

Accessibilità digitale e inclusione delle persone con disabilità: regole e buone pratiche

a cura di

Carola Ricci e Anna Facchinetti



Giappichelli

Accessibilità digitale e inclusione delle persone con disabilità: regole e buone pratiche

In copertina:

immagine realizzata da Valentina Giacometti e Carola Ricci.



Accessibilità digitale e inclusione delle persone con disabilità: regole e buone pratiche

a cura di

Carola Ricci e Anna Facchinetti



Giappichelli

© Copyright 2024 – G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-1270-2

ISBN/EAN 979-12-211-6208-0 (ebook)

Volume pubblicato con il sostegno di Fondazione Cariplo, grant no. 2019-3592, ricevuto per il progetto “RISID-Realizing the Right to Social Inclusion for persons with Disabilities through new tools of smart communication and sharing knowledge: from international to local effectiveness”, finanziato nell’ambito del Bando “Ricerca Sociale 2019” (CUP F14I19001490007).



G. Giappichelli Editore



Questo libro è stato stampato su
carta certificata, riciclabile al 100%



Stampa: LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Prefazione</i>	XI
<i>Affiliazione di Autrici e Autori</i>	XXI

Parte Prima Protezione giuridica multilivello

1. Tecnologie digitali per l'accessibilità: l'urgenza di accelerare la realizzazione degli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile in modo inclusivo <i>Carola Ricci</i>	3
2. Accessibilità digitale tra attori pubblici e privati: quadro internazionale ed europeo <i>Anna Facchinetti</i>	25

3.	Servizi bancari e accessibilità digitale nel diritto internazionale, europeo e nazionale	
	<i>Silvia Favalli</i>	43
4.	Accessibilità e inclusione delle persone con disabilità nell'era digitale	
	<i>Beatrice Rabai</i>	61
5.	Cambio di paradigma della disciplina sulla disabilità: le trasformazioni partono dalla pubblica amministrazione	
	<i>Vittorio Pampanin</i>	81
6.	Tecnologie, digitalizzazione e progetto di vita per le persone con disabilità	
	<i>Elena Vivaldi</i>	111
7.	Attualità del diritto all'inclusione lavorativa delle persone con disabilità. Osservazioni comparate a partire dagli ordinamenti di Italia e Danimarca	
	<i>Paolo Addis e Paola Pannia</i>	127

pag.

8.
Inclusività e protezione delle persone con disabilità
dai discorsi d'odio alla luce della giurisprudenza
della Corte di Strasburgo
Federica Falconi 141
9.
Protezione delle persone con disabilità
in tempo di conflitto armato: questioni preliminari
Aldo Piccone 159
10.
Armi 'intelligenti' nel diritto internazionale dei conflitti
armati e la tutela delle persone con disabilità
Stefano Dominelli 183

Parte Seconda

Il caso studio SI@ dell'Università di Pavia e altri esempi di *best practice* locali

11.
Sfide e opportunità per l'inclusione digitale delle persone
con disabilità
Matilde Ceron e Francesco Scervini 203
12.
Immaginare un'Università inclusiva per giovani studenti
con disabilità. La app SI@unipv come percorso
di ricerca valutativa e collaborativa
Giulia Melis 217

pag.

13.
Il sistema SI@unipv
Cristian Bernareggi e Mattia Ducci 233
14.
Il *beta-test* dell'app SI@unipv: un bilancio, per proseguire
Luca Casarotti 247
15.
Una panoramica sull'accessibilità digitale nei musei italiani:
progetti e casi studio
Bianca Maria Carchidio, Cristian Bernareggi e Donato Matturro 253

PREFAZIONE

Le nuove tecnologie possono costituire un'opportunità di inclusione sociale per le persone con disabilità, rendendo possibile il superamento di tradizionali barriere, fisiche e non. Al contempo, però, le stesse possono portare a ulteriori ostacoli e discriminazioni laddove i diritti delle persone con disabilità non sono tenuti in debito conto dal regolatore sovranazionale, nazionale e locale nel normare la piena ed effettiva accessibilità digitale a beni e servizi, un prerequisito essenziale per una vita dignitosa e il più possibile indipendente. Inoltre, il diritto deve essere in grado di rispondere in maniera efficace ai rischi di nuove forme di discriminazione e violazione dei diritti fondamentali che il ricorso massivo e predatorio a nuove tecnologie può comportare a svantaggio delle persone con disabilità, nei contesti *online* e *offline*, nello svolgimento delle ordinarie attività quotidiane ma anche in tempo di crisi, come evidenziato nel periodo della pandemia da Covid-19, oltre che durante i conflitti armati.

Sulla base di queste premesse, si è mosso il progetto RISID («Realizing the RIght to Social Inclusion for persons with Disabilities through new tools of smart communication and sharing knowledge: from international to local effectiveness») che ha applicato i risultati teorici della ricerca scientifica di un gruppo di studiosi ed esperti di diverse discipline per sviluppare una soluzione tecnologica concreta, ritenuta utile a far fronte a due delle maggiori sfide della società contemporanea: realizzare una società più inclusiva per le persone con disabilità e trovare nuovi modi per condividere servizi, informazioni e conoscenze attraverso strumenti digitali accessibili e a basso costo.

Grazie al finanziamento di Fondazione Cariplo (nell'ambito del bando «Ricerca Sociale: Scienza Tecnologia e Società 2019»), il gruppo di ricerca RISID ha potuto sviluppare alcune delle competenze acquisite sulla base di un precedente progetto pilota denominato BIDS¹ e applicare metodi qualitativi e quantitativi – tratti dalle discipline del diritto, della sociologia, dell'economia, dell'architettura, dell'ingegneria e dell'informatica – per indagare le potenzialità delle nuove tecnologie digitali al fine di permettere l'inclusione sociale effettiva di persone con disabilità, consentendo nello stesso tempo anche ad altri utilizzatori l'accesso a

¹ Il precedente progetto, finanziato dall'Università di Pavia era denominato «BIDS-Building an Inclusive Digital Society», nell'ambito del bando «Blue Sky Research», 2017-2019 (PI Carola Ricci).

informazioni e servizi utili, forniti dall'Università di Pavia. Questa ricerca applicata ha condotto a sviluppare un'applicazione per *smartphone*, detta «SmartInclusion@unipv» o «SI@unipv» che, grazie a una tecnologia innovativa, sostenibile ed economica, interagisce con radiofari Bluetooth a basso consumo energetico (*e-beacons*) organizzati in una rete diffusa nei cortili del Palazzo Centrale dell'Università, per rispondere in primo luogo ai bisogni effettivi delle persone con disabilità, allo stesso tempo permettendo a tutti i membri della comunità di trarne diversi vantaggi. Infatti, SI@unipv è un'applicazione che consente a studenti, ricercatori, dipendenti e visitatori, in particolare non vedenti o ipovedenti (ma non solo) di muoversi autonomamente in aree ove la connettività, sia GPS che Wi-Fi, è molto scarsa o assente, a causa dei limiti strutturali e/o architettonici dell'antico edificio, oltre che di godere di alcuni percorsi turistico-culturali predisposti per apprezzare il patrimonio materiale e immateriale del prezioso Palazzo.

La presente raccolta di contributi scritti da molti dei membri del Progetto RISID e da altri esperti esterni che hanno generosamente aderito all'iniziativa di disseminazione editoriale (disponibile in *open access*, oltre che in cartaceo), mira a fornire un quadro teorico solido e, al contempo, ampio sull'accessibilità digitale e i diritti delle persone con disabilità, completato da pratiche applicative virtuose, in cui abbiamo ritenuto di includere l'app SI@unipv, spiegandone la genesi, le caratteristiche e le funzioni nel dettaglio, con le parole di chi l'ha concepita, sviluppata e testata.

L'auspicio è che l'opera possa non solo contribuire al dibattito dottrinale su tali tematiche, ma anche offrire utili spunti alle pubbliche amministrazioni e agli operatori del diritto, spronando a intraprendere azioni comuni che coinvolgano tutti gli *stakeholders*, tra cui in primo luogo le persone con disabilità e le associazioni che le rappresentano, e a identificare strumenti tecnologici che riescano nell'intento di realizzare una maggiore inclusione digitale delle persone con disabilità nel nostro Paese.

A tale scopo, abbiamo deciso di presentare l'opera divisa in due sezioni. La prima è dedicata all'analisi giuridica multilivello del diritto all'accessibilità digitale delle persone con disabilità in vari ambiti, raccogliendo i contributi di studiosi di diritto internazionale, europeo, pubblico, pubblico comparato e amministrativo, ponendo in evidenza i rischi e le opportunità del ricorso alla tecnologia. La seconda, completa il quadro teorico introducendo l'app SI@unipv e altre *best practice*.

Prendendo dunque le mosse dalle fonti di livello internazionale, da cui «a cascata» derivano obblighi attuativi per i livelli europeo e nazionale, abbiamo come Autrici dedicato separatamente i primi due capitoli. L'inclusione sociale delle persone con disabilità per il tramite delle nuove tecnologie è stata *in incipit* inquadrata nell'ambito degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e del recente *Global Digital Compact*, trattando i rischi legati al c.d. «digital divide» e alla mancata accessibilità di tali tecnologie nella prospettiva del

diritto internazionale dei diritti umani (Carola Ricci). Nelle varie fonti analizzate, obbligatorie e non, in particolare di fonte onusiana, viene ripetutamente confermata la necessità di un approccio collaborativo tra pubblica amministrazione, Università, società civile – *in primis*, appunto, le associazioni rappresentative delle persone con disabilità – e il settore privato, per arrivare a realizzare a livello locale nel modo più efficace gli standard internazionali di accessibilità digitale. Allo specifico tema dell'attuazione a livello europeo di questi ultimi, contenuti nella Convenzione delle Nazioni Unite del 2006 sui diritti delle persone con disabilità, è in particolare dedicato il successivo secondo capitolo (Anna Facchinetti). L'analisi dei recenti interventi normativi dell'Unione europea in materia – tra cui i c.d. *Digital Services Act* e *Artificial Intelligence Act* –, evidenziano la mancanza di un obbligo trasversale di accessibilità digitale valevole per tutti i servizi offerti al pubblico.

L'approccio dei diritti umani è utilizzato anche nel terzo capitolo da Silvia Favalli per trattare la normativa relativa all'accessibilità delle transazioni bancarie. L'Autrice mette criticamente in luce la clausola del c.d. “onere sproporzionato”, che, in base alla legislazione sia europea che italiana, consente agli operatori bancari di non rispettare gli obblighi di accessibilità laddove questi impongano oneri finanziari eccessivi, ma che sarebbe estranea al principio di accessibilità, rientrando invece nel concetto di «accomodamento ragionevole».

Passando al livello nazionale, Beatrice Rabai (nel quarto capitolo) si sofferma sull'implementazione dei principi di accessibilità e inclusione sociale per le persone con disabilità nell'ordinamento italiano. Il contributo si concentra sulla normativa interna relativa all'accessibilità digitale, a partire dalla c.d. legge Stanca, fino alle più recenti novità legislative (tra cui in particolare la legge delega di riforma della disabilità e l'istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità), volte all'esecuzione della normativa europea. In maniera complementare, nel successivo quinto capitolo, Vittorio Pampanin tratteggia l'approccio alla disabilità, evidenziando come il progressivo passaggio dal modello c.d. medico di disabilità al modello bio-psico-sociale, sancito nelle fonti internazionali, sia stato recepito internamente a seguito di una stratificazione normativa dovuta a un approccio incrementale, su propulsione della Corte Costituzionale. L'Autore si concentra sul ruolo centrale attribuito alla pubblica amministrazione nell'ambito della legge per la riforma della disabilità, non solo in termini di accertamento della condizione di disabilità, ma anche rispetto all'obbligo di rendere quanto più accessibili e inclusivi i servizi offerti al pubblico – inclusi quelli *online* – e di integrare le persone con disabilità in ambito lavorativo.

In tema di opportunità create dalla digitalizzazione, nel capitolo successivo Elena Vivaldi individua nel «progetto di vita» delle persone con disabilità previsto nell'ordinamento italiano uno strumento fondamentale per realizzare il diritto a una vita indipendente, al lavoro e all'istruzione tramite un percorso personalizzato che punti alla deistituzionalizzazione delle persone con disabilità e a una loro

sempre maggiore autonomia, anche grazie all'ausilio delle nuove tecnologie. Per quanto ritenga prematura una valutazione globale viste le azioni ancora *in fieri*, l'Autrice considera positivamente il sostegno apportato grazie al PNRR in questo ambito, in quanto realizzato con un intento non transeunte ma strutturale.

Proseguendo nell'analisi dei diritti sociali delle persone con disabilità, nel settimo capitolo, Paolo Addis e Paola Pannia offrono un'analisi comparata del diritto al lavoro negli ordinamenti di Italia e Danimarca. Dialogando con gli studi critici in materia, gli Autori osservano come un modello basato sul principio del «lavoro a tutti i costi» per le persone con disabilità, indipendentemente dalle capacità e aspirazioni di ognuno, non si traduca necessariamente in lavoro dignitoso e di qualità. Gli Autori mettono in evidenza la necessità di tenere conto del c.d. lavoro invisibile delle persone con disabilità, consistente nello sforzo di muoversi in spazi, inclusi quelli *online*, ancora in gran parte inaccessibili.

A proposito di altre possibili compressioni e violazioni che possono derivare dall'uso illecito delle nuove tecnologie, nell'ottavo capitolo, Federica Falconi affronta i discorsi d'odio ai danni delle persone con disabilità tramite i *digital media*. Trattasi di un fenomeno emblematico dei rischi di cui le nuove tecnologie sono foriere, particolarmente deplorabile non solo per le ferite morali inflitte alle persone con disabilità, ma anche per il loro conseguente abbandono della comunità virtuale, da cui deriva un'ulteriore perdita di opportunità di inclusione, aggravando viceversa il disagio e l'isolamento. L'Autrice ricostruisce la disciplina internazionale applicabile nel quadro del Consiglio d'Europa, in particolare ai sensi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che sembra offrire un'efficace tutela della dignità delle persone con disabilità tramite lo strumento dell'abuso del diritto, pur mancando ad oggi ancora specifiche decisioni in tema di *hate speech* ai danni di persone con disabilità.

Gli ultimi due capitoli della prima parte sono infine dedicati allo standard giuridico internazionale di protezione delle persone con disabilità durante i conflitti armati, con riferimento all'utilizzo delle nuove tecnologie. In particolare, Aldo Piccone tratteggia nel nono capitolo il quadro teorico generale, dando conto delle tutele apprestate a favore delle persone con disabilità dal diritto internazionale dei diritti umani e dal diritto umanitario, ritenuti complementari. Nonostante la discrepanza nella stessa definizione dei beneficiari di queste tutele nei due regimi, l'Autore individua quale punto di convergenza il principio di non discriminazione sulla base della disabilità, che deve guidare le operazioni di soccorso in tempo di conflitto armato. Nel successivo capitolo decimo, Stefano Dominelli passa a discutere le c.d. armi autonome nei conflitti armati, delineandone la disciplina *de iure condendo*, in assenza di norme internazionali vincolanti specifiche che ne regolino l'utilizzo. L'Autore sottolinea le difficoltà relative al rispetto del principio di distinzione da parte delle armi autonome, alla luce dell'ampio spettro che può assumere la disabilità e della necessità di tenere conto di vari fattori per decidere se l'obiettivo sia civile o meno. Viene di conseguenza auspicata l'adozione di un

approccio integrato ai sistemi di intelligenza artificiale applicati alle armi autonome, incluso del punto di vista delle persone con disabilità, per evitare che siano rafforzati i livelli di discriminazione al momento esistenti.

A completamento del quadro giuridico teorico in cui sono inseriti i diritti delle persone con disabilità, come anticipato, la seconda parte del volume vuole dar conto di come gli standard normativi siano stati effettivamente attuati in contesti locali, presentando quali esempi virtuosi tecnologie che hanno reso (più) accessibili non solo gli spazi fisici, come nel caso dei cortili dell'Università di Pavia, ma anche il patrimonio culturale del nostro Paese. Sono infatti dedicati all'app SI@unipv i primi quattro capitoli di questa sezione, a cominciare dal contributo di Matilde Ceron e Francesco Scervini, che riportano nell'undicesimo capitolo lo studio quantitativo svolto nel quadro del progetto RISID, illustrando sia il metodo scelto, sia i risultati raccolti grazie alla somministrazione di un questionario alla popolazione studentesca dell'Università di Pavia sulle funzionalità da implementare nell'app SI@unipv. Gli Autori evidenziano quale buona pratica la stessa raccolta di opinioni nel contesto locale a completamento dei dati aggregati rilevati dagli enti competenti, affinché le tecnologie digitali derivanti da tali studi risultino effettivamente utili alle persone con disabilità.

Al contributo quantitativo, si aggiunge nel successivo capitolo dodicesimo la presentazione del percorso di ricerca sociologica, svolta da Giulia Melis in collaborazione con Flavio Ceravolo, che ha concorso alla creazione della app SI@unipv, distinguendo tra obiettivi principali, strategie di progettazione, reclutamento e fasi della raccolta-dati tramite *focus group* e interviste singole. L'Autrice illustra i principali risultati della ricerca, dividendoli in tre categorie: profilazione, relativa alle proposte su come diversificare l'esperienza utente; mobilità, in relazione alle possibili funzionalità da implementare per agevolare gli spostamenti in autonomia; integrazione, sull'utilizzo trasversale dell'applicazione per scopi differenti dall'orientamento.

Sulla base degli studi teorici sugli standard normativi applicabili e sulle esigenze individuate con le analisi economico-sociali presentate, si è dunque potuto passare al concepimento e alla realizzazione tecnica dell'app SI@unipv a cui è dedicato il tredicesimo capitolo, ove sono descritte le fasi di ideazione tecnica e di sviluppo da parte degli esperti informatici reclutati al Progetto, Cristian Bernareggi e Mattia Ducci, a partire da un codice sorgente elaborato da Fondazione ASPHI onlus. Il contributo contiene in particolare la descrizione dettagliata del sistema di localizzazione, basato sulla rete di *e-beacon*, e delle funzionalità incluse nell'applicazione – che è pienamente accessibile alle persone con disabilità visiva, ma non solo –, in particolare: il supporto alla mobilità tramite indicazioni da una tappa all'altra selezionata a piacimento all'interno del Palazzo Centrale dell'Università di Pavia; l'esplorazione del patrimonio culturale dell'Università tramite la predisposizione di punti di interesse e percorsi turistici con informazioni culturali tratte dai pregevoli lavori di Luisa Erba, esperta di storia dell'architettura dell'Università di Pavia, già pubblicati in precedenti opere cartacee e da lei

generosamente rielaborati per i contenuti digitali dell'app. A queste sono state aggiunte nel tempo ulteriori funzionalità, tra le quali, in particolare, la possibilità di contattare direttamente il Centro di Servizio di Ateneo di Assistenza e Inclusione Studenti con Disabilità e DSA (SAISD), con cui il gruppo di ricerca ha collaborato sin da principio e grazie al quale sarà possibile mantenere in vita e aggiornare l'app anche oltre la scadenza del Progetto RISID, pensando non solo ad ampliare l'area di copertura ma pure a realizzare ulteriori sviluppi applicativi atti a migliorare accesso ed inclusione. Proprio rivolto al futuro, nell'offrire nel capitolo successivo una sua valutazione in generale positiva del lavoro svolto e dello strumento realizzato, Luca Casarotti, ricercatore con disabilità visiva che ha generosamente collaborato con il gruppo di ricerca RISID per più di due anni, sottolinea come rendere l'Università fisicamente accessibile sia solo il primo passo per la piena inclusione delle persone con disabilità. Permane in particolare la sfida, ancora più imponente, di rendere accessibile il patrimonio librario delle Università.

Considerata la scalabilità dell'app SI@unipv e la sua possibile esportazione in contesti simili di cui l'Italia è ricca, si è deciso di completare il volume dedicando l'ultimo capitolo ad altre buone pratiche in ambito culturale, e in particolare museale. Due esperti di accessibilità dei siti Internet che ci hanno aiutato a configurare il sito del Progetto in conformità ai più recenti standard di accessibilità, Donato Maturro (presidente dell'associazione Joomla! Lombardia) e Bianca Maria Carchidio, insieme ancora a Cristian Bernareggi, sulla base dell'esperienza maturata con *sitiaccessibili.it*, presentano nel capitolo quindicesimo lo stato dell'arte della tecnologia usata per rendere accessibile la fruizione delle opere esposte nei musei e indicano il modo migliore per organizzare la visita del museo, evidenziando l'importanza di introdurre l'accessibilità *by design* nelle applicazioni e nei siti museali.

L'app SI@unipv non sostituisce il bastone bianco nella navigazione autonoma all'interno del Palazzo Centrale e integra altri strumenti fondamentali, come le mappe tattili e i sistemi LOGES (Linee di Orientamento Guida E Sicurezza), peraltro già presenti in Università (come spiegavano Alessandro Greco e Valentina Giacometti nell'ambito del precedente Progetto BIDS nell'opera che ne aveva raccolto i contributi e di cui la presente aspira ad essere un *continuum*)², ma ha permesso di aggiungere uno strumento digitale che migliora l'accessibilità in modo sostenibile. La sua stessa realizzazione, sicuramente perfezionabile, offre comunque testimonianza del fatto che sia necessario concepire per le generazioni presenti e future urgenti interventi sulle strutture architettoniche esistenti con agiustamenti resi oggi ragionevoli grazie al basso costo di alcune tecnologie, prevenendo e (se già diffusi) riducendo il più possibile eventuali usi dannosi e illeciti.

² A. GRECO, V. GIACOMETTI, *Heritage Accessibility and Valorisation: Tactile Maps for a More Inclusive University*, in C. RICCI (ed.), *Building an Inclusive Digital Society for Persons with Disabilities. New Challenges and Future Potentials*, Pavia, 2019, spec. 123 ss.

Sono in chiusura d'obbligo i ringraziamenti in primo luogo a Fondazione Cariplo, senza la quale non sarebbe stato possibile analizzare compiutamente tutti gli standard applicati e applicabili a diversi livelli e tradurre gli studi teorici in uno strumento pratico che auspichiamo effettivamente utile al miglioramento dell'accessibilità delle persone con disabilità (per lo più visiva) all'interno del Palazzo Centrale dell'Università di Pavia. La speranza è che questo progetto pilota possa essere ampliato nel prossimo futuro e possa ispirare altri interventi in strutture simili in Italia e in altri Paesi.

Una riconoscenza particolare va anche a quanti nell'Università di Pavia hanno creduto nel Progetto RISID (a partire dal primo finanziamento del suo pro-dromo, il Progetto BIDS) e hanno deciso di investire nella tecnologia necessaria a rendere l'Università più accessibile e inclusiva, grazie anche alla collaborazione stretta con il terzo settore e con le persone con disabilità, che hanno donato tempo, energie e competenze alla sua realizzazione. Oltre al sostegno della *Governance* di Ateneo, confermato negli anni sin dal 2017, in particolare attraverso il supporto costante e competente del SAISD, siamo grate per il contributo convinto e partecipato sia di tanti suoi ricercatori e studenti afferenti a diversi Dipartimenti, sia del Personale Tecnico e Amministrativo. Il riferimento è al PTA del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali (il cui contributo è stato indispensabile per superare alcune insidiose barriere burocratico-amministrative che si sono frapposte negli anni alla realizzazione di qualcosa che ancora non esisteva e che sfuggiva agli schemi esistenti), dell'UOC Ricerca per il costante supporto e dell'ufficio OSA (Office for Sustainable Actions) che ha riconosciuto fino da principio come il Progetto RISID fosse perfettamente in linea con i valori dell'Ateneo pavese, inserendolo nei suoi rapporti annuali di sostenibilità.

Per dar conto dell'impegno corale profuso abbiamo deciso di affidare la chiusura di questa premessa alle gentili e lusinghiere parole di riconoscimento del valore apportato dal Progetto RISID che ci sono state trasmesse, oltre che dal SAISD e dal professor Giovanni Danese, delegato del Rettore per la disabilità/DSA e esigenze speciali, anche dalla professoressa Hellas Cena, Prorettrice alla Terza Missione dell'Università di Pavia, sempre presente ed attiva nei nostri eventi di disseminazione. Al loro si aggiunge l'incoraggiante messaggio del professor Amedeo Santosuosso, già giudice e Presidente della Prima Sezione Civile e della Sezione Specializzata in materia di impresa della Corte d'Appello di Milano, membro della World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology (COMEST, UNESCO), che ci ha più volte spronato a continuare, proponendoci in occasione della conferenza finale del Progetto di condividere le competenze acquisite e i risultati scientifici ed applicativi raggiunti con i membri dell'International Center on Law, Science and New Technologies (ICLT), costituito presso la Scuola Universitaria Superiore di Pavia nel 2024 e da lui diretto.

Carola Ricci e Anna Facchinetti

«Sin dalla sua istituzione, il Centro SAISD, Servizio Assistenza e Inclusione Studenti con Disabilità e con DSA, lavora per garantire agli studenti con diverse abilità una vita universitaria soddisfacente e quanto più autonoma possibile.

Il progetto RISID, con lo sviluppo del sistema SI@unipv, si coniuga perfettamente con la *mission* del Centro che, da subito, ha sostenuto con entusiasmo l'evolversi del programma.

L'app SI@unipv segna un importante passo in avanti verso l'inclusione di tutti gli studenti, combinando l'esigenza di favorire la mobilità autonoma con la possibilità di scoprire e ammirare la bellezza del patrimonio culturale che l'Università di Pavia custodisce.

Il Team del Centro SAISD:

Giovanni Danese

Vincenza Sciascia

Paolo Malusardi

Laura Germani

Laura Costa

Manuela Da Campo».

«Il progetto SI@unipv rappresenta un passo concreto verso un modello inclusivo di innovazione, che risponde ai principi fondamentali di accessibilità e sostenibilità. Nato dalla sinergia tra diversi Dipartimenti dell'Università di Pavia, questo progetto riflette la nostra vocazione alla Terza Missione: mettere il sapere al servizio della comunità per creare un impatto tangibile sulla qualità della vita e sull'inclusione sociale. La realizzazione di SI@unipv, resa possibile grazie al supporto di Fondazione Cariplo, è un esempio di come la tecnologia possa abbattere barriere e migliorare la mobilità delle persone con disabilità. L'attenzione all'accessibilità negli spazi del Palazzo Centrale dell'Università di Pavia, grazie a *e-beacons* innovativi, non solo supporta chi vive quotidianamente la nostra comunità, ma rappresenta anche un'opportunità di crescita per l'intero territorio. L'Università di Pavia conferma così il proprio impegno nell'affrontare sfide globali attraverso progetti concreti e inclusivi, promuovendo un dialogo costante con le istituzioni pubbliche, le ONG e la società civile.

Hellas Cena».

«Il volume curato dalla professoressa Carola Ricci e dalla dottoressa Anna Facchinetti rovescia una visione che è spesso sottesa alle idee correnti sulle tecniche digitali e sull'intelligenza artificiale: la visione della tecnologia come un male, un rischio da evitare, quanto più possibile. Questo rovesciamento è, a mio avviso, un pregio straordinario che attraversa i contributi raccolti.

Certo, sappiamo tutti che queste tecnologie possono essere usate male,

possono aumentare le differenze sociali e, in questo senso, essere fattore di discriminazione a danno dei disabili. Questo è vero per ogni innovazione, che muta il punto di partenza, che non necessariamente è ideale (!). Ma un diverso punto di partenza è possibile.

Basta considerare che tuttora il tasso di utilizzo delle tecnologie digitali nelle aziende, nei luoghi di lavoro, nelle scuole è basso e solo in lieve (rispetto alla velocità dei cambiamenti) aumento. Per esempio, una rilevazione nei paesi EU mostra come il numero di docenti che usa un computer in classe è in aumento, ma più della metà ne fa ancora un utilizzo solo amministrativo, per compilare registri e compiere atti burocratici, e non per migliorare la didattica, sfruttando le mille possibilità che si aprono per un uso maturo. Nel caso dell'intelligenza artificiale, in particolare, cresce l'interesse ma permane un atteggiamento negativo, la «paura» di un cattivo utilizzo da parte degli studenti.

Le ragioni di questi atteggiamenti sono varie, spesso legate al fatto che i sistemi che vengono offerti non sono facili da usare (*user friendly*), sono disegnati male e farraginosi, richiedono una quantità infinita di passaggi (*click*) non sempre utili, frutto di un approccio che tende a riprodurre a livello digitale le strutture e i passaggi dei sistemi analogici, sommando i limiti del primo e del secondo. Vi è, invece, da riconcepire e reingegnerizzare le procedure alla luce delle possibilità e della natura del digitale. In questo rovesciamento di prospettiva concepire sistemi digitali accessibili ai disabili non è una graziosa concessione, ma uno stimolo a ridisegnare un mondo che sia più semplice, più aperto, meno energivoro e, alla fine, più umano.

I rischi, che esistono, vanno fronteggiati e limitati attraverso un piano di investimenti sul fattore umano, di educazione, dalle scuole (dove è necessario rompere quel circolo vizioso per cui i giovani hanno bisogno di essere formati da insegnanti che spesso non sono in grado di formarli, per problemi di *forma mentis* e di mancanza di competenze e conoscenze, alle università, alla formazione professionale dei giudici, degli amministratori e di tutti gli operatori sociali. Ci si può chiedere, per esempio, quale sia il numero di ore che le scuole superiori dedicano a queste materie e quali siano le opportunità di formazione sul lavoro.

È già avvenuto nel passato che nuove condizioni sociali e tecnologiche e nuove conoscenze scientifiche abbiano cambiato profondamente l'umano, e la nostra concezione di esso (come è accaduto con l'emergere della società industriale e con lo sviluppo della scienza, dall'evoluzione darwiniana, alla scoperta dei meccanismi alla base dell'ereditarietà e del funzionamento del cervello). Ci possiamo quindi aspettare che l'intelligenza artificiale modificherà non solo il modo in cui conosciamo, lavoriamo e interagiamo, ma anche la nostra visione di che cosa significhi essere pienamente umani, quando molte funzioni cognitive non rientrano più nella nostra esclusiva capacità, e ci troviamo sempre più a interagire e collaborare (e talvolta competere) con macchine intelligenti, governando queste ultime, ma anche essendo soggetti alla loro influenza.

I *guardrails* (parapetti, quali strutture sociali, normative e tecnologiche tese a indirizzare le nostre scelte in direzioni pro-sociali) sono costrutti sociali, nel predisporre i quali, se si esclude l'elemento umano dall'equazione, vi sarà un fallimento. Non ci sono scorciatoie per evitare di affrontare e confrontarsi con il disordine del coinvolgimento umano nelle scelte da compiere collaborando con l'IA, né dovrebbero essercene. Sarà necessaria una grande capacità progettuale per mettere insieme una pragmatica deliberazione pubblica per definire i *guardrails* del futuro, che informino e indirizzino le nostre scelte, ma preservino la nostra creatività e libertà e, quindi, conservando la capacità tutta umana di sognare.

Così, Giovanni Sartor e io, chiudevamo il nostro recente lavoro comune nel quale abbiamo provato a rendere il “decidere con l'IA” accessibile a tutti e per il bene di tutti. Fiduciosi come siamo che esempi di usi positivi e accessibili delle tecnologie ci sono, come quello di cui si parla in questo volume, insieme a usi dell'IA generativa nei parlamenti e a esperienze come quella europea di Eumans o americana di PopVox, dove l'uso di tecnologie di IA può migliorare la partecipazione di tutti i cittadini e delle persone, e la loro qualità della vita.

Amedeo Santosuosso».

AFFILIAZIONE DI AUTRICI E AUTORI

Paolo Addis, Dottore di ricerca in diritto pubblico e dell'economia, Tecnologo, Istituto di Diritto, Politica e Sviluppo (Dirpolis), Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa e coordinatore del Centro di ricerca 'Maria Eletta Martini', Lucca

Cristian Bernareggi, Dottore di ricerca in Informatica, Tecnologo, Dipartimento di Scienze economico-sociali e matematico-statistiche, Dipartimento di Matematica "Giuseppe Peano", Collaboratore di *sitiaccessibili.it*

Bianca Maria Carchidio, Consulente e *copywriter* nell'ambito dell'accessibilità digitale e della scrittura dei contenuti della comunicazione, collabora con *sitiaccessibili.it* dalla sua fondazione

Luca Casarotti, Ricercatore post-doc, Dipartimento di Studi Umanistici (DISU), Università per Stranieri di Siena e già presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Pavia

Matilde Ceron, Ricercatrice post-doc in economia politica, Dipartimento di Scienza Politica, Università di Salisburgo

Stefano Dominelli, Professore associato di diritto internazionale, Dipartimento di Scienze Politiche e Internazionali (DiSPI), Università degli Studi di Genova

Mattia Ducci, Borsista di ricerca, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Pavia, sviluppatore *web* e *mobile* e ricercatore nel campo dell'accessibilità

Anna Facchinetti, Ricercatrice a tempo determinato (RTD A) di diritto internazionale, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Pavia

Federica Falconi, Professoressa associata di diritto internazionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Pavia

Silvia Favalli, Ricercatrice a tempo determinato (RTD A) di diritto internazionale, Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici, Università degli Studi di Milano

Donato Matturro, Ceo e fondatore di *sitiaccessibili.it*, presidente dell'associazione 'Joomla! Lombardia', membro del 'Joomla! Accessibility Team (JAT)' internazionale, esperto di accessibilità, *marketing* digitale e *design* accessibile

Giulia Melis, Assegnista di ricerca in sociologia generale, Dipartimento di Sociologia e ricerca sociale, Università degli Studi di Milano-Bicocca

Vittorio Pampanin, Ricercatore *tenure track* (RTT) di diritto amministrativo, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Pavia

Paola Pannia, Ricercatrice a tempo determinato (RTD A) di diritto pubblico comparato, Dipartimento di Diritto Pubblico Italiano e Sovranazionale, Università degli Studi di Milano

Aldo Piccone, Ricercatore a tempo determinato (RTD A) di diritto internazionale, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Pavia

Beatrice Rabai, Ricercatrice a tempo determinato (RTD A) di istituzioni di diritto pubblico, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Sassari

Carola Ricci, Professoressa associata confermata di diritto internazionale, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Pavia e Scuola Universitaria Superiore (IUSS) di Pavia, *Principal Investigator* (PI) del Progetto RISID, finanziato da Fondazione Cariplo (nell'ambito del bando «Ricerca Sociale: Scienza Tecnologia e Società 2019»), membro dell'Ecosistema dell'innovazione «Nord Ovest Digitale e Sostenibile – NODES», finanziato dal MUR con fondi dell'Unione europea – NextGenerationEU, nel quadro del PNRR Missione 4 Componente 2 Investimento 1.5, ECS00000036

Francesco Scervini, Professore associato confermato di politica economica, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Pavia

Elena Vivaldi, Professoressa associata in diritto costituzionale, Istituto di Diritto, Politica e Sviluppo (Dirpolis), Scuola Superiore Sant'Anna

Parte Prima
Protezione giuridica multilivello

1. Tecnologie digitali per l'accessibilità: l'urgenza di accelerare la realizzazione degli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile in modo inclusivo

Carola Ricci

SOMMARIO: 1. Sviluppo sostenibile e disabilità: scopi e metodi in sede onusiana. – 2. Accessibilità digitale: quali i progressi nella realizzazione dell'Agenda 2030?. – 3. *Global Digital Compact* e (im)patto per il futuro. – 4. Dalle regole internazionali alla realizzazione dei diritti adottando un approccio multi-attore nel contesto locale. – *Riferimenti bibliografici.*

1. Sviluppo sostenibile e disabilità: scopi e metodi in sede onusiana

Secondo il Rapporto mondiale sulla disabilità più di un miliardo di persone vive con una qualche forma di disabilità¹. Questa cifra è destinata ad aumentare nel tempo a causa non solo della crescente incidenza di condizioni di salute croniche associate alla disabilità, ma anche del naturale invecchiamento della

¹ Gli sforzi costanti compiuti dall'Organizzazione Mondiale della Sanità e dalla Banca Mondiale per raccogliere dati sulla disabilità sempre più precisi di quello aggregato risultante nelle prime rilevazioni dedicate, contenute nel *World Report on Disability* del 2011 (disponibile online al sito: <https://iris.who.int/handle/10665/44575>, ultimo accesso 10 dicembre 2024), hanno portato, già nel 2012, a costruire il *Model Disability Survey* (MDS), uno strumento a beneficio di tutti gli Stati parte per compiere un'efficace indagine generale sulla popolazione che fornisca informazioni complete sulla distribuzione della disabilità in un Paese o in una regione. Raccogliendo informazioni dettagliate e differenziate su come le persone con diverse disabilità conducono la loro vita, aiuta a identificare i bisogni non soddisfatti, le barriere e le disuguaglianze ancora esistenti. Riconoscendo l'importanza della disaggregazione di un dato così generico e eterogeneo, anche nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, gli Stati parte delle Nazioni Unite hanno affermato che i dati dovrebbero essere disaggregati per disabilità, oltre che per età, sesso, reddito, etnia, razza, posizione geografica e altre caratteristiche, al fine di orientare le politiche nazionali e sovranazionali in modo più efficace (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 25 settembre 2015, A/RES/70/1; per ulteriori riferimenti si rinvia *infra*, alla nota 6).

popolazione. Con riferimento a quest'ultimo fattore, infatti, negli ultimi decenni, parallelamente al significativo incremento dell'aspettativa di vita, si è registrato un aumento dei casi di disabilità in età avanzata come risultato dell'impatto sulla salute del perdurare di patologie persistenti e dell'accumularsi di lesioni nel corso di una vita sempre più lunga². La questione è di particolare rilievo in Italia, il Paese con la più alta percentuale di persone anziane nell'Unione europea, ove una quota crescente di persone più longeve che in passato presenta al contempo maggiori fragilità e disabilità fisiche e/o mentali (associate peraltro spesso anche a condizioni economiche precarie, tipiche di generazioni non più produttive)³. A queste cause, legate alle condizioni di salute dell'individuo, si aggiungono altri fattori esogeni in grado sia di aggravare le condizioni di vita delle persone con disabilità (inclusi il degrado ambientale e i cambiamenti climatici)⁴, sia di far

² Secondo gli studi coordinati dal Dipartimento per gli Affari Economici e Sociali delle Nazioni Unite (di seguito, UNDESA) sono stati registrati percentuali di disabilità più elevate tra le persone anziane; cfr. UNDESA – Population Division, *World Population Prospects: the 2015 Revision*, UDESA/P/WP.241. D'altro canto, il numero di anziani è aumentato in modo sostanziale negli ultimi anni nella maggior parte dei Paesi, anche se con tassi differenti, e si prevede che tale crescita acceleri nei prossimi decenni fino a concretizzarsi in un dato mai registrato prima, corrispondente a un terzo della popolazione mondiale ultrasessantenne nel 2050; cfr. gli studi del Gruppo della Banca Mondiale, *Global Monitoring Report 2015/2016: Development Goals in an Era of Demographic Change*, Washington DC, 2016, part. 2; ID., *Unlocking the Power of Healthy Longevity: Demographic Change, Non-communicable Diseases, and Human Capital*, Washington DC, 2024, 1 ss., spec. 11 ss., 21 ss.

³ Le indagini finora svolte anche in Italia sulla disabilità sono ritenute carenti per molti aspetti; in questo senso v. *infra*, al capitolo 11, spec. par. 2, il contributo di M. CERON e F. SCERVINI, commentando il limitato apporto dello studio ISTAT, *Disabilità in cifre*, Roma, 2021. In ogni caso, come è stato di recente notato, il cambiamento demografico registrato in Italia e all'estero dovrebbe spingere i governi a attuare politiche che mirino a una «sana longevità» che riduca non solo i decessi evitabili ma anche le disabilità gravi, e permetta migliori prestazioni fisiche, mentali e interazioni sociali durante la mezza età e l'età avanzata, v. ancora lo studio della Banca Mondiale, *Unlocking the Power of Healthy Longevity*, cit., 24 ss., 33 e 37 ss. Cfr. i dati riportati dall'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASVIS), *Coltivare ora il nostro futuro. L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Rapporto ASVIS 2024*, Roma, 2024, 170-171, che mettono in rilievo come negli ultimi vent'anni la popolazione di ultrasessantacinquenni è aumentata di circa tre milioni di individui, raggiungendo nel 2024 il valore di 14,4 milioni, pari al 24,3% della popolazione (con un aumento di cinque punti percentuali rispetto al 2004). Di questi, oltre la metà (7,4 milioni) sono ultrasessantacinquenni.

⁴ Sul tema v. l'esortazione rivolta agli Stati parte già nel 2019 dal Consiglio dei Diritti Umani nella risoluzione n. 41/21 di adottare in tempi brevi un approccio globale, integrato, inclusivo dei diritti delle persone con disabilità e delle donne nelle politiche di mitigazione degli effetti pregiudizievoli su vita e dignità provocati dai cambiamenti climatici. Particolarmente significativa potrebbe risultare la decisione sul ricorso presentato alla Corte europea dei diritti umani, *Müllner v. Austria* (ricorso n. 18859/21, depositato l'8 aprile 2021 e ancora pendente nel momento in cui si scrive), in cui il ricorrente, affetto da sclerosi multipla, per un effetto noto come sindrome di Uhthoff, subisce

aumentare il numero delle persone che sviluppano una disabilità come conseguenza di condotte umane, spesso illecite e/o violente, perpetrate su larga scala, come nel caso di conflitti armati⁵.

La dimensione attuale e l'aumento previsto dell'incidenza della disabilità in termini quantitativi sulla popolazione mondiale scoraggiano ancor di più se confrontati con le molteplici barriere che continuano a impedire alle persone con disabilità il godimento effettivo dei diritti umani e delle libertà fondamentali, in condizioni di parità con altri, non permettendo la realizzazione di una condizione essenziale per un futuro sostenibile per tutte le generazioni, presenti e future.

La realizzazione dei diritti delle persone con disabilità, e in particolare del loro diritto alla piena inclusione sociale, all'accessibilità, all'uguaglianza, a una vita indipendente, è stata coerentemente inserita nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, sia tra vari obiettivi comuni, sia come tema trasversale, evidenziando

un aggravamento delle condizioni di salute e della sua autonomia, con sintomi che peggiorano con l'aumento delle temperature portando a progressive limitazioni della mobilità già a 25° C, fino alla paralisi oltre i 30° C. Invocando tra gli altri in particolare la violazione dell'art. 8 CEDU (e in subordine dell'art. 2), lo stesso ricorrente lamenta che lo Stato convenuto non abbia istituito un quadro legislativo e amministrativo adeguato per raggiungere gli obiettivi concordati a livello internazionale di riduzione dell'aumento globale delle temperature e delle emissioni di gas serra, contribuendo a peggiorare in modo significativo e irreversibile il suo benessere fisico, psicologico e morale, oltre che la sua vita privata e familiare. Il 18 giugno 2024 la Corte ha chiesto alle parti di integrare le loro deduzioni rispetto ai nuovi parametri indicati nella recente e innovativa sentenza deliberata nel frattempo dalla Grande Camera il 9 aprile 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* (ricorso n. 53600/20), ove è stata riconosciuta la responsabilità dello Stato svizzero per non avere provveduto a mettere in atto tutte le misure necessarie a mitigare l'effetto pregiudizievole della mancata riduzione dei gas serra (GHG) e della diminuzione delle temperature sulla salute delle donne anziane, in cui sono incluse quelle con disabilità (cfr. in particolare i parr. 538-574). Si vedano anche i parr. 168 e 169 ove sono richiamati i Rapporti di due Esperti indipendenti, rispettivamente sui diritti umani e la solidarietà internazionale (A/HRC/44/44, spec. parr. 7, 51, 52 e raccomandazione g.iv) e sul godimento di tutti i diritti umani da parte delle persone anziane, ove viene fatto espresso riferimento ai diritti delle persone con disabilità (A/HRC/42/43, spec. par. 101). Tra i primi commenti v. A. HÖSLI, M. REHMANN, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland: The European Court of Human Rights' Answer to Climate Change*, in *Climate Law*, 2024, 21, accessibile al sito: https://brill.com/view/journals/clla/14/3-4/article-p263_002.xml (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024) e R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritti umani e cambiamento climatico: brevi note sulla sentenza KlimaSeniorinnen della Corte di Strasburgo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2024, 383-400; T. SCOVAZZI, *La protezione dell'ambiente. I principi e la loro applicazione*, in T. SCOVAZZI (a cura di), *Corso di Diritto internazionale*, volume IV, 2024, 165 ss., spec. 286 ss.; per una precedente descrizione dell'intera vicenda giudiziaria, cfr. C. BÄHR et al., *KlimaSeniorinnen: Lessons from the Swiss Senior Women's Case for Future Climate Litigation*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 2018, vol. 9.2, 194 ss.

⁵ Si rinvia al pezzo di A. PICCONE, sulla protezione delle persone con disabilità durante i conflitti armati, *infra*, al capitolo 9.

che le nuove tecnologie dovrebbero essere utilizzate per rendere effettive tali posizioni giuridiche soggettive⁶. In particolare, l'aumento significativo dell'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione a favore di tutti gli individui, incluse le persone con disabilità, e l'impegno di fornire un accesso universale e a basso costo a Internet nei Paesi meno sviluppati, indicati come prioritari al *target* 9.c, sono stati fissati come obiettivi da attuare ancor prima di altri, entro il 2020⁷.

Il rapido sviluppo tecnologico degli ultimi decenni ha certamente creato opportunità alla piena partecipazione alla società delle persone con disabilità, su base paritaria con gli altri. Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione svolgono un ruolo fondamentale di «facilitatori»⁸ nel permettere, migliorare e semplificare la loro partecipazione a tutti gli aspetti della vita sociale, economica e politica in modo indipendente e su base paritaria, a costi che potenzialmente sono contenuti o, comunque, più contenuti che in passato. Le tecnologie della comunicazione e dell'informazione, dunque, se usate in modo efficace e sviluppate parallelamente a investimenti dedicati all'acquisizione delle competenze digitali necessarie possono divenire «attivatori di diritti», come confermato espressamente anche dalla Commissione europea di recente⁹. Inoltre, ciò risulta vero anche per le persone senza disabilità, rendendo universale la necessità dell'abbattimento delle barriere di accesso alle tecnologie digitali dell'informazione e della comunicazione¹⁰.

D'altro canto, però, le persone con disabilità che non abbiano accesso a strumenti tecnologici adeguati (a motivo, ad esempio, di condizioni socioeconomiche più svantaggiate), o/e che non abbiano la possibilità di acquisire le competenze necessarie per utilizzarle, possono rimanere ancor più escluse, con l'effetto di

⁶ Come già richiamato, nel settembre 2015 gli Stati parte delle Nazioni Unite hanno adottato l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, impegnandosi «a non lasciare indietro nessuno» negli sforzi globali per realizzare diciassette comuni Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (o *Sustainable Development Goals*, riferiti per brevità nel testo e in nota anche con l'acronimo «SDGs»), oltre a numerosi traguardi specifici (*target*) in cui ciascun Obiettivo è stato declinato. Cfr. Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, cit. L'Agenda enfatizza un approccio olistico per raggiungere uno sviluppo sostenibile per tutti, incluse le persone con disabilità a cui gli SDGs si riferiscono esplicitamente in più parti, tra le quali in particolare alcuni *target* relativi a istruzione, occupazione, disuguaglianza, accessibilità degli insediamenti umani, nonché raccolta dei dati e monitoraggio.

⁷ Cfr. obiettivo 9 lett. c.

⁸ Si veda Organizzazione Mondiale della Sanità, *ICF: International Classification of Functioning, Disability and Health*, Ginevra, 2001 e *infra*, al capitolo 6, il contributo di E. VIVALDI.

⁹ Cfr. Commissione europea, *Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*, COM(2021) 101 def., spec. 10.

¹⁰ A. LAWSON, *Article 9. Accessibility*, in I. BANTEKAS, M.A. STEIN, D. ANASTASIOU (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Oxford, 2018, 259 s.

inasprire le ricadute del c.d. «digital divide»¹¹. Il conseguente aggravamento della condizione di marginalizzazione sociale che ne deriva potrebbe inoltre essere ulteriormente peggiorato ove persone con disabilità che siano riuscite ad accedere, ad esempio, a *social media* o Internet, subiscano una violazione della loro dignità e del loro diritto alla tutela della vita privata e familiare qualora altri utenti indirizzino verso di loro discorsi d'odio o si approfittino proditoriamente dei dati personali condivisi con le comunità virtuali¹².

L'accesso paritario e sicuro a tecnologie di comunicazione e informazione adeguate, a basso costo e usabili dalle persone con disabilità risulta quindi chiaramente strumentale allo sviluppo sostenibile di ogni comunità. Tuttavia, in ambito onusiano, l'accessibilità, al pari della disabilità in generale, è stata per decenni relegata unicamente a una prospettiva di *disability policy*¹³, e non invece riconosciuta come specifico diritto delle persone con disabilità. Fino all'inizio del secolo corrente, infatti, la si può trarre in punto di applicazione di diversi trattati sui diritti umani come finalizzata alla realizzazione di altri diritti universali, ad esempio, nei Patti del 1966 sui diritti civili e politici ed economici, sociali e culturali¹⁴, nella Convenzione internazionale del 1965 sull'eliminazione ogni forma di discriminazione razziale¹⁵.

¹¹ Come rileva il Segretario Generale delle Nazioni Unite: «Digital technology does not exist in a vacuum, it has enormous potential for positive change, but can also reinforce and magnify existing fault lines and worsen economic and other inequalities», che così si esprime in *Road map for digital cooperation: implementation of the recommendations of the High-level Panel on Digital Cooperation. Report of the Secretary-General*, New York 2020, spec. punto 8, accessibile <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n20/102/51/pdf/n2010251.pdf> (ultima consultazione 10 dicembre 2024). Sul tema si rimanda in generale agli studi della Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Understanding the Digital Divide*, *OECD Digital Economy Papers*, No. 49, 2001; ID., *ICT access and usage by households and individuals*, *OECD Telecommunications and Internet Statistics (database)*, 2024, <https://doi.org/10.1787/b9823565-en> (ultimo accesso in data 10 dicembre 2024); cfr. rispetto alle rilevazioni di dati europei, Eurostat, *ICT usage in households and by individuals*, *Eurostat Data Browser*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/isoc_ci_ac_i_custom_11597620/default/table?lang=en (ultimo accesso in data 10 dicembre 2024); v. in dottrina G. GOGGIN, *Disability and Digital Inequalities: Rethinking Digital Divides with Disability Theory*, in G.W. MUSCHERT, M. RAGNEDDA (eds.), *Theorizing Digital Divides*, New York, 2017, pp. 69-80 e *infra*, il contributo di M. CERON e F. SCERVINI, capitolo 11.

¹² Si veda il contributo di F. FALCONI sui discorsi d'odio alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, *infra* al capitolo 8.

¹³ Sull'evoluzione graduale della *disability policy* delle Nazioni Unite, relegata per decenni a una mera prospettiva di *welfare*, si veda la completa ricostruzione di S. FAVALLI, *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, Milano, 2020, 32 ss.

¹⁴ In tal senso v. Comitato sui diritti economici sociali e culturali, *General Comment No. 5. Persons with Disabilities*, 9 dicembre 1994, E/1995/22, parr. 33 e 36.

¹⁵ Cfr. F. SEATZU, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: diritti garantiti, cooperazione, procedure di controllo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, 259 ss.; S. FAVALLI, *Disabilità, diritti umani*, cit., 51 s.

Occorre attendere fino al 2006, quando con l'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (di seguito CDPD) si riconosce espressamente l'accessibilità, sia come specifico diritto, incondizionato e a sviluppo progressivo, sia come uno dei suoi principi generali¹⁶. Rappresentando un prerequisito essenziale per il godimento effettivo e paritario dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali da parte delle persone con disabilità¹⁷, la stessa è elevata a parametro di interpretazione e applicazione delle norme convenzionali. Pur non definendolo in modo dettagliato, la CDPD stabilisce lo standard giuridico globale sull'accessibilità all'art. 9, includendo al par. 2 l'obbligo principalmente rivolto agli Stati di adottare tutte le misure adeguate a promuovere l'accesso delle persone con disabilità alle nuove tecnologie ed ai sistemi di informazione e comunicazione, compreso Internet (lett. g)¹⁸. In particolare,

¹⁶ Cfr. Comitato CDPD, *General Comment No. 2 (2014), Article 9: Accessibility*, 22 maggio 2014, CRPD/C/GC/2, par. 4; F. SEATZU, *Article 9 [Accessibility]*, in V. DELLA FINA, R. CERA, G. PALMISANO (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Cham, 2017, 225 ss.; A. LAWSON, *Article 9. Accessibility*, cit., 258 ss., spec. 275 ss.

¹⁷ Le disposizioni sostanziali della Convenzione si basano sul modello di diritti umani della disabilità e su quello di uguaglianza inclusiva. Da questo approccio integrato deriva che la disabilità va riletta applicando il modello sociale e, dunque, riconoscendo che essa risulta dall'interazione tra il deficit individuale e le barriere comportamentali e ambientali le quali impediscono la piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri, ma promuovono anche una maggiore comprensione delle barriere non solo fisiche affrontate dalle persone con disabilità. Cfr. *General Comment No. 6 on equality and non-discrimination*, 26 aprile 2018, CRPD/C/GC/6; si rinvia a: M. OLIVER, *Social Policy and Disability: Some Theoretical Issues*, in *Disability & Society*, 1986, 5 ss.; A. BRODERICK, *The European Accessibility Act: A Paradigm of Inclusive Digital Equality for Persons with Disabilities?*, in C. RICCI (a cura di), *Building an Inclusive Digital Society for Persons with Disabilities. New Challenges and Future Potentials*, Pavia, 2019, 19 ss.; S. FAVALLI, *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, cit., 7-12 e 103-105; si rinvia anche *infra*, alle parti introduttive dei capitoli ad opera di A. FACCHINETTI (2), S. FAVALLI (3), E. VIVALDI (6).

¹⁸ Come ricorda il Comitato sui diritti delle persone con disabilità (di seguito, Comitato CDPD) nel *General Comment No. 2, Accessibility* (adottato il 22 maggio 2014, CRPD/C/GC/2), il concetto di tecnologie dell'informazione e comunicazione comprende un'ampia gamma di tecnologie di accesso, come ad esempio radio, televisione, satellite, telefoni cellulari, linee fisse, computer, *hardware* e *software* di rete. L'importanza di tali tecnologie risiede nella loro capacità di rendere accessibili innumerevoli servizi, trasformare i servizi esistenti e creare una maggiore domanda di accesso alle informazioni e alla conoscenza, in particolare nelle popolazioni escluse e non assistite, come le persone con disabilità. A ciò si aggiunga che anche l'art. 12 del Regolamento internazionale sulle telecomunicazioni (adottato a Dubai nel 2012) sancisce il diritto delle persone con disabilità ad accedere ai servizi di telecomunicazione internazionali, tenendo conto delle pertinenti norme dell'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni (ITU). Cfr. il caso deciso dal Comitato CDPD il 21 settembre 2015, *F. c. Austria* (CRPD/C/14/D/21/2014) – richiamato da A. LAWSON, *Article 9*, cit., 260 e 276 e S. FAVALLI, *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, cit., 53 – rispetto al quale Comitato stesso rileva la responsabilità dello Stato per violazione della CRPD a causa della mancata installazione dei necessari sistemi digitali a integrazione di un nuovo servizio aperto al

ricade sugli Stati l'obbligo di individuare gli standard minimi applicabili, assicurando, però, al contempo, che i beni e i servizi offerti o aperti al pubblico, da operatori pubblici e privati, siano corrispondenti ai parametri di accessibilità, in modo che la diffusione di tecnologie e sistemi di informazione e comunicazione divengano universalmente accessibili a basso costo (lett. h). L'accessibilità digitale (*e-accessibility*) si riferisce dunque alla capacità di tutti gli individui – anche con disabilità visive, uditive o cognitive – di avere uguale accesso e utilizzare su base paritaria con gli altri applicazioni mobili, documenti elettronici, terminali informatici *self-service* e altri strumenti. La regola sull'accessibilità digitale è cioè inestricabilmente legata al principio di uguaglianza, richiamato nell'art. 5 CDPD e confermato all'art. 21 CDPD: le persone con disabilità hanno infatti il diritto di cercare e ottenere informazioni liberamente su base paritaria con gli altri e attraverso qualsiasi forma o mezzo di comunicazione a loro scelta, per condurre una vita indipendente e essere inclusi nella comunità (in linea anche con l'art. 19 CDPD)¹⁹.

Nonostante gli obblighi posti dalle norme appena richiamate della CDPD e l'impegno formale assunto, come si è ricordato, dagli Stati parte delle Nazioni Unite a settembre 2015, già quattro anni dopo, il Dipartimento per gli Affari Economici e Sociali di questa stessa organizzazione internazionale (di seguito UNDESA) ha sottolineato la necessità di intensificare gli sforzi comuni per garantire che tali scopi e traguardi siano realizzati «da, per e con le persone con disabilità»²⁰.

Più precisamente, sulla base dei dati raccolti nel 2018, nel suo primo Rapporto sul livello di attuazione dell'Agenda 2030 rispetto a disabilità e sviluppo, UNDESA identifica le buone pratiche e raccomanda le azioni urgenti da intraprendere per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, soffermandosi anche sul *metodo* più efficace di azioni da attuare²¹ nel rispetto del quadro

pubblico, una nuova linea tramviaria non risultata accessibile dalle persone con disabilità visiva su basi paritarie rispetto ad altri cittadini.

¹⁹ V. per tutti: E. VARNEY, *Disability and Information Technology: A Comparative Study in Media Regulation*, II ed., Cambridge, 2016; EAD., Article 21. *Freedom of Expression and Opinion, and Access to Information*, in I. BANTEKAS, M.A. STEIN, D. ANASTASIOU (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Oxford, 2018, 582 ss.

