

GIUSEPPE GIOFFREDI

Diritti delle persone con disabilità:

Convenzione delle Nazioni Unite e ruolo svolto dal Consiglio dei diritti umani

Abstract: *The Human Rights Council is a subsidiary body of the General Assembly of the United Nations, in charge of promoting worldwide the respect and protection of the rights of every man without any discrimination. In 2018 Italy, which had already been member of the Council twice, has been reelected and will be a member until 2021. At the time of its candidacy, Italy presented a document of commitments - entitled "Voluntary pledges and commitments pursuant to General Assembly resolution 60/251" - in which a series of priority themes were listed. Among them, a focus on "the rights of persons with disabilities" was included. Starting from this circumstance, the aim of this paper is to scrutinize the recent action of the Human Rights Council dealing with the rights of persons with disabilities.*

Keywords: United Nations; Convention on the Rights of Persons with Disabilities; Human Rights Council; International Mechanisms for Human Rights Protection; Rights of People with Disabilities; Disability Rights Laws; Vulnerable Persons.

1. *Introduzione*

Il 3 dicembre 2020 è stata celebrata la ventinovesima “Giornata internazionale delle persone con disabilità”, istituita nel 1992 con la risoluzione n. 47/3 (“*International Day of Disabled Persons*”) del 14 ottobre 1992 dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite, allo scopo di sostenere la piena inclusione di tali persone in ogni ambito della vita e per allontanare ogni forma di discriminazione e violenza, promuovendone i diritti ed il benessere.¹

Ogni anno la “Giornata internazionale” ha un tema e quest’anno esso è declinato in conseguenza della grave crisi sanitaria che stiamo ancora vivendo: “*Ricostruire meglio, verso un mondo post Covid-19 inclusivo della disabilità, accessibile e sostenibile*”. È

¹ Un anno più tardi, nel 1993, la Commissione europea ha scelto sempre il 3 dicembre come “Giornata europea delle persone con disabilità”, rendendola un appuntamento fondamentale anche per le famiglie di tali persone, gli operatori, i professionisti che operano nel sociale e, più in generale, per tutti i cittadini europei.

indubbio che la qualità della vita delle persone con disabilità già prima della pandemia non era soddisfacente, scontando l'attuale sistema di supporto non poche criticità. Criticità che sono letteralmente deflagrate con l'emergenza sanitaria, causando gravi pregiudizi per la vita delle persone con disabilità e per i loro familiari. Questi, infatti, si sono trovati spesso abbandonati a loro stessi, con i vari servizi improvvisamente sospesi, nonché senza soluzioni alternative che la normativa, pur emergenziale, aveva invece sancito.

Come, dunque, indicato dalle Nazioni Unite per la giornata internazionale, l'intero sistema va ripensato nella direzione prospettata, apportando profondi e radicali cambiamenti, ossia verso un mondo (post Covid-19) che sia inclusivo della disabilità, accessibile e sostenibile. Il “*Disability Day*” quest'anno coincideva con la 13^a sessione della Conferenza degli stati parti della relativa convenzione (proprio per questo motivo la “Giornata” è stata commemorata per tutta la settimana dal 30 novembre al 4 dicembre).² Obiettivo della Convenzione ONU (*Convention on the Rights of Persons with Disabilities*), in vigore dal 2008, è quello di promuovere l'uguaglianza e la garanzia dei diritti delle persone con disabilità, così da permettere e agevolare il loro prezioso contributo in ogni settore sociale, culturale, politico o economico.

2. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità

Il sistema di tutela dei diritti umani delle Nazioni Unite è dunque oggi dotato di uno strumento convenzionale – e dunque vincolante gli stati parti – in materia di diritti delle persone con disabilità, ossia la convenzione (e il protocollo opzionale) del 13 dicembre 2006.³

² L'incontro avviene secondo quanto previsto dall'art. 40 della Convenzione, secondo cui gli stati parte si incontrano periodicamente in una conferenza allo scopo di considerare qualsiasi questione relativa all'implementazione della convenzione.

³ Sulla convenzione si veda, tra gli altri, D. AMOROSO, *Inutiliter data? La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza italiana*, in Quaderni di SIDIBlog, voll. 4/5, 2017-2018, p. 227 ss.; A.C. BRODERICK, *The Long and Winding Road to Equality and Inclusion for Persons with Disabilities: The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Cambridge, Intersentia, 2015; V. DELLA FINA - R. CERA - G. PALMISANO, eds., *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Cham, Springer, 2017; S. MARCHISIO - R. CERA - V. DELLA FINA, a cura di, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*.

La Convenzione – seguendo una logica che è ormai tipica del sistema delle Nazioni Unite⁴ – costituisce il più recente e rilevante contributo, senza dubbio il più importante mai realizzato a livello internazionale, per la tutela e la promozione dei diritti di tali persone. Essa è stata approvata dall'Assemblea generale dell'ONU con risoluzione 61/106, sulla base di un progetto elaborato da un comitato *ad hoc*, istituito nel 2001 dalla Terza commissione della stessa assemblea (UN doc. A/RES/56/168). La Convenzione dunque era stata preceduta da una serie di documenti internazionali non vincolanti: *Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons* del 1971; *Declaration on the Rights of Disabled Persons* del 1975; *World Programme of Action Concerning Disabled Persons* del 1982 (anticipato dalla proclamazione del 1981 quale *United Nations International Year of Disabled Persons*); *UN Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities* del 1993.⁵

La Convenzione – il cui scopo è «to promote, protect and ensure the full and equal enjoyment of all human rights and fundamental freedoms by all persons with disabilities, and to promote respect for their inherent dignity» (art. 1, par. 1) – consta di 50 articoli preceduti da un lungo preambolo, a sua volta composto da 25 capoversi.

Commentario, Roma, Aracne, 2012; L. PANELLA, *La protezione internazionale di una categoria vulnerabile*, in M.L. CHIARELLA - G. COSCO - A.M. MARRA - B. SACCA, a cura di, *Disability Studies e tutela della persona*, Reggio Calabria, Falzea Editore, 2012; R. ROSSANO, *Diritti delle persone con disabilità, autonomia dell'individuo e nuove forme di tutela*, in G. GIOFFREDI, a cura di, *Studi su bioetica e diritto internazionale*, Napoli, ESI, 2016, p. 177 ss.; F. SEATZU, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: i principi fondamentali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3, 2008, p. 535 ss.; ID., *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: diritti garantiti, cooperazione, procedure di controllo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2, 2009, p. 259 ss.; L. WADDINGTON, *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Practice: a Comparative Analysis of the Role of Courts*, Oxford, OUP, 2011.

⁴ Le dichiarazioni di principi dell'Assemblea generale dell'ONU, pur non avendo forza giuridica autonoma, assumono una rilevanza significativa in quanto costituiscono tappe fondamentali nella formazione di norme internazionali (sia consuetudinarie che convenzionali). Le dichiarazioni, dunque, hanno la funzione di "preparare il terreno" su tematiche su cui in seguito, nel maggior numero di casi, gli stati si impegneranno con l'adesione a convenzioni giuridicamente vincolanti. Secondo S. Marchisio, molto spesso tali dichiarazioni «sono il riflesso di un mero dibattito di politica legislativa internazionale e le soluzioni in esse contenute si collocano esclusivamente in una prospettiva *de lege ferenda*, vale a dire di modifica del diritto internazionale vigente, consuetudinario o pattizio». S. MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna 2000, p. 165.

⁵ Per approfondimenti v. T. DEGENER, *Human Rights and Disabled Persons: Essays and Relevant Human Rights Instruments*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995; M.R. SAULLE, a cura di, *Le norme standard sulle pari opportunità dei disabili*, Napoli, ESI, 1997.

