



Progetto AAA -  
Antenne Antidiscriminazione Attive

ETS - APS  
**Anffas**<sup>®</sup>

# TOOLKIT SUL CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE DELLE PERSONE CON DISABILITÀ

*Informazioni, strumenti pratici, esempi e casi studio per  
riconoscere e contrastare la discriminazione*

**Rivolto agli operatori del settore giuridico**



*\*realizzato con il finanziamento concesso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'annualità 2020 a valere sul Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore di cui all'art. 72 del decreto legislativo n.117/2017*





Pubblicazione realizzata da:

Anffas Nazionale

Via Latina, 20 – 00179

Roma (RM)

Tel. 06/3611524 – 06/3212391

nazionale@anffas.net – www.anffas.net

nell'ambito del progetto:

AAA – Antenne Antidiscriminazione Attive (realizzato con il finanziamento concesso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'annualità 2020 a valere sul Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore di cui all'art. 72 del decreto legislativo n.117/2017).

A cura di: Silvia Sanfilippo, collaboratrice Anffas Nazionale

Con la collaborazione di: Emanuela Bertini, Gianfranco de Robertis, Marco Faini, Alessia Maria Gatto, Roberta Speciale

Supervisione: Roberto Speciale, Presidente Nazionale Anffas

Grafica a cura di: Miriam Prete e Silvia Sanfilippo, collaboratrici Anffas Nazionale

Stampata nel mese di marzo

La presente guida è disponibile anche in formato digitale sul sito di Anffas Nazionale

## **SOMMARIO**

---

### **PRESENTAZIONE**

---

### **PREFAZIONE**

---

## **1. AAA – “ANTENNE ANTIDISCRIMINAZIONE ATTIVE”**

---

Il progetto

Le reti coinvolte

Le voci dei protagonisti

L’Agenzia nazionale per il contrasto alla discriminazione delle persone con disabilità e delle loro famiglie

Come entrare a far parte dell’Agenzia Nazionale Antidiscriminazione

## **2. LA DISCRIMINAZIONE BASATA SULLA DISABILITÀ**

---

L’approccio culturale alla disabilità

Il lessico della discriminazione

Tipologia di discriminazioni

Quadro normativo generale con focus su Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità

L’Accomodamento ragionevole quale contrasto alla discriminazione

## **3. LA LEGGE N. 67/2006**

---

Analisi del testo di legge

Enti legittimati ad agire per contrasto alle discriminazioni

Le procedure giudiziali per contrastare le discriminazioni

Giurisprudenza

Caso di studio - simulazione

Azioni collettive per la tutela di diritti individuali omogenei

Ipotesi di modifica della Legge n. 67/2006 e delle procedure di individuazione degli enti legittimati ad agire

## PRESENTAZIONE

---

La presente guida è redatta all'esito del progetto promosso da Anffas Nazionale dal titolo "AAA – Antenne Antidiscriminazione Attive". Il progetto è stato realizzato grazie al finanziamento concesso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'annualità 2020 a valere sul Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore di cui all'art. 72 del decreto legislativo n.117/2017.

I documenti realizzati da Anffas Nazionale a conclusione dell'iniziativa progettuale, hanno l'obiettivo di analizzare il più ampio tema delle pratiche/atti/attività discriminatorie ai danni delle persone con disabilità e delle famiglie, con un focus sulle disabilità intellettive e del neurosviluppo. Inoltre, intendono sollevare l'attenzione sul tema in ogni contesto, fornendo un supporto concreto a tutti coloro che operano nell'ambito degli sportelli antidiscriminazione (Anffas e non) e che per tale ragione si trovano a confrontarsi con possibili episodi di discriminazione, per raggiungere l'obiettivo di prevenire, riconoscere e contrastare sempre di più ogni forma di discriminazione in base alla disabilità garantendo piena inclusione sociale e pari opportunità

All'interno degli stessi è presente dunque un'analisi dell'attuale situazione italiana, un focus sulle discriminazioni basate sulla disabilità e la normativa di riferimento, in particolare la legge n. 67/2006 e la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (CRPD) per fornire un supporto concreto nei confronti delle persone con disabilità e dei loro familiari per il riconoscimento, la prevenzione ed il contrasto delle discriminazioni, anche da un punto di vista giudiziario, e nei confronti di Enti (pubblici e privati), per l'eliminazione delle discriminazioni e per l'attivazione di condizioni di pari opportunità.

Per approfondimenti consultare il sito [www.anffas.net](http://www.anffas.net)

Si ringraziano sentitamente tutti coloro i quali hanno partecipato al progetto "AAA . Antenne Antidiscriminazione Attive" ed hanno deciso di collaborare con l'Agenzia Nazionale per il contrasto alla discriminazione delle persone con disabilità e delle loro famiglie nonché alla realizzazione della presente guida.

## PREFAZIONE

---

La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD) ratificata dall'Italia con L. 18/09 riconosce che tutte le persone sono uguali di fronte alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, a uguale protezione e beneficio. Ciò impegna l'Italia a proibire ogni forma di discriminazione fondata sulla disabilità.

La legislazione italiana comprendeva, già prima della ratifica della UNCRPD, la legge 1° marzo 2006 n. 67 *“Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazione”*, strumento per la tutela legale a favore delle persone con disabilità vittime di discriminazione in ogni contesto di vita. Da segnalare inoltre che, prima dell'emanazione della suddetta legge, era presente in Italia la tutela dalla discriminazione solo in ambito lavorativo (ambito dell'accesso al lavoro e dei rapporti di lavoro) ai sensi dei D.lgs. n. 215 e n. 316 del 2003, delle direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE.

L'art. 1 della L.n. 67/06, afferma chiaramente che la legge stessa *“promuove la piena attuazione del principio di parità di trattamento e delle pari opportunità nei confronti delle persone con disabilità di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, al fine di garantire alle stesse il pieno godimento dei loro diritti civili, politici, economici e sociali”*.

L'art. 2, inoltre, introduce un espresso divieto di praticare la discriminazione in pregiudizio delle persone con disabilità declinando la discriminazione sotto una triplice forma e, al contempo, riconoscendo la possibilità di attivare un procedimento giurisdizionale (anche attraverso associazioni a ciò legittimate) volto a far cessare i comportamenti, le condotte ovvero gli atti di soggetti pubblici o privati che determinino una discriminazione diretta, indiretta e/o molestie in base alla disabilità.

La stessa legge, inoltre, prevede che siano legittimate ad agire in giudizio avverso discriminazioni per disabilità anche *“le associazioni e gli enti individuati con decreto del Ministro per le pari opportunità, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali”*. Il decreto del Ministro per le disabilità del 3 febbraio 2022 adottato giusta delega conferita con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 marzo 2021 ha riconosciuto quali soggetti legittimati 70 enti in Italia di cui 38 afferenti ad Anffas.

Nonostante la presenza di una legge che, in maniera chiara e diretta, riconosca la discriminazione basata sulla disabilità nei confronti delle persone con disabilità, permangono ancora alcuni importanti nodi critici restano da affrontare, sia sul piano normativo, che su quello applicativo, operativo e culturale, per la piena affermazione

del diritto delle persone con disabilità, nonché i loro familiari, ad essere libere dalla discriminazione basata sulla disabilità.

Partendo innanzitutto dalla ratifica da parte dell'Italia della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, con la legge n. 18 del 2009, si può notare come la L.n. 67/06 non soddisfa completamente gli obblighi derivanti dalla UNCRPD e mantiene una farraginosità nella sua applicazione, tale da risultare scarsamente utilizzata, come dimostra anche l'indagine pubblica lanciata da Anffas Nazionale in occasione del progetto "AAA - Antenne Antidiscriminazione Attive".

La CRPD esorta ad agire in termini trasformativi dei contesti, abbattendo e rimuovendo barriere e ostacoli tramite tre principi fondamentali: la definizione di discriminazione basata sulla disabilità, la progettazione universale e l'accomodamento ragionevole.

Il Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità ha infatti raccomandato all'Italia, nelle sue Osservazioni Conclusive (2016), di *"adottare immediatamente una definizione di accomodamento ragionevole...e di porre in atto una norma giuridica che stabilisca esplicitamente che il rifiuto di un accomodamento ragionevole costituisce una discriminazione basata sulla disabilità"*, nonché di *"porre in atto leggi e politiche appropriate per realizzare strumenti operativi per affrontare la discriminazione plurima e intersettoriale, compresi efficaci sanzioni e correttivi, prevedere la formazione di tutti i dipartimenti ed assicurare che le persone con disabilità abbiano le informazioni sulle procedure di reclamo e richiesta di correttivi"*. Peraltro, la necessità della definizione dell'accomodamento ragionevole è ribadita sia nel primo che nel secondo Programma biennale d'azione.

Inoltre, come segnalato dal Rapporto FID, la legislazione si limita alla protezione legale, ma non interviene sulla prevenzione delle discriminazioni verso le persone con disabilità e i loro familiari. Le stesse, infatti, continuano ad essere oggetto di discriminazione diretta, indiretta e molestie ("Come i fenomeni discriminatori impattano la Qualità di Vita delle persone con disabilità e dei loro familiari" - indagine pubblica a cura di Anffas Nazionale), evidenziando come le persone con disabilità intellettive e del neurosviluppo siano particolarmente discriminate, sia a causa del forte stigma sociale presente nei loro confronti, sia a causa delle difficoltà ad ottenere informazioni e formazione accessibili utili a riconoscere e contrastare le discriminazioni a loro danno. Questo riguarda in modo ancora più importante le persone con bisogni di sostegno elevati, i bambini e le donne con disabilità, esposti al rischio di multidiscriminazioni.

Da segnalare infine come la discriminazione basata sulla disabilità non sia rivolta solo contro le persone con disabilità stesse ma anche nei confronti delle famiglie e, in generale, tutti coloro che a vario titolo interagiscono con la persona con disabilità che risultato essere oggetto di pesanti discriminazioni, ossia vittime di “discriminazione per associazione”, poiché anche alle stesse sono negati supporti e pari opportunità. A fronte di tali rilevate criticità, sono state individuate, quindi, all’interno delle attività progettuali, una serie di azioni di sistema. L’obiettivo era quello di contribuire ad accrescere la conoscenza della vigente normativa italiana, nonché la normativa europea e mondiale, la conoscenza dei diritti delle persone con disabilità, nonché dei loro familiari, e, soprattutto, di far comprendere a tutti i soggetti, a vario titolo coinvolti, la necessità di avviare un profondo cambiamento culturale e non solo, rispetto alle discriminazioni basate sulla disabilità.

L’auspicio di Anffas è quindi che, anche grazie al percorso progettuale, si possa tutti fare tesoro dei risultati e delle connesse indicazioni contenute nella presente guida per attivare quel necessario cambiamento positivo, a partire dall’approccio culturale, affinché le persone con disabilità, e tutti coloro che sono parte delle loro vite, siano pienamente consapevoli dei loro diritti e della tutela cui possono ricorrere, il tutto finalizzato ad una vita priva di discriminazioni basate sulla disabilità.

## 1. AAA – “ANTENNE ANTIDISCRIMINAZIONE ATTIVE”

---

### Il progetto

Il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore) ha dato attuazione alla delega conferita al Governo con la legge n. 106/16, per il riordino e la revisione organica della disciplina vigente in materia di Enti del Terzo settore, prevedendo anche l'istituzione di un Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel Terzo settore.

Anffas Nazionale ha, quindi, partecipato al relativo Avviso, per l'annualità 2020, con il Progetto AAA - Antenne Antidiscriminazione Attive, in coerenza con gli obiettivi generali individuati e collegati al suddetto fondo ed, in particolare, proponendo di intervenire su 3 aree prioritarie:

1. Accrescimento della consapevolezza per l'abilitazione e lo sviluppo delle competenze per favorire l'autonomia delle persone con disabilità e una migliore gestione della vita quotidiana, anche attraverso tirocini per l'inclusione sociale;
2. Sostegno all'inclusione sociale, in particolare delle persone con disabilità e non autosufficienti;
3. Prevenzione e contrasto delle forme di violenza, discriminazione e intolleranza, con particolare riferimento al fenomeno del bullismo e del cyberbullismo.

Con il D.D. n. 530 del 23 dicembre 2020, sono stati ammessi a finanziamento n. 36 progetti, tra cui l'iniziativa di Anffas Nazionale.

La proposta progettuale è nata da un'attenta analisi del contesto esistente, dei dati e delle informazioni in possesso di Anffas, partendo dall'assunto che la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD), ratificata dall'Italia con L. 18/09, riconosce che tutte le persone sono uguali di fronte alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, a uguale protezione e beneficio. L'Italia si è, quindi, impegnata a proibire ogni forma di discriminazione fondata sulla disabilità. La stessa legislazione italiana prevede, inoltre, ancor prima della ratifica della Convenzione, una specifica legge, n.67 del 2006, che stabilisce un quadro di protezione legale a favore delle persone con disabilità vittime di discriminazione, riconoscendo la tutela giudiziaria avverso qualsiasi discriminazione per disabilità con un procedimento speciale. Sempre tale legge prevede che siano legittimate ad agire in giudizio avverso discriminazioni per disabilità anche *“le associazioni e gli enti individuati con decreto del Ministro per le pari opportunità, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali”*, tra cui, anche Anffas.

Tutto ciò, peraltro, non ha consentito di garantire la piena affermazione del diritto delle persone con disabilità e delle loro famiglie ad essere libere dalla discriminazione. Ad esempio, la legislazione italiana non riconosce il rifiuto di accomodamenti ragionevoli come una discriminazione basata sulla disabilità, limitandosi tra l'altro alla protezione legale e non intervenendo sulla prevenzione delle discriminazioni. Anche la legge n. 67/2006 non soddisfa completamente gli obblighi derivanti dalla Convenzione, mantenendo una farraginosità applicativa, tale da risultare scarsamente utilizzata.

Di fatto le persone con disabilità, specie intellettiva e del neurosviluppo, continuano ad essere particolarmente discriminate, anche a causa del forte stigma sociale presente nei loro confronti, nonché per le difficoltà ad ottenere informazioni e formazione accessibili utili a riconoscere e contrastare le discriminazioni a loro danno.