²⁰ UNDESA, *Disability and Development 2018 – Realizing the SDGs by, for and with persons with disabilities* –2018, 2019, di seguito, «primo Rapporto UNDESA» (accessibile al sito ufficiale: <http://social.desa.un.org/publications/un-flagship-report-on-disability-and-development-2018>, ultima consultazione in data 10 dicembre 2024). In questo primo Rapporto, UNDESA affronta, a livello globale, il nesso tra la disabilità e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs), sulla base di un'analisi suffragata da una quantità di dati, norme e politiche senza precedenti.

²¹ Per un commento al primo Rapporto UNDESA sia concesso di rinviare a C. RICCI, *Realizing the Sustainable Development Goals for and with Persons with Disabilities through ICTs*, in C. RICCI (a cura di), *Building an Inclusive Digital Society*, cit., 105 ss., ripreso qui per le parti funzionali al presente contributo, finalizzato a dare conto anche dei successivi monitoraggi.

normativo internazionale pertinente²². In particolare, dal quadro giuridico generale applicabile in materia di protezione dei diritti umani emerge chiaramente che, se è indubitabile che gli Stati sono i primi portatori del dovere (*primary duty-bearer*) di realizzare i diritti umani di tutti gli individui che ricadono sotto la loro giurisdizione, comprese le persone con disabilità²³, tuttavia anche i membri della società civile e il settore privato sono chiamati attivamente a rendere effettivi tali diritti, pur con livelli e intensità di responsabilità più ridotti e graduati²⁴. Sulla stessa linea, con specifico riferimento alla realizzazione dei diritti delle persone con disabilità, UNDESA promuove un approccio che coinvolga tutte le componenti sociali, pubbliche e private, come soggetti co-obbligati ma in uno spirito di cooperazione vantaggiosa per ogni attore («win-win»), al fine di contribuire attivamente alla costruzione di una società digitale inclusiva. Questa «multi-stakeholder alliance» dovrebbe dunque condurre a un modello di co-produzione di politiche e regole inclusive per le persone con disabilità che siano coerenti con gli standard posti dal diritto internazionale e obbligatori per attori pubblici e privati in ogni fase del processo di digitalizzazione (la progettazione, lo sviluppo, la produzione, la distribuzione, la formazione, il monitoraggio)²⁵.

Tale metodo partecipativo, ormai radicato in molti strumenti di protezione dei diritti umani, al punto da essere considerato un principio irrinunciabile per un'efficace attuazione degli stessi²⁶, con riferimento all'attuazione della CDPD viene enfatizzato e ulteriormente caratterizzato nel Commento Generale n. 7²⁷, quindi

²² Cfr. l'analisi molto approfondita nell'intero capitolo secondo del primo Rapporto UNDESA si rivolge infatti a diversi *target* oltre a quello relativo all'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (9.1 lett. c).

²³ In tal senso, già si era espresso il Comitato sui diritti economici sociali e culturali, *General Comment No. 5: Persons with Disabilities*, cit., spec. par. 11. Cfr. M. ODELLO, F. SEATZU (eds.), *The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. The Law, Process and Practice*, Abingdon-New York, 2013, 203-209, 206.

²⁴ Si rimanda *ex multis* a: E. DECAUX, *The Impact of Individuals and Other Non-State Actors on Contemporary International Law*, in R. PISILLO MAZZESCHI, P. DE SENA (eds.), *Global Justice, Human Rights and The Modernization of International Law*, Cham, 2018, 3-16, spec. 10.

²⁵ Cfr. nel primo Rapporto UNDESA, lett. I, sotto il *target* 9.c, 169 ss. e *infra*, il pezzo di A. FACCHINETTI (capitolo 2). Parallelamente, è auspicato fortemente un aumento dei finanziamenti pubblici e privati che rendano effettivamente possibile l'adozione dello *Universal Design*, di *software open-source* e tecnologie assistive a basso costo in tutto il mondo (*ibidem*, 189).

²⁶ Il principio della partecipazione è sancito dall'art. 29 par. 1 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo e ribadito dall'art. 25 del Patto internazionale sui diritti civili e politici; dall'art. 5 lett. c della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale; dall'art. 7 lett. b, c della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne; e dagli artt. 12 e 23 par. 1 della Convenzione sui diritti dei fanciulli.

²⁷ Comitato CDPD, *General Comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the*

ripreso da UNDESA. Infatti, nel primo Rapporto di quest'ultimo organo si ribadisce che, al fine di comprendere adeguatamente la varietà di bisogni e abilità delle persone con disabilità nonché i necessari requisiti di accessibilità (usabilità inclusa) che le tecnologie della comunicazione e dell'informazione possono soddisfare, le stesse persone beneficiarie devono essere coinvolte in ogni fase del processo²⁸, per il tramite delle loro organizzazioni rappresentative (in particolare con quelle che hanno esperienza nel campo dell'accessibilità a informazione e comunicazione digitali), anche dalle aziende fornitrici del settore, pubbliche e private.

Lo stesso metodo è auspicato come prioritario nell'attivazione di un'ampia cooperazione internazionale multi-attore per rendere più effettiva ed inclusiva l'accessibilità digitale. Questo invito è stato subito raccolto formalmente dal Segretario Generale delle Nazioni Unite che, nello stesso anno, ha inaugurato la *Disability Inclusion Strategy*²⁹ con l'auspicio che l'Organizzazione dia l'esempio agli Stati parte e innalzi i suoi stessi standard e prestazioni in materia di accessibilità sul lavoro, verificando che lo stesso avvenga a livello nazionale. Il Segretario si è inoltre impegnato a offrire un monitoraggio annuale dei progressi compiuti dal sistema onusiano nell'integrare la disabilità nelle *policy* condivise in modo efficace seguendo le linee indicate nella Strategia.

Sulla stessa scia, nel dicembre 2019, si è posta anche l'Assemblea Generale quando ha voluto richiamare in due successive risoluzioni l'analisi e le preziose indicazioni in tema di accessibilità del primo Rapporto di UNDESA³⁰, invitando gli Stati a sviluppare, adottare e promuovere norme e linee guida nazionali sull'accessibilità, in stretta consultazione con le persone con disabilità (attraverso le organizzazioni che le rappresentano), che includano la promozione dello *Universal design* e di standard minimi per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e per altri servizi aperti o forniti al pubblico, sia nelle aree urbane che in quelle rurali, garantendo che siano utilizzati formati accessibili e tecnologie adeguate, tempestivamente e senza costi aggiuntivi³¹.

implementation and monitoring of the Convention, 9 November 2018, CRPD/C/GC/7, punto 3 (di seguito, *General Comment No. 7* o *Commento Generale n. 7*). Cfr. A. BRODERICK, *The European Accessibility Act: A Paradigm of Inclusive Digital Equality for Persons with Disabilities?*, cit., 32 s.

²⁸ Cfr. ancora il primo Rapporto UNDESA, lett. I, sotto il *target* 9.c, 188.

²⁹ Segretario Generale delle Nazioni Unite, *United Nations Disability Inclusion Strategy*, accessibile al sito <https://www.un.org/en/content/disabilitystrategy/> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

³⁰ Così infatti le due risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottate nella sua settantacinquesima seduta: *Promoting social integration through social inclusion*, 10 gennaio 2020 (A/RES/74/120), 3 e 6 punto 15; e *Implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the Optional Protocol thereto: accessibility*, 20 gennaio 2020 (A/RES/74/144).

³¹ V. in particolare Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Implementation of the Convention*

2. Accessibilità digitale: quali i progressi nella realizzazione dell'Agenda 2030?

A soli sei anni dal termine che gli Stati si sono dati per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, il Rapporto UNDESA del 2024 mostra chiaramente che, purtroppo, nonostante le proclamazioni congiunte e gli impegni presi, le persone con disabilità sono state lasciate indietro³². Risulta dunque ancora più urgente accelerare i progressi e raggiungere tali Obiettivi in modo inclusivo entro il 2030, anche se la finestra di opportunità si sta chiudendo ed è necessaria un'azione indifferibile, coordinata ed efficace, per renderli una realtà effettiva per tutti su basi non discriminatorie³³.

Un fattore incoraggiante ricordato in premessa nel nuovo Rapporto è che, rispetto a quello precedente, sono stati fatti molti progressi nella raccolta e monitoraggio dei dati disaggregati rilevanti: si è così potuto disporre di molte più informazioni sulle persone con disabilità, raggiungendo i livelli di dettaglio più elevati registrati dall'adozione della CDPD. Ciononostante, solo la metà degli Obiettivi ha indicatori con dati sufficienti per valutare i miglioramenti compiuti³⁴.

Rispetto ai progressi riscontrabili, dunque, per le persone con disabilità un terzo delle azioni incluse nell'Agenda 2030 sono state ritenute insufficienti e in quattordici casi su cento, il *target* è stato mancato o i progressi precedentemente registrati si sono arrestati o addirittura sono stati vanificati. Questi includono non solo gli Obiettivi sull'accesso alle risorse finanziarie, all'assistenza sanitaria e all'acqua, ma anche alle tecnologie di informazione e comunicazione³⁵.

Solo per cinque indicatori risulterebbero progressi coerenti con il raggiungimento dei rispettivi risultati attesi per le persone con disabilità entro il 2030.

on the Rights of Persons with Disabilities and the Optional Protocol thereto: accessibility, cit., parr. 11-13, 15, 19, 25 lett. b.

³² UNDESA, *Disability and Development Report 2024. Accelerating the realization of the Sustainable Development Goals by, for and with persons with disabilities. Advanced Unedited Version*, New York, 2024, accessibile alla pagina: <https://social.desa.un.org/sites/default/files/inline-files/DDR%202024%20Full%20report%20-%20Unedited.pdf> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

³³ Peraltro, già l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella sua risoluzione 78/195 adottata il 19 dicembre 2023, durante la sua settantottesima sessione, al punto 21 aveva esortato gli Stati parte «in collaborazione con le altre parti interessate, a colmare i divari digitali e a promuovere l'inclusione digitale delle persone con disabilità, affrontando le sfide associate all'accessibilità, all'economicità, all'alfabetizzazione digitale, alle competenze digitali e alla consapevolezza»; cfr. *Implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the Optional Protocol thereto: situations of risk and humanitarian emergencies*, 9 (A/Res/78/195).

³⁴ Cfr. il Rapporto UNDESA 2024, cit., 52-53.

³⁵ *Ivi*, 67-74.

Questi includono, secondo UNDESA, notevoli miglioramenti riscontrati nelle normative nazionali a favore delle persone con disabilità sull'istruzione per quanto riguarda la parità di accesso, sull'allerta precoce in formati accessibili per disastri ed emergenze sanitarie o umanitarie³⁶, oltre che sui processi di monitoraggio degli aiuti dedicati all'inclusione.

Persistono però in generale ampi divari tra persone con e senza disabilità, in particolare per quanto riguarda l'insicurezza alimentare, la salute, l'accesso all'energia e alle tecnologie e la povertà e l'occupazione (con divari superiori ai venti punti percentuali). I divari diventano ancora più ampi se le persone con disabilità sono donne, indigene e/o se vivono in aree rurali. Inoltre, sebbene i Paesi abbiano coinvolto le persone con disabilità nei processi decisionali che le riguardano in misura crescente, la loro partecipazione rimane ancora nel complesso bassa³⁷.

Da queste rilevazioni UNDESA deduce che non si riusciranno a raggiungere gli SDGs «da, per e con» le persone con disabilità entro il 2030. A seconda dell'obiettivo, i progressi devono essere accelerati da due a sessantacinque volte. L'accelerazione è ritenuta necessaria soprattutto per rendere gli ambienti fisici e virtuali accessibili alle persone con disabilità, per adottare una legislazione anti-discriminatoria, per espandere la protezione sociale e per attuare misure che garantiscano in modo più efficace la sicurezza e la protezione di tutte le persone con disabilità durante i disastri e le emergenze.

Con riferimento specifico al livello di attuazione del *target* 9.c, nei Paesi in via di sviluppo, l'uso di Internet è molto inferiore per le persone con disabilità

³⁶ Con specifico riferimento alla risposta alla emergenza da Covid-19, UNDESA rileva che la stessa è stata in gran parte non inclusiva per le persone con disabilità, soprattutto nelle prime fasi della pandemia, dove sono state registrate diverse pratiche discriminatorie nel trattamento delle infezioni, la mancanza di informazioni in formati accessibili e l'accesso ridotto ai test antigenici. Inoltre, con riferimento al diritto all'accesso all'istruzione, si rileva che durante la pandemia uno studente su cinque con disabilità ha abbandonato la scuola e nove su dieci non disponevano delle tecnologie necessarie per partecipare alla formazione a distanza. Similmente, la discriminazione è stata registrata in ambito lavorativo, ove la metà dei lavoratori con disabilità ha incontrato ostacoli nel lavoro a distanza, dovendo spesso confrontarsi con piattaforme online inaccessibili. L'isolamento creato dal *lock-down* ha aumentato il rischio di violenza per le persone con disabilità, un quarto delle quali l'ha subita in casa, portando quasi la metà delle donne con disabilità a non sentirsi al sicuro presso la propria abitazione. Non tutti i Paesi hanno introdotto misure per sostenere le persone con disabilità nell'affrontare queste sfide. Mentre oltre il 90% dei Paesi ha dato priorità alle persone con disabilità nelle campagne di vaccinazione, solo la metà delle famiglie con studenti con disabilità ha ricevuto un sostegno finanziario per l'assistenza personale e la tecnologia necessaria per l'apprendimento a distanza. Meno della metà dei Paesi ha inserito le persone con disabilità nelle misure di protezione sociale da Covid-19 e solo dieci Paesi su cento hanno effettuato raccolte rapide di dati sulle persone con disabilità durante la pandemia. Cfr. il *Rapporto UNDESA 2024*, cit., 70-76, 86-90, 105-106, 151-155, 208 s., 251 s.

³⁷ *Ivi*, 155-186. Il divario si è attestato a valori rispettivamente superiori ai dieci e venti punti percentuali.

rispetto a quelle senza disabilità. In Europa, nonostante i progressi compiuti dal 2015, le persone con disabilità hanno il doppio delle probabilità rispetto alle persone senza disabilità di non potersi permettere un computer e la percentuale delle persone con disabilità che non può permettersi né un telefono né un televisore, seppur bassa (un punto), è rimasta invariata dal 2015. Il dato allarmante è invece che, nei Paesi meno sviluppati, solo un quinto delle persone con disabilità utilizza Internet, un livello troppo basso rispetto all'accesso universale fissato al 2020 richiesto dall'Agenda 2030, un obiettivo che è stato chiaramente mancato. A questo dato va purtroppo aggiunto che una frazione ancora inferiore di persone con disabilità è in possesso di competenze di base in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione, con picchi anche molto elevati³⁸.

Il panorama si aggrava se confrontato con le prestazioni registrate dal lato dei fornitori (pubblici e privati) di servizi digitali: la maggioranza dei siti web privati non è risultata conforme alle linee guida internazionali sull'accessibilità dei contenuti *web*, cui si aggiungono quasi i due terzi dei portali *online* governativi nazionali ancora non conformi. Questa mancanza di accessibilità è particolarmente elevata in Africa. Il quadro normativo sull'accessibilità delle tecnologie di informazione e comunicazione è molto variabile: a fronte di una diffusione abbastanza comune in Europa, le regole sull'*e-accessibility* sono diffuse in misura molto inferiore in Africa, concentrandosi in meno della metà dei Paesi del Continente³⁹.

Rispetto all'obbligo incombente sugli Stati parte di garantire l'accesso pubblico alle informazioni per le persone con disabilità (*target* 16.10), tutelato dagli artt. 5, 9 e 21 della CDPD⁴⁰, il Rapporto evidenzia tra l'altro che solo sei Paesi su cento fornisce informazioni pubbliche in formati accessibili e di facile comprensione per le persone con disabilità, senza restrizioni; e solo un Paese su cento applica standard per l'accessibilità dei contenuti quando le informazioni sono fornite *online*⁴¹.

³⁸ A questi dati viene aggiunto che nei Paesi in via di sviluppo, le famiglie di persone con disabilità nelle aree urbane hanno il doppio delle probabilità di avere accesso a Internet rispetto a quelle nelle aree rurali. Inoltre, rispetto al genere, in alcuni Paesi, il divario tra donne e uomini con disabilità supera i venti punti percentuali per quanto riguarda l'accesso a Internet e, similmente, con riferimento al suo uso e all'uso di telefoni cellulari, quello da parte degli uomini con disabilità supera di venti punti percentuali quello delle donne. Cfr. *Rapporto UNDESA 2024*, cit., 257-276 e 278-281.

³⁹ Cfr. *Rapporto UNDESA 2024*, cit., spec. 276.

⁴⁰ Il combinato disposto degli artt. 5, 9, 21 CRDP è reso effettivo anche grazie all'applicazione del trattato di Marrakesh che facilita la produzione e il trasferimento internazionale di libri appositamente adattati per persone con cecità o disabilità visive, adottato in sede WIPO il 27 giugno 2013 (ed entrato in vigore il 30 settembre 2013). A tal fine, stabilisce una serie di limitazioni ed eccezioni al diritto d'autore tradizionale. Cfr. <https://www.wipo.int/wipolex/en/treaties/textdetails/13169> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

⁴¹ Un ostacolo a un uso più ampio del linguaggio dei segni, ad esempio, è il numero ridotto di

In chiusura del loro Rapporto, gli esperti e i collaboratori di UNDESA raccomandano agli Stati parte, tra le diverse azioni: di rendere l'inclusione un elemento centrale degli investimenti e dei programmi di sviluppo digitale (punto 1); di migliorare la conoscenza e costruire competenze sull'accessibilità delle tecnologie dell'informazione e comunicazione (punto 2), promuovendo sia la formazione e l'alfabetizzazione digitale delle persone con disabilità (punto 3), sia l'implementazione nel settore industriale dei principi dello *Universal Design* (più inclusivo, conveniente e spesso più semplice dello sviluppo di *software* specializzati o di sistemi di *hardware* specifici per le persone con disabilità, punto 6); di sviluppare e rafforzare l'attuazione di politiche e regolamenti sull'accessibilità digitale, potenziando la collaborazione intergovernativa, l'allineamento delle politiche tra i vari settori e il monitoraggio e il controllo delle politiche (punto 5); di coinvolgere le persone con disabilità e le loro organizzazioni rappresentative nello sviluppo delle stesse tecnologie (punto 4); di fornire un accesso a Internet a prezzi accessibili alle persone con disabilità (punto 7)⁴².

Alla luce dei dati presentati da UNDESA e raccolti anche da altre agenzie, organizzazioni internazionali, associazioni rappresentative delle persone con disabilità e altre componenti della società civile, anche il Segretario Generale delle Nazioni Unite, giunto alla quinta edizione del suo rapporto annuale⁴³, ha dato conto dei positivi sviluppi registrati nella realizzazione dell'inclusione delle persone con disabilità all'interno dell'Organizzazione, anche grazie a tecnologie digitali e assistive. Ha inoltre incoraggiato gli Stati parte ad approvare formalmente la sua Strategia del 2019 e a dare priorità al monitoraggio regolare dell'inclusione delle persone con disabilità, oltre che a facilitare lo stanziamento di risorse adeguate a una transizione digitale inclusiva.

Paesi che riconoscono tale linguaggio come ufficiale: solo il 3% dei 90 Paesi scrutinati riconosce almeno una lingua dei segni come lingua ufficiale; cfr. *Rapporto UNDESA 2024*, cit., spec. 396 e grafico 28.

⁴² *Ivi*, 280 s., cfr. per quel che riguarda il *target* 9.c rispettivamente i punti 2, 3, 6, 5, 4, 7. Cinque azioni, suggerite per la realizzazione del *target* 16.10, sono riferite in particolar modo alla formazione e alla sensibilizzazione del personale coinvolto nell'accesso alle informazioni pubbliche, all'aumento delle risorse umane e finanziarie auspiccate sia per il settore pubblico che privato, oltre che per il monitoraggio periodico: cfr. *ibidem*, 400 s.

⁴³ Cfr. *Report of the Secretary-General, Disability inclusion in the United Nations system, 2023 Programme year*, accessibile al sito https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/undis_report2023-en.pdf (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024). Mentre il 90% delle agenzie ha completato la valutazione dell'accessibilità, il 61% deve ancora sviluppare o implementare politiche o strategie specifiche. Nelle agenzie in cui le politiche o le strategie sono in atto, le stesse hanno permesso una valutazione più approfondita dell'accessibilità, anche in relazione alle misure di sicurezza e hanno supportato il coordinamento delle valutazioni e il monitoraggio dei miglioramenti (come nel caso del Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia che ha istituito un *help desk* nel 2023 per supportare i suoi uffici e programmi sull'accessibilità fisica e digitale dei minori).

3. *Global Digital Compact* e (im)patto per il futuro

I bilanci tracciati da UNDESA e dal Segretario Generale delle Nazioni Unite sono stati posti alla base dell'impegno preso dagli Stati parte per accelerare l'attuazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile il 22 settembre 2024 con l'adozione del «Patto per il futuro» che comprende anche il «Patto digitale globale» e la «Dichiarazione sulle generazioni future»⁴⁴, confermando ancora una volta la promessa di rinvigorire l'azione globale di impronta onusiana.

Posti di fronte all'evidenza dei primi obiettivi mancati e del generale ritardo nell'attuazione della tabella di marcia fissata dall'Agenda 2030, gli Stati si sono impegnati a supportare un sistema internazionale più attento ai bisogni delle presenti e future generazioni su tematiche chiave, tra cui sono annoverate anche la cooperazione digitale e la *governance* dell'intelligenza artificiale (IA) a beneficio di tutti senza discriminazioni, e dunque pure delle persone con disabilità. In particolare, gli Stati si sono impegnati a garantire che la scienza, la tecnologia e l'innovazione contribuiscano al pieno godimento dei diritti umani da parte di tutti e a cogliere le opportunità offerte dalle tecnologie nuove ed emergenti per potenziare i diritti delle persone con disabilità su basi paritarie (favorendo tra l'altro la disponibilità di tecnologie assistive)⁴⁵. Il fine comune da perseguire, si ricorda, è di permettere la loro partecipazione piena, effettiva e significativa alla società e nelle formazioni sociali e politiche, nazionali e sovranazionali, in cui la stessa si deve poter pienamente e liberamente esprimere (incluse le Nazioni Unite), sin dalla giovane età e, in particolare, quando siano anche donne e/o di origine africana⁴⁶.

È precipuamente il *Global Digital Compact*⁴⁷ che richiama all'azione concreta e concertata gli Stati, le imprese e gli tutti gli *stakeholders* che entro il 2030 dovrebbero fare in modo di: collegare a Internet tutti gli individui, incluse le persone con disabilità; ancorare la cooperazione digitale ai diritti umani e al diritto internazionale; rendere lo spazio *online* sicuro per tutti, soprattutto per i bambini, le bambine, le donne e tutte le persone con disabilità, attraverso azioni da parte di enti pubblici ma anche di aziende, pubbliche e private, che includeranno lo sviluppo di nuove tecnologie, piattaforme e *social media* che rendano le informazioni

⁴⁴ Cfr. Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *The Pact for the Future*, adottato il 22 settembre 2024 nella sua settantanovesima seduta (A/RES/79/1): <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/272/22/pdf/n2427222.pdf> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024), che richiama la promessa fatta già nel settembre del 2000 in occasione del suo settantacinquesimo anniversario.

⁴⁵ Cfr. *The Pact for the Future*, cit., sotto l'azione n. 30, punto 54 lett. d, 22.

⁴⁶ *Ivi*, sotto le azioni n. 34 lett. d e n. 36 lett. c, 23 s. e 25.

⁴⁷ Cfr. *Pact for the Future*, cit., *Annex I – Global Digital Compact* (A/RES/79/L.2), 37 ss., di seguito GDC o «Patto digitale globale».

più aperte e accessibili, con accordi su dati, modelli e standard *open-source*.

In particolare, gli Stati parte si sono impegnati a orientare la loro cooperazione «agile and adaptable to the rapidly changing digital landscape»⁴⁸ finalizzata alla realizzazione non solo degli scopi e dei principi della Carta delle Nazioni Unite, ma anche di vari principi trasversali che si rafforzano reciprocamente. Tra questi ultimi sono menzionati: la partecipazione inclusiva di tutti gli Stati e delle altre parti interessate, pubbliche e private, per colmare il divario digitale esistente all'interno degli Stati e tra gli stessi Stati e per far progredire un ambiente digitale equo per tutti⁴⁹; il rispetto del diritto internazionale e dei diritti umani, inclusi i diritti civili, politici, economici, sociali e culturali e le libertà fondamentali di tutti gli individui, per i quali si conferma la necessità di protezione e promozione capillare «sia online che offline»⁵⁰. A tale scopo, confermando l'interrelazione già discussa tra uguaglianza e accessibilità, a loro volta intese come strumentali alla realizzazione dello sviluppo sostenibile, gli Stati si sono impegnati ad adoperare le tecnologie digitali per far «progredire tutti i diritti umani, compresi ... i diritti delle persone con disabilità»⁵¹. In tal senso, viene ribadita la necessità che tecnologie e servizi digitali siano offerti a tutte/tutti a prezzi accessibili, e accompagnati da campagne di formazione, essenziali per consentire a ogni persona di partecipare pienamente alla vita della comunità⁵².

Con specifico riferimento all'identificazione dei soggetti obbligati, sono espressamente chiamati a promuovere un futuro digitale inclusivo, aperto, sicuro e protetto tutti «i governi, il settore privato, la società civile, la comunità tecnica, il mondo accademico e le organizzazioni internazionali e regionali, nei rispettivi ruoli e responsabilità», confermando ancora una volta la bontà dell'approccio «multi-stakeholder»⁵³.

Per sfruttare appieno i vantaggi della connettività digitale, gli Stati riconoscono che, da un lato, devono garantire a ogni persona di navigare in sicurezza nello spazio digitale e, dall'altro, che siano acquisite le competenze digitali e assicurato l'accesso permanente alle opportunità di apprendimento digitale, tenendo conto delle specificità sociali, culturali e linguistiche di ogni società e delle persone di tutte le età e provenienza, in particolare aumentando la cooperazione

⁴⁸ Cfr. GDC, punto 6, 37, ma anche tutti i successivi *Objectives*, 38 ss.

⁴⁹ Così, GDC, sotto *Principles*, 8 lett. a, 38.

⁵⁰ *Ivi*, 8 lett. c.

⁵¹ *Ibidem*; il concetto viene ribadito anche alla successiva lett. f, ove si legge: «La nostra cooperazione mirerà a garantire che i benefici della cooperazione digitale siano equamente distribuiti e non aggravino le disuguaglianze esistenti o impediscano il pieno raggiungimento dello sviluppo sostenibile».

⁵² *Ivi*, 8 lett. g.

⁵³ *Ivi*, punto 8 lett. k, 39.

internazionale e i finanziamenti per lo sviluppo delle capacità digitali e l'*empowerment* nei paesi in via di sviluppo⁵⁴. I Governi si sono quindi impegnati, entro il 2030, tra le altre azioni, a stabilire e sostenere strategie nazionali per le competenze digitali, aggiornare i formatori e insegnanti oltre che i *curricula* scolastici e prevedere programmi di formazione continua per la popolazione adulta (in linea con gli SDGs 4 e 5)⁵⁵. Viene quindi evidenziata la necessità di aumentare la disponibilità, l'accessibilità e l'economicità delle piattaforme tecnologiche digitali, dei servizi, dei *software* e dei programmi educativi in diverse lingue e formati, così come di interfacce utente usabili dalle persone con disabilità (SDGs 4 e 10)⁵⁶. Tra le varie azioni significative e misurabili per raggiungere l'obiettivo di colmare i divari digitali e accelerare la realizzazione degli SDGs, gli Stati si propongono di sviluppare capacità mirate e personalizzate per soggetti vulnerabili e, dunque – oltre che per le donne e le ragazze, i bambini e i giovani, le persone anziane, i migranti, i rifugiati e gli sfollati interni, gli indigeni e le persone in situazioni di vulnerabilità – anche per le persone con disabilità (SDGs 5 e 10).

Sui temi dell'affidabilità e della sicurezza dei sistemi digitali, gli Stati parte si sono inoltre impegnati a contrastare e affrontare con urgenza tutte le forme di violenza che si verificano attraverso (o sono amplificate dal) l'uso della tecnologia, ma anche tutte le forme di odio e di discriminazione e il cyberbullismo rivolte anche rispetto a persone con disabilità. In particolare, a tale scopo, i rappresentanti degli Stati parte si sono impegnati entro il 2030 a creare uno spazio online sicuro e protetto per tutti gli utenti, che garantisca la loro salute e il loro benessere mentale, definendo e adottando standard comuni, linee guida e azioni di settore conformi al diritto internazionale, tenendo conto del lavoro svolto e in fase di realizzazione da parte delle agenzie delle Nazioni Unite, delle organizzazioni regionali e delle iniziative *multi-stakeholder*⁵⁷.

Nello stesso senso, per quanto qui ci occupa, si inserisce la richiesta che gli Stati hanno garantito rivolgeranno alle aziende private e pubbliche e agli sviluppatori

⁵⁴ Cfr. GDC, punto 12, sotto *Objective 1. Close all digital divides and accelerate progress across the Sustainable Development Goals. Digital literacy, skills and capacities*, 40, in cui si ricorda che proprio nei Paesi in via di sviluppo sono concentrate circa l'80% delle persone con disabilità.

⁵⁵ *Ivi*, punto 13 lett. a.

⁵⁶ *Ivi*, punto 13 lett. b.

⁵⁷ In linea con gli SDGs 3, 5, 9, 10, 16 e 17, cfr. *ivi*, punto 31 lett. a, 44. Al fine di fornire una guida in tal senso alle azioni positive e coordinate degli Stati, il 24 settembre 2024 è stato adottato in sede di Nazioni Unite anche *The Universal Digital Public Infrastructure Safeguards Framework. A Guide to Building Safe and Inclusive DPI for Societies*, sviluppato attraverso un processo che ha visto la partecipazione di più soggetti, sotto la supervisione dell'Ufficio dell'Inviato del Segretario Generale per la Tecnologia (OSET) e del Programma per lo Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP). Si tratta di uno strumento aperto e accessibile a tutti (<https://www.dpi-safeguards.org/>, ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

di tecnologie digitali di «impegnarsi con gli utenti di *ogni provenienza e abilità* per incorporare le loro prospettive ed esigenze nel ciclo di vita delle tecnologie digitali», secondo le linee già tracciate dagli SDGs 5 e 10⁵⁸. Come corollario all'approccio partecipativo su base paritaria è aggiunto l'invito agli stessi *stakeholders* privati a sviluppare modelli che aumentino la trasparenza dei loro sistemi e processi, definiscano le responsabilità e includano l'impegno sia di rispettare gli standard, sia di permettere un'agile verifica di queste stesse regole da parte di tutti gli interessati (SDGs 9 e 17), ottemperando ai principi delle Nazioni Unite su «Business and Human Rights»⁵⁹. Sulla stessa linea, per denunciare potenziali violazioni o abusi, gli sviluppatori delle piattaforme di *social media* sono stati invitati a stabilire meccanismi di segnalazione sicuri, protetti e accessibili per tutti gli utenti e, dunque, adatti anche alle persone con disabilità (SDG 3).

Secondo l'Assemblea Generale, infine, confermando le conclusioni di UN-DESA, per potere monitorare il grado di implementazione delle azioni promesse, occorre effettuare in modo più capillare indagini nazionali sull'inclusione digitale con dati disaggregati per reddito, sesso, età, razza, etnia, status migratorio, disabilità e posizione geografica, nonché altre caratteristiche rilevanti per i singoli contesti nazionali, al fine di identificare le lacune di apprendimento e definire le priorità di contesti specifici⁶⁰.

Tra le tecnologie emergenti sicure e affidabili vengono inclusi nel *Global Digital Compact* espressamente anche i sistemi di intelligenza artificiale (IA)⁶¹ di cui è riconosciuto l'immenso potenziale per accelerare la realizzazione di tutti gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, a condizione però che venga assicurata la piena partecipazione di tutti gli Stati, anche quelli in via di sviluppo, ad elaborare la *governance* dell'utilizzo di questo potente strumento e che tutti i soggetti, pubblici e privati, promuovano e adottino un approccio responsabile, trasparente e incentrato sull'essere umano⁶². A tale scopo si afferma la necessità di un'efficace supervisione umana in ogni fase del ciclo di vita delle tecnologie digitali ed emergenti in linea con i principi e le norme scritte di diritto internazionale, inclusi i trattati

⁵⁸ La richiesta è indicata al punto 32 lett. a (corsivi aggiunti), sotto *Objective 3. Foster an inclusive, open, safe and secure digital space that respects, protects and promotes human rights. Digital trust*, 45.

⁵⁹ *Ivi*, 43.

⁶⁰ GDC, punto 45 lett. b, sotto *Objective 4. Advance responsible, equitable and interoperable data governance approaches. Data for the Sustainable Development Goals and for development*.

⁶¹ Cfr. i punti riportati sotto *Objective 5. Enhance international governance of artificial intelligence for the benefit of humanity* che richiama anche United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, *Records of the General Conference, Forty-first Session*, Parigi, 9-24 novembre 2021, *Resolutions*, annex VII.

⁶² Cfr. GDC, sotto *Principles*, punto 8 lett. i e sotto *Objective 5. Enhance international governance of artificial intelligence for the benefit of humanity*, 50 ss.

sui diritti umani e dunque anche la CDPR. Lo scopo è che gli algoritmi a cui le comunità a livello nazionale, regionale e internazionale si affidano e si affideranno portino a realizzare i diritti fondamentali di tutti su basi di equità, e non viceversa a introdurre surrettizi *bias* nei processi di elaborazione dei dati derivanti da nuove e ancor più insidiose barriere tecnologiche⁶³.

A completamento degli impegni appena richiamati, nella stessa occasione in cui è stato adottato in *Global Digital Compact*, i capi di Stato e di governo hanno concordato la «Dichiarazione sulle generazioni future»⁶⁴, riconoscendo gli obblighi degli Stati e individuando misure per tenere sistematicamente conto dell'impatto futuro, evitando consapevolmente i danni prevedibili e salvaguardando gli interessi delle generazioni future. La Dichiarazione presenta proposte e processi concreti per aiutare gli Stati parte a considerare meglio le generazioni future e a ispirare una nuova *governance* a lungo termine a livello internazionale. In particolare, tra i principi guida viene richiamata la piena ed equa partecipazione delle persone con disabilità delle generazioni presenti e future nella società, compresa l'opportunità per loro di essere attivamente coinvolte nei processi decisionali, fondamentale prerogativa per garantire che nessuno venga lasciato indietro⁶⁵.

Coerentemente con la visione integrata offerta nel Patto per il futuro, infine, l'Assemblea Generale ha voluto marcare una svolta incisiva anche nella *governance* globale: dal 1° gennaio 2025, l'Ufficio dell'Inviato del Segretario Generale per la tecnologia passa a un nuovo dedicato "Ufficio delle Nazioni Unite per le tecnologie digitali ed emergenti" (ODET) con l'intenzione di imprimere una guida unitaria partecipata che sia un punto di riferimento per attori pubblici e privati in un ambito ad oggi molto lasciato alle iniziative di *standardizzazione* private.

4. Dalle regole internazionali alla realizzazione dei diritti adottando un approccio multi-attore nel contesto locale

Condividendo la centralità dell'accessibilità per realizzare i diritti delle persone con disabilità e il potenziale offerto universalmente dalla tecnologia, insieme ad altre Colleghe e Colleghi dell'Università di Pavia, esperti di diritto ma anche di altre discipline, abbiamo sentito la necessità e l'urgenza di provare a rendere effettivi gli standard internazionali descritti, per ridurre gli ostacoli (soprattutto

⁶³ Sulle potenzialità e i rischi dei sistemi di intelligenza artificiale per le persone con disabilità: A. ZARRA, S. FAVALLI, M. CERON, *Artificial Intelligence and Disability Rights*, in A. QUINTAVALLA, J. TEMPERMAN (eds.), *Artificial Intelligence and Human Rights*, Oxford, 2023, 248 ss.

⁶⁴ *The Pact for Future Generation*, cit., *Annex II Declaration on Future Generations*, 52 ss.

⁶⁵ *Ivi*, punto 8 sotto *Guiding principles*, cit., 54.

fisici ma anche tecnologici, culturali e sociali) ancora presenti nel contesto locale, cercando una nuova soluzione personalizzata rispetto ai bisogni di studenti, lavoratori e visitatori con disabilità che desiderino accedere in modo indipendente agli spazi di conoscenza e cultura rappresentati dall'Università, partendo da quella in cui operiamo. Insieme abbiamo deciso di coinvolgere altre componenti della società civile, tra cui membri di associazioni rappresentative di persone con disabilità, altri accademici, esperti del settore privato nel campo delle tecnologie digitali per sviluppare un progetto di ricerca a ricaduta sociale, denominato «RISID – Realizing the rIght to Social Inclusion for persons with Disabilities through new tools of smart communication and sharing knowledge: from international to local effectiveness».

Il Progetto, finanziato da Fondazione Cariplo, mira a rendere più efficaci nel contesto pavese gli standard della CDPD e alcuni SDGs specifici, tra cui, in particolare, l'obiettivo di garantire l'accesso universale a un'istruzione equa e di qualità, all'informazione, a spazi pubblici sicuri, inclusivi, accessibili e sostenibili, da intendersi anche come edifici universitari. La nostra scelta è ricaduta sull'edificio principale in cui si sviluppa la sede storica dell'Università di Pavia, il Palazzo Centrale. La sua complessità architettonica è dovuta non solo alle grandi dimensioni ma soprattutto alla struttura composita, con undici cortili e nove diversi ingressi che si è sviluppata nel corso dei secoli su diversi livelli, spesso non complanari. Inoltre, è uno dei rari esempi di «architettura passante» che permette di attraversare l'edificio per raggiungere più velocemente altri importanti punti di interesse della città⁶⁶.

L'articolazione del Palazzo Centrale in spazi parzialmente coperti, quali sono gli innumerevoli portici che conducono il visitatore (sia esso studente, ricercatore, lavoratore, turista), di cortile in cortile, ad aule, uffici, centri di servizio e musei, comporta che i segnali GPS e Wi-Fi non funzionino in modo preciso e affidabile. Ciò crea diversi problemi di accessibilità e orientamento in primo luogo per persone con disabilità soprattutto visive, ma non solo.

Per affrontare questo problema, il gruppo di ricerca del Progetto RISID, sulla base dei risultati raggiunti da un precedente progetto 'pilota'⁶⁷, ha reso possibile sviluppare e perfezionare un'applicazione per *smartphone* in grado di intercettare i segnali emessi da piccoli radiofari (*e-beacon*) e di ricevere informazioni che consentano all'utente di muoversi facilmente e in modo indipendente attraverso percorsi di orientamento ma anche di seguire itinerari turistici predefiniti che gli/le permettano di godere delle ricchezze storico-architettoniche dell'Ateneo. Tale

⁶⁶ Cfr. A. GRECO, V. GIACOMETTI, *Heritage Accessibility and Valorisation: Tactile Maps for a More Inclusive University*, in C. RICCI, *Building an Inclusive Digital Society*, cit., spec. 123 ss.

⁶⁷ Il riferimento è al progetto finanziato dall'Università di Pavia nel quadro della call «Blue Sky Research 2017», su «Building an Inclusive Digital Society for Vulnerable Persons: The Role of Social Media Tools in a Disability Human Rights Perspective (BIDS)».

sistema digitale, denominato «SI@unipv (Smart Inclusion at the University of Pavia)»⁶⁸, rappresenta una proficua collaborazione «da, per e con persone con disabilità», coinvolte in tutte le fasi: a partire dal concepimento del progetto, attraverso la fase di sviluppo, fino al “beta-test”. Inoltre, la partecipazione dei beneficiari finali, delle associazioni rappresentative e dei loro associati ha permesso ai programmatori con disabilità di definire direttamente non solo le caratteristiche della piattaforma, ma anche la posizione esatta dei segnalatori, oltre che le funzionalità dell’applicazione.

In linea con quanto prescritto dall’art. 9 par. 2 lett. d CDPD, un nuovo sistema di navigazione autonoma fondato su radiofari, realizzato con fondi messi a disposizione da un finanziatore privato e concepito per rendere possibile un accesso universale e gratuito per gli utilizzatori finali, si è aggiunto al linguaggio Braille (già inserito sulle mappe tattili tridimensionali sparse nel Palazzo Centrale), ai percorsi pedonali esistenti (indicati dalle linee di orientamento guida e sicurezza, dette «LOGES») e alle rampe per accedere a spazi di cultura e formazione. L’applicazione SI@ potrebbe dunque rappresentare un nuovo tipo di «accomodamento ragionevole», utile insieme ad altri strumenti per eliminare le discriminazioni e rimuovere gli ostacoli che ancora si frappongono al godimento pieno dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone con disabilità ai sensi dell’art. 5 CDPD⁶⁹.

I contributi ricevuti in questi anni di lavoro congiunto confermano che l’approccio *multi-stakeholder* seguito, suggerito anche dalle Nazioni Unite, può realmente portare a una cooperazione efficace e proficua tra settore pubblico e privato, costituendo un esempio di buone pratiche da condividere, per rendere più sostenibili le politiche urbane e le linee di azione future, del settore pubblico e privato, grazie a una tecnologia digitale accessibile a costi relativamente contenuti e adattabile anche a altri edifici storici, di cui è ricca non solo l’Italia.

Riferimenti bibliografici

- BANTEKAS I., STEIN M.A., ANASTASIOU D. (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Oxford, 2018.
 BLANCK P., FLYNN E., *Routledge Handbook of Disability Law and Human Rights*, Abingdon-New York, 2017.

⁶⁸ Alle caratteristiche del sistema e agli studi non giuridici che l’hanno preceduto è dedicata la seconda parte di questa pubblicazione a cui si rinvia, *infra* ai capitoli da 11 a 15.

⁶⁹ Cfr. sul punto dell’accomodamento ragionevole e degli obblighi derivanti agli Stati dagli standard richiesti dall’art. 5 CDPD *infra*, i contributi già citati di A. FACCHINETTI (capitolo 2), S. FAVALLI (capitolo 3), E. VIVALDI (capitolo 6).

- DECAUX E., *The Impact of Individuals and Other Non-State Actors on Contemporary International Law*, in PISILLO MAZZESCHI R., DE SENA P. (eds.), *Global Justice, Human Rights and The Modernization of International Law*, Cham, 2018, 3-16.
- DELLA FINA V., CERA R., PALMISANO G. (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Cham, 2017.
- DÜWELL M., *Human Dignity and the Ethics and Regulation of Technology*, in BROWNSWORD R., SCOTFORD E., YEUNG K. (eds.), *The Oxford Handbook of Law, Regulation and Technology*, Oxford, 2017, 177-196.
- EASTON C., *The Web Content Accessibility Guidelines 2.0: An Analysis of Industry Self-Regulation*, in *International Journal of Law and Information Technology*, 2010, 74-93.
- ELLIS K., KENT M. (eds.), *Disability and Social Media: Global Perspectives*, Abingdon-New York, 2016.
- FAVALLI S., *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, Milano, 2020.
- FELZMANN H., KENNEDY R., *Algorithms, social media and mental health*, in *Computers & Law*, 2016, vol. 27(4), 31-34.
- FERRI D., FAVALLI S., *Web Accessibility for People with Disabilities in the European Union: Paving the Road to Social Inclusion*, in *Societies*, vol. 8(2), 2018, 40-59.
- FOLEY A., FERRI B.A., *Technology for People, not Disabilities: Ensuring Access and Inclusion*, in *Journal of Research in Special Educational Needs*, vol. 12(4), 2012, 192-200.
- GORDON J.-S., PÖDER J.-C., BURCKHART H. (eds.), *Human Rights and Disability: Interdisciplinary Perspectives*, Londra-New York, 2017.
- KAPLAN A.M., HAENLEIN M., *Users of the World, Unite! The Challenges and Opportunities of Social Media*, in *Business Horizons*, 2010, 59-68.
- KARPPINEN K., *Human Rights and the Digital*, in TUMBER H., WAISBORD S. (eds.), *Routledge Companion to Media and Human Rights*, Londra, 2017.
- KLANG M., MURRAY A. (eds.), *Human Rights in the Digital Age*, Londra, 2005.
- LAND M.K., ARONSON J.D. (eds.), *New Technologies for Human Rights Law and Practice*, Cambridge, 2018.
- LAZAR J., STEIN M.A. (eds.), *Disability, Human Rights, and Information Technology*, Philadelphia, 2017.
- LAWSON A., *Article 9: Accessibility*, in BANTEKAS I., STEIN M.A., ANASTASIOU D. (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, cit., 258 ss.
- MANGAN D., GILLIES L.E. (eds.), *The Legal Challenges of Social Media*, Cheltenham-Northampton, 2017.
- MATHIESEN K., *Human Rights for the Digital Age*, in *Journal of Mass Media Ethics*, 2014, 2-18.
- MÉGRÉT F., *The Disabilities Convention: Human Rights of Persons with Disabilities or Disability Rights*, in *Human Rights Quarterly*, 2008, 494-516.
- MÉGRÉT F., *The Disabilities Convention: Towards a Holistic Concept of Rights*, in *The International Journal of Human Rights*, 2008, 261-278.
- ODELLO M., SEATZU F. (eds.), *The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. The Law, Process and Practice*, Abingdon-New York, 2013, 203-209.
- PATHAKJI N., *Corporations and Disability Rights. Bridging the Digital Divide*, Oxford, 2018.

- POBLET M., KOLIEB J., *Responding to Human Rights Abuses in the Digital Era: New Tools, Old Challenges*, in *Stanford Journal of International Law*, 2018, 259-282.
- RICCI C. (ed.), *Building an Inclusive Digital Society for Persons with Disabilities. New Challenges and Future Potentials*, Pavia, 2019.
- SEATZU F., *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: diritti garantiti, cooperazione, procedure di controllo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, 259 ss.
- SEATZU F., *Article 9 [Accessibility]*, in DELLA FINA V., CERA R., PALMISANO G. (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, cit., 225 ss.
- SORO A., *Vulnerable Person: Data Protection and Digital Society*, in *Digest: National Italian American Bar Association Law Journal*, 2016, vol. 24, 117-132.
- VARNEY E., *Disability and Information Technology: A Comparative Study in Media Regulation*, II ed., Cambridge, 2016.
- ZARRA A., FAVALLI S., CERON M., *Artificial Intelligence and Disability Rights*, in QUINTAVALLA A., TEMPERMAN J. (eds.), *Artificial Intelligence and Human Rights*, Oxford, 2023, 248 ss.

2. Accessibilità digitale tra attori pubblici e privati: quadro internazionale ed europeo

Anna Facchinetti

SOMMARIO: 1. L'accessibilità per le persone con disabilità nella prospettiva dei diritti umani. – 2. L'accessibilità digitale ai sensi della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, tra Stati e attori privati. – 3. Implementazione degli obblighi convenzionali nell'ambito dell'Unione europea: assenza di obblighi trasversali di accessibilità. – 3.1. Normativa europea che impone obblighi di accessibilità digitale. – 3.2. Codici di condotta e accessibilità digitale nella normativa europea sulle nuove tecnologie. – 4. Osservazioni conclusive: necessità di standard obbligatori di accessibilità. – *Riferimenti bibliografici.*

1. L'accessibilità per le persone con disabilità nella prospettiva dei diritti umani

L'adozione per consenso della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CDPD) da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, a oggi ratificata da un ampio numero di Stati, evidenzia il passaggio, a livello internazionale, dal modello medico al modello sociale di disabilità¹. Mentre il primo e tradizionale approccio considera la disabilità come una situazione negativa causata da un difetto fisico o mentale, rispetto alla quale intervenire in maniera caritatevole, in base al modello sociale la disabilità è una costruzione sociale, risultante dalle barriere fisiche e sociali che ostacolano la piena inclusione delle persone con disabilità². La CDPD potenzia ulteriormente il modello sociale

¹ Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (di seguito: CDPD), New York, 13 dicembre 2006, in vigore dal 3 maggio 2008. In tal senso, cfr.: E. KAKOULLIS, Y. IKEHARA, *Article 1: Purpose*, in I. BANTEKAS, M.A. STEIN, D. ANASTASIOU (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Oxford, 2018, 35 ss., 54.

² S. FAVALLI, *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, Milano, 2021, 7-10.

di disabilità inscrivendolo nell'ambito dei diritti umani e tenendo conto sia della menomazione individuale che delle barriere sociali³.

La Convenzione definisce infatti le persone con disabilità come segue: «[p]er persone con disabilità si intendono coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri»⁴. Da tale approccio deriva un'attenzione particolare per l'accessibilità, anche tramite la rimozione delle barriere, in modo da garantire che le persone con disabilità abbiano accesso, su base di parità con gli altri, «all'ambiente fisico, ai trasporti, all'informazione e alla comunicazione, compresi i sistemi e le tecnologie di informazione e comunicazione, e ad altre attrezzature e servizi aperti o forniti al pubblico, sia nelle aree urbane che in quelle rurali»⁵. L'accessibilità dei servizi e delle informazioni, anche in ambito digitale, è la preconditione per il pieno godimento dei diritti umani, inclusi quello a una vita indipendente e all'inclusione sociale delle persone con disabilità, nonché un diritto umano in sé⁶.

Gli Stati sono i principali destinatari degli obblighi di accessibilità previsti dalla Convenzione. Gli attori non-statali sono, tuttavia, chiamati dalla Convenzione a contribuire all'accessibilità di beni e servizi per le persone con disabilità, in qualità di co-destinatari degli obblighi. Inoltre, la Convenzione ritaglia un

³ V. DELLA FINA, *Article 1 [Purpose]*, in V. DELLA FINA, R. CERA, G. PALMISANO (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Cham, 2017, 89 ss., 98. Sui vari modelli di disabilità cfr., più diffusamente, i contributi di V. PAMPANIN e B. RABAI in questo volume, *infra* capitoli 4 e 5.

⁴ CDPD, art. 1 par. 2. La disabilità è menzionata nel Preambolo quale concetto in continua evoluzione (lett. e). Ne deriva una definizione volutamente "open-ended", come evidenziato dal processo di negoziazione. Sul punto, cfr.: E. KAKOULLIS, Y. IKEHARA, *Article 1: Purpose*, cit., 44-48.

⁵ CDPD, art. 9 par. 1.

⁶ Secondo il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, l'accessibilità può essere ricondotta a un generale diritto di accesso a beni e servizi riconosciuto in alcuni strumenti internazionali, quale la Convenzione contro ogni forma di discriminazione razziale, su cui si rimanda al contributo di S. FAVALLI, in questo volume. Cfr.: Comitato CDPD, *General Comment No. 2 (2014), Article 9: Accessibility*, 22 maggio 2014, CRPD/C/GC/2, par. 4. Secondo parte della dottrina, tuttavia, il concetto di accessibilità oltrepassa tale generico diritto di accesso perché implica l'adozione di misure positive da parte degli Stati e l'imposizione di obblighi in capo ai privati, tanto da costituire un diritto umano a sé stante. Si veda, per esempio: A. BRODERICK, *Of rights and obligations: the birth of accessibility*, in *The International Journal of Human Rights*, 2020, 393 ss. Vale la pena menzionare che, seppure non vincolante, l'interpretazione della CDPD operata dal Comitato è autorevole e gioca un ruolo fondamentale nella tutela dei diritti umani delle persone con disabilità. Sul punto si rimanda a: F. SEATZU, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: diritti garantiti, cooperazione, procedure di controllo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, 259 ss.

ampio spazio per gli attori privati, incluse le persone con disabilità e le loro organizzazioni rappresentative, nell'elaborazione di legislazione, standard tecnici di accessibilità e politiche che le riguardino direttamente. Il presente scritto analizza l'applicazione delle disposizioni della CDPD relative all'accessibilità digitale nell'ambito dell'Unione europea, che è parte della Convenzione dal 2010⁷, con particolare riguardo alla regolamentazione del settore privato.

2. L'accessibilità digitale ai sensi della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, tra Stati e attori privati

La CDPD affronta l'accessibilità delle tecnologie digitali all'art. 9, relativo al principio di accessibilità, e all'art. 21, che sancisce la libertà di espressione. L'art. 9 obbliga gli Stati parte ad adottare tutte le misure appropriate per garantire che le persone con disabilità abbiano accesso ai sistemi di informazione e comunicazione digitale, compresi i servizi elettronici. In particolare, la Convenzione prevede l'obbligo degli Stati di «promuovere l'accesso delle persone con disabilità alle nuove tecnologie ed ai sistemi di informazione e comunicazione, compreso internet» (art. 9 par. 2 lett. g). Sulla base dell'art. 9 par. 2 lett. b, gli Stati devono garantire che gli enti privati che offrono servizi aperti o forniti al pubblico tengano conto di tutti gli aspetti dell'accessibilità per le persone con disabilità, anche nel settore digitale. Il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti delle persone con disabilità, nel suo Commento Generale n. 2 sull'accessibilità, ha confermato che i privati sono vincolati agli obblighi di accessibilità, laddove essi forniscano servizi pubblici⁸. Allo stesso modo, l'art. 21, tutelando la libertà di espressione – incluso il lato passivo, cioè il diritto di cercare e ricevere informazioni affinché idee e opinioni possano svilupparsi⁹ –, obbliga gli Stati parte non solo a fornire informazioni al pubblico in formati accessibili (art. 21 lett. a), ma anche a «richiedere agli enti privati che offrono servizi al grande pubblico, anche attraverso internet,

⁷ Decisione del Consiglio del 26 novembre 2009 relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, 2010/48/CE, in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 27 gennaio 2010, n. L 23, 35 ss. In base all'art. 216 TFEU, i trattati che l'Unione stipula con altre organizzazioni internazionali o Stati terzi nella sua area di competenza vincolano sia l'Unione che gli Stati membri, e costituiscono parte integrante del diritto dell'Unione. Sul punto, cfr.: L. WADDINGTON, *The European Union and the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Story of Exclusive and Shared Competences*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2011, 431 ss.

⁸ Comitato CDPD, *General Comment No. 2*, cit., par. 13.

⁹ R. CERA, *Article 21 [Freedom of Expression and Opinion, and Access to Information]*, in V. DELLA FINA, R. CERA, G. PALMISANO (eds.), *The United Nations Convention*, cit., 387 ss., 388.

di fornire informazioni e servizi con sistemi accessibili e utilizzabili dalle persone con disabilità» (art. 21 lett. c) e a «incoraggiare i mass media, inclusi gli erogatori di informazione tramite internet, a rendere i loro servizi accessibili alle persone con disabilità» (art. 21 lett. d).

Tali obblighi, che riguardano anche l'accessibilità dei servizi digitali offerti dai privati, vanno letti alla luce degli obblighi generali sanciti dalla Convenzione all'art. 4, in particolare il divieto di discriminazione. L'art. 4 par. 1 richiede agli Stati di adottare tutte le misure adeguate al fine di eliminare la discriminazione sulla base della disabilità da parte degli enti privati, quali i fornitori di servizi¹⁰. Secondo il Comitato per i diritti delle persone con disabilità, finché beni, prodotti e servizi sono aperti o forniti al pubblico, essi devono essere accessibili a tutti, indipendentemente dal fatto che siano posseduti e/o forniti da un'autorità pubblica o da un'impresa privata. Le persone con disabilità dovrebbero avere pari accesso a tutti i beni, prodotti e servizi aperti o forniti al pubblico in modo da garantire il loro accesso effettivo ed equo e rispettare la loro dignità. Tale approccio deriva dal divieto di discriminazione: il rifiuto di accesso dovrebbe essere considerato un atto discriminatorio, indipendentemente dal fatto che esso sia compiuto da un ente pubblico o privato¹¹.

Il divieto di discriminazione riguarda anche i servizi di informazione e comunicazione, come ulteriormente specificato dal Comitato nel Commento Generale n. 6 sull'uguaglianza e la non discriminazione¹². Secondo il Comitato, la Convenzione richiede indirettamente un'azione a livello del settore privato¹³, imponendo requisiti di accessibilità anche ai privati¹⁴. Tuttavia, è responsabilità primaria degli Stati parte della Convenzione garantire che gli attori non-statali, compresi i fornitori di servizi digitali, rendano i propri servizi accessibili alle persone con disabilità.

A tale scopo, gli Stati sono tenuti ad adottare una legislazione adeguata e standard minimi obbligatori di accessibilità¹⁵, anche nell'ambito delle tecnologie

¹⁰ Secondo il Comitato sui diritti delle persone con disabilità, tuttavia, la mancata accessibilità di un servizio costituisce una forma di discriminazione soltanto se tale servizio è stato creato dopo l'introduzione di standard di accessibilità (Comitato CDPD, *General Comment No. 2*, cit., par. 31). Secondo Broderick e Ferri, la relazione tra accessibilità e discriminazione non è stata sufficientemente chiarita dal Comitato: A. BRODERICK, D. FERRI, *International and European Disability Law and Policy. Text, Cases and Materials*, Cambridge, 2019, 149.

¹¹ Comitato CDPD, *General Comment No. 2*, cit., par. 13.

¹² Comitato CDPD, *General Comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination*, 26 aprile 2018, CRPD/C/GC/6, par. 40.

¹³ A. BRODERICK, *Of rights and obligations: the birth of accessibility*, cit., 399.

¹⁴ F. SEATZU, *Article 9 [Accessibility]*, in V. DELLA FINA, R. CERA, G. PALMISANO (eds.), *The United Nations Convention*, cit., 225 ss., 229.

