

I familiari curanti e la discriminazione per associazione

La 'condanna' del Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità

Massimiliano Verga

Università di Milano Bicocca

Nell'autunno del 2022, il Comitato sui diritti delle persone con disabilità dell'ONU si è pronunciato in materia di mancato riconoscimento e sostegno sociale per i caregiver familiari, accogliendo il ricorso di una caregiver italiana e raccomandando all'Italia di modificare la legislazione nazionale al fine di prevenire simili violazioni. Il contributo si propone, da un lato di sottolineare il ruolo del *Comitato* nel nostro ordinamento e, da un altro lato, di osservare la *Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità* da una prospettiva insolita, precisamente in materia di caregiving.

In the fall of 2022, the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities issued a ruling on the issue of lack of legal recognition and social support for family caregivers, accepting the appeal of an Italian caregiver and recommending that Italy amend its national legislation to prevent similar violations. This contribution aims, on the one hand, to underline the role of the Committee in our legal system and, on the other hand, to observe the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities from an unusual perspective, specifically in the matter of caregiving.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2025-03-8

Citazione

Verga M. (2025), I familiari curanti e la discriminazione per associazione. La 'condanna' del Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità, *Sinappsi*, XV, n.3, pp.84-91

Parole chiave

Caregiver familiare
Diritti delle persone con
disabilità
Discriminazione

Keywords

Family caregiver
Right of persons with
disabilities
Discrimination

Introduzione

Negli ultimi decenni, il nostro ordinamento ha accolto una cospicua serie di previsioni normative in materia di disabilità. Senza pretesa di esaustività,

basti pensare alle leggi 104/1992¹, 68/1999², 328/2000³ (in particolare, il suo art. 14), 67/2006⁴, 170/2010⁵, 112/2016⁶. Per non tacere, andando indietro nel tempo, della pionieristica legge

1 La nota *Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*.

2 *Norme per il diritto al lavoro dei disabili*.

3 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.

4 *Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni*. Si noti il cambiamento del linguaggio usato nella rubrica rispetto alle leggi precedenti.

5 *Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico*.

6 *Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare*.

517/1977⁷ (in particolare, il suo art. 7) e di quanto contemplato agli artt. 2, 3 e 38 della Costituzione italiana⁸, così come, venendo a epoche più recenti, della legge 227/2021⁹ e dei suoi decreti attuativi, in particolare il decreto 62/2024¹⁰.

Senza entrare nel merito dei loro contenuti e, ancor più, degli esiti e delle contraddittorie 'tensioni' (Tarantino e Marchisio 2025) che tuttora in buona parte inficiano l'efficacia di tali previsioni che sul piano sostanziale, è comunque indubbio che il Legislatore italiano, fin dalla nascita della Repubblica, si sia distinto per una particolare sensibilità in questo ambito, tra l'altro anticipando, in più di un'occasione, i principi sanciti dalla *Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità* del 2006¹¹ che, come è noto, è stata ratificata dal nostro Paese con la legge 18/2009.

Tuttavia, a fronte di questa apprezzabile attenzione, nel nostro Ordinamento, ad oggi, manca ancora un intervento organico in materia di 'cura', nonostante si siano susseguite, in particolare nell'ultimo decennio, diverse proposte di legge mirate al riconoscimento giuridico della figura del caregiver familiare. Di fatto (e di diritto), questo evidente vuoto normativo è stato colmato *soltanto* con la legge 205/2017, dove al comma 255, art. 1, si afferma che il caregiver familiare è la persona:

che assiste e si prende cura del coniuge, dell'altra parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso o del convivente di fatto ai sensi della legge 20

maggio 2016, n.76, di un familiare o di un affine entro il secondo grado, ovvero, nei soli casi indicati dall'articolo 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, di un familiare entro il terzo grado che, a causa di malattia, infermità o disabilità, anche croniche o degenerative, non sia autosufficiente e in grado di prendersi cura di sé, sia riconosciuto invalido in quanto bisognoso di assistenza globale e continua di lunga durata ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, o sia titolare di indennità di accompagnamento ai sensi della legge 11 febbraio 1980, n. 18¹².

Con tutta evidenza, si tratta di una misura normativa certamente modesta e che, se per un verso, appunto, forse consente di delineare con maggior precisione il confine giuridico della figura del caregiver familiare, per un altro verso – vien da dire, colpevolmente – non prevede una riflessione di più ampio respiro in materia di diritti e benefici che possano rispondere concretamente alle (legittime) istanze delle persone che rivestono il ruolo in esame.