Non ci soffermiamo in maniera analitica sul suo contenuto perché il discorso sarebbe troppo lungo e dobbiamo, in tale sede, occuparci anche dell'azione del Consiglio dei diritti umani.⁶ Segnaliamo soltanto l'art. 1, par. 2, che definisce le persone con disabilità: «Persons with disabilities include those who have long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others»; l'art. 34, che istituisce l'organismo di controllo della Convenzione, ossia il Comitato sui diritti delle persone con disabilità: «There shall be established a Committee on the Rights of Persons with Disabilities (hereafter referred to as “the Committee”), which shall carry out the functions hereinafter provided» (par. 1);⁷ e l'art. 35, che prevede il cosiddetto sistema di monitoraggio dei “rapporti periodici”: «Each State Party shall submit to the Committee, through the Secretary-General of the United Nations, a comprehensive report on measures taken to give effect to its obligations under the present Convention and on the progress made in that regard, within two years after the entry into force of the present Convention for the State Party concerned. Thereafter, States Parties shall submit subsequent reports at least every four years and further whenever the Committee so requests» (parr.1 e 2).⁸

Il Protocollo opzionale, dunque, approvato in pari data rispetto alla Convenzione, nonostante l'art. 8,⁹ rappresenta una tappa molto importante nel processo di evoluzione dei diritti delle persone con disabilità, perché esso – sulla base della procedura descritta nel suo articolato – consente al comitato di ricevere ed esaminare “comunicazioni” da o

⁶ Per un'analisi del contenuto rimandiamo a SEATZU, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: i principi fondamentali*, cit., p. 535 ss., e ID., *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: diritti garantiti*, cit., p. 259 ss.

⁷ Per il cui funzionamento sono state previste ulteriori norme nel Protocollo opzionale, il quale prevede innanzitutto (art. 1, par. 1) che: «A State Party to the present Protocol (“State Party”) recognizes the competence of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities (“the Committee”) to receive and consider communications from or on behalf of individuals or groups of individuals subject to its jurisdiction who claim to be victims of a violation by that State Party of the provisions of the Convention».

⁸ Tale sistema consiste in rapporti periodici – che gli stati sono tenuti a presentare al comitato (il primo entro 2 anni dall'entrata in vigore, poi ogni 4 anni) – sull'attuazione degli obblighi contenuti nella Convenzione (con eventuale indicazione anche dei fattori e delle difficoltà che hanno influenzato il grado di adempimento degli obblighi) e sull'eventuale adozione di misure derogatorie. Il comitato esamina ciascun rapporto e indirizza le proprie raccomandazioni allo stato parte sotto forma di “osservazioni conclusive”.

⁹ «Each State Party may, at the time of signature or ratification of the present Protocol or accession thereto, declare that it does not recognize the competence of the Committee provided for in articles 6 and 7».

in rappresentanza di individui o gruppi di individui soggetti alla sua giurisdizione che facciano istanza in quanto vittime di violazione delle disposizioni della Convenzione da parte di uno stato membro.

Ciò è di estrema importanza in quanto la previsione di un apposito meccanismo di garanzia riveste spesso un ruolo prioritario nell'effettivo rispetto dei diritti umani.¹⁰ Del resto, non è possibile ignorare che nonostante il "catalogo" dei diritti umani sia stato notevolmente ampliato negli ultimi decenni, esso conviva con la loro concreta negazione a causa dei molteplici e radicati fenomeni di violazioni di tali diritti. È opportuno affermare che la disciplina riguardante la tutela dei diritti umani non è insoddisfacente e che le cause dell'inadeguatezza dell'azione della comunità internazionale non siano addebitabili, nella maggior parte dei casi, alla carenza di normativa, quanto piuttosto alla mancata applicazione della stessa.

Dunque, la Convenzione del 2006 e il suo Protocollo opzionale – per la cui ratifica da parte di un ampio numero di stati un ruolo fondamentale è stato svolto proprio dal Consiglio dei diritti umani – potranno costituire davvero un progresso di enorme importanza nel rafforzamento della tutela internazionale dei diritti delle persone con disabilità. Come efficacemente affermato da Vincenzo Starace – «l'obiettivo di un'efficace protezione dei diritti dell'uomo si persegue non soltanto e forse non tanto allungando negli atti internazionali cataloghi già fitti di diritti umani da riconoscere, quanto piuttosto curando di rafforzare l'efficacia dei meccanismi internazionali di controllo sull'effettiva osservanza dei diritti che gli stati si sono impegnati a riconoscere».¹¹

La Convenzione (e il Protocollo) che, lo ricordiamo, è entrata in vigore il 3 maggio 2008 (era stata aperta alla firma il 30 marzo 2007),¹² costituisce il primo atto

¹⁰ Cfr. A. BULTRINI, *La pluralità dei meccanismi di tutela dei diritti dell'uomo in Europa*, Torino, Giappichelli, 2004; F. FRANCONI - M. GESTRI - N. RONZITTI - T. SCOVAZZI, a cura di, *Accesso alla giustizia dell'individuo nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2008.

¹¹ V. STARACE, *Il perfezionamento del sistema di garanzia istituito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo a seguito della riforma introdotta con il Protocollo n. 11*, in L. LIPPOLIS, a cura di, *La Dichiarazione universale*, Napoli, ESI, 2001, p. 148.

¹² L'Italia ha ratificato la Convenzione (e il Protocollo) con legge n. 18 del 3.3.2009 (in GU n. 61 del 14.3.2009). Tale legge ha contestualmente istituito l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone

internazionale obbligatorio del XXI secolo in materia di diritti umani, nonché quello che ha ricevuto il più alto numero di firme – nella storia di una convenzione delle Nazioni Unite – apposte nel giorno di apertura: ad oggi la Convenzione ha 182 stati parti, mentre il Protocollo ne ha 97.¹³

Di grande importanza per la concreta implementazione dei dettami della Convenzione, e per il controllo in caso di violazioni, è dunque il già citato Comitato sui diritti delle persone con disabilità (Committee on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD) che è – infatti – l'organo che ha il compito di vigilare sull'applicazione della Convenzione.¹⁴ Ruolo altrettanto importante è svolto da un altro organismo delle Nazioni Unite, ossia dal Consiglio dei diritti umani (anche questo organismo, come il precedente, è stato istituito nel 2006).

con disabilità che ha, tra gli altri, il compito di promuovere l'attuazione della Convenzione ed elaborare il rapporto dettagliato sulle misure adottate di cui all'art. 35 della stessa Convenzione, in raccordo con il Comitato interministeriale dei diritti umani (CIDU). L'Osservatorio – che rientra nell'ambito dei meccanismi di coordinamento che gli stati hanno l'obbligo di implementare per promuovere e monitorare l'attuazione della Convenzione – ha funzioni consultive e di supporto tecnico-scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali in materia di disabilità (al suo interno vi è un comitato tecnico scientifico con finalità di analisi e indirizzo e vi operano vari gruppi di lavoro per l'approfondimento di particolari tematiche).

¹³ Ultima verifica compiuta il 10 dicembre 2020.

¹⁴ Come è possibile leggere nella pagina web delle Nazioni Unite dedicata al Comitato: «The Committee on the Rights of Persons with Disabilities is the body of independent experts which monitors implementation of the Convention by the States Parties. The Committee shall meet in Geneva and normally hold two or three sessions per year. The Committee will comprise 12 independent experts following the entry into force of the Convention. Following an additional sixty ratifications or accessions to the Convention, the membership of the Committee shall increase by six, to 18 independent experts. Countries who have become party to the Convention (States parties) are obligated to submit regular reports to the Committee on how the rights of the Convention are implemented. During its sessions, the Committee considers the reports of States parties and addresses its concerns and recommendations to the State party concerned in the form of concluding observations. States parties must report initially within two years of accepting the Convention and thereafter every four years. The Optional Protocol to the Convention gives the Committee competence to examine individual complaints with regard to alleged violations of the Convention by States parties to the Optional Protocol or to undertake inquiries in the case of reliable evidence of grave and systematic violations of the Convention. In addition, and in keeping with the practice of other human rights treaty bodies, the Committee may also issue General Comments elaborating the meaning of the provisions of the Convention or cross-cutting themes. The Committee may also hold Days of General Discussion with States, civil society, United Nations entities and other international organizations».