Partendo da tale quadro, Anffas, in coerenza con la propria *mission*, ha ritenuto opportuno non limitarsi a segnalare o denuncia tali condizioni, ma ha messo in campo le migliori professionalità ed il bagaglio esperienziale presente ed operante nella propria rete affinché, proprio grazie alle attività progettuali, si potesse dare un fattivo contributo nel superamento delle suddette criticità.

Grazie allo sforzo condiviso e alla collaborazione della Rete Associativa, e non solo, e con il coinvolgimento diretto delle persone con disabilità, dei loro familiari/caregiver, di professionisti e di leader associativi, le attività progettuali sono state portate tutte a compimento.

Tra i diversi risultati raggiunti preme sottolineare in particolare che è stato possibile potenziare gli strumenti, anche normativi, già esistenti, creando percorsi di approfondimento, di sostegno e di accompagnamento ad hoc, garantendo altresì, ai diversi soggetti chiamati in causa adeguata formazione, informazione e coinvolgimento per individuare chiaramente tutti i contesti in cui permangono atti o comportamenti discriminatori ed agire per contrastarli ed eliminarli in tutte le sedi.

È stato realizzato, inoltre, uno studio approfondito sullo stato attuale della discriminazione a danno delle persone con disabilità, con un focus sulle persone con disabilità intellettive-del neurosviluppo e loro famiglie, in Italia e sulle strategie per migliorare la situazione, con particolare riferimento all'introduzione nel sistema italiano dell'istituto dell'accomodamento ragionevole ed un focus sulle persone con disabilità intellettive-del neurosviluppo e loro famiglie.

Parimenti sono state poste le basi per interventi ulteriori, che proseguiranno e si consolideranno oltre i termini progettuali,

- l'avvio dell'Agenda Nazionale Antidiscriminazione per riconoscere, contrastare e concorrere a rimuovere la discriminazione delle persone con disabilità e delle loro famiglie, che svolgerà attività di studio e monitoraggio e allo stesso tempo offrirà supporto concreto;
- una rete nazionale di enti e sportelli attivi e formati per la non discriminazione, coordinata dall'Agenda nazionale;
- 150 volontari formati ed attivati per divenire "Antenne antidiscriminazione" sull'intero territorio nazionale;
- una serie di toolkit (contenenti informazioni, strumenti pratici, esempi, casi studio, griglie per il riconoscimento e la segnalazione di casi di discriminazione) sul contrasto alla discriminazione delle persone con disabilità rivolti a: 1. persone con disabilità, in particolare intellettiva-neurosviluppo (in modalità accessibile, linguaggio facile da leggere), 2. familiari, 3. referenti di sportelli informativi e di organizzazioni legittimate ad agire ai sensi della L. 67, 4. operatori del settore giuridico, 5. rete dei volontari attivisti della non discriminazione (antenne antidiscriminazione) 6. operatori della comunicazione;
- raccomandazioni per i decisori politici-istituzionali; sensibilizzazione della comunità sul tema.

### **Le reti coinvolte:**

- *Fondazione Nazionale Anffas Durante e Dopo di Noi*
- *Federazione Fish*
- *Forum Nazionale del Terzo Settore*
- *Consorzio CGM*
- *Associazione ABC*
- *Associazione AIPD*
- *Associazione ANGSA*
- *Federazione UNIAMO*
- *Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale*
- *LEDHA*
- *UNAR – Dipartimento per le Pari Opportunità, Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica*
- *Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità*

## Le voci dei protagonisti

Alcune testimonianze da parte di chi ha partecipato ai percorsi formativi organizzati all'interno del progetto.

**Serena Amato**, Vice Portavoce della Piattaforma Italiana degli Autorappresentanti in Movimento di Anffas (PIAM) e Leader degli Autorappresentanti di Anffas Ragusa

*“Vi voglio raccontare di come ho conosciuto la discriminazione. Per tanto tempo ho associato la parola “discriminazione” a tutti gli eventi negativi che mi accadevano e quindi ogni volta che la sentivo mi faceva stare molto male.*

*Io la discriminazione l’ho conosciuta sin da piccola, avevo 4-5 anni: tutti i miei amici coetanei hanno cominciato ad andare in bici mentre per me era faticoso proprio per le mie difficoltà motorie. Quando ho finalmente imparato, appena salivo in bici i miei amici scendevano dalle loro e si allontanavano. Io rimanevo da sola e oggi al solo pensiero sento ancora la rabbia di allora.*

*Ho subito anche delle molestie verbali: ricordo ancora le frasi dette (non vedi, sei caduta, non hai gli occhiali, non riesci a saltare, etc.) e soprattutto il tono utilizzato da compagni, conoscenti e persone a me molto vicine, che sottolineavano le mie difficoltà, il mio non riuscire a fare e a vedere bene.*

*Questo non mi ha affatto aiutato.*

*La discriminazione è continuata anche negli anni a seguire soprattutto al compimento dei sei anni quando ho iniziato il percorso della scuola primaria: le maestre non mi volevano in classe quindi ero sempre fuori con l’insegnante di sostegno. Le maestre curricolari non si potevano dedicare a me, non potevano togliere tempo agli altri alunni. Il pomeriggio facevo il doppio lavoro con mia mamma, perché, completavo le attività della classe che non riuscivo a portare a termine la mattina e anche i compiti assegnati per casa.*

*Per finire quando sono diventata più grande e vedevo i figli degli amici dei miei genitori che stavano formando una vera e propria “comitiva” ricordo che desideravo farne parte, ma non mi permettevano di poter essere una di loro perché considerata un peso.*

*Molte volte sento ancora oggi parlare alcune persone di disabilità, utilizzando dei termini non proprio belli, come ad esempio “handicappato” e vorrei che la società capisse che noi in primis siamo persone che hanno una disabilità, un cuore, una testa, delle emozioni, dei pensieri. Questi termini che ci fanno male non devono essere usati. Per fortuna oggi mi sento molto più forte. Adesso, grazie alla mia crescita, spesso mi fermo a riflettere e penso alla fortuna che ho avuto nel conoscere la grande famiglia Anffas. Forse se fossi nata prima io e la mia famiglia avremmo avuto un sostegno maggiore e una migliore esperienza con la Discriminazione. Infatti, con mia mamma alcune volte pensando al passato, riflettiamo sulla solitudine sperimentata nelle varie situazioni e sulla nostra impossibilità di agire e contrastare la discriminazione di allora.*

*Quest'anno l'Anffas ha avviato il nuovo progetto AAA Antenne Antidiscriminazione Attive, grazie al quale ha informato e formato anche noi persone con disabilità sulla discriminazione, dandoci la possibilità di distinguere le varie forme e ci ha dato dei suggerimenti per contrastarla e prevenirla anche a livello giuridico.*

*Quindi io da oggi ho le mie "Antenne Attive" sia per me ma anche per aiutare gli altri. Oggi il termine discriminazione non mi fa paura ma sento la forza di lottare per contrastarla. Spero che molte persone non sperimentino mai quello che ho sperimentato io, spero che possano vivere una vita più serena e che maturino un buon livello di fiducia tale da poter riconoscere e contrastare qualsiasi forma di discriminazione."*

**Silvia Caruso**, mamma di un ragazzo con disabilità intellettiva, di Anffas Palazzolo Acreide e Comuni Iblei Mari e Monti

*"Come riconoscere una discriminazione con il progetto AAA? Si è voluto sensibilizzare e rendere edotti tutti i partecipanti dei vari percorsi formativi sul concetto di discriminazione e in particolare sulla discriminazione messa in atto nei confronti tantissime persone con disabilità e dei loro familiari. Il primo passo, il prerequisite, è avere chiare le definizioni di disabilità e l'approccio basato sui diritti umani ripresi dalla Convenzione ONU, le varie tipologie di discriminazione che la legge riconosce come tali.*

*Quando ci si trova dinanzi ad un evento potenzialmente discriminatorio occorre chiedersi se quel trattamento è attuato a causa delle condizioni di disabilità e se lo stesso produce un diverso trattamento rispetto a altri cittadini senza disabilità; è possibile trovare la risposta ricorrendo al metodo della valutazione degli effetti ovvero considerando il risultato che un atteggiamento o una scelta producono in concreto nella situazione data e al tempo stesso occorre valutare se un atteggiamento, una scelta, un atto o un provvedimento sono rivolti solo nei confronti di persone con disabilità a causa della loro condizione o magari a causa di una scelta personale basata su un pregiudizio o uno stereotipo. Ogni persona deve essere messa nelle condizioni di pari opportunità con gli altri nel vivere i suoi vari contesti di vita fin qui la teoria.*

*Come decliniamo queste informazioni nel concreto nella nostra realtà? Cosa vuol dire essere un attivista? Vuol dire osservare il mondo che ci circonda misurandolo con il metro della non discriminazione; così, ad esempio, oggi io noto che il palco del teatro cittadino è privo di una rampa d'accesso e questo fatto esclude a priori che possano accedervi attori o relatori sulla sedia a rotelle, il che mi fa suonare una sorta di campanella. Occorrerà intervenire: si presenterà il problema, si iscriverà e ci confronteremo nelle sedi opportune con i vari responsabili a tutti i livelli. Va da sé che il riconoscimento di una discriminazione è coincidente con le barriere architettoniche*

*è un esercizio molto più agevole rispetto all'individuazione di una discriminazione indiretta oppure di una discriminazione per associazione.*

*Ora condivido con voi la mia piccola esperienza vissuta che riguarda un episodio particolare che potrebbe intitolarsi “brutti discorsi sull'estetica”. Alla mia domanda circa l'opportunità della prescrizione di un busto correttivo, vista la pessima postura di mio figlio che è un ragazzo con disabilità complesse, il medico fisiatra mi risponde con una frase infelice dicendo “Guardi, ne abbiamo parlato proprio l'altro giorno nella riunione fatta con tutti i miei colleghi (non è dato sapere se si trattasse di una riunione Provinciale o regionale) e non è il caso di prescrivere il busto perché per questi ragazzi la questione estetica non è importante”. Ora, senza soffermarci troppo sulla “sciocchezza” di trattare l'argomento della salute e della colonna vertebrale come un fattore estetico, dire che per certi ragazzi l'estetica non è importante equivale a dire che lo è per altri. Queste affermazioni esprimono un fortissimo pregiudizio e uno stereotipo che mette in atto una discriminazione, perché mai ad alcuni individui dovrebbe essere concesso occuparsi della propria estetica e ad altri no.*

*Oggi, a seguito e per merito del percorso formativo, noto che l'esteso parcheggio di un negozio di una grande catena, un parcheggio molto ampio, dotato di moltissimi posti auto, una parte dei posti sono provvisti di una tettoia ombreggiante e altri no; ma se guardo i posti auto per le persone con disabilità noto che questi sono tutti, al 100%, esposti al sole, privi di tettoia. Quindi mi pongo degli interrogativi che prima non mi ponevo grazie a questa formazione.*

*Quando la prima volta ho letto del progetto Antenne Antidiscriminazione Attive ne sono rimasta molto colpita perché imparare a riconoscere ogni forma di discriminazione mi sembrava un progetto particolarmente ambizioso e quindi questo di per sé mi ha incuriosita perché, mi sono chiesta, come è possibile porre rimedio a ciò che sembra così vasto? Qualcosa che vediamo tutti i giorni? Ricordando i dati preoccupanti di Vox che testimoniano l'intolleranza crescente verso determinate categorie di persone, in particolare nei confronti delle persone con disabilità, ho scelto di seguire questo corso perché le famiglie non possono non sapere.”*

## **L'Agencia nazionale per il contrasto alla discriminazione delle persone con disabilità e delle loro famiglie**

La rete nazionale antidiscriminazione, coordinata dall'Agencia Nazionale, ha al suo interno una platea molto eterogenea di enti e di persone, provenienti da diverse regioni d'Italia, fra cui vi sono molte persone operanti nel settore giuridico (es. avvocati) e ha l'obiettivo di prevenire e contrastare la discriminazione in base alla disabilità, non solo accrescendo le proprie conoscenze, ma anche facendo rete con gli altri membri in un continuo scambio reciproco.

Nell'ambito della rete vi sono poi delle persone formate anche in qualità di "Antenne Antidiscriminazione" che, quindi, si sono impegnate a diventare "attivisti" e ad intercettare e contrastare, sempre in ottica di coordinamento con l'agenzia Nazionale, ogni forma di discriminazione in base alla disabilità nel territorio e nei diversi contesti di vita frequentati (es. scuola, attività sportive, ambito sanitario, etc.)  
Fanno parte di questa rete:

- le associazioni legittimate ad agire ai sensi della l.n. 67/2006, sia Anffas che non, con i rispettivi referenti;
- gli sportelli SAI Anffas (Sportello Accoglienza e Informazione) e gli altri sportelli informativi appartenenti ad altre organizzazioni, con i rispettivi referenti;
- i professionisti, in particolar modo del settore giuridico;
- le persone con disabilità, tra cui persone con disabilità intellettiva e disturbi del neurosviluppo;
- i familiari delle persone con disabilità;
- i leader delle organizzazioni del terzo settore.

Nella rete, l'Agenzia Nazionale per il contrasto alla discriminazione delle persone con disabilità e delle loro famiglie, con focus sulle disabilità intellettive e disturbi del neuro-sviluppo, avrà la funzione di:

- coordinamento e cabina di regia della rete antidiscriminazione;
- studio, approfondimento e ricerca sulle modalità con cui garantire concreta prevenzione e contrasto alla discriminazione nei singoli ambiti;
- monitoraggio discriminazione in base alla disabilità, con particolare riguardo in alcuni ambiti, in Italia;
- supporto a persone con disabilità e familiari attraverso la rete degli sportelli e delle Antenne coordinata dall'Agenzia;
- supporto ad enti e organizzazioni pubblici e privati nel prevenire ed eliminare le discriminazioni
- creazione di uno spazio virtuale, grazie al supporto del Consorzio "La Rosa Blu", dedicato agli Sportelli e agli Attivisti composto da:
  - forum di discussione;
  - raccolta e gestione segnalazioni;
  - raccolta buone prassi per prevenire discriminazione;
  - raccolta casistiche stragiudiziali e giudiziali per contrastare ed eliminare le discriminazioni;

- diffusione di informative a beneficio dell'intera rete e stakeholders sul tema della discriminazione in base alla disabilità (con focus sulla disabilità intellettiva) con materiali e documentazione costruiti ad hoc all'interno dell'Agenzia Nazionale;
- supporto alla rete per la costruzione di materiale personalizzato;
- costruzione di kit formativi: slide, toolkit, articoli di approfondimento, pubblicazioni, video, lezioni;
- diffusione informazioni attraverso spazio web e canali social (comunicati stampa, articoli, pillole informative, ecc.)