Precisamente in questa cornice, nell'autunno del 2022, si inseriscono le *Opinioni* (CRPD 2022a) del Comitato Onu sui diritti delle persone con disabilità (Committee on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD)¹³, chiamato a pronunciarsi sul ricorso di una donna caregiver italiana, in ottemperanza a quanto previsto dal Protocollo

7 Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione nonché altre norme di modifica dell'ordinamento scolastico.

8 Sul punto, in particolare, si veda Arconzo (2020).

9 *Delega al Governo in materia di disabilità*.

10 *Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato*.

11 Di seguito, *Convenzione*.

12 L'articolo 3 della legge n. 104, al comma 1, definisce che è "persona handicappata colui che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione" e al comma 3 afferma che "qualora la minorazione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione, la situazione assume connotazione di gravità. Le situazioni riconosciute di gravità determinano priorità nei programmi e negli interventi dei servizi pubblici". Come è noto, il Decreto attuativo 62/2024 contempla una modificazione del linguaggio giuridico, inizialmente prevista a partire dal 1° gennaio 2026 e successivamente, con la legge 15/2025 (che ha convertito il decreto 202/2024), procrastinata al 1° gennaio 2027. In questa sede ci si attiene al linguaggio ancora vigente, seppur con un certo imbarazzo.

13 Di seguito, Comitato.

opzionale della Convenzione¹⁴ a cui ha aderito il nostro Paese.

La 'condanna' del Comitato assume una dimensione estremamente significativa, sia per il suo profilo simbolico, sia per la sua portata politica, dunque tanto dal punto di vista culturale, quanto in un'ottica istituzionale. Infatti, oltre ad aver accolto il ricorso (e così rendendo giustizia alle istanze avanzate dalla ricorrente), da un lato offre lo spunto per riconoscere il ruolo di questo organo – non sempre debitamente considerato nella sua centralità in seno alla Convenzione – e, da un altro lato, apre forse nuove finestre interpretative sul significato della medesima, specificatamente in materia di caregiving. In particolare, nelle pagine seguenti, in prima battuta verranno delineati i profili del ricorso e, più specificatamente, verranno presi in esame gli aspetti salienti delle *Opinioni*, mentre, in seconda battuta, da un lato, verrà proposta una riflessione volta a condividere una nuova lettura della Convenzione in materia di caregiving familiare

e, da un altro lato, ci si soffermerà succintamente sull'attuale e sterile impatto delle *Opinioni* del Comitato nell'iter legislativo italiano.

1. Il 'caso Bellini'¹⁵ e le *Opinioni* del Comitato

La pronuncia del Comitato trae origine da una comunicazione del 2017 della signora Maria Simona Bellini, nella quale la ricorrente lamentava la violazione, da parte dello Stato italiano, di una serie di diritti sanciti dalla Convenzione, tanto nei propri confronti di persona caregiver, quanto in quelli del suo compagno e della figlia, entrambe persone con disabilità, delle quali si prendeva cura quotidianamente e in modo continuativo tra le mura domestiche, lavorando da remoto. Opportunità che, proprio nel 2017, non è stata più concessa, con conseguente perdita del lavoro¹⁶.

In particolare, come è dato leggere al punto 3.1 delle *Opinioni*, la ricorrente ha chiesto al Comitato se vi fossero i profili per una violazione degli artt. 5 (Uguaglianza e non discriminazione), 8

14 Il Comitato è un organo previsto dalla Convenzione che, precisamente dall'art.34 all'art. 39, ne definisce la composizione, le modalità di rinnovo e le funzioni, compresi i suoi rapporti con i Paesi firmatari. Per quanto riguarda le funzioni, sono sostanzialmente due:

- da un lato, il Comitato ha il compito di monitorare, anche sulla base dei rapporti che i Paesi firmatari sono tenuti ad inviare, la reale implementazione delle previsioni contenute nella Convenzione;
- da un altro lato, il Comitato è chiamato a produrre dei documenti che possono essere rivolti sia ai singoli Stati (attraverso le *Opinioni*), sia a tutti gli Stati firmatari (attraverso i *General comments*), con il fine di agevolare l'interpretazione delle previsioni della Convenzione e, come nel caso delle *Opinioni*, di rendere giustizia ai ricorrenti.