3. Il Consiglio dei diritti umani dell'ONU

Il Consiglio, organo sussidiario dell'Assemblea generale dell'ONU, è stato istituito dalla stessa assemblea con risoluzione 60/251 del 15 marzo 2006, approvata con 170 voti a favore, 4 contrari e 3 astensioni.¹⁵ Il Consiglio è un organo composto da 47 stati membri delle Nazioni Unite, eletti direttamente e individualmente, con voto segreto, dalla maggioranza dei membri dell'Assemblea generale secondo il criterio dell'equa ripartizione geografica.¹⁶ Esso è competente a promuovere a livello generale il rispetto e la difesa dei diritti di ogni uomo senza alcuna distinzione e ad esaminare le violazioni, in maniera specifica quelle che rivestono carattere flagrante e sistematico, di tali diritti.

Il Consiglio, con sede a Ginevra, si riunisce regolarmente durante tutto l'anno, tenendo almeno 3 sessioni annuali e potendo convocare sessioni straordinarie quando sia necessario. Al 10 dicembre 2020 il Consiglio si è riunito in 45 sessioni ordinarie¹⁷ e 28 sessioni speciali.¹⁸ Questo nuovo organo delle Nazioni Unite ha sostituito la Commissione dei diritti umani, che ha concluso i suoi lavori in data 16 giugno 2006.¹⁹

Una delle novità più rilevanti rispetto al precedente organo consiste nel fatto che il Consiglio (par. 1, ris. 251) è un organo “sussidiario” dell'Assemblea generale – e non del Consiglio economico e sociale – realizzandosi così una condizione indispensabile per

¹⁵ I voti contrari sono stati di: Stati Uniti d'America, Israele, Isole Marshall, Palau; le astensioni di: Bielorussia, Iran, Venezuela. Ricordiamo che la posizione negativa degli Stati Uniti è derivata dalla costante sollecitazione degli USA di creare un organo a composizione ristretta e privo di poteri d'indagine generale.

¹⁶ Il criterio dell'equa distribuzione geografica è realizzato attribuendo 13 seggi agli stati africani, il medesimo numero a quelli asiatici, 8 agli stati latino-americani, 6 a quelli dell'Europa orientale e 7 agli stati dell'Europa occidentale ed altri stati (par. 7, ris. 60/251).

¹⁷ La 45ª sessione ordinaria si è tenuta dal 14 settembre al 7 ottobre 2020.

¹⁸ L'ultima sessione speciale (28ª) si è tenuta il 18 maggio 2018.

¹⁹ L'ultima sessione della commissione, la 62ª, si è tenuta il 27 marzo 2006. La commissione ha svolto due funzioni essenziali nel campo dei diritti umani: quella “normativa” (riguardante la redazione dei testi che costituivano la base di successive dichiarazioni e convenzioni), e quella “di controllo” (sul rispetto dei diritti dell'uomo da parte degli stati membri). Essa ha ricevuto molteplici critiche soprattutto in relazione alla sua composizione e alla conseguente politicizzazione del suo operato. Da tempo perciò si prospettava una riforma che riguardasse sia la struttura sia il funzionamento di tale organo. Dopo innumerevoli tentativi la riforma è avvenuta, appunto, con l'adozione della già citata risoluzione 60/251 istitutiva del Consiglio dei diritti umani.

rafforzare l'azione di protezione dei diritti umani in ambito ONU.²⁰ I meccanismi di «*special procedures, expert advice and a complaint procedure*» (par. 6) – che costituivano i principali punti di forza del sistema precedente²¹ – sono stati mantenuti nel nuovo sistema. È prevista l'introduzione di una nuova procedura, denominata *Universal Periodic Review* (UPR),²² che ha lo scopo di effettuare un esame periodico e universale della situazione relativa ai diritti umani nei vari stati (par. 5, lett e).²³ Gli altri compiti specifici del Consiglio sono elencati nelle lett. a-j del par. 5 della risoluzione 60/251.²⁴

Il primo Consiglio è stato eletto il 9 maggio 2006 e sono stati nominati i 47 stati membri. Per quanto riguarda l'Italia, essa ha deciso di offrire il proprio contributo al funzionamento di questo nuovo organo presentando la propria candidatura al Consiglio per il triennio 2007-2010. Il nostro paese è stato dunque eletto la prima volta il 17 maggio 2007 (con 114 voti al 1° turno e 101 al 2°) e tale primo mandato è scaduto il 18 giugno 2010; il secondo mandato ha riguardato, invece, il triennio 2011-2014. Da ultimo l'Italia ha presentato la propria candidatura per il periodo 2019-2021 ed è stata eletta il 12 ottobre 2018, con 180 voti a favore (su 189), riportando così il numero di voti più alto all'interno

²⁰ Per approfondimenti cfr. M. BOVA, *Il Consiglio dei diritti umani nel sistema onusiano di promozione e protezione dei diritti umani: profili giuridici ed istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2011; R. FREEDMAN, *The UN Human Rights Council: A Critique and Early Assessment*, Londra-New York, Routledge, 2013.

²¹ Le procedure speciali sono dei particolari meccanismi di monitoraggio e promozione dei diritti umani, stabiliti dalla Commissione e assunti dal Consiglio, istituiti al fine di affrontare specifiche situazioni nazionali o tematiche in tutte le parti del mondo.

²² Sull'*Universal Periodic Review* cfr. C. CARLETTI, *I meccanismi di monitoraggio periodico della Human Rights Machinery delle Nazioni Unite: possibili margini di miglioramento?*, in «Ordine internazionale e diritti umani», 2, 2018, p. 249 ss.; H. CHARLESWORTH - E LARKING, eds., *Human Rights and the Universal Periodic Review: Rituals and Ritualism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

²³ Tale procedura è improntata alla cooperazione e al dialogo con lo stato interessato, di cui deve essere assicurato il pieno coinvolgimento, e deve evitare di sovrapporsi ai meccanismi convenzionali dell'ONU. L'Italia ha effettuato, fino ad oggi, tre cicli di revisione periodica universale, rispettivamente nel 2010, nel 2014 e nel 2019.

²⁴ Tale articolo prevede che il Consiglio deve: «Promote human rights education and learning [...] (lett. a); serve as a forum for dialogue on thematic issues on all human rights (lett. b); make recommendations to the General Assembly [...] (lett. c); promote the full implementation of human rights obligations undertaken by States [...] (lett. d); undertake a universal periodic review [...] (lett. e); contribute [...] towards the prevention of human rights violations and respond promptly to human rights emergencies (lett. f); assume the role and responsibilities of the Commission on Human Rights relating to the work of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights [...] (lett. g); work in close cooperation [...] with Governments, regional organizations, national human rights institutions and civil society (lett. h); make recommendations with regard to the promotion and protection of human rights (lett. i); submit an annual report to the General Assembly (lett. j)».

del proprio gruppo regionale. L'Italia dunque è attualmente membro di questo organismo delle Nazioni Unite.

4. Le prime risoluzioni del Consiglio in tema di diritti delle persone con disabilità

Dalla sua istituzione il Consiglio – come già accennato – si è riunito in sessione ordinaria per 45 volte e in sessione speciale per 28 volte, allo scopo di affrontare e discutere temi fondamentali concernenti la salvaguardia e la tutela dei diritti umani. In tali sessioni il Consiglio ha affrontato numerose problematiche concernenti tali diritti, adottando un numero elevato di documenti (fra risoluzioni, decisioni e *President's Statements*), occupandosi fra l'altro – per quanto di nostro interesse in questa sede – di diritti delle persone con disabilità.