Le banche dati e le buone prassi saranno implementate grazie al contributo delle antenne e degli sportelli antidiscriminazione presenti sui territori i quali, periodicamente, devono fornire i dati sull'attività espletata così da permettere la rendicontazione sociale delle attività svolte dalla rete.

## **Come entrare a far parte dell'Agenzia Nazionale Antidiscriminazione**

### Attivisti della rete

È possibile aderire alla rete nazionale antidiscriminazione, coordinata dall'Agenzia Nazionale, in quanto volontari che, interessati al tema, decidono di formarsi sul tema della discriminazione fondata sulla disabilità e vogliono diventare un punto di riferimento sul proprio territorio.

### Sportello Antidiscriminatorio

È possibile essere riconosciuti come Sportello Antidiscriminazione all'interno della rete nazionale antidiscriminazione, coordinata dall'Agenzia Nazionale, se si dimostra di possedere un luogo fisico e/o virtuale che sia in grado di offrire, a titolo gratuito, delle attività di supporto, accoglienza ed informazione) a tutti coloro che ad esso si rivolgono. Per l'organizzazione di tale sportello, è necessario avere un'ideale ed adeguata struttura organizzativa per lo svolgimento delle attività. Gli addetti allo sportello devono aver ricevuto una formazione sul tema della discriminazione basata sulla disabilità ed essere in grado di accogliere le istanze di chi riporta di essere vittima di discriminazione (di qualsiasi tipologia), di chi chiede informazioni sui propri diritti e su eventuali discriminazioni subite e/o testimoniate.

Essendo l'Agenzia in capo ad Anffas Nazionale, è possibile contattare l'associazione al seguente indirizzo mail segnalando la propria volontà: [nazionale@anffas.net](mailto:nazionale@anffas.net)

## 2. LA DISCRIMINAZIONE BASATA SULLA DISABILITÀ

---

### L'approccio culturale alla disabilità

Parlare correttamente di discriminazione basata sulla disabilità ha insito in sé conoscere la definizione di persona con disabilità fornita dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con la legge n. 18 del 2009, che così riporta all'art. 1, comma 2 *“Per persone con disabilità si intendono coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali 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”*.

Questa definizione rappresenta un punto di arrivo e di partenza per definire il corretto approccio alla disabilità: punto di arrivo, perché, in chiave di diritti umani, individua nelle infinite relazioni tra persona e ambienti sfavorevoli il corretto focus di attenzione per garantire una partecipazione su basi di uguaglianza; punto di partenza perché, in questa nuova prospettiva, occorre ripensare all'ormai sorpassato Modello caritativo-pietistico-assistenziale con il quale la disabilità era vista come un problema, privato, che poteva essere risolto solo con la solidarietà, la pietà ed interventi di tipo educativo/riabilitativo. Elementi, questi, importanti e indispensabili, ma che non risolvono, da soli, la natura dei problemi di emarginazione e limitazione della partecipazione su basi di uguaglianza in quanto il principio di solidarietà, da solo, non pone con immediatezza la necessità di agire sui contesti e *la riabilitazione sottolinea la minorazione, "accanendosi" a guarirla, l'abilitazione la riconosce come parte di una persona cui insegna a svolgere le attività che interessano, senza pretendere di recuperare funzionalità perdute e irrecuperabili, ma sviluppando capacità compatibili con la stessa minorazione, anche attraverso ausili e sostegni*<sup>1</sup>.

Il nuovo modello basato sui diritti umani proposto dalla CRPD (Convention on the Rights of Persons with Disabilities), si pone come obiettivo quello di risolvere la natura dei problemi di emarginazione e limitazione della partecipazione su basi di uguaglianza in quanto:

- riconosce che il principio di solidarietà, da solo, non pone con immediatezza la necessità di agire sui contesti, che invece devono essere modificati per rimuovere le condizioni di sfavore a danno delle persone con disabilità;

---

<sup>1</sup> G. Griffo “se le persone con disabilità vengono incluse nella società” maggio 2009 (<http://www.anffas.net/it/news/440/se-le-persone-con-disabilita-vengono-incluse-nella-societa/>)

- fa emergere la necessità di una duplice dimensione: interventi educativi e riabilitativi uniti ad interventi abilitativi, dunque personalizzati di cura e tutela in condizioni favorevoli per raggiungere i massimi livelli possibili di partecipazione ed inclusione sociale della persona con disabilità;
- sottolinea come le esperienze di socializzazione che caratterizzano positivamente le vite di sempre più persone con disabilità rappresentano un momento fondamentale nel passaggio da luoghi e servizi di segregazione a luoghi e servizi aperti ai rapporti con le comunità locali, e in quanto tali devono continuare a creare occasioni felici di scambio, relazioni, contatti. Altra cosa è però ripensare i servizi alla persona come servizi per l'inclusione sociale, facendo divenire la progettazione individuale personalizzata e partecipata il motore ordinatore delle attività e quindi dell'impiego delle risorse (professionali e non).

Come la si voglia considerare, la CRPD esorta ad agire non solo in termini, appunto, solidaristici, educativi, riabilitativi e socializzanti, ma anche in termini **trasformativi** dei contesti, abbattendo e rimuovendo barriere e ostacoli che impediscono alle persone con disabilità il pieno godimento dei propri diritti. Un'azione trasformativa che, non a caso, viene accompagnata nella CRPD dalla riaffermazione di principi/diritti fondamentali quali la "non discriminazione", la "parità di opportunità", la "piena ed effettiva partecipazione e inclusione nella società" e la "progettazione universale", e dalla previsione di connessi obblighi per gli Stati parti fra cui quello di garantire, a tutti i livelli, l'adozione di "accomodamenti ragionevoli" atti a garantire il pieno godimento dei diritti da parte di ciascuna persona con disabilità.

Si tratta con tutta evidenza di un processo ampio, complesso, con molti fattori che ne possono determinare gli esiti, certo non scontati:

- fattori negativi come la contrazione delle risorse a disposizione di efficaci e permanenti politiche di inclusione, la crescita di volontà singole e collettive di esclusione e segregazione nei confronti delle diversità umane e sociali, il permanere e lo sviluppo di violenze e maltrattamenti di varia natura (inclusi gli usi distorti dei *social*), il permanere di discriminazioni a danno di donne, appartenenze e orientamenti sessuali, religiosi, ecc.
- fattori positivi, come la crescita di consapevolezza circa i benefici (immediati e futuri) derivanti da forme di sviluppo e di coesione all'insegna dell'inclusione e della sostenibilità, la definizione e lo svolgimento di politiche in grado di garantire "senza se e senza ma" la piena accessibilità ai diritti, lo sviluppo di forme di partecipazione effettiva tra cittadini e istituzioni, la crescita di culture e stili di vita in favore della tutela e della promozione dei beni comuni, politiche e prassi

educative inclusive, effettivi e ampi sostegni ai caregiver familiari (e non solo in termini assistenziali ed economici), ecc.

Il cambiamento disposto dalla citata Convenzione ONU pone i suoi principi al servizio delle Istituzioni (da quelle per l'istruzione a quelle deputate all'inserimento lavorativo e alla tutela della salute), del sistema dei servizi alla persona e delle comunità per trasformare i contesti in chiave inclusiva, in un continuo e creativo processo di cambiamento basato sul confronto tra persona con disabilità (e, come sempre, chi la rappresenta) e soggetti (pubblici e privati) chiamati alla trasformazione del proprio agire in favore dell'inclusione. Questa trasformazione deve essere portata avanti, in primis, sul piano culturale per affrontare alla radice le barriere e gli ostacoli che tutt'ora impediscono (pure se in misura minore che in passato) la piena partecipazione su basi di uguaglianza delle persone con disabilità alla vita dei contesti comunitari.

## **Il lessico della discriminazione**

Tenendo a mente che sono molteplici le circostanze e gli elementi che generano discriminazioni e che, come sottolinea la CRPD, tali circostanze mutano e si evolvono in relazione alle continue evoluzioni/involuzioni dei contesti sociali, culturali, economici, religiosi, ecc. in cui ciascuno di noi vive, si intende in questa sede provare a redigere una "bozza" di un lessico della discriminazione per sottolineare il naturale evolversi dei motivi, dei modi che caratterizzano i processi discriminatori, così come evolvono, all'opposto, le strategie, le prassi, le norme e i programmi di contrasto alle discriminazioni e tutela delle vittime. Il tutto, senza mai dimenticare, l'importanza e il valore aggiuntivo che può fornire una rete e una partecipazione dei soggetti che compongono la stessa per la costruzione di metodi, strumenti e azioni di contrasto alle discriminazioni e tutela delle vittime.

### Dignità

Il principio della dignità non è da intendersi come cornice valoriale, ma come finalità ed elemento strutturale delle azioni e dei sostegni in favore delle persone con disabilità, e come tale va verificato e monitorato nei suoi esiti.

Il riferimento normativo e giuridico fondamentale, dopo la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948, è l'art. 3 della Costituzione Italiana che correla la dimensione personale e quella sociale, ossia la tutela della persona (senza alcuna attenuazione in relazione alle condizioni di salute e/o di funzionamento) e la rimozione delle condizioni di disparità che *"...impediscono il pieno sviluppo della*

*persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.*

La Repubblica ha dunque il compito di far rispettare il principio della dignità che può essere leso a causa del doppio effetto che la discriminazione crea, ossia il rischio di non poter sviluppare le proprie potenzialità in termini di conquista del proprio benessere e quello di apportare il proprio contributo allo sviluppo della società civile. La lesione di questo principio contribuisce alla genesi e allo sviluppo di processi sempre più complessi come emarginazione ed esclusione sociale.

L'auspicato e necessario processo di cambiamento dei servizi alla persona deve quindi assumere il rispetto della dignità quale elemento fondativo nella definizione, su base sempre più personalizzata, delle finalità e dei programmi di attività dei servizi, non risolvibile semplicemente con un mero richiamo di tale principio nei documenti “tipici” deputati ad informare il cittadino e le istituzioni sulle caratteristiche del servizio stesso (codice etico, carta dei servizi, ecc.).

### Complessità

Le discriminazioni fondate sulla disabilità, oltre che basarsi su stereotipi e pregiudizi antichi, seguono, indubbiamente, l'evoluzione della società. Riconoscere le discriminazioni, per essere in grado di contrastarle, significa quindi avere anche la capacità di seguire in modo critico sia la contemporaneità che le rotte dei futuri prossimi, dove il “modo critico” è rappresentato dalla possibilità per tutte le persone di partecipare su basi di uguaglianza alle dinamiche sociali, economiche, culturali, ecc.

A fronte della complessità occorre quindi reagire con approcci multidisciplinari aprendosi a collaborazioni e sinergie con settori culturali e scientifici anche non direttamente connessi ai temi della disabilità.

Temi come l'accessibilità alle opportunità di internet e dell'informatica in generale, il rispetto delle caratteristiche personali e delle scelte compiute dalla persona (anche al fine di contrastare le discriminazioni intersezionali), la generazione dei diritti ambientali, l'evoluzione del mercato del lavoro, la protezione dai rischi di impoverimento devono essere sostenuti ma anche vigilati nel corso delle loro evoluzioni.

Un approccio multidimensionale e multiprofessionale all'interno dei campi dello sviluppo sociale, culturale ed economico, andando dunque ben oltre gli usuali ambiti di intervento in campo sanitario, sociosanitario, socio-assistenziale, permette di affrontare con la dovuta serenità i temi della complessità. Tale approccio deve essere

favorito, previsto e sostenuto in primis dalle politiche pubbliche, ma anche all'interno del sistema stesso dei servizi alla persona, incluse le realtà di privato sociale, attraverso la creazione di equipe integrate (anche con risorse di volontariato specifico sui temi sociali, ambientali, religiosi, economici, ecc.) che supportino lo sviluppo di prassi antidiscriminatorie.

### Diversità/Unicità

Oscar Wilde propone una sintesi perfetta per confermare il valore della dignità e la dimensione della complessità, valorizzando il ruolo delle diversità: *“La saggezza è sapere stare con la differenza senza voler eliminare la differenza”*.

L'imprescindibile elemento della bio-diversità umana e sociale ha portato altri autori e ricercatori a considerare, piuttosto, la dimensione della unicità della persona stessa. *“Essere e considerarsi unici significa affermare che ha poco senso parlare di diversità, pensare a come ‘misurare’ e classificare le persone, come farle rientrare in questa o quella categoria»<sup>2</sup>*.

Valorizzare il concetto di diversità o di unicità ed agire per la rimozione delle discriminazioni comporta acquisire la capacità di compiere, il più possibile insieme alla persona con disabilità, l'analisi del funzionamento dei contesti di vita e, attraverso il metodo della comparazione e della valutazione degli effetti sulla qualità di vita della persona stessa, capire se e in che modo sia necessario/possibile rimuovere le discriminazioni, agendo con gli strumenti previsti dall'ordinamento, a partire dalla definizione degli accomodamenti ragionevoli ritenuti adeguati.

Ancora una volta quindi la dimensione personale/individuale assume centralità nell'azione di tutela e promozione del diritto di uguaglianza. Ancora una volta pertanto occorre diventare capaci di trovare i modi per porsi efficacemente, onestamente e concretamente in ascolto e considerazione delle opinioni della persona e fornire gli adeguati sostegni per consentirle di autodeterminare, fin dove possibile, le proprie scelte.