Pur non avendo un potere vincolante in senso stretto (non a caso, il Comitato si esprime attraverso le Raccomandazioni), è comunque indubitabile il ruolo etico e politico tanto dei *Commenti generali*, quanto delle *Opinioni*, anche nei casi in cui, alle Raccomandazioni, seguono magari risposte legislative sincopate e poco allineate ai contenuti espressi dal Comitato. L'invio di comunicazioni individuali al Comitato, al fine di denunciare la violazione dei diritti sanciti dalla Convenzione (come nel caso del ricorso in esame), è consentito solamente agli Stati Parti che, come l'Italia, hanno aderito anche al Protocollo.

Fatto salvo questo preliminare vincolo formale, il Comitato effettua un primo esame relativo all'ammissibilità del ricorso, al fine di appurare se sono stati esperiti tutti i rimedi interni. Si tratta di una fase che in apparenza assume i contorni di una procedura squisitamente formale ma che, come nel ricorso in oggetto, di fatto delinea i contenuti tanto delle valutazioni di merito, quanto delle Raccomandazioni finali. Segue poi una valutazione nel merito, con la possibilità, per entrambe le parti, di esporre le proprie osservazioni. Nel caso specifico, le istanze della ricorrente e quelle dello Stato italiano. Qualora si riscontrasse l'effettività della violazione di uno o più articoli richiamati dalla parte ricorrente, il Comitato indica allo Stato citato una serie di adempimenti da mettere in atto. Le Raccomandazioni prodotte portano giustizia nel caso concreto ma, come si è anticipato, il Comitato non è e non può essere in alcun modo considerato come un altro grado di giudizio, anche se, indubbiamente, le sue pronunce, come si è detto, hanno un forte impatto sociale e politico.

- 15 Forse indebitamente, ma con afflato provocatorio, si ricorre a un termine giornalistico, al fine di sottolineare come non di rado veniamo a conoscenza di una vicenda come quella della ricorrente soltanto quando riceve la morbosa attenzione dei media. Sia chiaro: non si intende sminuire la portata del 'caso'. E, tantomeno, non si intende non prendere atto della fatica (e si sottolinea, fatica) della ricorrente nel suo cammino volto a vedere riconosciuto un suo diritto. Piuttosto, con la convinzione di aver interpretato correttamente il senso di questa fatica – che si è certamente sommata a quella di una quotidianità che non prevede solamente la frequentazione di aule di tribunale, ma che si sostanzia di cura e assistenza anche 'materiali' e che sovrastano di gran lunga perfino il ginepraio delle procedure burocratiche – ci si propone di ricordare che non si tratta di un 'caso' isolato e che, se qualche speranza può ancora trovare luogo nei nostri pensieri, è proprio perché ci sono persone che hanno dedicato il loro tempo e le loro fatiche (fatiche, ancora e ancora) esattamente immaginando che queste ultime, in un'epoca che ci si augura vicina, possano garantire percorsi di vita maggiormente sostenibili ad altre persone che condividono, pur nell'unicità delle reciproche biografie, l'incontro e l'intreccio con la cura.
- 16 Già nel 2016, nelle sue *Osservazioni conclusive* sul rapporto italiano, il Comitato manifestava la sua "preoccupazione [...] le conseguenze di genere delle attuali politiche in base alle quali le donne sono 'costrette' a rimanere all'interno della famiglia come caregiver [...] invece di essere impiegate nel mercato del lavoro" (CRPD 2016, 47/4).

(Accrescimento della consapevolezza), 12 (Uguale riconoscimento dinanzi alla legge), 16 (Diritto a non essere sottoposto a sfruttamento, violenza e maltrattamenti), 19 (Vita indipendente ed inclusione nella società), 23 (Rispetto del domicilio e della famiglia), 25 (Salute) e 28 (Adeguati livelli di vita e protezione sociale) della Convenzione.

A ben guardare – e non suoni come facile battuta – agli occhi della signora Bellini la Convenzione risultava violata, se non nella sua totalità, comunque in una sua buona parte e certamente nelle previsioni che ne costituiscono l'asse portante¹⁷.

Come si è visto poc'anzi, prima di esprimersi, il Comitato è chiamato a valutare l'ammissibilità delle istanze avanzate, tra l'altro valutando se da parte dei ricorrenti è stato precedentemente e opportunamente seguito tutto l'iter dei ricorsi interni. E, sotto questo profilo, seppur succintamente, occorre mettere in evidenza almeno due passaggi del Comitato, che chiaramente lasciando intendere quali sono poi state le Raccomandazioni rivolte al nostro Paese.