Ci occuperemo, dunque, di analizzare le risoluzioni emanate in materia dal Consiglio, in quanto a partire dalla sua istituzione varie sono state le occasioni in cui tale organo ha adottato delle decisioni concernenti la promozione e la tutela dei diritti delle persone con disabilità sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 2006 e dal suo Protocollo opzionale. I diritti umani delle persone appartenenti alle categorie più vulnerabili (la tutela dei cui diritti è il frutto di quel processo evolutivo nell'ambito dello sviluppo dei diritti umani che è noto come processo di “specificazione”), hanno sempre costituito temi di rilevante interesse per il Consiglio dei diritti umani. E, più in generale, tali diritti sono stati – e lo sono tuttora – oggetto di studio e di attenzione costanti da parte di ogni organo delle Nazioni Unite competente in materia.²⁵

L'Italia, proprio in occasione della candidatura (marzo 2018) al Consiglio dei diritti umani ha presentato in un documento di impegni – dal titolo “*Voluntary pledges and commitments pursuant to General Assembly resolution 60/251*” – le linee di azione che avrebbero caratterizzato il proprio mandato, ossia una serie di temi prioritari su cui

²⁵ È recente (20 giugno 2019), ad esempio, la prima risoluzione sulla disabilità del Consiglio di sicurezza dell'ONU (UN doc. S/RES/2475/2019). Mai prima di tale data il Consiglio di sicurezza si era occupato di disabilità in modo specifico. Con tale risoluzione il Consiglio chiede agli stati membri e alle parti direttamente coinvolte in un conflitto di tutelare le persone con disabilità in situazioni di guerra, in particolare da violenze e abusi, garantendo tra l'altro che abbiano accesso alla giustizia, ai servizi di base e all'assistenza umanitaria senza alcun ostacolo.

sarebbe stata focalizzata la sua attività, fra cui hanno rilevanza – appunto – “i diritti delle persone con disabilità”. Si tratta di un articolato documento di impegni/*pledges*, nel quale vengono illustrate le priorità del governo italiano in materia di tutela e di promozione dei diritti umani, sul piano nazionale ed universale, oggetto di specifici interventi ed azioni qualora il paese avesse conseguito l’obiettivo di fare ingresso nella *membership* del Consiglio.

Passando ora all’esame delle risoluzioni adottate dal Consiglio dei diritti umani in materia di persone con disabilità le prime due sono la 7/9 (7^a sessione) e la 10/7 (10^a sessione ordinaria) rispettivamente del 2008 (27 marzo) e del 2009 (26 marzo). Analizzeremo prevalentemente la risoluzione 10/7 (UN doc. A/HRC/RES/10/7, *Human Rights of Persons with Disabilities: National Frameworks for the Promotion and Protection of the Human Rights of Persons with Disabilities*) e brevemente anche la risoluzione 7/9 (UN doc. A/HRC/RES/7/9, *Human Rights of Persons with Disabilities*), al cui contenuto è interessante accennare perché si tratta (oltre che della prima del Consiglio in materia) di una risoluzione che, a differenza della 10/7, è anteriore alla data (3 maggio 2008) di entrata in vigore della Convenzione dell’ONU del 13 dicembre 2006.

Nella risoluzione 7/9 il Consiglio richiama innanzitutto due importanti risoluzioni dell’Assemblea generale, la 62/170 del 18 dicembre 2007, concernente la promozione della Convenzione e del suo Protocollo opzionale, e la 62/127 del 18 dicembre 2007, relativa all’attuazione del *World Programme of Action Concerning Disabled Persons* (adottato dall’Assemblea generale con risoluzione 37/52 del 3 dicembre 1982). Il Consiglio – dopo aver ricordato che la disabilità è «an evolving concept and that disability results from the interaction between persons with impairments and attitudinal and environmental barriers that hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others» (Preambolo) – riafferma le fondamentali libertà di cui hanno bisogno le persone con disabilità per non subire discriminazioni, riconoscendo che occorre eliminare tutte le barriere ambientali per assicurare la loro effettiva partecipazione nella società e il loro diritto ad accedere a tutti gli ambienti culturali,

sociali, economici, educativi, informativi e fisici senza alcun impedimento, al pari degli altri.

Il Consiglio, dopo aver accolto con favore il rapporto dell'alto commissario per i diritti umani contenuto nel documento A/HRC/7/61 (*Study on the Human Rights of Persons with Disabilities*), invita lo stesso commissario a preparare uno studio tematico sull'argomento, focalizzandolo sulle misure necessarie per favorire la ratifica e l'effettiva attuazione della Convenzione del 2006 e lo esorta a far sì che tale studio sia reso disponibile prima della 10^a sessione ordinaria (2-27 marzo 2009) del Consiglio. Ciò è effettivamente avvenuto con la presentazione, il 26 gennaio 2009, del documento A/HRC/10/48 (*Thematic Study by the Office of the High Commissioner for Human Rights on Enhancing Awareness and Understanding of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*).

Successiva all'entrata in vigore della Convenzione dell'ONU sul tema in analisi è invece la risoluzione 10/7, nella quale il Consiglio, ricordando la sua risoluzione 7/9, riafferma il proprio impegno ad assicurare alle persone con disabilità il pieno godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Il Consiglio accoglie con favore l'entrata in vigore (3 maggio 2008) della Convenzione e del suo Protocollo opzionale e chiede agli stati che non li hanno ancora ratificati di dare la giusta priorità alla questione (parr. 1 e 2); richiede agli stati che hanno ratificato apponendo delle riserve alla Convenzione, di rivedere la necessità delle stesse, considerando la possibilità di ritirarle (par. 3); incoraggia gli stati a intraprendere prontamente una revisione della legislazione, dei costumi e delle pratiche che discriminano le persone con disabilità, assicurando a queste ultime uguale ed effettiva protezione legale (parr. 5 e 6); promuove la cooperazione tra gli stati al fine dello scambio di informazioni ed esperienze sulle misure legislative ed i modelli che garantiscano i diritti umani di tali persone (par. 7); invita gli stati ad adottare politiche e programmi al fine di accrescere il numero degli esperti su tali diritti in tutti i rami del governo (par. 9) e misure volte a favorire la partecipazione attiva delle persone con disabilità alla conduzione della vita pubblica (par. 10); ricorda agli stati che tutti i provvedimenti presi in merito ad alloggi, trasporti, salute, educazione devono essere tali

da escludere qualsiasi forma di discriminazione nei loro confronti (par. 11) e che alle persone con disabilità deve essere data la possibilità di accedere alla giustizia con rimedi effettivi, qualora il godimento dei loro diritti venga negato (par. 12); infine, riconosce l'importanza degli organismi di monitoraggio nazionali al fine di proteggere e promuovere i diritti delle persone con disabilità, decidendo che l'analisi di tali meccanismi avrà un ruolo prioritario nel dibattito della 13^a sessione ordinaria del Consiglio (par. 16), richiedendo a tal fine all'alto commissario dei diritti umani di preparare uno studio sull'attuazione della Convenzione e sul ruolo e le funzioni degli organismi nazionali di monitoraggio, da presentare nel corso della 13^a sessione ordinaria del Consiglio (par. 17).

Il 25 marzo 2010 fu così adottata la risoluzione 13/11,²⁶ in cui il Consiglio, dopo aver richiamato la Convenzione del 2006 e in particolare il suo art. 3 (concernente "l'attuazione nazionale e il monitoraggio" della Convenzione), riafferma il proprio impegno ad assicurare alle persone con disabilità il pieno godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali e a promuovere il rispetto della loro dignità e l'eliminazione della discriminazione nei loro confronti. Il Consiglio, richiamando uno studio da cui è emerso che l'80% delle persone con disabilità vive in condizioni di povertà e solitamente in paesi sottosviluppati (6° *considerando*), riconosce la fondamentale importanza di occuparsi del tema concernente l'impatto negativo della povertà su tali persone e riconosce la priorità della cooperazione internazionale e della sua promozione in sostegno delle iniziative nazionali per la realizzazione degli obiettivi della Convenzione (7° *considerando*).

Il Consiglio ricorda poi l'importante ruolo svolto in materia dai meccanismi di monitoraggio nazionali, tra cui i meccanismi indipendenti come le istituzioni nazionali sui diritti umani (par. 4). Invita, dunque, gli stati membri della Convenzione a mantenere, rafforzare o istituire meccanismi nazionali e strutture per l'attuazione e il monitoraggio di quest'ultima, cogliendo l'opportunità di rivedere e rafforzare le strutture esistenti per

²⁶ Cfr. UN doc. A/HRC/RES/13/11, *Human Rights of Persons with Disabilities: National Implementation and Monitoring and Introducing as the Theme for 2011 the Role of International Cooperation in Support of National Efforts for the Realization of the Rights of Persons with Disabilities*.

la promozione e la tutela dei diritti delle persone con disabilità (par. 6). L'analisi di tali meccanismi è stata tra l'altro oggetto di un articolato studio preparato dall'alto commissario per i diritti umani e commissionato dallo stesso Consiglio con la risoluzione 10/7 prima analizzata (par. 17). Tale studio, intitolato *Thematic Study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Structure and Role of National Mechanisms for the Implementation and Monitoring of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, è stato presentato dall'alto commissario in data 22 dicembre 2009²⁷ e il Consiglio – nella risoluzione in esame (par. 3) – ne accoglie con entusiasmo i risultati, invitando tutti gli *stakeholders* a prendere in debita considerazione le raccomandazioni in esso contenute.