### Stereotipo

Tra le tante definizioni: “Corrisponde ad una credenza o a un insieme di credenze in base a cui un singolo o un gruppo di individui attribuiscono determinate caratteristiche ad un altro individuo o gruppo di persone. Non necessariamente lo stereotipo assume connotazioni negative, perché facilita il processo mentale di ciascuno di noi nell'elaborazione della complessa e rilevante quantità di informazioni che la nostra

---

<sup>2</sup> Psicologia delle disabilità e dell'inclusione, Bologna, Il Mulino: Le parole della disabilità e dell'inclusione. S. Soresi e altri

mente riceve costantemente” (Uni.Me dip. Scienze Cognitive e psicologiche – Formica)

Il problema nasce quando siamo in presenza di una idea/affermazione preconcepita, prevenuta e generalizzata spesso basata su background culturali, etnicità, orientamento sessuale e religioso, disabilità, età e nazionalità che spinge ad etichettare un gruppo o un individuo in maniera negativa (o positiva) Il processo che scatta è quello di voler ricondurre le persone ad alcuni quadri categoriali nel tentativo di dare un senso ad una determinata situazione sociale. Quando si percepisce qualcuno in modo stereotipato si tende ad attribuirgli tutte le caratteristiche che si ritengono condivise tra tutti i membri del gruppo.

Gli stereotipi possono portare alle disuguaglianze in diversi modi: modellano le aspettative delle persone concentrandole su di sé e non sugli altri, possono limitare le scelte e le opportunità nella vita delle persone, possono influenzare il modo in cui si viene percepiti dall’ esterno, alcune persone possono essere preventivamente escluse dall’accesso all’istruzione, ai servizi o dal lavoro.

Gli stereotipi relativi alla disabilità sono tuttora numerosi e persistenti (disabilità=malattia; disabilità=incapacità; disabilità=dipendenza totale e permanente; disabilità=rimanere eternamente ragazze/i; disabilità=vita da vivere all’insegna della rinuncia e dei divieti: i disabili è meglio non illuderli di poter vivere la propria vita secondo le loro aspettative e desideri, i disabili non devono o non possono sposarsi, non si possono laureare, non possono fare carriera, non possono votare, non devono fare figli, non dovrebbero avere una vita sessuale, non sono belli, non è il caso che si innamorino...).

Agli stereotipi negativi si aggiungono poi quelli “positivi”, altrettanto deleteri per un’immagine inclusiva della condizione di disabilità (i disabili sono un esempio per tutti noi perché vivono serenamente la loro malattia; i disabili sono eccezionali; i disabili sono degli eroi...) perché in questo modo, seppur con spirito benevolo, si ha sempre l’idea che una persona con disabilità che fa cose “normali” sia da considerare, in ragione della basse aspettative che si hanno nei confronti della disabilità, qualcuno di straordinario.

Stereotipi, luoghi comuni, disinformazione, qualunquismo, banalizzazione: questi e tanti altri sono elementi che fanno parte della contemporaneità e che trovano nell’uso distorto dei Media (in particolare i cosiddetti social) che, combinati tra loro, possono avviare e far divampare vere e proprie campagne d’odio e intolleranza che, come ci dimostrano tragiche pagine di storia recente, rappresentano un pericolo per

le persone con disabilità: vite inutili, vite di minor valore, vite dispendiose per la società, vite da tenere rinchiusi (magari con giustificazioni di protezione, come si è visto in tempo di pandemia), vite da mantenere, ma non da valorizzare e rispettare.

### Pregiudizio

I pregiudizi sono giudizi errati o imprecisi formulati in modo superficiale, perché non sono basati su una conoscenza approfondita di un determinato problema e portano ad assumere atteggiamenti scorretti nel momento in cui si devono stabilire dei rapporti sociali. Si tratta di opinioni preconcepite orientate in senso favorevole o sfavorevole nei confronti di eventi, individui o gruppi (A. Pellegrino - Lettere dalla Facoltà - Bollettino dalla facoltà di Medicina e Chirurgia dell'Università Politecnica delle Marche)

Altri autori definiscono così i pregiudizi: “Il termine “pregiudizio” indica un giudizio anticipato: giudicare qualcosa o qualcuno prima del tempo, prima di aver conosciuto bene la cosa o la persona. Da ciò emergono due anomalie: non avere atteso il giusto tempo; non avere sufficientemente conosciuto. Il pregiudizio, dunque, si configura come un giudizio frettoloso, antecedente all’esperienza o suffragato da scarsità di dati empirici e, pertanto, inevitabilmente errato o approssimativo” (Lascioli – handicap e pregiudizio – F. Angeli ed.)

Il pregiudizio è anche però, per certi aspetti, un positivo/utile meccanismo mentale che ci aiuta nell’affrontare le complessità che quotidianamente incontriamo. Il “problema” sorge nel momento in cui basare il proprio agire, pensare, relazionarsi con gli altri esclusivamente sulla base di pregiudizi (siano essi positivi che negativi) ci priva della possibilità di trovare le strategie più efficaci, oltre che assumere atteggiamenti eticamente corretti

Come più volte affermato, anche in questi materiali, un antidoto sicuro e affidabile che possiamo utilizzare per contrastare stereotipi e pregiudizi a danno delle persone con disabilità è abolire (o ridurre fortemente, fin dove possibile) l’agire in sostituzione della persona: sostituirla nel pensare, nell’interpretare cosa desidera, come e con chi vivere, cosa fare nel corso della giornata, a che ora mangiare, dormire, divertirsi, se frequentare o meno un’attività e via dicendo negli innumerevoli momenti e parti della giornata e della vita.

Il coinvolgimento attivo della persona con disabilità inteso come esercizio di rispetto della dignità e della complessità di ogni essere umano, e non come atteggiamento benevolo. In tal senso, il sistema dei servizi alla persona e quindi gli operatori che vi lavorano hanno un immenso percorso da compiere (in realtà già avviato sia a livello

di ricerca che di operatività) che rappresenterà anche, nel tempo, un elemento di cambiamento profondo – o almeno questo è l’auspicio – anche in termini di programmi e politiche per la disabilità.

NB: In materia di lessico corretto da utilizzare si rimanda all’integrale lettura del Glossario “Le parole Giuste - Media e persone con disabilità” realizzato dalla struttura Media and Associations Relations di Intesa Sanpaolo - in collaborazione con Anffas Nazionale e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri grazie all'Ufficio per le Politiche in favore delle persone con disabilità e l'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità.

## **Tipologia di discriminazioni**

La CRPD dedica al tema dell’“uguaglianza e non discriminazione” un intero articolo (l’articolo 5) riconoscendo che le persone con disabilità non debbano subire trattamenti differenti a causa della propria condizione e che dagli Stati deve essere vietata “ogni forma di discriminazione in base alla disabilità”.

### ***Articolo 5 - Eguaglianza e non discriminazione***

- 1. Gli Stati Parti riconoscono che tutte le persone sono uguali dinanzi alla legge ed hanno diritto, senza alcuna discriminazione, a uguale protezione e uguale beneficio dalla legge.*
- 2. Gli Stati Parti devono vietare ogni forma di discriminazione fondata sulla disabilità e garantire alle persone con disabilità uguale ed effettiva protezione giuridica contro ogni discriminazione qualunque ne sia il fondamento.*
- 3. Al fine di promuovere l’uguaglianza ed eliminare le discriminazioni, gli Stati Parti adottano tutti i provvedimenti appropriati, per garantire che siano forniti accomodamenti ragionevoli.*
- 4. Le misure specifiche che sono necessarie ad accelerare o conseguire de facto l’uguaglianza delle persone con disabilità non costituiscono una discriminazione ai sensi della presente Convenzione.*

Partendo, dunque, da quanto definito dalla Convenzione, e successivamente indicato da Comitato ONU<sup>3</sup>, possiamo identificare molte tipologie di discriminazione, non solo

<sup>3</sup> Si vd. In particolare, il commento generale n. 6 su “uguaglianza e non discriminazione”.

legate alle definizioni normative, laddove disponibili, ma anche alle definizioni ritenute più pertinenti.

Le tipologie di discriminazione oggi identificate sono:

- discriminazione diretta: si ha discriminazione diretta quando, per motivi connessi alla disabilità, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata una persona non disabile in situazione analoga (art. 2 co.2 L.67/2006)
- discriminazione indiretta: si ha discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettono una persona con disabilità in una posizione di svantaggio rispetto ad altre persone (art. 2 co.3 L.67/2006)
- molestie: Sono, altresì, considerate come discriminazioni le molestie ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi connessi alla disabilità, che violano la dignità e la libertà di una persona con disabilità, ovvero creano un clima di intimidazione, di umiliazione e di ostilità nei suoi confronti (art. 2 co. 4 L.67/2006)
- discriminazione per associazione: La Corte di Giustizia Europea e i tribunali nazionali hanno riconosciuto la nozione di discriminazione per associazione, che si verifica quando una persona subisce un trattamento meno favorevole nel momento in cui viene associata con un'altra persona con disabilità. È il caso del familiare di persona con disabilità che viene discriminato (nel proprio lavoro o nella vita di relazione) a causa del loro legame di parentela.
- discriminazione multipla: si verifica quando una persona è discriminata sulla base di più fattori, ma ogni discriminazione avviene in momenti diversi e si basa ogni volta su fattori differenti (sono discriminata per la mia appartenenza al genere femminile, ma sono anche discriminata, in altro momento/luogo, per la mia condizione di disabilità)
- discriminazione intersezionale: ha luogo quando la discriminazione è basata su più fattori che interagiscono tra loro in modo da non poter essere più distinti e separati. È il caso, ad esempio, di una l'arbitraria sottoposizione delle donne disabili a sterilizzazione forzata<sup>4</sup>. Questo tipo di discriminazione non è vissuta dalle donne in generale né dagli uomini con disabilità.
- discriminazione sistemica: la discriminazione strutturale o sistemica è il risultato di modelli nascosti o palesi di comportamento istituzionale discriminatorio, oppure di tradizioni culturali, regole sociali e norme giuridiche discriminatorie. Può essere

---

<sup>4</sup> Cfr. Rapporto ISGI – marzo 2023

annoverata tra questo tipo di discriminazione l'iscrizione dei bambini con disabilità in scuole speciali per persone con disabilità, invece di includerli nel sistema di istruzione generale.

## **Quadro normativo generale con focus su Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità**

Come detto sopra, la CRPD dedica l'articolo 5 completamente al tema dell'uguaglianza e non discriminazione, introducendo l'obbligo per gli stati di garantire alle persone con disabilità di non subire trattamenti differenti a causa della propria condizione. L'uguaglianza e la non discriminazione sono tra i diritti e principi fondamentali all'interno del quadro della tutela dei diritti umani ed il loro rispetto è intrinsecamente legato al rispetto della dignità umana di tutte le persone.

Questi aspetti rappresentano il cuore dell'intera Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità ed allo stesso tempo vengono sistematicamente violati in ogni parte del mondo. Discriminazioni a danno delle persone con disabilità sono avvenute e continuano purtroppo ad avvenire in ogni parte del mondo, in forme più brutali, ad esempio, la sterilizzazione o trattamenti medici non consensuali o forzati, la stessa negazione del diritto alla vita e più in generale nella negazione all'accesso a tutta una serie di diritti umani.

In Italia il concetto di non discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge è stato introdotto già nell'art. 3 della nostra Costituzione che riconosce la pari "dignità sociale" di tutte le persone. La promozione della lotta alla discriminazione ha trovato, poi, un solido fondamento, nel Dlgs n. 216/2003 e nella Legge n. 67/2006 che riconoscono specifiche azioni giudiziarie volte a censurare e rimuovere gli effetti negativi di discriminazioni verso persone con disabilità rispettivamente in ambito lavorativo ed in qualsiasi ulteriore ambito della vita. Purtroppo, anche a causa della scarsa conoscenza, gli strumenti di tutela che questa normativa prevede ancora non attecchiscono nel nostro Paese. Eppure, tali azioni potrebbero essere esercitate direttamente, in nome e per conto delle persone vittime di discriminazioni, anche dalle rappresentanze sindacali dei lavoratori (ai sensi del Dlgs n. 216/2003) e dalle Associazioni appositamente riconosciute dal Ministero delle Pari Opportunità (ai sensi della Legge n. 67/2006) – tra cui anche strutture associative Anffas.

## **L'Accomodamento ragionevole quale contrasto alla discriminazione**

Per parlare di accomodamento ragionevole occorre partire da quanto dice la CRPD, sulla discriminazione in base alla disabilità e sulla progettazione universale.

### Discriminazione basata sulla disabilità

Come detto, la CRPD, all'art.2, definisce così la discriminazione fondata sulla disabilità: *“qualsivoglia distinzione, esclusione o restrizione sulla base della disabilità che abbia lo scopo o l'effetto di pregiudicare o annullare il riconoscimento, il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile o in qualsiasi altro campo. Essa include ogni forma di discriminazione, compreso il rifiuto di un accomodamento ragionevole”*

La normativa, pertanto, si concentra sulla motivazione alla base del comportamento discriminatorio, in questo caso dunque la disabilità. È bene insomma tenere a mente tale fondamentale aspetto della CRPD, sia perché direttamente correlato con la definizione stessa di disabilità (preambolo lett. e; art. 1 co.2 CRPD) e sia perché risulta utile anche al fine di valutare le discriminazioni non solo tra persone con e senza disabilità, ma anche tra persone con disabilità: *“Il principio della parità di trattamento è, infatti, volto a tutelare una persona con disabilità contro qualsiasi discriminazione basata su di essa, non solo rispetto alle persone non disabili, ma anche rispetto alle altre persone con disabilità”*<sup>5</sup>. Un aspetto che è utile considerare nel valutare l'adeguatezza e legittimità di norme, regolamenti, opportunità occupazionali, disposizioni per facilitare l'accessibilità a luoghi, servizi, prodotti, etc.

Inoltre, l'art. 2 contiene già l'esplicito richiamo all'accomodamento ragionevole, stabilendo che la sua negazione costituisce, già di per sé, una discriminazione in base alla disabilità.