In primo luogo, con specifico riferimento ai punti 6.3, 6.4 e 6.5 del documento in esame, in contrasto con quanto sostenuto dallo Stato italiano, il Comitato ha ritenuto pienamente ammissibile il ricorso, in quanto la ricorrente non aveva altre prospettive di rimedio nei confronti delle decisioni dei Tribunali di Milano e Roma (ai quali si era in precedenza rivolta), tra l'altro richiamando come lo stesso Tribunale milanese avesse (già) sottolineato il vuoto giuridico e strutturale del nostro ordinamento in materia di caregiving e come, alla luce di tale mancanza, non fosse possibile percorrere 'internamente' la via giudiziaria, essendo preliminare trovare una risposta per via legislativa da parte dell'ordinamento italiano.

In secondo luogo, sempre in tema di ammissibilità, da un lato il Comitato si è soffermato sulla portata delle previsioni della Convenzione, interrogandosi sull'eventuale loro estensione anche alle persone senza disabilità (come da istanza della ricorrente) e, da un altro lato, in un'ottica procedurale, ha chiamato in causa il *Protocollo Opzionale*, al fine di sciogliere il nodo in merito alla altrettanto eventuale possibilità di procedere, appunto, anche se la titolarità del ricorso non è in capo a una persona con disabilità, come nel caso specifico.

Se sul primo passaggio è superfluo dilungarsi ulteriormente, laddove è del tutto evidente la 'sentenza' emessa dal Comitato (che, infatti, troverà spazio nelle Raccomandazioni finali), non pare invece inopportuno riprendere le argomentazioni

manifestate in merito al secondo passaggio in materia di ammissibilità che, a parere di chi scrive, sembrano illuminare la Convenzione con una nuova luce o, comunque, affermare con maggior forza alcuni suoi aspetti, precisamente in materia di caregiving.

Sotto questo profilo, ancor più delle Raccomandazioni, il cuore delle *Opinioni* del Comitato può ritrovarsi nei punti 6.8 e 6.9.

Per quanto concerne la questione della possibile estensione della "copertura" della Convenzione, con particolare riferimento al punto 6.8¹⁸ del documento in esame, infatti, se da un lato il Comitato osserva che la ricorrente "non ha affermato di avere personalmente una disabilità fisica, mentale, intellettuale o sensoriale a lungo termine ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione", da un altro lato, come si è anticipato, afferma che

per quanto riguarda le rivendicazioni dell'autrice basate sui propri diritti, il Comitato deve determinare se la Convenzione protegga i diritti di individui diversi dalle persone con disabilità e se la violazione di tali diritti possa essere rivendicata ai sensi del Protocollo opzionale.

Più nello specifico, sempre al punto 6.8, il Comitato

ricorda che, come affermato nell'articolo 1 della Convenzione, lo scopo della Convenzione è promuovere, proteggere e garantire il pieno e paritario godimento di tutti i diritti umani delle persone con disabilità.

Tuttavia, *il Comitato è consapevole dei casi in cui i diritti delle persone con disabilità non possono essere realizzati senza la protezione dei familiari che si prendono cura di loro*. A tale riguardo, osserva che la Convenzione, nel suo preambolo (paragrafo (x)), afferma che la famiglia è il nucleo naturale e fondamentale della società e ha diritto alla protezione della società e dello Stato, e che le persone con disabilità e i loro familiari dovrebbero ricevere la protezione e l'assistenza necessarie per consentire alle famiglie di contribuire al pieno e paritario godimento dei diritti delle persone con disabilità. In linea con lo scopo della Convenzione, come affermato nell'articolo 1, l'articolo 28 (1) della Convenzione riconosce il diritto delle persone con disabilità a un

17 Per evidenti ragioni redazionali, non vi è lo spazio per soffermarsi sulle singole argomentazioni della ricorrente in merito agli articoli richiamati. Ci si permette di suggerirne tuttavia la lettura, oggetto dei punti 3.2-3.9 delle *Opinioni*.

18 Traduzione dell'Autore. Corsivi non presenti nel testo originale. Così, anche nelle pagine seguenti.

adeguato tenore di vita per sé e per le proprie famiglie.