¹⁵ Comitato CDPD, *General Comment No. 2*, cit., par. 27-33.

digitali. In particolare, l'art. 9 par. 2 lett. a della Convenzione afferma il dovere degli Stati di «sviluppare ed emanare norme nazionali minime e linee guida per l'accessibilità alle strutture ed ai servizi aperti o forniti al pubblico e verificarne l'applicazione». Per adempiere a tale obbligo, gli Stati possono delegare lo sviluppo di norme tecniche a soggetti privati specializzati. Questo è ciò che spesso accade nella pratica, soprattutto in ambito digitale, dove la principale organizzazione di standardizzazione in materia di accessibilità è il World Wide Web Consortium (W3C), composto da centri di ricerca, ONG e aziende¹⁶. Le Web Content Accessibility Guidelines (WCAG), sviluppate e periodicamente revisionate dal W3C, sono generalmente considerate il principale standard internazionale (attualmente, nella sua versione 2.2)¹⁷.

Oltre a essere sviluppati da privati, tali standard sono anche per lo più di natura volontaria quando si tratta del settore privato. Sebbene sia nell'interesse delle imprese rispettare i requisiti di accessibilità – in termini di immagine aziendale, nonché per raggiungere un numero maggiore di potenziali clienti –, norme obbligatorie rafforzerebbero lo standard, rendendolo più efficace. Ai sensi dell'art. 9 par. 2 lett. a della Convenzione, gli Stati devono assumere un ruolo guida nel processo di sviluppo degli standard di accessibilità, renderli obbligatori e monitorarne l'applicazione, anche da parte degli enti privati¹⁸. In quest'ottica, il Comitato sui diritti delle persone con disabilità ha esortato gli Stati ad adottare standard obbligatori e a prevedere sanzioni per coloro che non si conformano¹⁹. L'importanza di «effective and enforceable minimum accessibility standards» è stata sottolineata anche nelle decisioni dello stesso Comitato²⁰.

Infine, alla luce degli obblighi generali sanciti dalla Convenzione, in particolare l'approccio partecipativo insito all'art. 4 par. 3 così come interpretato dal Comitato sui diritti delle persone con disabilità, le persone con disabilità devono avere l'opportunità di prendere parte alla stesura di norme e standard relativi

¹⁶ Cfr. la lista dei membri del consorzio: <https://www.w3.org/Consortium/Member/List> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

¹⁷ Cfr.: D. FERRI, S. FAVALLI, *Web Accessibility for People with Disabilities in the European Union: Paving the Road to Social Inclusion*, in *Societies*, 2018, 40 ss. Le linee guida sono consultabili al seguente indirizzo: <https://www.w3.org/WAI/standards-guidelines/wcag/> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

¹⁸ Comitato CDPD, *General Comment No. 2*, cit., par. 27-33; F. SEATZU, *Article 9 [Accessibility]*, cit., 228.

¹⁹ Comitato CDPD, *General Comment No. 2*, cit., par. 28. Cfr.: A. BRODERICK, D. FERRI, *International and European Disability Law and Policy. Text, Cases and Materials*, cit., 144.

²⁰ A. LAWSON, *Article 9: Accessibility*, in I. BANTEKAS, M.A. STEIN, D. ANASTASIOU (eds.), *The UN Convention*, cit., 258 ss., 282. Si vedano, in particolare, le seguenti decisioni: Comitato CDPD, *N. and T. v. Hungary*, 15 aprile 2013, CRPD/C/9/D/1/2010; *F. v. Australia*, 16 febbraio 2018, CRPD/C/19/D/19/2014.

all'accessibilità, inclusa l'accessibilità digitale, attraverso le loro organizzazioni rappresentative²¹. Come sottolineato dal Comitato, la partecipazione attiva e informata di ciascuno alle decisioni che incidono sulla sua vita e sui suoi diritti è coerente con l'approccio basato sui diritti umani nei processi decisionali pubblici e garantisce il buon governo²². L'idea di base è che la Convenzione possa essere attuata solo attraverso un dialogo costante con le persone con disabilità, basato sul principio «nothing about us without us»²³. Per questo motivo, secondo il Comitato, gli Stati parte sono tenuti a dare priorità al punto di vista delle organizzazioni rappresentative delle persone con disabilità, piuttosto che alla società civile in generale, quando affrontano questioni direttamente legate alle persone con disabilità, anche in relazione all'accessibilità delle tecnologie digitali²⁴.

3. Implementazione degli obblighi convenzionali nell'ambito dell'Unione europea: assenza di obblighi trasversali di accessibilità

I due principali strumenti legislativi adottati dall'Unione europea in materia di accessibilità delle tecnologie digitali sono la direttiva sull'accessibilità dei siti web e il cosiddetto *European Accessibility Act*²⁵. I due strumenti mirano non solo a garantire il rispetto della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, ma anche a espandere il mercato unico rendendo accessibile un maggior numero di prodotti, promuovendo l'interoperabilità tra gli Stati membri e facilitando il commercio transfrontaliero²⁶. Tuttavia, come meglio specificato nelle sezioni

²¹ Comitato CDPD, *General Comment No. 2*, cit., par. 48.

²² Comitato CDPD, *General Comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention*, 9 novembre 2018, CRPD/C/GC/7, par. 2.

²³ A. BRODERICK, D. FERRI, *International and European Disability Law and Policy. Text, Cases and Materials*, cit., 86-87; C. RICCI, *Realizing the Sustainable Development Goals for and with Persons with Disabilities through ICTs*, in C. RICCI (ed.), *Building an Inclusive Digital Society for Persons with Disabilities. New Challenges and Future Potentials*, Pavia, 2019, 105 ss.

²⁴ Comitato CDPD, *General Comment No. 7*, cit., par. 23.

²⁵ Direttiva (UE) 2016/2102 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016 relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici, in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 2 dicembre 2016, n. L 327/2016, 1 ss. (di seguito: WAD); direttiva (UE) 2019/882 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi, in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 7 giugno 2019, n. L 151/2019, 70 ss. (di seguito: EAA).

²⁶ Cfr. i considerando n. 1, 15 e 16 EAA. Cfr. anche la presentazione della medesima direttiva sul sito web della Commissione europea: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1202> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

seguenti, la direttiva sull'accessibilità del web e lo *European Accessibility Act* riguardano soltanto alcuni servizi offerti al pubblico, e hanno dunque un ambito di applicazione limitato. A livello di Unione europea, manca un obbligo "trasversale" di accessibilità, valevole cioè per ogni tipo di servizio digitale rientrante nelle competenze dell'Unione, fornito sia da enti pubblici che da soggetti privati. Persistono, pertanto, importanti lacune normative in materia di accessibilità digitale ai sensi della Convenzione, che emergono anche dalla recente legislazione dell'Unione europea riguardante le tecnologie digitali.

3.1. Normativa europea che impone obblighi di accessibilità digitale

La direttiva sull'accessibilità dei siti web del 2016 stabilisce requisiti minimi di armonizzazione per gli enti pubblici, ma non impone obblighi vincolanti agli enti privati, sebbene essa incoraggi gli Stati ad estendere gli standard di accessibilità agli enti privati che offrono servizi al pubblico²⁷. Inoltre, la direttiva esclude dal suo ambito di applicazione i siti web e le applicazioni delle emittenti pubbliche nonché i siti web e le applicazioni delle ONG che «non forniscono servizi pubblici essenziali per il pubblico o servizi specifici per le esigenze delle persone con disabilità o ad esse destinati»²⁸.

A seguito della raccomandazione del Comitato sui diritti delle persone con disabilità di adottare una normativa completa sull'accessibilità a livello dell'Unione europea²⁹, lo *European Accessibility Act* ha introdotto obblighi vincolanti per gli enti privati. A differenza della direttiva sull'accessibilità dei siti web, esso regola sia il settore pubblico che quello privato, imponendo obblighi in capo ai fornitori di alcuni servizi considerati di grande importanza per le persone con disabilità, come computer e sistemi operativi, smartphone, e-book, servizi bancari, biglietteria ed emettitrici automatiche, e-commerce, servizi legati ai trasporti, comunicazioni di emergenza³⁰.

Lo *European Accessibility Act* stabilisce obblighi per un'ampia gamma di soggetti privati, tra cui produttori, rappresentanti, importatori e distributori. Gli Stati membri erano tenuti ad adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi a tale direttiva entro giugno 2022³¹. A oggi, tutti gli Stati membri hanno riferito alla Commissione in merito alle misure

²⁷ Considerando n. 34 WAD.

²⁸ Art. 1 par. 3 WAD.

²⁹ Comitato CDPD, *Concluding observations on the initial report of the European Union*, 2 ottobre 2015, CRPD/C/EU/CO/1, par. 28-29.

³⁰ Art. 2 EAA.

³¹ Art. 31 EAA.

adottate³². I fornitori di servizi dovranno adeguarsi alla nuova normativa nazionale a partire dal 28 giugno 2025³³.

Occorre innanzitutto osservare che, nonostante la raccomandazione del Comitato sui diritti delle persone con disabilità di adottare un atto completo in materia di accessibilità digitale, lo *European Accessibility Act*, per quanto copra un ampio numero di servizi offerti al pubblico, non impone un obbligo generale di accessibilità per tutti i servizi digitali. Un secondo elemento problematico riguarda gli obblighi in capo alle imprese private, che devono essere rispettati soltanto laddove non vi sia un onere finanziario eccessivo³⁴. Tale disposizione è stata criticata in quanto considerazioni di proporzionalità degli oneri sono proprie del concetto di accomodamento ragionevole, ma non del principio di accessibilità, che deve essere realizzato nella massima misura³⁵. Inoltre, la valutazione di ciò che rappresenta un onere finanziario è lasciata principalmente all'autovalutazione del settore³⁶. Spetta, tuttavia, all'autorità nazionale di vigilanza controllare le autovalutazioni delle aziende³⁷, sulla base di criteri specifici stabiliti in un allegato della direttiva stessa³⁸. In terzo luogo, lo *European Accessibility Act* ha un ambito soggettivo di applicazione limitato perché le micro-imprese, ossia le aziende con meno di dieci dipendenti, sono escluse³⁹.

Per quanto riguarda gli standard di accessibilità digitale, nel 2017 la Commissione europea ha adottato una decisione di attuazione della direttiva sull'accessibilità dei siti web che richiede agli organismi europei di standardizzazione – che raggruppano un'associazione per Stato membro, spesso composta da un partenariato tra settore pubblico e privato – di fissare uno standard tecnico in conformità alla direttiva⁴⁰. Tale standard è stato recentemente aggiornato per essere in linea con lo standard WCAG⁴¹. Al contrario, lo *European Accessibility Act* stabilisce

³² Cfr. la pagina della Commissione: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=CELEX:32019L0882> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

³³ Art. 2 EAA.

³⁴ Art. 14 e considerando n. 66-67 EAA.

³⁵ A. BRODERICK, *The European Accessibility Act: A Paradigm of Inclusive Digital Equality for Persons with Disabilities?*, in C. RICCI (ed.), *Building an Inclusive Digital Society*, cit., 19 ss., 30.

³⁶ D. FERRI, S. FAVALLI, *Web Accessibility for People with Disabilities*, cit.

³⁷ Art. 19 EAA.

³⁸ Allegato VI EAA.

³⁹ Considerando n. 70 EAA.

⁴⁰ Cfr. la decisione di esecuzione (UE) 2018/2048 della Commissione, del 20 dicembre 2018, relativa alla norma armonizzata per i siti web e le applicazioni mobili elaborata a sostegno della direttiva (UE) 2016/2102, in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 21 dicembre 2018, n. L 327/2018, 84 ss.

⁴¹ Decisione di esecuzione (UE) 2021/1339 della Commissione dell'11 agosto 2021 che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2018/2048 per quanto riguarda la norma armonizzata per i siti web e le applicazioni mobili, in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 12 agosto 2021, n. L 289/2021, 53 ss.

requisiti funzionali di accessibilità, senza specificare come essi devono essere implementati da un punto di vista tecnico⁴². Secondo parte della dottrina, l'assenza di vincoli tecnici, unita all'obbligo di accessibilità, è un aspetto positivo perché lascia una certa flessibilità al settore privato, favorendo le innovazioni tecnologiche⁴³.

In relazione al modello partecipativo che, secondo l'obbligo generale sancito all'art. 4 par. 3 della Convenzione, gli Stati parte devono adottare nell'elaborazione di regolamenti e politiche che riguardano le persone con disabilità, la Commissione europea ha avviato consultazioni con il pubblico in generale, incluse le persone con disabilità e le loro organizzazioni rappresentative, sia prima che dopo l'adozione della legislazione in materia di accessibilità digitale. Per esempio, nel 2021 la Commissione ha aperto una consultazione pubblica con i portatori di interessi, tra cui le persone con disabilità e le loro organizzazioni rappresentative, sulla direttiva sull'accessibilità dei siti web del 2016, volta a valutare l'impatto della normativa e a identificarne le lacune e difficoltà applicative⁴⁴. Un altro esempio è la consultazione pubblica aperta prima dell'adozione dello *European Accessibility Act*⁴⁵. In questo caso, tuttavia, oltre a una consultazione generale è stata avviata una consultazione specifica nei confronti delle piccole e medie imprese, anziché con le organizzazioni rappresentative delle persone con disabilità⁴⁶. L'azione dell'Unione rispetto al coinvolgimento delle persone con disabilità nelle decisioni e nella valutazione della legislazione e delle politiche che le riguardano direttamente potrebbe quindi essere ulteriormente migliorata, garantendo una partecipazione più mirata alle persone con disabilità.

3.2. Codici di condotta e accessibilità digitale nella normativa europea sulle nuove tecnologie

Sempre a livello di diritto derivato dell'Unione europea, altri due strumenti normativi riguardanti le nuove tecnologie sono particolarmente rilevanti alla luce del principio di accessibilità per le persone con disabilità: il regolamento (UE) 2022/2065 del 19 ottobre 2022 sul mercato unico dei servizi digitali

⁴² V. allegato I EAA.

⁴³ D. FERRI, S. FAVALLI, *Web Accessibility for People with Disabilities*, cit.

⁴⁴ Cfr.: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12537-Accessible-web-&-digital-content-for-people-with-disabilities-review-of-EU-rules/public-consultation_en (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

⁴⁵ Cfr.: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14842&langId=en> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

⁴⁶ *Ibidem*.

(regolamento sui servizi digitali), che si applica dal 17 febbraio 2024⁴⁷; e il regolamento (UE) 2024/1689 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (regolamento sull'intelligenza artificiale)⁴⁸. Come evidente, tali atti legislativi non riguardano specificamente l'accessibilità digitale. Essi contengono, tuttavia, disposizioni a essa relative, che verranno analizzate in questa sezione.

Il cosiddetto *Digital Services Act* regola le piattaforme digitali che offrono servizi di intermediazione (compresi i motori di ricerca), integrando il regolamento (UE) 2022/1925 del 14 settembre 2022 sui mercati contendibili ed equi nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali). Il regolamento sui servizi digitali si concentra sulla rimozione dei contenuti illegali online, anche consentendo le segnalazioni degli utenti (art. 16). Esso stabilisce inoltre obblighi di *due diligence* per un ambiente online trasparente e sicuro, compresi, ad esempio, termini e condizioni trasparenti relativi alle politiche di moderazione dei contenuti e ai meccanismi di ricorso (art. 14) e l'obbligo di trasparenza rispetto all'attività di moderazione dei contenuti, inclusa la rimozione (art. 15).

In prima lettura, il Parlamento europeo aveva votato a favore di un emendamento alla proposta della Commissione per il regolamento sui servizi digitali, introducendo un obbligo di accessibilità per le piattaforme online. In particolare, l'art. 19 lett. a del regolamento così modificato avrebbe obbligato le piattaforme che offrono servizi nell'Unione a garantire servizi in conformità con i requisiti di accessibilità stabiliti nello *European Accessibility Act*⁴⁹. L'emendamento avrebbe dunque ampliato l'elenco dei soggetti privati tenuti a rispettare lo standard obbligatorio di accessibilità digitale previsto dalla legislazione europea, rafforzando così la tutela dei diritti delle persone con disabilità nell'Unione. Purtroppo, l'emendamento è stato successivamente escluso dal testo definitivo del regolamento sui servizi digitali negoziato con il Consiglio, sollevando le proteste delle

⁴⁷ Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali), in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 27 ottobre 2022, n. L 277/2022, 1 ss.

⁴⁸ Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale), in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 12 luglio 2024, serie L 2024/1689.

⁴⁹ Emendamenti del Parlamento europeo, approvati il 20 gennaio 2022, alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (COM(2020)0825), emendamento n. 255: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0014_EN.html (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

associazioni rappresentative delle persone con disabilità⁵⁰. Tale risultato potrebbe essere in parte dovuto al fatto che è stata avviata una consultazione generale sul regolamento sui servizi digitali, ma senza un *focus* specifico sulle persone con disabilità⁵¹.

Il regolamento sui servizi digitali nella sua versione finale non prevede dunque l'obbligo per le piattaforme digitali di garantire l'accessibilità per le persone con disabilità, ma sposa una soluzione di compromesso che relega l'accessibilità a codici di condotta volontari. Sulla base dell'art. 47, la Commissione europea incoraggia e facilita l'elaborazione di codici di condotta sull'accessibilità per le persone con disabilità, con la partecipazione di piattaforme online e altri fornitori di servizi, nonché di organizzazioni rappresentative dei destinatari dei servizi (dunque, delle persone con disabilità), organizzazioni della società civile o autorità competenti⁵². Ai sensi dell'art. 47 par. 2, i codici di condotta devono perseguire l'obiettivo di garantire che tali servizi siano accessibili, al fine di ottimizzarne l'uso prevedibile da parte delle persone con disabilità, assicurando che i servizi siano percepibili, utilizzabili, comprensibili e robusti (cioè compatibili con i programmi utente attuali e futuri) – come prescritto dal suddetto standard WCAG –, e rendendo accessibili e facili da trovare per le persone con disabilità le informazioni su come le piattaforme online soddisfano i requisiti di accessibilità⁵³.

Il medesimo approccio è stato parzialmente adottato nel regolamento sull'intelligenza artificiale. Per quanto il testo del regolamento affermi che l'intelligenza artificiale presenta rischi per i diritti umani, tra cui i diritti delle persone con disabilità⁵⁴, esso non sancisce un obbligo generale di accessibilità per tutti i sistemi di intelligenza artificiale, ma solo per quelli considerati ad alto rischio⁵⁵. Vero è che il regolamento impone l'obbligo ai fornitori e utilizzatori di alcuni sistemi di intelligenza artificiale non necessariamente ad alto rischio, quali quelli di generazione o manipolazione di contenuti audio o video che costituiscono *deep fake*, di fornire alle persone fisiche interessate informazioni conformi ai requisiti di accessibilità⁵⁶. Tuttavia, per la generalità dei sistemi di intelligenza artificiale ritenuti

⁵⁰ Cfr. la posizione dello *European Disability Forum*, che riunisce 110 associazioni rappresentative delle persone con disabilità a livello europeo: <https://www.edf-feph.org/digital-services-act-fails-to-ensure-accessibility-for-persons-with-disabilities-edf-calls-the-eu-to-rectify-this-political-agreement/> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

⁵¹ Cfr.: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/summary-report-open-public-consultation-digital-services-act-package> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

⁵² Art. 47 par. 1 *Digital Services Act* (di seguito: DSA).

⁵³ Art. 47 par. 2 DSA.

⁵⁴ Regolamento che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale, considerando n. 29.

⁵⁵ *Ivi*, art. 16 par. 1.

⁵⁶ *Ivi*, art. 50 par. 5.

non ad alto rischio, l'accessibilità digitale è oggetto – insieme ad altre materie, per esempio la sostenibilità ambientale – di codici di condotta che possono essere adottati dai fornitori di sistemi di intelligenza artificiale su base volontaria, con la facilitazione della Commissione europea⁵⁷.

Secondo il Forum europeo sulla disabilità, lasciando le misure di accessibilità alla buona volontà dei fornitori di servizi, le istituzioni europee non hanno mantenuto gli impegni assunti ai sensi della Convenzione: al posto di un approccio basato sui diritti, esse avrebbero optato per un approccio caritativo⁵⁸. Sempre secondo il Forum, le persone con disabilità sono lasciate in una posizione di vulnerabilità dal regolamento sui servizi digitali, perché, oltre a non poter accedere pienamente ai servizi online, esse non godono della protezione garantita dal regolamento, ad esempio in termini di protezione dei dati personali⁵⁹. Critiche analoghe possono essere mosse nei riguardi del regolamento sull'intelligenza artificiale: essendo privo di un requisito generale di accessibilità dei sistemi di intelligenza artificiale, esso finisce per non garantire una protezione adeguata alle persone con disabilità, esacerbando i rischi legati alla discriminazione sulla base della disabilità⁶⁰. I sistemi di intelligenza artificiale possono infatti essere utili alle persone con disabilità quali tecnologie assistive, purché gli stessi siano pienamente accessibili e non creino ulteriori barriere⁶¹. Per esempio, come osservato dallo *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, sistemi di intelligenza artificiale inaccessibili potrebbero incidere negativamente sul diritto alla partecipazione alla vita politica e pubblica per le persone con disabilità sancito all'art. 29 della Convenzione, in relazione a sistemi di voto online e agli strumenti contro la disinformazione adoperati dalle piattaforme online⁶².

Tali critiche vanno contestualizzate con riguardo alla natura e alla funzione dei

⁵⁷ *Ivi*, art. 95 par. 2 lett. e.

⁵⁸ Cfr. le critiche mosse dal Forum: <https://www.edf-feph.org/digital-services-act-fails-to-ensure-accessibility-for-persons-with-disabilities-edf-calls-the-eu-to-rectify-this-political-agreement/> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

⁵⁹ *Ibidem*. Sulla protezione dei dati con focus sulle persone con disabilità, cfr.: S. FAVALLI, *Disability, Social Media and Human Rights: "What's the catch?"*, in M.C. BARUFFI, M. ORTINO (eds.), *Trending topics in international and EU law: legal and economic perspectives*, Napoli, 2019, 19 ss., 30-34.

⁶⁰ Cfr.: <https://www.edf-feph.org/ai-act-european-parliament-must-ensure-accessibility-of-artificial-intelligence-systems/> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024). Sulle potenzialità e i rischi dei sistemi di intelligenza artificiale per le persone con disabilità, cfr.: A. ZARRA, S. FAVALLI, M. CERON, *Artificial Intelligence and Disability Rights*, in A. QUINTAVALLA, J. TEMPERMAN (eds.), *Artificial Intelligence and Human Rights*, Oxford, 2023, 248 ss.

⁶¹ Un esempio sono gli assistenti vocali non accessibili a persone con disturbi del linguaggio. Sul punto, cfr.: A. ZARRA, S. FAVALLI, M. CERON, *Artificial Intelligence and Disability Rights*, cit., 253.

⁶² Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities*, 28 dicembre 2021, A/HRC/49/52, par. 52.

codici di condotta nel diritto internazionale e dell'Unione europea, alla luce degli obblighi sanciti dalla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità. I codici di condotta possono essere definiti come strumenti normativi costituiti da insiemi scritti di norme che possono trattare ambiti molto specifici o più generali di interesse normativo, ma si concentrano sempre su una determinata condotta auspicabile del destinatario⁶³. Una caratteristica tipica dei codici di condotta è che essi non sono vincolanti, sebbene possano riflettere o specificare norme vincolanti⁶⁴. Possono essere classificati in base alla fonte e al destinatario⁶⁵, spaziando dalle linee guida sviluppate nell'ambito di organizzazioni internazionali e rivolte agli Stati, ai codici di condotta di autoregolamentazione adottati da soggetti privati⁶⁶. A livello di Unione europea, i codici di condotta sviluppati da e per enti privati sono stati considerati iniziative utili sin dal 2003, come si evince dall'accordo inter-istituzionale su "Legiferare meglio" adottato dal Parlamento Europeo, dal Consiglio e dalla Commissione in quell'anno⁶⁷. I codici di condotta, il cui sviluppo è spesso previsto dal diritto derivato dell'Unione europea, sono divenuti veri e propri strumenti di co-regolamentazione adottati volontariamente dal settore privato, ma con la facilitazione della Commissione europea (ed eventualmente, anche di altre istituzioni comunitarie e nazionali). Esempi rilevanti includono, per esempio, i codici di condotta ai sensi del regolamento generale sulla protezione dei dati⁶⁸ e il Codice di condotta per pratiche commerciali e di

⁶³ J. FRIEDRICH, *Codes of Conduct*, in R. WOLFRUM (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. II, Oxford, 2012, 264.

⁶⁴ *Ivi*, 265.

⁶⁵ Cfr. le categorizzazioni operate in J. FRIEDRICH, *Codes of Conduct*, cit.; e F. MARRELLA, *Regolazione internazionale e responsabilità globale delle imprese transnazionali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, 229 ss.

⁶⁶ I due lati opposti dello spettro potrebbero, tuttavia, influenzarsi a vicenda. Sulla interrelazione tra *soft law* internazionale e norme di autoregolamentazione sviluppate da soggetti privati, con focus sul diritto alimentare, cfr.: C. RICCI, *Circolazione di standard internazionali di sicurezza alimentare: quando regolatore pubblico e privato si confondono*, in E. COLOMBO (a cura di), *Le istituzioni e le idee. Studi indisciplinary offerti a Fabio Rugge per il suo settantesimo compleanno*, Milano, 2022.

⁶⁷ Progetto interistituzionale "Legiferare meglio" del 16 dicembre 2003, 2003/C 321/01, in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 31 dicembre 2003, n. C 321, 1 ss. I codici di condotta per il settore privato devono essere distinti dai codici di autoregolamentazione adottati dalle istituzioni dell'Unione europea. Sul tema, cfr.: P. MORI, *La codificazione del diritto dell'Unione europea e i suoi strumenti*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2019, 109 ss., 132-133.

⁶⁸ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE, in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 4 maggio 2016, n. L 119/2016, 1 ss., art. 40.

marketing responsabili nella filiera alimentare⁶⁹. Lo stesso regolamento sui servizi digitali delega a codici di condotta la regolamentazione non solo dell'accessibilità digitale, ma anche della pubblicità online⁷⁰.

Nonostante il loro carattere non vincolante, e come dimostra la loro diffusa adozione a livello internazionale e nazionale, i codici di condotta rivolti ai soggetti privati non sono necessariamente i "nemici" dei diritti umani. I codici di condotta e le linee guida adottati a livello interstatale svolgono l'utile funzione di disciplinare, almeno in forma non vincolante, la condotta delle imprese in assenza di accordo tra Stati⁷¹. Allo stesso modo, a livello di Unione europea, i codici di condotta adottati dai privati attraverso il dialogo con le istituzioni dell'Unione sono stati utilizzati, in assenza di un'appropriata base giuridica per la legislazione europea o in caso di disaccordo tra gli Stati membri, per convincere gli attori privati ad assicurare uno standard di condotta più elevato rispetto a quanto richiesto dalla regolamentazione nazionale o europea⁷². Anche se l'efficacia complessiva resta una questione controversa⁷³, i codici di condotta godono di un elevato tasso di conformità laddove essi siano elaborati direttamente dal settore economico interessato o in stretto coordinamento con esso⁷⁴. I soggetti privati, infatti, seguono i codici di condotta per essere etichettati come rispettosi di un certo standard etico e/o qualitativo, con aspettative sui riflessi economici positivi derivanti dalla loro immagine societaria⁷⁵. Inoltre, i codici di condotta possono essere una tappa intermedia verso l'adozione di norme vincolanti⁷⁶.

I codici di condotta che regolano l'accessibilità digitale, se sviluppati direttamente dai fornitori di servizi con la partecipazione delle organizzazioni rappresentative delle persone con disabilità – come esplicitato per i codici di condotta previsti dall'art. 47 del regolamento sui servizi digitali –, potrebbero quindi contribuire a garantire l'accessibilità per le persone con disabilità, soprattutto se i

⁶⁹ Cfr.: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy/sustainable-food-processing/code-conduct_en (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

⁷⁰ Art. 46 DSA.

⁷¹ F. SALERNO, *Natura giuridica ed effetti dei codici di condotta internazionali per le imprese multinazionali*, in *Lavoro e diritto*, 2005, 655 ss., 657.

⁷² O. POLLICINO, *I codici di condotta tra self-regulation e hard law: esiste davvero una terza via per la regolazione digitale? Il caso della strategia europea contro la disinformazione online*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2022, 1051 ss., 1058.

⁷³ J. FRIEDRICH, *Codes of Conduct*, cit., 269.

⁷⁴ F. MARRELLA, *Regolazione internazionale e responsabilità globale delle imprese transnazionali*, cit., 248.

⁷⁵ In tal senso, cfr.: F. GALGANO, F. MARRELLA, *Diritto del commercio internazionale*, Padova, 2011, 926-927.

⁷⁶ J. FRIEDRICH, *Codes of Conduct*, cit., 270.

fornitori di servizi ritenessero di poter ottenere vantaggi economici dall'ampliamento della propria base di utenti.

Relegare la regolamentazione dell'accessibilità digitale solo ai codici di condotta, tuttavia, non sembra rispettare pienamente l'obbligo degli Stati parte alla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità di «garantire che gli enti privati che offrono strutture e servizi aperti o forniti al pubblico tengano conto di tutti gli aspetti dell'accessibilità per le persone con disabilità» ai sensi dell'art. 9(2)(b) della Convenzione stessa. Sebbene gli standard privati possano essere molto utili per promuovere l'accessibilità digitale – come dimostra lo standard WCAG –, sulla base delle disposizioni della Convenzione così come interpretate dal Comitato sui diritti delle persone con disabilità⁷⁷, gli Stati devono stabilire almeno obblighi minimi di accessibilità per i soggetti privati che offrono servizi aperti al pubblico. Tali obblighi potrebbero poi essere meglio specificati, se necessario, in codici di condotta, che non possono, tuttavia, rappresentare l'unica fonte di regolamentazione in materia di accessibilità.

4. Osservazioni conclusive: necessità di standard obbligatori di accessibilità

Mentre il paradigma tradizionale dei diritti umani concepisce questi ultimi quale limitazione al potere degli Stati, pertanto riguardanti solo la sfera pubblica, il diritto internazionale dei diritti umani sembra svilupparsi «beyond the classic paradigm of the powerful State against the weak individual, to include protection against increasingly powerful non-state actors»⁷⁸. Parte della dottrina suggerisce che, ben prima dell'adozione della CDPD, gli attori non statali fossero già destinatari di norme sui diritti umani, come spesso chiarito dagli organi preposti alla loro interpretazione, mancando però esplicito riferimento nei testi convenzionali⁷⁹. Rispetto ad altri strumenti internazionali, la Convenzione è viceversa esplicita nel colmare il divario tra settori pubblico e privato, superando la distinzione tra obblighi orizzontali e verticali: essa chiarisce, infatti, che gli Stati parte alla

⁷⁷ Comitato CDPD, *General Comment No. 2*, cit., par. 13.

⁷⁸ A. REINISCH, *The Changing International Legal Framework for Dealing with Non-State Actors*, in P. ALSTON (ed.), *Non-State Actors and Human Rights*, Oxford, 2005, 37 ss., 38.

⁷⁹ I *General Comments* del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali rispetto al diritto a un'alimentazione adeguata (No. 13), il diritto alla salute (No. 14) e il diritto alla privacy (No. 16) sono spesso citati come esempi che indicano il ruolo di individui, comunità, ONG e settore imprenditoriale nella realizzazione dei diritti umani. In tal senso, cfr.: D. WEISSBRODT, M. KRUGER, *Human Rights Responsibilities of Business as Non-State Actors*, in P. ALSTON (ed.), *Non-State Actors and Human Rights*, cit., 315 ss., 328-333.

Convenzione devono regolamentare il settore privato per garantire l'accessibilità per le persone con disabilità⁸⁰, inclusa l'accessibilità digitale, adottando standard obbligatori e coinvolgendo genuinamente le organizzazioni rappresentative delle persone con disabilità nell'elaborazione delle normative.

Gli strumenti legislativi messi in campo dall'Unione europea in materia di accessibilità digitale costituiscono dei passi significativi per conformarsi alla Convenzione. Tuttavia, essi sembrano mancare l'obiettivo della piena accessibilità digitale, perché impongono obblighi vincolanti per il settore privato soltanto limitatamente ad alcuni servizi, relegando a codici di condotta volontari l'accessibilità di servizi chiave e di natura estremamente sensibile, quali le piattaforme online e i sistemi di intelligenza artificiale. Come sottolineato dallo stesso Comitato CDPD, gli Stati parte alla Convenzione sono invece tenuti ad adottare standard obbligatori di accessibilità tramite un dialogo costruttivo con le persone con disabilità attraverso le loro associazioni rappresentative, e a prevedere sanzioni per chi non si conforma⁸¹.

Riferimenti bibliografici

- BRODERICK A., *The European Accessibility Act: A Paradigm of Inclusive Digital Equality for Persons with Disabilities?*, in RICCI C. (ed.), *Building an Inclusive Digital Society for Persons with Disabilities. New Challenges and Future Potentials*, Pavia, 2019, 19 ss.
- BRODERICK A., *Of rights and obligations: the birth of accessibility*, in *International Journal of Human Rights*, 2020, 393 ss.
- BRODERICK A., FERRI D., *International and European Disability Law and Policy. Text, Cases and Materials*, Cambridge, 2019.
- CERA R., *Article 21 [Freedom of Expression and Opinion, and Access to Information]*, in DELLA FINA V., CERA R., PALMISANO G. (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Cham, 2017, 387 ss.
- DELLA FINA V., *Article 1 [Purpose]*, in DELLA FINA V., CERA R., PALMISANO G. (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Cham, 2017, 89 ss.
- FAVALLI S., *Disability, Social Media and Human Rights: "What's the catch?"*, in BARUFFI M.C., ORTINO M. (eds.), *Trending topics in international and EU law: legal and economic perspectives*, Napoli, 2019, 19 ss.
- FAVALLI S., *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, Milano, 2021.
- FERRI D., FAVALLI S., *Web Accessibility for People with Disabilities in the European Union: Paving the Road to Social Inclusion*, in *Societies*, 2018, 40 ss.

⁸⁰ F. MÉGRET, *The Disabilities Convention: Towards a Holistic Concept of Rights*, in *The International Journal of Human Rights*, 2008, 1 ss., 13.

⁸¹ V. *supra*, nota 20.

- FRIEDRICH J., *Codes of Conduct*, in WOLFRUM R. (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. II, Oxford, 2012.
- GALGANO F., MARRELLA F., *Diritto del commercio internazionale*, Padova, 2011.
- KAKOULLIS E., IKEHARA Y., *Article 1: Purpose*, in BANTEKAS I., STEIN M.A., ANASTASIOU D. (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Oxford, 2018, 35 ss.
- LAWSON A., *Article 9: Accessibility*, in BANTEKAS I., STEIN M.A., ANASTASIOU D. (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Oxford, 2018, 258 ss.
- MARRELLA F., *Regolazione internazionale e responsabilità globale delle imprese transnazionali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, 229 ss.
- MÉGRET F., *The Disabilities Convention: Towards a Holistic Concept of Rights*, in *The International Journal of Human Rights*, 2008, 1 ss.
- MORI P., *La codificazione del diritto dell'Unione europea e i suoi strumenti*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2019, 109 ss.
- POLLICINO O., *I codici di condotta tra self-regulation e hard law: esiste davvero una terza via per la regolazione digitale? Il caso della strategia europea contro la disinformazione online*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2022, 1051 ss.
- REINISCH A., *The Changing International Legal Framework for Dealing with Non-State Actors*, in ALSTON P. (ed.), *Non-State Actors and Human Rights*, Oxford, 2005, 37 ss.
- RICCI C., *Realizing the Sustainable Development Goals for and with Persons with Disabilities through ICTs*, in RICCI C. (ed.), *Building an Inclusive Digital Society for Persons with Disabilities. New Challenges and Future Potentials*, Pavia, 2019, 105 ss.
- RICCI C., *Circolazione di standard internazionali di sicurezza alimentare: quando regolatore pubblico e privato si confondono*, in COLOMBO E. (a cura di), *Le istituzioni e le idee. Studi indisciplinati offerti a Fabio Rugge per il suo settantesimo compleanno*, Milano, 2022, 649 ss.
- SALERNO F., *Natura giuridica ed effetti dei codici di condotta internazionali per le imprese multinazionali*, in *Lavoro e diritto*, 2005, 655 ss.
- SEATZU F., *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: diritti garantiti, cooperazione, procedure di controllo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, 259 ss.
- SEATZU F., *Article 9 [Accessibility]*, in DELLA FINA V., CERA R., PALMISANO G. (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Cham, 2017, 225 ss.
- WADDINGTON L., *The European Union and the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Story of Exclusive and Shared Competences*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2011, 431 ss.
- WEISSBRODT D., KRUGER M., *Human Rights Responsibilities of Business as Non-State Actors*, in ALSTON P. (ed.), *Non-State Actors and Human Rights*, Oxford, 2005, 315 ss.
- ZARRA A., FAVALLI S., CERON M., *Artificial Intelligence and Disability Rights*, in QUINTAVALLA A., TEMPERMAN J. (eds.), *Artificial Intelligence and Human Rights*, Oxford, 2023, 248 ss.

3.

Servizi bancari e accessibilità digitale nel diritto internazionale, europeo e nazionale

Silvia Favalli

SOMMARIO: 1. Digitalizzazione dei servizi bancari e persone con disabilità. – 2. L'accessibilità digitale nel panorama dei diritti umani. – 3. Il quadro normativo europeo. – 3.1. Accessibilità digitale e servizi bancari: gli obblighi imposti dal diritto dell'Unione europea. – 4. Accessibilità digitale e servizi bancari nell'ordinamento italiano. – 4.1. Verso l'attuazione dello *European Accessibility Act*. – *Riferimenti bibliografici*.

1. Digitalizzazione dei servizi bancari e persone con disabilità

La digitalizzazione dei servizi bancari si attesta come un fenomeno in grande espansione, da cui derivano nuove e più immediate opportunità di investimento e di accesso al credito, tali da rendere il mercato finanziario un ambiente più inclusivo anche per i piccoli investitori privati. Tuttavia, in assenza di una regolamentazione appropriata, il più ampio coinvolgimento di tali attori del mercato rischia di essere di fatto vanificato dalle nuove sfide che necessariamente si accompagnano all'innovazione tecnologica del mercato.

In questo capitolo ci si concentrerà in particolare sugli ostacoli che si frappongono a una reale partecipazione di individui che, solo in virtù della propria disabilità, non siano messi nella condizione di poter beneficiare di simili servizi¹. A tal fine, si proporrà una panoramica del quadro normativo rilevante a livello

* Il presente scritto si inserisce nelle attività di ricerca sviluppate nel quadro del progetto “DigI-Fin – La digitalizzazione delle transazioni finanziarie come fattore di internazionalizzazione delle PMI attraverso nuovi strumenti di accesso al credito”, finanziata dal Ministero dell'Università e della Ricerca nell'ambito della tematica dell'Innovazione a valere sulle risorse PON “Ricerca e innovazione” 2014-2020.

¹ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities*, 28 dicembre 2021, A/HRC/49/52, par. 64.

internazionale ed europeo in materia di accessibilità dei servizi bancari digitali alle persone con disabilità². L'analisi svolta sarà funzionale all'esame delle più recenti novità normative che esigono il rispetto di tale diritto anche nell'erogazione di (alcuni) servizi bancari nell'ambito dell'ordinamento italiano. L'ordinamento italiano, infatti, in conformità agli obblighi derivanti sia dalla convenzione sui diritti delle persone con disabilità, di cui è Stato contraente, sia dal diritto dell'Unione europea, ha adottato una serie di misure legislative volte a garantire l'accessibilità di numerosi prodotti e servizi, fra cui i servizi bancari digitali.

2. L'accessibilità digitale nel panorama dei diritti umani

L'affermazione del ruolo centrale dell'accessibilità nella tutela dei diritti umani è uno dei numerosi aspetti innovativi che caratterizzano la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006 (CDPD), ratificata dall'Italia con l. n. 18/2009³. Infatti, nonostante si trovi menzione del "diritto di accesso" in trattati e documenti in materia di diritti umani antecedenti alla CDPD⁴, è solo tale convenzione che per la prima volta si riferisce all'obbligo di

² Negli anni si sono avvicinati numerosi modi per far riferimento alle persone disabili (handicappato, disabile, invalido, diversamente abile, portatore di handicap, persona disabile, persona con disabilità), a seconda della concezione di disabilità diffusa in un dato momento storico nell'ambito della società. I termini che mettono in primo piano il *deficit* fisico o psichico dell'individuo senza far riferimento alla persona sono tipici di una teorizzazione medico-assistenzialista, mentre le espressioni persona disabile e persona con disabilità, in linea con il modello sociale di disabilità e la convenzione sui diritti delle persone con disabilità del 2006, pongono l'accento sulla persona piuttosto che sulla menomazione. Per questo motivo, a costo di ripetizione, nel presente contributo si utilizzeranno esclusivamente queste due espressioni, intendendole come intercambiabili.

³ La convenzione sui diritti delle persone con disabilità è stata adottata a New York il 13 dicembre 2006 ed è entrata in vigore dopo solo due anni, il 3 maggio 2008. La bibliografia che riguarda la convenzione è amplissima; in questa sede, ci si limita a citare, fra i molti, F. SEATZU, *La convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: i principi fondamentali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 535 ss.; ID., *La convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: diritti garantiti, cooperazione, procedure di controllo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, 259 ss.; S. MARCHISIO, V. DELLA FINA, R. CERA, *La convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità: commentario*, Roma, 2010; V. DELLA FINA, R. CERA, G. PALMISANO (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, L'Aja, 2017; C. O'MAHONY, G. QUINN, *Disability Law and Policy: An Analysis of the UN Convention*, Dublino, 2017; I. BANTEKAS, M.A. STEIN, D. ANASTASIOU (eds.), *The Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford, 2018; A. BRODERICK, D. FERRI, *International and European Disability Law and Policy*, Cambridge, 2019.

⁴ Ad esempio, l'art. 25 lett. c del Patto sui diritti civili e politici (risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966) fa riferimento al diritto «di

garantire l'accessibilità⁵. Quest'ultima viene enumerata sia fra i principi generali (art. 3 lett. f CDPD) posti alla base della convenzione stessa, in grado di influire sull'interpretazione dell'intero testo normativo, sia fra i diritti espressamente riconosciuti alle persone con disabilità (art. 9 CDPD). Il Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità, l'organo di controllo della convenzione istituito dall'art. 34 CDPD⁶, definisce l'accessibilità come la preconditione per garantire appieno il rispetto dei diritti delle persone disabili, laddove la sua tutela è funzionale al godimento di una serie di altri diritti e libertà fondamentali, quali, ad

accedere, in condizioni generale di eguaglianza, ai pubblici impieghi del proprio paese»; l'art. 5 lett. f della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 2106 (XX) del 21 dicembre 1965) menziona «il diritto di accesso a tutti i luoghi e servizi destinati ad uso pubblico, quali i mezzi di trasporto, gli alberghi, i ristoranti, i caffè, gli spettacoli ed i parchi»; nel Commento Generale No. 14 dell'11 agosto 2000 (UN Doc. E/C.12/2000/4) il Comitato ONU per i diritti economici, sociali e culturali afferma che le strutture, i beni e i servizi sanitari devono essere accessibili a tutti senza discriminazioni; la regola n. 5 delle norme standard per le pari opportunità delle persone con disabilità (risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 48/96 del 20 dicembre 1993) chiarisce che «gli Stati dovrebbero riconoscere l'importanza centrale dell'accessibilità nel processo di realizzazione delle pari opportunità in ogni sfera della vita sociale». Sul punto, vedi J. LORD, *Accessibility and Human Rights Fusion in the CRPD: Assessing the Scope and Content of the Accessibility Principle and Duty under the CRPD*, presentazione in occasione del *general day of discussion on accessibility* presso il Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità (Comitato CDPD), 7 ottobre 2010, Ginevra, Svizzera, 4 s.

⁵ Fra i molti, vedi F. SEAZTU, *Article 9*, in V. DELLA FINA, R. CERA, G. PALMISANO (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, cit., 225 ss.; A.M. LAWSON, *Article 9: Accessibility*, in I. BANTEKAS, M. STEIN, D. ANASTASIOU (eds.), *The Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, cit., 258-286; S. CHARITAKIS, *Access Denied: The Role of the European Union in Ensuring Accessibility under the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Maastricht, 2018, 15 ss.; A. BRODERICK, D. FERRI, *International and European Disability Law and Policy*, cit., 131 ss.

⁶ L'esistenza di un vero e proprio obbligo di interpretare le disposizioni dei trattati sui diritti umani alla luce degli orientamenti dei rispettivi organi di controllo emerge dalla prassi e dalla dottrina internazionali ormai prevalenti; sul punto, cfr.: INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION (ILA), *Final Report on the Impact of Findings of the United Nations Human Rights Treaty Bodies, Report of the Seventy-First Conference*, Londra, 2004; H.J. STEINER, R. GOODMAN, P. ALSTON, *International Human Rights in Context: Law, Politics and Morals*, Oxford, 2008, 215 s.; C. TOMUSCHAT, *Human Rights Between Idealism and Realism*, Oxford, 2008, 220 s.; G. ULFSTEIN, *Treaty Bodies and Regimes*, in D.B. HOLLIS (ed.), *The Oxford guide to treaties*, 2012, 440 ss.; ID., *Individual complaints*, in H. KELLER, G. ULFSTEIN, *UN Human Rights Treaty Bodies. Law and Legitimacy*, Cambridge, 2012, 92 ss.; D. RUSSO, *I trattati sui diritti umani nell'ordinamento italiano alla luce delle sentenze n. 120 e 194 del 2018 della Corte Costituzionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, 165 ss. Infine, la Corte internazionale di giustizia si è significativamente pronunciata sul ruolo dei pareri di un particolare organo di controllo, il Comitato ONU per i diritti umani, in *Abmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 2010, 663, par. 66.

esempio, la libertà di espressione e opinione (art. 21 CDPD)⁷. Chiarisce inoltre che tale obbligo risulta necessariamente a realizzazione progressiva, incondizionato – laddove non può essere rifiutato nel caso in cui imponga un onere sproporzionato, come avviene invece con riferimento al dovere di adottare accomodamenti ragionevoli – e rivolto non a singoli individui ma all'intera comunità⁸. Invero, garantire l'accesso all'ambiente fisico, ai trasporti, all'informazione e alla comunicazione, compresi i sistemi e le tecnologie digitali (ICT), consente alle persone con disabilità di vivere in maniera indipendente e di partecipare pienamente a tutti gli aspetti della vita (art. 19), su base di uguaglianza con gli altri (art. 5). Nello specifico, non solo gli Stati contraenti devono implementare politiche in materia di accessibilità e individuare degli standard minimi cui fare riferimento, ma devono anche assicurare che i beni o servizi offerti o aperti al pubblico, sia da parte di imprese pubbliche sia da parte di privati, siano accessibili.

Dal testo convenzionale è possibile ricavare anche l'affermazione del diritto all'accessibilità digitale o *web accessibility*, inteso come la capacità dei sistemi informatici di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie assistive o configurazioni particolari, nonostante non ve ne sia espressa menzione all'interno della CDPD. In particolare, l'obbligo degli Stati parte di adottare le misure adeguate a garantire che i sistemi informatici rispondano a requisiti di accessibilità e che le informazioni al grande pubblico siano fornite in formati accessibili deriva dal combinato disposto degli artt. 9 e 21 CDPD. Da un lato, l'art. 9 CDPD richiede che gli Stati parte individuino degli standard minimi e delle linee guida «per l'accessibilità alle strutture ed ai servizi aperti o forniti al pubblico» (art. 9 par. 2 lett. a CDPD) e garantiscano che anche «gli organismi privati, che forniscono strutture e servizi aperti o forniti al pubblico, tengano conto di tutti gli aspetti dell'accessibilità per le persone con disabilità» (art. 9 par. 2 lett. b CDPD)⁹. Dall'altro lato, l'art. 21 CDPD richiede agli Stati parte

⁷ Comitato CDPD, *General Comment No. 2* (2014), 22 maggio 2014, CRPD/C/GC/2, par. 1.

⁸ *Ibidem*, par. 25.

⁹ Il Comitato CDPD si è pronunciato in argomento in due pareri resi su ricorso individuale. Il caso *Szilvia Nyusti et al c. Ungheria* originava dalla discriminazione lamentata da due clienti ipovedenti di una banca ungherese, ai quali non era garantito l'accesso ai servizi telematici dell'istituto di credito su basi paritarie rispetto agli altri utenti. Nel riconoscere la violazione della Convenzione, il Comitato raccomanda allo Stato di imporre il rispetto dei requisiti minimi standard di accessibilità legislativamente previsti anche nei confronti di istituti di credito privati che offrono servizi aperti al pubblico (Comitato CDPD, 21 giugno 2013, *Szilvia Nyusti, Péter Takács e Tamás Fazekas c. Ungheria*, CRPD/C/9/D/1/2010). Nel caso *F. c. Austria*, il ricorrente lamentava come la nuova linea tramviaria adottata nella cittadina austriaca di Linz non fosse stata dotata degli stessi servizi digitali già installati da alcuni anni sulle altre linee, volti a garantire alle persone con disabilità visiva di utilizzare autonomamente tali mezzi pubblici. Il Comitato rileva quindi come la mancata installazione dei suddetti sistemi digitali a integrazione della nuova linea tramviaria costituisca in concreto una violazione della CDPD, laddove impedisce l'accesso a tecnologie volte a fornire un servizio aperto al

di garantire l'accessibilità delle informazioni, comprese quelle fornite su sistemi digitali, come preconditione per il godimento della libertà di espressione e di opinione delle persone con disabilità. Invero, agli Stati è fatto obbligo di mettere a disposizione delle persone con disabilità «le informazioni destinate al grande pubblico in forme accessibili e mediante tecnologie adeguate ai differenti tipi di disabilità, tempestivamente e senza costi aggiuntivi» (art. 21 par. 1 lett. a), richiedere agli «enti privati che offrono servizi al grande pubblico, anche attraverso Internet, di fornire informazioni e servizi con sistemi accessibili e utilizzabili dalle persone con disabilità» (art. 21 par. 1 lett. c), incoraggiare «i mass media, inclusi gli erogatori di informazione tramite internet, a rendere i loro servizi accessibili alle persone con disabilità» (art. 21 par. 1 lett. d).

Il pieno rispetto di tale diritto, tuttavia, viene di fatto ostacolato dall'assenza di standard di accessibilità internazionalmente condivisi. La redazione di linee-guida in materia di accessibilità, infatti, è lasciata a organizzazioni di standardizzazione, costituite da esperti ed enti privati, il cui esempio più importante è il World Wide Web Consortium (W3C)¹⁰. Nonostante le linee-guida redatte da tale organizzazione (Web Content Accessibility Guidelines o WCAG) godano di una solida reputazione a livello internazionale, esse, però, non hanno efficacia obbligatoria. Rimane, quindi, alla discrezione del legislatore nazionale rendere obbligatori gli standard identificati¹¹.

3. Il quadro normativo europeo

Ad oggi, la CDPD è l'unico trattato sui diritti umani ad essere stato ratificato dall'Unione europea, grazie alla presenza all'interno del testo convenzionale dell'art. 44 CDPD, in base al quale qualsiasi "organizzazioni di integrazione regionale" può ratificare il trattato in parola, purché dichiari l'estensione delle sue competenze¹². In virtù di tale disposizione, la Commissione europea ha firmato la CDPD (ma non il Protocollo opzionale) durante la cerimonia di apertura alla firma

pubblico su basi paritarie rispetto agli altri cittadini (Comitato CDPD, 21 giugno 2013, *Szilvia Nyusti, Péter Takács e Tamás Fazekas c. Ungheria*, CRPD/C/9/D/1/2010).

¹⁰ Il World Wide Web Consortium (W3C) è un'organizzazione non governativa internazionale, che, nell'ambito della Web Accessibility Initiative (WAI), sviluppa e continuamente aggiorna standard di accessibilità, linee-guida e materiale di supporto per sancire standard adeguati di accessibilità e usabilità dei sistemi informatici.

¹¹ C. EASTON, *The web content accessibility guidelines 2.0: an analysis of industry self-regulation*, in *International Journal of Law and Information Technology*, 2011, 74 ss.

¹² Tale disposizione è il risultato della partecipazione dell'allora Comunità europea ai negoziati per la stipulazione della CDPD, durante i quali si è imposta come figura dominante (*dominant actor*). Su punto, vedi G. DE BURCA, *The EU in the Negotiation of the UN Disability Convention*, in *European Law Review*, 2010, 9 ss.

del trattato, in data 30 marzo 2007, per poi successivamente avviarne il procedimento di conclusione, culminato nella decisione del Consiglio 2010/48/CE del 26 novembre 2009¹³. In seguito alla ratifica, la convenzione è entrata a far parte del diritto dell'Unione, diventando vincolante sia per le istituzioni europee sia per gli Stati membri, in forza dell'art. 216 par. 2 TFUE¹⁴. Come la Corte di giustizia ha chiarito, tuttavia, la Convenzione, pur essendo parte integrante del diritto dell'Unione, non ha efficacia diretta¹⁵. Avendo carattere meramente programmatico, le sue disposizioni sono subordinate, quanto ad esecuzione o a effetti, all'intervento di atti ulteriori che competono alle parti contraenti. La CDPD gode, invece, di efficacia indiretta; ne consegue che gli strumenti legislativi dell'UE devono essere oggetto di interpretazione conforme rispetto alla Convenzione¹⁶.

Al fine di dare efficacia agli obblighi imposti dalla CDPD, l'Unione europea ha adottato, nel corso degli ultimi anni, diverse iniziative legislative d'avanguardia dedicate, in particolare, al tema dell'accessibilità digitale¹⁷; in questa sede, si limiterà l'indagine ai soli atti che hanno una rilevanza per il settore dei servizi bancari e finanziari. Questi sono, da un lato, la direttiva (UE) 2016/2102 (c.d. *Web Accessibility Directive*)¹⁸, che impone il rispetto di standard di accessibilità ai siti web e alle applicazioni degli enti pubblici, attuata in Italia tramite degli adeguamenti normativi della l. n. 4/2004 (legge Stanca)¹⁹ e, dall'altro, la direttiva (UE) 2019/882 (c.d.

¹³ Decisione 2010/48/CE del Consiglio, del 26 novembre 2009, relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 27 gennaio 2010, n. L 23/2010, 35 ss. Infine, l'ha formalmente ratificata in data 23 dicembre 2010.

¹⁴ Sul punto, fra i molti, D. FERRI, *The conclusion of the UN convention on the rights of persons with disabilities by the EC/EU: a constitutional perspective*, in *European Yearbook of Disability Law*, 2009, 47 ss.; L. WADDINGTON, *The European Union and the United Nations convention on the rights of persons with disabilities: a story of exclusive and shared competences*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2011, 431 ss.; A. HOEFMANS, *The EU Disability Framework under Construction: New Perspectives through Fundamental Rights Policy and EU Accession to the CDPD*, in *European Yearbook of Disability Law*, 2013, 35 ss.

¹⁵ Corte di giustizia, 18 marzo 2014, in causa C-363/12, *Z. c. A Government department e The Board of management of a community school*, EU:C:2014:159, par. 88-90.

¹⁶ Allo stesso modo, Corte di giustizia, 22 maggio 2014, in causa C-356/12, *Wolfgang Glatzel c. Freistaat Bayern*, EU:C:2014:350, parr. 68-70.

¹⁷ Sul punto, vedi D. FERRI, S. FAVALLI, *Web Accessibility for People with Disabilities in the European Union: Paving the Road to Social Inclusion*, in *Societies*, 2018, 40 ss.; L. WADDINGTON, *Regulating e-Accessibility and Digital Equality in Europe from a Multilevel Perspective*, in C. RICCI (ed.), *Building an Inclusive Digital Society for Persons with Disabilities. New Challenges and Future Potentials*, Pavia, 2019, 3 ss.

¹⁸ Direttiva (UE) 2016/2102 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici (c.d. *Web Accessibility Directive*), in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 2 dicembre 2016, n. L 327/2016, 1 ss.

¹⁹ L. 9 gennaio 2004, n. 4, disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti

European Accessibility Act)²⁰, che stabilisce i requisiti di accessibilità digitale di una serie di prodotti e servizi immessi sul mercato da soggetti privati, attuato in Italia con d.lgs. n. 82/2022²¹. Queste sono accompagnate dalle direttive di implementazione e dagli standard di accessibilità meglio dettagliati nel paragrafo successivo.

3.1. Accessibilità digitale e servizi bancari: gli obblighi imposti dal diritto dell'Unione europea

Nell'ambito dell'ordinamento europeo, l'obbligo di garantire l'accessibilità dei servizi bancari viene sancito dalle disposizioni della direttiva (UE) 2019/882 (c.d. *European Accessibility Act*). In Italia, tale obbligo deriva anche dal recepimento delle norme della direttiva (UE) 2016/2102 (c.d. *Web Accessibility Directive*), nonostante tale atto non faccia espresso riferimento ai servizi bancari.

Più precisamente, la *Web Accessibility Directive*, adottata nel 2016, stabilisce le norme cui gli Stati membri devono conformarsi per assicurare il rispetto di standard di accessibilità ai siti web e alle applicazioni degli enti pubblici. Oltre che a questi ultimi, essa si applica anche alle emittenti del servizio pubblico o alle organizzazioni non governative che «forniscono servizi essenziali per il pubblico o specificatamente per le persone con disabilità»²². Si nota, quindi, che i servizi bancari non rientrano nel campo di applicazione della *Web Accessibility Directive*; tuttavia, tale direttiva lascia agli Stati membri la possibilità di applicare disposizioni legislative che vanno al di là dei requisiti minimi della presente direttiva²³. Muovendosi in tale direzione, il legislatore italiano, nelle norme di recepimento adottate²⁴, che saranno analizzate di seguito, ne ha esteso l'ambito di

informatici, in *Gazz. Uff.* n. 13 del 17 gennaio 2004, come modificato dal d.lgs. 10 agosto 2018, n. 106, riforma dell'attuazione della direttiva (UE) 2016/2102 relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici, in *Gazz. Uff.* del 11 settembre 2018, n. 211.