### Progettazione universale

La CRPD, all'art.2, definisce così la progettazione universale: *“la progettazione di prodotti, strutture, programmi e servizi utilizzabili da tutte le persone, nella misura più estesa possibile, senza il bisogno di adattamenti o di progettazioni specializzate. La “progettazione universale” non esclude dispositivi di sostegno per particolari gruppi di persone con disabilità ove siano necessari”*. Questo principio, insieme alla definizione di discriminazione fondata sulla disabilità e alla definizione di accomodamento ragionevole rappresenta la capacità trasformativa della CRPD atta a garantire il rispetto del diritto di uguaglianza tra tutte le persone, posto alla base della Convenzione stessa e a fondamento della difesa e promozione dei diritti umani.

---

<sup>5</sup> Rapporto ISGI-CNR “La tutela antidiscriminatoria delle persone con disabilità e modalità di attuazione dell'obbligo di accomodamenti ragionevoli – dic.2022

Progettazione Universale è in buona sostanza la definizione in italiano del concetto di *Universal Design*, termine coniato dall'architetto Ronald L. Mace della North Carolina State University assieme ad un gruppo di collaboratori, per descrivere *“il concetto di progettazione ideale di tutti i prodotti e gli ambienti artificiali, tali che siano piacevoli e fruibili per quanto possibile da chiunque, indipendentemente dall'età, dalla capacità e/o dalla condizione sociale”*.

L'*Universal Design* si basa su sette principi, ognuno ulteriormente definito da linee guida:

- Equità - uso equo: utilizzabile da chiunque
- Flessibilità - uso flessibile: si adatta a diverse abilità
- Semplicità - uso semplice ed intuitivo: l'uso è facile da capire
- Percettibilità - il trasmettere le effettive informazioni sensoriali
- Tolleranza all'errore - minimizzare i rischi o azioni non volute
- Contenimento dello sforzo fisico - utilizzo con minima fatica
- Principio 7 - Misure e spazi sufficienti - per l'accesso e l'uso

Tali principi non solo coerenti, ma anche funzionali all'approccio inclusivo e antidiscriminatorio alla disabilità. Il loro utilizzo va infatti pensato non solo in relazione alla progettazione di ambienti, ma, come ci indica la CRPD, di prodotti (p.e. prodotti informatici), strutture (p.e. attrezzature e logistiche turistiche), programmi (p.e. percorsi di istruzione) e servizi (p.e. trasporti pubblici). È insomma l'intera comunità, in tutte le sue dimensioni, che deve interrogarsi sulle concrete pari opportunità presenti al proprio interno e sulle barriere che ne ostacolano lo sviluppo. Emerge quindi da tale principio un fondamentale elemento di orientamento all'agire di operatori, familiari, istituzioni ed organizzazioni di terzo settore impegnati nelle disabilità: la necessità, anzi, il vantaggio di agire in collaborazione con altri (enti, persone, istituzioni) che si occupano di tutela antidiscriminatoria, proprio perché i meccanismi di pregiudizio, esclusione e rischi di abusi sono affrontabili con i medesimi principi e strumenti che la CRPD, unitamente agli altri provvedimenti normativi in materia di diritti umani, ci mette a disposizione.

### Accomodamento ragionevole

La CRPD, all'art.2, definisce così l'accomodamento ragionevole: *“le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali”*. Inoltre, l'art. 2 della CRPD afferma che la

discriminazione in base alla disabilità *“include ogni forma di discriminazione, compreso il rifiuto di un accomodamento ragionevole”*

In estrema sintesi il principio dell’accomodamento ragionevole può essere così descritto:

- Il concetto va letto unitamente ai principi di non discriminazione e di progettazione universale;
- si basa sul riconoscimento che, a volte, l’interazione tra la disabilità di un individuo e l’ambiente fisico o sociale può comportare l’impossibilità di svolgere una particolare funzione, lavoro o attività in modo convenzionale (rapporto ISGI – pag.17);
- esso rappresenta una soluzione specifica e individualizzata costruita sulla base delle particolari necessità di una o più persone con disabilità (ciò non toglie che, a volte, gli effetti dell’accomodamento ragionevole possano anche ripercuotersi positivamente su altre persone, con o senza disabilità);
- Proprio perché si tratta di una soluzione individualizzata che comporta l’adozione di «modifiche e adattamenti necessari e appropriati», non si può a priori individuare un elenco esaustivo di soluzioni;
- l’applicazione dell’accomodamento ragionevole ricorre in casi particolari e non può essere proposto come alternativa al pieno godimento di un diritto;
- richiede un’applicazione caso per caso e non può essere codificato e limitato da norme di carattere generale circa le sue modalità applicative, limiti e caratteristiche;
- è frutto di un rapporto, un confronto tra la persona con disabilità (e chi la rappresenta) e il soggetto obbligato a garantire il godimento di un diritto, ad esempio rendendo accessibile il proprio prodotto, struttura, programma, servizio e le associazioni maggiormente rappresentative sono sempre chiamate, in virtù di quanto previsto dall’art. 4.3 della CRPD, ad contribuire all’individuazione dell’accomodamento ragionevole più appropriato;
- l’attuazione dell’obbligo di accomodamento ragionevole è richiesta con effetto immediato
- la ragionevolezza è da intendersi in riferimento *“...alla rilevanza, adeguatezza ed efficacia della misura per la persona con disabilità. Un accomodamento è ragionevole, quindi, se raggiunge lo scopo (o gli scopi) per cui viene adottato ed è adatto a soddisfare le esigenze della persona con disabilità”* (rapporto ISGI – pag. 32)

- *“L’obbligo di accomodamento ragionevole è soggetto al limite dell’onere eccessivo o sproporzionato, secondo la definizione contenuta nell’art. 2 della CRPD. Il Comitato della CRPD ha osservato che tale limite va inteso come un unico concetto le cui qualificazioni “eccessivo” e “sproporzionato” vanno intesi in modo equivalente. L’onere di provare l’eccessiva onerosità dell’accomodamento spetta al soggetto erogatore” (rapporto ISGI – pag.33)*

La legge n. 227/2021 (Delega al Governo in materia di disabilità) prevede, tra i suoi provvedimenti attuativi, l’inserimento nel nostro ordinamento, all’interno della L.n. 104/92, una definizione di accomodamento ragionevole coerente con quanto indicato dalla CRPD (art. 2 co. 2 punto 5) oltre ad altri passaggi che indicano che nel **“progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato”** devono essere individuati i sostegni e gli accomodamenti ragionevoli che garantiscano l’effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali (art. 2 co.2 lett. c punto 10; lett. e punto 6).

Uno dei compiti che sicuramente investirà l’intera rete ANFFAS (sia nella sua componente associativa che gestionale), quindi, sarà proprio la comprensione e l’utilizzo dello strumento dell’accomodamento ragionevole, che appare, proprio in relazione alla dimensione di vita delle persone con disabilità intellettiva e/o relazionale, di particolare complessità e, al contempo, di rilevante portata innovativa.

### **Approfondimento sul tema dell’accomodamento ragionevole**

#### Quando sorge il diritto all’accomodamento ragionevole?

La CRPD dice che l’accomodamento ragionevole è adottato «ove ve ne sia la necessità e in casi particolari...».

Il fondamentale punto di partenza è, quindi, la necessità di garantire il pieno godimento dei diritti su base di uguaglianza da parte della persona con disabilità altrimenti non garantito. In particolare, l’accomodamento ragionevole è adottato, ad esempio, quando non si rinvenga una misura di sistema idonea o pienamente idonea oppure, a causa di una situazione di urgenza, non se ne possa attendere l’attivazione.

Infatti, l’attuazione dell’obbligo dell’accomodamento ragionevole è richiesto con effetto immediato a differenza di altri aggiustamenti come quelli derivanti dagli obblighi in materia di accessibilità, che sono a realizzazione progressiva.

In base a quale criterio si individua l'accomodamento ragionevole da applicare?

Secondo la CRPD, l'accomodamento ragionevole consiste nelle *“modifiche” e negli “adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo”*.

Quindi, per individuare l'accomodamento ragionevole da adottare occorre fare prioritariamente e per stabilire se l'accomodamento è appropriato rispetto allo scopo da raggiungere, ossia garantire *alla persona il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di un diritto fondamentale, occorre fare riferimento alla prospettiva della persona con disabilità e al suo contesto.*

Come indicato dal Commento Generale n. 6 (2018) su uguaglianza e non discriminazione del Comitato Onu, infatti, l'accomodamento ragionevole deve:

- essere pertinente, adeguato ed efficace per la persona con disabilità nel dato contesto che la stessa si trova a vivere;
- permettere di raggiungere lo scopo (o gli scopi) per cui l'accomodamento è stato pensato e realizzato e, quindi, garantire effettivamente alla persona con disabilità, in una data circostanza ed in un dato contesto, il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, dei propri diritti e delle proprie libertà fondamentali.

*“Un accomodamento è ragionevole, quindi, se raggiunge lo scopo (o gli scopi) per cui è stato realizzato ed è adattato per soddisfare le esigenze della persona con disabilità” (Par. 25, lett. a) del Commento n. 6 del comitato Onu su “uguaglianza e non discriminazione”.)*

Come si verifica la “sproporzionalità”?

Innanzitutto, bisogna premettere che la valutazione sull'onere che l'accomodamento ragionevole, che è posta in ogni caso a carico di colui che è obbligato a garantirlo, è successiva: nel commento del Comitato si precisa che *“solo in un secondo momento viene effettuata la valutazione di “onere sproporzionato o eccessivo”, quale limite all'obbligo dell' “accomodamento ragionevole”, consistendo ciò nella “valutazione della proporzionalità tra il mezzo impiegato e il suo scopo, che è il godimento del diritto preso in considerazione” nel caso concreto (Par. 26, lett. d) del Commento n. 6 del comitato Onu su “uguaglianza e non discriminazione”*).

Pertanto, più l'obiettivo/scopo sarà significativo o più il diritto sarà fondamentale, più sarà ammissibile l'innalzamento dell'onerosità del mezzo impiegato.

Nella valutazione di eccessiva onerosità/sproporzionalità possono essere presi in considerazione tanti potenziali fattori nel loro insieme che il Comitato Onu indica in:

- i costi finanziari;
- le risorse disponibili (compresi i sussidi pubblici). NB: nel caso della Pubblica Amministrazione e degli enti del settore privato non devono essere prese a riferimento solo le risorse di un'unità o di un reparto all'interno di una struttura organizzativa più ampia di riferimento;
- la dimensione di chi deve attivare l'accomodamento ragionevole (nella sua interezza);
- l'effetto della modifica sull'ente o sull'impresa;
- i benefici potenzialmente estesi a terzi;
- gli impatti negativi su altre persone e i ragionevoli requisiti di salute e sicurezza da garantire.

I fattori presi a riferimento per realizzare la valutazione di cui sopra non vanno mai considerati, singolarmente, ma nella loro correlazione, perché diversamente si potrebbe correre il rischio di valorizzare un fattore (semmai negativo) a discapito di tanti altri che possono compensarlo producendo un effetto positivo.

#### Come si dimostra l'impossibilità di adottare un accomodamento ragionevole?

Chi è obbligato ad attuare l'accomodamento ragionevole deve dare la dimostrazione di tutto quanto posto in essere per l'esigibilità del diritto e che la soluzione attuata trovi oggettiva giustificazione in relazione alla proporzionalità che si avrebbe tra l'esigibilità del diritto e la soluzione individuata e che abbia trovato il necessario gradimento da parte della persona con disabilità.

Comunque, nel caso in cui un accomodamento si dimostri eccessivo o sproporzionato, chi ha l'obbligo di adottarlo dovrà provvedere ad un diverso accomodamento che sia però quanto più prossimo a quello risultato eccessivo, garantendo in ogni caso che la soluzione individuata sia ritenuta soddisfacente da parte della persona con disabilità interessata o di chi ne cura gli interessi.

Anche nel caso in cui chi è tenuto a fornire l'accomodamento ragionevole dia prova di essersi attenuto in via generale alla vigente normativa in materia (semmai anche specifica di settore in favore della persona con disabilità) determinando però un trattamento diverso dagli altri, il medesimo è comunque tenuto dalla prova di aver

adottato nel caso concreto un accomodamento “ragionevole” a volto a rendere concretamente fruibile, su base di pari uguaglianza con gli altri, il diritto e a non aver invece determinato una discriminazione.

#### I cinque passi per garantire l’accomodamento ragionevole

Premesso quanto sopra, il diritto all’accomodamento ragionevole e la sua adeguata fornitura può essere definito nel seguente ordine:

1) una persona con disabilità che richiede l'accesso e/o l’esercizio di un diritto e non lo vede garantito su base di eguaglianza con gli altri ha il diritto, in specifiche situazioni (es. in assenza di specifiche misure di sistema) all’accomodamento ragionevole.

Tale richiesta è strettamente legata alla volontà della persona; tuttavia, può sorgere il diritto all’accomodamento ragionevole anche quando la necessità è ragionevolmente evidente <sup>1</sup>.

2) chi è tenuto ad attivare l’accomodamento ragionevole entra in dialogo con la persona con disabilità al fine di individuare e condividere insieme la misura più idonea a rimediare allo svantaggio nel godimento su base di uguaglianza del diritto. In tale fase possono essere coinvolti esperti, nonché le organizzazioni rappresentative delle persone con disabilità, per individuare la misura di accomodamento ragionevole appropriata (cfr. rapporto ISGI pagg. 109 e ss);

3) si valuta la ragionevolezza dell’accomodamento in termini di pertinenza, verificando se esso è necessario e appropriato a rispondere alle esigenze della persona con disabilità e garantire la realizzazione del diritto in questione;

4) si verifica che chi è tenuto ad attivare l’accomodamento ragionevole abbia dimostrato eventualmente di avere un limite assolutamente insormontabile nella sproporzionalità e nell’eccessività così come sopra indicati alla luce dei molteplici fattori, pur avendo messo in campo tutte le misure possibili per attivare quell’accomodamento; in caso vi sia la prova dell’esistenza del ridotto limite, in ogni caso si deve approntare un accomodamento quanto più prossimo a quello non attuabile, che possa garantire nella massima misura possibile il godimento del diritto.