Tuttavia, l'articolo 28 (2) (c) richiede esplicitamente agli Stati parti di garantire l'accesso delle persone con disabilità e delle loro famiglie all'assistenza, al fine di salvaguardare e promuovere il diritto delle persone con disabilità alla protezione sociale. Questo testo – nella fase di redazione originariamente contenuta in quello che oggi è l'articolo 23 – suggerisce che, nel contesto ristretto dell'articolo 28 (2) (c), *la Convenzione conferisce ai familiari delle persone con disabilità il diritto all'assistenza da parte dello Stato. Tale diritto, come tutti gli altri diritti garantiti dalla Convenzione, mira a realizzare lo scopo della Convenzione come affermato dall'articolo 1.* Pertanto, il diritto dei familiari ai sensi dell'articolo 28 (2) (c) deve essere *indissolubilmente* legato alla protezione dei diritti dei familiari con disabilità. L'articolo 28 (2) (c) conferisce un diritto ai familiari che non hanno disabilità a condizione che tale diritto sia un prerequisito necessario per la realizzazione dei diritti dei familiari con disabilità e che negare tale diritto avrebbe un impatto negativo diretto sui diritti dei familiari con disabilità. Il rispetto di questi prerequisiti deve essere valutato caso per caso. Come affermato da questo Comitato nel suo General Comment n.6 (2018) (par. 20), la ragione per cui è necessario integrare il concetto di “*discriminazione per associazione*” nella Convenzione è quella di sradicare e contrastare tutte le situazioni e/o i comportamenti discriminatori legati alla disabilità¹⁹.

Con riferimento all'ammissibilità di ricorrere al Protocollo Opzionale – tuttavia anche ribadendo quanto affermato al precedente punto 6.8 – al punto 6.9 è dato leggere che

[...] il Comitato ritiene che, nelle circostanze specifiche del caso di specie, l'autrice abbia sufficientemente dimostrato, ai fini dell'ammissibilità, che l'assistenza da parte dello Stato nei suoi confronti in qualità di badante familiare ai sensi dell'articolo 28 (2) (c) fosse una *condizione necessaria* per la realizzazione dei diritti di sua figlia e del suo partner con disabilità con cui vive in una famiglia, che il godimento dei loro diritti fosse

indissolubilmente legato al riconoscimento dei diritti dell'autrice ai sensi dell'articolo 28 (2) (c) e che la mancanza di tale supporto avrebbe avuto un impatto negativo diretto sui diritti di sua figlia e del suo partner. Giunto a tale conclusione, il Comitato ritiene che l'articolo 1 del Protocollo opzionale non impedisca di esaminare le richieste presentate dall'autrice per conto di sua figlia e del suo partner e, per quanto riguarda la sua richiesta basata sull'articolo 28 (2) (c) della Convenzione, per conto proprio, *il tutto letto in combinato disposto con l'articolo 5.*

Come si dirà nel paragrafo successivo, pare inconfutabile che le parole del Comitato, sebbene inserite nella cornice procedurale dell'ammissibilità del ricorso, ma proprio in ragione del suo accoglimento, offrano diversi spunti di riflessione sulle previsioni della Convenzione. In particolare, dei suoi articoli 19, 23 e 28, letti alla luce dell'art.5, ovvero gli articoli richiamati dalla ricorrente e ritenuti ammissibili dal Comitato, come si può riscontrare al punto 6.13 del documento in esame²⁰.

2. Il senso della 'condanna'. Spunti brevi per una (ri)lettura della Convenzione

Entrando nelle questioni di merito, con riferimento all'art.19, il Comitato, al punto 7.3

ricorda che [...] gli Stati Parti devono adottare misure efficaci e appropriate per facilitare il pieno godimento [...] del loro diritto alla piena inclusione e partecipazione alla comunità, anche garantendo che abbiano l'opportunità di scegliere il proprio luogo di residenza e dove e con chi vivere su base di uguaglianza con gli altri; che abbiano accesso a una serie di servizi di sostegno a domicilio [...] compresa l'assistenza personale [...]; e che il servizio e le strutture comunitarie per la popolazione generale siano disponibili, su base paritaria, alle persone con disabilità e rispondano ai loro bisogni.

Mentre, al punto 7.5, osserva che

le autorità dello Stato Parte non hanno fornito [...] alcun sostegno finanziario, sostegno sociale, servizi diurni a prezzi accessibili, aiuto domiciliare [...] assistenza notturna [...]. Il Comitato prende atto [che] *nessuna delle misure [di protezione] a cui fa*

19 Si sottolinea il richiamo al *General comment n. 6*, che testimonia il ruolo del Comitato nella lettura della Convenzione.