²⁰ Direttiva (UE) 2019/882 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi (c.d. *European Accessibility Act*), in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 7 giugno 2019, n. L 151/2019, 70 ss.

²¹ D.lgs. 27 maggio 2022, n. 82 di attuazione della direttiva (UE) 2019/882 sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi (c.d. *European Accessibility Act*), entrato in vigore il 16 luglio 2022, in *Gazz. Uff.* del 1° luglio 2022, n. 152.

²² Art. 1 WAD.

²³ Art. 2 WAD.

²⁴ Il termine per il recepimento della direttiva è stato fissato al 23 settembre 2018 (art. 12 WAD), con riesame dell'applicazione della stessa entro il 23 giugno 2022 (art. 13 WAD). In particolare, i risultati del riesame sono stati pubblicati in D. BIANCHINI, G. GALASSO, M. GORI, C. CODAGNONE, G. LIVA, G. STAZI, S. LAURIN, J. SWITTERS, *Study supporting the review of the application of the Web Accessibility Directive (WAD)*, VIGIE 2020-0656: final report, ottobre 2022, <https://op.europa.eu/s/y8UF> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

applicazione fino a ricomprendere anche alcuni soggetti erogatori privati che forniscono servizi considerati essenziali, fra cui i servizi bancari.

Lo *European Accessibility Act*, adottato nel 2019, segue il percorso già tracciato dalla *Web Accessibility Directive*, stabilendo i requisiti di accessibilità digitale di una serie di prodotti e servizi immessi sul mercato da soggetti privati, con l'obiettivo di eliminare gli ostacoli alla libera circolazione derivanti dall'eterogeneità dei requisiti di accessibilità negli Stati membri²⁵. Fra questi, sono inclusi anche i «servizi bancari per i consumatori»²⁶, oltre ad una serie di servizi ad essi collegati, quali i metodi di identificazione, la firma elettronica e i servizi di pagamento, «poiché essi sono necessari per concludere transazioni» in tale ambito²⁷. In particolare, secondo quanto chiarisce la direttiva²⁸, rientrano in questa categoria: i contratti di credito al consumo, di cui alla direttiva 2008/48/CE²⁹ o alla direttiva 2014/17/UE³⁰; i servizi di ricezione e trasmissione di ordini riguardanti uno o più strumenti finanziari, di esecuzione di ordini per conto dei clienti, di gestione di portafogli, di consulenza in materia di investimenti, di custodia e amministrazione di strumenti finanziari per conto dei clienti, di concessione di crediti o prestiti agli investitori per consentire loro di effettuare una transazione relativa a uno o più strumenti finanziari, nella quale interviene l'impresa che concede il credito o il prestito, il servizio di cambio quando tale servizio è collegato alla prestazione di servizi di investimento, di ricerca in materia di investimenti e analisi finanziaria o altre forme di raccomandazione generale riguardanti le operazioni relative a strumenti finanziari³¹; i servizi di pagamento³²; i servizi collegati

²⁵ Art. 1 EAA.

²⁶ Art. 2 par. 2 lett. d EAA.

²⁷ Considerando 40 EAA.

²⁸ Art. 3 punto 28 EAA.

²⁹ Cfr. direttiva 2008/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la direttiva 87/102/CEE, in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 22 maggio 2008, n. L 133/2008, 66 ss. Si segnala che tale direttiva sarà abrogata, a decorrere dal 20 novembre 2026, dalla direttiva (UE) 2023/2225 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la direttiva 2008/48/CE, in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 30 ottobre 2023, n. L 2023/2225.

³⁰ Direttiva 2014/17/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 febbraio 2014, in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali e recante modifica delle direttive 2008/48/CE e 2013/36/UE e del regolamento (UE) n. 1093/2010, in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 28 febbraio 2014, n. L 60/2014, 34 ss.

³¹ Cfr. punti 1, 2, 4 e 5 della sezione A e ai punti 1, 2, 4 e 5 della sezione B dell'allegato I della direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE (rifiusione) (c.d. MiFID II), in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 12 giugno 2014, n. L 173/2014, 349 ss.

³² Cfr. art. 4 punto 3 della direttiva (UE) 2015/2366 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, che modifica le direttive

al conto di pagamento³³; la moneta elettronica³⁴. Gli obblighi di accessibilità imposti dalla direttiva, il cui termine di recepimento per gli Stati è fissato al 22 giugno 2022, si applicherà ai prodotti immessi sul mercato e ai servizi forniti ai consumatori dopo il 28 giugno 2025³⁵.

Nonostante tali atti normativi presentino una disciplina molto avanzata in materia di accessibilità digitale, essi non sono privi di criticità e limitazioni che ne diminuiscono il potenziale innovativo³⁶. In questa sede, ci si limita a sottolineare come, nonostante l'espresso richiamo alla CDPD³⁷, il diritto di accessibilità digitale in esse sancito non è del tutto coincidente con quello previsto dalla Convenzione, laddove esso non è incondizionato. In particolare, nella *Web Accessibility Directive* l'obbligo degli Stati membri di provvedere affinché gli enti pubblici applichino le prescrizioni in materia di accessibilità³⁸ soggiace al limite dell'onere sproporzionato imposto all'ente pubblico obbligato³⁹. Allo stesso modo, lo *European Accessibility Act* limita l'obbligo per gli operatori economici di garantire gli standard di accessibilità individuati nella misura in cui la conformità non richieda una modifica sostanziale di un prodotto o di un servizio tale da comportare la modifica sostanziale della sua natura stessa e non comporti l'imposizione di un onere sproporzionato agli operatori economici interessati⁴⁰.

2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010, e abroga la direttiva 2007/64/CE (c.d. PSD2), in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 23 dicembre 2015, n. L 337/2015, 35 ss.

³³ Cfr. art. 2 punto 3 della direttiva 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base, in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 28 agosto 2014, n. L 257.

³⁴ Cfr. art. 2 punto 2 della direttiva 2009/110/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, concernente l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica, che modifica le direttive 2005/60/CE e 2006/48/CE e che abroga la direttiva 2000/46/CE, in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 10 ottobre 2009, n. L 267.

³⁵ Art. 31 EAA.

³⁶ Per un'analisi critica dello EAA, si rimanda a A. BRODERICK, *The European Accessibility Act: A Paradigm of Inclusive Digital Equality for Persons with Disabilities?*, in C. RICCI (ed.), *Building an Inclusive Digital Society for Persons with Disabilities. New Challenges and Future Potentials*, Pavia, 2019, 19 ss.; D. FERRI, *The European accessibility act and the shadow of the "Social market economy"*, in *European Law Review*, 2020, 660 ss. Vedi inoltre EUROPEAN DISABILITY FORUM (EDF), *EDF analysis of the European Accessibility Act*, giugno 2019, <https://www.edf-feph.org/newsroom-newsroom-analysis-european-accessibility-act/> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

³⁷ Nel preambolo, entrambe le direttive richiamano espressamente gli obblighi di garantire i diritti delle persone con disabilità, fra cui quello di accessibilità digitale, cui l'Unione è sottoposta in forza della sua adesione alla CDPD. Cfr. considerando n. 12 WAD e considerando n. 12 EAA.

³⁸ Art. 4 WAD.

³⁹ Art. 5 WAD.

⁴⁰ Art. 14 EAA.

Entrambe le direttive stabiliscono che i requisiti di accessibilità sono raggiunti sulla base di una presunzione di conformità⁴¹, che adotta come parametro le norme armonizzate adottate dall'Unione⁴². In particolare, il riferimento è ai «requisiti di accessibilità per i prodotti e i servizi TIC» (EN 301 549 v2.1.2)⁴³, pubblicati nel 2018, per poi essere aggiornati e successivamente armonizzati nella versione più recente (EN 301 549 v3.2.1)⁴⁴, attualmente in uso, nel 2021. Poiché, al momento dell'entrata in vigore della WAD⁴⁵, tali atti di esecuzione dovevano ancora essere adottati, in essa si fa riferimento ai «requisiti di accessibilità adatti agli appalti pubblici di prodotti e servizi TIC in Europa» (EN 301 549 v1.1.2), pubblicati nell'aprile 2015 attraverso un precedente mandato di normazione (mandato 376) come indicazione di requisiti minimi, in attesa dell'elaborazione dei requisiti aggiornati⁴⁶.

4. Accessibilità digitale e servizi bancari nell'ordinamento italiano

Nell'ordinamento italiano, l'obbligo di garantire accessibilità digitale dei servizi bancari è sancito dalle norme di attuazione della disciplina europea rilevante, vale a dire la *Web Accessibility Directive* e lo *European Accessibility Act*, oltre che dalla legislazione secondaria ad essa collegata.

In particolare, la l. n. 4/2004 (c.d. legge Stanca) prevede la disciplina volta a favorire e semplificare l'accesso degli utenti e, in particolare, delle persone con disabilità ai servizi informatici e telematici della pubblica amministrazione, oltre che di altri specifici soggetti pubblici e privati che offrono servizi di pubblica

⁴¹ Art. 6 WAD e art. 15 EAA.

⁴² Cfr. art. 10 del regolamento (UE) n. 1025/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sulla normazione europea, che modifica le direttive 89/686/CEE e 93/15/CEE del Consiglio nonché le direttive 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/23/CE e 2009/105/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la decisione 87/95/CEE del Consiglio e la decisione n. 1673/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 14 novembre 2012, n. L 316/2012, 12 ss.

⁴³ Decisione di esecuzione (UE) 2018/2048 della Commissione, del 20 dicembre 2018, relativa alla norma armonizzata per i siti web e le applicazioni mobili elaborata a sostegno della direttiva (UE) 2016/2102 del Parlamento europeo e del Consiglio, in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 21 dicembre 2018, n. L 327/2018, 84 ss.

⁴⁴ Decisione di esecuzione (UE) 2021/1339 della Commissione dell'11 agosto 2021 che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2018/2048 per quanto riguarda la norma armonizzata per i siti web e le applicazioni mobili, in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 12 agosto 2021, n. L 289/2021, 53 ss.

⁴⁵ La WAD è entrata in vigore il 22 dicembre 2016.

⁴⁶ Cfr. art. 6 WAD.

utilità. Infatti, con d.l. n. 76/2020 l'ambito di applicazione della legge Stanca⁴⁷, originariamente limitato ai servizi prestati dalla pubblica amministrazione, è stato esteso anche ai soggetti privati che «offrono servizi al pubblico attraverso siti web o applicazioni mobili, con un fatturato medio, negli ultimi tre anni di attività, superiore a 500 milioni di euro» (c.d. soggetti erogatori privati)⁴⁸. Successivamente, con circolare n. 3/2022⁴⁹, l'Agenzia per l'Italia digitale (AgID)⁵⁰ è intervenuta per fugare i dubbi interpretativi sorti rispetto alla formulazione di tale norma⁵¹, chiarendo, *inter alia*, che ai fini dell'applicazione della legge Stanca ai soggetti privati, per "servizi al pubblico" si intendono i servizi essenziali e i servizi destinati a persone con disabilità, fra cui sono espressamente ricompresi anche i servizi bancari, purché erogati da istituti bancari il cui fatturato medio supera la soglia quantitativa indicata⁵².

In particolare, le disposizioni sugli obblighi di accessibilità previste dalla legge Stanca si applicano a: siti web (ad esempio, i siti di *digital banking*); contenuti extranet e intranet⁵³, pubblicati a partire dal 23 settembre 2019, o soggetti a revisione sostanziale dalla medesima data (si pensi, ad esempio, all'area riservata per accedere ai servizi bancari online)⁵⁴; contenuti, che si trovano esclusivamente su dispositivi mobili o programmi utente per dispositivi mobili sviluppati per

⁴⁷ D.l. 16 luglio 2020, n. 76, Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, in *Gazz. Uff.* Serie Generale del 16 luglio 2020, n. 178/2020, Suppl. Ordinario n. 24, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, in *Gazz. Uff.* Serie Generale del 14 settembre 2020, n. 228/2020, Suppl. Ordinario n. 33.

⁴⁸ Art. 3 comma 1-*bis* legge Stanca.

⁴⁹ AgID, circolare n. 3/2022 inerente i criteri interpretativi circa l'ambito di applicazione della l. n. 4/2004 sull'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili ai soggetti privati di cui all'art. 3, comma 1-*bis*, allegata alla presente determinazione, adottata con determinazione n. 352/2022 del 20 dicembre 2022.

⁵⁰ AgID è un'agenzia pubblica sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro da lui delegato, istituita con d.l. 22 giugno 2012, n. 83, «Misure urgenti per la crescita del Paese», in *Gazz. Uff.* del 26 giugno 2012, n. 147/2012, Suppl. Ordinario n. 129.

⁵¹ Per un approfondimento sul punto si rimanda ad ASSONIME, *Circolare Agid sull'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili dei soggetti privati*, 2023.

⁵² Per gli istituti bancari il fatturato si determina ai sensi dell'art. 16 comma 2 l. n. 287/1990, così come modificato dalla l. 5 agosto 2022, n. 118/2022 (in *Gazz. Uff.* del 12 agosto 2022, n. 188/2022), vale a dire dalla somma delle seguenti voci di provento al netto, se del caso, dell'imposta sul valore aggiunto e di altre imposte direttamente associate ai proventi: a) interessi e proventi assimilati; b) proventi di azioni, quote ed altri titoli a reddito variabile, proventi di partecipazioni, proventi di partecipazioni in imprese collegate e altri proventi su titoli; c) proventi per commissioni; d) profitti da operazioni finanziarie; e) altri proventi di gestione.

⁵³ Definiti dall'art. 2 comma 1 lett. a-*quater* della legge Stanca come «siti web disponibili soltanto per un gruppo chiuso di persone e non per il pubblico».

⁵⁴ Come si evince, per esclusione, dall'art. 3 comma ultimo periodo della legge Stanca.

gruppi chiusi di utenti o per uso specifico in determinati contesti e disponibili e usati da ampi segmenti di utenti (ad esempio, le app di *mobile banking*)⁵⁵. Il termine di adeguamento a tali disposizioni per i soggetti erogatori privati è stato fissato al 5 novembre 2022⁵⁶, secondo le modalità definite dall'AgID con le linee guida del 26 aprile 2022⁵⁷.

Tuttavia, in conformità a quanto previsto dalla *Web Accessibility Directive*, le prescrizioni della legge Stanca trovano un limite nel caso in cui l'adeguamento ai requisiti di accessibilità imponga un onere sproporzionato, inteso come «un onere organizzativo o finanziario eccessivo per i soggetti erogatori ovvero un onere che pregiudica la capacità degli stessi di adempiere allo scopo prefissato o di pubblicare le informazioni necessarie o pertinenti per i compiti e servizi, pur tenendo conto del probabile beneficio o pregiudizio che ne deriverebbe per i cittadini e, in particolare, per le persone con disabilità»⁵⁸. In particolare, come chiarito dall'AgID⁵⁹, il concetto di onere sproporzionato deve essere inteso in senso restrittivo, laddove per determinare la presenza di un «onere organizzativo eccessivo» è necessario considerare la dimensione, la natura giuridica e le risorse del soggetto erogatore rispetto ai pregiudizi che possono derivare per le persone con disabilità dalla non completa accessibilità, mentre l'«onere finanziario eccessivo» deve essere valutato in relazione alla proporzione fra costi e benefici, tenendo conto della frequenza e della durata d'uso del sito web o applicazione mobile. Infine, deve ritenersi che l'onere rechi «pregiudizio per l'erogazione di servizi o informazioni» qualora sia possibile verificare e documentare l'effettiva incompatibilità di soluzioni tecniche volte a garantire la piena accessibilità dei siti e delle applicazioni con gli adempimenti o gli obblighi informativi del soggetto erogatore.

L'inosservanza delle disposizioni previste dalla legge Stanca è accertata dall'AgID, che, in caso di inottemperanza a seguito di diffida, può applicare agli enti erogatori privati una sanzione amministrativa pecuniaria fino al cinque per cento del fatturato⁶⁰, fermo restando il diritto del soggetto discriminato di agire civilisticamente per il risarcimento del danno ai sensi della l. n. 67/2006⁶¹. In aggiunta, a far data dalla pubblicazione delle linee guida, i contratti stipulati devono essere

⁵⁵ Come si evince, per esclusione, dall'art. 3 comma 2 primo periodo della legge Stanca.

⁵⁶ Art. 4 comma 2-bis della legge Stanca.

⁵⁷ AgID, *Linee Guida sull'accessibilità degli strumenti informatici per i soggetti erogatori di cui all'art. 3 comma 1-bis della Legge n. 4/2004*, adottate con determinazione 26 aprile 2022, n. 117.

⁵⁸ Art. 3-ter della legge Stanca.

⁵⁹ AgID, *Linee Guida sull'accessibilità* cit., p. 16.

⁶⁰ Art. 9 comma 1-bis della legge Stanca.

⁶¹ L. 1° marzo 2006, n. 67, Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni, in *Gazz. Uff.* del 6 marzo 2006, n. 54/2006.

conformi agli obblighi di accessibilità previsti, a pena di nullità, con termine di adeguamento di dodici mesi per i contratti già in essere⁶².

Il regime sanzionatorio previsto deve essere coordinato con le norme del d.lgs. n. 82/2022, emanato in attuazione dello *European Accessibility Act*, il quale si applica anche ai «servizi bancari per i consumatori». In particolare, per i soggetti erogatori privati, come gli istituti bancari, i quali rientrano nell'ambito di applicazione sia della l. n. 4/2004 sia del d.lgs. n. 82/2022, fino al 28 giugno 2025 troverà applicazione il regime sanzionatorio previsto dalla legge Stanca⁶³, mentre a decorrere dal 28 giugno 2025 si applicherà quanto previsto dal d.lgs. n. 82/2022⁶⁴, analizzato di seguito.

4.1. Verso l'attuazione dello *European Accessibility Act*

In attuazione dello *European Accessibility Act*, il d.lgs. n. 82/2022 stabilisce i requisiti di accessibilità di numerosi prodotti e servizi immessi sul mercato da erogatori privati a far data dal 28 giugno 2025. Fra questi, figurano anche i «servizi bancari per i consumatori»⁶⁵, quali i contratti di credito⁶⁶, i servizi e le attività di investimento⁶⁷, i servizi di pagamento⁶⁸, i servizi collegati al conto di pagamento⁶⁹, la moneta

⁶² Art. 4 comma 2 della legge Stanca.

⁶³ Art. 24 comma 1 ultimo periodo del d.lgs. n. 82/2022.

⁶⁴ Art. 25 comma 3 del d.lgs. n. 82/2022.

⁶⁵ Art. 1 comma 3 lett. d del d.lgs. n. 82/2022, il quale fa riferimento alla definizione di «servizi bancari per consumatori» è come inserita nell'art. 2 comma 1 lett. ff dello stesso testo normativo.

⁶⁶ Sono ricompresi i contratti di credito contemplati dalla direttiva 2008/48/CE o dalla direttiva 2014/17/UE, vale a dire i contratti con cui il finanziatore concede al consumatore un credito sotto forma di dilazione di pagamento, di prestito o di altra facilitazione finanziaria, esclusi i contratti per importi inferiori a euro 200,00 o superiori a euro 75.000,00. Rimangono invece inclusi i contratti di credito nei quali il credito è garantito da ipoteca sul diritto di proprietà o su altro diritto reale avente ad oggetto beni immobili residenziali o è finalizzato all'acquisto o alla conservazione del diritto di proprietà su un terreno o su un immobile.

⁶⁷ Sono ricompresi i servizi e le attività di investimento definiti ai punti 1, 2, 4 e 5 della sezione A e ai punti 1, 2, 4 e 5 della sezione B dell'allegato I della direttiva MiFID II, recepita con d.lgs. 3 agosto 2017 n. 129.

⁶⁸ Sono inclusi i servizi di pagamento quali definiti all'articolo 4 punto 3 della direttiva PSD2, recepita con l'articolo 1 comma 2 lettera h-septies.1) del d.lgs. n. 385/1993 (TUB).

⁶⁹ Sono ricompresi i servizi collegati al conto di pagamento quali definiti all'art. 2 punto 3 della direttiva 2014/92/UE, recepita con art. 126-decies TUB. In altri termini, si intendono i servizi connessi all'apertura, alla gestione e alla chiusura di un conto di pagamento, compresi l'apertura di credito e lo sconfinamento.

elettronica⁷⁰. L'ambito di applicazione di tale atto, quindi, risulta decisamente più ampio rispetto a quello della legge Stanca.

I requisiti di accessibilità non sono demandati alla pubblicazione di linee guida, ma sono stabiliti negli allegati III e IV al decreto⁷¹. In quest'ultimo sono indicati alcuni requisiti ulteriori, quali, in particolare, la necessità di «fornire metodi di identificazione, firme elettroniche, sicurezza e servizi di pagamento che siano percepibili, utilizzabili, comprensibili e solidi» e di «fare in modo che le informazioni siano comprensibili, con un grado di complessità limitato al livello B2 (intermedio avanzato) del Quadro comune europeo di riferimento per le lingue del Consiglio d'Europa».

Proprio come sancito anche nella legge Stanca, l'obbligo previsto a carico degli operatori economici non è incondizionato⁷²; i requisiti di accessibilità, infatti, si applicano soltanto nella misura in cui la conformità non richieda una modifica sostanziale, vale a dire tale da impattare sulla natura stessa del bene o servizio digitale offerto, e non comporti un onere sproporzionato a carico del fornitore. I criteri per stabilire la sproporzione di quest'ultimo requisito sono indicati nell'allegato V al decreto.

Le disposizioni del d.lgs. n. 82/2022 hanno efficacia solo a decorrere dal 28 giugno 2025; ne consegue che si applicano solo ai prodotti e servizi prestati dopo la data indicata. Al contrario, i contratti di servizi conclusi prima del 28 giugno 2025 possono essere mantenuti invariati fino alla loro scadenza, ma per non più di cinque anni da tale data, quindi fino al 28 giugno 2030⁷³. Salvo il caso in cui il fatto costituisca reato, l'operatore economico che non conforma i propri prodotti e servizi ai requisiti di accessibilità descritti nel decreto è punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 40.000 euro. In caso di mancata ottemperanza a quanto disposto dall'autorità di vigilanza preposta, identificata nel Ministero dello sviluppo economico⁷⁴, invece, sono previste a carico dell'operatore economico sanzioni da 2.500 euro a 30.000 euro. Tuttavia, ai soggetti erogatori privati, come gli istituti bancari, i quali rientrano

⁷⁰ Ai sensi dell'art. 1 comma 2 lett. *h-ter* TUB, per moneta elettronica si intende il valore monetario, memorizzato elettronicamente, rappresentato da un credito nei confronti dell'emittente che sia emesso per effettuare operazioni di pagamento e sia accettato da persone fisiche e giuridiche diverse dall'emittente. In buona sostanza, consiste nella memorizzazione elettronica da parte di un intermediario autorizzato di un valore monetario, che è poi suscettibile di trasferimento istantaneo e diretto da parte del titolare/pagatore ad uno o più terzi/beneficiari del pagamento.

⁷¹ Art. 3 comma 2 del d.lgs. n. 82/2022.

⁷² Art. 13 del d.lgs. n. 82/2022.

⁷³ Art. 25 del d.lgs. n. 82/2022.

⁷⁴ Art. 18 comma 4 del d.lgs. n. 82/2022.

nell'ambito di applicazione della l. n. 4/2004, si applicano, in ogni caso, le sanzioni previste dalla medesima legge⁷⁵.

Nel complesso, le novità normative introdotte sono potenzialmente in grado di avere un effetto dirompente nella prestazione dei servizi digitali dei soggetti erogatori privati, fra cui anche gli istituti bancari. Nello specifico, si ritiene che il maggior ostacolo al pieno godimento del diritto delle persone con disabilità di usufruire di servizi bancari digitali accessibili risieda nel limite dell'onere sproporzionato, inserito sia nella disciplina europea sia in quella nazionale, anche se in contrasto con la CDPD – secondo cui l'obbligo di garantire l'accessibilità deve essere, invece, incondizionato. Nonostante la scelta politica di inserire una simile disposizione, la quale fornisce una sorta di clausola di salvaguardia per gli operatori economici secondo il principio «think small first»⁷⁶, sia comprensibile, è legittimo temere che essa possa essere utilizzata in modo improprio per vanificare la portata dell'obbligo di accessibilità digitale imposto.

Riferimenti bibliografici

- ASSONIME, *Circolare Agid sull'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili dei soggetti privati*, 2023.
- BANTEKAS I., STEIN M.A., ANASTASIOU D. (eds.), *The Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford, 2018.
- BIANCHINI D., GALASSO G., GORI M., CODAGNONE C., LIVA G., STAZI G., LAURIN S., SWITTERS J., *Study supporting the review of the application of the Web Accessibility Directive (WAD)*, VIGIE 2020-0656: final report, ottobre 2022, <https://op.europa.eu/s/y8UF> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).
- BRODERICK A., *The European Accessibility Act: A Paradigm of Inclusive Digital Equality for Persons with Disabilities?*, in RICCI C. (ed.), *Building an Inclusive Digital Society for Persons with Disabilities. New Challenges and Future Potentials*, Pavia, 2019, 19 ss.
- BRODERICK A., FERRI D., *International and European Disability Law and Policy*, Cambridge, 2019.
- CHARITAKIS S., *Access Denied: The Role of the European Union in Ensuring Accessibility under the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Maastricht, 2018, 15 ss.
- DE BURCA G., *The EU in the Negotiation of the UN Disability Convention*, in *European Law Review*, 2010, 9 ss.

⁷⁵ Art. 24 del d.lgs. n. 82/2022.

⁷⁶ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative ai requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi, COM(2015) 615 def.

- DELLA FINA V., CERA R., PALMISANO G. (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Cham, 2017.
- EASTON C., *The web content accessibility guidelines 2.0: an analysis of industry self-regulation*, in *International Journal of Law and Information Technology*, 2011, 74 ss.
- EUROPEAN DISABILITY FORUM (EDF), *EDF analysis of the European Accessibility Act*, giugno 2019, <https://www.edf-feph.org/newsroom-news-our-analysis-european-accessibility-act/> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).
- FERRI D., *The conclusion of the UN convention on the rights of persons with disabilities by the EC/EU: a constitutional perspective*, in *European Yearbook of Disability Law*, 2009, 47 ss.
- FERRI D., *The European accessibility act and the shadow of the "Social market economy"*, in *European Law Review*, 2020, 660 ss.
- FERRI D., FAVALLI S., *Web Accessibility for People with Disabilities in the European Union: Paving the Road to Social Inclusion*, in *Societies*, 2018, 40 ss.
- HOEFMANS A., *The EU Disability Framework under Construction: New Perspectives through Fundamental Rights Policy and EU Accession to the CDPD*, in *European Yearbook of Disability Law*, 2013, 35 ss.
- INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION (ILA), *Final Report on the Impact of Findings of the United Nations Human Rights Treaty Bodies*, Report of the Seventy-First Conference, Londra, 2004.
- LORD J., *Accessibility and Human Rights Fusion in the CRPD: Assessing the Scope and Content of the Accessibility Principle and Duty under the CRPD*, presentazione in occasione del *general day of discussion on accessibility* presso il Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità (Comitato CDPD), 7 ottobre 2010, Ginevra, 4 s.
- MARCHISIO S., DELLA FINA V., CERA R., *La convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità: commentario*, Roma, 2010.
- O'MAHONY C., QUINN G., *Disability Law and Policy: An Analysis of the UN Convention*, Dublino, 2017.
- RUSSO D., *I trattati sui diritti umani nell'ordinamento italiano alla luce delle sentenze n. 120 e 194 del 2018 della Corte Costituzionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, 165 ss.
- SEATZU F., *La convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: i principi fondamentali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 535 ss.
- SEATZU F., *La convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: diritti garantiti, cooperazione, procedure di controllo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, 259 ss.
- STEINER H.J., GOODMAN R., ALSTON P., *International Human Rights in Context: Law, Politics and Morals*, Oxford, 2008, 215 s.
- TOMUSCHAT C., *Human Rights Between Idealism and Realism*, Oxford, 2008, 220 s.
- ULFSTEIN G., *Individual complaints*, in KELLER H., ULFSTEIN G., *UN Human Rights Treaty Bodies. Law and Legitimacy*, Cambridge, 2012, 92 ss.
- ULFSTEIN G., *Treaty Bodies and Regimes*, in HOLLIS D.B. (ed.), *The Oxford guide to treaties*, 2012, 440 ss.

WADDINGTON L., *The European Union and the United Nations convention on the rights of persons with disabilities: a story of exclusive and shared competences*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2011, 431 ss.

WADDINGTON L., *Regulating e-Accessibility and Digital Equality in Europe from a Multi-level Perspective*, in RICCI C. (ed.), *Building an Inclusive Digital Society for Persons with Disabilities. New Challenges and Future Potentials*, Pavia, 2019, 3 ss.

4. Accessibilità e inclusione delle persone con disabilità nell'era digitale

Beatrice Rabai

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'affermazione del modello bio-psico-sociale della disabilità e il diritto all'accessibilità digitale nel contesto sovranazionale. – 3. (*segue*) Il contrasto al c.d. *digital divide* nel contesto nazionale. – 4. I contenuti della legge delega 22 dicembre 2021, n. 227 e l'istituzione dell'Autorità Garante Nazionale dei diritti delle persone con disabilità. – 5. Conclusioni. – *Riferimenti bibliografici*.

1. Introduzione

Negli ultimi tempi il tema della protezione dei diritti delle persone che vivono l'esperienza della disabilità è al centro di un rinnovato interesse scientifico, stimolato in parte dai recenti interventi normativi – provenienti sia dal contesto sovranazionale sia da quello interno – funzionali a implementare la tutela dei diritti e delle libertà delle persone con disabilità, nel comune sforzo di garantire una società più equa ed inclusiva.

Come drammaticamente noto, il biennio pandemico ha portato alla luce fragilità e disuguaglianze sociali, riaccendendo l'attenzione delle istituzioni e dell'opinione pubblica sulle principali criticità legate ad una categoria sociale considerata a più alto rischio di esclusione sociale, a causa di «attitudinal, environmental and institutional barriers... discrimination and other barriers in accessing livelihood and income support, participating in online forms of education, and seeking protection from violence», come ricordato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite nel 2020¹.

Se, da un lato, infatti, l'emergenza sanitaria ha avuto come effetto collaterale

¹ Documento strategico del Segretario Generale delle Nazioni Unite, del 29 aprile 2020, *Covid-19 and the rights of persons with disabilities*, 1 ss.

positivo quello di stimolare la crescita e lo sviluppo delle tecnologie digitali, rivelandosi una opportunità formidabile per gran parte della popolazione², dall'altro ha acuito le lacune che permangono nella regolamentazione tecnologica e nelle competenze digitali (il cosiddetto *digital divide* o *digital gap*³), alimentando il rischio di crescita di una nuova forma di disuguaglianza connessa alla presenza di barriere architettoniche digitali⁴, con gravi ricadute sulla sfera personale, nonché sull'esercizio di diritti individuali e sociali, delle persone con disabilità⁵. Significativo in tal senso il programma *Next Generation EU*⁶, il quale, nell'indirizzare molteplici misure verso obiettivi di crescita economica⁷, ha dedicato attenzione anche alla programmazione di interventi funzionali a garantire pari opportunità per le persone con disabilità⁸.

A livello nazionale, la l. 29 luglio 2021, n. 108, di conversione del d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (Piano nazionale di ripresa e resilienza – PNRR), in linea con quanto stabilito nel documento europeo, ha riconosciuto il tema della disabilità quale «priorità trasversale» cui rivolgere ingenti investimenti, con particolare riferimento alle Missioni dedicate alla «Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo» (M1) e alla «inclusione e coesione» (M5), nella finalità di «assicurare idonee condizioni... sociali e lavorative alle persone con disabilità su tutto il territorio nazionale». Nel solco di tale ambizioso progetto si colloca, infine, la l. 22 dicembre 2021, n. 227, intervenuta, da un lato, a razionalizzare la disciplina vigente in materia – estremamente caotica e frastagliata – e, dall'altro, a potenziare gli strumenti necessari a delineare progetti di vita individuali personalizzati e partecipati per le persone con disabilità, prevedendo finanche l'istituzione di un'autorità deputata alla tutela e protezione dei diritti delle stesse.

² La quale ha potuto usufruire di Internet e dei principali canali *social* per le attività quotidiane e le interazioni sociali.

³ L'espressione è nata negli USA ai tempi dell'amministrazione Clinton, tra il 1993 e il 2001, per indicare la disparità nelle possibilità di accesso ai servizi telematici tra la popolazione americana.

⁴ Connessa alla presenza di barriere architettoniche non più solo fisiche ma anche digitali.

⁵ Quali, per esempio, il diritto al lavoro, allo studio, alle cure sanitarie.

⁶ Fondo speciale istituito dalla Commissione Europea nel maggio del 2020 al fine di rispondere al forte shock economico e sociale generato dalla crisi. Sul punto, v. il documento del 29 aprile 2021, *The EU's 2021-2027 long-term budget & NextGenerationEU*.

⁷ Nell'ottica di combattere fenomeni di disuguaglianza e di esclusione sociale, promuovere la coesione economica, sociale e territoriale, nonché favorire la solidarietà tra Stati membri.

⁸ Del resto, come già ricordato dalla Corte Costituzionale con sentenza 26 febbraio 2010-3 marzo 2010, n. 80, «i disabili non costituiscono un gruppo omogeneo. Vi sono, infatti, forme diverse di disabilità: alcune hanno carattere lieve ed altre gravi. Per ognuna di esse è necessario, pertanto, individuare meccanismi di rimozione degli ostacoli che tengano conto della tipologia di *handicap* da cui risulti essere affetta in concreto una persona. Ciascun disabile è coinvolto in un processo di riabilitazione finalizzato ad un suo completo inserimento nella società; processo all'interno del quale l'istruzione e l'integrazione scolastica rivestono un ruolo di primo piano».

La legge delega *de qua*, così come i decreti attuativi emanati⁹, offrono dunque lo spunto per svolgere alcune riflessioni su un tema che, ancorché già oggetto di approfondimenti in letteratura¹⁰, assume oggi una rilevanza preminente in considerazione della centralità assunta dalla rete quale spazio di libertà ma, al contempo, possibile ostacolo al pieno sviluppo della persona.

2. L'affermazione del modello bio-psico-sociale della disabilità e il diritto all'accessibilità digitale nel contesto sovranazionale

Il riconoscimento di diritti e di tutele a favore di soggetti con disabilità ha richiesto un percorso lungo, articolato e, a tratti, sofferto, sia a livello sovranazionale che interno, in considerazione delle difficoltà culturali, prima ancora

⁹ D.lgs. 13 dicembre 2023, n. 222, «Disposizioni in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità, in attuazione dell'articolo 2, comma 2, lettera e), della l. 22 dicembre 2021, n. 227»; d.lgs. 5 febbraio 2024, n. 20, «Istituzione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, in attuazione della delega conferita al Governo» e, da ultimo, d.lgs. 3 maggio 2024, n. 62, «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».

¹⁰ Tra i tanti, si v. in particolare D. PICCIONE, *Costituzionalismo e disabilità: i diritti delle persone con disabilità tra Costituzione e Convenzione ONU*, Torino, 2023; E. VIVALDI, *Disabilità mentali e vita indipendente. Percorsi di attuazione del principio personalista*, Napoli, 2023; S. FAVALLI, *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, Torino, 2021; G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020; C. COLAPIETRO, F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, 2020; M. RAMAJOLI, *Sui molteplici criteri di riparto della giurisdizione in materia di servizi di sostegno scolastico alle persone con disabilità*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2020, 275 ss.; M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017; F. FONTANA, A. TARANTINO (a cura di), *Dignità e fragilità della persona umana*, Napoli, 2017; N. ZANON, *Corte Costituzionale, evoluzione della "coscienza sociale", interpretazione della Costituzione e diritti fondamentali: questioni e interrogative a partire da un caso paradigmatico*, in *RivistaAic.it*, 4, 2017; M.G. BERNARDINI, *Disabilità, giustizia, diritto. Itinerari tra filosofia del diritto e Disability Studies*, Torino, 2016; S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, 2015; D. SICLARI, *Riflessioni sullo stato giuridico della disabilità nell'ordinamento italiano*, in *Il diritto dell'economia*, 2015, 553 ss.; L. VIOLINI, *Il diritto all'assistenza delle persone disabili*, in C. COLAPIETRO, A. SALVIA (a cura di), *Assistenza, inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità*, Napoli, 2013; D.A. MARRA, *Diritto e disability studies*, Reggio Calabria, 2009, 27 ss.; V. VADALÀ, *La tutela delle disabilità*, Milano, 2009; F. FURLAN, *La tutela costituzionale del cittadino portatore di handicap*, in C. CATTANEO (a cura di), *Terzo settore, statualità e solidarietà sociale*, Milano, 2001, 231 ss.; M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. I, Milano, 1999, 11 ss.; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Padova, 1995; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992; S. PANUNZIO, *Il cittadino handicappato psichico nel quadro costituzionale*, in *Scritti in memoria di Pietro Gismondi*, vol. III, Milano, 1988.

che giuridiche, a considerare le persone con disabilità al pari degli altri consociati¹¹.

In particolare, per gran parte del Novecento è prevalsa la concezione medica della disabilità, basata sulla convinzione che le difficoltà associate a questa condizione alberghino esclusivamente nell'individuo, in quanto affetto da una deficienza, una malattia o un danno individuale nel proprio corpo. Tale approccio concentra la propria attenzione sullo stato di salute della persona e sui trattamenti che potrebbero essere alla medesima forniti al fine di ridurne o alleviarne la menomazione, in un'ottica volta a concepire tale soggetto quale mero beneficiario passivo di supporti di natura assistenziale-caritatevole¹².

Nel corso del tempo, tuttavia, ha cominciato a farsi strada un differente paradigma interpretativo della disabilità, promosso inizialmente dai movimenti americani per i diritti delle persone con disabilità – che rivendicavano a gran voce il riconoscimento del diritto, per le persone con disabilità, di vivere in maniera indipendente – e sviluppato successivamente dagli studi sociologici in materia¹³. Si tratta, in particolare, del c.d. modello sociale, il quale considera la disabilità un problema di natura sociale, connesso all'esistenza di barriere sociali ed ambientali in grado di ostacolare l'effettiva partecipazione alla vita della società, su base di eguaglianza, da parte della persona con disabilità¹⁴.

¹¹ Ritenuto estraneo «ai canoni di normalità stabiliti dalla comunità per individuare i suoi consociati», come ricorda S. FAVALLI, *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, cit., 6, la quale rammenta inoltre come, fino agli anni '70 del Novecento, in numerosi Stati europei e nordamericani, fossero presenti discipline «violentemente discriminatorie», volte per esempio a prevedere la sterilizzazione forzata dei disabili.

¹² Per un'analisi dei diversi approcci adottati in relazione al tema della disabilità, v. T. SHAKE-SPEARE ET AL., *Models*, in G. ALBRECHT (ed.), *Encyclopedia of Disability*, Thousand Oaks, 2006, 1101 ss.; J.H. STONE, M. BLOUIN (eds.), *International Encyclopedia of Rehabilitation*, New York, 2010; N. EREVELLES, *Disability and difference in global context. Enabling a Transformative Body Politic*, New York, 2011; J.E. BICKENBACH, *The International Classification of Functioning, Disability and Health and its Relationship to Disability Studies*, in N. WATSON et al. (eds.), *Routledge Handbook of Disability Studies*, New York, 2012, 51 ss.; D. WASSERMAN et al., *Disability: Definitions, Models, Experience*, in E.N. ZALTA (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2013; M. BERGHS, K. ATKIN, H. GRAHAM, C. HATTON, C. THOMAS, *Implications for public health research of models and theories of disability: a scoping study and evidence synthesis*, Southampton, 2016; M. OLIVER, *Defining Impairment and Disability*, in E. EMENS, M.A. STEIN (eds.), *Disability and Equality Law*, Londra, 2017, 3 ss.

¹³ Cfr. A. MURA, *Associations for disabled people in Italy: A pedagogical exploration*, in Alter, 2016, 82 ss.; ID., *Diversità e inclusione. Prospettive di cittadinanza tra processi storico-culturali e questioni aperte*, Milano, 2016.

¹⁴ Al riguardo, si v. le riflessioni di M. OLIVER, *The handicapped person: a new perspective for social works?*, Londra, 1981; ID., *Social Work and Disabled People*, Basingstoke, 1983; ID., *The Politics of Disablement*, Londra, 1990; A. LLEWELLYN, K. HOGAN, *The Use and Abuse of models of Disability*, in *Disability & Society*, 2000, 157 ss.; C. BARNES, *The social model of Disability: Valuable*

L'idea di fondo del modello sociale è che la disabilità non dipenda dalla condizione fisica o psichica dell'individuo, bensì dall'incapacità della società di includere il soggetto nelle diverse attività della vita. In altre parole, mentre per il modello medico la disabilità rappresenta solo una menomazione fisica, quello sociale – in linea peraltro con gli studi giuridici americani in tema di vulnerabilità¹⁵ – imputa alla società la condizione di svantaggio delle persone con disabilità, in quanto limitante le potenzialità e la partecipazione di queste ultime all'interno della società stessa.

Considerato, tuttavia, un paradigma eccessivamente radicale a causa della tendenza ad ignorare del tutto la condizione fisica della persona con disabilità, è infine prevalso un modello di natura c.d. mediana, ovvero quello bio-psico-sociale¹⁶, il quale, adottando un approccio inclusivo e partecipativo, ritiene la disabilità una questione politica e di giustizia sociale, che gli ordinamenti sono chiamati ad affrontare creando le condizioni affinché il contesto sociale si adatti – laddove necessario – alle esigenze delle persone con disabilità, eliminando o riducendo gli ostacoli che impediscono una partecipazione effettiva nella comunità di riferimento.

Tale concezione è alla base dell'intera Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006 (CDPD), pietra miliare nel percorso di promozione dei diritti e delle libertà fondamentali dei soggetti con disabilità¹⁷.

Detto documento evidenzia come le persone con disabilità siano caratterizzate

or Irrelevant?, in N. WATSON, A. ROULSTONE, C. THOMAS (eds.), *The Routledge Handbook of Disability Studies*, New York, 2012, 12 ss.

¹⁵ Sul tema, si v. in particolare i lavori di M. FINEMAN (ed in particolare, M.A. FINEMAN, *The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition*, in *Yale Journal of Law & Feminism*, 2008-2009, 9; EAD., *The vulnerable subject and the responsive State*, in *Public Law & Legal Theory Research Paper Series*, 2010, 251 ss.; EAD., *Equality, Autonomy and the Vulnerable Subject in Law and Politics*, in M.A. FINEMAN, A. GREAR, *Vulnerability: Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*, Surrey, 2013; EAD., *Vulnerability, Resilience, and LGBT Youth*, in *Temple Political and Civil Rights Law Review*, 2014, 307 ss.; EAD., *Equality and Difference – The Restrained State*, in *Alabama Law Review*, 2015, 609 ss.), la quale concepisce la vulnerabilità come un'esperienza ontologica condivisa e universale per tutti gli esseri umani, in virtù della nostra natura di esseri sociali interdipendenti, funzionale a privilegiare il valore dell'uguaglianza. I suoi studi si basano, in particolare, su un'analisi della legislazione americana, ma la lettura dei suoi scritti può essere utile anche per comprendere alcuni problemi del sistema di *welfare* europeo.

¹⁶ Tale modello si rinviene anche nella classificazione di disabilità ICF (*International Classification of Functioning, Disability and Health*), elaborata dall'OMS nel 2001, ove la disabilità è descritta come «as outcome or result of a complex relationship between an individual's health condition and personal factors, and of the external factors that represent the circumstances in which the individual lives».

¹⁷ La Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CDPD) è stata adottata il 13 dicembre 2006 a New York dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ed è entrata in vigore il 3 maggio 2008.

da menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali a lungo termine che, in interazione con varie barriere, possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri¹⁸.

In questa prospettiva, uno dei principi-guida della Convenzione è rappresentato dall'autonomia individuale di detti soggetti e dalla loro effettiva inclusione all'interno della società. In particolare, l'art. 4 richiede agli Stati parte di garantire l'elaborazione delle politiche sulla disabilità, al fine di adottare un approccio politico inclusivo in tutte le leggi e i programmi, funzionale a proteggere e promuovere i diritti delle persone con disabilità. Coerentemente a detta impostazione generale, l'art. 19 pone in capo agli Stati l'obbligo di proteggere e favorire il pieno godimento del diritto primario di ogni persona con disabilità a una vita indipendente e all'inclusione sociale. Ciò comporta, tuttavia, lavorare per l'eliminazione di tutte quelle barriere, di diversa natura, che possono porsi in contrasto con un progetto di realizzazione personale.

Il diritto all'accessibilità, e il connesso abbattimento delle barriere architettoniche, reali e digitali, divengono di conseguenza, in questo contesto, strumenti fondamentali per garantire l'effettivo esercizio dei diritti e delle libertà delle persone con disabilità e, dunque, per la piena inclusione e partecipazione effettiva delle stesse nella vita sociale della comunità di riferimento.

La Convenzione dedica, in particolare, al diritto all'accessibilità l'art. 9, in virtù del quale¹⁹ devono essere predisposte misure appropriate orientate ad assicurare «l'accesso all'ambiente fisico, ai trasporti, all'informazione e alla comunicazione, compresi i sistemi e le tecnologie di informazione e comunicazione, e ad altre attrezzature e servizi aperti o offerti al pubblico, sia nelle aree urbane che nelle aree rurali». Dalla disamina dell'articolo si evince, dunque, come il concetto di accessibilità si biforchi in due categorie: la prima connessa alla mobilità personale intesa come accesso agli ambienti reali (c.d. accessibilità fisica); la seconda collegata all'accesso all'informazione e alla comunicazione (c.d. accessibilità digitale). In riferimento a quest'ultima, la CDPD ha introdotto il principio della progettazione universale, in virtù del quale l'elaborazione di prodotti, strutture, programmi e servizi deve essere funzionale a consentirne l'uso da parte di tutte le persone, nella misura più estesa possibile, senza la necessità di adattamenti o di progettazioni specializzate²⁰.

¹⁸ Similmente, cfr. anche l'art. 3, comma 1, l. 5 febbraio 1992, n. 104, «legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate», così come modificato dal d.lgs. 3 maggio 2024, n. 62, cit., il quale definisce persona con disabilità «chi presenta durature compromissioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri, accertate all'esito della valutazione di base».

¹⁹ E al fine di garantire alle persone con disabilità «di vivere in maniera indipendente e di partecipare pienamente a tutti gli ambiti della vita».

²⁰ Cfr. art. 2, CDPD.

Anche l'Unione europea, divenuta ufficialmente parte della CDPD il 23 dicembre 2010, ha assunto l'impegno di adottare misure adeguate a garantire alle persone con disabilità l'accesso ai servizi aperti e forniti al pubblico, nonché alle tecnologie e ai sistemi di informazione e comunicazione, incluso internet, garantendo condizioni di uguaglianza tra tutti i cittadini²¹. L'origine dell'attuale politica dell'UE va, invero, ricercata nella comunicazione del 1996, «Una nuova strategia comunitaria sulla disabilità»²², in cui la Commissione ha proposto un modello di pari opportunità basato sul «valore fondamentale dell'uguaglianza... [che costituisce] l'essenza dell'approccio alla disabilità basato sui diritti». Tuttavia, è stato solo nel 1999, con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, che l'Unione europea ha acquisito la base giuridica per adottare misure vincolanti relative al trattamento delle persone con disabilità sul proprio territorio.

Dopo Amsterdam, a livello europeo è stata adottata la Strategia europea sulla Disabilità 2010-2020²³, funzionale a migliorare l'inclusione sociale, il benessere e il pieno esercizio dei diritti delle persone con disabilità, oggi superata dalla Strategia 2021-2030²⁴ la quale, nel tenere in considerazione le diverse tipologie di disabilità, propone – in linea con l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile – di promuovere politiche e azioni funzionali a creare ambienti accessibili e sempre più digitalizzati, contribuendo per tale via alla transizione digitale e alla creazione di ambienti digitali sempre più inclusivi.

Da ultimo, tra gli interventi legislativi attuativi della Strategia 2010-2020, da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, giova ricordare la direttiva

²¹ I quattro principi di accessibilità sono identificati nella: i) percepibilità: le informazioni e i componenti dell'interfaccia utente devono essere presentabili agli utenti in modalità percepibili; ii) utilizzabilità: i componenti e la navigazione dell'interfaccia utente devono essere utilizzabili; iii) comprensibilità: le informazioni e il funzionamento dell'interfaccia utente devono essere comprensibili; iv) solidità: i contenuti devono essere abbastanza solidi da poter essere interpretati con sicurezza da una vasta gamma di programmi utente, comprese le tecnologie assistive. Cfr. considerando n. 37 della direttiva (UE) 2016/2102 relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici.

²² Vedi in tal senso, *Comunicazione della Commissione sulla parità di opportunità per i disabili: Una nuova strategia della Comunità europea nei confronti dei disabili*, 30 luglio 1996, COM(96) 406 def., e anche la risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio del 20 dicembre 1996 sulla parità di opportunità per i disabili, in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 13 gennaio 1997, C 012, 1 ss.

²³ Cfr.: *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: Un rinnovato impegno per un'Europa senza barriere*, 15 novembre 2010, COM(2010) 636 def.

²⁴ *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Un'unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*, 3 marzo 2021, COM(2021) 101 def.

2016/2102/UE²⁵, relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici, nonché l'approvazione dell'*European Accessibility Act* del 2019²⁶, il quale mira a migliorare il funzionamento del mercato interno dei prodotti e dei servizi accessibili attraverso l'eliminazione di barriere create da norme divergenti negli Stati membri, come di seguito meglio specificato.

3. (segue) Il contrasto al c.d. *digital divide* nel contesto nazionale

Il 9 gennaio 2024 è stato celebrato il ventesimo anniversario dall'approvazione della prima disciplina nazionale in tema di accessibilità digitale dei siti internet della pubblica amministrazione, la quale ha sancito il principio fondamentale secondo cui ogni servizio digitale deve essere accessibile a tutti, indipendentemente dalle capacità fisiche, sensoriali o cognitive, in ossequio al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, da leggersi in combinato disposto con il precedente art. 2, il quale enuclea al suo interno la triade dei principi cardine sui quali è fondato il nostro ordinamento costituzionale: personalista, di solidarietà, di pluralismo sociale²⁷. In particolare, la l. 9 gennaio 2004, n. 4 (meglio nota come "legge Stanca") – la quale definisce l'accessibilità come quella «capacità dei sistemi informatici, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie assistive o configurazioni particolari» – si indirizza alle amministrazioni pubbliche, prevedendo in capo alle stesse l'obbligo, nelle procedure per l'acquisto di beni e per la fornitura di servizi informatici (anche con riferimento al materiale formativo e didattico utilizzato nelle scuole di ogni ordine e grado) di prediligere in sede di valutazione dell'offerta tecnica – tenuto conto della destinazione del bene o del servizio – dei requisiti di accessibilità fissati dal decreto attuativo²⁸. Nel corso del

²⁵ Direttiva (UE) 2016/2102 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016 relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici, in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 2 dicembre 2016, n. L 327/2016, 1 ss.

²⁶ Direttiva (UE) 2019/882 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi, in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 7 giugno 2019, n. L 151/2019, 70 ss.

²⁷ Sul tema, v. A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, 50; E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 38 ss.; C. COLAPIETRO, *L'inclusione sociale delle persone con disabilità: un imperativo costituzionale*, in *Non profit*, 2002, 24; M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, cit.; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002.

²⁸ Sul punto si v. anche il d.lgs. 13 dicembre 2023, n. 222, già citato in precedenza, funzionale a garantire l'accessibilità delle persone con disabilità nelle pubbliche amministrazioni e ad uniformare la tutela dei lavoratori con disabilità su tutto il territorio nazionale.

tempo, tuttavia, la legge Stanca ha subito diverse modifiche ed integrazioni – funzionali a rispondere anche ai moniti della Corte Costituzionale²⁹ e alle richieste di modifiche provenienti dall'Unione europea³⁰ – l'ultima delle quali avvenuta nel maggio 2022, con il recepimento, ad opera del d.lgs. 27 maggio 2022, n. 82 (*European Accessibility Act*) cui si è già fatto cenno nel paragrafo precedente. Se, originariamente, la disciplina in parola era applicabile alle sole pubbliche amministrazioni, in seguito alla novella legislativa³¹, e a partire dal 5 novembre 2022, la medesima è divenuta vincolante anche per i soggetti privati che «offrono servizi al pubblico attraverso siti web e applicazioni mobili, con un fatturato medio, negli ultimi tre anni di attività, superiore a 500 milioni di Euro»³². Per le altre imprese³³ l'obbligo di accessibilità decorrerà, invece, dal 28 giugno 2025, prevedendo in capo a fabbricanti dei prodotti, fornitori dei servizi, distributori di prodotti ed importatori l'obbligo di garantire – in base alle rispettive competenze – la conformità dei prodotti e dei servizi ai requisiti di accessibilità definiti dall'*European Accessibility Act*. Con l'ingresso di tale disciplina, i requisiti di accessibilità diventano, dunque, elementi strutturali dei prodotti e servizi digitali, i quali devono essere garantiti per tutta la vita del prodotto o del servizio, pena l'applicazione di sanzioni, quali: i) ordine di ritiro del prodotto dal mercato, ii) divieto o limitazione della messa a disposizione di un prodotto sul mercato, iii) ordine di oscuramento del servizio o di ritiro dell'app; iv) inibizione dell'utilizzo del servizio.

Similmente a quanto previsto già nella legge Stanca, anche il d.lgs. n. 82/2022 prevede delle esenzioni in materia, stabilendo che all'operatore economico non debbano applicarsi le disposizioni di legge nelle ipotesi in cui il rispetto dei requisiti di accessibilità venga ad imporre un onere sproporzionato (dunque, in un'ottica di bilanciamento tra interessi contrapposti, al pari di quanto previsto in

²⁹ Corte Cost., sentenza 4 aprile 2005, n. 145, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 comma 2 e dell'art. 10.

³⁰ Si v. in tal senso: d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221; d.lgs. 10 agosto 2018, n. 106; d.l. 16 luglio 2020, n. 76; l. 11 settembre 2020, n. 120; d.l. 6 novembre 2021, n. 152; l. 29 dicembre 2021, n. 233; d.lgs. 27 maggio 2022, n. 82.

³¹ Inizialmente il termine per l'adempimento degli obblighi di accessibilità previsti dalla legge Stanca da parte dei soggetti privati era fissato al 28 giugno 2022, ai sensi dell'art. 27 comma 2-*novies*, d.l. n. 152/2021; il termine è stato successivamente prorogato al 5 novembre 2022 (cfr. art. 25 comma 4, che ha modificato il comma 2-*bis* dell'art. 4 della legge Stanca, d.lgs. n. 82/2022).

³² L'estensione del campo di applicabilità della legge Stanca è stata prevista dal d.l. n. 76/2020, convertito con l. n. 120/2020. Al fine di agevolare e uniformare il recepimento di quanto previsto dalla legge Stanca, come da ultimo modificata, l'Agenzia per l'Italia Digitale ("AgID") ha emanato le *Linee guida sull'accessibilità degli strumenti informatici – per i soggetti erogatori di cui all'art 3 comma 1-bis della Legge n. 4/2004* del 26 aprile 2022 e la circolare n. 3 del 20 dicembre 2022, finalizzata a fornire i criteri interpretativi circa l'ambito di applicazione dell'art. 3 comma 1-*bis* della l. n. 4/2004.

³³ Escluse le «microimprese».

materia di accomodamento ragionevole) oppure nel caso di modifica sostanziale del prodotto o del servizio tale da comportare l'alterazione della natura stessa dei medesimi. In presenza di tali ipotesi, dunque, incombe in capo all'operatore economico l'onere di effettuare una preliminare valutazione sulla base dei criteri di valutazione previsti dall'Allegato V del d.lgs. n. 82/2022, documentarla e conservarne i risultati per un periodo non inferiore a cinque anni, informando il MI-MIT o l'AgID del fatto che intenda avvalersi dei benefici succitati.

4. I contenuti della legge delega 22 dicembre 2021, n. 227 e l'istituzione dell'Autorità Garante Nazionale dei diritti delle persone con disabilità

All'esito del percorso fino ad ora delineato, occorre soffermarsi sulle novità contenute nella l. 22 dicembre 2021, n. 227, recante delega al Governo in materia di disabilità, nonché nel d.lgs. 5 febbraio 2024, n. 20, che ha istituito l'Autorità Garante Nazionale dei diritti delle persone con disabilità, in quanto segnano entrambi una importante svolta verso la sempre maggiore protezione dei diritti delle persone che vivono l'esperienza della disabilità. Da un lato, in particolare, la disciplina contenuta nella legge delega interviene a riordinare le disposizioni vigenti in materia, delineando al contempo un nuovo panorama delle garanzie dei diritti delle persone con disabilità, il quale tiene conto non solo del cambio di paradigma dettato dalla CPDP, ma anche di quanto stabilito nella Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 e dalla risoluzione sulla protezione delle persone con disabilità adottata dal Parlamento europeo il 7 ottobre 2021.