5) l’accomodamento ragionevole è garantito senza costi per la persona con disabilità.

### 3. LA LEGGE N. 67/2006

---

#### Analisi del testo di legge

Sino al momento dell'approvazione della legge 1° marzo 2006 n. 67 *“Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazione”*, le persone con disabilità ricevevano una specifica tutela dalla discriminazione solo in ambito lavorativo per effetto del recepimento, attraverso i d.lgs. n. 215 e 316 del 2003, delle direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE.

Grazie alla legge 67/2006, si è, quindi, ottenuto l'effetto di rafforzare la tutela avverso le discriminazioni a causa di disabilità anche al di là dell'ambito dell'accesso al lavoro e dei rapporti di lavoro, e, dunque, in qualunque altro contesto. La legge n. 67/2006, quindi, seppur richiamando solo il riconoscimento di cui all'art. 3 della L.n. 104/92 per identificare la platea dei beneficiari, integra la normativa specifica che si occupa di discriminazione in ambito lavorativo rendendosi applicabile a ogni ulteriore contesto di possibile discriminazione, es. nel settore dei trasporti, della vita pubblica, dell'istruzione, dello sport, dei servizi sanitari, dei servizi sociali, etc.

L'art. 1, infatti, afferma chiaramente tutto ciò precisando che la legge *“promuove la piena attuazione del principio di parità di trattamento e delle pari opportunità nei confronti delle persone con disabilità di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, al fine di garantire alle stesse il pieno godimento dei loro diritti civili, politici, economici e sociali”*.

All'art. 2, introduce un espresso divieto di praticare la discriminazione in pregiudizio delle persone con disabilità declinando la discriminazione sotto una triplice forma, e, al contempo, riconoscendo la possibilità di attivare un procedimento giurisdizionale (anche attraverso associazioni a ciò legittimate) volto a far cessare i comportamenti, le condotte ovvero gli atti di soggetti pubblici o privati che determinino una discriminazione in base alla disabilità.

Le forme di discriminazione declinate dalla L.n. 67/06 sono le seguenti:

Discriminazione “diretta”: ricorre *“quando, per motivi connessi alla disabilità, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata una persona non disabile in situazione analoga (art. 2 c.2)”*.

Discriminazione “indiretta”: ricorre *“quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettono una persona con disabilità in una posizione di svantaggio rispetto ad altre persone” (art. 2 c. 3).*

“Molestia”: ricorre quando si verificano “comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi connessi alla disabilità, che violano la dignità e la libertà di una persona con disabilità, ovvero creano un clima di intimidazione, di umiliazione e di ostilità nei suoi confronti”.

Premesso ciò, come già anticipato nei precedenti paragrafi, occorre considerare che l’Italia ha ratificato, con la Legge n. 18 del 2009, la Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, incentrata sul riconoscimento del diritto della persona con disabilità alla piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza rispetto agli altri, con i giusti supporti e sostegni che non si limitino, quindi, a compensare una limitazione funzionale o corporea della persona. Con la ratifica, l’Italia si è impegnata a darvi piena esecuzione.

Quindi, anche il concetto di “discriminazione” si deve riqualificare nel nostro ordinamento giuridico con particolare attenzione ai principi e diritti affermati dalla CRPD e, in particolare, alla finalità di garantire la piena inclusione della persona con disabilità e contrastare ogni forma di discriminazione, che diviene il metro di riferimento nella qualificazione dell’atto, disposizione, prassi, comportamento come forieri di discriminazione.<sup>6</sup>

In ogni caso, dalla formulazione attuale sopra riportata, si evince che la norma non rileva la “volontarietà” di attuare una discriminazione in base alla disabilità da chi la pone in essere o il livello di percezione della discriminazione da parte della vittima, con la conseguenza che potrà essere considerato discriminatorio e censurabile anche il comportamento di colui che pone in essere inconsapevolmente la discriminazione o ne rimane vittima in maniera inconsapevole.

La formulazione normativa italiana, inoltre, anche in base agli orientamenti della Corte di giustizia Europea e alla prassi del Comitato ONU<sup>7</sup>, lascia intendere che può essere perseguito per questa norma anche il comportamento discriminatorio verso una persona senza disabilità, che, semmai, a causa della disabilità di un parente, vede

---

<sup>6</sup> Pur nelle more ritenendosi necessario un adeguamento dell’ordinamento interno per rendere certa ed effettiva la tutela anche avverso le ulteriori forme di discriminazioni descritte al paragrafo del presente toolkit “tipologia di discriminazioni”, in particolare anche attraverso una modifica della L.n. 67/06. A tal riguardo, si rimanda alle raccomandazioni formulate ai decisori politici Istituzionali – Marzo 2023 e riprese nell’omonimo capitolo

<sup>7</sup> Comitato CRPD, *Maria Simona Bellini c. Italia*, Comunicazione n. 51/2018, CRPD/C/27/D/51/2018. Opinioni del 3 ottobre 2022.

limitati i propri diritti. In questo caso si parla della «discriminazione per associazione» descritta già nei precedenti paragrafi.

Lo stesso dicasi per la “discriminazione tra persone con disabilità”, che si verifica quando la diversità di trattamento viene attuata tra più persone con disabilità e non, invece, tenendo a riferimento le persone senza disabilità.

Il principio della parità di trattamento è, infatti, volto a tutelare una persona con disabilità contro qualsiasi discriminazione basata su di essa, non solo rispetto alle persone non disabili, ma anche rispetto alle altre persone con disabilità<sup>8</sup>.

### **Enti legittimati ad agire per contrasto alle discriminazioni**

L'articolo 4 della L.n. 67/06, intitolato “legittimazione ad agire”, riconosce ad alcune associazioni, dotate di uno specifico riconoscimento, la facoltà di intervenire in ambito giudiziario nel contesto della discriminazione basata sulla disabilità autonomamente e/o nell'ambito di specifici giudizi che abbiano ad oggetto atti o comportamenti discriminatori subiti da singole persone.

L'associazione/ente legittimato ad agire, in particolare, può:

- agire direttamente in nome e per conto della persona vittima di discriminazione che, in tal caso, deve delegare l'associazione legittimata ad attivare e seguire il giudizio per suo conto. La delega deve avvenire per atto pubblico (documento redatto, con le richieste formalità, da un notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede – art. 2699 c.c.) o con scrittura privata autenticata (ossia recante l'attestazione da parte del pubblico ufficiale che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza).
- agire *ad adiuvandum* ossia affiancando la persona con disabilità vittima della discriminazione in giudizio per proprio conto;
- agire innanzi al TAR per ottenere l'annullamento, con efficacia *erga omnes*, di un atto amministrativo lesivo delle persone con disabilità (es. nel caso del regolamento di assegnazione delle case popolari che nega l'assegnazione alle persone con disabilità: tale provvedimento potrà essere censurato sia dalla persona che dall'associazione/ente legittimato ad agire);
- agire direttamente e autonomamente contro il medesimo provvedimento discriminatorio anche se già censurato dalla singola persona vittima della

---

<sup>8</sup> Cfr. rapporto ISGI – marzo 2023 - pagg. 29 e ss.

discriminazione, quando la discriminazione assume un carattere collettivo, per ottenerne l'annullamento *erga omnes*.

Tutto ciò ha l'effetto di rendere maggiormente piena ed effettiva la tutela dalle discriminazioni nei confronti delle persone con disabilità, sia dal punto di vista dei singoli, i quali hanno la possibilità di essere sostenuti nel contrasto alle discriminazioni subite anche dalle associazioni a ciò preposte, sia, in ottica collettiva, garantendo la presenza di enti in grado di agire autonomamente a tale fine.

Secondo la L.n. 67/06 sono legittimate ad agire le associazioni e gli enti individuati con decreto del Ministro per le pari opportunità, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sulla base della finalità statutaria e della stabilità dell'organizzazione.

L'attuale elenco di tutte le associazioni è quello contenuto negli allegati A e B del decreto del Ministro per le disabilità del 3 febbraio 2022 adottato giusta delega conferita con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 marzo 2021.

### **Le procedure giudiziali per contrastare le discriminazioni**

L'art. 3, comma 1, della legge 67/06, nell'indicare il procedimento da seguire avverso le discriminazioni per disabilità, prevede che *«i giudizi civili avverso gli atti e i comportamenti di cui all'articolo 2 sono regolati dall'articolo 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150»*.

Quindi, anche per la Legge n. 67/2006 occorre fare riferimento al rito previsto nell'art. 28 del Decreto Legislativo n. 150/2011 instaurando un procedimento giudiziario innanzi al Giudice Civile e ciò anche quando si impugnano, per discriminazione, gli atti della Pubblica Amministrazione.

Con il d.lgs. 149/2022 sono stati abrogati gli art. 702 bis e ss. del c.p.c. che disciplinavano il giudizio a c.d. "cognizione sommaria" e sulla base dei quali erano instaurati i giudizi ai sensi della L.n. 67/06, ed è stato introdotto il "procedimento semplificato" ai sensi dell'art. 281 decies c.p.c. L'art. 28 del D.lgs. n. 150/2011, infatti, è stato modificato e il riferimento al "rito sommario di cognizione" è ora sostituito dal riferimento al "rito semplificato di cognizione"<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> NB: Il [D. Lgs. 10 ottobre 2022, n. 149](#) ha disposto (con l'art. 35, comma 1) che *"Le disposizioni del presente decreto, salvo che non sia diversamente disposto, hanno effetto a decorrere dal 28 febbraio 2023 e si applicano ai procedimenti instaurati successivamente a tale data. Ai procedimenti pendenti alla data del 28 febbraio 2023 si applicano le disposizioni anteriormente vigenti"*.

Il procedimento in questione prevede l'attivazione di un "rito semplificato" alternativo all'ordinario giudizio di cognizione. Ai sensi dell'art. 281 decies c.p.c. il giudizio è introdotto nelle forme del procedimento semplificato *"quando i fatti di causa non sono controversi, oppure quando la domanda è fondata su prova documentale, o è di pronta soluzione o richiede un'istruzione non complessa"* e quindi "semplificata".

Anche con la nuova disciplina, quindi, è mantenuto il riferimento alla decisione su questioni "non controverse" che non necessitano di essere decisi attraverso un procedimento ordinario fermo restando, anche in tal caso, la piena cognizione dei fatti da parte del giudice come avveniva con il rito sommario e la maggiore celerità di tale procedimento rispetto al rito ordinario.

È competente il tribunale del luogo in cui il ricorrente ha il domicilio, ossia il luogo in cui la persona ha stabilito la sede principale dei propri affari e interessi e che può essere diversa dalla residenza che è il luogo dell'abituale dimora della persona.

La norma inverte l'ordinario criterio di competenza territoriale, che in genere si rifà alla residenza o domicilio del resistente/convenuto sul presupposto che in genere è il ricorrente la vittima della discriminazione e non va aggravata con l'onere di attivare la procedura giudiziaria lontano dal suo domicilio.

Secondo l'art. 281-undecies c.p.c. il giudizio si attiva con ricorso che, a norma dell'art. 125 c.p.c. deve contenere, oltre all'avvertimento di cui all'art. 163, comma 3, n.7):

- l'indicazione del tribunale davanti al quale la domanda è proposta;
- il nome, il cognome, la residenza e il codice fiscale del ricorrente, il nome, il cognome, il codice fiscale, la residenza o il domicilio o la dimora del convenuto e delle persone che rispettivamente li rappresentano o li assistono. Se attore o convenuto è una persona giuridica, un'associazione non riconosciuta o un comitato, va inserita la denominazione o la ditta, con l'indicazione dell'organo o ufficio che ne ha la rappresentanza in giudizio;
- la determinazione della cosa oggetto della domanda;
- l'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative conclusioni;

- l'indicazione specifica dei mezzi di prova dei quali l'attore intende avvalersi e, in particolare, dei documenti che offre in comunicazione;
- il nome e il cognome dell'eventuale difensore con l'indicazione della procura;
- la sottoscrizione del ricorrente o del suo procuratore.

In caso di partecipazione degli enti legittimati ad agire ai sensi dell'art. 3, L.n. 67/06, occorre precisare a che titolo si interviene nel processo, dando la prova dell'eventuale delega a rappresentare la vittima della discriminazione.

Nel giudizio per discriminazione, ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. 150/2011, è previsto che "le parti possono stare in giudizio personalmente". In tal modo si è inteso incentivare la vittima della discriminazione a reagire, ove occorra anche in sede giudiziaria (es. evitando che possa desistere dall'agire in giudizio temendo di essere esposto a spese processuali di un certo tipo).

Depositato il ricorso in cancelleria, viene designato il Giudice che tratterà la causa. Il Giudice, entro cinque giorni da tale designazione, fissa con decreto l'udienza di comparizione delle parti, onerando il ricorrente di notificare al convenuto sia il ricorso sia il decreto di fissazione dell'udienza. Tra il giorno della notificazione del ricorso e quello dell'udienza di comparizione debbono intercorrere termini liberi (senza calcolare il giorno iniziale e finale) non minori di quaranta giorni (sessanta giorni se il luogo della notificazione si trova all'estero).

La costituzione del convenuto, e quindi del presunto autore della discriminazione, deve avvenire non oltre dieci giorni prima dell'udienza, attraverso il deposito in cancelleria della comparsa di risposta nella quale deve proporre le sue difese e prendere posizione sui fatti posti dal ricorrente a fondamento della domanda, indicare i mezzi di prova di cui intende avvalersi e i documenti che offre in comunicazione, nonché formulare le conclusioni. A pena di decadenza deve proporre le eventuali domande riconvenzionali e le eccezioni processuali e di merito che non sono rilevabili d'ufficio.

Come previsto dall'art. 28 del d.lgs. 151/2011, quando il ricorrente fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, dai quali si può presumere l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori, spetta al convenuto l'onere di provare l'insussistenza della discriminazione e i dati di carattere statistico possono essere relativi anche alle assunzioni, ai regimi contributivi, all'assegnazione delle

mansioni e qualifiche, ai trasferimenti, alla progressione in carriera e ai licenziamenti dell'azienda interessata.