20 Non si entra nel merito delle argomentazioni addotte dal Comitato nel respingere gli altri articoli richiamati dalla ricorrente.

riferimento lo Stato Parte è rilevante per la sua [della ricorrente] situazione familiare [...]. Si rileva inoltre [che] nessuna delle misure a cui fa riferimento lo Stato Parte offre misure efficaci di sicurezza sociale a sostegno dei caregiver familiari, come compensazione per le spese, accesso all'alloggio, servizi di assistenza finanziariamente accessibili, un regime fiscale favorevole, lavoro flessibile [...] riconoscimento dello status di caregiver familiare nel sistema pensionistico e tutela contro discriminazioni e licenziamenti arbitrari [...]. Il Comitato prende inoltre atto [che alla ricorrente e] alla sua famiglia non è stata fornita alcuna forma di risarcimento [...].

In buona sostanza, si evidenzia come le (poche) misure legislative di protezione dello Stato italiano rappresentino solamente forme di tutela e supporto di portata generale (Lovece e Verga 2024) e che, se non individualizzate, tali misure risultino essere insufficienti per ovviare ai bisogni del “caso” in questione. Così come, vien da aggiungere, in moltissime altre situazioni analoghe a quelle della ricorrente.

Lo si evince, ancor più in particolare, al punto 7.6, laddove si afferma che

[...] la mancanza di servizi di sostegno individualizzati [...]; l'incapacità dello Stato Parte di promuovere, facilitare e fornire adeguate misure legislative, amministrative, di bilancio, giudiziarie, programmatiche, promozionali e di altro tipo [...]; e l'incapacità di fornire servizi di supporto adeguati ai caregiver familiari in modo che possano a loro volta aiutare i loro parenti a vivere in modo indipendente nella comunità [...] costituiscono una violazione dei diritti della ricorrente, della figlia e del suo compagno ai sensi dell'articolo 19 della Convenzione.

Per quanto concerne l'art.23 della Convenzione, al punto 7.7 del documento in esame,

[...] il Comitato prende atto dell'inconfutata affermazione della ricorrente secondo cui alla sua famiglia non è stata fornita alcuna misura specifica di sostegno [...] per garantire il diritto di sua figlia e del suo compagno alla casa e alla famiglia e all'inclusione sociale e alla partecipazione sociale [...] e garantire che le famiglie in una situazione come la sua non corrano il rischio di dover ricorrere all'istituzionalizzazione. Il Comitato ritiene pertanto che l'incapacità dello Stato Parte

di fornire alla famiglia un sostegno adeguato al diritto alla casa e alla famiglia costituisca una violazione dei diritti della figlia e del compagno della ricorrente ai sensi dell'art.23 della Convenzione.

Sotto questo profilo, non pare irrilevante l'inciso del Comitato avente per oggetto situazioni “altre” ma analoghe a quelle della ricorrente. Se da un lato, infatti, sottolinea che il “caso” in oggetto ha una portata ben più ampia dei confini familiari della ricorrente, da un altro lato, il richiamo al rischio dell'istituzionalizzazione, per un verso, lega con doppio nodo le *Opinioni* del Comitato sul punto specifico a quanto in precedenza affermato in merito alla violazione dell'art.19 della Convenzione – e, probabilmente, nel caso specifico, pur avendolo rigettato per ragioni “tecniche”, pare recuperare quanto richiesto dalla ricorrente in merito alla violazione dell'art.12 – e, per un altro verso, pur senza un richiamo esplicito, invita alla lettura di altri documenti del Comitato precisamente in materia di deistituzionalizzazione (CRPD 2017; CRPD 2022b), nei quali la centralità di quanto sancito all'art.19 emerge con ulteriore forza.

Il Comitato esprime inoltre una marcata preoccupazione per la mancanza di standard minimi di assistenza sociale e per una variabilità regionale nell'erogazione dei servizi, che rappresentano, come sostenuto dalla ricorrente, una lesione delle disposizioni di cui all'art. 28 della Convenzione (punto 7.8).

Tuttavia, pur senza sminuire la portata delle istanze della ricorrente in merito alla violazione dell'art. 28, in questa sede pare ancor più rilevante riprendere il successivo punto 7.9, dove il Comitato tratta la questione specifica “in combinato disposto” con l'art. 5 della Convenzione.