Nello specifico, la legge *de qua* definisce un nuovo sistema di riconoscimento della condizione di disabilità che, in linea con quanto sancito a livello sovranazionale e approfondito nella letteratura straniera che si è occupata del tema, si basa su una valutazione multidimensionale dei bisogni della persona, capace cioè di indagare i molteplici bisogni del soggetto (benessere fisico, materiale, emotivo, autodeterminazione, inclusione sociale, ecc.)³⁴ al fine di delineare progetti di vita

³⁴ Cfr., *ex multis*, R. I. BROWN, *People with developmental disabilities: Applying quality of life to assessment and intervention*, in R. RENWICK, I. BROWN, M. NAGLER (eds.), *Quality of life in health promotion and rehabilitation: Conceptual approaches, issues, and applications*, Thousand Oaks, 1996, 253 ss.; R.L. SCHALOCK, I. BROWN, R. BROWN, R.A. CUMMINS, D. FELCE, L. MATIKKA, K.D. KEITH, T. PARMENTER, *Conceptualization, Measurement, and Application of Quality of Life for Persons With Intellectual Disabilities: Report of an International Panel of Experts, Mental Retardation*, in *American Association on Mental Retardation*, 2002, 457 ss.; B. CEGARRA, G. CATTANEO, A. RIBES, J. SOLANA-SÁNCHEZ, J. SAURÍ, *Independent living, emotional well-being, and quality of life in people with disabilities: the mediator role of self-determination and satisfaction with participation*, in *Frontiers in Psychology*, 2023, 1 ss.

personalizzati e partecipati che consentano alla persona con disabilità «anche quando sia soggetta a una misura di protezione giuridica o abbia necessità di sostegni ad altissima intensità» il pieno godimento dei diritti civili e sociali, nonché il diritto alla vita indipendente e alla piena inclusione sociale e lavorativa, nel rispetto dei principi di autodeterminazione e di non discriminazione³⁵. La finalità della legge è dunque quella, come sancito nel comma 1 dell'art. 1, di «garantire alla persona con disabilità di ottenere il riconoscimento della propria condizione, anche attraverso una valutazione della stessa congruente, trasparente e agevole che consenta il pieno esercizio dei suoi diritti civili e sociali, compresi il diritto alla vita indipendente e alla piena inclusione sociale e lavorativa, nonché l'effettivo e pieno accesso al sistema dei servizi, delle prestazioni, dei trasferimenti finanziari previsti e di ogni altra relativa agevolazione, e di promuovere l'autonomia della persona con disabilità e il loro vivere su base di pari opportunità con gli altri, nel rispetto dei principi di autodeterminazione e di non discriminazione».

Per quanto di interesse, il primo decreto attuativo sulla riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità³⁶, nel tener conto dei due concetti di accessibilità fisica e virtuale, conia una nuova definizione di accessibilità, da intendersi quale «accesso e... fruibilità, su base di eguaglianza con gli altri, dell'ambiente fisico, dei servizi pubblici, compresi i servizi elettronici e di emergenza, dell'informazione e della comunicazione, ivi inclusi i sistemi informatici e le tecnologie di informazione in caratteri Braille e in formati facilmente leggibili e comprensibili, anche mediante l'adozione di misure specifiche per le varie disabilità ovvero di meccanismi di assistenza o predisposizione di accomodamenti ragionevoli». Il riconoscimento multidimensionale dell'accessibilità è, del resto, un passo importante verso l'attuazione del diritto al progetto di vita individuale personalizzato, il quale deve essere garantito dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali, a prescindere dall'età e dalle condizioni personali e sociali della persona con disabilità, in un'ottica funzionale a facilitare l'inclusione sociale e la partecipazione nei diversi contesti di vita, attraverso un costante abbattimento delle barriere che ne ostacolano il raggiungimento³⁷.

³⁵ Ferme restando, dunque, le prestazioni già previste nel d.p.c.m. 12 gennaio 2017, recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502».

³⁶ D.lgs. 13 dicembre 2023, n. 222, cit.

³⁷ Già la l. 8 novembre 2000, n. 38, «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali» prevedeva la necessità, al fine di ottenere una piena integrazione scolastica, lavorativa, sociale e familiare della persona con disabilità, di predisporre un progetto individuale per ogni singola «persona con disabilità fisica, psichica e/o sensoriale, stabilizzata o progressiva» (art. 3, l. 5 febbraio 1992 n. 104), funzionale ad individuare percorsi personalizzati in cui i vari interventi siano coordinati in maniera omogenea, massimizzando così i benefici derivanti dagli stessi nell'obiettivo di rispondere in maniera complessiva ai bisogni ed alle aspirazioni del beneficiario. Il

Altra importante novità è l'istituzione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità³⁸, quale autorità di controllo deputata a svolgere una funzione di protezione dei diritti delle persone con disabilità. L'esigenza della costituzione di un'autorità nazionale che garantisca i diritti delle persone disabili nasce, invero, dalla constatazione di una disciplina vigente sotto molti aspetti ineffettiva ed incapace di tutelare pienamente i diritti dei soggetti più vulnerabili. Essa, dunque, si pone in un'ottica rafforzativa della tutela accordata ai diritti delle persone affette da disabilità. Detta istituzione, operativa dal 1° gennaio 2025, ai sensi dell'art. 1 comma 1 d.lgs. 5 febbraio 2024, n. 20, «esercita le funzioni e i compiti a essa assegnati dal d.lgs. n. 20/2024 con poteri autonomi di organizzazione, con indipendenza amministrativa e senza vincoli di subordinazione gerarchica», e questo elemento avvicina la neoistituita Autorità ad altre già istituite in passato dal legislatore a tutela di interessi di rilievo costituzionale³⁹, quali l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza⁴⁰ e il Garante nazionale dei diritti delle

d.lgs. n. 62/2024, cit., riforma le procedure di accertamento e la valutazione polidimensionale per l'elaborazione e l'attuazione del progetto di vita individuale e personalizzato, riconoscendo all'INPS il ruolo di ente unico accertatore della c.d. valutazione di base, in un'ottica di semplificazione. L'art. 33, comma 1, del decreto legislativo in parola ha inizialmente previsto un periodo di sperimentazione relativo a tutto l'anno 2025, nelle seguenti Province individuate dall'art. 9, comma 1, del d.l. 31 maggio 2024, n. 71, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 luglio 2024, n. 106: Brescia, Catanzaro, Firenze, Forlì-Cesena, Frosinone, Perugia, Salerno, Sassari e Trieste. I commi 1 e 3 dell'art. 19-*quater* del d.l. n. 202/2024, rubricato "Disposizioni concernenti termini in materia di disabilità" hanno ampliato la sperimentazione ad altre undici province (Alessandria, Lecce, Genova, Isernia, Macerata, Matera, Palermo, Teramo, Vicenza, Provincia autonoma di Trento e Aosta) differendo di un anno l'entrata in vigore della riforma (al 1° gennaio 2027).

³⁸ Con d.lgs. 5 febbraio 2024, n. 20, in *Gazz. Uff.* del 5 marzo 2024, n. 54.

³⁹ Da una disamina del d.lgs. in commento emerge infatti come la natura giuridica dell'Autorità Garante Nazionale per i diritti delle persone con disabilità non sia del tutto assimilabile a quella delle autorità amministrative indipendenti *tout court*, caratterizzate da una forte indipendenza dalla politica, da elevata caratterizzazione tecnica, nonché dotate di poteri di regolazione, di vigilanza, paragiudiziali e di *advocacy* (cfr., sul punto, anche il parere reso dal Consiglio di Stato in sede consultiva del 4 dicembre 2023, n. 1489). Per un approfondimento sul tema, si richiama, solo per citare alcuni testi, posto che vastissima è la letteratura in materia: A. SIMONCINI, *Sistema delle fonti e nuove tecnologie: il ruolo delle autorità indipendenti*, Torino, 2023; G. BAROZZI REGGIANI, *Il dominio delle regole: la regolazione indipendente dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale tra matrice europea e politica nazionale*, Torino, 2020; P. FATTORI, M. TODINO, *La disciplina della concorrenza in Italia*, Bologna, 2019; N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Torino, 2009; F. DONATI, *L'ordinamento amministrativo delle comunicazioni*, Torino, 2007; M. CLARICH, *Autorità indipendenti: bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005; F. MERUSI, M. PASSARO, *Le autorità indipendenti*, Bologna, 2003; R. TITOMANLIO, *Autonomia e indipendenza delle Authorities: profili organizzativi*, Milano, 2000; F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti. Un romanzo "quasi" giallo*, Bologna, 2000; M. RAMAJOLI, *Attività amministrativa e disciplina antitrust*, Milano, 1998; A. PREDIERI, *L'erompere delle Autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1997; S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, 1996.

⁴⁰ L. 12 luglio 2011, n. 112.

persone private della libertà personale⁴¹. Il d.lgs. specifica, tuttavia, come la stessa costituisca «un'articolazione del sistema nazionale per la promozione e la protezione dei diritti delle persone con disabilità» ed operi «in collaborazione con l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità», organismo consultivo e di supporto tecnico-scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali in materia di disabilità istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri⁴². L'indipendenza dell'Autorità si presenta sia sotto un profilo strutturale che funzionale. In particolare, con riferimento alle modalità di nomina, ai sensi dell'art. 2 della disciplina in commento, il Garante è composto dal Collegio – che ne costituisce il vertice –, formato dal Presidente e da due componenti, nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e scelti tra persone di notoria indipendenza e di specifiche e comprovate professionalità, competenze o esperienze nel campo della tutela e della promozione dei diritti umani e in materia di contrasto⁴³. L'incarico è incompatibile con qualsiasi tipo di attività professionale, imprenditoriale o di consulenza, con la posizione di amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, nonché con l'assunzione di cariche elettive all'interno di partiti politici o movimenti politici o in associazioni, organizzazioni, anche sindacali, ordini professionali o comunque organismi che svolgono attività nel campo della disabilità. La durata dell'incarico del Presidente e degli altri componenti del Collegio è di quattro anni e può essere rinnovata una sola volta. Il Collegio si avvale per il proprio funzionamento dell'Ufficio del Garante, il cui funzionamento ed organizzazione sarà disciplinato da un futuro regolamento⁴⁴. Per quanto riguarda le attribuzioni, al Garante spettano anzitutto compiti di: i) vigilanza in relazione al rispetto dei diritti e sulla conformità ai principi stabiliti dalla CDPD, resa esecutiva con l. 3 marzo 2009 n. 18, e dagli altri trattati internazionali dei quali l'Italia è parte in materia di protezione dei diritti delle persone con disabilità, dalla Costituzione, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti nella medesima materia; ii) contrasto ai fenomeni di discriminazione diretta, indiretta o di molestie in ragione della condizione di disabilità e del rifiuto dell'accomodamento ragionevole⁴⁵; iii)

⁴¹ Art. 7 d.l. 23 dicembre 2023, n. 146, convertito con modificazioni dalla l. 21 febbraio 2014, n. 10.

⁴² Cfr., in particolare, l'art. 3 della l. 3 marzo 2009, n. 18 e s.s.m. e d.p.c.m. 20 luglio 2023, n. 115.

⁴³ Non possono tuttavia essere scelti tra persone che rivestono incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano rivestito tali incarichi e cariche nell'anno precedente la nomina e, in ogni caso, non devono essere portatori di interessi in conflitto con le funzioni del Garante.

⁴⁴ Ai sensi dell'art. 3 d.lgs. 5 febbraio 2024, n. 20, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, il Garante adotterà con regolamento le disposizioni in materia di organizzazione, funzionamento, esercizio delle funzioni e contabilità, nonché un codice di condotta per i propri componenti e per il personale dell'Ufficio del Garante.

⁴⁵ Cfr. art. 5, comma 2 d.lgs. in commento. Sul concetto di “accomodamenti ragionevoli” si

promozione dell'effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone con disabilità, in condizione di eguaglianza con gli altri cittadini, anche impedendo che esse siano vittime di segregazione⁴⁶. Più nello specifico, nel sistema delineato dal legislatore, all'Autorità spetta non solo il compito di promuovere e vigilare sul rispetto dei diritti sovranazionali e nazionali in materia, ma anche quello di operare per la tutela dei diritti del singolo, contrastando i fenomeni di discriminazione derivanti dalla condizione di disabilità e raccogliendo le segnalazioni provenienti dalle persone con disabilità, da chi le rappresenta, dai familiari e dalle associazioni. A questo si aggiunge il potere di svolgere verifiche, d'ufficio o a seguito di segnalazione, sull'esistenza di fenomeni discriminatori (anche richiedendo alle amministrazioni e ai concessionari di pubblici servizi le informazioni e i documenti necessari) nonché il potere di visitare, tra le altre, le strutture che erogano servizi pubblici essenziali, con possibilità di svolgere nel corso delle visite stesse colloqui riservati con le persone con disabilità e con le persone che possano fornire informazioni rilevanti. Inoltre il Garante è chiamato a formulare nella materia in oggetto raccomandazioni e pareri alle amministrazioni e ai concessionari pubblici, sollecitando o proponendo interventi, misure o accomodamenti ragionevoli idonei a superare le criticità riscontrate⁴⁷, nonché

rinvia a quanto sancito nell'art. 2 CDPD, il quale usa questa espressione per individuare «le modifiche e gli adattamenti necessari e appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per assicurare alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di eguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali». In tema di discriminazione, v. Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, nonché la l. 1° marzo 2006, n. 67.

⁴⁶In linea con quanto delineato nella legge delega, la quale aspira ad una progressiva “deistituzionalizzazione” delle persone con disabilità (così come dettato dalle Linee guida ONU del 9 settembre 2022 «on deinstitutionalization, including emergencies», le quali hanno lo scopo di guidare e sostenere gli Stati nel loro impegno a realizzare il diritto delle persone con disabilità a vivere in modo indipendente e ad essere incluse nella comunità, fungendo da promotori di processi di deistituzionalizzazione – atteso che, ai sensi dell'art. II, par. 6 delle predette Linee Guida, «institutionalization is a discriminatory practice against persons with disabilities, contrary to article 5 of the Convention» – nonché garanti della prevenzione dell'“istituzionalizzazione” (mediante un organismo, rappresentato, oggi, in Italia dal Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, deputato a vigilare su detti fenomeni), termine con il quale ascrivere, secondo il Comitato ONU, qualsiasi episodio di detenzione basato sulla sola disabilità o in combinazione con altri motivi come “assistenza” o “trattamento”. Il progetto di deistituzionalizzazione, del resto, si inserisce in un percorso che, idealmente, potremmo collocare – come fase di avvio – alla fine degli anni '70 del Novecento con l'emanazione della c.d. legge Basaglia (l. 13 maggio 1978, n. 180, sulla quale si v. D. PICCIONE, *Il pensiero lungo. Franco Basaglia e la Costituzione*, Bolzano, 2013), la quale ha portato alla chiusura delle istituzioni manicomiali e a un nuovo approccio nella cura della malattia mentale che coinvolgesse la comunità nella sua interezza e che ha visto, nei decenni successivi, alcuni interventi del legislatore funzionali a limitare la marginalizzazione e l'isolamento forzato delle persone con disabilità.

⁴⁷Nell'esercizio di tali funzioni il Garante si coordina anche con la Presidenza del Consiglio dei

promuovere campagne di sensibilizzazione e comunicazione e progetti di azioni positive (in particolare, nelle istituzioni scolastiche)⁴⁸.

5. Conclusioni

Nel corso dell'ultimo decennio le tecnologie digitali sono diventate sempre più pervasive, cambiando le abitudini ed il modo di comunicare ed interagire con le altre persone. Occorre tuttavia rilevare che se, da un lato, l'innovazione tecnologica è ormai riconosciuta come una opportunità, poiché rende l'utente maggiormente libero di informarsi e di reperire contenuti diversi in base a preferenze e gusti personali, dall'altro lato pone sfide di non poco momento in relazione alla tutela e all'esercizio dei diritti fondamentali, in considerazione del fatto che le nuove tecnologie possono esporre l'utente a pericoli connessi ad un utilizzo scorretto o non adeguatamente guidato delle stesse quali, solo per citarne alcuni, dipendenza (patologica) da internet, *cyberbullismo*, violenza, pornografia, violazione dei propri dati, furto di identità, disinformazione⁴⁹. Accanto a questo, come visto, gli ambienti digitali possono fungere da cassa di risonanza delle disuguaglianze sociali ed esporre i soggetti più vulnerabili a fenomeni di esclusione e marginalizzazione, con particolare riguardo alle persone con disabilità, poiché queste ultime, necessitando di tecnologie assistive⁵⁰ in grado di rendere i contenuti accessibili alle proprie esigenze, sono maggiormente esposte a problematiche discriminatorie (nonché di isolamento sociale) a causa della presenza di barriere architettoniche digitali. La pandemia ha inciso profondamente sull'importanza dell'inclusione digitale, sollecitando a livello europeo e nazionale una serie di interventi funzionali a garantire pari possibilità di accesso alle tecnologie, mediante il potenziamento degli strumenti funzionali a consentire alle persone con disabilità di

Ministri – Dipartimento per le pari opportunità e con l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali per la promozione di azioni positive contro fenomeni discriminatori multipli e per lo scambio reciproco di segnalazioni relative a detti fenomeni ai fini dell'esercizio delle funzioni rispettivamente assegnate dalla legge.

⁴⁸ Accanto a questo il Garante è, infine, chiamato a predisporre la relazione annuale sull'attività svolta da inviare alle Camere, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri o all'Autorità politica delegata in materia di disabilità entro il 30 settembre di ogni anno.

⁴⁹ Sfida significativa nell'era contemporanea, in quanto può influenzare l'opinione pubblica e minare la fiducia delle istituzioni. Secondo la diciannovesima edizione del *Global Risk Report* del World Economic Forum, la disinformazione è stimata come il rischio più grave per i prossimi due anni.

⁵⁰ Da intendersi quali strumenti e soluzioni tecniche, *hardware* e *software*, che permettono alla persona disabile, superando o riducendo le condizioni di svantaggio, di accedere alle informazioni e ai servizi erogati dai sistemi informatici.

vivere in modo indipendente e di partecipare pienamente a tutti gli aspetti della vita. L'obiettivo dell'accessibilità dei servizi digitali per i disabili è, del resto, perseguito anche dal *Digital Service Act*⁵¹ che, all'art. 46, «incoraggia e facilita» l'adozione di appositi codici di condotta a livello dell'Unione «con il coinvolgimento dei fornitori di piattaforme online e altri fornitori di servizi interessati, delle organizzazioni che rappresentano i destinatari del servizio e delle organizzazioni della società civile o delle autorità competenti al fine di promuovere la piena ed effettiva parità di partecipazione». Anche il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale raccomanda particolare attenzione nei riguardi delle persone che potrebbero subire il danno o l'impatto negativo del sistema di intelligenza artificiale a causa della propria condizione di vulnerabilità⁵². Il diritto all'accessibilità, non solo fisica ma anche digitale, unitamente all'effettivo abbattimento delle barriere, divengono allora essenziali strumenti per ridurre le disuguaglianze e promuovere la persona nello spazio digitale. Le novità introdotte di recente dal nostro legislatore si inseriscono all'interno di quel cammino volto a garantire alle persone con disabilità il pieno esercizio del diritto ad avere pari opportunità, in ossequio a quei «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» di cui l'art. 2 della Costituzione richiede l'adempimento. In questo contesto, emerge con ancora più limpidezza l'esigenza di ri-scoprire e valorizzare il senso di unicità della persona⁵³, il quale si traduce in quella aspirazione, propria di ogni individuo, al riconoscimento della identità personale e, dunque, nel diritto del singolo ad agire liberamente, disponendo di sé e costruendo i propri rapporti sociali in condizioni di eguaglianza e senza discriminazioni, nei contesti reali così come in quelli digitali.

Riferimenti bibliografici

AINIS M., *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. I, Milano, 1999, 11 ss.

ALPA G., *Il diritto di essere se stessi*, Milano, 2021.

ARCONZO G., *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020.

⁵¹ Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali), in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 27 ottobre 2022, n. L 277, 1 ss.

⁵² Il 12 luglio 2024 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il regolamento 1689/2024 sull'intelligenza artificiale (c.d. AI Act), il quale introduce regole armonizzate per lo sviluppo e la messa in commercio di sistemi di intelligenza artificiale sul territorio dell'Unione europea.

⁵³ Sul punto, si legga l'interessante lavoro monografico di G. ALPA, *Il diritto di essere se stessi*, Milano, 2021.

- BARBERA A., *Art. 2*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, 50 ss.
- BARNES C., *The social model of Disability: Valuable or Irrelevant?*, in WATSON N., ROULSTONE A., THOMAS C. (eds.), *The Routledge Handbook of Disability Studies*, New York, 2012, 12 ss.
- BERGHS M., ATKIN K., GRAHAM H., HATTON C., THOMAS C., *Implications for public health research of models and theories of disability: a scoping study and evidence synthesis*, Southampton, 2016.
- BERNARDINI M.G., *Disabilità, giustizia, diritto. Itinerari tra filosofia del diritto e Disability Studies*, Torino, 2016.
- BICKENBACH J.E., *The International Classification of Functioning, Disability and Health and its Relationship to Disability Studies*, in WATSON N. et al. (eds.), *Routledge Handbook of Disability Studies*, New York, 2012, 51 ss.
- BIN R., *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992.
- BROWN R.I., *People with developmental disabilities: Applying quality of life to assessment and intervention*, in RENWICK R., BROWN I., NAGLER M. (eds.), *Quality of life in health promotion and rehabilitation: Conceptual approaches, issues, and applications*, Thousand Oaks, 1996, 253-267.
- CASSESE S., *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, 2015.
- CEGARRA B., CATTANEO G., RIBES A., SOLANA-SÁNCHEZ J., SAURÍ J., *Independent living, emotional well-being, and quality of life in people with disabilities: the mediator role of self-determination and satisfaction with participation*, in *Frontiers in Psychology*, 2023, 1-8.
- COLAPIETRO C., *L'inclusione sociale delle persone con disabilità: un imperativo costituzionale*, in *Non profit*, 2002.
- COLAPIETRO C., GIRELLI F., *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, 2020.
- D'AMICO M., BIONDI F., (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017.
- EREVELLES N., *Disability and difference in global context. Enabling a Transformative Body Politic*, New York, 2011.
- FAVALLI S., *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, Torino, 2021.
- FINEMAN M.A., *The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition*, in *Yale Journal of Law & Feminism*, 2008-2009, 9 ss.
- FINEMAN M.A., *The vulnerable subject and the responsive State*, in *Public Law & Legal Theory Research Paper Series*, 2010, 251 ss.
- FINEMAN M.A., *Equality, Autonomy and the Vulnerable Subject in Law and Politics*, in FINEMAN M.A., GREAR A., *Vulnerability: Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*, Surrey, 2013.
- FINEMAN M.A., *Vulnerability, Resilience, and LGBT Youth*, in *Temple Political and Civil Rights Law Review*, 2014, 307 ss.
- FINEMAN M.A., *Equality and Difference – The Restrained State*, in *Alabama Law Review*, 2015, 609 ss.
- FONTANA F., TARANTINO A. (a cura di), *Dignità e fragilità della persona umana*, Napoli, 2017.

- FURLAN F., *La tutela costituzionale del cittadino portatore di handicap*, in CATTANEO C. (a cura di), *Terzo settore, statualità e solidarietà sociale*, Milano, 2001, 231 ss.
- GIUFFRÈ F., *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002.
- LLEWELLYN A., HOGAN K., *The Use and Abuse of models of Disability*, in *Disability & Society*, 2000, 157 ss.
- LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Padova, 1995.
- MARRA D.A., *Diritto e disability studies*, Reggio Calabria, 2009, 27 ss.
- MURA A., *Associations for disabled people in Italy: A pedagogical exploration*, in *Alter*, 2016, 82 ss.
- MURA A., *Diversità e inclusione. Prospettive di cittadinanza tra processi storico-culturali e questioni aperte*, Milano, 2016.
- OLIVER M., *The handicapped person: a new perspective for social works?*, Londra, 1981.
- OLIVER M., *Social Work and Disabled People*, Basingstoke, 1983.
- OLIVER M., *The Politics of Disablement*, Londra, 1990.
- OLIVER M., *Defining Impairment and Disability*, in EMENS E., STEIN M.A. (eds.), *Disability and Equality Law*, Londra, 2017, 3 ss.
- PANUNZIO S., *Il cittadino handicappato psichico nel quadro costituzionale*, in *Scritti in memoria di Pietro Gismondi*, Milano, 1988.
- PICCIONE D., *Costituzionalismo e disabilità: i diritti delle persone con disabilità tra Costituzione e Convenzione ONU*, Torino, 2023.
- PICCIONE D., *Il pensiero lungo. Franco Basaglia e la Costituzione*, Bolzano, 2013.
- RAMAJOLI M., *Sui molteplici criteri di riparto della giurisdizione in materia di servizi di sostegno scolastico alle persone con disabilità*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2020, 275 ss.
- ROSSI E., Art. 2, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 38 ss.
- SCHALOCK R.L., BROWN I., BROWN R., CUMMINS R. A., FELCE D., MATIKKA L., KEITH K.D., PARMENTER T., *Conceptualization, Measurement, and Application of Quality of Life for Persons with Intellectual Disabilities: Report of an International Panel of Experts, Mental Retardation*, in *American Association on Mental Retardation*, 2002, 457-470.
- SHAKESPEARE T. et al., *Models*, in ALBRECHT G. (ed.), *Encyclopedia of Disability*, Thousand Oaks, 2006, 1101 ss.
- SICLARI D., *Riflessioni sullo stato giuridico della disabilità nell'ordinamento italiano*, in *Il diritto dell'economia*, 2015, 533 ss.
- STONE J.H., BLOUIN M. (eds.), *International Encyclopedia of Rehabilitation*, New York, 2010.
- VADALÀ V., *La tutela delle disabilità*, Milano, 2009.
- VIOLINI L., *Il diritto all'assistenza delle persone disabili*, in COLAPIETRO C., SALVIA A. (a cura di), *Assistenza, inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità*, Napoli, 2013.

WASSERMAN D. *et al.*, *Disability: Definitions, Models, Experience*, in ZALTA E.N. (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2013.

ZANON N., *Corte Costituzionale, evoluzione della "coscienza sociale", interpretazione della Costituzione e diritti fondamentali: questioni e interrogative a partire da un caso paradigmatico*, in *RivistaAic.it*, 4, 2017.

5.

Cambio di paradigma della disciplina sulla disabilità: le trasformazioni partono dalla pubblica amministrazione

Vittorio Pampanin

SOMMARIO: 1. Il tradizionale approccio alla condizione di disabilità. – 2. L'emersione di un differente modo di concepire la persona diversamente abile e la relativa esigenza di un rinnovato impianto normativo della disciplina. – 3. La centralità della pubblica amministrazione nel quadro della (legge delega per la) riforma sulla disabilità. – 4. (*segue*) L'inclusione delle persone con disabilità nelle amministrazioni pubbliche. – 5. Il sistema nazionale per la promozione e la protezione dei diritti delle persone con disabilità. – *Riferimenti bibliografici.*

1. Il tradizionale approccio alla condizione di disabilità

La condizione di disabilità è stata originariamente e tradizionalmente espressa facendo riferimento all'integrità psico-fisica della persona, secondo un approccio strettamente influenzato dalla concezione storica di salute, intesa come assenza di malattia, ove salute e malattia formano una dicotomia, una coppia di opposti incapaci di esistenza autonoma. La disabilità veniva cioè principalmente considerata come la conseguenza di una menomazione (psico-fisica) del soggetto tale da determinare l'incapacità di svolgere determinate funzioni, con la conseguente emersione di una condizione di svantaggio (*handicap*) di tipo sociale. In questo senso si esprimeva la stessa Organizzazione mondiale della sanità (OMS) quando, nel predisporre il documento recante la «Classificazione delle Menomazioni, Disabilità e Handicap», associava la condizione di disabilità ad uno stato patologico della persona, pur giungendo a chiarire come l'*handicap* rappresenti la conseguenza di una menomazione, cioè lo svantaggio sociale patito da chi non sia in grado di adempiere al proprio (normale) ruolo in relazione all'età, al sesso e ai fattori socioculturali¹.

¹ Cfr. Organizzazione Mondiale della Sanità, ICIDH. *International Classification of Impairments*

È possibile ricondurre tale concezione della disabilità al c.d. *modello biomedico*, il quale guarda al corpo come una macchina complessa da studiare nelle singole parti, escludendo ogni influenza delle circostanze non biologiche sui processi biologici. In questo senso l'approccio biomedico si concentra sulla patologia e sui fattori biologici interni all'organismo, anziché sull'individuo².

Guardando al contesto normativo europeo è in effetti riscontrabile, fino a pochi anni fa, un analogo modo di considerare la condizione di disabilità che, in mancanza di una definizione giuridica comune, veniva descritta dalla Corte di giustizia come un limite derivante, «in particolare, da minorazioni fisiche, mentali o psichiche e che ostacola la partecipazione della persona considerata alla vita professionale»³. Occorre infatti evidenziare che né la direttiva 2000/78/CE, recante un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro indipendentemente dalla religione, da convinzioni personali, *handicap*, età o tendenze sessuali, né altre fonti comunitarie offrivano una definizione giuridica di disabilità⁴.

Se poi si osserva il modo in cui tale fenomeno è stato affrontato a livello nazionale, è possibile rilevare come fin dai primi interventi normativi anche il legislatore italiano non abbia seguito una prospettiva integrata od olistica alle diverse esigenze dell'individuo, ma abbia preferito piuttosto adottare un approccio incrementale⁵, in base al quale le iniziative a tutela e garanzia delle persone con disabilità si sono concentrate inizialmente sul sostegno economico di soggetti affetti

Disabilities and handicaps. A manual of classification relating to consequences of diseases, Ginevra, 1980. L'adozione del documento ICIDH era volta a integrare e specificare il primo documento ufficiale di classificazione delle malattie *International Classification of Diseases (ICD)*. In argomento cfr. C. HANAU, *Handicap*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1993, 67 ss.

² Cfr. M.G. BERNARDINI, *I diritti umani nelle persone con disabilità*, Roma, 2016, 19 ss.

³ Cfr. Corte di giustizia, 11 luglio 2006, in causa C-13/05, *Chacón Navas*, EU:C:2006:456.

⁴ In tal senso cfr. S. FERNANDEZ MARTINEZ, *L'evoluzione del concetto giuridico di disabilità: verso un'inclusione delle malattie croniche?*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2017, 74 ss. Per un quadro più ampio in merito alle azioni europee in materia di disabilità cfr. D. FERRI, *L'Unione europea e i diritti delle persone con disabilità: brevi riflessioni a vent'anni dalla prima 'Strategia'*, in *Politiche sanitarie*, 2016, 118-123.

⁵ In proposito F. SANCHINI, *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma*, in *federalismi.it*, 2021, 170-171, osserva come sia possibile riscontrare nello sviluppo della normativa italiana la manifestazione di «un primo orientamento ispirato ad una logica per lo più assistenzialistica», cui è seguita «una successiva graduale maggiore accortezza verso l'inclusione sociale, l'emancipazione e l'indipendenza della persona attinta da tale peculiare condizione». Di questa maggiore attenzione sarebbe espressione ad esempio la più recente l. 22 giugno 2016 n. 112, recante «Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare» e volta a valorizzarne la capacità di autodeterminazione, sì da consentire un'esistenza quanto più possibile autonoma e dignitosa (c.d. legge «Dopo di noi»).

da specifiche menomazioni fisiche⁶, per poi estendere l'attenzione sui profili ritenuti via via più significativi della vita dei singoli interessati, a partire dalla loro capacità/condizione lavorativa⁷, passando per la eliminazione delle barriere architettoniche⁸, fino ad arrivare alla garanzia dell'effettivo godimento del diritto all'istruzione⁹.

Ne è risultato un quadro frammentato dal quale non è peraltro possibile ricavare una disciplina unitaria, anche e soprattutto in ragione della significativa variabilità terminologica delle disposizioni adottate nel delimitare l'oggetto e i confini della materia trattata¹⁰: la normativa italiana ricorre, infatti, tanto al termine

⁶Tra i provvedimenti maggiormente significativi in questo senso possono ad esempio essere richiamate la l. 9 agosto 1954, n. 632 recante «Istituzione e compiti dell'Opera nazionale per i ciechi civili e concessione ai medesimi di un assegno a vita»; la l. 27 maggio 1970, n. 381 recante «Aumento del contributo ordinario dello Stato a favore dell'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza ai sordomuti e delle misure dell'assegno di assistenza ai sordomuti»; la l. 6 agosto 1966, n. 625 recante «Provvidenze a favore dei mutilati e invalidi civili».

⁷Si pensi ad esempio alla l. 2 aprile 1968, n. 482 recante «Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private».

⁸L'attenzione dei pubblici poteri per l'abbattimento delle barriere architettoniche può essere fatta risalire alla circolare del Ministero dei lavori pubblici del 15 giugno 1968, in virtù del richiamo ad essa espresso nell'art. 27 della l. n. 118/1971 (con relativo regolamento di attuazione d.P.R. 27 aprile 1978, n. 384). Tale disposizione ha infatti previsto per la prima volta che gli edifici pubblici o aperti al pubblico e le istituzioni scolastiche, prescolastiche o di interesse sociale di nuova edificazione vengano costruiti in conformità alla suddetta circolare con l'obiettivo di «facilitare la vita di relazione dei mutilati e invalidi civili». Con il crescere dell'interesse e della sensibilità nell'opinione pubblica, aumentano anche i riferimenti normativi, prima con le disposizioni per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica (l. 9 gennaio 1989, n. 13 e il suo regolamento attuativo, il d.m. 14 giugno 1989, n. 236), poi con la rimozione degli ostacoli per l'esercizio di attività sportive, turistiche e ricreative (art. 23 della l. 5 febbraio 1992, n. 104), fino al superamento delle barriere architettoniche nei luoghi di interesse culturale (decreto del Ministero per i beni e le attività culturali del 28 marzo 2008). In materia si era poi intervenuti nuovamente, per aggiornare le disposizioni del regolamento n. 384/1978, mediante il d.P.R. 24 luglio 1996, n. 503 recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici.

⁹Ci si riferisce in particolare alla l. n. 104/1992 che, oltre a garantire il diritto all'educazione, all'istruzione e alla formazione professionale della persona disabile, ne sancisce il diritto all'integrazione scolastica (artt. 12 comma 2 e 13); in tal senso cfr. S. TROILO, *I "nuovi" diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili*, in *Gruppo di Pisa*, 2012 e, più di recente, per un'ampia ricostruzione dell'evoluzione normativa in argomento cfr. F. MASCI, *L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, 133-177.

¹⁰In questi termini cfr. C. CASELLA, *La condizione giuridica della persona con disabilità: evoluzione, problemi e prospettive*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2021, 115-117, ove segnala, peraltro, come in seno alle diverse opzioni linguistiche adottate risiedano condizioni giuridiche non sovrapponibili, che postulano la sussistenza di requisiti infungibili alle cui diverse procedure di accertamento segue l'erogazione di specifici benefici e servizi ai quali hanno accesso gli individui e

«invalido civile»¹¹, quanto, utilizzando un'impropria sinonimia, alle espressioni «diversamente abile», «handicappato» o soggetto «portatore di handicap»¹².

Un ruolo fondamentale nel determinare una progressiva estensione di tale disciplina in vista di una maggiore attenzione all'aspetto relazionale della persona con disabilità è stato giocato, come spesso accade in relazione alla garanzia dei diritti fondamentali, dall'opera interpretativa della Corte Costituzionale¹³: come ha evidenziato la dottrina, è infatti possibile «suddividere in due filoni la giurisprudenza costituzionale, quella che si muove nel solco più tradizionale della tutela del diritto all'assistenza del disabile, con il riconoscimento delle relative provvidenze economiche, e quella, invece, più innovativa, diretta a valorizzare una tutela della persona con disabilità che va ben al di là delle sue primarie esigenze di assistenza materiale, e che perviene ad affermare il 'nuovo diritto sociale' alla 'socializzazione' del disabile»¹⁴.

le famiglie a seconda delle condizioni indicate dalle rispettive leggi di riferimento. In questo senso l'autrice sottolinea che «diversamente dalla valutazione delle minorazioni civili, la procedura di accertamento dello stato di handicap si basa su criteri che tengono conto della difficoltà di inserimento sociale della persona e non si fonda, quindi, univocamente su criteri medico-legali o quantitativi legati all'incapacità lavorativa personale. Non casualmente, gli accertamenti relativi alla minorazione e alla capacità residua sono effettuati dalle commissioni mediche preposte all'accertamento dell'invalidità civile, integrate, però, da un operatore sociale e da un esperto selezionato in relazione al particolare caso da esaminare».

¹¹ L'art. 2 comma 2 della l. n. 118/1971 riconosce lo *status* di invalido civile (a soggetti con età maggiore degli anni 18) per qualsiasi menomazione, congenita o acquisita, indipendentemente dalla eziopatogenesi, qualora la capacità di lavoro sia ridotta di oltre un terzo. Sono invece dichiarati invalidi civili i minori degli anni 18 e i soggetti ultrasessantacinquenni che abbiano difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della loro età (art. 2 commi 2 e 3).

¹² Con il termine di portatore di *handicap*, diverso da quello di invalido civile, viene definita dall'art. 3 comma 1 della l. 5 febbraio 1992, n. 104 la persona che presenti «una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che causa difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione». La persona handicappata ha pertanto «diritto alle prestazioni stabilite in suo favore in relazione alla natura e alla consistenza della minorazione, alla capacità complessiva individuale residua e alla efficacia delle terapie riabilitative» (art. 3 comma 2).

¹³ Cfr. M. MICHETTI, *I diritti delle persone diversamente abili: l'evoluzione del quadro normativo ed il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, 2017, 26, che evidenzia come «la risposta del legislatore nazionale alla disabilità sia stata debole ed esigua almeno inizialmente, più incisiva e forte poi, grazie soprattutto ad una diversa percezione culturale del fenomeno e al sagace impulso della Corte Costituzionale». In tal senso vedi anche F. SANCHINI, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., 171.

¹⁴ Così C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte Costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione*, in *dirittifondamentali.it*, 2020, 129, secondo cui «il maggior contributo ad una più precisa definizione della tutela dei diritti delle persone con disabilità è venuto proprio dall'incessante opera di garanzia e promozione degli stessi esercitata dalla giurisprudenza costituzionale, che, nell'assecondare una rilettura delle disposizioni della Costituzione alla luce

Sebbene infatti non sia possibile riscontrare nella Costituzione alcun esplicito richiamo alla disabilità, salvo i riferimenti dell'art. 38 alla – solo parzialmente sovrapponibile – condizione degli “inabili al lavoro” e dei “minorati”, è comunque possibile rinvenire all'interno della Carta fondamentale un complesso di previsioni che consentono di garantire un'adeguata protezione anche alla persona disabile, sussistendo plurimi riferimenti che, sia pur indirettamente, concorrono a definirne lo statuto giuridico fondamentale. Ci si riferisce in particolare, ma non solo, alle enunciazioni di principio sancite dagli artt. 2 e 3 che, come noto, comportano rispettivamente il riconoscimento dei fondamentali diritti dell'uomo, nonché l'uguaglianza formale e sostanziale con l'impegno per la Repubblica di rimuovere tutti gli ostacoli di ordine economico e sociale che si frappongano al pieno sviluppo della persona umana¹⁵.

2. L'emersione di un differente modo di concepire la persona diversamente abile e la relativa esigenza di un rinnovato impianto normativo della disciplina

Il diffondersi di una maggiore consapevolezza in merito alla reale natura della condizione delle persone con disabilità ha determinato l'emersione di una diversa prospettiva nel modo di approcciare questo fenomeno: se infatti non veniva messo in discussione il fatto che le particolari condizioni psico-fisiche delle persone con disabilità potessero rappresentare il motivo delle difficoltà patite nello svolgimento delle attività quotidiane, dovendo in alcuni casi richiedere anche la prestazione di cure mediche, nondimeno il livello delle conoscenze e delle tecnologie raggiunto, così come quello delle risorse disponibili, aveva posto le condizioni per far ritenere che tali menomazioni fisiche o mentali non impedissero comunque di vivere una vita piena e soddisfacente. In altri termini la causa delle disabilità era da ricercarsi nella riluttanza della società a impiegare questi mezzi per modificare e migliorare sé stessa, piuttosto che nelle condizioni personali del soggetto¹⁶. Adottando un modello sociale di disabilità ci si accorse allora che gli

dell'evoluzione della coscienza sociale e della legislazione in materia, ha finito per offrire ad essi una piena protezione di livello costituzionale, esplicitandone peraltro dimensioni nuove, sinora sconosciute, ma pur sempre espressive di valori già sottesi allo stesso dettato costituzionale».

¹⁵ Per una più ampia ricostruzione e analisi dei fondamenti costituzionali della disciplina in materia di disabilità cfr. C. COLAPIETRO, F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, 2020; F. MASCI, *La tutela costituzionale della persona disabile*, in *federalismi.it*, 2020, 137-192; F. SANCHINI, *I diritti delle persone con disabilità*, cit.; F. GIRELLI, *La disabilità e il corpo nella dimensione costituzionale*, in *Consulta online*, 2021, 608-614.

¹⁶ Tale nuova consapevolezza viene espressa formalmente nel manifesto elaborato nel 1976 dall'UPIAS (*Union of the Physically Impaired Against Segregation*), intitolato *Fundamental Principles*

individui, considerati diversi a causa di una menomazione, si ritrovano invero oppressi da una società ossessionata dal concetto di normalità: la disabilità, dunque, esisterebbe soltanto nella misura in cui è costruita socialmente e imposta (dall'esterno) alle persone¹⁷.

L'attenzione venne quindi progressivamente spostata dalle cause delle limitazioni vissute (l'eziologia in termini medici) al contesto entro cui si muove e si relaziona l'individuo, mettendo dunque al centro la persona nella sua globalità¹⁸.

Un tale approccio di impronta bio-psico-sociale si afferma definitivamente a partire dalla definizione di un nuovo sistema di Classificazione Internazionale del Funzionamento della disabilità e della salute (ICF) e riflette, in sostanza, la consapevolezza che la disabilità non attiene ad una condizione spiegabile esclusivamente con riferimento alle condizioni psico-fisiche della persona, vista cioè in una prospettiva statica, ma riguarda piuttosto la natura e la qualità delle relazioni che il soggetto è in grado di instaurare con l'esterno, inteso non soltanto nella sua dimensione fisica/materiale, ma anche e soprattutto nella sua dimensione relazionale e interpersonale, dunque in una prospettiva dinamica¹⁹.

Questa nuova classificazione, in altri termini, incarna un nuovo linguaggio che segnala la reale natura della disabilità, non più vista come una perdita di normalità, ma come variazione del funzionamento umano, causata dall'interazione tra le caratteristiche individuali intrinseche e quelle dell'ambiente fisico e sociale. Il concetto di funzionamento è il risultato sia della condizione di salute (per cui, esemplificando, il soggetto cardiopatico non potrà effettuare sforzi fisici intensi e prolungati) sia dell'ambiente in cui si vive (un contesto relazionale particolarmente stressante avrà delle conseguenze negative sul c.d. funzionamento)²⁰.

Come noto, in ambito giuridico questo cambio di paradigma è stato promosso a livello internazionale grazie all'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite

of Disability, che definisce la disabilità come «lo svantaggio o la limitazione prodotta dall'attuale organizzazione sociale la quale tiene poco, o per nulla, conto delle persone che hanno deficit fisici, e così facendo li esclude dalla partecipazione alle principali attività sociali».

¹⁷ Cfr. T. HUTCHINSON, *The classification of disability*, in *Archives of Disease in Childhood*, 1995, 91.

¹⁸ Sui diversi modi di intendere la disabilità in rapporto alla sua dimensione sociale cfr. S. RIZZO, *La rappresentazione sociale della disabilità: modelli teorici e approcci interpretativi*, in *Il Diritto Sanitario Moderno*, 2019, 243-254.

¹⁹ Cfr. OMS, *International Classification of Functioning, Disability and Health*, Ginevra, 2001. Per un commento, cfr. M. CINGOLANI, A. ROMANELLI, *Handicap e disabilità. Una proposta di metodo valutativo medico-legale e sociale*, Milano, 2008, 33-50; G. GRIFFO, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e l'ICF*, in G. BORGNOLO *et al.* (a cura di), *ICF e Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. Nuove prospettive per l'inclusione*, Trento, 2009, 13-23.

²⁰ Cfr. M. LEONARDI, *Salute, disabilità, ICF e politiche sociosanitarie*, in *Sociologia e politiche sociali*, 2005, 82 ss.

sui diritti delle persone con disabilità (CDPD), la quale al comma 2 dell'art. 2 chiarisce che «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»²¹.

A ben vedere, è possibile tracciare, sotto questo profilo, una sorta di parallelismo tra quanto avvenuto nell'ambito dell'evoluzione del concetto di disabilità e quanto è accaduto qualche decennio prima con riferimento al concetto stesso di salute.

È ben noto infatti che tanto in medicina quanto in diritto, in Italia e all'estero, l'idea di salute abbia progressivamente abbandonato l'esclusivo richiamo alla integrità psico-fisica come parametro di riferimento²², per accoglierne invece una concezione più ampia, ben espressa a livello clinico dalla definizione proposta dall'igienista ed esperto di educazione sanitaria Alessandro Seppilli, secondo cui «la salute è una condizione di armonico equilibrio funzionale, fisico e psichico, dell'individuo dinamicamente integrato nel suo ambiente naturale e sociale»²³.

Gli elementi rilevanti che possiamo individuare a partire da questa definizione, quali il richiamo all'armonico equilibrio e all'integrazione dinamica del soggetto, tanto con riferimento all'ambiente naturale, quanto con riguardo a quello sociale, vengono effettivamente accolti e condivisi successivamente anche dalla giurisprudenza costituzionale e ordinaria, in un processo di evoluzione della portata del diritto alla salute volto ad estendere progressivamente l'ambito della tutela riconosciuta nel nostro ordinamento²⁴.

²¹ Cfr. per tutti D. FERRI, *L'Unione europea e i diritti delle persone con disabilità*, cit., 120-121, e la bibliografia ivi citata.

²² Come noto, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) definisce la salute «uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non la semplice assenza di malattia o d'infermità»: cfr. Preambolo alla Costituzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, come adottato dalla Conferenza Internazionale della Sanità a New York, 19-22 giugno 1946 e sottoscritto il 22 luglio 1946 dai rappresentanti di 61 Stati (*Official Records of the World Health Organization*, n. 2, 100), entrato in vigore il 7 aprile 1948.

²³ Cfr. F. FORINO, *Dalla parte della salute: il servizio sanitario nazionale tra prevenzione, cura e salute*, in *Sistema salute*, 2014, 297 ss.

²⁴ La prima affermazione del concetto di salute/benessere secondo una duplice dimensione, fisica e di equilibrio psichico, è emersa nella sentenza della Corte Cost. 18 febbraio 1975, n. 27 in materia di aborto (terapeutico): l'ordinanza in esame denunciava specificamente l'art. 546 del codice penale, in riferimento agli artt. 31 e 32 Cost., nella sola parte in cui puniva chi cagiona l'aborto di donna consenziente, e la donna stessa, «anche quando sia accertata la pericolosità della gravidanza per il benessere fisico e per l'equilibrio psichico della gestante». Solo qualche anno più tardi è stata sostenuta nella giurisprudenza della Cassazione l'esistenza di una stretta connessione tra salute e ambiente per cui la tutela della prima si esprimerebbe anche nella tutela dell'ambiente (si parla di ambiente salubre) come sua preconditione. In particolare nelle sentenze delle sezioni unite

Di tale sviluppo concettuale vi è traccia anche a livello internazionale nella Carta di Ottawa, redatta in occasione della Conferenza dell'OMS che si tenne in Canada il 21 novembre 1986, ove si chiarisce che «per conseguire uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, l'individuo o il gruppo devono essere in grado di identificare e realizzare le proprie aspirazioni, di soddisfare i propri bisogni, di modificare l'ambiente o di adattarvisi». In questa prospettiva la salute è vista, dunque, come risorsa di vita quotidiana, non come obiettivo di vita: un concetto positivo, che insiste sulle risorse sociali e personali, oltre che sulle capacità fisiche, con la conseguenza che la sua promozione non è responsabilità esclusiva del settore sanitario, superando al contempo anche la mera proposta di modelli di vita più sani, per il raggiungimento di una condizione di benessere²⁵. Nel collegare la multidimensionalità delle persone e della salute all'ambiente naturale e sociale, Seppilli aveva dunque già evidenziato la necessità d'integrare il paradigma biomedico e quello bio-psico-sociale che oggi, in medicina e nell'assistenza, rappresenta un nodo ancora da sciogliere²⁶.

L'affermazione di tale approccio multidimensionale alla disabilità, non più limitato a considerazioni di carattere clinico, ma esteso anche alla valorizzazione dei fattori sociali, risulta quindi riconducibile al più generale sviluppo che ha caratterizzato lo stesso concetto di salute, strettamente correlato al livello di benessere della persona nella sua relazione dinamica con gli altri e con l'ambiente circostante²⁷.

Come noto, in Italia, il testo di riferimento per la tutela della persona con disabilità è stato rappresentato fino a poco tempo fa dalla l. 5 febbraio 1992, n. 104,

della Cass. 5 luglio 1979, n. 3819 e 6 ottobre 1979, n. 5172 si afferma che la tutela giuridica «non si limita all'incolumità fisica dell'uomo supposto immobile nell'isolamento della sua abitazione..., ma si estende... alla vita associata dell'uomo nei luoghi delle varie aggregazioni nelle quali questa si articola e, in ragione della sua effettività, alla preservazione, in quei luoghi, delle condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla sua salute», così che la tutela acquista «un contenuto di socialità e di sicurezza per cui il diritto alla salute oltre che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come un diritto all'ambiente salubre». Infine la salute o il benessere vengono intesi anche come possibilità per l'individuo di interessare relazioni sociali e affettive in grado di soddisfare e di migliorare la qualità della vita. In tal senso, la strutturazione di rapporti intersoggettivi vale ad attribuire rilevanza al fattore psicologico della salute dell'individuo, il quale si forma nel confronto con gli altri, come è emerso nella sentenza della Corte Costituzionale n. 161/1985 in cui si attesta una correlazione tra il riconoscimento della propria identità personale (caso di cambio di sesso) anche da parte delle altre persone e il raggiungimento di «uno stato di benessere in cui consiste la salute».

²⁵ Cfr. *Carta di Ottawa per la promozione della salute*, Prima Conferenza Internazionale sulla Promozione della Salute Ottawa, Canada, 7-21 novembre 1986.

²⁶ Cfr. F. FORINO, *Dalla parte della salute*, cit., 297.

²⁷ Non a caso ICD e ICF coesistono, integrandosi vicendevolmente in rapporto di complementarietà.

con la quale il legislatore ha voluto promuovere la piena integrazione della persona handicappata in ambito familiare, scolastico, lavorativo e sociale²⁸.

Nonostante la legge sia nata in un periodo in cui la componente sociale della disabilità non era ancora emersa nelle classificazioni scientifiche, di certo essa è orientata al raggiungimento di obiettivi bio-psico-sociali, come risulta tanto dalle finalità tracciate nell'art. 1, quanto dagli strumenti previsti per conseguire tali obiettivi²⁹.

Tuttavia, qualora si osservi la l. n. 104/1992 sotto il profilo definitorio, emerge che la persona con *handicap* viene individuata come «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». Da tale definizione è stata pertanto ricavata «una catena sequenziale, che inizia con una menomazione, la quale comporta disabilità, che si risolve in handicap»³⁰.

È dunque evidente l'influenza esercitata dalla concezione di disabilità fatta propria dall'OMS a partire dal 1980, e ancora legata al modello biomedico, secondo cui circostanze non biologiche non possono influire sul corpo e sui processi biologici che lo caratterizzano, ed è solamente il sapere medico e specialistico a poter approntare idonei interventi correttivi e riabilitativi.

Come già evidenziato dalla dottrina³¹, anche gli interventi normativi successivi alla l. n. 104/1992 non hanno determinato un compiuto accoglimento del nuovo approccio bio-psico-sociale da parte del nostro ordinamento: la l. 8 novembre 2000, n. 328, relativa alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali³², si limita infatti a prevedere all'art. 14 che, per realizzare la piena

²⁸ La l. n. 104/1992 è stata approvata a seguito della sollecitazione in tal senso proveniente dalla Corte Cost. con la sentenza n. 167/1991 con cui ha rivolto «al legislatore stesso la più viva raccomandazione affinché – ove non ritenga di adottare più ampie e addirittura generalizzate misure di protezione degli handicappati – sopperisca all'inadeguatezza posta a carico della disciplina adottata nello specifico settore». Successivamente la Corte, con la sentenza 29 ottobre 1992, n. 406, ha evidenziato come la legge sottintendesse l'«esigenza di perseguire un evidente interesse nazionale, stringente ed infrazionabile, quale è quello di garantire in tutto il territorio nazionale un livello uniforme di realizzazione di diritti costituzionali fondamentali dei soggetti portatori di handicap», per poi confermare, con la sentenza del 10 maggio 1999, n. 167, l'intervenuto mutamento di prospettiva rispetto alle problematiche delle persone disabili, non più considerate in una dimensione meramente individuale, essendo questioni che l'intera collettività è chiamata a risolvere.

²⁹ Cfr. C. SAGONE, *La tutela della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale*, in *federalismi.it*, 2023, 248.

³⁰ Così S. ROSSI, *Forme della vulnerabilità e attuazione del programma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2017, 28.

³¹ Cfr. C. SAGONE, *La tutela della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale*, cit., 249.

³² Cfr. art. 1 comma 1, secondo cui «La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita,

integrazione delle persone disabili di cui all'art. 3 della l. 5 febbraio 1992, n. 104, nell'ambito della vita familiare e sociale, nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica o professionale e del lavoro, i comuni, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, predispongano, su richiesta dell'interessato, un progetto individuale. Questo documento deve contenere, oltre a una valutazione diagnostico-funzionale, l'indicazione delle prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del Servizio sanitario nazionale, dei servizi alla persona, con particolare riferimento al recupero e all'integrazione sociale, nonché delle misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale. D'altro canto, la stessa l. 3 marzo 2009, n. 18, recante «Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale», pur avendo consacrato espressamente l'adesione al modello bio-psico-sociale, non ha tuttavia previsto alcuna disposizione che recepisca formalmente la classificazione ICF.

Un ulteriore intervento a tutela e sostegno delle persone con disabilità è stato poi rappresentato dalla l. 22 giugno 2016, n. 112, recante «Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare»³³, con cui sono state introdotte misure di presa in carico della persona interessata già durante l'esistenza in vita dei genitori, volte anche ad evitarne l'istituzionalizzazione, e destinate ad essere integrate, con il coinvolgimento dei soggetti interessati, nel già citato progetto individuale disciplinato dalla l. n. 328/2000³⁴. La normativa si rivolge esplicitamente alle persone con disabilità grave per poi richiamare, ai fini dell'accertamento di tale condizione, le disposizioni della l. n. 104/1992 che tuttavia, come detto, si esprimono in termini di *handicap* e di persone handicappate, lasciando così intendere una piena sovrapponibilità delle due nozioni e dimostrando ancora una volta l'incertezza terminologica caratteristica della disciplina italiana in materia di disabilità.

Occorre poi considerare come non presenti una portata generale nemmeno la modifica apportata al testo della l. n. 104/1992, da parte del d.lgs. 13 aprile 2017, n. 66 recante «Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità», con cui è stata introdotta una formulazione finalmente conforme

pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione».

³³ Su cui, tra gli altri, vedi i contributi di E. VIVALDI, *Le Regioni ed il Dopo di noi, alla luce della legge n. 112/2016*, in *Non profit*, 2016, 44-56 e A. CORDASCO, *Il ruolo degli enti locali nell'attuazione della legge c.d. "Dopo di noi"*, *ivi*, 93-99.

³⁴ Secondo quanto stabilito dall'art. 1 comma 2, ciò deve avvenire nel rispetto della volontà delle persone con disabilità grave, ove possibile, dei loro genitori o di chi ne tutela gli interessi. La principale misura di sostegno è rappresentata dall'istituzione del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, sancita dall'art. 3.

a quanto previsto dal modello bio-psico-sociale, dal momento che essa si rivolge esclusivamente all'accertamento della condizione di disabilità delle bambine e dei bambini, delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti, ai fini della formulazione del progetto individuale (di cui sopra), nel quale è stato integrato anche il Piano Educativo Individualizzato (PEI)³⁵.

Solo con il d.lgs. 7 agosto 2019, n. 96 contenente disposizioni integrative e correttive al d.lgs. n. 66/2017, è stata da ultimo prevista, all'art. 4, l'adozione dei criteri dell'ICF per l'accertamento della condizione di disabilità, andando così ad integrare e aggiornare le previsioni sancite dalla l. n. 104/1992³⁶.

Da questa breve panoramica degli interventi normativi sulla disabilità emerge chiaramente come la disciplina volta a garantire l'inclusione delle persone con «bisogni speciali» (altra espressione che ricorre nell'ordinamento italiano³⁷) costituisca il risultato di una progressiva stratificazione di più atti legislativi che si sono susseguiti nel tentativo di adeguare le norme esistenti allo sviluppo concettuale e linguistico che ha caratterizzato questa materia³⁸. A partire da tale constatazione è quindi maturata la consapevolezza circa la «necessità di aggiornare e uniformare i linguaggi, di condividere una definizione comune adottando una prospettiva sistematica», pena il rischio di continuare ad intervenire in modo non organico né coerente sulla disciplina esistente al solo scopo di adeguare

³⁵ Cfr. art. 12 comma 5 l. n. 104/1992 ove si stabilisce che «Contestualmente all'accertamento previsto dall'articolo 4 per le bambine e i bambini, le alunne e gli alunni, le studentesse e gli studenti, le commissioni mediche di cui alla l. 15 ottobre 1990, n. 295, effettuano, ove richiesto dai genitori della bambina o del bambino, dell'alunna o dell'alunno, della studentessa o dello studente certificati ai sensi del citato articolo 4, o da chi esercita la responsabilità genitoriale, l'accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica. Tale accertamento è propedeutico alla redazione del profilo di funzionamento, predisposto secondo i criteri del modello bio-psico-sociale della Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (ICF) dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), ai fini della formulazione del Piano educativo individualizzato (PEI) facente parte del progetto individuale di cui all'articolo 14 della legge 8 novembre 2000, n. 328».

