilità dal 1 gennaio 2017, il Governo con il decreto mille proroghe ha rinviato al 2018 le assunzioni e inoltre non ha neppure istituito la prevista banca dati sul collocamento mirato.

Scelte politiche che confermano quanto non si ritenga la disabilità una priorità e come le persone con disabilità non siano considerate cittadini-e cui riconoscere diritti e sulle quali investire risorse, giova ricordare che in Italia la spesa per la disabilità è di € 430 procapite l'1,7 del PIL.

La non attuazione dei principi e diritti previsti dalla Convenzione nel nostro ordinamento induce a pensare che tale inerzia abbia radici culturali remote e si desideri mantenere e perpetuare l'obsoleto approccio alla disabilità considerandola esclusivamente come menomazione invece che condizione caratterizzata oltre che da fattori soggettivi anche da vari fattori ambientali, politici e culturali. Non è quindi casuale che ogni anno, in occasione della legge di stabilità finanziaria, si debba assistere alla farsa relativa al finanziamento del Fondo per la non autosufficienza e del Fondo per le politiche sociali che, già insufficienti vengono puntualmente sacrificati, pregiudicando l'adozione di progetti individuali basati sul modello dei diritti umani e della qualità della vita. Appare quindi non più procrastinabile la definizione ed emanazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali come tra l'altro segnalato nelle osservazioni del Comitato ONU e già previsto nel dlgs n.68/2011 oltre che richiamato anche nella recente legge 112/2016 cosiddetta sul "dopo di noi" che purtroppo si è rivelata un'occasione perduta per la de-istituzionalizzazione delle persone che ancora oggi vivono in istituti segreganti.

Una nota positiva che si può segnalare è il positivo ruolo svolto dalla Cooperazione italiana nel mondo a favore dell'inclusione sia per la forte caratterizzazione nel sociale sia perché esiste un dialogo molto forte con le organizzazioni non governative ed in particolare con RIDS, la Rete Italiana Disabilità e Sviluppo con la quale è stato elaborato un piano d'azione in maniera congiunta.

Tuttavia un ulteriore impegno è rappresentato dalle azioni legate all'implementazione e monitoraggio dell'Agenda 2030 e dagli obiettivi di sviluppo sostenibile che dovranno essere integrati con i diritti connessi delle persone con disabilità come definiti nella Convenzione coinvolgendo le organizzazioni delle persone con disabilità.

Tra le molte osservazioni non si può tralasciare la questione delle donne con disabilità e il colpevole ritardo dell'Italia per la mancanza di misure rivolte alle specifiche esigenze delle donne con disabilità. Il Comitato ha raccomandato che la prospettiva di genere sia integrata nelle politiche per la disabilità e che la disabilità stessa venga incorporata nelle politiche di genere.

Non si tratta solo di segnalare la mancata realizzazione del Programma, ma della contestuale approvazione di norme che non tengono conto della Convenzione stessa o che non la rendono praticabile (risorse, tempi dilazionati, dispersioni di competenze...).

Appare, quindi, fondato:

- assumere a riferimento le più recenti Osservazioni conclusive sull'Italia, da parte del Comitato ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità;
- ricondurre il coordinamento delle politiche istituzionali alle mansioni dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità già istituito dalla legge 3 marzo 2009, n. 18 e, in prospettiva, ipotizzarne la ristrutturazione al fine di garantire un organismo indipendente di monitoraggio, adeguatamente finanziato per il suo funzionamento, con il pieno coinvolgimento, nei suoi lavori, delle organizzazioni di persone con disabilità;

- definire il concetto di accomodamento ragionevole, in linea con la Convenzione, quando vi siano discriminazioni basate sulla disabilità, in ogni settore della vita pubblica e privata;
- procedere alla raccolta di dati che assicurino l'individuazione, l'intervento e la tutela di tutti i bimbi con disabilità, in particolare per quelli da zero a 5 anni;
- procedere ad un sistematico monitoraggio sull'istituzionalizzazione in particolare sugli istituti psichiatrici o in altre strutture residenziali per persone con disabilità, in particolare di quelle con disabilità intellettive e/o psicosociali; il monitoraggio è presupposto per politiche di contrasto alla segregazione e all'isolamento;
- promuovere, prevedendolo espressamente nella futura produzione normativa, la stipula di accordi interistituzionali che coordinino responsabilità, programmazione e risorse;
- attribuire allo Stato, se necessario ricorrendo a potestà surrogatorie, la competenza relativa all'implementazione della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dalla legge 3 marzo 2009, n. 18.
- realizzare un Sistema Sociale Nazionale che, riportando al centro funzioni e competenze istituzionali, sappia programmare e realizzare servizi omogenei su tutto il territorio nazionale sulla base di livelli essenziali di assistenza, ma anche di buone prassi e innovazione sociale;
- ristrutturare la spesa pubblica in funzione anche di un maggiore e più razionale investimento in questi ambiti per restituire senso anche al Programma che altrimenti rimane un elenco di intenti e non già un Piano vero e proprio.

Auspichiamo da parte del Governo italiano una capillare diffusione delle osservazioni conclusive fortemente incoraggiata dal Comitato ONU per avviare i percorsi attuativi della Convenzione.

In questo quadro purtroppo desolante il Commentario rappresenta un'opportunità per dare nuovo slancio alla Convenzione e promuovere sempre più la conoscenza dei diritti in essa contenuti. Le approfondite analisi giuridiche contenute nel volume, arricchite da autorevoli contributi che ricostruiscono le varie fasi di ideazione, elaborazione, stesura e applicazione del trattato, narrano dello straordinario impegno di uomini e donne provenienti da tutto il mondo, fortemente motivati nel rendere questo pianeta un posto migliore per tutti-e dove gli esseri umani possano avere uguale dignità.

Ringrazio nuovamente gli autori e i curatori e l'istituto studi giuridici internazionali del CNR con l'augurio che tale prezioso testo, oltre ad essere una risorsa per i professionisti di settore, orienti le politiche relative alle persone con disabilità verso la tutela dei diritti umani.