È infatti dato leggere che

il vuoto normativo che caratterizza l'ordinamento italiano rende i caregiver familiari vulnerabili ed esposti a discriminazioni dovute ad associazioni in violazione dell'articolo 5 della Convenzione [e che la ricorrente] strettamente associata ai familiari di cui si prende cura [...] è stata discriminata sul mercato del lavoro, come dimostrato dalla revoca del suo diritto al telelavoro e dalla perdita del suo lavoro e del suo reddito.

Sempre al punto 7.9, poco oltre, il Comitato è ancora più esplicito e, a scanso di equivoci, afferma

che una discriminazione “basata sulla disabilità” può quindi essere effettuata anche

nei confronti di persone che sono associate ad una persona con disabilità, conosciuta come “discriminazione per associazione” e che la ragione dell’ampia portata dell’articolo 5 è sradicare e contrastare ogni situazione discriminatoria e/o condotta discriminatoria legata alla disabilità²¹.

Pare del tutto evidente la portata della pronuncia in esame. Come è noto, infatti, il tema della non discriminazione è l’asse portante della Convenzione. Basti pensare che il termine ricorre diciotto volte all’interno del testo o, se si preferisce, basti pensare a quante volte è dato incontrare la locuzione “su base di uguaglianza con gli altri”, che ne traduce il significato e che, ancorandosi a quanto affermato all’art.12 in materia di capacità, descrive la discriminazione non più (o comunque soltanto) in ragione della presenza di una menomazione, ma più opportunamente nei termini, qualora ricorresse, della lesione di un diritto umano.

Sotto questo profilo, dunque, come si è avuto modo di osservare poc’anzi, le *Opinioni* del Comitato introducono, per la prima volta, una ulteriore estensione interpretativa della nozione di discriminazione – tra l’altro, già ampiamente ripresa e più puntualmente descritta anche nel Commento Generale n.6 (CRPD 2018) – appunto avvalorando la previsione che si possa (e si debba) contemplare anche la “discriminazione per associazione”, come del resto già anticipato anche in sede di valutazione di ammissibilità del ricorso, ovvero asserendo che, in materia di discriminazione, la Convenzione non si occupa soltanto delle persone con disabilità, ma anche dei caregiver familiari che si prendono cura di loro.

Si tratta chiaramente di un passaggio che non può essere circoscritto al ‘caso’ in esame ma che, appunto, legittima nuove letture e nuove prospettive interpretative della Convenzione. E, in questa prospettiva, non pare inverosimile ipotizzare anche che il Comitato, pur nella fermezza con cui ha più volte ribadito i profili dell’art.19, abbia voluto offrire ulteriori spunti interpretativi in materia di vita indipendente per le persone con disabilità. Da un lato, infatti, il testo delle *Opinioni* ci ricorda come il tema della vita indipendente non possa essere (sempre e comunque) sovrapponibile a quello della autosufficienza, laddove il diritto di scegliere dove, come e con chi vivere non significa (sempre e comunque) vivere da soli. E, da un altro lato, forse estremizzando in modo volutamente provocatorio

da parte di chi scrive, le istanze della ricorrente e accolte dal Comitato ci invitano a riflettere sul senso delle previsioni dell’art.12 della Convenzione in materia di capacità²².

Ferma restando la portata “rivoluzionaria” dell’articolo richiamato, il Comitato, per dirla in maniera forse un po’ ruvida, sembra infatti accettare il confronto con una quotidianità che talvolta si discosta dagli orpelli e dai buoni sentimenti che, non di rado, ammantano le riflessioni in materia di diritti per le persone con disabilità.

3. Attualmente. Ovvero, per non concludere

Il Comitato lancia dunque un monito, ricordandoci che l’affermazione e il rispetto dei diritti delle persone con disabilità talvolta possono essere anche tra le dita di chi si prende cura di loro, tuttavia senza inficiare la salvaguardia del loro diritto ad una vita indipendente. La lettura delle *Opinioni* lascia chiaramente intendere che, alla stregua di ogni altra previsione contemplata nella Convenzione, tali diritti talvolta possono trovare piena concretezza soltanto se, come nel caso specifico, i medesimi vengono riconosciuti anche alle persone che si prendono cura di loro, precisamente nell’ottica di garantire la piena partecipazione sociale dei loro familiari.

Comesi è cercato di evidenziare, paradossalmente, non sono quindi le Raccomandazioni del Comitato a costituire la parte più interessante del documento in esame, trattandosi di un esito scontato alla luce delle precedenti valutazioni di merito.