³⁶ Con riferimento allo specifico contesto scolastico ed educativo, il sistema di inclusione è stato successivamente integrato ed esteso dalla l. 28 marzo 2003, n. 53 di «Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale», nonché dalla l. 8 ottobre 2010, n. 170 recante «Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico».

³⁷ Ci si riferisce ad esempio alla circolare ministeriale 6 marzo 2013, n. 8, prot. n. 561, avente a oggetto la «Direttiva Ministeriale 27 dicembre 2012 “Strumenti di intervento per alunni con Bisogni Educativi Speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica”. Indicazioni operative», che prevede l'applicazione della normativa dedicata ai ragazzi con DSA (Disturbi Specifici dell'Apprendimento) anche a tutti gli alunni con BES.

³⁸ In tal senso cfr. S. ROSSI, *Forme della vulnerabilità e attuazione del programma costituzionale*, cit., 28, ove si rileva, in senso critico, la «stratificazione di terminologie e definizioni giuridiche ancorate a modelli ormai superati che non facilitano l'affermazione di una chiara cornice concettuale».

l'«etichetta con cui viene denominato il fenomeno della disabilità, senza però che a ciò corrisponda anche un cambiamento sostanziale del concetto stesso»³⁹.

3. La centralità della pubblica amministrazione nel quadro della (legge delega per la) riforma sulla disabilità

Il processo di maturazione delle condizioni favorevoli alla realizzazione di una riforma della disciplina in materia di disabilità è stato fortemente accelerato dal verificarsi della pandemia da Covid 19, che ha sostanzialmente messo «a nudo tutte le criticità del sistema di tutele, rendendo ancor più indifferibile la predisposizione di percorsi emancipativi che pongano al centro le capacità e i bisogni effettivi delle persone con disabilità»⁴⁰.

Come emerso nell'immediatezza della situazione emergenziale, infatti, le persone con disabilità sono state tra quelle maggiormente colpite dalla pandemia in termini di conseguenze negative, tanto con riferimento alla propria dimensione medico/sanitaria, quanto con riguardo a quella relazionale e sociale: sotto il primo profilo la condizione di disabilità, con la connessa esigenza di costante supporto di un *caregiver*, ha certamente favorito l'esposizione al contagio, al quale è spesso seguita una maggiore propensione allo sviluppo della malattia dovuta anche alla sussistenza di altre patologie o più semplicemente alla intrinseca fragilità della persona⁴¹; per quanto riguarda invece il secondo profilo, non va sottaciuto il fatto che, proprio per limitare i maggiori rischi di contagio cui erano esposte, le persone vulnerabili sono state costrette a lunghi periodi di isolamento, cosa che ha rappresentato un vero trauma, dovuto all'improvvisa interruzione delle proprie abitudini quotidiane e delle connesse relazioni personali, acuendo in questo modo la loro marginalizzazione nella società⁴².

³⁹ M. D'AMICO, G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità grave. Osservazioni al D.D.L. A.S. 2232 approvato dalla Camera dei Deputati sul cosiddetto "Dopo di noi"*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016, 6.

⁴⁰ In tal senso, cfr. F. MASCI, P.N.R.R., *delega al Governo in materia di disabilità e legge di bilancio 2022: per un paradigma di tutela costituzionale che garantisca la riduzione del "disability divide"*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 109 ss., ove rileva inoltre che «il disability divide è stato senz'altro acuito dalla diffusione della SARS-CoV-2».

⁴¹ Cfr. il documento dell'Organizzazione mondiale della sanità, *Disability considerations during the Covid-19 outbreak*, 26 marzo 2020, nonché dell'Istituto superiore di sanità, *Indicazioni ad interim per un appropriato sostegno alle persone con demenza nell'attuale scenario della pandemia di Covid-19*, 23 ottobre 2020.

⁴² Cfr. E. VIVALDI, *PNRR e disabilità: misure e interventi per l'attuazione del diritto alla vita indipendente*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2022, 633, ove sottolinea

La crisi pandemica, dunque, ha operato quale «amplificatore delle disegualianze» che, sulla base di molteplici fattori di rischio (genere, età, presenza di una o più disabilità), ha di fatto moltiplicato le differenze e il diseguale accesso al godimento dei diritti, impattando in maniera sproporzionata su alcune categorie di individui, le più discriminate⁴³.

Peraltro, la stessa emergenza sanitaria può essere vista secondo una diversa prospettiva, per la quale è possibile cogliere anche degli effetti positivi associati al suo verificarsi, se solo si consideri come essa sia risultata determinante, quasi fosse un catalizzatore, nel favorire quella reazione – prodottasi nel nostro ordinamento – che ha portato a considerare centrale per la ripresa post-Covid il valore dell'inclusione sociale (soprattutto) delle persone con disabilità⁴⁴.

Come noto, per rispondere alla crisi socio-economica creata dalla pandemia l'Unione europea ha predisposto diversi strumenti di sostegno a favore degli Stati membri maggiormente colpiti⁴⁵, tra cui il regolamento (UE) n. 2021/241 che ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*)⁴⁶. Ciascun Paese intenzionato a ricevere un contributo finanziario dall'UE

che «l'approccio emergenziale dettato dalla pandemia ha portato a privilegiare le esigenze di tutela sanitaria delle persone con disabilità, piuttosto che quelle correlate alla loro piena inclusione, secondo una prospettiva che le ha considerate più come oggetti di cura che come soggetti di diritto».

⁴³ Cfr. M.G. BERNARDINI, S. CARNOVALI, *Diritti umani in emergenza: un'introduzione*, in M.G. BERNARDINI, S. CARNOVALI (a cura di), *Diritti umani in emergenza. Dialoghi sulla disabilità ai tempi del Covid-19*, Roma, 2021, 18 ss., dove si ricorda come in data 29 aprile 2020, nel pieno della pandemia, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani abbia rilasciato un importante documento, in cui si afferma che «mentre la pandemia minaccia tutti i membri della società, le persone con disabilità subiscono un impatto sproporzionato a causa di barriere attitudinali, ambientali ed istituzionali che sono riprodotte anche nella risposta fornita al Covid-19» (cfr. UNHCR, *Il Covid-19 e i diritti delle persone con disabilità: guida*, 29 aprile 2020). Analogamente cfr. anche F. MASCI, P.N.R.R., *delega al Governo in materia di disabilità e legge di bilancio 2022*, cit., 112, secondo il quale è evidente che la diffusione del Covid «abbia inciso sullo sviluppo di nuove forme di disabilità e sull'ingravesenza di quelle in essere [...], ampliando divari preesistenti e generando nuovi fattori di discriminazione».

⁴⁴ Come accennato in precedenza, tale reazione era invero stata da tempo innescata anche in Italia dall'accoglimento a livello globale del modello di valutazione di impronta bio-psico-sociale, senza tuttavia che ciò avesse prodotto un vero e proprio cambiamento nella prospettiva seguita in relazione alle persone con disabilità.

⁴⁵ Si consideri ad esempio la creazione dello strumento del c.d. *Next Generation EU*, con il regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi Covid-19, in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 22 dicembre 2020, n. L 433I, 23 ss.

⁴⁶ Cfr. regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 18 febbraio 2021, n. L 57, 17 ss.

ha quindi dovuto presentare alla Commissione un piano per la ripresa e la resilienza idoneo, in particolare, a fornire una spiegazione dettagliata del modo in cui il piano rafforza il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato membro interessato e attenua l'impatto sociale ed economico della crisi dovuta al Covid-19, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, migliorando così la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione (art. 18 comma 4 lett. c).

Con riferimento all'Italia, il Piano nazionale di ripresa e resilienza – PNRR si caratterizza, come accennato, per aver individuato nell'inclusione uno degli obiettivi principali da perseguire, mediante la previsione di numerosi interventi e riforme che consentano di «recuperare i ritardi storici che penalizzano storicamente il paese e che riguardano le persone con disabilità, i giovani, le donne e il Sud»⁴⁷.

Il Piano riconosce invero una molteplicità di fattori economici, sociali e infrastrutturali in grado di incidere negativamente sull'esistenza delle persone con disabilità o comunque non autosufficienti, così che l'attenzione per il tema della disabilità interseca gli interventi previsti nelle varie Missioni che compongono il Piano, risultando al contempo oggetto di una di esse destinata alla Inclusione e coesione⁴⁸. In merito a tale carattere trasversale dell'intervento in materia di disabilità, è stato osservato che, sebbene possa sembrare un'opzione non efficiente, questa modalità risulta in realtà «la più idonea ad affrontare un fenomeno pervasivo come il *disability divide*, dal momento che pone le capacità e i bisogni delle persone con disabilità al centro dei programmi di intervento relativi ai settori

⁴⁷ Il testo definitivo del PNRR è stato trasmesso dal Governo al Parlamento il 25 aprile 2021; il 26 e 27 aprile le Camere hanno approvato le risoluzioni di sostegno al PNRR. Il 22 giugno 2021, la Commissione europea ha pubblicato la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, fornendo una valutazione globalmente positiva del PNRR italiano. Il 13 luglio 2021 il piano è stato definitivamente approvato con decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta della Commissione europea.

⁴⁸ Cfr. V. PUPO, *La progressiva attuazione del principio di accessibilità delle persone con disabilità*, in *Rivista AIC*, 2023, 118, ove si chiarisce come l'inclusione risulti centrale soprattutto nelle Missioni dedicate alla «Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo» (M1) e alla «Inclusione e coesione» (M5): rispetto al primo ambito è previsto in particolare uno specifico investimento per la rimozione delle barriere architettoniche, sensoriali e cognitive per migliorare l'accessibilità dei luoghi culturali italiani, come musei, biblioteche e archivi e così consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura; per quanto riguarda invece la seconda area di azione sono previsti investimenti straordinari per potenziare le politiche di inclusione, con risorse per la realizzazione di infrastrutture e servizi sociali, servizi sanitari di comunità e domiciliari, focalizzati sui bisogni delle persone con disabilità, degli anziani non autosufficienti, dei minori e delle relative famiglie, al fine di migliorarne l'autonomia in una prospettiva il più possibile de-istituzionalizzata.

sanitario, sociale, abitativo, urbanistico, della formazione, del lavoro, del sostegno familiare e della sicurezza»⁴⁹.

Nell'ambito della specifica missione su Inclusione e coesione, in cui maggiori sono i riferimenti alla disabilità, il PNRR non si limita a prevedere misure di investimento nel potenziamento delle infrastrutture sociali a favore delle persone vulnerabili, ma contempla anche la realizzazione di una riforma della normativa esistente nell'ottica della de-istituzionalizzazione e della promozione dell'autonomia delle persone con disabilità. L'obiettivo è realizzare pienamente i principi della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006, secondo un approccio del tutto coerente con la Carta dei diritti fondamentale dell'Unione europea e con la «Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030» presentata a marzo 2021 dalla Commissione europea⁵⁰.

L'inserimento di una riforma sulla disabilità nel quadro degli interventi del PNRR ha rappresentato l'occasione per dare seguito alle istanze di razionalizzazione e adeguamento della frammentaria e stratificata normativa in materia, che già in precedenza erano state portate all'attenzione del governo, senza tuttavia aver mai raggiunto lo *status* di legge⁵¹.

La sfida che si è presentata al legislatore italiano è risultata alquanto ambiziosa nella misura in cui non è affatto semplice ricondurre la disabilità a un univoco concetto astratto, a fronte di una realtà fatta di persone che invece possono presentare differenti condizioni di vulnerabilità⁵².

Per affrontarla in modo corretto sarebbe «necessario tagliare trasversalmente l'agire pubblico, incentrando il testo sulla persona del destinatario, adottando una prospettiva volta a cogliere il complesso (e la complessità) degli interventi ma, soprattutto, della volontà e delle aspirazioni della persona con disabilità», cercando – al contempo – di non «aumentare quel 'sezionalismo' dal quale, secondo autorevoli analisi, è affetta da sempre proprio l'azione nel sociale da parte dello Stato italiano»⁵³.

⁴⁹ Cfr. F. MASCI, *P.N.R.R., delega al Governo in materia di disabilità e legge di bilancio 2022*, cit., 121-122, ove si sottolinea come «per la prima volta, dunque, il tema della disabilità è trattato in prospettiva *mainstreaming* ed è inserito all'interno di un programma strategico di ampia portata».

⁵⁰ Cfr. Commissione europea COM(2021) 101 def., del 3 marzo 2021, «Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030», e alla risoluzione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2021.

⁵¹ Ci si riferisce al disegno di legge recante «Delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità», approvato dal Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2019, che non è poi stato tradotto in legge. Sul punto cfr. F. SANCHINI, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., 188 ss.; nonché E. VIVALDI, A. BLASINI, *Verso il "Codice per la persona con disabilità". Introduzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, 368.

⁵² In argomento cfr. L. BUSATTA, *L'universo delle disabilità: per una definizione unitaria di un diritto diseguale*, in F. CORTESE, M. TOMASI (a cura di), *Le definizioni nel diritto*, Trento, 2016, 335 ss.

⁵³ In questi termini cfr. F. PACINI, *Disuguaglianza e tecniche legislative. Il caso di un riassetto di*

Questo particolare modo di approcciare la materia della disabilità è stato in effetti seguito nell'ambito della legge delega 22 dicembre 2021, n. 227, con cui il Governo si è visto assegnare dal Parlamento il compito di emanare «uno o più decreti legislativi per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità, in attuazione degli articoli 2, 3, 31 e 38 della Costituzione e in conformità alle disposizioni» di rango internazionale ed europeo⁵⁴, «al fine di garantire alla persona con disabilità di ottenere il riconoscimento della propria condizione, anche attraverso una valutazione della stessa congruente, trasparente e agevole che consenta il pieno esercizio dei suoi diritti civili e sociali, compresi il diritto alla vita indipendente e alla piena inclusione sociale e lavorativa, nonché l'effettivo e pieno accesso al sistema dei servizi, delle prestazioni, dei trasferimenti finanziari previsti e di ogni altra relativa agevolazione, e di promuovere l'autonomia della persona con disabilità e il suo vivere su base di pari opportunità con gli altri, nel rispetto dei principi di autodeterminazione e di non discriminazione»⁵⁵.

Quanto all'oggetto dei successivi decreti delegati di attuazione, la legge è chiara nell'identificare una serie di profili su cui intervenire riguardanti, in particolare, il ruolo assunto dall'amministrazione pubblica nel garantire l'attuazione della riforma in materia di disabilità.

Dopo aver individuato nella definizione della condizione di disabilità, nonché revisione, riordino e semplificazione della normativa di settore, la prima esigenza da soddisfare e dunque il primo obiettivo da raggiungere (art. 1 comma 5 lett. a)⁵⁶, la

settore "promesso" e mai attuato, in P.A. *Persona e amministrazione*, 2021, 209-210, che richiama in tal senso lo studio di S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, 2014, 293 ss. Nel suo contributo Pacini sottolinea l'importanza di qualunque tentativo di riforma (indipendentemente dal settore considerato) poiché «anche solo risistemare enunciati normativi all'interno di un sistema organico significa guidare in maniera più stringente l'opera dell'interprete. Non solo: l'ordinamento 'ricomposto' si fa meno puntiforme e frammentario, quindi potenzialmente più efficace nella tutela dei diritti, aumentando la capacità d'incidenza sulla realtà».

⁵⁴ Il testo della legge, all'art. 1 comma 1, si riferisce espressamente alle disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CDPD) e del relativo Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006, ratificata ai sensi della l. 3 marzo 2009 n. 18, alla Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030, di cui alla comunicazione della Commissione europea COM(2021) 101 def., del 3 marzo 2021, e alla risoluzione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2021, sulla protezione delle persone con disabilità.

⁵⁵ Cfr. l'art. 1 comma 1 della l. 22 dicembre 2021, n. 227, recante «Delega al Governo in materia di disabilità».

⁵⁶ L'obiettivo di razionalizzazione della normativa vigente espresso dalla norma in esame si riferisce, oltre alle valutazioni sottese all'accertamento della condizione di disabilità ai sensi della l. 5 febbraio 1992, n. 104, agli accertamenti afferenti all'invalidità civile ai sensi della l. 30 marzo 1971, n. 118, alla cecità civile ai sensi della l. 27 maggio 1970, n. 382, e della l. 3 aprile 2001, n. 138, alla sordità civile ai sensi della l. 26 maggio 1970, n. 381, alla sordo cecità ai sensi della l. 24 giugno 2010, n. 107, delle valutazioni propedeutiche all'individuazione degli alunni con disabilità di cui all'art. 1 comma 181 lett. c n. 5 della l. 13 luglio 2015, n. 107, all'accertamento della disabilità ai fini

legge delega indica infatti ulteriori sei obiettivi riconducibili a loro volta a tre diverse tipologie di interventi che riguardano direttamente aspetti inerenti l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni coinvolte a vario titolo nel dare riscontro pratico alle disposizioni di principio espresse a livello normativo.

Nello specifico è possibile mettere in relazione l'ambito relativo all'accertamento della condizione di disabilità e alla revisione dei suoi processi valutativi di base (art. 1 comma 5 lett. b), nonché quello concernente la valutazione multidimensionale della disabilità (art. 1 comma 5 lett. c) – strumentale alla realizzazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato – con la necessità di «semplificare gli aspetti procedurali e organizzativi in modo da assicurare tempestività, efficienza, trasparenza e tutela della persona con disabilità, razionalizzazione e unificazione in un'unica procedura del processo valutativo» sotteso alle diverse condizioni di fragilità da tempo disciplinate nel nostro ordinamento, mantenendo comunque la specificità e l'autonoma rilevanza di ciascuna forma di disabilità (art. 2 comma 2 lett. b, n. 2). Risulta poi riconducibile al più ampio processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione, l'utilizzo delle nuove tecnologie digitali con riferimento alle attività relative alle persone diversamente abili, tanto dal punto di vista interno, mediante l'informatizzazione dei processi valutativi e di archiviazione da parte degli enti pubblici (art. 1 comma 5 lett. d), quanto dal punto di vista esterno, tramite la riqualificazione dei servizi (pubblici) in materia di inclusione e accessibilità in favore degli utenti/cittadini (art. 1 comma 5 lett. e). Infine, risultano accomunate dall'intento di fornire maggior tutela ai cittadini in condizione di disabilità le iniziative volte all'istituzione di un Garante nazionale delle disabilità (art. 1 comma 5 lett. f) e al potenziamento dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 1 comma 5 lett. g).

Mantenendo la medesima prospettiva tesa a valorizzare l'incidenza delle disposizioni della l. n. 227/2021 sul ruolo dell'amministrazione nell'ambito della disabilità, occorre sottolineare come, oltre alle fondamentali previsioni che impongono finalmente l'adozione nel nostro ordinamento di una definizione di disabilità coerente con l'art. 1 della CDPD⁵⁷, con il conseguente utilizzo dei modelli di classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute

dell'inclusione lavorativa ai sensi della l. 12 marzo 1999, n. 68, e dell'art. 1 comma 1 lett. c del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151, e alla concessione di assistenza protesica, sanitaria e riabilitativa, delle valutazioni utili alla definizione del concetto di non autosufficienza e delle valutazioni relative al possesso dei requisiti necessari per l'accesso ad agevolazioni fiscali, tributarie e relative alla mobilità nonché di ogni altro accertamento dell'invalidità previsto dalla normativa vigente.

⁵⁷ Cfr. art. 2 comma 2 lett. a, n. 1 della l. n. 227/2021 ove si chiarisce che tale obiettivo va perseguito anche integrando la l. 5 febbraio 1992, n. 104 e introducendo disposizioni che prevedano una valutazione di base della disabilità distinta da una successiva valutazione multidimensionale fondata sull'approccio bio-psico-sociale.

– *International Classification of Functioning, Disability and Health* (ICF) e Classificazione internazionale delle malattie (ICD) (art. 2 comma 2 lett. a, n. 2)⁵⁸, il testo della delega prevede una serie di modifiche normative dell'attuale disciplina del fenomeno in questione, che impattano e dal punto di vista sostanziale e dal punto di vista formale sui poteri delle pubbliche amministrazioni coinvolte nell'accertamento e nella tutela delle persone con disabilità.

Per quanto riguarda l'aspetto sostanziale ci si riferisce in particolare alla norma che richiede la separazione dei percorsi valutativi previsti per le persone anziane da quelli previsti per gli adulti e da quelli previsti per i minori, così come quella che richiede l'introduzione nella l. 5 febbraio 1992, n. 104, della definizione di accomodamento ragionevole, prevedendo adeguati strumenti di tutela coerenti con le disposizioni della CDPD. Si tratta invero di interventi che precisano e limitano i poteri amministrativi connessi al rilascio di attestazioni della condizione di disabilità necessarie per godere di una serie di misure di agevolazione e di sostegno previste dalle leggi vigenti in vari contesti (lavoro, istruzione, previdenza sociale...): se infatti sancire la separazione dei percorsi di accertamento per persone anziane e persone con disabilità, entrambe considerate categorie di soggetti fragili, introduce una distinzione che può costituire un potenziale ostacolo al raggiungimento di un adeguato livello di tutela, anche l'introduzione dell'accomodamento ragionevole nella legge di applicazione generale n. 104/1992 rappresenta uno strumento elastico attraverso il quale, a fronte di un'accertata condizione di disabilità, l'amministrazione può imporre misure di adeguamento soltanto se ragionevoli, lasciando intendere così che in caso contrario la persona diversamente abile non possa trovare idonea soddisfazione alle proprie esigenze (professionali, e) di vita.

Per quanto concerne invece l'aspetto formale delle suddette modifiche normative sull'attività delle pubbliche amministrazioni, è sufficiente richiamare la previsione di affidare a un unico soggetto pubblico l'esclusiva competenza medico-legale sulle procedure valutative di base, garantendone l'omogeneità nel territorio nazionale e realizzando, anche a fini deflativi del contenzioso giudiziario, una semplificazione e razionalizzazione degli aspetti procedurali e organizzativi (art. 2 comma 2 lett. b, n. 4)⁵⁹; oppure quella volta alla realizzazione di un efficace

⁵⁸ Elemento la cui importanza la dottrina ha sottolineato ampiamente in quanto capace di impattare positivamente sull'attuale disciplina, consentendo di aggiornare l'impianto normativo interno e di superare così alcune delle problematiche che avevano impedito una trattazione omogenea e unitaria del fenomeno.

⁵⁹ Semplificazione che deve riguardare anche i procedimenti di riesame o di rivalutazione, in modo che siano assicurate la tempestività, l'efficienza e la trasparenza e siano riconosciute la tutela e la rappresentanza della persona con disabilità, in tutte le fasi della procedura di accertamento della condizione di disabilità, garantendo la partecipazione delle associazioni di categoria di cui all'art. 1 comma 3 della l. 15 ottobre 1990, n. 295.

e trasparente sistema di controlli sull'adeguatezza delle prestazioni rese⁶⁰, o ancora, con riguardo alla valutazione multidimensionale della disabilità e alla realizzazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, si pensi alla disposizione volta al coordinamento tra le amministrazioni competenti per l'integrazione della programmazione sociale e sanitaria nazionale e regionale come anche quella che, ai fini della valutazione multidimensionale, impone l'istituzione e l'organizzazione di unità di valutazione composte in modo da assicurare l'integrazione degli interventi di presa in carico, di valutazione e di progettazione da parte delle amministrazioni competenti in ambito sociosanitario e socio-assistenziale.

Emerge dunque in modo evidente come il processo di trasformazione della disciplina in materia di disabilità oggetto della legge delega coinvolga principalmente, e in prima istanza, la pubblica amministrazione, sia nella sua funzione di soggetto accertatore della condizione di disabilità, sia nella sua funzione di erogatore di servizi e benefici in favore delle persone diversamente abili.

D'altronde questo non può sorprendere, dal momento che, come noto, buona parte dei diritti connessi alla condizione di disabilità di una persona sono riconducibili alla categoria dei diritti sociali, i quali richiedono per la loro soddisfazione l'intervento positivo dei pubblici poteri⁶¹. Più precisamente il fondamento costituzionale cui fare riferimento in materia di disabilità è rappresentato dall'art. 3 che esprime il principio della pari dignità sociale, come diritto di chiunque ad un eguale trattamento sociale e come valore da cui deriva la tutela dei diritti correlati al pieno sviluppo della persona umana. In questo senso l'eguaglianza (non solo formale ma anche) sostanziale impone il superamento delle diseguaglianze di fatto esistenti e l'impegno per tutti i livelli istituzionali di realizzare quelle condizioni di pari opportunità, che permettono a soggetti svantaggiati – tra cui anche i disabili – di concorrere su un piano di parità con gli altri al godimento o all'esercizio di tutti i diritti e libertà fondamentali⁶².

⁶⁰ Da attuarsi mediante la garanzia dell'interoperabilità tra le banche di dati già esistenti, nonché prevedendo anche specifiche situazioni comportanti l'irriducibilità nel tempo, salvo i casi di esonero già stabiliti dalla normativa vigente.

⁶¹ Sulla qualificazione costituzionale dei diritti delle persone con disabilità vedi R. BELLÌ, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Libertà individuali e persone con disabilità*, Milano, 2000, 3 ss.

⁶² Cfr. M. MICETTI, *I diritti delle persone diversamente abili*, cit., 8. Sul principio costituzionale di uguaglianza si vedano, tra i molti, C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954; L. PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Milano, 1965; G.U. RESCIGNO, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in *Annuario 1998 dell'Associazione dei costituzionalisti italiani*, Padova, 1999, 93 ss.

4. (segue) L'inclusione delle persone con disabilità nelle amministrazioni pubbliche

Il 13 gennaio 2024 è entrato in vigore il d.lgs. 13 dicembre 2023, n. 222 recante «Disposizioni in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità»; tale atto normativo rappresenta uno dei primi interventi di attuazione degli obiettivi stabiliti dalla legge delega 22 dicembre 2021, n. 227, con cui è stato affidato al Governo il compito di intervenire per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti relative alle persone con disabilità⁶³.

Si è inteso così apportare una serie di modifiche alla legislazione vigente in materia amministrativa con lo scopo di garantire l'accessibilità alle pubbliche amministrazioni da parte delle persone con disabilità e l'uniformità della tutela dei dipendenti pubblici con disabilità sul territorio nazionale, in modo da assicurare la loro piena inclusione nel rispetto del diritto europeo e internazionale, con particolare riferimento all'art. 9 della CDPD⁶⁴.

L'ambito di applicazione della normativa in questione è dunque delimitato soggettivamente, essendo essa rivolta alla pubblica amministrazione in senso ampio, ossia non soltanto alle amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (art. 2 comma 1 d.lgs. n. 222/2023), nonché a tutte le Autorità indipendenti, agli organi costituzionali (e di rilievo costituzionale) che, pur godendo di autonomia regolamentare, dovranno adeguare i propri ordinamenti interni ai principi espressi dal decreto (art. 2 comma 2 d.lgs. n. 222/2023), ma anche ai concessionari dei pubblici servizi (seppur limitatamente alle previsioni degli artt. 7 e 8).

Riguardo invece all'ambito oggettivo è possibile osservare come le disposizioni in commento incidano su diversi aspetti di natura prevalentemente organizzativa della vita delle amministrazioni, rivolgendosi a diverse categorie di soggetti in due distinte direzioni: l'una verso l'esterno, a favore dei cittadini/utenti dei servizi pubblici con disabilità, l'altra verso l'interno, a vantaggio dei dipendenti pubblici con disabilità.

Esercitano sicuramente un impatto positivo verso l'esterno le previsioni del-

⁶³ Per una ricostruzione puntuale delle modifiche normative apportate dal d.lgs. n. 222/2023 vedi M. BERTOCCHI, L. BISIO, *Accessibilità fisica, digitale e performance nel D.Lgs. n. 222/2023*, in *Azienditalia*, 2024, 572-579.

⁶⁴ Cfr. art. 1 d.lgs. 13 dicembre 2023, n. 222, che al comma 2 chiarisce come, ai fini del decreto, per accessibilità debba intendersi l'accesso e la fruibilità, su base di eguaglianza con gli altri, dell'ambiente fisico, dei servizi pubblici, compresi i servizi elettronici e di emergenza, dell'informazione e della comunicazione, ivi inclusi i sistemi informatici e le tecnologie di informazione in caratteri Braille e in formati facilmente leggibili e comprensibili, anche mediante l'adozione di misure specifiche per le varie disabilità ovvero di meccanismi di assistenza o predisposizione di accomodamenti ragionevoli.

l'art. 3 tesa a valorizzare il rilievo dell'inclusione sociale e dell'accessibilità nell'ambito della programmazione e nella gestione delle attività amministrative, che si realizza tramite il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), mediante la creazione di una nuova posizione dirigenziale da assegnare a chi abbia esperienza sui temi dell'inclusione sociale e dell'accessibilità delle persone con disabilità (anche comprovata da specifica formazione); la funzione conferita a tale nuova figura è quella di definire specificatamente le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità, fisica e digitale, delle Amministrazioni a vantaggio dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità (di cui all'art. 6 comma 2 lett. f del d.l. 9 giugno 2021, n. 80), dovendo proporre la relativa identificazione degli obiettivi programmatici e strategici della performance (di cui all'art. 6 comma 2 lett. a), e della relativa strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, nonché degli obiettivi formativi annuali e pluriennali (di cui all'art. 6 comma 2 lett. b).

Ai fini di una più praticabile attuazione di questa previsione, la disposizione in esame precisa inoltre che le predette funzioni possono essere assolte anche dal responsabile del processo di inserimento delle persone con disabilità nell'ambiente di lavoro (di cui all'art. 39-ter comma 1 del d.lgs. n. 165/2001), ove dotato di qualifica dirigenziale⁶⁵, consentendo inoltre che le amministrazioni di minori dimensioni (con meno di cinquanta dipendenti) possano assegnare questa nuova funzione dirigenziale anche ricorrendo a forme di gestione associata.

Altra disposizione normativa che opera a livello organizzativo, ma comunque a beneficio del rapporto tra le amministrazioni e i cittadini/utenti con disabilità, è rappresentata dall'art. 4, mediante il quale viene modificato il dettato del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (c.d. riforma Brunetta) introducendo per la prima volta una correlazione tra obiettivi e risultati di accessibilità/inclusione e ciclo della performance. Nello specifico si prevede che all'art. 5, comma 2-bis, del d.lgs. n. 150/2009, gli obiettivi di gestione dell'amministrazione vengano integrati in modo da assicurare l'effettiva inclusione sociale e le possibilità di accesso delle persone con disabilità, aggiungendo inoltre all'art. 3 del medesimo decreto legislativo la disposizione in base alla quale per la valutazione della performance individuale e organizzativa – da attuare secondo criteri strettamente connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi – si richiede di tener conto del raggiungimento o meno di quegli stessi obiettivi, la cui soddisfazione incide sull'erogazione di premi e componenti del trattamento retributivo legati alla performance e rileva ai fini del riconoscimento delle progressioni economiche, dell'attribuzione di incarichi di responsabilità al personale, nonché del conferimento degli incarichi dirigenziali, esponendo così il funzionario ad una

⁶⁵ I nominativi dei soggetti individuati ai sensi del presente comma sono comunicati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica.

eventuale valutazione negativa, a sua volta rilevante ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale⁶⁶.

Non manca poi un ulteriore punto della normativa destinato ad incidere sui rapporti esterni dell'amministrazione, in quanto relativo agli strumenti di tutela riconosciuti al cittadino/utente, con specifico riferimento alla qualità dei servizi pubblici concernente i requisiti di inclusione sociale e accessibilità.

L'art. 7 del decreto impone infatti di indicare nella carta dei servizi i livelli di qualità dell'attività svolta (dall'amministrazione o dal concessionario di pubblico servizio) relativamente alla effettiva accessibilità delle prestazioni per le persone con disabilità, individuando chiaramente (ed in maniera accessibile) per le varie disabilità i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori del servizio e dell'infrastruttura, nonché le modalità con cui esigerli, anche attraverso gli organi o le autorità di controllo preposte. Tale previsione risulta strumentale all'innalzamento del livello di tutela ottenibile dal cittadino/utente con disabilità, nella misura in cui il successivo art. 8 sancisce l'estensione della legittimazione a proporre ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici (*ex* art. 1 del d.lgs. 20 dicembre 2009 n. 198) anche alle ipotesi di mancata attuazione o violazione dei livelli di qualità dei servizi essenziali per l'inclusione sociale e l'accessibilità delle persone con disabilità contenuti nelle carte dei servizi oppure degli obblighi previsti dalla normativa vigente in materia.

Seguono invece una prospettiva volta a incidere sui rapporti interni all'amministrazione, nello specifico in favore dei dipendenti pubblici con disabilità, le disposizioni dell'art. 6 atte ad apportare alcune modifiche nella disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche sancita dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165⁶⁷.

La norma in esame si concentra sulla figura del «Responsabile del processo di inserimento delle persone con disabilità» nell'ambiente di lavoro, disciplinata dall'art. 39-ter del citato d.lgs. n. 165/2001, che, a differenza di quanto fosse previsto in precedenza, deve ora essere nominato da tutte le amministrazioni pubbliche nell'ambito del personale in servizio, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. Il testo previgente imponeva infatti la nomina del responsabile soltanto alle amministrazioni pubbliche con più di duecento dipendenti. Il nuovo dettato normativo chiarisce inoltre che l'attività del Responsabile è finalizzata non soltanto a garantire le specifiche esigenze di integrazione delle persone con disabilità nell'ambiente di lavoro, ma, più in generale, a dare

⁶⁶ In questo senso cfr. art. 3 comma 5 e 5-bis del d.lgs. n. 150/2009.

⁶⁷ In argomento cfr. V. BERLINGÒ, *L'effettività dell'integrazione lavorativa del disabile alla luce delle più recenti riforme della pubblica amministrazione*, in *Consulta online*, 2018, 109-122.

attuazione ai principi generali fissati dall'art. 7, in virtù dei quali «le pubbliche amministrazioni garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro»⁶⁸.

Un'altra modifica introdotta dall'art. 6 del decreto integra il testo previgente dell'art. 39-ter del d.lgs. n. 165/2001 imponendo che il Responsabile sia individuato prioritariamente tra quei dirigenti di ruolo, o comunque tra quei dipendenti, che abbiano esperienza sui temi dell'inclusione sociale e dell'accessibilità delle persone con disabilità anche comprovata da specifica formazione.

Nel suo complesso, dunque, l'intento del legislatore è non soltanto quello di ampliare l'ambito di applicazione della previsione normativa istitutiva della figura del Responsabile, che non incontra più alcun limite dovuto alla dimensione dell'amministrazione, ma anche di rafforzarne il ruolo, nella misura in cui, oltre a dover possedere particolari requisiti professionali e formativi, il funzionario incaricato deve tendenzialmente essere scelto tra i dirigenti di ruolo, e solo in mancanza di essi, tra gli altri dipendenti: in questo modo si assicura infatti anche un maggiore *commitment* al perseguimento degli obiettivi di inclusione e accessibilità dei dipendenti con disabilità da parte del Responsabile, in quanto soggetto a responsabilità dirigenziale.

Si muovono in entrambe le direzioni appena richiamate anche le specifiche previsioni dedicate dall'art. 5 alle associazioni rappresentative delle persone con disabilità, le quali assumono ora un rilievo significativo sia con riferimento alla determinazione delle azioni previste nel PIAO, quindi volte a pianificare e programmare le attività esterne dell'amministrazione in favore dei cittadini/utenti, sia con riferimento alla predisposizione delle proposte formulate dal Responsabile del processo di inserimento delle persone con disabilità nell'ambiente di lavoro, nonché in relazione al piano della performance, limitatamente ai profili che riguardano le possibilità di accesso e l'inclusione sociale delle persone con disabilità.

In conclusione è spontaneo ritenere che le disposizioni introdotte dal d.lgs. n. 222/2023 siano idonee a rafforzare l'attuale disciplina di tutela delle persone con disabilità che entrino in contatto con le amministrazioni erogatrici di servizi pubblici o che semplicemente ne siano parte attiva, in qualità di dipendenti. Questo risultato è ottenuto intervenendo, come visto, sul profilo delle responsabilità della

⁶⁸ Cfr. art. 7 comma 1 d.lgs. n. 165/2001, ove conclusivamente si sancisce che «le pubbliche amministrazioni garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno».

pubblica amministrazione in relazione all'effettivo raggiungimento dei già citati obiettivi di inclusione sociale e accessibilità, sia essa una responsabilità interna, di tipo dirigenziale, sia essa invece una responsabilità esterna, rimessa ad uno strumento di natura giurisdizionale.

Rimane tuttavia qualche perplessità in merito alla reale capacità di queste nuove previsioni normative di trovare una efficace e concreta attuazione considerando le difficoltà organizzative che le Amministrazioni, soprattutto quelle di piccole dimensioni, potrebbero incontrare in un percorso che dovrebbe comportare non soltanto un formale adeguamento normativo, ma anche un'effettiva integrazione dei temi dell'inclusione e dell'accessibilità, sia nelle proprie strategie che nei propri modelli organizzativi⁶⁹. L'art. 9 del d.lgs. n. 222/2023 chiarisce infatti che dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che pertanto le amministrazioni interessate devono provvedere agli adempimenti previsti con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente⁷⁰.

5. Il sistema nazionale per la promozione e la protezione dei diritti delle persone con disabilità

Nel quadro del processo di riforma per l'adeguamento della disciplina interna ai principi e ai valori accolti a livello internazionale a partire dalla CDPD, occorre sottolineare l'importanza di accompagnare i singoli interventi normativi con la costruzione di un apparato di organismi amministrativi, operanti a vari livelli, volti a garantire la tutela dei diritti delle persone vulnerabili, nonché a vigilare e promuovere le condizioni di un loro effettivo godimento.

Il primo soggetto pubblico ad operare in tal senso nel nostro ordinamento è stato l'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità la cui istituzione è avvenuta in occasione della ratifica della CDPD⁷¹. La l. 3 marzo

⁶⁹ In tal senso cfr. M. BERTOCCHI, L. BISIO, *Accessibilità fisica, digitale e performance nel D.Lgs. n. 222/2023*, cit., 578.

⁷⁰ In questo senso pare dunque ancora valida la considerazione già espressa in V. PAMPANIN, *The Role of Public Administration in Promoting the Accessibility of Online Resources: the Italian Legal Framework*, in C. RICCI (ed.), *Building an Inclusive Digital Society for Persons with Disabilities. New Challenges and Future Potentials in the Digital Era*, Pavia, 2019, 49, ove con riferimento alla normativa in materia di accessibilità digitale della pubblica amministrazione si osserva che «as it often happens with regulatory reforms that directly involve public administrations, the legislation [...] has not been accompanied by an adequate transfer of resources in favor of public administrations, neither in terms of personnel nor in strictly economic terms».

⁷¹ Per un primo commento cfr. I. AMBROSI, M. D'AURIA, *La legge n. 18 del 2009 di ratifica della*

2009, n. 18 ha infatti previsto all'art. 3 la costituzione di tale Osservatorio presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, «allo scopo di promuovere la piena integrazione delle persone con disabilità, in attuazione dei principi sanciti dalla Convenzione (...), nonché dei principi indicati nella legge 5 febbraio 1992, n. 104»⁷².

I compiti principali dell'ente si caratterizzano soprattutto per il fine di rendicontazione delle attività svolte in attuazione della Convenzione (raccolta di dati statistici che definiscano la condizione delle persone con disabilità, predisposizione della relazione sullo stato di attuazione delle politiche sulla disabilità ex art. 41, comma 8, della l. n. 104/1992), nonché di promozione dei diritti e dell'integrazione delle persone con disabilità⁷³. Sotto quest'ultimo profilo si segnalano in particolare i due programmi di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità⁷⁴, ma anche l'attività di studio e di ricerca per l'individuazione delle aree prioritarie di intervento nella materia.

Il vero cambio di passo nella costruzione di un apparato amministrativo di supporto al raggiungimento degli obiettivi di inclusione sociale e di tutela delle persone con disabilità è però molto più recente, potendosi individuare nella individuazione prima di un apposito Ministro della disabilità, dal valore non soltanto simbolico (in quanto senza portafoglio) ma in parte anche operativo (grazie alla previsione del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità⁷⁵), e poi nella creazione di un Garante nazionale delle disabilità, competente per la tutela

Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, in *Famiglia, Persone e Successioni*, 2009, 476-479; N. FOGGETTI, *Con la creazione dell'Osservatorio nazionale fatto il primo passo per adeguarsi alla disciplina*, in *Guida al Diritto*, 2009, 35-38.

⁷² Per la disciplina relativa alla composizione e al funzionamento interno dell'Osservatorio si rinvia al d.m. 6 luglio 2010, n. 167, «Regolamento recante disciplina dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità» adottato dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione.

⁷³ Cfr. A. DE AMICIS, *La L. 3 marzo 2009, n. 18 di ratifica della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità: i principi e le procedure*, in *Giurisprudenza di merito*, 2009, 2377-2378, ove si chiarisce che «i compiti dell'Osservatorio sono, per lo più, di natura programmatica e propulsiva».

⁷⁴ Cfr. rispettivamente d.P.R. 4 ottobre 2013 e d.P.R. 12 ottobre 2017. Sui piani di azione dell'Osservatorio vedi anche C. SAGONE, *La tutela della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale*, cit., 268 ss.

⁷⁵ Cfr. l'art. 1, comma 210-216, della l. 30 dicembre 2023, n. 213, che per l'anno 2024 ha previsto una dotazione del Fondo di oltre 552 milioni di euro. Il Fondo unico consentirà di gestire, con regole più semplici, le operazioni di riparto delle risorse e il rifinanziamento dei bandi e dei progetti che si rivolgono alle persone con disabilità. È una misura di semplificazione e razionalizzazione che sosterrà la creazione di linee di intervento tra loro collegate e integrate, superando l'attuale parcelizzazione delle risorse che penalizza le persone con disabilità, le famiglie, ma anche il lavoro di enti locali ed enti del terzo settore; cfr. www.disabilita.governo.it (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

e la promozione dei diritti delle persone con disabilità⁷⁶. Entrambi questi interventi hanno consentito infatti di integrare definitivamente, anche nel nostro ordinamento, quel «sistema nazionale» per la promozione e la protezione dei diritti delle persone con disabilità richiesto per realizzare la piena attuazione delle disposizioni contenute nella CDPD.

Tra le principali funzioni attribuite al Garante interessa qui sottolineare quelle più propriamente volte ad assicurare concreta protezione alle persone con disabilità rispetto a fenomeni di discriminazione che spesso condizionano il godimento dei diritti da parte di questi soggetti: ci si riferisce in particolare al contrasto dei fenomeni di discriminazione diretta, indiretta o di molestie in ragione della condizione di disabilità e del rifiuto dell'accomodamento ragionevole di cui all'art. 5 comma 2 (art. 4 comma 2 lett. b); alla promozione dell'effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone con disabilità, in condizione di eguaglianza con gli altri cittadini, anche impedendo che esse siano vittime di segregazione (art. 4 comma 2 lett. c); alla ricezione delle segnalazioni presentate da persone con disabilità, dai loro familiari (o da chi le rappresenta), dalle associazioni e dagli enti legittimati ad agire in difesa delle persone con disabilità, individuati ai sensi dell'art. 4 della l. 1 marzo 2006, n. 67, da singoli cittadini, da pubbliche amministrazioni.

Occorre peraltro ricordare che la piena operatività di questa nuova figura è possibile solo a partire dal 1° gennaio 2025, cosa che rende ancor più significative le iniziative di quei territori che, ancora prima della formalizzazione a livello nazionale, hanno istituito un Garante per le disabilità, a livello regionale, provinciale o comunale⁷⁷. Ad oggi sono otto le regioni italiane che hanno previsto e

⁷⁶ Cfr. la previsione dell'art. 1 comma 5 lett. f e 2 comma 2 lett. f della l. n. 227/2021, nonché il d.lgs. 5 febbraio 2024 n. 20 inerente «Istituzione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, in attuazione della delega conferita al Governo».

⁷⁷ La prima regione a intervenire in questo ambito è stata la Puglia mediante l'art. 31-ter, l.r. 10 luglio 2006, n. 19 recante «Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia» – Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità, il quale dispone che «al fine di assicurare sul territorio regionale la piena attuazione dei diritti e degli interessi individuali e collettivi delle persone con disabilità, ai sensi della l. 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), e della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con l. 3 marzo 2009, n. 18, è istituito presso il Consiglio regionale della Puglia l'Ufficio del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità, a cui è affidata la protezione e la tutela non giurisdizionale dei diritti dei disabili residenti o temporaneamente presenti sul territorio regionale». Più di recente si è attivata la regione Lombardia con l. 24 giugno 2021 n. 10, di «Istituzione del Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità. Modifiche alle leggi regionali n. 6/2009, n. 18/2010 e n. 22/2018», su cui cfr. N. MACCABIANI, *L'istituzione del Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità in Lombardia: un passo avanti, con prudenza*, in *Le Regioni*, 2021, 1488-1508. Da ultimo si veda la l. 25 luglio 2023 n. 7 della regione Lazio tramite la quale sono state assegnate al Garante regionale importanti funzioni riconducibili a due principali macro-

disciplinato, tramite leggi regionali *ad hoc*, la creazione di una figura dedicata alla tutela dei diritti delle persone con disabilità (Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Puglia, Sicilia, Umbria e Valle d'Aosta). Altre quattro poi (Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Marche e Molise) hanno invece accorpato queste competenze nella più ampia figura del Garante dei diritti della persona, che si occupa anche di minori e detenuti⁷⁸.

Non mancano poi regioni come l'Abruzzo, l'Emilia-Romagna e Toscana per le quali non risulta ancora la definizione di un garante con copertura regionale, ma molti comuni del territorio si sono adoperati in autonomia⁷⁹.

Riferimenti bibliografici

- AMBROSI I., D'AURIA M., *La legge n. 18 del 2009 di ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, in *Famiglia, Persone e Successioni*, 2009, 476 ss.
- BELLI R., *Introduzione*, in BELLI R. (a cura di), *Libertà individuali e persone con disabilità*, Milano, 2000, 3 ss.
- BERLINGÒ V., *L'effettività dell'integrazione lavorativa del disabile alla luce delle più recenti riforme della pubblica amministrazione*, in *Consulta online*, 2018, 109 ss.
- BERNARDINI M.G., *I diritti umani nelle persone con disabilità*, Roma, 2016.
- BERNARDINI M.G., CARNOVALI S., *Diritti umani in emergenza: un'introduzione*, in BERNARDINI M.G., CARNOVALI S. (a cura di), *Diritti umani in emergenza. Dialoghi sulla disabilità ai tempi del Covid-19*, Roma, 2021, 18 ss.
- BERTOCCHI M., BISIO L., *Accessibilità fisica, digitale e performance nel D.Lgs. n. 222/2023*, in *Azienditalia*, 2024, 572 ss.
- BUSATTA L., *L'universo delle disabilità: per una definizione unitaria di un diritto diseguale*, in CORTESE F., TOMASI M. (a cura di), *Le definizioni nel diritto*, Trento, 2016, 335 ss.
- CASELLA C., *La condizione giuridica della persona con disabilità: evoluzione, problemi e prospettive*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2021, 115 ss.
- CASSESE S., *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, 2014, 293 ss.

tipologie: un'azione di tutela e di intervento per la garanzia del rispetto dei diritti sanciti dalle norme regionali e nazionali e un'azione di promozione di cultura e sensibilità diffuse sui bisogni e sui diritti delle persone con disabilità. A questo fine il Garante può introdurre iniziative di prevenzione e contrasto ai fenomeni di bullismo, abuso e discriminazione di genere; può attivare iniziative con carattere formativo e informativo, può stipulare accordi e convenzioni con istituzioni, enti, scuole o ogni altro organismo cointeressato ad una vera cultura inclusiva.

⁷⁸Non risultano invece aver avviato alcun percorso di istituzionalizzazione del garante le regioni Liguria, Piemonte, Provincia autonoma di Trento e Provincia autonoma di Bolzano. Questi dati sono tratti da: www.osservatoriomalattie.it (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

⁷⁹Tra questi Chieti, Ferrara, Piacenza, Livorno, Pisa, Lucca, Siena, Montopoli, Grosseto e Fucecchio.

- CINGOLANI M., ROMANELLI A., *Handicap e disabilità. Una proposta di metodo valutativo medico-legale e sociale*, Milano, 2008.
- COLAPIETRO C., *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte Costituzionale: il “nuovo” diritto alla socializzazione*, in *dirittifondamentali.it*, 2020, 121 ss.
- COLAPIETRO C., GIRELLI F., *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, 2020.
- CORDASCO A., *Il ruolo degli enti locali nell'attuazione della legge c.d. “Dopo di noi”*, in *Non profit*, 2016, 93 ss.
- D'AMICO M., ARCONZO G., *I diritti delle persone con disabilità grave. Osservazioni al D.D.L. A.S. 2232 approvato dalla Camera dei Deputati sul cosiddetto “Dopo di noi”*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016.
- DE AMICIS A., *La L. 3 marzo 2009, n. 18 di ratifica della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità: i principi e le procedure*, in *Giurisprudenza di merito*, 2009, 2375 ss.
- ESPOSITO C., *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954.
- FERNANDEZ MARTINEZ S., *L'evoluzione del concetto giuridico di disabilità: verso un'inclusione delle malattie croniche?*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2017, 74 ss.
- FERRI D., *L'Unione europea e i diritti delle persone con disabilità: brevi riflessioni a vent'anni dalla prima ‘Strategia’*, in *Politiche sanitarie*, 2016, 118 ss.
- FOGGETTI N., *Con la creazione dell'Osservatorio nazionale fatto il primo passo per adeguarsi alla disciplina*, in *Guida al diritto*, 2009, 35 ss.
- FORINO F., *Dalla parte della salute: il servizio sanitario nazionale tra prevenzione, cura e salute*, in *Sistema salute*, 2014, 297 ss.
- GIRELLI F., *La disabilità e il corpo nella dimensione costituzionale*, in *Consulta online*, 2021, 608 ss.
- GRIFFO G., *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e l'ICF*, in BORGNOLO G. et al. (a cura di), *ICF e Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. Nuove prospettive per l'inclusione*, Trento, 2009, 13 ss.
- HANAU C., *Handicap*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, 1993.
- HUTCHINSON T., *The classification of disability*, in *Archives of Disease in Childhood*, 1995, 91 ss.
- LEONARDI M., *Salute, disabilità, ICF e politiche sociosanitarie*, in *Sociologia e politiche sociali*, 2005, 82 ss.
- MACCABIANI N., *L'istituzione del Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità in Lombardia: un passo avanti, con prudenza*, in *Le Regioni*, 2021, 1488 ss.
- MASCI F., *L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, 133 ss.
- MASCI F., *La tutela costituzionale della persona disabile*, in *federalismi.it*, 2020, 137 ss.
- MASCI F., P.N.R.R., *delega al Governo in materia di disabilità e legge di bilancio 2022: per un paradigma di tutela costituzionale che garantisca la riduzione del “disability divide”*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 87 ss.
- MICHETTI M., *I diritti delle persone diversamente abili: l'evoluzione del quadro normativo ed il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, 2017, 1 ss.

- PACINI F., *Disuguaglianza e tecniche legislative. Il caso di un riassetto di settore "promesso" e mai attuato*, in P.A. *Persona e amministrazione*, 2021, 207 ss.
- PALADIN L., *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Milano, 1965.
- PAMPANIN V., *The Role of Public Administration in Promoting the Accessibility of Online Resources: the Italian Legal Framework*, in RICCI C., *Building an Inclusive Digital Society for Persons with Disabilities. New Challenges and Future Potentials in the Digital Era*, Pavia, 2019, 39 ss.
- PUPO V., *La progressiva attuazione del principio di accessibilità delle persone con disabilità*, in *Rivista AIC*, 2023, 93 ss.
- RESCIGNO G.U., *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in *Annuario 1998 dell'Associazione dei costituzionalisti italiani*, Padova, 1999, 93 ss.
- RIZZO S., *La rappresentazione sociale della disabilità: modelli teorici e approcci interpretativi*, in *Il diritto sanitario moderno*, 2019, 243 ss.
- ROSSI S., *Forme della vulnerabilità e attuazione del programma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2017.
- SAGONE C., *La tutela della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale*, in *federalismi.it*, 2023, 225 ss.
- SANCHINI F., *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma*, in *federalismi.it*, 2021, 168 ss.
- TROILO S., *I "nuovi" diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili*, in *Gruppo di Pisa*, 2012.
- VIVALDI E., BLASINI A., *Verso il "Codice per la persona con disabilità". Introduzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, 367 ss.
- VIVALDI E., *Le Regioni ed il Dopo di noi, alla luce della legge n. 112/2016*, in *Non profit*, 2016, 44 ss.
- VIVALDI E., *PNRR e disabilità: misure e interventi per l'attuazione del diritto alla vita indipendente*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2022, 630 ss.

6. Tecnologie, digitalizzazione e progetto di vita per le persone con disabilità

Elena Vivaldi

SOMMARIO: 1. Dal modello medico al modello sociale: come cambia l'intervento delle tecnologie. – 2. Il progetto di vita delle persone con disabilità: quali prospettive. – 3. I processi di deistituzionalizzazione finanziati dal PNRR: innovazione tecnologiche, digitalizzazione, diritto al lavoro e deistituzionalizzazione. – 4. Riflessioni conclusive. – *Riferimenti bibliografici.*

1. Dal modello medico al modello sociale: come cambia l'intervento delle tecnologie

La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (CDPD)¹, pur non dando vita a nuovi diritti, ha avuto il pregio di definire in maniera chiara dove la disabilità nasce: «per persone con disabilità si intendono coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la loro piena ed

¹ La CDPD è stata approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre del 2006 ed è stata ratificata in Italia dalla l. 3 marzo 2009, n. 18. Essa ha istituito anche l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, con la finalità di rendere la CDPD uno strumento efficace, anche tramite la previsione di attente azioni di stimolo, monitoraggio e valutazione delle azioni concretamente intraprese da parte della pubblica amministrazione. L'Osservatorio ha funzioni consultive e di supporto tecnico-scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali in materia di disabilità con particolare riferimento: alla promozione dell'attuazione della CDPD; alla predisposizione di un programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, in attuazione della legislazione nazionale e internazionale; alla promozione della raccolta di dati statistici e della realizzazione di studi e ricerche sul tema; alla predisposizione della relazione sullo stato di attuazione delle politiche sulla disabilità.

effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri» (art. 1)². Tale definizione si muove entro due poli: la presenza di durature menomazioni; l'esistenza di ostacoli di varia natura che impediscono la piena partecipazione. Da qui deriva che la disabilità è prodotta dall'incontro tra il deficit individuale e le barriere comportamentali e ambientali che, rappresentando una mancata risposta alle esigenze del soggetto con menomazioni, portano alla luce la disabilità³. Ed è dunque qui che il diritto e le altre scienze devono intervenire a porsi come strumento di superamento di ostacoli fisici, culturali e sociali, cercando nuove soluzioni, anche tecnologicamente avanzate, certamente personalizzate, per rispondere alle necessità emergenti e diverse delle persone con disabilità⁴. In due direzioni: potenziando le capacità e le competenze del soggetto, da un lato; cambiando la struttura dell'ostacolo, fino ad eliminarlo, dall'altro. Da questo punto di vista, dunque, si pongono le basi per il superamento del concetto di gravità della disabilità – che non dipende tanto dalle caratteristiche della persona, ma da quanto possa farsi per allineare menomazione e contesto⁵ – per abbracciare quello, diverso, di intensità dei sostegni da garantire⁶.

È noto che il modello sociale⁶ della disabilità abbia avuto il pregio di spostare l'attenzione sulle barriere circostanti, sul contesto in cui si situa e agisce la persona con disabilità, lasciando in secondo piano le eventuali menomazioni del singolo. Tale modello è il frutto di un lungo percorso culturale e sociale che ha portato dapprima al superamento di quello c.d. della superfluità⁷ (traduzione del termine spagnolo «prescindencia»), caratterizzato da un approccio mirante alla separazione,

² Per un commento si veda E. KAKOULLISS, Y. IKEHARA, *Art. 1. Purpose*, in I. BANTEKAS, M.A. STEIN, D. ANASTASIOU (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a Commentary*, Oxford, 2018, 35 ss.

³ P. BINETTI, *Abili, disabili, ma tutti diversamente abili*, Roma, 2021, 35 ss.

⁴ C. MARCHISIO, *Percorsi di vita e disabilità. Strumenti di coprogettazione*, Roma, 2019, 24.

⁵ Si veda sul punto, di recente, l'art. 4 comma 1 lett. c del d.lgs. n. 62/2024.

⁶ Si vedano, tra gli altri, M. OLIVER, *Social Policy and Disability: Some Theoretical Issues*, in *Disability & Society*, 1986, 5 ss.; C. BARNES, *Capire il "modello sociale della disabilità"*, in *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico*, 2008, 87 ss. Sulle differenze tra modello sociale americano e britannico si vedano le considerazioni di: M.C. BARRANCO AVILÉS, *La disabilità intellettuale e la disabilità psicosociale come situazioni di vulnerabilità*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2018, 304; J. SHAPIRO, *No pity. People with disabilities forging a new civil rights movement*, New York, 2008; A. BORSAY, *Personal, Trouble or Public Issue?*, in L. BURTON, M. OLIVER (eds.), *Disability Studies. Past, Present and Future*, Leeds, 1997, 115 ss.; M. OLIVER, C. BARNES, *Disability Politics and the Disability Movement in Britain: Where Did It All Go Wrong?*, 2006, disponibile online: <https://disability-studies.leeds.ac.uk/wp-content/uploads/sites/40/library/Back%20to%20the%20Future%20WHO%20report%20response11%202.pdf> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

⁷ A. PALACIOS, *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, 2008.

quando non anche alla eliminazione delle persone con disabilità⁸, e successivamente al superamento del modello medico o riabilitativo⁹. Quest'ultimo, caratterizzato da un'impronta di carattere individualista, considera la disabilità come una mancanza che porta ad una deviazione rispetto allo standard di funzionamento di un essere umano, una mancanza che deve essere letta e affrontata con strumenti e pratiche mediche. Esso si fonda dunque su argomenti di carattere utilitaristico: gli interventi medici e riabilitativi hanno lo scopo di recuperare la funzionalità di una persona. Come è stato efficacemente osservato, il fondamento delle misure implementate non è la protezione dei diritti delle persone a cui esse si rivolgono, bensì l'obiettivo di migliorare il benessere globale della società in cui si interviene. In sostanza, si tratta di trasformare in "normali" le persone con disabilità¹⁰.