Il Consiglio decide, altresì, che il suo prossimo dibattito interattivo sui diritti delle persone con disabilità si sarebbe tenuto nella 16^a sessione ordinaria e che esso si sarebbe concentrato sul ruolo della cooperazione internazionale a sostegno degli sforzi nazionali per realizzare gli obiettivi della Convenzione (par. 13). Sul medesimo tema, infine, il Consiglio chiede all'alto commissario di preparare uno studio da rendere disponibile prima della 16^a sessione (si tratta del documento A/HRC/16/38, di cui si dirà nel par. successivo).

5. Le successive risoluzioni

Negli anni successivi, il Consiglio – con le risoluzioni 16/15 (2011), 19/11 (2012) e 22/3 (2013) – ha deciso di approfondire alcune questioni specifiche concernenti il tema della disabilità, occupandosi, in particolare, del sostegno internazionale a favore dei singoli stati che s'impegnano per la realizzazione dei diritti delle persone con disabilità, della partecipazione alla vita politica e pubblica, del lavoro e dell'occupazione.

Per quel che riguarda la prima risoluzione elencata, la 16/15, essa è stata adottata il 24 marzo 2011.²⁸ In essa il Consiglio accoglie favorevolmente (par. 4) lo studio presentato

²⁷ Cfr. UN doc. A/HRC/13/29.

²⁸ Cfr. UN doc. A/HRC/RES/16/15, *Role of International Cooperation in Support of National Efforts for the Realization of the Rights of Persons with Disabilities*.

dall'alto commissario dei diritti umani dal titolo *Thematic Study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Role of International Cooperation in Support of National Efforts for the Realization of the Rights of Persons with Disabilities* (pubblicato il 20 dicembre 2010),²⁹ il quale è anche servito da base per l'*Interactive Dialogue on the Rights of Persons with Disabilities* tenutosi in data 4 marzo 2011. Il Consiglio accoglie con entusiasmo i risultati di tale lavoro e invita tutti gli *stakeholders* a prendere in debita considerazione le raccomandazioni in esso contenute (par. 4). Il Consiglio, inoltre, invita l'alto commissario a preparare uno studio sulla partecipazione delle persone con disabilità alla vita politica e pubblica da rendere disponibile prima della 19^a sessione (par. 17). Tale documento (UN doc. A/HRC/19/36) è stato, dunque, elaborato dall'alto commissario ed è stato accolto con soddisfazione dal Consiglio con la risoluzione 19/11 del 22 marzo 2012 (par. 3).³⁰ In questa risoluzione il Consiglio (4^o *considerando*) riafferma il diritto di partecipare alla vita politica e pubblica, già sancito dall'art. 21 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, che afferma che «ogni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti. Ogni individuo ha diritto di accedere in condizioni di eguaglianza ai pubblici impieghi del proprio paese».

Tale diritto è stato previsto anche nell'art. 25 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e, più recentemente e con specifico riguardo alle persone con disabilità, nell'art. 29 della relativa convenzione. Quest'ultimo articolo afferma che «gli Stati Parti garantiscono alle persone con disabilità il godimento dei diritti politici e la possibilità di esercitarli su base di uguaglianza con gli altri, e si impegnano a: (a) garantire che le persone con disabilità possano effettivamente e pienamente partecipare alla vita politica e pubblica su base di uguaglianza con gli altri, direttamente o attraverso rappresentanti liberamente scelti, compreso il diritto e la possibilità per le persone con disabilità di votare ed essere elette, tra l'altro: (i) assicurando che le procedure, le strutture ed i materiali elettorali siano appropriati, accessibili e di facile comprensione e utilizzo;

²⁹ Cfr. UN doc. A/HRC/16/38.

³⁰ Cfr. UN doc. A/HRC/RES/19/11, *Rights of Persons with Disabilities: Participation in Political and Public Life*.

(ii) proteggendo il diritto delle persone con disabilità a votare tramite scrutinio segreto, senza intimidazioni, in elezioni ed in referendum popolari, e a candidarsi alle elezioni, ad esercitare effettivamente i mandati elettivi e svolgere tutte le funzioni pubbliche a tutti i livelli di governo, agevolando, ove appropriato, il ricorso a tecnologie nuove e di supporto; (iii) garantendo la libera espressione della volontà delle persone con disabilità come elettori e a questo scopo, ove necessario, su loro richiesta, autorizzandole a farsi assistere da una persona di loro scelta per votare. (b) Promuovere attivamente un ambiente in cui le persone con disabilità possano effettivamente e pienamente partecipare alla conduzione degli affari pubblici, senza discriminazione e su base di uguaglianza con gli altri, e incoraggiare la loro partecipazione alla vita pubblica, in particolare attraverso: (i) la partecipazione ad associazioni e organizzazioni non governative impegnate nella vita pubblica e politica del paese e alle attività e all'amministrazione dei partiti politici; (ii) la costituzione di organizzazioni di persone con disabilità e l'adesione alle stesse al fine di rappresentarle a livello internazionale, nazionale, regionale e locale».

Tornando alla risoluzione in esame, il Consiglio (6° *considerando*) riconosce che molti progressi sono stati fatti, ma è profondamente preoccupato del fatto che, in molti paesi, un gran numero di persone con disabilità non può in concreto partecipare alla vita politica e pubblica. Per questo motivo sollecita gli stati ad adottare e implementare misure appropriate per assicurare una loro partecipazione piena ed effettiva, ad esempio attribuendo – alle persone con disabilità che hanno bisogno di un particolare sostegno – un accompagnatore che possa aiutarli nell'esercizio dei propri diritti; eliminando tutte le barriere che impediscono o limitano la partecipazione effettiva (come l'assenza di informazioni o di materiale elettorale in formati accessibili); promuovendo e sostenendo campagne di sensibilizzazione e programmi di formazione riguardanti l'esercizio dei loro diritti politici (par. 5). Esorta, inoltre, gli stati a esaminare ed eliminare ogni forma di esclusione e restrizione dei diritti politici che colpiscono le persone con disabilità (par. 7). Incoraggia tutti gli attori rilevanti che intervengono nella progettazione di un prodotto, di un'attrezzatura, di un programma o di un servizio relativi alla partecipazione politica e

pubblica a tener conto delle necessità di tutti i membri della società, senza alcuna forma di discriminazione (par. 10).

Il Consiglio decide infine che il suo prossimo dibattito interattivo sui diritti delle persone con disabilità si sarebbe tenuto nella 22^a sessione ordinaria e che esso si sarebbe concentrato sulla questione del lavoro e dell'impiego delle persone con disabilità (par. 13). Sul medesimo tema, altresì, il Consiglio chiede all'alto commissario per i diritti umani di preparare uno studio da rendere disponibile prima della 22^a sessione. Tale studio, dal titolo *Thematic Study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Work and Employment of Persons with Disabilities*, è stato in effetti pubblicato il 17 dicembre 2012,³¹ ed è servito da base per l'*Interactive Debate on the Work and Employment of Persons with Disabilities* tenutosi il 6 marzo 2013.

Il diritto al lavoro e all'occupazione rappresenta, in effetti, un aspetto molto importante per l'essere umano. La sua realizzazione, infatti, permette di poter guadagnare e quindi di condurre uno stile di vita adeguato alle proprie esigenze. La tutela di tale diritto è stata riconosciuta già dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il cui art. 23 recita: «1. Ogni individuo ha diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro ed alla protezione contro la disoccupazione. 2. Ogni individuo, senza discriminazione, ha diritto a eguale retribuzione per eguale lavoro. 3. Ogni individuo che lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia un'esistenza conforme alla dignità umana ed integrata, se necessario, ad altri mezzi di protezione sociale».