Tuttavia, le si riporta per onor di cronaca e per trovare uno sterile appiglio che consenta di delineare il loro attuale e desolante esito nel panorama legislativo italiano.

Con beneficio di sintesi, in primo luogo e con riferimento alle istanze specifiche della ricorrente, viene disposto che siano riconosciuti un adeguato risarcimento e l’accesso a adeguati servizi di sostegno individualizzati, al fine di garantire il rispetto dei diritti di cui agli art. 19, 23 e 28 della Convenzione²³.

In secondo luogo, con una Raccomandazione di portata più generale, si ‘impone’ l’obbligo allo Stato italiano di adottare misure adeguate volte a prevenire simili violazioni in futuro, modificando la legislazione nazionale e attivando, all’occorrenza, programmi di protezione sociale che permettano di soddisfare le esigenze delle persone con disabilità ai sensi di quanto disposto dalla Convenzione.

In terzo luogo, si raccomanda di attuare misure volte a garantire il diritto a una vita autonoma e

21 Il Comitato ricorda che il principio di parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro è stato ribadito anche dalla Corte di Giustizia europea (2008).

22 Sulla capacità, alla luce della Convenzione, si veda Bernardini (2021).

23 In questo caso sì, con una facile battuta, verrebbe da dire: “Beh, almeno questa l’abbiamo portata a casa”.

indipendente su tutto il territorio nazionale, nonché di reindirizzare le risorse al finanziamento di servizi basati sulla comunità, anziché a percorsi volti all'istituzionalizzazione delle persone con disabilità.

Il Comitato, al punto 9, ricorda altresì che, ai sensi del Protocollo opzionale, entro sei mesi lo Stato Parte *dovrebbe* presentare “una risposta scritta, comprendente informazioni su qualsiasi azione intrapresa alla luce delle presenti Opinioni e Raccomandazioni del Comitato”.

Sotto questo profilo, seppur tardivamente, l'apertura di un Tavolo tecnico ad inizio 2024 e,

soprattutto, la recente approvazione del cosiddetto 'Ddl caregiver' ad inizio 2026 lasciano presagire la volontà del Legislatore di condurre finalmente un'organica ricognizione normativa in materia di caregiving. Occorrerà tuttavia attendere l'iter parlamentare per poter formulare una prima riflessione sulle sue previsioni, auspicando che gli uomini e le donne caregiver, integri nella loro attuale non riconosciuta dignità, possano essere invitati a quel tavolo. Anche al costo di non avere una sedia a testa, ma con la speranza di conoscere il menù o, in subordine, almeno il colore della tovaglia.

Bibliografia

- Arconzo G. (2020), *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, Franco Angeli
- Bernardini M.G. (2021), *La capacità vulnerabile*, Napoli, Jovene
- CRPD (2022a), *Views adopted by the Committee under article 5 of the Optional Protocol, concerning communication No. 51/2018 - CRPD/C/27/D/51/2018*, Committee on the Rights of Persons with Disabilities
- CRPD (2022b), *Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies – CRPD/C/27/3*, Committee on the Rights of Persons with Disabilities
- CRPD (2018), Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), *General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination – CRPD/C/GC/6*, Committee on the Rights of Persons with Disabilities
- CRPD (2017), *General comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community – CRPD/C/GC/5*, Committee on the Rights of Persons with Disabilities
- CRPD (2016), *Concluding observation on the initial report of Italy – CRPD/C/ITA/CO/.1*, Committee on the Rights of Persons with Disabilities
- Corte di Giustizia europea (2008), *S. Coleman contro Attridge Law e Steve Law*, ECLI:EU:C:2008:415, 17 luglio
- Lovece A., Verga M. (2024), *La vita indipendente per le persone con disabilità. Un diritto fondamentale*, Milano, Ledizioni
- Tarantino C., Marchisio C.M. (2025), *Gli spiriti della legge. Sulle tensioni istituenti del decreto legislativo 62/2024 in tema di progetto personalizzato per le persone con disabilità: uno studio di animismo giuridico*, *Sociologia del diritto*, Dossier. Aspetti e aspettative della riforma della disabilità, a cura di Tarantino C., Verga M., 52, n.1

Massimiliano Verga

massimiliano.verga@unimib.it

È titolare del corso di Sociologia dei diritti fondamentali al Dipartimento di Giurisprudenza presso l'Università di Milano Bicocca. È vicedirettore della rivista *Sociologia del diritto*.