Per la vittima della discriminazione, quindi, è ammessa una facilità probatoria, ossia quella di ricorrere alle cc.dd. "presunzioni", fornendo degli elementi di fatto da cui il Giudice può desumere anche l'esistenza di atti, patti e comportamenti discriminatori (seppur non provati), con inversione dell'onere di provare l'insussistenza della discriminazione per l'autore della presunta violazione.

In caso di accoglimento della domanda, il Giudice non provvede più con ordinanza ma con sentenza all'accoglimento o al rigetto della domanda, può:

- ordinare la mera cessazione della discriminazione (es. eliminando il divieto di accesso ad una palestra per una persona con disabilità) oppure ordina anche quale debba essere il piano di rimozione della discriminazione (es. piano di acquisto di un parco automezzi accessibili per una azienda che garantisce trasporto pubblico su un determinato territorio) o ordina di adottare i provvedimenti che eliminino gli effetti negativi della precedente discriminazione (per. es. adozione di nuova graduatoria per l'accesso alla scuola dell'infanzia a seguito dell'accertata discriminazione nei confronti di un bambino con disabilità);
- condannare al risarcimento del danno e delle eventuali spese vive sopportate per la discriminazione nonché per il danno non patrimoniale (che non è solo il c.d. "danno morale", quale sofferenza contingente o turbamento d'animo transeunte, ma il danno ingiusto non suscettibile di valutazione economica per lesione di un proprio diritto fondamentale (vedasi comportamenti umilianti verso un alunno con disabilità innanzi ai propri compagni di classe). Il danno non patrimoniale spesso viene individuato in via equitativa, cioè secondo una valutazione fatta dal giudice, in base al suo prudente apprezzamento e senza applicare norme di diritto specifiche. In ogni caso, è previsto che ai fini della liquidazione del danno, il giudice tenga anche conto del fatto che l'atto o il comportamento discriminatorio costituiscono ritorsione ad una precedente azione giudiziale ovvero ingiusta reazione ad una precedente attività del soggetto leso volta ad ottenere il rispetto del principio della parità di trattamento.
- ordinare la pubblicazione della sentenza a spese del convenuto su un quotidiano a tiratura locale;
- condannare la parte convenuta a rifondere alla parte ricorrente le spese legali sostenute.

## **Giurisprudenza**

### Riduzione delle ore di sostegno

Con il ricorso ai sensi della L.n. 67/06, concluso con l'ordinanza del Tribunale di Padova dell'8 maggio 2012, dei genitori instaurano un giudizio ai sensi della L.n. 67/06 lamentando l'ingiustificata e arbitraria riduzione delle ore di sostegno assegnate ai loro figli con disabilità.

La Pubblica Amministrazione convenuta, si è difesa, in tale situazione, invocando la discrezionalità organizzativa nella specifica materia anche in virtù dei tagli di bilancio subiti, ma il giudice, riconoscendo le ragioni della famiglia, ha ordinato l'immediata cessazione della condotta discriminatoria e il ripristino delle ore di sostegno spettanti a ciascun alunno, qualificando la riduzione delle ore come una discriminazione indiretta, e riconoscendo anche il diritto al risarcimento del danno non patrimoniale (Ord. Tribunale di Padova dell' 8 maggio 2012).

### Mancata assistenza domiciliare

Il Tribunale di Ascoli Piceno, con l'ordinanza del 22 gennaio 2015, ha affrontato il caso di una persona con disabilità che, ai sensi della L.n. 67/06, riteneva discriminatorio quanto posto in essere dal Comune, per il fatto che l'ente erogava l'assistenza domiciliare indiretta (ossia un contributo economico) solo alle persone con disabilità che vivessero da sole o con familiari che non in grado di assisterle per motivi di salute o di lavoro e che, perciò, si è vista negare la possibilità di utilizzare il contributo per la retribuzione del marito disoccupato per l'assistenza prestata.

Il giudice ha riconosciuto che il provvedimento del comune, apparentemente "neutro", non considerava la specifica situazione della persona con disabilità che ha agito in giudizio, bisognevole, invece, di particolare tutela riconoscendo, quindi, i presupposti per una discriminazione indiretta e ponendo la persona con disabilità in una situazione di svantaggio rispetto agli altri.

Inoltre, il giudice ha anche rilevato che nel caso specifico non erano neppure stati messi in pratica i dovuti "accomodamenti ragionevoli" che avrebbero dovuto condurre ad una deroga per consentire alla persona con disabilità di assumere il marito come proprio badante (Ord. Tribunale di Ascoli Piceno del 22 gennaio 2015).

### Comportamenti inappropriati degli insegnanti verso alunno con disabilità

Il Tribunale di Livorno si è occupato, in tal caso, del ricorso proposto dai genitori di un alunno con disabilità che hanno convenuto in giudizio la Scuola frequentata dal figlio con disabilità per richiedere il risarcimento del danno patito dal minore perché

l'insegnante, in molteplici occasioni, lo aveva accompagnato all'uscita da scuola tirandolo per un braccio e lamentandosi dei suoi comportamenti, nonché per il fatto che il ragazzo era stato chiuso in una stanza nel momento in cui aveva avuto una crisi, il tutto sempre davanti alla scolaresca e sempre con toni quasi di disprezzo verso l'alunno. L'alunno, inoltre, non era stato invitato a partecipare ad una gita scolastica insieme agli altri compagni, e il suo diario non conteneva alcuna comunicazione per i genitori, a differenza di tutti gli altri compagni.

Il giudice ha riconosciuto, in tal caso, la configurabilità di una molestia (dovuta ai comportamenti dell'insegnante) nonché di una discriminazione diretta (per la mancata partecipazione alla gita e la mancanza nel diario delle comunicazioni famiglia-scuola) condannando la scuola al risarcimento del danno. (Ord. Tribunale di Livorno del 16 giugno 2015, consultabile [qui](#)).

#### Mancanza di accessibilità sui trasporti pubblici

Con il ricorso introdotto da una persona con disabilità contro la società che gestisce il trasporto pubblico torinese, il Tribunale di Torino ha dovuto accertare la sussistenza di una condotta discriminatoria determinata dalla scarsa disponibilità di mezzi adattati al trasporto di persone con disabilità che, in una precisa occasione, avevano anche impedito alla ricorrente di viaggiare a bordo del bus insieme agli altri compagni per recarsi in gita, nonché il risarcimento del danno patito.

I giudici hanno riconosciuto, anche in tal caso, le ragioni del ricorrente anche per la mancata adozione di un accomodamento ragionevole che consentisse alla persona, con un mezzo alternativo ma efficiente, di potersi muovere sul territorio, nelle more dell'adeguamento dei mezzi gestiti dall'azienda di trasporto pubblico, configurando il tutto come discriminazione diretta, con diritto al risarcimento per il danno subito (Ord. Trib. Torino del 05 novembre 2011).

#### Parcheggio gratuito nelle strisce blu

Una associazione e una persona con disabilità chiedono al giudice di condannare per discriminazione un comune che riconosce la sosta gratuita nelle strisce blu solo alle persone con disabilità con auto e patente e a quelle senza patente che dimostrano di avere bisogno di spostamenti per cure o lavoro. La Corte di Cassazione, condividendo quanto lamentato dal ricorrente, ha accolto il ricorso, ritenendo che il comune avesse privilegiato solo alcune persone con disabilità e non altre (Ordinanza Cassazione 7 ottobre 2019, n. 24936).

## Discriminazione nello sport

Il Tribunale Civile di Biella, con ordinanza dell'11 febbraio 2023, ha affrontato il caso di un giovane con disabilità (praticante ciclismo nell'ambito di una particolare categoria - Intellectually Disability - che prevede, per i partecipanti, la presenza di un accompagnatore e alcune facilitazioni), che ha chiesto di partecipare, anche d'accordo con i genitori, alle gare agonistiche insieme agli altri coetanei senza disabilità senza accompagnatore e che ha subito, per tale motivo, reticenze sul necessario tesseramento da parte della federazione Ciclistica Italiana.

Con la pronuncia, il Giudice, accogliendo le ragioni del ricorrente, ha quindi riconosciuto una discriminazione indiretta, «ordinando alla Federazione Ciclistica Italiana la cessazione del comportamento discriminatorio, mediante rimozione degli ostacoli che impediscono al giovane di praticare lo sport a livello agonistico» (Ordinanza dell'11 febbraio 2023).

## **Caso di studio - simulazione**

Nel corso della formazione del progetto di Anffas Nazionale, sono stati affrontati alcuni casi, interrogandosi se essi avessero natura discriminatoria e su come, nell'ambito della rete antidiscriminazione, di potessero contrastare.

Si è prospettata, ad esempio, la situazione di un alunno con disabilità per il quale è svolta la terapia riabilitativa in orario scolastico, determinando così una diminuzione della frequenza scolastica e quindi una discriminazione rispetto agli altri compagni.

Appurato che si trattasse di un possibile caso di discriminazione, sono stati individuati alcuni dei canali attraverso cui tale tipo di discriminazione può essere intercettata: da una antenna nella scuola, da una antenna nei servizi sanitari, dagli stessi familiari, sensibilizzati su tale tematica o attraverso Sportello antidiscriminazione o S.A.I. di Anffas. Inoltre, si è individuata la possibilità di gestire il caso attivando lo sportello, quando non è coinvolto direttamente e la segnalazione giunge attraverso una antenna e coinvolgendo la comunità di pratica della rete Anffas.

A tale situazione, infine, si è ipotizzato di reagire a vari livelli, ossia:

- scrivendo una lettera alla ASL e alla scuola: es. per coordinare interventi attraverso il progetto individuale, per chiedere la convocazione del gruppo di lavoro operativo (GLO);

- coinvolgendo l'Anffas Regionale che siede nel GLIR perché si promuova un accordo di programma tra le istituzioni coinvolte;
- coinvolgendo Anffas Nazionale attraverso l'Agenzia nazionale, anche per valutare l'attivazione di Anffas nell'Osservatorio nazionale su inclusione scolastica per sollevare la tematica e pervenire ad una soluzione;
- attivando una giudiziaria ai sensi della L.n. 67/06.

### **Azioni collettive per la tutela di diritti individuali omogenei**

La legge n. 31/2019 introduce nell'ordinamento italiano una disciplina organica dei procedimenti civili collettivi (cd. *class action*) abrogando la previgente disciplina contenuta nel «codice del consumo» (DL 206/2005 artt. 139, 140 e 140-bis).

Con l'azione collettiva, disciplinata dagli art. 840 bis e sexdecies c.c., è possibile tutelare un diritto individuale omogeneo (e quindi da riconoscere ad un certo gruppo di persone anche persone con disabilità che siano vittime di discriminazione) agendo contro l'autore di una condotta lesiva chiedendo l'accertamento della responsabilità e la condanna al risarcimento nonché l'ordine di cessazione o il divieto di reiterazione della condotta omissiva o commissiva (c.d. azione inibitoria).

L'azione è avviata dal singolo o da un ente, ma è prevista la possibilità di far aderire successivamente i soggetti appartenenti allo stesso gruppo, beneficiando tutti dell'eventuale risarcimento del danno e dell'effetto inibitorio.

Quindi, nel caso dell'azione collettiva, la condotta illecita è unica ma danneggia una platea indeterminata di persone, mentre i diritti delle persone danneggiate restano individuali.

La tutela è estesa a qualunque situazione giuridica risulti lesa da una condotta antigiuridica non essendo l'azione più relegata al solo ambito del consumo e può essere esercitata contro imprese ed enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità solo relativamente ad atti e comportamenti posti in essere nello svolgimento delle rispettive attività.

Può agire attraverso l'azione collettiva il singolo componente della classe; dunque, una qualsiasi persona facente parte di una "classe" di persone portatrici di interessi omogenei lesi da una singola condotta, introducendo il giudizio nonché una organizzazione o una associazione senza scopo di lucro i cui obiettivi statuari

comprendano la tutela dei diritti individuali omogenei (NB: gli enti in oggetto sono individuati dall'articolo 4 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117).

L'azione di una organizzazione/associazione può essere esercitata «*iure proprio*» senza precludere alla persona singola l'esercizio dell'azione collettiva o dell'azione individuale davanti al giudice civile.

Una associazione/organizzazione che intende agire attraverso un'azione collettiva deve possedere obiettivi statutari che comprendano la tutela dei diritti individuali omogenei lesi dalla condotta illecita nonché essere iscritta nell'apposito elenco pubblico istituito presso il Ministero della giustizia.

Con il D.M. 17 febbraio 2022, n. 27 sono stati disciplinati i requisiti per l'iscrizione all'elenco, le modalità di presentazione della domanda e i criteri per la sospensione e la cancellazione delle organizzazioni ed associazioni iscritte.

Ciò premesso, è possibile assimilare, sotto certi aspetti, la legittimazione ad agire riconosciuta ai sensi della L.n. 67/06 e dell'art. 840 bis c.p.c. e, pertanto, è auspicabile l'inclusione delle associazioni legittimate ad agire tra gli enti che possono esperire azioni ai sensi degli artt. 840 bis e ss. del c.c.

<b>Raffronto tra legittimazione ad agire ai sensi dell'art. 4 comma 3 della L.n. 67/06 e art. 840 bis c.p.c.</b>	
- Possibilità di esperire azione collettiva in via diretta e senza delega con riferimento a discriminazione diretta e indiretta per ottenere effetti erga omnes e anche azioni individuali	- Possibilità di esperire azione collettiva a fronte di qualunque violazione di un diritto individuale omogeneo;
- Nessuna possibilità di adesione da parte del singolo;	- Meccanismo più ampio che consente di far aderire successivamente i soggetti appartenenti allo stesso gruppo ottenendo il risarcimento del danno e un effetto inibitorio;
- Registro tenuto dall'Ufficio Politiche in favore delle persone con disabilità presso la PCM	- Registro tenuto dal Ministero della Giustizia;

- Non richiesta l'iscrizione al RUNTS	- Iscrizione al RUNTS;
---------------------------------------	------------------------

## **Ipotesi di modica revisione della Legge n. 67/2006 e delle procedure di individuazione degli enti legittimati ad agire**

### 1. Introduzione nella normativa italiana della definizione di accomodamento ragionevole con previsione della modalità di adozione obbligatoria degli accomodamenti ragionevoli

Pur essendo da anni vigente in Italia una norma che tutela le persone con disabilità vittime di discriminazione (L.n. 67/06), nonostante la successiva ratifica della CRPD con L.n. 18 del 2009 e le raccomandazioni del Comitato ONU<sup>10</sup>, ad oggi, non è ancora presente, all'interno della normativa italiana, una generale definizione di "accomodamento ragionevole" conforme all'art. 2 della CRPD e un connesso ed espresso obbligo di adozione dell'accomodamento ragionevole, come previsto dall'art. 5, paragrafo 3 della CRPD al di fuori dei settori del lavoro e della scuola.