Il diritto al lavoro e all'occupazione è contemplato anche dagli artt. 6 e 7 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, così come pure dalla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (art. 11) e dalla Convenzione del 2006 sui diritti delle persone con disabilità (art. 27). In particolare, quest'ultima Convenzione prevede che: «1. Gli Stati Parti riconoscono 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

³¹ Cfr. UN doc. A/HRC/22/25.

lavoro e in un ambiente lavorativo aperto, che favorisca l'inclusione e l'accessibilità alle persone con disabilità. Gli Stati Parti devono garantire e favorire l'esercizio del diritto al lavoro, anche a coloro i quali hanno subito una disabilità durante l'impiego, prendendo appropriate iniziative – anche attraverso misure legislative – in particolare al fine di:

- (a) vietare la discriminazione fondata sulla disabilità per tutto ciò che concerne il lavoro in ogni forma di occupazione, in particolare per quanto riguarda le condizioni di reclutamento, assunzione e impiego, la continuità dell'impiego, l'avanzamento di carriera e le condizioni di sicurezza e di igiene sul lavoro;
- (b) proteggere il diritto delle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, di beneficiare di condizioni lavorative eque e favorevoli, compresa la parità di opportunità e l'uguaglianza di remunerazione per un lavoro di pari valore, condizioni di lavoro sicure e salubri, la protezione da molestie e le procedure di composizione delle controversie;
- (c) garantire che le persone con disabilità siano in grado di esercitare i propri diritti di lavoratori e sindacali su base di uguaglianza con gli altri;
- (d) consentire alle persone con disabilità di avere effettivo accesso ai programmi di orientamento tecnico e professionale, ai servizi per l'impiego e alla formazione professionale e continua;
- (e) promuovere opportunità di impiego e l'avanzamento di carriera per le persone con disabilità nel mercato del lavoro, quali l'assistenza nella ricerca, nell'ottenimento e nel mantenimento di un lavoro, e nella reintegrazione nello stesso;
- (f) promuovere opportunità di lavoro autonomo, l'imprenditorialità, l'organizzazione di cooperative e l'avvio di attività economiche in proprio;
- (g) assumere persone con disabilità nel settore pubblico;
- (h) favorire l'impiego di persone con disabilità nel settore privato attraverso politiche e misure adeguate che possono includere programmi di azione antidiscriminatoria, incentivi e altre misure;
- (i) garantire che alle persone con disabilità siano forniti accomodamenti ragionevoli nei luoghi di lavoro;
- (j) promuovere l'acquisizione, da parte delle persone con disabilità, di esperienze lavorative nel mercato del lavoro;
- (k) promuovere programmi di orientamento e riabilitazione professionale, di mantenimento del posto di lavoro e di reinserimento nel lavoro per le persone con disabilità.

2. Gli Stati Parti assicurano che le persone con

disabilità non siano tenute in schiavitù o in stato di servitù e siano protette, su base di uguaglianza con gli altri, dal lavoro forzato o coatto».

Gli articoli appena citati sono richiamati dalla risoluzione 22/3, con la quale il Consiglio analizza, nel 2013 (21 marzo),³² il tema in esame. Il Consiglio rileva (7° *considerando*) che, nonostante i progressi fatti, molte persone con disabilità in tutti i paesi del mondo continuano ad avere numerosi problemi nella piena realizzazione del loro diritto al lavoro. Il Consiglio riconosce il ruolo importante svolto dai settori pubblico e privato e afferma che è fondamentale far comprendere ai datori di lavoro il grande contributo che le persone con disabilità possono apportare in un luogo di lavoro (11° *considerando*); accoglie con favore la decisione presa dall'Assemblea generale dell'ONU di indire una riunione di alto livello (23 settembre 2013) sul tema *The Way forward: A Disability-Inclusive Development Agenda towards 2015 and beyond*, con l'obiettivo di rafforzare l'azione finora condotta per assicurare l'inclusione delle persone con disabilità (12° *considerando*); accoglie, inoltre, con entusiasmo anche i risultati dello studio tematico (UN doc. A/HRC/22/25) presentato dall'alto commissario per i diritti umani (che gli era stato commissionato con la risoluzione 19/11) e invita tutti gli *stakeholders* a tenere in debita considerazione le raccomandazioni in esso contenute (par. 4); incoraggia poi gli stati parte ad adottare una serie di misure volte a garantire il pieno godimento del diritto al lavoro e il suo esercizio in situazioni di eguaglianza, facendo in modo di valorizzare la diversità sul posto di lavoro e l'uguaglianza di possibilità per tutti in materia di istruzione e di formazione professionale nonché di prospettive di carriera (par. 5).

Il Consiglio riconosce che questi, così come gli altri compiti previsti dalle lettere a-k dell'art. 5, non devono essere svolti solo dai singoli stati (par. 13), ma soprattutto nell'ambito della cooperazione internazionale a tutti i livelli (la quale può sostenere le iniziative nazionali per accrescere la possibilità d'impiego delle persone disabili). Sono poi fondamentali i meccanismi nazionali di monitoraggio, compresi i dati statistici, al fine di agevolare lo sviluppo e l'attuazione di politiche che migliorano la situazione dei disabili in materia di occupazione (par. 10). Nella parte finale della risoluzione, il

³² Cfr. UN doc. A/HRC/RES/22/3, *The Work and Employment of Persons with Disabilities*.

Consiglio rimanda la discussione sul tema alla sua 25^a sessione ordinaria, specificando che questa volta il focus sarebbe stato il diritto all'educazione.³³

6. *Le risoluzioni più recenti*

Recentemente il Consiglio ha emanato 4 risoluzioni sul tema in esame: la 35/6 (2017), la 37/22 (2018),³⁴ la 40/14 (2019) e la 43/23 (2020).³⁵ Di queste analizzeremo in particolare, per la peculiarità del loro contenuto, la prima e la terza.

Il 22 giugno 2017 il Consiglio ha adottato la risoluzione 35/6, molto interessante perché dedicata in maniera specifica alle attività e al mandato dello *Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities*.³⁶ L'attuale relatore (risoluzione 44/10 del 16 luglio 2020) è l'irlandese Gerard Quinn. Precedentemente (2014-2020) vi era la costaricana Catalina Devandas-Aguilar, che è stata anche la prima a ricoprire tale carica (la cui istituzione risale alla risoluzione 26/20 del 2014). La risoluzione del 2017 in esame ha l'obiettivo di estendere e specificare il mandato del relatore speciale. In essa il Consiglio richiama innanzitutto la Convenzione del 2006 e chiede agli stati che non abbiano ancora aderito ad essa e al suo Protocollo opzionale di considerare la questione in maniera prioritaria (par. 6). Il Consiglio, profondamente preoccupato per il fatto che, in tutte le parti del mondo, le persone con disabilità continuano a incontrare ostacoli alla loro piena partecipazione alla società e a subire violazioni dei loro diritti umani (3° *considerando*), riafferma l'obbligo prioritario degli stati di adottare tutte le misure

³³ In effetti, il Consiglio, in data 28 marzo 2014, ha adottato la risoluzione 25/20, intitolata *The Right to Education of Persons with Disabilities*. Lo stesso anno, il 27 giugno, il Consiglio ha adottato la risoluzione 26/20 – molto importante – istitutiva dello *Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities*. Del 2015 e 2016, invece, menzioniamo le risoluzioni: 28/4, *The Right of Persons with Disabilities to Live Independently and Be Included in the Community on an Equal Basis with Others* (March 26, 2015); 31/6, *The Rights of Persons with Disabilities in Situations of Risk and Humanitarian Emergencies* (March 23, 2016); 32/23, *Protection of the Family: Role of the Family in Supporting the Protection and Promotion of Human Rights of Persons with Disabilities* (July 1, 2016).