La rilevanza data, nel modello sociale, al contesto porta in primo piano l'importanza degli strumenti e delle politiche pubbliche finalizzate a rimuovere le barriere di vario tipo che impediscono il pieno dispiegarsi della personalità; strumenti e politiche pubbliche il cui obiettivo è rappresentato dall'affermazione del catalogo dei diritti riproposto all'interno della CDPD, il cui metodo deve essere improntato alla partecipazione ed il cui risultato deve tendere all'empowerment delle persone a favore delle quali si interviene¹¹. Se ci si focalizza sull'importanza da dare al contesto, assumono un'importanza centrale le tecnologie, che possono utilmente agire per permettere alla persona con disabilità di godere dei diritti costituzionalmente e convenzionalmente previsti, in condizioni di parità con gli altri. Esse, infatti, all'interno dell'*International Classification of Functioning, Disability and Health* (ICF)¹², rientrano tra i fattori ambientali che, interagendo con l'ambiente, possono divenire facilitatori¹³.

Ed in effetti nella Convenzione vi sono numerosi riferimenti alle tecnologie: nella disposizione generale relativa agli obblighi degli Stati membri (art. 4), nelle disposizioni relative all'accessibilità (art. 9), alla mobilità personale (art. 20), nella disposizione relativa alla libertà di espressione (art. 21), in quella relativa all'abilitazione e riabilitazione (art. 26), nonché in quella relativa alla partecipazione alla

⁸ M.C. BARRANCO AVILÉS, *La disabilità intellettiva e la disabilità psicosociale*, cit., 302 ss.

⁹ A. BORSAY, *Personal, trouble or public issue?*, cit., 115.

¹⁰ M.C. BARRANCO AVILÉS, *La disabilità intellettiva e la disabilità psicosociale*, cit., 303.

¹¹ *Ivi*, 304 ss.

¹² ORGANIZZAZIONE MONDIALE DELLA SALUTE, *ICF: International Classification of Functioning, Disability and Health*, Ginevra, 2001.

¹³ O anche barriere: ad es., una carrozzina per la mobilità è facilitatore in un ambiente accessibile, ma può allo stesso tempo costituire una barriera in presenza di ostacoli architettonici. Allo stesso modo, altre tecnologie hanno un ruolo di facilitatore, in presenza delle competenze necessarie ad utilizzarle.

vita politica (art. 29). In tutti i casi summenzionati, i caratteri che accomunano le previsioni sono essenzialmente tre: 1) l'uso della tecnologia come strumento per garantire o facilitare l'accesso a diritti; 2) la priorità per le tecnologie dai costi più accessibili; 3) l'importanza dell'informazione accessibile relativamente alle tecnologie a disposizione.

Gli obblighi, perlopiù positivi, che ricadono sugli Stati devono essere sorretti dall'adozione di accomodamenti ragionevoli necessari ed eliminare le discriminazioni ed a rimuovere gli ostacoli al godimento dei diritti e delle libertà fondamentali, secondo quanto richiesto dall'art. 5 par. 3 della CDPD. L'accomodamento ragionevole¹⁴, definito all'art. 2 come quella modifica o adattamento necessario ed appropriato, che non imponga un onere sproporzionato o eccessivo, ma che risulti necessario a garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio di tutti i diritti fondamentali, assume dunque le vesti di uno strumento per attuare l'eguaglianza sostanziale, rivolto alle istituzioni e alla comunità in generale, per eliminare quelle situazioni di svantaggio che non assicurano una parità di *chances*. Come è stato opportunamente messo in evidenza, gli accomodamenti ragionevoli differiscono dalle azioni positive, le quali tendono a garantire pari opportunità attraverso la previsione di misure «dirette a intere categorie di persone, sulla base di *standard* predeterminati, rilevati *in astratto* (...). I *reasonable accommodations* si muovono, invece, nella logica dell'intervento su misura dei bisogni effettivi del singolo, accertati *in concreto*, evitando di affidarsi a visioni preconcrete»¹⁵.

¹⁴ La nozione di accomodamento ragionevole, prima di entrare nel diritto internazionale, ha fatto ingresso nel diritto europeo e segnatamente all'interno della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 2 dicembre 2000, n. L 303, 16 ss., la quale rimane tutt'oggi un punto importante di riferimento per l'inserimento dei lavoratori disabili, in quanto prevede un obbligo in capo al datore di lavoro di predisporre un accomodamento ragionevole (indicato nel testo italiano come «soluzione ragionevole»). L'art. 5 della direttiva impone al datore di lavoro di adottare «provvedimenti appropriati, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, per consentire ai disabili di accedere ad un lavoro, di svolgerlo o di avere una promozione o perché possano ricevere una formazione, a meno che tali provvedimenti richiedano da parte del datore di lavoro un onere finanziario sproporzionato». La norma chiarisce anche che l'onere non può considerarsi sproporzionato se e nella misura in cui sia «compensato in modo sufficiente da misure esistenti nel quadro della politica dello Stato membro». Il considerando 20 del preambolo contiene un elenco esemplificativo di misure che possono configurarsi come accomodamenti ragionevoli e che includono: adattamenti del luogo di lavoro, modifiche delle strutture organizzative, modifiche dei ritmi di lavoro. Il considerando 21 chiarisce che per determinare se le misure in questione danno luogo a oneri finanziari sproporzionati, è necessario tener conto in particolare: dei costi finanziari o di altro tipo che esse comportano, delle dimensioni e delle risorse finanziarie dell'organizzazione o dell'impresa, della possibilità di ottenere fondi pubblici o altre sovvenzioni. In virtù del principio di interpretazione conforme (ovvero, se si interpreta la direttiva in conformità alla CDPD), il diniego di accomodamento, ove non giustificato, configura una forma di discriminazione.

¹⁵ G. MATUCCI, *Persona, formazione, libertà. L'autorealizzazione della persona con disabilità*

Processi digitali e tecnologie possono assumere la veste di accomodamento ragionevole, sia in ambito lavorativo, sia in ambito scolastico e sociale.

La rilevanza e le potenzialità insite nei processi di digitalizzazione e nelle nuove tecnologie è confermata a livello europeo dalla recente «Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030» (di seguito, Strategia)¹⁶, dove l'attenzione è posta sullo sviluppo di percorsi di vita indipendente e sul rafforzamento dei c.d. *community-based services* di persone che vivono in istituto o che, pur vivendo in contesti familiari, non partecipano alla vita della comunità a causa della limitata disponibilità di supporto e di assistenza personale. Come sottolineato nella Strategia, la pandemia di Covid-19 ha evidenziato e intensificato le sfide affrontate dalle persone con disabilità, soprattutto di quelle che vivono in zone remote e rurali. In questo quadro «la trasformazione digitale e la transizione verde offrono opportunità, utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, l'intelligenza artificiale e la robotica per progettare servizi in loco e a distanza adeguati alle esigenze delle persone con disabilità. L'uso efficace di queste tecnologie richiede la rimozione delle barriere all'accessibilità per le persone con disabilità e l'investimento nelle loro competenze digitali»¹⁷. In sintesi, l'accessibilità alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione è vista dalla Commissione come un attivatore di diritti e un prerequisito per la piena partecipazione delle persone con disabilità su base di uguaglianza con gli altri.

2. Il progetto di vita delle persone con disabilità: quali prospettive

Gli strumenti tecnologici e le trasformazioni digitali hanno senza dubbio

fra istruzione e legal capacity, Milano, 2021, 58. Si vedano anche le osservazioni di A.D. MARRA, *Disabilità, bioetica e ragionevolezza. Ragionamenti minimi di diritti umani, evoluzione tecnologica e vita quotidiana*, Padova, 2016, 75 ss. Degli accomodamenti ragionevoli si è occupato anche il Comitato ONU per i diritti delle persone con disabilità che, nei *General Comments* n. 2 (*General Comment No. 2, Article 9: Accessibility*, CRPD/C/GC/2, 22 maggio 2014), e No. 6 (*General Comment No. 6 on equality and non-discrimination*, CRPD/C/GC/6, 26 aprile 2018), fa derivare dalla natura individualizzata dell'accomodamento l'applicabilità *ex nunc* del dovere di fornire accomodamenti ragionevoli, che sorge dunque solo nel momento in cui un individuo con disabilità abbia necessità di una particolare soluzione, al fine di godere ed esercitare i suoi diritti. Infine, la natura individualizzata dell'accomodamento ragionevole implica anche che l'intervento debba essere appropriato, cioè efficace per la singola persona nel rimuovere la situazione di svantaggio che si trova a vivere. Anche se la Convenzione tace sul punto, il Comitato ONU ha stabilito che l'accomodamento ragionevole debba essere negoziato con il richiedente.

¹⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*, Bruxelles, 3 marzo 2021, COM(2021) 101 def.

¹⁷ *Ivi*, 10.

assunto un ruolo determinante nel miglioramento della qualità della vita delle persone con disabilità: per il raggiungimento di una maggiore autonomia, per esercitare il diritto allo studio ed al lavoro, per l'attuazione del diritto alla vita indipendente¹⁸, nonché per la cura e nella riabilitazione di chi ha una disabilità, anche temporanea. Elementi, questi, che oggi possono trovare una sistematizzazione all'interno del progetto di vita, delineato dalla l. n. 227/2021 e dal d.lgs. n. 62/2024. Quest'ultimo, che la normativa richiamata definisce «individuale, personalizzato e partecipato», e che deve essere redatto sulla base di un approccio multidisciplinare, con la partecipazione della persona con disabilità, rappresenta lo strumento attraverso cui valorizzare il contesto in cui una persona vive. Contesto che deve essere declinato almeno in due dimensioni: quello sociale ristretto, che comprende la famiglia e le figure di sostegno; quello più ampio, rappresentato dalla comunità, dalle organizzazioni del terzo settore e dagli enti che provvedono alla socializzazione, all'erogazione di servizi sociali e sociosanitari, all'istruzione, all'inserimento lavorativo e ad altri tipi di sostegno. Ciò presuppone, dunque, una collocazione piena della persona con disabilità nell'insieme delle diverse formazioni sociali. L'aver focalizzato l'attenzione sul progetto di vita impone di abbandonare la prospettiva legata alla pretesa della singola prestazione di cui una persona possa necessitare, e di considerare i bisogni in modo complessivo, interrelato. Ciò deve tradursi nella progettazione di risposte che tengano in considerazione la concretezza della vita di ciascuno, assumendo una prospettiva di medio-lungo periodo. Come è stato messo in luce dalla giurisprudenza amministrativa, attraverso la progettazione personalizzata «il legislatore indica un modello di servizi incentrato su un progetto di 'presa in carico globale' della persona disabile, che, a differenza delle altre ipotesi di mera erogazione di un servizio specifico, intende garantire all'utente quel 'supplemento di garanzie' che trascende la modalità di 'smistamento' della persona all'interno di una gamma di contenitori e si propone l'obiettivo ulteriore di promuovere l'autorealizzazione della persona disabile ed il superamento di ogni condizione di esclusione sociale, avvalendosi anche della metodologia del cosiddetto *lavoro di rete*» (TAR Calabria, sent. 12 aprile 2013, n. 440). Del resto, la giurisprudenza amministrativa ha svolto un ruolo fondamentale nella edificazione di un vero e proprio diritto alla progettazione personalizzata, come messo in evidenza da accorta dottrina¹⁹: non solo rispondendo

¹⁸ Già la l. n. 112/2016 prevedeva che le risorse dell'istituendo Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare andassero anche ad attivare e potenziare programmi di intervento volti a favorire percorsi di deistituzionalizzazione e di supporto alla domiciliarità in abitazioni o gruppi-appartamento dove riprodurre le condizioni abitative e relazionali della casa familiare, tenendo conto delle migliori opportunità offerte dalle nuove tecnologie, al fine di impedire l'isolamento delle persone con disabilità grave (art. 4 comma 2 lett. a).

¹⁹ Si vedano le considerazioni di G. ARCONZO, G. RAGONE, S. BISSARO, *Il diritto delle persone con disabilità al progetto individuale*, in *Le Regioni*, 2020, 35, per i quali il diritto alla progettazione

alla inerzia delle amministrazioni procedenti attraverso la nomina di commissari *ad acta* ai sensi dell'art. 34 comma 1 lett. e c.p.a. già in sede di cognizione, per assicurare la massima effettività della tutela e procedere prontamente all'attivazione del progetto *ex art.* 14²⁰, ma anche definendo in modo molto specifico quali debbono essere i contenuti dello stesso²¹, e chiarendo che le esigenze di natura finanziaria non possono essere considerate prevalenti rispetto al diritto alla progettazione personalizzata, e ciò in linea di continuità con quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale in tema di diritto allo studio delle persone con disabilità²².

individuale sarebbe espressione della libertà di scelta che la CDPD riconosce all'art. 19, e rappresenterebbe il «presupposto necessario per l'effettivo esercizio, da parte delle persone con disabilità, di molti dei diritti fondamentali che la stessa Carta costituzionale loro attribuisce».

²⁰ Si veda TAR Sicilia, sentenza n. 657/2019.

²¹ TAR Sicilia, Sez. Catania, sentenze n. 2782 e n. 2783 del 2019. Le sentenze hanno portato all'annullamento dei piani elaborati non ritenendo sufficiente quanto asserito dalla difesa in giudizio dell'Azienda Sanitaria nella misura in cui ha sostenuto che la valutazione multidimensionale, quale analisi della situazione di partenza rispetto al funzionamento della persona in sé e in rapporto ai suoi contesti di vita, potesse dirsi compiutamente esaurita attraverso la somministrazione della Scheda per la Valutazione Multidimensionale delle persone con Disabilità, e del verbale dell'Unità di valutazione distrettuale, senza fornire alcuna indicazione in ordine agli ulteriori elementi che concorrono a definire il contenuto del progetto individuale. Nelle due pronunce, di pari tenore, si mette in evidenza che il progetto consegnato alla ricorrente risulta largamente incompleto rispetto alle indicazioni normative vigenti: «a titolo di esempio, può osservarsi che esso non contempla in alcun modo (neppure al fine di giustificare una loro ragionevole esclusione) eventuali forme di recupero o di integrazione sociale, eventuali misure economiche per il superamento di condizioni di disagio, la definizione di potenzialità e sostegno per il nucleo familiare, un budget di progetto (nel senso sopra specificato), una figura di riferimento (cioè il cosiddetto 'case manager'), nonché 'metodologie di monitoraggio, verifica periodica ed eventuale revisione, tenuto conto della soddisfazione e delle preferenze della persona disabile'». Torneremo nel paragrafo seguente su questo ultimo punto.

²² Cons. Stato, sez. VI, sentt. n. 2624/2017 e n. 2698/2017, e sez. III, n. 1/2020. In quest'ultima pronuncia si legge: «L'affermazione secondo cui le posizioni delle persone disabili devono prevalere sulle esigenze di natura finanziaria, principio che la giurisprudenza ha affermato a proposito del diritto all'educazione e al sostegno scolastico dei disabili, coniando anche il concetto di 'diritto al sostegno in deroga', (Corte Cost. 26 febbraio 2010, n. 80; Cons. Stato, sez. VI, n. 2624/2017; n. 2689/2017) deve trovare applicazione anche nell'ambito dell'assistenza sociosanitaria al soggetto riconosciuto disabile al 100% mediante erogazione delle prestazioni di volta in volta necessarie. La sentenza n. 80/2010 della Corte Costituzionale, dopo aver rimarcato che sussiste la discrezionalità del legislatore 'nella individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili', ha osservato anche che tale discrezionalità del legislatore trova un limite nel 'rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati'. Ritiene il Collegio che una volta individuate le necessità dei disabili tramite il Piano individualizzato, l'attuazione del dovere di rendere il servizio comporti l'attivazione dei poteri-doveri di elaborare tempestivamente le proposte relative all'individuazione delle risorse necessarie a coprire il fabbisogno e, comunque, l'attivazione di ogni possibile soluzione organizzativa».

La l. n. 227/2021 ha previsto che l'attuazione del progetto di vita sia sostenuto dal «budget di progetto», ossia l'insieme delle risorse umane, professionali, tecnologiche, strumentali ed economiche, pubbliche e private, attivabili anche in seno alla comunità territoriale e al sistema dei supporti informali. Esso si presenta come uno strumento di collaborazione tra soggetti pubblici ed enti del terzo settore: è promosso, valutato, gestito e monitorato in maniera integrata tra operatori sociali, sanitari e del privato sociale, insieme agli utenti ed ai familiari. In questo modo, permette di sostenere i progetti personalizzati coinvolgendo tutti gli attori territoriali e le possibili risorse in gioco, trasformando i costi assistenziali in opportunità di crescita e sperimentazione²³.

La circostanza che anche le innovazioni tecnologiche entrino a pieno titolo tra le risorse che costituiscono e sostengono il progetto di vita apre ad una interlocuzione importante tra chi progetta ed utilizza innovazioni tecnologiche e prodotti della trasformazione digitale e le istituzioni pubbliche responsabili, in ultima istanza, della redazione e dell'attuazione del progetto di vita. Pensiamo al ruolo che la tecnologia e gli strumenti digitali possono assumere nel concretizzare l'accesso ad un diritto, in termini di attuazione di un accomodamento ragionevole, e quindi alla legittimazione che le richiamate disposizioni danno a questi strumenti. Ciò è evidente per quanto riguarda l'esercizio del diritto al lavoro e quindi all'importanza assunta dagli strumenti e dalle competenze digitali che possono

²³ L'Istituto Superiore di Sanità ha adottato le «Linee programmatiche: progettare il Budget di salute con la persona-proposta degli elementi qualificanti» con l'obiettivo di favorire la permanenza delle persone assistite al proprio domicilio e nel proprio ambiente di vita, attraverso l'attivazione delle risorse disponibili formali e informali, come alternativa all'assistenza di carattere residenziale. Sulle linee guida è stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'art. 8 comma 6 della l. 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e le Autonomie locali il 6 luglio 2022 (*Rep. Atti* n. 104/CU del 6 luglio 2022). Al fine di sostenere i percorsi individuati con budget di salute, le aziende sanitarie e gli enti locali sono invitati a condividere una co-programmazione ai sensi dell'art. 55 d.lgs. n. 117/2017, coinvolgendo i soggetti del terzo settore, finalizzata all'identificazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili. Le linee guida richiedono alle aziende sanitarie e agli enti locali di istituire appositi elenchi di soggetti qualificati da coinvolgere nella definizione delle attività, dei percorsi e degli interventi sociosanitari (ad es. socioassistenziali, socioeducativi, sociooccupazionali e socioriabilitativi), in favore di persone in carico ai servizi sanitari e sociali con progetti finalizzati al recupero di autonomia ed al reinserimento sociale, secondo il modello del budget di salute. Dagli elenchi così costitutivi saranno poi individuati i soggetti partecipanti ai singoli progetti individualizzati sostenuti da budget di salute. Tali soggetti, secondo le Linee programmatiche, «devono essere in grado di sostenere la capacitazione e il protagonismo della persona, al fine di consentire alla stessa di diventare imprenditrice del proprio progetto di vita». Da questo punto di vista, la stretta connessione tra progetto di vita e budget di salute consente di convogliare stabilmente e sistematicamente: le risorse che lo Stato destina ai LEA sociosanitari e alle politiche sociali; le risorse ulteriori che gli enti locali destinano alle politiche sociali; le eventuali risorse conferite dal soggetto destinatario del progetto di vita, anche eventualmente derivanti da forme di sostegno al reddito introdotte quale misura di contrasto della povertà.

diventare decisive, come messo in evidenza di recente²⁴, sia per accedere al mercato, sia, una volta entrati in servizio, per supportare lo svolgimento di mansioni quotidiane. La necessità di investire sullo sviluppo di tecnologie digitali accessibili chiama in causa diversi attori: non solo le istituzioni pubbliche – responsabili dell’adozione di misure specifiche per rafforzare le qualifiche necessarie tra le persone con disabilità – e le industrie digitali – chiamate ad integrare il paradigma della progettazione universale per i prodotti e i servizi digitali –; ma anche le parti sociali da un lato e l’Università e i centri di ricerca, dall’altro. Le prime sono fondamentali per promuovere la riqualificazione e l’aggiornamento delle competenze delle persone con disabilità, le seconde hanno un ruolo di primo piano nella progettazione di prodotti inclusivi e nell’assicurare che la formazione sulle qualifiche richieste sia accessibile alle persone con disabilità.

Sul rafforzamento della posizione assunta dalle tecnologie nell’attuale contesto normativo viene in soccorso anche il d.lgs. n. 62/2024: all’art. 17, introduce l’art. 5-*bis* nella legge quadro n. 104/1992, disponendo che «Nei casi in cui l’applicazione delle disposizioni di legge non garantisce alle persone con disabilità il godimento e l’effettivo e tempestivo esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali, l’accomodamento ragionevole (...) individua le misure e gli adattamenti necessari, pertinenti, appropriati e adeguati, che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo al soggetto obbligato». Specifica, inoltre, che l’accomodamento ragionevole «è attivato in via sussidiaria e non sostituisce né limita il diritto al pieno accesso alle prestazioni, ai servizi e ai sostegni riconosciuti dalla legislazione vigente». Nonostante rimanga il riferimento alla non sproporzionalità dell’onere del soggetto su cui grava l’adattamento, è da valutare con favore l’adozione di una concezione larga e generalizzata di accomodamento ragionevole, che dunque esce anche formalmente dalle strette maglie dell’ambito lavorativo in cui era stata confinata dalla direttiva 2000/78/CE e, a livello interno, dal d.lgs. n. 216/2003. La disposizione, infatti, ambisce a rendere l’accomodamento ragionevole parte integrante del generale processo di eliminazione delle barriere di diversa natura che ostacolano la piena ed effettiva partecipazione delle persone con disabilità alla società, proponendo anche una formalizzazione della procedura²⁵ per la sua richiesta e prefigurando

²⁴ ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO, FONDACION ONCE, *Un’economia digitale inclusiva per le persone con disabilità*, 2021, disponibile qui: <https://www.ilo.org/it/publications/uneconomia-digitale-inclusiva-le-persone-con-disabilita-sintesi-del-0> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

²⁵ In questo nuovo contesto, nella stessa disposizione (art. 17 d.lgs. n. 62/2024), viene formalizzata la procedura per la richiesta di accomodamento ragionevole: occorre presentare una richiesta scritta alla amministrazione pubblica, al concessionario di pubblico servizio, al privato e, in caso di diniego, è ammesso ricorso ai sensi della l. n. 67/2006 («Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni»). È significativo rilevare che la richiesta può essere correlata da una proposta di accomodamento ragionevole proveniente dalla persona con disabilità

l'intervento del Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità per verificare la sussistenza di una discriminazione per rifiuto di accomodamento ragionevole²⁶.

3. I processi di deistituzionalizzazione finanziati dal PNRR: innovazione tecnologiche, digitalizzazione, diritto al lavoro e deistituzionalizzazione

Come evidenziato dalla Strategia europea per i diritti delle persone con disabilità, le tecnologie assumono un ruolo fondamentale per lo sviluppo ed il sostegno di progetti di vita indipendente, che consentano alla persona di dispiegare tutte le sue potenzialità. Tali obiettivi sono stati assunti anche dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dove, all'interno della Missione 5, l'investimento 1.2 è stato specificamente rivolto all'obiettivo di accelerare il processo di deistituzionalizzazione delle persone con disabilità, fornendo servizi sociali e sanitari di comunità e domiciliari al fine di migliorare l'autonomia dei singoli. L'investimento dà un'importanza fondamentale alle innovazioni tecnologiche che possano facilitare la vita indipendente, soprattutto in relazione agli interventi di domotica e assistenza a distanza, nonché a quelle che possano facilitare l'ingresso nel mondo del lavoro, attraverso lo sviluppo delle competenze digitali e la valorizzazione del lavoro a distanza. A tal fine, il 15 febbraio 2022 è stato adottato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali l'avviso pubblico n. 1/2022 per la presentazione di Proposte di intervento da parte degli Ambiti territoriali sociali da finanziare nell'ambito PNRR²⁷. L'avviso è destinato a finanziare, tra gli altri, anche gli interventi previsti dall'investimento 1.2. I destinatari sono, appunto, gli ATS, circa 600 in Italia. Dal canto loro, le Regioni e le Province autonome hanno

o da chi la rappresenta legalmente e che, nella valutazione dell'istanza di accomodamento ragionevole, debba essere previamente verificata la possibilità di accoglimento di tale proposta. L'analisi deve essere volta a stabilire che l'adattamento sia necessario, adeguato, pertinente e appropriato rispetto all'entità della tutela da accordare e alle condizioni di contesto nel caso concreto, nonché compatibile con le risorse effettivamente disponibili allo scopo.

²⁶ Relativamente al ruolo del Garante nazionale, cfr. i contributi di PAMPANIN e RABAI, in questo volume.

²⁷ Per una analisi del PNRR e delle problematiche inerenti alla sua attuazione, v., tra gli altri: E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Napoli, 2022; E. CATELANI, *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, 2022, 210 ss.; *ivi*, C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla "prova" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 325 ss. e A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle disuguaglianze territoriali: note introduttive*, 270; A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 2021, 199 ss.

un ruolo di coordinamento e di programmazione per lo sviluppo dei sistemi sociali territoriali in relazione ai livelli essenziali delle prestazioni in ambito sociale (LEPS). L'obiettivo è quello di realizzare, entro il primo trimestre del 2026, almeno 850 progetti attivati sui modelli di autonomia per le persone con disabilità (art. 1 dell'avviso). L'elemento interessante, che preme qui evidenziare, è che tale investimento tenta di coniugare l'esigenza di allocare una serie di risorse importanti in un breve lasso temporale con quella di dare l'impulso a un cambio di paradigma, per il quale occorre mettere in campo un intervento complesso, che si muova contestualmente in più direzioni: 1) rafforzare a livello territoriale le competenze per la predisposizione dei progetti personalizzati; 2) progettare soluzioni abitative diverse da quelle proprie del servizio-struttura, dove giochino un ruolo di primo piano le tecnologie domotiche e gli interventi di assistenza a distanza; 3) facilitare l'accesso al mondo del lavoro, attraverso il rafforzamento delle competenze digitali. All'art. 6, relativo agli interventi finanziabili, si specifica infatti che i progetti dovranno comprendere tre linee di intervento, «di cui la prima propedeutica alle altre due» (art. 6 comma 6). E in effetti la definizione e l'attivazione del progetto individualizzato sono il primo banco di prova per costruire un percorso che sia effettivamente diretto verso l'autonomia della persona con disabilità. La seconda relazione al Parlamento sull'attuazione della l. n. 112/2016²⁸ ha messo in evidenza che in molte Regioni mancano *team* multiprofessionali specifici in grado di sviluppare un quadro accurato del profilo di funzionamento di una persona, del contesto in cui vive la persona, dei facilitatori e delle barriere li presenti, così come del tipo e dell'intensità del sostegno necessario per un percorso di vita autonoma. Proprio per queste ragioni, appare significativo che le risorse a disposizione possano essere utilizzate per la costituzione o il rafforzamento di *équipe* multidisciplinari a livello di ambito territoriale, per la valutazione multidimensionale dei bisogni; per la definizione del progetto individualizzato, per l'attivazione dei sostegni.

La seconda linea di intervento concerne l'abitazione entro contesti innovativi, non istituzionalizzanti, quindi lontani dagli attuali servizi-strutture. Le risorse del PNRR sono infatti prioritariamente dedicate all'adattamento degli spazi in cui potranno vivere piccoli gruppi di persone con disabilità. Su questo punto specifico, si richiede che i progetti siano coerenti con gli interventi già finanziati dalla l. n. 112/2016, e che rispettino le indicazioni contenute nelle linee di indirizzo sulla vita indipendente e inclusione nella società delle persone con disabilità, adottate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con decreto direttoriale n. 669 del 28 dicembre 2018²⁹. Tra le azioni da intraprendere figurano:

²⁸ Disponibile online all'indirizzo <https://www.camera.it/temiap/2020/01/14/OCD177-4267.pdf> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

²⁹ Disponibili online all'indirizzo <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Linee-Guida-Vita-Indipendente-anno-2018.aspx> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

l'adattamento delle abitazioni e la dotazione anche domotica adatta alle esigenze individuali o del gruppo appartamento; l'attivazione dei relativi sostegni a distanza e domiciliari; la sperimentazione di modalità di assistenza e accompagnamento a distanza.

La terza linea di intervento riguarda il lavoro, ed è finalizzata a facilitare l'ingresso nel mondo del lavoro. A tal fine sono finanziate azioni quali la fornitura della strumentazione necessaria per lo svolgimento del lavoro da remoto e una formazione nel settore delle competenze digitali, nonché azioni di collegamento tra servizi sociali, agenzie formative, ASL e servizi per l'impiego ai fini della realizzazione di tirocini formativi. Il tema è di assoluta centralità per l'effettiva costruzione di un'autonomia per le persone con disabilità: i dati ISTAT³⁰ ci ricordano come su 100 persone di 15-64 anni che, pur avendo limitazioni funzionali nelle funzioni motorie, sensoriali essenziali nella vita quotidiana oppure disturbi intellettivi o del comportamento, sono comunque abili al lavoro, solo il 35,8% è occupato (contro il 57,8% delle persone senza limitazioni), il 20,7% è in cerca di un'occupazione mentre il 43,5%, presumibilmente scoraggiato dalle basse *chance* di trovare un lavoro, risulta inattivo (tra le persone senza limitazioni la percentuale è del 27,5%).

A questo proposito preme evidenziare che con decreto del Ministro del Lavoro n. 43 dell'11 marzo 2022 sono state adottate le «Linee guida sul collocamento mirato», le quali, tra le altre novità, prevedono che lo *smart working* «possa considerarsi un accomodamento ragionevole, sempre che la sua realizzazione non costituisca un onere sproporzionato». L'importanza delle linee guida sta anche nel dare rilevanza alla circolazione delle buone pratiche di inclusione lavorative, che dovranno essere raccolte su una piattaforma informatica «accessibile, e consultabile, dinamica e aggiornabile». La diffusione delle buone pratiche ha un alto potenziale di impatto, in quanto aumenta la consapevolezza sul sistema di collocamento attraverso la messa a disposizione in tutto il Paese di modelli replicabili di azioni, procedure e pianificazione a beneficio delle persone con disabilità, ma anche dei datori di lavoro interessati a rispondere al meglio al dettato normativo.

³⁰ ISTAT, *Disabilità in cifre*, anno 2021. Si veda anche M. GIOVANNONE, *L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità in Italia*, Organizzazione Internazionale del Lavoro, Roma, 2022, disponibile qui: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms_874035.pdf (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

4. Riflessioni conclusive

L'aver definito la disabilità come la conseguenza dell'interazione con un ambiente sfavorevole, che pure in sé restituisce un'immagine semplice, comprensibile e immediata del fenomeno, ha in realtà una portata dirompente, da un punto di vista culturale, sociale, professionale, giuridico. Per l'affermazione del diritto alla vita indipendente e l'inclusione nella società, occorre passare da una logica assistenzialistica e istituzionalizzante, ad un approccio *community based* in base al quale le persone con disabilità dispongono di una serie di strumenti e servizi accessibili, di qualità, che permettono loro di condurre una vita piena all'interno della comunità. La difficoltà nel passaggio ad un sistema *community based*, fondato su un approccio personalizzato «consiste nel fatto che all'interno del paradigma precedente, quello assistenziale, si sono sviluppati ed organizzati i sistemi complessi di servizi così come li conosciamo oggi»³¹, caratterizzati da una standardizzazione delle risposte, dalla proposizione di modelli di intervento fissi, progettati per gruppi omogenei di soggetti svantaggiati, all'interno di un sistema di relazioni protetto e separato. Una difficoltà che investe in modo deciso da un lato i decisori politici, che debbono intraprendere percorsi inediti di progettazione di politiche pubbliche, ma anche le diverse professioni a vario titolo coinvolte, chiamate a adoperarsi per entrare nello spazio sociale, culturale, valoriale della persona con disabilità e lì costruire insieme il progetto di vita: in questo contesto l'utilizzo delle tecnologie digitali e assistive può costituire un solido fulcro di cambiamento, che deve basarsi su un'attenzione agli aspetti dell'accessibilità delle stesse e alla loro accettabilità da parte di chi è chiamato ad utilizzarle.

Sul versante dell'attuazione delle progettualità inserite nel PNRR e dell'aiuto che da tali progettualità possono concretamente fornire al compimento di percorsi di autonomia delle persone con disabilità, i tempi non sono ancora maturi per avanzare una prima valutazione sull'impatto degli interventi e delle misure sopra richiamati. Certo, il primo elemento da salutare con favore pare evidente: ossia l'aver superato la logica dei meri trasferimenti monetari, a favore di un intervento di tipo diverso, che mira a superare la risposta residenziale di carattere istituzionalizzante attraverso progetti che legano insieme la costruzione di un percorso personalizzato, l'attivazione di un nuovo modello di abitare e l'accesso al mondo del lavoro, attraverso il riconoscimento di un ruolo di primo piano alle tecnologie, il cui valore in termini di versatilità, adattabilità e attivatore di diritti viene riconosciuto.

³¹ C. MARCHISIO, *Percorsi di vita e disabilità*, cit., 25.

Riferimenti bibliografici

- ARCONZO G., RAGONE G., BISSARO S., *Il diritto delle persone con disabilità al progetto individuale*, in *Le Regioni*, 2020, 31 ss.
- BARNES C., *Capire il “modello sociale della disabilità”*, in *Intersticios. Revista sociologica de pensamiento critico*, 2008, 87 ss.
- BARRANCO AVILÉS M.C., *La disabilità intellettuale e la disabilità psicosociale come situazioni di vulnerabilità*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2018, 301 ss.
- BINETTI P., *Abili, disabili, ma tutti diversamente abili*, Roma, 2021.
- BORSAY A., *Personal, Trouble or Public Issue?*, in BURTON L., OLIVER M. (eds.), *Disability Studies. Past, Present and Future*, Leeds, 1997, 115 ss.
- CATELANI E., *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, 2022, 210 ss.
- CAVASINO E., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Napoli, 2022.
- COLAPIETRO C., *La forma di Stato e di governo italiana alla “prova” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista AIC*, 2022, 325 ss.
- GIOVANNONE M., *L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità in Italia*, Organizzazione Mondiale del Lavoro, Roma, 2022, disponibile qui: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms_874035.pdf (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).
- ISTAT, *Disabilità in cifre*, Roma, 2021.
- KAKOULLISS E., IKEHARA Y., Art. 1. *Purpose*, in BANTEKAS I., STEIN M.A., ANASTASIOU D. (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: a Commentary*, Oxford, 2018, 35 ss.
- MARCHISIO C., *Percorsi di vita e disabilità. Strumenti di coprogettazione*, Roma, 2019.
- MARRA A.D., *Disabilità, bioetica e ragionevolezza. Ragionamenti minimi di diritti umani, evoluzione tecnologica e vita quotidiana*, Padova, 2016.
- MATUCCI G., *Persona, formazione, libertà. L'autorealizzazione della persona con disabilità fra istruzione e legal capacity*, Milano, 2021.
- OLIVER M., *Social Policy and Disability: Some Theoretical Issues*, in *Disability & Society*, 1986, 5 ss.
- OLIVER M., BARNES C., *Disability Politics and the Disability Movement in Britain: Where Did It All Go Wrong?*, 2006, disponibile qui: <https://disability-studies.leeds.ac.uk/wp-content/uploads/sites/40/library/Back%20to%20the%20Future%20WHO%20report%20response11%202.pdf> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).
- ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO, FONDACION ONCE, *Un'economia digitale inclusiva per le persone con disabilità*, 2021, disponibile qui: <https://www.ilo.org/it/publications/uneconomia-digitale-inclusiva-le-persone-con-disabilita-sintesi-del-0> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).
- PALACIOS A., *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, 2008.

- POGGI A., *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 2021, 199 ss.
- SCIORTINO A., *L'impatto del PNRR sulle diseguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, 2022, 270 ss., disponibile qui: *AIC – Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti* (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).
- SHAPIRO J., *No pity. People with disabilities forging a new civil rights movement*, New York, 2008.

7.

Attualità del diritto all'inclusione lavorativa delle persone con disabilità.

Osservazioni comparate a partire dagli ordinamenti di Italia e Danimarca

Paolo Addis e Paola Pannia *

SOMMARIO: 1. Considerazioni preliminari e impostazione dello studio: una prospettiva critica sul diritto al lavoro delle persone con disabilità. – 2. Il diritto al lavoro delle persone con disabilità nell'ordinamento italiano. – 3. Il diritto al lavoro delle persone con disabilità nell'ordinamento danese. – 4. Conclusioni sul significato attuale della tutela del lavoro delle persone con disabilità: il *trend* dell'esclusione e la prospettiva dell'inclusione. – Riferimenti bibliografici.

1. Considerazioni preliminari e impostazione dello studio: una prospettiva critica sul diritto al lavoro delle persone con disabilità

Da sempre, nella ricostruzione della condizione giuridica delle persone con disabilità, l'inclusione lavorativa e il diritto al lavoro rappresentano due degli aspetti su cui maggiormente si è concentrato l'interesse di attivisti, politici, e ricercatori¹. Di fronte a questa particolare attenzione, da qualche tempo, gli studi critici sulla disabilità invitano ad accostarsi alla concettualizzazione e alla realizzazione del diritto al lavoro delle persone con disabilità, adottando un punto di

* Questo paper è frutto di dibattiti, elaborazioni e rielaborazioni condivise. Paolo Addis ha curato in particolare il paragrafo 2 e Paola Pannia il paragrafo 3, mentre i paragrafi 1 e 4 sono stati scritti a quattro mani. Paola Pannia ha elaborato la sua parte nell'ambito del progetto MUSA – Multilayered Urban Sustainability Action, finanziato dall'Unione Europea – NextGenerationEU, PNRR Missione 4 Componente 2 Linea di Investimento 1.5: Creazione e rafforzamento degli 'ecosistemi dell'innovazione', costruzione di 'leader territoriali di R&S'.

¹ Cfr. S. GRABY, *Access to work or Liberation from Work? Disabled people, autonomy and post-work politics*, in *Canadian Journal of Disability Studies*, 2015, 133-160.

vista diverso²: in una società post-fordista in cui il valore dell'individuo, e della sua identità, vengono misurati attraverso il lavoro, e il lavoro è uno dei requisiti centrali anche per essere considerati cittadini, in cui la dimensione strutturale e collettiva di alcuni problemi sociali viene minimizzata, in cui si favorisce la logica abilista e capitalistica della *performance*³, il lavoro – osservano alcuni studiosi – rischia di trasformarsi di un potente fattore di esclusione piuttosto che inclusione.

La strada prospettata è dunque quella di ridurre gli sforzi dedicati finora alla lotta, alla promozione e alla tutela del diritto al lavoro delle persone con disabilità per convogliarli piuttosto verso un altro obiettivo: teorizzare, garantire e applicare «the right not to work»⁴.

Questo studio si propone di contribuire al dibattito tentando di indagare le ragioni di questa preferenza, attraverso un'analisi comparata del modo in cui il lavoro (delle persone con disabilità) viene tutelato e promosso nell'esperienza giuridica italiana e in quella danese. La scelta dei due casi da comparare è giustificata da più fattori. In primo luogo, Italia e Danimarca sono i paesi europei che registrano il tasso più basso di *disability employment gap* (divario occupazionale tra le persone con e senza disabilità): il 14.9% in Italia e il 18.1% in Danimarca⁵. Entrambi i contesti, poi, scontano importanti disomogeneità e difficoltà interpretative e applicative collegate a disposizioni talvolta generiche e vaghe e ad un quadro legislativo sparso su più fonti (di natura primaria e secondaria) e livelli decisori (regionali, comunali, privati). Inoltre – ed è un fattore molto rilevante ai fini dell'analisi che intendiamo proporre – Italia e Danimarca, con specifico riferimento alle politiche per la disabilità, sono accomunate dai vincoli derivanti da fonti internazionali e sovranazionali, al cui interno viene dato ampio spazio al lavoro delle persone con disabilità. Sul piano del diritto internazionale, entrambi i paesi, dal 2009, sono tenuti all'osservanza della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (d'ora in avanti, semplicemente CDPD)⁶.

² Al riguardo, si è osservato che «Trying to achieve justice for people with disabilities through a right to work is not only a Sisyphean task; it is ineffective and risks delaying justice»; così C.E. BLATTNER, *Right to work or refusal to work: Disability rights at a crossroads*, in *Disability & Society*, 2021, 1375-1398.

³ *Ibidem*. A tal riguardo, si vedano anche T. MLADENOV, *Disability and social justice*, in *Disability & Society*, 2016, 1226-1241; S. TAYLOR, *The Right Not to Work: Power and Disability*, in *Monthly Review*, 2004, 20.

⁴ Cfr. S. TAYLOR, *The Right Not to Work: Power and Disability*, cit.

⁵ Cfr. EUROPEAN DISABILITY FORUM, *European Human Rights Report*, 7/2023, *The Right to Work: The employment situation of persons with disabilities in Europe*. Il documento in questione è disponibile online all'URL: https://www.edf-feph.org/content/uploads/2023/05/hr7_2023_press-accessible.pdf (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

⁶ L'art. 27 CDPD, in particolare, statuisce il diritto delle persone con disabilità di lavorare in condizioni di parità con gli altri soggetti, accedendo a un mercato e a un ambiente di lavoro inclusivi e aperti. Per un commento, cfr. M.V. LIISBERG, *Art. 27 [Work and Employment]*, in V. DELLA FINA,

Sul piano sovranazionale, Italia e Danimarca, pur con alcune differenze, sono entrambe vincolate dalla Carta Sociale Europea nella sua versione del 1996; il trattato in questione, che garantisce diritti sociali ed economici all'interno dei confini del Consiglio d'Europa, all'art. 15 tutela «i diritti delle persone con disabilità all'indipendenza, all'integrazione sociale e alla partecipazione alla vita della società».

Ancora, sia l'Italia sia la Danimarca sono Stati membri dell'Unione europea e, in seno a quest'ultimo ordinamento, non sono pochi i riferimenti all'inclusione lavorativa delle persone con disabilità. Se la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione contiene una norma, l'art. 26, dedicata alle persone con disabilità, l'art. 19 del TFUE, introdotto con il Trattato di Amsterdam, consente al Consiglio di adottare le misure necessarie per combattere la discriminazione, inclusa quella fondata sulla disabilità. Proprio grazie a quest'ultima previsione fu possibile adottare la direttiva 2000/78/CE, che impone l'eguaglianza di trattamento di tutti gli individui nel contesto lavorativo e del loro apprendistato⁷ e che fissa l'obbligo di accomodamento ragionevole proprio con riferimento alle persone con disabilità⁸, introducendo un esplicito richiamo alle azioni positive. A ciò deve aggiungersi che l'azione dell'UE nella tutela e promozione dei diritti delle persone con disabilità non si è fermata alla dimensione normativa: importanti azioni sono state realizzate, infatti, anche in punto di *policy*. Si pensi al Pilastro Europeo dei Diritti Sociali⁹ e alla strategia intitolata *Union of equality: strategy for the rights of persons with disability 2021-2030*, che individua nell'inclusione lavorativa una delle proprie cinque priorità¹⁰.

A dispetto di queste somiglianze, però, i due paesi presentano anche significative differenze: come si mostrerà, la cornice normativa posta a protezione del

R. CERA, G. PALMISANO (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Cham, 2017, 497-508. Va segnalato come, nel 2022, il quadro si sia ulteriormente arricchito grazie al *General Comment No. 8* alla CRPD, che ha promosso una lettura strutturale e onnicomprensiva del principio di non discriminazione contenuto nell'art. 27 (CRPD/C/GC/8: *General comment No. 8 (2022) on the right of persons with disabilities to work and employment*). Ci sono anche altri strumenti normativi di diritto internazionale che meritano un cenno. Nell'ambito degli strumenti messi a punto dall'Organizzazione Mondiale del Lavoro possono essere citate la raccomandazione n. 99 (*Vocational Rehabilitation (Disabled)*) del 1955, la Convenzione n. 159 del 1983 e la raccomandazione n. 167 sugli standard internazionali per promuovere una maggiore eguaglianza di opportunità e di trattamento sul luogo di lavoro.

⁷ Direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000, in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 2 dicembre 2000, n. L 303/2000, 16 ss.

⁸ *Ivi*, art. 5, ma si vedano anche i considerando nn. 17, 20, 21 del preambolo.

⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*, COM(2017) 250 def. Qui si afferma: «Le persone con disabilità hanno diritto a un sostegno al reddito che garantisca una vita dignitosa, a servizi che consentano loro di partecipare al mercato del lavoro e alla società e a un ambiente di lavoro adeguato alle loro esigenze».

¹⁰ Nello specifico il punto 4.3. della strategia recita: «Aumentare l'accesso ad un lavoro di qualità e sostenibile».

diritto al lavoro e più in generale volta a favorire l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità, il modello di welfare e le politiche attive del lavoro elaborate e azionate all'interno dei due paesi selezionati sono molto diverse, così come diversi sono il valore costituzionale e sociale assegnato al lavoro, il tessuto economico e le condizioni del mercato del lavoro. Come si approfondirà in seguito, mentre il paradigma italiano oscilla tra la riproduzione dell'approccio medico e una certa attitudine iperprotettiva, il modello danese incarna un approccio che iper-responsabilizza l'individuo, nell'ambito di un mercato del lavoro estremamente flessibile. Questi fattori sono assunti quali variabili indipendenti al fine di valutare se e in che misura incidono sulla piena tutela e realizzazione del diritto al lavoro delle persone con disabilità.

Formulate queste premesse, il capitolo procede a illustrare la disciplina del diritto al lavoro delle persone con disabilità negli ordinamenti nazionali italiano (par. 2) e danese (par. 3). L'analisi del dato giuridico, che coprirà sia la fonte costituzionale sia quella legislativa, sarà integrata e arricchita alla luce del particolare modello di welfare e delle politiche attive del lavoro che contraddistinguono le due esperienze. I dati raccolti costituiranno la base per sviluppare delle riflessioni comparate (par. 4), stimulate dal dialogo con gli studi critici sulla disabilità che mettono in discussione il ruolo da attribuire al lavoro nell'ambito della tutela delle persone con disabilità.

2. Il diritto al lavoro delle persone con disabilità nell'ordinamento italiano

Analizzare le dinamiche italiane relative all'inclusione lavorativa, se si fa riferimento alle considerazioni preliminari formulate poco sopra, è particolarmente stimolante. In primo luogo, per l'importanza che il lavoro ha nel nostro ordinamento: la Costituzione del 1948 si apre con un'affermazione («L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro») che ha un enorme valore simbolico e che va letta assieme a una lunga serie di norme costituzionali che denotano chiaramente la volontà del legislatore di proteggere la posizione dei soggetti che, nell'ambito del mercato del lavoro, sono più vulnerabili¹¹. Si pensi quindi al rapporto fra l'art. 1 e l'art. 3 comma 2¹², o, ancora, a quanto statuito dall'art.

¹¹ Cfr. T. GROPPI, «Fondata sul lavoro». *Origini, significato, attualità della scelta dei Costituenti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2012, 665-686 (ma v. in particolare 667).

¹² In cui si statuisce che: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

4¹³ e dall'art. 35¹⁴. Sull'attualità di questa impostazione la dottrina costituzionalistica si è interrogata in più occasioni, confrontandosi con il mutare complessivo del significato del lavoro nelle società contemporanee e – ciclicamente – con le analisi relative al mutare delle tecnologie produttive, quali – da ultimo – quelle robotiche e quelle collegate all'intelligenza artificiale¹⁵.

D'altro lato, ancora, si afferma, solitamente, che la disposizione costituzionale che più immediatamente si riconnette alla condizione giuridica delle persone con disabilità è l'art. 38 Cost., ove si legge che «Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale» e – al comma 3 – che «Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale»¹⁶. Quest'ultimo punto, con riferimento alla particolare impostazione di questo scritto, è di notevole rilevanza: nella ricostruzione della connotazione giuridica delle persone con disabilità nell'ordinamento italiano, tenendo conto di quanto esposto sino a ora, si potrebbe essere tentati di utilizzare a tal fine la mera condizione di inabilità al lavoro, riducendo così drasticamente la portata politica e la pluridimensionalità della condizione di disabilità.

Ma, a ben vedere, si potrebbe affermare che a contrastare efficacemente questa impostazione sarebbe già stata la Corte Costituzionale con la sentenza 215/1987, ove si chiarisce, in maniera inequivocabile, la necessità di leggere la figura della persona con disabilità nel prisma del «complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale», usando come canone ermeneutico l'interrelazione e l'integrazione tra i precetti costituzionali «in cui quei

¹³ Ove si afferma che: «La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società».

¹⁴ I primi due commi della disposizione in questione stabiliscono che: «La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni» e «cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori».

¹⁵ Cfr. *ex plurimis* M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enciclopedia giuridica*, agg. Roma, 2009; M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2010, 628-652. Sull'impatto dell'IA sui diritti e i doveri costituzionali, cfr. C. CASONATO, *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, in *DPCE online*, speciale 2019, 101-130 (ma si veda in particolare 112-113).

¹⁶ Lo rileva anche G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020, 139, sottolineando che: «Le norme costituzionali che contengono elementi riferibili alla tutela sono molteplici, anche se soltanto l'art. 38 dedica un'apposita disposizione al tema». Da una prospettiva leggermente differente, si è osservato che nella Costituzione italiana «non si rinven[go]no norme *ad hoc* concernenti la tutela delle persone disabili», a differenza di quanto avviene in carte costituzionali più recenti. Così C. COLAPIETRO, *Diritto al lavoro dei disabili e Costituzione*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2009, 607-632 (ma il passo qui richiamato è a 610).

valori trovano espressione e tutela». Nel caso di specie, relativo al diritto all'inclusione scolastica, la Consulta mette direttamente in correlazione i principi apicali dell'ordinamento con la norma costituzionale relativa all'istruzione, l'art. 34, sfiorando soltanto l'art. 38 Cost.; e ciò – dal nostro punto di vista – elimina ogni dubbio circa l'insussistenza costituzionale di argomentazioni che tentino di percorrere la strada cui sopra si è accennato.

Di questa impostazione – che riflette, appunto, la preferenza di cui si è detto in apertura – si trovano ampie conferme in un quadro normativo più ampio e in continua evoluzione¹⁷: l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità trova la sua *sedes* principale nella l. 12 marzo 1999, n. 68, rubricata «Norme per il diritto al lavoro dei disabili». In termini molto sintetici, la legge in questione, più volte novellata, ha quali suoi cardini l'idea del collocamento mirato e l'implementazione di un sistema di assunzioni obbligatorie. Come specificato dall'art. 2, il collocamento mirato consiste in «quella serie di strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto adatto, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzioni dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro e di relazione». Per quanto riguarda il sistema di assunzioni obbligatorie, esso prevede che i datori di lavoro, siano essi pubblici o privati, sono tenuti ad avere alle loro dipendenze lavoratori con disabilità in misura del 7% dei lavoratori occupati se occupano più di 50 dipendenti, di due lavoratori se occupano da 36 a 50 dipendenti e di un lavoratore se occupano da 15 a 35 dipendenti. Tale previsione è accompagnata da un sistema sanzionatorio, da un lato, e da un sistema promozionale e premiale, dall'altro.

Le norme richiamate sono chiaramente convergenti nell'intento di garantire il diritto al lavoro delle persone con disabilità, concependolo – in linea con l'impostazione costituzionale richiamata – come uno strumento di inclusione talmente

¹⁷ In tempi recenti, sulla condizione giuridica delle persone con disabilità ha inciso la legge delega n. 227/2021, prevista quale misura di attuazione del PNRR «Italia domani». Al momento, risultano essere stati pubblicati due dei decreti attuativi della legge delega in questione rispetto ai tre previsti; dei due decreti vigenti, a fini della nostra analisi è rilevante, in particolare, il d.lgs. 13 dicembre 2023, n. 222, recante «Disposizioni in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità, in attuazione dell'articolo 2, comma 2, lettera e), della legge 22 dicembre 2021, n. 227»; all'interno dell'atto in questione trovano spazio norme che – in via diretta o indiretta – riguardano anche l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità: in via indiretta, l'art. 4, ad esempio, inserisce l'inclusione sociale e l'accessibilità fra gli obiettivi di performance delle pubbliche amministrazioni; in via diretta, l'art. 6 del decreto attuativo in parola modifica la disciplina inerente al responsabile del processo di inserimento delle persone con disabilità nell'ambiente di lavoro. Sulla legge delega n. 227/2021 nel prisma del diritto del lavoro, cfr. M. DE FALCO, *Ragionando attorno alla legge delega in materia di disabilità: una prospettiva giuslavoristica*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2022, 1738-1760 (ma v. in particolare, in chiave critica, 1746-1751).

radicato nel testo costituzionale da poter comportare anche una forte compressione dell'autonomia privata dei datori di lavoro¹⁸.

Sono stati compiuti passi importanti, certamente, nel superamento della discussione relativa alla capacità naturale del singolo in rapporto al contratto di lavoro; in passato, tale dibattito era imperniato precipuamente sulla capacità del singolo e la sua idoneità ad adempiere alle obbligazioni contrattuali, mentre da qualche tempo si va affermando la necessità di prendere in considerazione con maggiore attenzione il ruolo delle barriere esterne che si frappongono fra il prestatore di lavoro e l'oggetto del contratto¹⁹. Restano quindi in ombra alcuni dei profili problematici richiamati in apertura; e sul punto torneremo nelle considerazioni finali.

3. Il diritto al lavoro delle persone con disabilità nell'ordinamento danese

Qual è, invece, la tutela costituzionale del diritto al lavoro delle persone con disabilità nell'ordinamento danese?

La costituzione del 1849, una delle più antiche ancora vigenti in Europa, sancisce all'art. 74 comma 2 che «chi non è in grado di provvedere alla propria sussistenza e a quella dei propri famigliari, e il cui mantenimento non sia a carico di altre persone, ha diritto all'assistenza pubblica, soggiacendo agli obblighi previsti al riguardo dalla legge».

Accanto a questa previsione, che attribuisce rilievo costituzionale alla tradizionale cultura solidaristica danese, un altro riferimento centrale per la tutela del diritto al lavoro delle persone con disabilità è la *Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet* (legge sul divieto di discriminazioni nel mercato del lavoro)²⁰.

Questi riferimenti normativi vanno letti alla luce di quello che è il particolare approccio danese alle politiche del lavoro, noto come *flexicurity*, in cui misure di sicurezza sociale e politiche attive del lavoro si accompagnano ad un'elevata flessibilità del mercato del lavoro²¹. In Danimarca, infatti, una cultura e una

¹⁸ Cfr. ancora C. COLAPIETRO, *Diritto al lavoro*, cit., 622-623. Sul punto, nella giurisprudenza costituzionale, cfr. almeno Corte Cost., sent. 15 giugno 1960, n. 38.

¹⁹ Così A. TOPO, *Lavoratore*, in *Enciclopedia del Diritto – I Tematici VI*, Milano, 2023, 747-763 (ma v. precisamente a 758).

²⁰ LBK nr 1001 af 24/08/2017, *Forskelsbehandlingsloven* (retsinformation.dk). Questa legge assicura tutela contro le discriminazioni dirette e indirette sul luogo di lavoro (cap. 2(2)) e prevede un obbligo di accomodamento ragionevole in capo al datore di lavoro, purché esso non imponga un onere sproporzionato o eccessivo (cap. 2(2a)).

²¹ Cfr. P.K. MADSEN, *The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons*, in *European Review of Labour and Research*, 2004, 187-207.

disciplina del lavoro e dell'economia fortemente improntata ai dettami liberali fa sì che le forme di lavoro flessibili e a tempo determinato siano molto diffuse, mentre i datori di lavoro possono assumere e licenziare i lavoratori con una certa facilità²². Non c'è un sistema di quote obbligatorie, e raramente le persone con disabilità sono impiegate in un lavoro protetto, mentre una serie di incentivi economici e di interventi di tipo persuasivo lasciano un'ampia discrezionalità ai datori di lavoro nell'assunzione dei lavoratori con disabilità.

Al tempo stesso, però, si assicura ai disoccupati un paniere di previdenze sociali abbastanza generoso, che, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, anche al fine di evitare il c.d. effetto disincentivante proprio delle misure di sicurezza sociale, è stato affiancato da politiche attive, volte a promuovere la partecipazione nel mondo del lavoro²³. Nel corso degli anni, tuttavia, queste ultime hanno conosciuto un'incidenza sempre maggiore, a fronte di una progressiva contrazione delle protezioni in ambito lavorativo. Contestualmente, le possibilità di accesso alle misure di sicurezza sociali sono state ridotte²⁴.