Attualmente, dunque, il nostro ordinamento **non risulta conforme** a quanto richiesto dalla Convenzione ONU e raccomandato dal Comitato della CRPD nel citato rapporto all'Italia del 2016.

Riguardo la definizione di accomodamento ragionevole, innanzitutto, deve trovare puntuale applicazione quanto indicato dalla legge n. 227/2021, nella parte in cui prevede l'introduzione, nella L.n. 104/92, di una definizione di "accomodamento ragionevole" coerente con la CRPD e quindi esteso a tutti i contesti di vita e di relazione e la previsione che nel "*progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato*" siano individuati i sostegni e gli accomodamenti ragionevoli che garantiscano l'effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali<sup>11</sup>.

Inoltre, continua a mancare in Italia un obbligo generale in materia di adozione di accomodamenti ragionevoli e, quindi, occorre accompagnare la definizione di "accomodamento ragionevole" con un connesso e generale obbligo di adozione dell'accomodamento ragionevole applicabile a tutti i contesti di vita e relazione delle

<sup>10</sup> Dalle osservazioni conclusive del Comitato Onu al primo rapporto all'Italia del 2016: par. 10 - *Il Comitato raccomanda allo Stato parte di adottare immediatamente una definizione di "accomodamento ragionevole" in linea con la Convenzione e di porre in atto una norma giuridica che stabilisca esplicitamente che il rifiuto di un accomodamento ragionevole costituisce una discriminazione basata sulla disabilità in tutte le aree della vita, compresi i settori pubblico e privato; Par. 84 - Il Comitato chiede allo Stato parte di presentare entro 12 mesi, in conformità con l'articolo 35 (2) della Convenzione, informazioni scritte sulle misure adottate per attuare le raccomandazioni del Comitato di cui sopra ai paragrafi 10 e 82, riguardanti rispettivamente l'adozione di una definizione di accomodamento ragionevole e l'attuazione di un meccanismo di monitoraggio indipendente.*

<sup>11</sup> Per la formulazione dell'accomodamento ragionevole cfr. rapporto ISGI, pagg. 107 e ss.

persone con disabilità e anche con un obbligo specifico in ciascuna normativa settoriale oltre i settori del lavoro e della scuola<sup>12</sup>.

Occorre, infine, in linea con quanto indicato dalla CRPD all'art. 4.2, introdurre lo strumento della consultazione delle organizzazioni maggiormente rappresentative delle persone con disabilità in materia di obbligo di adozione dell'accomodamento ragionevole, per l'adozione dell'accomodamento ragionevole più appropriato.

## 2. Previsione del rifiuto dell'accomodamento ragionevole come discriminazione in base alla disabilità

Il rifiuto di un accomodamento ragionevole per le persone con disabilità è un tipo di discriminazione espressamente previsto dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (art. 2 CRPD). Il Comitato ONU, nel commento generale n. 6 del 2018 in materia di uguaglianza e non discriminazione, ha, quindi, individuato quattro forme di discriminazione: diretta, indiretta, il rifiuto dell'accomodamento ragionevole e le molestie. Tuttavia, non vi è alcun espresso riferimento, specie nella L.n. 67/06, al rifiuto dell'accomodamento ragionevole, in qualunque ambito della vita, quale forma di discriminazione distinta dalla discriminazione diretta, indiretta e dalle molestie di cui all'art. 2 della medesima norma.

Attualmente, quindi, il nostro ordinamento **non risulta conforme** a quanto previsto dalla CRPD e raccomandato dal Comitato ONU.

In Italia, con L.n. 227/2021, è stata già prevista l'introduzione nella legge n. 104/92, con apposito decreto attuativo della definizione di accomodamento ragionevole (si vd. Raccomandazione n.1), *«prevedendo adeguati strumenti di tutela coerenti con le disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità»*

Quindi, per adeguare tale tutela, anche in base alle osservazioni del Comitato ONU che ha raccomandato allo Stato di porre in atto una norma giuridica che stabilisca esplicitamente che il rifiuto di un accomodamento ragionevole costituisce una discriminazione basata sulla disabilità in tutte le aree della vita, compresi i settori pubblico e privato, occorre introdurre, all'art. 2 della L.n. 67/06, una distinta forma di discriminazione costituita dal «rifiuto dell'accomodamento ragionevole»<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Dal rapporto ISGI realizzato nell'ambito del progetto AAA - Antenne Antidiscriminazione attive, pagg.134 e ss.: *“Una piena conformità alla CRPD e alle raccomandazioni del suo Comitato di controllo richiederebbe di reiterare l'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli nelle normative settoriali che garantiscono i principali diritti fondamentali delle persone con disabilità così da garantire l'esercizio del diritto all'accomodamento ragionevole in “tutti gli ambiti della vita”.*

<sup>13</sup> Anche inserendo, all'art. 2 della L.n. 67/06 uno specifico comma 5, stante che l'attuale formulazione non prevede il rifiuto dell'accomodamento ragionevole come discriminazione essendo quella seguente:

### 3. Espresso riconoscimento della discriminazione per associazione come discriminazione in base alla disabilità

Il Comitato ONU, nel commento generale n. 6 su “uguaglianza e non discriminazione”, ha espressamente riconosciuto come discriminazione in base alla disabilità anche la “discriminazione per associazione”, ossia la discriminazione perpetrata nei confronti di una persona fisica (o giuridica) vicina alla persona con disabilità e legata ad essa da una qualche «relazione» o «rapporto», rilevando come spesso manchi il riconoscimento della discriminazione per associazione nelle leggi nazionali. Tuttavia, non vi è alcun espreso riferimento, alla forma di discriminazione “per associazione”. Attualmente, quindi, il nostro ordinamento **non risulta conforme** a quanto previsto dalla CRPD e raccomandato dal Comitato ONU.

Per quanto riguarda l’Italia, con l’attuale formulazione dell’art. 2 della L.n. 67/06, si fa concretamente fatica a riconoscere tale specifica forma di discriminazione, già acclarata anche nelle pronunce della Corte di Giustizia Europea in ambito lavorativo, rendendo plausibile che si verifichino episodi di discriminazione in base alla disabilità che non riguardano la persona con disabilità ma chi gli è vicino, creando così un vuoto di tutela.

Quindi, per adeguare tale tutela, occorre modificare l’art. 2 della L.n. 67/06, al fine di riconoscere e contestualmente estendere la tutela anche ai casi di discriminazione per associazione<sup>14</sup>.

- 
1. Il principio di parità di trattamento comporta che non può essere praticata alcuna discriminazione in pregiudizio delle persone con disabilità.
  2. Si ha discriminazione diretta quando, per motivi connessi alla disabilità, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata una persona non disabile in situazione analoga.
  3. Si ha discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettono una persona con disabilità in una posizione di svantaggio rispetto ad altre persone
  4. Sono, altresì, considerati come discriminazioni le molestie ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi connessi alla disabilità che violano la dignità e la libertà di una persona con disabilità, ovvero creano un clima di intimidazione, di umiliazione e di ostilità nei suoi confronti.

<sup>14</sup> Partendo dall’attuale formulazione dell’art. 2 della L.n. 67/06, occorrerebbe sostituire le parole «in pregiudizio delle persone con disabilità» con «a causa della condizione di disabilità» e, all’art. 2, comma 2, 3 e 4, occorre sostituire la «persona non disabile/persona con disabilità» con «persona senza disabilità o una persona senza legami o relazioni con una persona con disabilità, visto che l’attuale formulazione dell’art. 2 della legge n. 67/06 prevede:

1. Il principio di parità di trattamento comporta che non può essere praticata alcuna discriminazione in pregiudizio delle persone con disabilità.
2. Si ha discriminazione diretta quando, per motivi connessi alla disabilità, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata una persona non disabile in situazione analoga.

Inoltre, vi sono ulteriori forme di discriminazione riconosciute dal Comitato Onu, ma non ancora adeguatamente affrontate e contrastate in Italia, per le quali il Comitato Onu nel 2016 ha mostrato preoccupazione e formulato osservazioni: la discriminazione multipla, a causa della quale la vittima della discriminazione subisce una discriminazione per due o più motivi, e della discriminazione intersettoriale, basata su più fattori che interagiscono tra loro in modo da non poter essere più considerati distinti e separati.

In linea con quanto già raccomandato dal Comitato ONU nel rapporto all'Italia del 2016, occorre quindi contrastare, anche a tal fine integrando la L.n. 67/06 sia sotto un profilo definitorio che di tutela, la discriminazione multipla e intersettoriale.

#### 4. Modifica e semplificazione delle procedure di individuazione degli enti legittimati ad agire e agevolazioni per il ricorso agli strumenti di tutela

Allo stato attuale, la vittima di una discriminazione basata sulla disabilità può delegare le Associazioni (ministerialmente riconosciute e "legittimate ad agire") ad attivare e seguire un giudizio per suo conto, tuttavia la delega deve avvenire per atto pubblico o scrittura privata autenticata ed è per questo richiesto l'intervento di un notaio o pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede.

L'art. 13 della CRPD<sup>15</sup>, tuttavia, invita a garantire l'effettivo accesso alla giustizia anche mediante degli "accomodamenti procedurali" in sede di attivazione della tutela giudiziaria.

Quindi, al fine di facilitare e rendere maggiormente effettivo l'accesso agli strumenti di tutela previsti dalla L.n. 67/06 e, in particolar modo, di avvalersi più agevolmente del supporto degli Enti legittimati ad agire, occorre semplificare la procedura di rilascio della delega, resa oggi meno effettiva dall'esigenza per la vittima della discriminazione di dover reperire un notaio o pubblico ufficiale per autenticare la propria firma<sup>16</sup>.

---

3. Si ha discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettono una persona con disabilità in una posizione di svantaggio rispetto ad altre persone

4. Sono, altresì, considerati come discriminazioni le molestie ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi connessi alla disabilità che violano la dignità e la libertà di una persona con disabilità, ovvero creano un clima di intimidazione, di umiliazione e di ostilità nei suoi confronti.

<sup>15</sup> Articolo 13 - accesso alla giustizia: *"Gli Stati Parti garantiscono l'accesso effettivo alla giustizia per le persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, anche attraverso la previsione di idonei accomodamenti procedurali e accomodamenti in funzione dell'età, allo scopo di facilitare la loro partecipazione effettiva, diretta e indiretta, anche in qualità di testimoni, in tutte le fasi del procedimento giudiziario, inclusa la fase investigativa e le altre fasi preliminari"*

<sup>16</sup> Partendo dall'attuale formulazione dell'art. 2 della L.n. 67/06, occorrerebbe prevedere che tale autentica possa essere apposta dall'avvocato dell'associazione legittimata ad agire o, in mancanza (quando essa agisce

Per la medesima esigenza, inoltre, occorre prevedere l'esenzione del pagamento del contributo unificato per le associazioni legittimate ad agire, a qualsiasi titolo intervengano nel giudizio ai sensi della legge n. 67/06, e per le vittime di discriminazione, nonché meccanismi eccezionali di patrocinio a spese dello Stato

#### 5. Introduzione di un sistema di raccolta dati sulla discriminazione in base alla disabilità

L'art. 31 della CRPD prevede la raccolta di dati e l'elaborazione statistica per attuare i diritti riconosciuti dalla Convenzione. Il comitato ONU, nel commento generale n. 6 su uguaglianza e non discriminazione (par.71) precisa che tali attività sono *“essenziali per monitorare le politiche e le leggi contro la discriminazione”* e che *“la progettazione, la raccolta e l'analisi dei dati dovrebbero essere partecipative, vale a dire intrapresa in stretta e significativa consultazione con le organizzazioni rappresentative delle persone con disabilità”*.

Tuttavia, non risultano dati sistematici sui casi di discriminazione in base alla disabilità e sul ricorso agli strumenti di tutela ai sensi della L.n. 67/06.

Pertanto, occorre prevedere l'introduzione di un censimento pubblico annuale a cura e realizzato dal Ministero della Giustizia dei dati inerenti le cause per non discriminazione, nonché la cogenza di un rapporto Unar sui casi di discriminazione in base alla disabilità in Italia, da realizzare anche sulla base dei dati raccolti dalla stessa Agenzia Nazionale Anffas e altre reti presenti sul territorio nazionale<sup>17</sup>.

---

senza l'assistenza di un legale) dal legale rappresentante dell'ente stesso L'attuale testo dell'art. 4 legge n. 67/06, infatti, così recita: Sono altresì legittimati ad agire ai sensi dell'articolo 3 in forza di delega rilasciata per atto pubblico o per scrittura privata autenticata a pena di nullità, in nome e per conto del soggetto passivo della discriminazione, le associazioni e gli enti individuati con decreto del Ministro per le pari opportunità, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sulla base della finalità statutaria e della stabilità dell'organizzazione.

<sup>17</sup> Anche inserendo un quinto articolo all'interno della L.n. 67/06 che preveda espressamente tale obbligo.





Progetto AAA -  
Antenne Antidiscriminazione Attive

*ETS - APS*  
**ANFFAS**<sup>®</sup>  
NAZIONALE

Via Latina, 20 - 00179 Roma (RM)

**Tel.** 063611524 / 063212391 (Int. 2)

**Cell. Segreteria Nazionale** 3440236482

**mail** nazionale@anffas.net

**sito** www.anffas.net