³⁴ Cfr. UN doc. A/HRC/RES/37/22, *Equality and Non-Discrimination of Persons with Disabilities and the Right of Persons with Disabilities to Access to Justice* (March 23, 2018).

³⁵ Cfr. UN doc. A/HRC/43/23, *Awareness Raising on the Rights of Persons with Disabilities, and Habilitation and Rehabilitation* (June 22, 2020).

³⁶ Cfr. UN doc. A/HRC/RES/35/6, *Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities*.

appropriate per eliminare la discriminazione nei confronti di tali persone e promuovere, proteggere e rispettare i loro diritti e la loro dignità (par. 1).

Il Consiglio esprime apprezzamento per il lavoro fin qui svolto dal relatore speciale e decide di estenderne il mandato per un periodo di 3 anni. Decide, inoltre, di specificarne i compiti modificando in parte quanto già previsto dalla precedente risoluzione 26/20 (par. 3).³⁷ Alcune modifiche sono state necessarie per adeguare il mandato del relatore all'adozione (2015) dei *Sustainable Development Goals*.³⁸

In chiusura della risoluzione in esame, il Consiglio invita tutti gli stati a cooperare con il relatore speciale nell'esecuzione del suo mandato, fornendogli tutte le informazioni necessarie, accettando le richieste di visita dei propri paesi e dando attuazione ed appropriato seguito alle sue raccomandazioni (par. 4); richiede al segretario generale e all'alto commissario ONU per i diritti umani di fornire al relatore tutte le risorse umane, tecniche e finanziarie necessarie per l'effettivo adempimento del suo mandato (par. 8).

Nella sua 40^a sessione, poi, il Consiglio ha approvato (22 marzo 2019) la risoluzione 40/14, intitolata *Rights of the Child: Empowering Children with Disabilities for the*

³⁷ In conseguenza di tali novità il mandato dello *Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities* risulta così articolato: «(a) To develop a regular dialogue and to consult with States and other relevant stakeholders [...] to identify, exchange and promote good practices relating to the realization of the rights of persons with disabilities and their participation as equal members of society; (b) To gather, request, receive and exchange information and communications from and with States and other relevant sources [...] on violations of the rights of persons with disabilities; (c) To make concrete recommendations on how to better promote and protect the human rights of persons with disabilities [...] and how to promote their role as both agents for and beneficiaries of development; (d) To conduct, facilitate and support the provision of advisory services, technical assistance, capacity-building and international cooperation in support of national efforts for the effective realization of the rights of persons with disabilities; (e) To raise awareness of the rights of persons with disabilities, to combat stigma, stereotypes, prejudices, segregation and all harmful practices that hinder their opportunity to fully enjoy their human rights to participate in society on an equal basis with others [...]; (f) To work closely with the special procedures and other human rights mechanisms of the Human Rights Council, the treaty bodies [...] and other relevant United Nations agencies, programmes and funds [...]; (g) To cooperate closely with the Conference of States Parties to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities [...]; (h) To integrate a gender perspective throughout the work of the mandate and to address multiple, intersecting and aggravated forms of discrimination faced by persons with disabilities; (i) To report annually to the Human Rights Council [...] and to the General Assembly [...] in accordance with their respective programmes of work» (par. 3).

³⁸ Per evitare che dopo il 2015 ci fosse un vuoto di iniziative in questioni così importanti, le Nazioni Unite hanno promosso il processo *Beyond2015*. Nel settembre 2015 gli stati membri delle Nazioni Unite hanno ufficialmente adottato *The 2030 Agenda for Sustainable Development*. La nuova agenda è composta da 17 *Sustainable Development Goals* (SDGs) e 169 *targets* che dovranno essere raggiunti entro il 2030. Ebbene, il tema della disabilità è strettamente legato alla realizzazione dei *Goals* 4, 8, 10, 11 e 17.

*Enjoyment of their Human Rights, Including through Inclusive Education.*³⁹ Tale risoluzione è particolarmente interessante perché concerne una categoria di soggetti particolarmente vulnerabili (perché aventi una doppia vulnerabilità), ossia quella dei minori con disabilità.⁴⁰ In tale risoluzione il Consiglio – dopo aver ricordato che le stime globali per il numero di bambini disabili vanno da 93 milioni a 150 milioni – si dichiara (Preambolo) profondamente preoccupato per le barriere che impediscono l'accesso all'istruzione inclusiva per tali bambini e per il fatto che una percentuale significativa di essi è fuori dal sistema educativo. La conseguenza di tale situazione è che i bambini (e i ragazzi) con disabilità, in particolare le bambine (e le ragazze) costituiscono uno dei gruppi più emarginati ed esclusi per quanto riguarda il diritto all'istruzione.

Il Consiglio si dichiara altresì preoccupato per il fatto che la maggior parte delle persone con disabilità, in particolare i bambini (e ancor più le bambine), vivono in condizioni di povertà e disuguaglianza e sono spesso a maggior rischio (sia all'interno che all'esterno delle famiglie) di stigmatizzazione, discriminazione, esclusione e più soggetti a violenza, abusi, maltrattamento, sfruttamento, compresa la violenza sessuale e di genere. La risoluzione in oggetto, dopo una parte iniziale e introduttiva (Preambolo e primi tre paragrafi) è divisa in 4 sezioni: I. *Child Rights-Based Approach to Children with Disabilities* (parr. 4-10); II. *Special Protection Measures for Children with Disabilities* (parr. 11-17); III. *Inclusive Education for Children with Disabilities* (parr. 18-31); IV. *Follow-up* (parr. 32-34). Il Consiglio, in tale risoluzione, richiama il rapporto 40/27 del 22 gennaio 2019 dell'alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (tale rapporto è incentrato sul medesimo tema della risoluzione 40/14 ed è stato presentato anch'esso ai sensi della precedente risoluzione 37/20).⁴¹ Esso fornisce una panoramica del quadro giuridico vigente e delle misure pratiche adottate per potenziare il benessere dei bambini con disabilità; è focalizzato sull'*empowerment* attraverso la partecipazione e

³⁹ Cfr. UN doc. A/HRC/RES/40/14, *Rights of the Child: Empowering Children with Disabilities for the Enjoyment of their Human Rights, Including through Inclusive Education*.

⁴⁰ Tale risoluzione è in effetti il *follow-up* della risoluzione 37/20 del 6 aprile 2018 (specificatamente dedicata ai diritti dell'infanzia e intitolata *Rights of the Child: Protection of the Rights of the Child in Humanitarian Situations*).

⁴¹ Cfr. UN doc. A/HRC/40/27, *Empowering Children with Disabilities for the Enjoyment of their Human Rights, Including through Inclusive Education*.

l'educazione inclusiva e analizza come promuovere il processo decisionale (sia personale che pubblico) dei bambini con disabilità, la loro inclusione nella comunità e la loro protezione da abusi, sfruttamento e violenza.

Il diritto internazionale dei diritti umani (in particolare la Convenzione sui diritti dell'infanzia del 1989 e la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità del 2006) fornisce un solido quadro giuridico per la garanzia di tali diritti. Gli stati dovrebbero dunque rispettare pienamente gli obblighi sanciti in tali convenzioni, per promuovere l'emancipazione dei bambini con disabilità e la loro piena partecipazione alla società (par. 51). Alla luce di tali conclusioni, l'alto commissario raccomanda (par. 52) agli stati e alle altre parti interessate, fra le altre cose, di: «(a) Recognize and implement through the legislative and policy framework the right of children with disabilities to be heard, regardless of their impairment, age or manner of communication, on all matters affecting their lives and within public decision-making, including in situations of humanitarian emergency, and ensure that information and support are accessible and made available in a manner that respects their evolving capacities and strengthens their independent decision-making».

7. Considerazioni conclusive

Con riferimento al ruolo del Consiglio in merito alla tutela internazionale dei diritti delle persone con disabilità è opportuno ricordare che tra gli organismi delle Nazioni Unite competenti in tema di tali diritti rilievo particolare assume una "procedura speciale",⁴² ossia lo *Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities*. Il relatore è stato istituito con risoluzione 26/20 del 27 giugno 2014 (UN doc. A/HRC/RES/26/20) e da ultimo, con risoluzione 44/10 del 16 luglio 2020 (UN doc. A/HRC/RES/35/6), ne è stato esteso il mandato per un periodo di ulteriori 3 anni (attribuendo l'incarico a Gerard Quinn).

⁴² Per approfondimenti sulle "procedure speciali" v. J. GUTTER, *Special Procedures and the Human Rights Council: Achievements and Challenges Ahead*, in «Human Rights Law Review», VII, 2007, p. 93 ss.

Le “procedure speciali” sono specifici meccanismi di controllo (di natura politica) che sono istituiti – in seno al Consiglio – per esaminare situazioni di un determinato paese oppure tematiche di peculiare rilievo relative ai diritti umani. Introdotte dall’allora Commissione, possono essere dunque basate su mandati “tematici” oppure “geografici” e sono caratterizzate dalla creazione di organismi *ad hoc* (individuali o collegiali): *Special Rapporteur, Independent Expert, Working Group*.⁴³ Lo *Special Rapporteur* è nominato dal Consiglio dei diritti umani sulla base di specifici criteri ed agisce a titolo individuale. Al relatore è attribuito lo *status* di “esperto in missione” e, pertanto, ad esso si applicano le norme della Convenzione generale sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 1946. Le funzioni attribuite a ciascun titolare del mandato sono contenute nelle stesse risoluzioni istitutive (a meno che successive risoluzioni ne abbiano successivamente ampliato il mandato).

Lo *Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities* ha il compito di raccogliere, richiedere, ricevere e scambiare informazioni e comunicazioni sulle violazioni dei diritti delle persone con disabilità; identificare e promuovere le buone pratiche relative alla realizzazione dei loro diritti e alla loro partecipazione alla vita sociale; formulare raccomandazioni concrete su come promuovere e proteggere con maggiore efficacia i loro diritti; sensibilizzare ai diritti delle persone con disabilità, combattere gli stereotipi, i pregiudizi e le pratiche dannose che ostacolano le loro opportunità di partecipare alla società su base di uguaglianza con gli altri. Tale relatore speciale – l’unico con un’attenzione esclusiva per le persone con disabilità – svolge dunque varie importanti attività, tra cui segnaliamo: effettuare visite nei paesi, scrivere rapporti tematici e condurre campagne di sensibilizzazione per promuovere e proteggere i diritti delle persone con disabilità.

Il mandato del relatore, dunque, è molto ampio e nonostante il suo intervento non abbia natura giuridica vincolante è possibile affermare che il suo ruolo sia comunque importante

⁴³ Sulle “procedure speciali” v., fra gli altri, M. BOVA, *Il Consiglio dei diritti umani nel sistema onusiano di promozione e protezione dei diritti umani: profili giuridici e istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 140 ss., e A. MARCHESI, *La protezione internazionale dei diritti umani. Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, Milano, FrancoAngeli, 2011, p. 80 ss.

nel sistema ONU di tutela dei diritti delle persone con disabilità. Il relatore, infatti, procede ad un monitoraggio costante del rispetto e del godimento dei diritti rientranti nei suoi compiti; può effettuare, per adempiere al proprio mandato, visite periodiche *in loco* (se lo stato ricevente ha acconsentito alla procedura della cd. *standing invitation* nei riguardi della procedure speciali tematiche);⁴⁴ partecipa, inoltre, in qualità di conferenziere, a numerosi incontri e dibattiti promossi negli stati membri, sul tema oggetto del proprio incarico; è tenuto, infine, a presentare annualmente un rapporto sulla propria attività sia all'Assemblea generale che al Consiglio dei diritti umani, dedicando in esso specifica attenzione a tematiche particolari che ritenga di peculiare rilievo (e ciò dunque contribuisce a tenere alta l'attenzione anche da parte della società civile e dell'opinione pubblica mondiale sui temi di cui si occupa). Questi i più recenti rapporti tematici sottoposti annualmente al Consiglio (sessione di marzo) e all'Assemblea generale (ottobre): *Disability-Inclusive International Cooperation* (Assemblea generale, 2020); *The Impact of Ableism in Medical and Scientific Practice* (Consiglio diritti umani, 2020); *Older Persons with Disabilities* (Assemblea, 2019); *Deprivation of Liberty of Persons with Disabilities* (Consiglio, 2019).⁴⁵

Ricordiamo, infine, sempre con riferimento alla tutela internazionale dei diritti delle persone con disabilità, che l'11 giugno 2019, sempre a livello ONU, è stata lanciata la “*Strategia di inclusione della disabilità*” (*United Nations Disability Inclusion Strategy*), promossa dal segretario generale António Guterres, che fornisce le basi per progressi sostenibili e trasformativi sull'inclusione della disabilità, coinvolgendo tutti i pilastri del lavoro delle Nazioni Unite: pace e sicurezza, diritti umani e sviluppo. Questa strategia, afferma il segretario generale, dovrebbe fare da esempio ed innalzare gli

⁴⁴ Queste le ultime *country visits* effettuate: Canada (2019), Norvegia (2019), Kuwait (2018), Corea del Nord (2017), Kazakistan (2017), Francia (2017), Zambia (2016), Moldavia (2015); Paraguay (2015).

⁴⁵ Questi i precedenti rapporti: *Right to Health of Persons with Disabilities* (Assemblea, 2018); *Legal Capacity and Supported Decision-Making* (Consiglio, 2018); *Sexual and Reproductive Health and Rights of Girls and Young Women with Disabilities* (Assemblea, 2017); *Access to Rights-Based Support for Persons with Disabilities* (Consiglio, 2017); *Disability-Inclusive Policies* (Assemblea, 2016); *The Right of Persons with Disabilities to Participate in Decision-Making* (Consiglio 2016); *The Right of Persons with Disabilities to Social Protection* (Assemblea, 2015); *Vision Report of the Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities* (Consiglio, 2015).

standard di inclusione all'interno dell'ONU. L'inclusione di persone con disabilità è una condizione essenziale per il raggiungimento del pieno rispetto dei diritti umani e per il conseguimento di uno sviluppo sostenibile.

Tuttavia, per ritornare al tema centrale della Giornata internazionale di quest'anno, la pandemia da Covid-19 ha ulteriormente ampliato le già esistenti disuguaglianze tra persone senza e con disabilità. Quest'ultime sono, infatti, la categoria più colpita da questa crisi: sono persone che anche in condizioni normali faticano ad avere un pieno accesso ai sistemi sanitari, ai sistemi educativi, al mondo del lavoro e ad altre iniziative di partecipazione civica. «Quando il mondo avrà sconfitto la pandemia – ha afferma Guterres – dovremo assicurarci che le persone con disabilità siano prese in considerazione ed incluse nella ripresa delle normali attività. Questo garantisce che il mondo post Covid-19 sia inclusivo, accessibile e sostenibile. Questa visione potrà essere realizzata solamente costruendo un dialogo con le persone con disabilità e con le organizzazioni che le rappresentano».⁴⁶

Nel segno di questo impegno, l'Assemblea generale ha invitato il segretario generale a presentare, durante la 75^a sessione (settembre 2020), il primo rapporto completo sui progressi compiuti dal sistema delle Nazioni Unite per attuare la *Strategia*. Il rapporto (*Secretary-General's Report on the Implementation of the UN Disability Inclusion Strategy*),⁴⁷ dunque, presenta gli sforzi a livello di sistema e gli impegni collettivi verso il raggiungimento di un cambiamento trasformativo e duraturo per le persone con disabilità all'interno dell'Organizzazione. Il rapporto 2020 fornisce una prima verifica sullo stato dell'arte in materia e prevede raccomandazioni affinché il sistema migliori, nonché stabilisce misure concrete per sostenere gli stati membri nell'attuazione della Convenzione e nel raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, contribuendo alla realizzazione di “a more inclusive United Nations for all”.⁴⁸

⁴⁶ Cfr. <https://www.un.org/en/content/disabilitystrategy>.

⁴⁷ Cfr. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_disability_inclusion_strategy_report_final.pdf.

⁴⁸ Cfr. <https://www.un.org/disabilitystrategy/sgreport>.