Questo *trend* è stato favorito anche da una riforma della distribuzione di competenze tra i vari livelli di governo in questo ambito: il decentramento, infatti, è stato ed è cruciale nell'implementazione del modello *flexicurity*²⁵. La Danimarca è uno stato in cui un'ampia autonomia, anche finanziaria, è riconosciuta ai 98 comuni in cui è diviso il territorio. Spetta ai comuni implementare le politiche attive del lavoro attraverso i c.d. *Job Centers* e con il supporto della *Specialfunktioner Job & Handicap* (unità speciale per il lavoro e le disabilità)²⁶. Dal 1998, le autorità locali erogano concretamente sussidi e benefici che poi vengono in parte rimborsati dal

²² T. BREDGAARD, J. SALADO-RASMUSSEN, *Attitudes and behaviour of employers to recruiting persons with disabilities*, in *European Journal of Disability Research*, 2021, 61-70.

²³ Al momento la Danimarca vanta la spesa più alta investita in politiche attive del lavoro tra i paesi OECD (in termini relativi, calcolati con riferimento alle dimensioni della forza lavoro). Così in OECD, *Employment Outlook 2015*, 2016, Parigi, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

²⁴ Cfr. A. McALLISTER, L. NYLÉN, M. BACKHANS, K. BOYE, K. THIELEN, M. WHITEHEAD *et al.*, *Do "Flexicurity" Policies Work for People with Low Education and Health Problems? A Comparison of Labour Market Policies and Employment Rates in Denmark, the Netherlands, Sweden, and the United Kingdom 1990-2010*, in *International Journal of Health Services*, 2015, 679-705.

²⁵ Per ulteriori approfondimenti sul rapporto tra federalismo e tutela dei diritti delle persone con disabilità si veda D. FERRI, F. PALERMO, G. MARTINICO (eds.), *Federalism and the Rights of Persons with Disabilities: The Implementation of the CRPD in Federal Systems and Its Implications*, Oxford, 2023, *passim*.

²⁶ Si tratta di un ufficio che, a livello centrale, assicura ai centri per l'impiego locali la necessaria assistenza per ciò che concerne soprattutto la conoscenza e l'interpretazione delle norme da applicare. Per ulteriori dettagli si veda: <https://star.dk/en/active-labour-market-policy-measures/measures-for-placing-disabled-persons-in-employment/> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

governo centrale. Gli interventi di tipo attivo conoscono una quota di rimborso maggiore, incentivando così le autorità locali ad orientare le proprie politiche in questa direzione, anche nel caso di lavoratori in malattia o con disabilità. Peraltro, le competenze del governo locale sono state via via aumentate fino a ricomprendere anche la valutazione circa la disabilità o, meglio, la capacità di lavoro dell'individuo, in precedenza basata per lo più sulla diagnosi medica. Questa organizzazione, anche a causa dell'assenza di un monitoraggio accurato a livello centrale, ha prodotto come conseguenza importanti differenze e disomogeneità nei servizi offerti a livello locale²⁷.

Nel 2013, inoltre, un'ampia riforma è intervenuta a modificare i criteri per accedere alla pensione di disabilità e ad alcune delle misure delle politiche attive del lavoro, con il fine esplicito di fare in modo «for as many people as possible to work and support themselves»²⁸. Il nuovo sistema ha creato una cesura netta tra coloro che hanno più di 40 anni e coloro che non hanno ancora raggiunto questa età. Questi ultimi sono esclusi dalla possibilità di ricevere una pensione di disabilità, a meno che non dimostrino di essere impossibilitati a lavorare²⁹. In questo contesto si colloca poi un'ulteriore figura, quella dei c.d. *flexjob*, ovvero un tipo di lavoro introdotto nel 1998, volto a ridurre il prepensionamento per promuovere un mercato del lavoro più flessibile e inclusivo³⁰. Questo sistema, sempre più diffuso (due terzi dei lavoratori con disabilità motoria sono impiegati in un *flexjob*)³¹, col tempo sembra aver smarrito l'impronta partecipativa e redistributiva che gli era propria³².

²⁷ Cfr. L. GRYGORIAN, *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Multi-Level Comparative Study of Legal and Political Implementation in Germany, Austria and Denmark*, Baden-Baden, 2023, 146 ss.

²⁸ The Danish government, *National Reform Programme Denmark*, 2015, 17 ss.

²⁹ Prima della riforma, invece, una riduzione di due terzi della capacità di lavorare dava accesso alla pensione di disabilità. Nel 2014 è stata introdotta una pensione di invalidità per quelle persone con una ridotta capacità lavorativa cui manca meno di 5 anni alla pensione (e che vantano un minimo di 25 anni di lavoro a tempo pieno) che non hanno risorse sufficienti per vivere e non possono accedere né al lavoro ordinario né a quello flessibile.

³⁰ Cfr. T. BREDGAARD, J. SALADO-RASMUSSEN, *Attitudes and behaviour of employers to recruiting persons with disabilities*, cit., 64.

³¹ *Ibidem*.

³² *Act on active employment promotion*, LBK n. 807 del 1° luglio 2015, art. 70e comma 3. Lo schema *flexjob* prevedeva un aggiustamento di mansioni lavorative e orari di lavoro, realizzato attraverso un coinvolgimento attivo del lavoratore con disabilità e un salario. Lo stipendio del lavoratore veniva pagato congiuntamente dal datore di lavoro (per le ore effettive) e dall'ufficio pubblico di collocamento (per le ore restanti previste da quel particolare tipo di lavoro). Con l'introduzione dei c.d. *miniflexjob* invece, il lavoratore riceve una paga quantificata sulla base del lavoro effettivamente svolto, all'esito di un accordo tra datore di lavoro e lavoratore sulle ore di lavoro e sulle condizioni di lavoro, precedentemente impostato dal centro per l'impiego del comune competente (anche in deroga a quanto stabilito dai contratti collettivi del lavoro).

Le politiche attive del lavoro, dunque, in Danimarca, attribuiscono agli individui disoccupati un ruolo di sempre maggiore responsabilità, che ha finito col far diventare l'accesso al lavoro «not just a right but also a duty»³³. A ciò hanno contribuito misure come l'individuazione di un limite per i sussidi di sicurezza sociale, gli obblighi sempre maggiori imposti perché le persone si attivino nella ricerca lavoro, le sanzioni per il rifiuto a partecipare alle misure di attivazione, e misure più pressanti a carico dei disoccupati per incrementarne la disponibilità a lavorare³⁴. Senza dubbio, queste politiche hanno assicurato una diminuzione nel numero dei disoccupati in Danimarca, come mostrano i dati sul *disability gap* e alcuni studi realizzati sul punto³⁵. Questa impostazione, tuttavia, ha escluso inevitabilmente dal proprio raggio di azione i lavoratori più vulnerabili, inclusi quelli con disabilità, contribuendo così ad aumentare la loro marginalizzazione, anche a livello sociale e identitario.

4. Conclusioni sul significato attuale della tutela del lavoro delle persone con disabilità: il *trend* dell'esclusione e la prospettiva dell'inclusione

I due ordinamenti comparati in questo studio, pur presentando importanti differenze rispetto al modello di welfare e alle politiche attive del lavoro elaborate e azionate, sembrano convergere rispetto alla prospettiva adottata: il diritto al lavoro delle persone con disabilità mantiene un ruolo preminente e il concetto di abilità lavorativa ha ancora un ruolo molto rilevante nella definizione delle politiche della disabilità, ancora in linea con la prospettiva distributiva messa a fuoco in alcuni classici dei *disability studies*³⁶. Simile sembra anche – pur nella diversità dei meccanismi di ripartizione del potere legislativo fra centro e periferie – la difficoltà di ottenere livelli uniformi di inclusione lavorativa su tutto il territorio nazionale. Comune – se si guarda al concreto funzionamento delle dinamiche di inclusione – sembra essere anche una certa indifferenza rispetto a quello che è il lavoro invisibile delle persone con disabilità. Come è stato rilevato in letteratura, infatti, a queste ultime sarebbe imposto, dalla società e dall'ordinamento, un *undue burden*, consistente, ad esempio, nell'impegno richiesto dalla messa a punto degli accomodamenti ragionevoli funzionali a rendere inclusivo il luogo di lavoro

³³ Cfr. L. WADDINGTON, M. PEDERSEN, M. VENTEGODT LIISBERG, *Get a Job! Active Labour Market Policies and Persons with Disabilities in Danish and European Union Policy*, in *Dublin University Law Journal*, 39, 1, 2016.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Cfr. A. MCALLISTER, L. NYLÉN, M. BACKHANS, K. BOYE, K. THIELEN, M. WHITEHEAD *et al.*, *Do "Flexicurity" Policies Work for People with Low Education and Health Problems?*, cit.

³⁶ Cfr. D.A. STONE, *The Disabled State*, Philadelphia, 1984, *passim*.

o – in termini più in generali – dall'impegno necessario per muoversi in spazi ancora in buona parte inaccessibili³⁷. Nell'ambito dell'inclusione lavorativa delle persone con disabilità, quindi, andrebbe presa in considerazione la presenza di un doppio lavoro per queste ultime: al lavoro visibile e retribuito andrebbe a sommarsi un lavoro invisibile e non retribuito. Tenerne conto rappresenterebbe un modo per diminuire le ineguaglianze *de facto* in ambito lavorativo, che non si limitano soltanto al non aver accesso a un lavoro qualunque esso sia.

I casi studio qui illustrati sembrano prediligere invece un approccio differente. Così, le politiche attive del lavoro danesi, pure presentate dalla Commissione europea come un modello da imitare³⁸, hanno prodotto un risultato lontano dall'obiettivo promesso di un mercato del lavoro aperto e inclusivo³⁹. In Danimarca, infatti, il lavoratore con disabilità è tenuto ad attivarsi, a lavorare, anche se ciò significa rimanere al di sotto della soglia di povertà. Il fine ultimo è dimostrare di non essere “un peso” per la comunità. A prevalere, dunque, è un «work-first [approach], and with little real interest in unemployed people's capabilities»⁴⁰.

Anche in Italia è ancora poco lo spazio riconosciuto e accordato a livello legislativo alle voci, alle scelte e alla formazione dei lavoratori con disabilità. Nell'ambito del mercato del lavoro italiano, questa dinamica, inoltre, potrebbe essere acuita dalla scarsa sensibilità politico-culturale di molti soggetti del fronte datoriale o – anche – da una carente formazione dei giudici del lavoro a proposito della condizione giuridica delle persone con disabilità⁴¹.

Le esperienze presentate qui sembrerebbero così dar ragione alle voci che guardano con occhio critico all'enfasi attribuita al diritto al lavoro mettendo in guardia rispetto all'effetto *boomerang* che può derivarne: il rischio di un'ulteriore stigmatizzazione delle persone con disabilità, soprattutto qualora non riescano ad accedere al mercato del lavoro: «If disability rights advocates follow this path,

³⁷ Cfr. J. GRUE, *The CRPD and the economic model of disability: undue burden and invisible work*, in *Disability & Society*, 2023, 3119-3135.

³⁸ Cfr. D. ETHERINGTON, J. INGOLD, *Welfare to work and the inclusive labour market: a comparative study of activation policies for sickness benefit claimants in the UK and Denmark*, in *Journal of European Social Policy*, 2021, 30-44.

³⁹ Sul punto, si veda I. GREER, *Welfare reform, precarity and the re-commodification of labour*, in *Work, Employment and Society*, 2016, 162-173, che individua tra i responsabili di questo fallimento le criticità dalla pubblica amministrazione e le discriminazioni poste in essere dai datori di lavoro.

⁴⁰ Cfr. R. FERNANDEZ URBANO, M. ORTON, *No Voice, No Choice: Assessing Danish Active Labour Market Policies Using Sen's Capability Approach*, in *Work, Employment and Society*, 2021, 178-188; cfr. in particolare 186.

⁴¹ Sul punto v. G. ARCONZO, S. BISSARO, L. ABET, G. BASSI, H. LONGO, *La giurisprudenza sui diritti delle persone con disabilità nel primo semestre del 2023. Primo report dell'“Osservatorio giuridico permanente diritti delle persone con disabilità”*, PROGETTO PNRR-MUSA-HUMAN ALL, <https://humanhall.unimi.it/> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

they will continue to struggle with rather than against the work ethic, which produces inequalities and leaves huge segments of work unrecognized, unwaged, and devalued»⁴².

Tuttavia, dall'altro lato, sarebbe ugualmente problematico abbandonare ogni movimento di riforma teso ad aumentare l'accesso al lavoro e a rendere l'ambiente di lavoro più sensibile ai diritti delle persone con disabilità. Significherebbe, infatti, comprimere la forza trasformativa che questo diritto fondamentale continua a portare con sé, nel momento in cui viene concepito come uno dei molteplici strumenti e luoghi di espressione e sviluppo della persona umana. È questa l'idea emersa durante i dibattiti dell'Assemblea Costituente sull'art. 4 della Costituzione italiana⁴³ che, al secondo comma, valorizza qualsiasi contributo alla comunità, sancendo il dovere, per ogni cittadino, di «svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società». Questa è anche la direzione in cui sembrano muoversi alcuni recenti interventi normativi in Italia. Si pensi, ad esempio, a quanto previsto dal d.lgs. 13 dicembre 2023, n. 222, recante «Disposizioni in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità, in attuazione dell'art. 2 comma 2 lettera e della legge 22 dicembre 2021 n. 227»: all'art. 3 vengono ricalibrati alcuni aspetti organizzativi funzionali all'accessibilità della pubblica amministrazione, mentre all'art. 6 vengono riconfigurati alcuni tratti relativi alla figura del responsabile del processo di inserimento delle persone con disabilità nell'ambiente di lavoro. Si tratta di interventi minimi, rispetto al riconoscimento e alla necessità di portare alla luce quel lavoro invisibile cui si è accennato poco sopra: ma questo lavoro di riconoscimento e di emersione, prima che giuridico, deve essere politico e culturale.

Riferimenti bibliografici

ARCONZO G., *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020.

ARCONZO G., BISSARO S., ABET L., BASSI G., LONGO H., *La giurisprudenza sui diritti delle persone con disabilità nel primo semestre del 2023. Primo report dell'«Osservatorio giuridico permanente sui diritti delle persone con disabilità», Progetto PNRR-MUSA-HUMAN ALL*, <https://humanhall.unimi.it/> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

⁴² Cfr. K. WEEKS, *The Problem with Work: Feminism, Marxism, Antiwork Politics, and Postwork Imaginaries*, Durham, 2011, 69.

⁴³ I verbali dei dibattiti dell'Assemblea Costituente sono riportati qui: <https://www.nascita costituzione.it/01principi/004/index.html> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

- BENVENUTI M., *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enciclopedia giuridica*, agg. Roma, 2009.
- BLATTNER C.E., *Right to work or refusal to work: Disability rights at a crossroads*, in *Disability & Society*, 2021, 1375-1398.
- BREDGAARD T., SALADO-RASMUSSEN J., *Attitudes and behaviour of employers to recruiting persons with disabilities*, in *European Journal of Disability Research*, 2021, 61-70.
- CASONATO C., *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, in *DPCE online*, speciale 2019, 101-130.
- COLAPIETRO C., *Diritto al lavoro dei disabili e Costituzione*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2009, 607-632.
- ETHERINGTON D., INGOLD J., *Welfare to work and the inclusive labour market: a comparative study of activation policies for sickness benefit claimants in the UK and Denmark*, in *Journal of European Social Policy*, 2021, 30-44.
- DE FALCO M., *Ragionando attorno alla legge delega in materia di disabilità: una prospettiva giuslavoristica*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2022, 1738-1760.
- FERNANDEZ URBANO R., ORTON M., *No Voice, No Choice: Assessing Danish Active Labour Market Policies Using Sen's Capability Approach*, in *Work, Employment and Society*, 2021, 178-188.
- FERRI D., PALERMO F., MARTINICO G. (eds.), *Federalism and the Rights of Persons with Disabilities: The Implementation of the CRPD in Federal Systems and Its Implications*, Oxford, 2023.
- GRABY S., *Access to work or Liberation from Work? Disabled people, autonomy and post-work politics*, in *Canadian Journal of Disability Studies*, 2015, 133-160.
- GREER I., *Welfare reform, precarity and the re-commodification of labour*, in *Work, Employment and Society*, 2016, 162-173.
- GROPPI T., «Fondata sul lavoro». *Origini, significato, attualità della scelta dei Costituenti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2012, 665-686.
- GRYGORIAN L., *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Multi-Level Comparative Study of Legal and Political Implementation in Germany, Austria and Denmark*, Baden-Baden, 2023.
- GRUE J., *The CRPD and the economic model of disability: undue burden and invisible work*, in *Disability & Society*, 2023, 3119-3135, consultabile in open access: <https://doi.org/10.1080/09687599.2023.2255734>
- LIISBERG M.V., Art. 27 [Work and Employment], in DELLA FINA V., CERA R., PALMISANO G. (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Cham, 2017, 497-508.
- LUCIANI M., *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2010, 628-652.
- MADSEN P.K., *The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons*, in *European Review of Labour and Research*, 2004, 187-207.
- MCALLISTER A., NYLÉN L., BACKHANS M., BOYE K., THIELEN K., WHITEHEAD M. et al., *Do "Flexicurity" Policies Work for People with Low Education and Health Problems? A Comparison of Labour Market Policies and Employment Rates in Denmark, the Netherlands, Sweden, and the United Kingdom 1990-2010*, in *International Journal of Health Services*, 2015, 679-705.

- MLADENOV T., *Disability and social justice*, in *Disability & Society*, 2016, 1226-1241, consultabile in open access: <https://doi.org/10.1080/09687599.2016.1256273>
- STONE D.A., *The Disabled State*, Philadelphia, 1984.
- TAYLOR S., *The Right Not to Work: Power and Disability*, in *Monthly Review*, 2004, 20.
- TOPO A., *Lavoratore*, in *Enciclopedia del Diritto – I Tematici VI*, Milano, 2023, 747-763.
- WADDINGTON L., PEDERSEN M., VENTEGODT LIISBERG M., *Get a Job! Active Labour Market Policies and Persons with Disabilities in Danish and European Union Policy*, in *Dublin University Law Journal*, 39, 1, 2016.
- WADDINGTON L., PRIESLEY M., YALCIN B., *Equality of opportunity in employment?*, in BLANCK P., FLYNN E. (eds.), *The Routledge handbook of disability law and human rights*, Londra, 2016, 72-87.
- WEEKS K., *The Problem with Work: Feminism, Marxism, Antiwork Politics, and Postwork Imaginaries*, Durham, 2011.

8. Inclusività e protezione delle persone con disabilità dai discorsi d'odio alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo

Federica Falconi

SOMMARIO: 1. Introduzione: gli effetti pregiudizievoli dei discorsi d'odio contro le persone con disabilità. – 2. La Corte europea dei diritti umani e la legittimità delle interferenze nella libertà di espressione finalizzate a contrastare i discorsi d'odio. – 3. (*segue*) L'esigenza di assicurare pari protezione a favore di tutte le vittime dello *hate speech*. – 4. Gli obblighi positivi a carico degli Stati finalizzati a proteggere le vittime dei discorsi d'odio nel prisma degli artt. 8 e 14 CEDU. – 5. Contrastare i discorsi d'odio per proteggere i diritti delle persone con disabilità. – *Riferimenti bibliografici*.

1. Introduzione: gli effetti pregiudizievoli dei discorsi d'odio contro le persone con disabilità

Le proporzioni dilaganti che il fenomeno dei discorsi d'odio ha assunto su scala globale sfruttando la capacità diffusiva di internet ha posto con urgenza la necessità di mettere in atto misure giuridiche di contrasto modellate sulla base delle peculiarità del nuovo ambiente tecnologico, e del correlato rischio di amplificazione degli effetti lesivi, sollecitando un rafforzamento della cooperazione tra gli Stati¹.

L'impegno della comunità internazionale a combattere l'incitamento all'odio,

¹ In merito alle sfide poste dalla diffusione dell'odio *online*, cfr. M. NINO, *The Freedom of Expression and Hate Speech in Cyberspace*, in *La Comunità internazionale*, 2023, 33 ss.; C. RUET, *Liberté d'expression et lutte contre le discours de haine sur Internet*, in Q. VAN ENIS, C. DE TERWANGNE (dir.), *L'Europe des droits de l'homme à l'heure d'Internet*, Bruxelles, 2019, 169 ss.; F. BERNARD, V. PEJCHAL, *The European Approach to Governing Hate Speech Online*, in J. ANDREW, F. BERNARD (eds.), *Human Rights Responsibilities in the Digital Age. States, Companies and Individuals*, Gordonsville, 2021, 167 ss.

affermatosi a partire dal Secondo dopoguerra con riguardo particolare all'odio razziale² è stato rilanciato nell'arco temporale più recente in nome dell'imperativo di proteggere e promuovere i diritti umani a favore di *tutti* gli individui³. Simili forme espressive, infatti, colpiscono gli individui appartenenti ad un determinato gruppo sociale, stigmatizzato in ragione di caratteristiche attribuite all'intero gruppo, veicolando un messaggio di intolleranza in contrasto con il basilare principio secondo il quale ogni individuo, in virtù del riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana, gode di diritti uguali e inalienabili senza alcuna discriminazione⁴.

Di qui, la crescente attenzione al tema delle limitazioni all'esercizio della libertà di espressione che possono ritenersi necessarie al fine di fronteggiare la diffusione dei discorsi d'odio. Consacrata nei diversi strumenti pattizi adottati sul piano internazionale a difesa dei diritti umani come diritto fondamentale dell'individuo e riconosciuta sul piano sistematico come fondamento essenziale di ogni società democratica⁵, la libertà di espressione è invero una libertà necessariamente condizionata, il cui esercizio implica "doveri e responsabilità" orientati in particolar modo a salvaguardare il rispetto dei diritti altrui⁶.

² Sul piano universale, oltre all'art. III della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio del 1948, vengono in rilievo l'art. 4 della Convenzione per l'eliminazione della discriminazione razziale del 1965 e l'art. 20, par. 2, del Patto sui diritti civili e politici del 1966. Per una ricostruzione accurata degli *standard* internazionali vigenti, v. M. LUGATO, *Il «discorso di odio». Le coordinate giuridiche del ragionamento internazionalistico*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2022, 959 ss.

³ Si veda in tal senso la Strategia e Piano d'azione delle Nazioni Unite sul discorso dell'odio, lanciata in data 18 giugno 2019, <https://www.un.org>. In tale data, la successiva risoluzione dell'Assemblea generale n. 75/309, *Promoting interreligious and intercultural dialogue and tolerance in countering hate speech*, del 21 luglio 2021, ha proclamato la giornata internazionale per il contrasto ai discorsi d'odio.

⁴ Sul punto v. A. MARCHESI, "Noi contro loro". *Brevi considerazioni sull'odio nei confronti dei diversi come negazione dei diritti umani*, in L. FOTIA (a cura di), *Discorso dell'odio e politiche dell'odio tra passato e presente*, Roma, 2022, 125 ss.

⁵ In questi termini, v. Comitato dei diritti umani, *General Comment No. 34, Article 19: Freedoms of opinion and expression*, CCPR/C/GC/34, 12 settembre 2011. Cfr. in senso analogo la risoluzione del Consiglio dei diritti umani n. 12/16, *Freedom of opinion and expression*, A/HRC/RES/12/16, del 12 ottobre 2009.

⁶ I doveri e le responsabilità connaturati all'esercizio della libertà di espressione ricevono risalto testuale nella formulazione dell'art. 19 del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966 e nell'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali del 1950. Sull'attitudine della libertà di espressione ad entrare in conflitto con i diritti altrui, v. J.-F. FLAUSS, *La Cour européenne des droits de l'homme et la liberté d'expression*, in E. ZOLLER (dir.), *La liberté d'expression aux Etats-Unis et en Europe*, Parigi, 2008, 97 ss., 102. In merito alla dimensione delle responsabilità, v. C.F. MORAN, *Responsibility and Freedom of Speech under Article 10*, in *European Human Rights Law Review*, 2020, 67 ss.

Nel quadro tratteggiato, i discorsi d'odio che selezionano il proprio *target* in funzione della disabilità rappresentano una manifestazione particolarmente vile e crudele contro persone che già troppo spesso si trovano a ricevere nella propria vita quotidiana un'attenzione indesiderata⁷. Attraverso le varie epoche storiche e i diversi contesti sociali, l'odio contro le persone con disabilità è un fenomeno persistente che combina motivazioni eterogenee ed assume una moltitudine di forme esteriori, non di rado intersecandosi con altri fattori discriminatori tra cui segnatamente il genere femminile e l'appartenenza ad un gruppo etnico minoritario⁸.

La diffusione dei discorsi d'odio correlati alla disabilità si confronta con il rischio di essere sottostimata perché in molti casi le aggressioni verbali subite non formano oggetto di denuncia davanti alle autorità. In effetti, anche questo dato può essere annoverato tra i plurimi effetti pregiudizievoli generati dalla diffusione del c.d. *disablist hate speech* poiché contribuisce a creare le condizioni per la reiterazione delle aggressioni⁹.

Documentate e molto consistenti sono innanzitutto le ricadute negative a lungo termine sul benessere psico-fisico della persona, che spaziano da sentimenti di paura, angoscia e insicurezza sino a insonnia, disturbi depressivi, autolesionismo e propositi suicidari, diffusi specialmente tra le purtroppo numerose vittime di minore età¹⁰. A queste si sommano altre gravi conseguenze socio-relazionali: la vittima è sovente indotta a modificare il proprio stile di vita e a ritirarsi dai contesti *offline* e *online* nei quali la sua dignità è stata violata per non dover subire nuovi attacchi e sfuggire ai tormenti di un ambiente ostile e umiliante, così però perdendo l'opportunità, funzionalmente legata alla propria realizzazione personale, di continuare a coltivare passioni e ambizioni, di far sentire la propria voce

⁷ Per tale rilievo, v. A. SOORENIAN, *Disability Hate Speech: "They think they can call me anything"*, in M. SHERRY, T. OLSEN, J. SOLSTAD VEDELER, J. ERIKSEN (eds.), *Towards a conceptual and experiential understanding of disablist hate speech. Acceptance, harm, and resistance*, Londra, 2021, 89 ss., 93.

⁸ Su come paure, intolleranza, ambivalenza, pregiudizio e ignoranza abbiano segnato storicamente l'attitudine nei confronti delle persone con disabilità, sino a degenerare in pratiche disumane e crimini atroci, v. I. MARINI, *The History of Treatment Toward People With Disabilities*, in I. MARINI, N. GRAF, M. MILLINGTON, *Psychosocial Aspects of Disability. Insider Perspectives and Strategies for Counselors*, II ed., New York, 2017, 3 ss. Le forme possono mutare anche in funzione delle diverse tipologie di disabilità: con riguardo all'incidenza di tale fenomeno nei confronti delle persone affette da nanismo, v. E. PRITCHARD, *Hate speech and dwarfism: The influence of cultural representations*, in M. SHERRY, T. OLSEN, J. SOLSTAD VEDELER, J. ERIKSEN (eds.), *Towards a conceptual and experiential understanding of disablist hate speech*, cit., 116 ss.

⁹ Sul punto v. il documento informativo predisposto dal Forum europeo sulla disabilità, *EDF position and recommendation on hate speech and Acceptance, harm, and resistance*, Londra, 2021, aprile 2021.

¹⁰ A. SOORENIAN, *Disability Hate Speech: "They think they can call me anything"*, cit., 89 ss.

e di avere un ruolo attivo nella comunità¹¹. Si pensi in particolare all'abbandono dei *social media*, che determina un aggravamento dell'isolamento in cui le persone con disabilità si trovano spesso costrette. Tutto ciò nella convinzione di non poter attivare alcun rimedio effettivo per far valere il torto subito e rinunciando quindi a rivolgersi alle autorità per ottenere sicurezza, sino ad accettare l'odio come parte del proprio vivere quotidiano¹².

Il fenomeno dello *hate speech* richiede attenzione, tanto in una prospettiva sociopsicologica, quanto nella prospettiva giuridica, come forma espressiva produttiva di effetti lesivi, quale che sia il gruppo sociale colpito¹³. L'odio contro le persone con disabilità tende peraltro ad assumere caratteristiche di accentuata lesività¹⁴. Un esempio di sconcertante attualità è la diffusione attraverso la rete di immagini digitali, sotto forma di "meme", che ritraggono persone con disabilità facendone oggetto di commenti degradanti che, attraverso la condivisione immediata dei contenuti, richiamano una schiera indeterminata di altri potenziali odiatori. In alcuni casi, all'immagine non si accompagna nemmeno una didascalia stigmatizzante, come se la disabilità fosse in sé e per sé atta a giustificare commenti ignobili, la cui comune essenza è quella di negare alle persone disabili la dignità della loro natura umana, marchiandole come esseri inferiori che gravano sulla società e la cui vita non merita di essere vissuta¹⁵.

Condotte di tal fatta si ammantano della libertà di espressione causando conseguenze molto dolorose sul vissuto delle persone colpite, che, oltre a patire gli effetti correlati ad una vittimizzazione spesso ripetuta e alla conseguente interiorizzazione dello stigma¹⁶, sono contestualmente esposte ad un

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ivi*, 92. Un altro tema, in una prospettiva più ampia che involge la comunicazione pubblica, ma che comunque incide sulla percezione di sé come "vittime", è che le forme espressive denigratorie associate a una disabilità danno risalto solo alle caratteristiche più evidenti, mentre gli altri aspetti della loro identità risultano oscurati: su questo punto, v. P.K. LONGOMORE, *A note on language and the social identity of disabled people*, in *American Behavioral Scientist*, 1984, 419 ss.

¹³ J. WALDRON, *The Harm in Hate Speech*, Harvard, 2012. Cfr. I. MAITRA, M.K. MCGOWAN (eds.), *Speech and Harm. Controversies Over Free Speech*, Oxford, 2012; K. GELBER, L. MCNAMARA, *Evidencing the harms of hate speech*, in *Social Identities*, 2016, 324 ss.

¹⁴ Tale rilievo non deve indurre ad istituire una scala gerarchica tra le diverse manifestazioni dello *hate speech*, fondata sul gruppo sociale colpito: sul punto, v. *infra*, par. 3.

¹⁵ M. SHERRY, *Disabilist Speech online*, in M. SHERRY, T. OLSEN, J. SOLSTAD VEDELER, J. ERIKSEN (eds.), *Towards a conceptual and experiential understanding of disablism hate speech*, cit., 40 ss., 44 ss. V. anche L. BURCH, *'You are a parasite on the productive classes': Online Disabilist Hate Speech in Austere Times*, in *Disability & Society*, 2018, 392 ss.

¹⁶ Su come le persone colpite siano indotte a causa di esso a veder sé stessi e la propria vita attraverso lo stigma, v. L.M. COLEMAN-BROWN, *Stigma: An enigma demystified*, in L.J. DAVIS (ed.), *The disability studies reader*, V ed., 2016, Londra, 147 ss., 154. In senso analogo, v. M.P. MOSTERT,

maggior rischio di violenza *offline*¹⁷. Occorre aggiungere che le persone che vivono la medesima condizione, per quanto non direttamente aggredite, sono spesso indotte a decidere *a priori* di non avvalersi dei *social media* per non esporsi a loro volta a un ambiente degradante e aggressivo nei confronti dell'intera categoria. Parimenti rilevanti sono le ripercussioni deleterie derivanti dalla diffusione dello *hate speech* sulla società nel suo complesso: esso, infatti, corrode la coesione sociale generando altresì un *chilling effect* sulla partecipazione al dibattito pubblico da parte dei gruppi più vulnerabili a detrimento della democrazia¹⁸.

Da questa visuale di analisi emerge nitidamente il lato oscuro di internet, che ha dischiuso nuovi orizzonti non soltanto in un'ottica funzionale al rafforzamento su base egualitaria della libertà di espressione, e di quel ventaglio di diritti che da essa traggono sostegno specialmente nell'ottica della partecipazione pubblica, ma anche come strumento per disseminare odio¹⁹, senza limiti geografici e con vincoli morali che rispetto alla realtà fisica tendono ad attenuarsi, anche indipendentemente dalla garanzia dell'anonimato²⁰.

L'attenzione si focalizza nei paragrafi che seguono sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani che si è posta in prima linea contro lo *hate speech*, stimolando la definizione all'interno degli ordinamenti giuridici degli Stati contraenti di un quadro giuridico idoneo a rispondere in modo appropriato alle sfide che la diffusione dei discorsi d'odio pone al godimento dei diritti umani e, di riflesso, per la democrazia.

Stereotypes fomenting hate. Perceptions, stigma, and real-world consequences for Africans with disabilities, in M. SHERRY, T. OLSEN, J. SOLSTAD VEDELER, J. ERIKSEN (eds.), *Towards a conceptual and experiential understanding of disablist hate speech*, cit., 150 ss., 151.

¹⁷ A. HOLLOMOTZ, *Disability and the Continuum of Violence*, in A. ROULSTONE, H. MASON-BISH, *Disability Hate Crime and Violence*, Abingdon, 2013, 52 ss. Sullo stretto legame tra abusi verbali e violenza fisica, v. il rapporto dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE, *Disability Hate Crime*, del 19 dicembre 2016.

¹⁸ Sulle ripercussioni tangibili nella vita reale dello *hate speech* diffuso *online*, tanto sui singoli individui membri del gruppo *target*, quanto sulla società nel suo complesso, si veda il rapporto della Relatrice speciale delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia ed intolleranza, A/78/538, del 18 ottobre 2023, par. 28-31.

¹⁹ Sul punto, v. Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, risoluzione n. 2144 del 25 gennaio 2017, *Ending cyberdiscrimination and online hate*, par. 2.

²⁰ J. BANKS, *Regulating Hate Speech Online*, in *International Review of Law, Computers & Technology*, 2010, 233 ss.

2. La Corte europea dei diritti umani e la legittimità delle interferenze nella libertà di espressione finalizzate a contrastare i discorsi d'odio

Nell'ambito del contenzioso relativo all'art. 10 CEDU («libertà di espressione»), la Corte di Strasburgo ha costantemente affermato la necessità che ogni restrizione imposta dagli Stati alla libertà di espressione sia sottoposta ad un vaglio rigoroso al fine di preservare i valori democratici che per sua natura tale libertà incorpora e promuove²¹. Secondo il paradigma pluralista inscritto nella celebre formula *Handyside*, l'art. 10 CEDU è inteso a proteggere in special modo le idee fuori dal coro, suscettibili di urtare, sconvolgere e suscitare inquietudine presso lo Stato o ampi settori della popolazione²². La Corte ha però riconosciuto al contempo che in una società democratica può considerarsi necessario prevenire e reprimere talune forme espressive che diffondono, incitano, promuovono o giustificano l'odio, la discriminazione o la violenza contro un determinato gruppo sociale in contrasto con il principio dell'eguale dignità di ogni individuo²³. La libera esplicazione del dibattito pubblico, in cui si identifica la filosofia di base della giurisprudenza di Strasburgo, trova quindi un necessario contemperamento nell'esigenza di mettere al riparo i valori sostanziali che costituiscono l'essenza della democrazia da un esercizio della libertà di espressione – abusivo o comunque irresponsabile – che leda la dignità umana.

Nel solco di tale direttrice, la Corte ha rimarcato in disparati contesti il disvalore accentuato di quelle forme espressive che veicolano una rappresentazione stigmatizzante di un intero gruppo sociale, foriera di odio, intolleranza e discriminazione. La fermezza che contraddistingue la posizione della Corte si coglie in modo lampante quando trova applicazione il divieto di abuso del diritto sancito dall'art. 17 CEDU²⁴. Così, in relazione alla negazione della Shoah, la Corte ha riscontrato a più riprese un abuso della libertà di espressione, sino a dichiarare irricevibili *ratione materiae* le doglianze formulate dai ricorrenti in quanto incompatibili con le disposizioni della Convenzione²⁵. Similmente, l'art. 17 CEDU è

²¹ Sul punto v. J.-F. FLAUS, *La Cour européenne des droits de l'homme et la liberté d'expression*, cit., 97 ss., 102.

²² Corte europea dei diritti umani, sentenza del 7 dicembre 1976, ric. n. 5493/72, *Handyside c. Regno Unito*, par. 49.

²³ Si veda al riguardo la definizione non vincolante, modellata sul *case-law* della Corte, di cui alla raccomandazione R(97)20 adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 30 ottobre 1997.

²⁴ La clausola anti-abuso di cui all'art. 17 CEDU prevede che nessuna disposizione della Convenzione possa essere interpretata nel senso di comportare il diritto di uno Stato, un gruppo o un individuo di esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla "distruzione" dei diritti o delle libertà riconosciuti nella Convenzione o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla stessa Convenzione.

²⁵ Art. 35 par. 3 lett. a CEDU. In tale filone, v. Corte europea dei diritti umani, decisione del 24 giugno 2003, *Garaudy c. Francia*, ric. n. 65831/01.

stato applicato per escludere *tout court* dall'ambito di applicazione dell'art. 10 CEDU contenuti espressivi di stampo islamofobico, atti a istituire un'associazione diretta con il terrorismo e ad alimentare un'immagine infamante dell'intero gruppo *target*²⁶.

L'impiego di tale schema decisorio – denominato “ghigliottina” per le riferite implicazioni sull'ammissibilità del ricorso individuale e il suo operare secondo una logica che elude ogni bilanciamento²⁷ – è riservato alle forme più gravi di *hate speech*, quando risulti evidente che il ricorrente mira ad avvalersi della libertà di espressione per scopi contrari ai valori fondanti della Convenzione²⁸. L'itinerario decisorio ordinario ruota invece intorno alla verifica delle condizioni di legittimità previste dall'art. 10, par. 2, CEDU, quali la previsione legale, la presenza di una finalità legittima e la necessità in una società democratica, con particolare riguardo alla proporzionalità dell'interferenza statale. In tale cornice normativa, l'interferenza statale nell'esercizio della libertà di espressione finalizzata a prevenire e reprimere i discorsi d'odio trova fondamento segnatamente nell'esigenza di tutelare la reputazione e i diritti altrui e, di pari passo, nella difesa dell'ordine e nella prevenzione dei reati. Si tratta infatti, come già rilevato, di forme espressive suscettibili di generare effetti deleteri non soltanto ai danni degli individui che appartengono al gruppo *target*, ma anche per l'intera società in quanto minano la coesione sociale²⁹.

Esplorare più in dettaglio le caratteristiche dei distinti modelli decisionali impiegati dalla Corte europea dei diritti umani quando si tratta di discorsi d'odio va oltre i limiti di questo contributo³⁰. L'idea di fondo, che qui deve porsi in risalto, è che talune forme espressive denotano un'attitudine lesiva che trascende la mera

²⁶ Corte europea dei diritti umani, decisione del 16 novembre 2004, ric. n. 23131/03, *Norwood c. Regno Unito*. Cfr. la decisione del 20 febbraio 2007, ric. n. 35222/04, *Pavel Ivanov c. Russia*, avente ad oggetto pubblicazioni dal contenuto antisemita.

²⁷ Sul punto, v. per tutti H. CANNIE, D. VOORHOOF, *The Abuse Clause and Freedom of Expression in the European Human Rights Convention: An Added Value for Democracy and Human Rights Protection?*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2011, 54 ss., 67.

²⁸ Corte europea dei diritti umani [GC], sentenza 15 ottobre 2015, ric. n. 27510/08, *Perinçek c. Svizzera*, par. 208.

²⁹ Sul punto, si veda in particolare Corte europea dei diritti umani, sentenza 16 luglio 2009, *Féret c. Belgio*, ric. n. 15615/07.

³⁰ In argomento, v. *ex multis* A. BUYSE, *Contested Contours: The Limits of Freedom of Expression from an Abuse Right Perspective – Articles 10 and 17 ECHR*, in E. BREMS, J. GERARDS (eds.), *Shaping Rights in the ECHR: The Role of the European Court of Human Rights*, Cambridge, 2015, 183 ss.; P. DE MORREE, *Rights and Wrongs under the ECHR. The Prohibition of Abuse of the Right in Article 17 ECHR*, Cambridge-Antwerp-Portland, 2016; S. SCOTTIAUX, *Conflicting Conception of Hate Speech in the ECtHR's Case Law*, in *German Law Journal*, 2022, 1193 ss.

offesa – «more than insulting»³¹, nelle parole della stessa Corte – poiché attentano alla pari dignità degli individui e, con essa, ai principi fondamentali di uguaglianza e non discriminazione nonché ai valori della giustizia, della pace sociale e della tolleranza³².

Un altro tratto che qualifica in senso particolarmente rigoroso l'orientamento dei giudici di Strasburgo investe il rapporto che lega *hate speech* e *hate crimes*. Discostandosi dall'approccio nordamericano, imperniato sul parametro del *clear and present danger*, la Corte europea dei diritti umani ha ripetutamente affermato che la protezione della libertà di espressione può legittimamente essere negata ai discorsi d'odio indipendentemente dalla concreta attitudine del discorso di cui si tratta a condurre alla commissione di atti violenti³³. L'opportunità di incriminare condotte pericolose solo in astratto e non concretamente idonee ad istigare alla violenza ha in effetti suscitato opinioni contrastanti anche all'interno della stessa Corte³⁴. Al riguardo, occorre rilevare che la latitudine concessa al margine di apprezzamento nazionale – fondata sull'esigenza di calibrare le restrizioni necessarie avendo riguardo alle specificità di ogni singolo contesto nazionale – trova peraltro un contrappeso nel controllo che la Corte mantiene sulla proporzionalità dell'interferenza statale³⁵. Inoltre, per quanto concerne più specificamente il *disabilist hate speech*, si è già osservato come attraverso i *social media* possa attivarsi un pericoloso meccanismo di de-umanizzazione che innesca una spirale di odio suscettibile di condurre ad azioni violente indistintamente contro qualsiasi persona con disabilità. Da questo punto di vista, l'amplificazione degli effetti lesivi insita nell'utilizzo delle moderne tecnologie di comunicazione digitali fornisce un argomento di decisivo peso a supporto della posizione rigorosa anzidetta, secondo la

³¹ Corte europea dei diritti umani, sentenza del 23 settembre 1994, ric. n. 15890/89, *Jersild c. Danimarca*, par. 35.

³² In concreto, la riconducibilità di una data esternazione alla categoria dello *hate speech* è il frutto della valutazione congiunta di una serie di elementi contestuali che impone di considerare, accanto al contenuto e ai toni del messaggio, anche altre variabili, quali in special modo lo *status* di chi si avvale della libertà di espressione e la sua capacità di influenzare un vasto pubblico, l'intento perseguito e le caratteristiche tecniche del mezzo di comunicazione impiegato con speciale riguardo al suo potere di diffusione: Corte europea dei diritti umani, *Perinçek c. Svizzera*, par. 208. In termini analoghi, v. il Piano di azione di Rabat allegato al rapporto dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite, *Expert workshops on the prohibition of incitement to national, racial or religious hatred*, UN Doc. A/HRC/22/17/Add.4, dell'11 gennaio 2013.

³³ V. *ex multis* Corte europea dei diritti umani [GC], sentenza del 15 maggio 2023, ric. n. 45581/15, *Sanchez c. Francia*, par. 155.

³⁴ Si veda in particolare l'opinione dissenziente dei giudici Sajó, Zagrebelsky e Tsotsoria, allegata alla sentenza *Féret c. Belgio*.

³⁵ Il test di proporzionalità viene meno solo nei casi eccezionali in cui la Corte dichiara il ricorso irricevibile *ratione materiae* in applicazione dell'art. 17 CEDU.

quale non rileva se il messaggio sia effettivamente suscettibile di tradursi in atti di violenza fisica nel singolo caso concreto³⁶.

Si inseriscono nel medesimo orizzonte concettuale le coordinate interpretative fornite dalla Corte di Strasburgo in merito alla responsabilità giuridica configurabile in capo ai fornitori di servizi internet in rapporto ai contenuti odiosi caricati dagli utenti. Se in linea di principio la Corte ha affermato l'esigenza di preservare la fruibilità degli spazi di discussione digitale evitando di gravare gli intermediari della rete di oneri sproporzionati che finirebbero per sortire un impatto negativo a discapito dell'esercizio della libertà di espressione *online*, il carattere palesemente illecito dei commenti che incitano all'odio giustifica l'inflizione di provvedimenti sanzionatori nei casi in cui l'operatore della piattaforma ometta di attivarsi per assicurare la tempestiva rimozione di tali contenuti³⁷. Il diritto di esprimere opinioni critiche deve infatti trovare spazio *online* come nella realtà *offline*, senza però concedere spazio all'incitamento all'odio e alle ideologie liberticide che lo alimentano³⁸.

Riportando la visuale sul *disabilist hate speech*, occorre rilevare che una protezione giuridica effettiva contro l'incitamento all'odio rappresenta un tassello indispensabile per garantire alle persone con disabilità uno statuto di eguale dignità all'interno della società al riparo da abusi e discriminazioni, favorendo contestualmente lo sviluppo di una società autenticamente democratica, basata sul rispetto dell'altrui diversità e in cui sia garantito un dibattito pubblico pluralistico e inclusivo³⁹. In particolare, sulla scorta del principio generale di non discriminazione,

³⁶ A riprova della correlazione tra *hate speech* e violenza, è opportuno ricordare che, già nel contesto *offline*, l'esposizione ripetuta e prolungata ad abusi verbali e aggressioni fisiche, subita da una madre insieme a suo figlio, con disabilità fisiche e mentali, aveva portato la Corte a rinvenire una violazione da parte dello Stato convenuto degli obblighi positivi che discendono dall'art. 3 CEDU («proibizione della tortura») e dell'art. 8 CEDU («diritto al rispetto della vita privata e familiare»), per non essersi attivato con misure di protezione adeguate: Corte europea dei diritti umani, sentenza del 24 luglio 2012, *Đorđević c. Croazia*, ric. n. 41526/10.

³⁷ Corte europea dei diritti umani, sentenza 16 maggio 2015, *Delfi c. Estonia*, ric. n. 64569/09. Si trattava nella specie di commenti anonimi di stampo antisemita. Per ricostruire gli sviluppi normativi successivamente maturati nell'ambito dell'Unione europea, sino alla più recente adozione del regolamento (UE) n. 2022/2065 del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (c.d. *Digital Services Act*), v. G. MORGESE, *Moderazione e rimozione dei contenuti illegali online nel diritto dell'UE*, in www.federalismi.it, 2022, 80 ss.

³⁸ Sul punto, v. la già richiamata risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa n. 2144 del 25 gennaio 2017, *Ending cyberdiscrimination and online hate*, par. 2. In senso analogo, v. F. BERNARD, V. PEJCHAL, *The European Approach to Governing Hate Speech Online*, cit., 181.

³⁹ Come enunciato nel Preambolo della Convenzione, «disability results from the interaction between persons with impairments and attitudinal and environmental barriers, that hinders their full and effective participation in society on an equal basis with others» (lett. e).

l'eliminazione delle barriere che ostacolano l'accesso all'ambiente digitale attraverso la fornitura dei prodotti e dei servizi necessari a favorire l'inclusione e la partecipazione alla società digitale, prescritta dall'art. 26 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006, deve accompagnarsi alla creazione di un'ambiente *online* sicuro, del quale le persone con disabilità possano usufruire libere dal timore di subire aggressioni e con garanzie adeguate in caso di violazione dei propri diritti⁴⁰.

3. (segue) L'esigenza di assicurare pari protezione a favore di tutte le vittime dello *hate speech*

Nella sua evoluzione dinamica, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani si è orientata verso una nozione di *hate speech* che include tutte le forme espressive – anche non verbali – che diffondono, incitano, promuovono o giustificano l'odio, la discriminazione o la violenza contro un gruppo sociale⁴¹.

L'insidia posta dalla repressione giuridica dello *hate speech* è data dal rischio di una compressione sproporzionata – e di conseguenza foriera di abusi – da parte delle autorità nazionali a discapito di un dibattito pubblico libero e pluralista che definisce l'essenza di una società democratica. Quando un discorso è diretto a criticare anche con toni aspri l'operato delle autorità di governo, lo spazio per limitare la libertà di espressione risulta necessariamente ridotto: è infatti di importanza cruciale scongiurare il rischio che la normativa interna miri a reprimere il dissenso politico utilizzando come pretesto lo scopo di combattere l'incitamento all'odio o alla violenza⁴². Quando invece il bersaglio sia un gruppo socialmente vulnerabile si apre una prospettiva necessariamente diversa che conduce a privilegiare, nel giudizio di *ad hoc balancing* tra i diversi diritti e interessi in gioco, le istanze di tutela a favore del gruppo *target*⁴³. Gli sviluppi maturati nella giurisprudenza di Strasburgo convergono infatti nel riconoscere, attraverso la lente

⁴⁰ Si vedano sul punto le conclusioni del Consiglio dell'Unione europea sull'*empowerment* digitale per la tutela e il rispetto dei diritti fondamentali nell'era digitale, 20 ottobre 2023, par. 22.

⁴¹ Cfr. Corte europea dei diritti umani, sentenza 4 dicembre 2003, ric. n. 35071/97, *Gündüz c. Turchia*, par. 40, e sentenza 6 luglio 2006, ric. n. 59405/00, *Erbakan c. Turkey*, par. 56.

⁴² V. *ex multis* Corte europea dei diritti umani, sentenza 9 maggio 2018, *Stomakhin c. Russia*, ric. n. 52273/07, par. 117.

⁴³ Per un rilievo in tal senso v. V. PEJCHAL, K. BRAYSON, *How We Should Legislate against Hate Speech? Finding an International Model in a Globalized World*, in J. SCHWEPPE, M.A. WALTERS (eds.), *The Globalization of Hate: Internationalising Hate Crime?*, Oxford, 2016, 247 ss. In senso analogo v. F. FALCONI, *Alcune considerazioni sull'abuso della libertà di espressione nella giurisprudenza di Strasburgo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, 359 ss., 374-375.

dell'art. 10 CEDU, la legittimità e persino la doverosità⁴⁴ della repressione giuridica dell'*hate speech* operata in applicazione del diritto interno in tutti i casi in cui le esternazioni in causa si riverberino in una violazione grave dei diritti altrui, come accade precisamente quando si tratti di espressioni dirette ad alimentare un'attitudine ostile e intollerante nei confronti di un determinato gruppo.

Ciò posto, la netta propensione della Corte di Strasburgo a garantire una protezione effettiva contro lo *hate speech* oltre il campo dell'odio nazionale, razziale e religioso, a favore di tutti i gruppi esposti all'incitamento all'odio, è ben illustrata dagli approdi maturati in relazione alla diffusione di discorsi omofobici. In tale filone, il caso *Vejdeland et al. c. Svezia* ha fornito alla Corte un'importante occasione per consolidare il proprio approccio esplicitando che l'orientamento sessuale merita considerazione al pari delle altre caratteristiche tradizionalmente protette dall'incitamento all'odio come la razza, l'etnia e la religione⁴⁵. Di fronte alla diffusione dei discorsi d'odio, le disposizioni del diritto interno devono assicurare una protezione adeguata avendo riguardo a tutte quelle caratteristiche che risultano essenziali per l'identità di una persona e che sono percepite al contempo come evidenza dell'appartenenza del singolo a un determinato gruppo sociale. Accogliendo questa impostazione, la Corte ha ritenuto che la restrizione della libertà di espressione subita dai ricorrenti per aver diffuso opuscoli omofobici in un contesto scolastico fosse necessaria in una società democratica, e quindi compatibile con l'art. 10 CEDU, condannando la condotta dei ricorrenti come un esercizio della libertà di espressione gratuitamente offensiva e irresponsabile, tale da integrare un attacco contro i diritti della comunità omosessuale⁴⁶. Più di recente, nel caso *Lenis c. Grecia*, la Corte ha dichiarato incompatibile *ratione materiae*, applicando l'art 17 CEDU secondo la modalità della "ghigliottina", il ricorso di un dignitario di alto rango del clero ortodosso che aveva invocato la protezione dell'art. 10 CEDU in relazione alla pubblicazione di un articolo sul proprio *blog* personale, con il quale si scagliava con veemenza contro le persone omosessuali nonché contro la classe politica che aveva promosso dinanzi al Parlamento ellenico la discussione di un disegno di legge finalizzato a estendere l'istituto delle unioni civili alle coppie omoaffettive⁴⁷. In questo caso, la Corte ha ritenuto risultasse in modo immediatamente chiaro l'intento del ricorrente di deviare l'art. 10 CEDU dal proprio scopo, de-umanizzando un intero gruppo sociale, identificato sulla base dell'orientamento sessuale, con toni tali da esporre tale gruppo anche

⁴⁴ Sul punto, v. *infra*, par. 4.

⁴⁵ Corte europea dei diritti umani, sentenza del 9 febbraio 2012, ric. n. 1813/07, *Vejdeland et al. c. Svezia*.

⁴⁶ Corte europea dei diritti umani, *Vejdeland et al. c. Svezia*, par. 55-57.

⁴⁷ Corte europea dei diritti umani, decisione del 27 giugno 2023, ric. n. 47833/20, *Amvrosios-Athanasios Lenis c. Grecia*.

ad atti di violenza, in spregio ai valori fondanti del sistema: la Corte ha quindi richiamato l'importanza per la società europea contemporanea di proteggere il valore della dignità umana indipendentemente dall'orientamento sessuale, per trarre infine la conclusione categorica secondo cui «the applicant's complaint does not, in the light of Article 17 of the Convention, attract the protection afforded by Article 10»⁴⁸.

Il valore di questo approdo, come si è detto, trascende la problematica specifica del discorso omofobico in quanto viene affermata su un piano generale l'esigenza di assicurare pari protezione a favore di tutti i gruppi sociali che sono maggiormente esposti al rischio di essere bersaglio di odio, in coerenza con la formula, volutamente aperta, che contraddistingue l'enunciazione del divieto di discriminazione di cui all'art. 14 CEDU⁴⁹. La medesima linea di ragionamento appare quindi suscettibile di essere estesa al *disability hate speech*, sebbene quest'ultimo non sia stato ancora oggetto di esame dinanzi ai giudici di Strasburgo.

Questa chiara dimensione evolutiva risulta di primaria importanza al fine di garantire pari protezione a tutti gli individui a fronte degli *harmful effects* causati dai discorsi d'odio, respingendo ogni forma di gerarchia in funzione delle caratteristiche del gruppo *target*. In effetti, da un esame comparato delle normative attuate a livello nazionale risulta come la disabilità abbia ricevuto – al netto di alcuni esempi virtuosi di più recente attuazione⁵⁰ – un'attenzione secondaria⁵¹

⁴⁸ Si vedano in particolare i par. 55-56.

⁴⁹ Secondo l'art. 14 CEDU, il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione. V. anche il Protocollo addizionale n. 12, che, per gli Stati che lo hanno ratificato, estende il divieto di discriminazione al godimento di ogni diritto previsto dalla legge. Include invece specificamente la disabilità come motivo di discriminazione la formulazione dell'art. 19 TFUE e dell'art. 21, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In particolare, su come l'incitamento all'odio non si presti ad essere disgiunto dalla discriminazione, v. M. NOVAK, W.A. SCHABAS, *Article 20*, in W.A. SCHABAS, *Nowak's CCPR Commentary: U.N. International Covenant on Civil and Political Rights*, III ed., Kehl, 2019, 468 ss.

⁵⁰ Si segnalano in particolare le iniziative assunte in Belgio, Lussemburgo, Francia, Paesi Bassi, Spagna, Portogallo, Svizzera, Norvegia e Regno Unito. Nel caso dell'Italia, dopo il naufragio delle proposte formulate nel corso della precedente legislatura, è stato presentato al vaglio del Parlamento in data 13 ottobre 2022 il DDL S. 102, XIX legislatura, *Misure per la prevenzione e il contrasto della diffusione di manifestazioni d'odio mediante la rete Internet*.

⁵¹ Per tale rilievo, v. S. SHERRY, L. WALKER, *Disability Hate Speech Laws*, in M. SHERRY, T. OLSEN, J. SOLSTAD VEDELER, J. ERIKSEN (eds.), *Towards a conceptual and experiential understanding of disability hate speech*, cit., 21 ss., 24. Si veda per l'Italia la l. n. 71 del 29 maggio 2017, "Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo": è chiaro infatti che alcun forme di bullismo sono legate specificamente alla disabilità.

nel dibattito relativo alle politiche e alle strategie giuridiche di prevenzione e contrasto allo *hate speech*, e nei provvedimenti normativi adottati di conseguenza, se non in rapporto ad alcune forme di prevaricazione che suscitano un più immediato allarme sociale e di cui sono vittime specificamente i minori, riconducibili al fenomeno del cyberbullismo.

Un utile punto di riferimento, in una prospettiva *de jure condendo* ispirata ai principi individuati dalla Corte di Strasburgo, è offerto dalla raccomandazione CM/Rec(2022)16 sul contrasto allo *hate speech* adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa⁵². Questo nuovo atto di *soft law* mira a favorire un approccio integrato per prevenire e combattere i discorsi d'odio attraverso una strategia *multi-stakeholders* in un orizzonte diretto a promuovere una cultura di inclusività e a sostenere tutte le vittime dello *hate speech* nel far valere i propri diritti. A corredo della raccomandazione, il documento *Principles and guidelines on a comprehensive approach to combating hate speech* (di seguito "I Principi") individua attraverso un elenco articolato le linee lungo le quali gli Stati sono chiamati ad attivarsi, con particolare attenzione all'esigenza di garantire il pieno ed effettivo godimento dei diritti fondamentali anche nell'ambiente *online*. Riprendendo la definizione non vincolante di *hate speech* del 1997⁵³, i Principi offrono una formula definitoria più dettagliata che include in termini espressi la disabilità tra le caratteristiche protette⁵⁴. Al contempo, in coerenza con l'elaborazione della Corte, si evidenzia come a tale categoria siano riconducibili forme espressive contraddistinte da un diverso grado di gravità, che richiedono misure opportunamente calibrate: se il ricorso alla repressione penale deve essere l'*extrema ratio*,

⁵² Raccomandazione CM/Rec(2022)16 *on combating hate speech*, del 20 maggio 2022.

⁵³ V. *supra*, nota 23.

⁵⁴ «For the purposes of this recommendation, hate speech is understood as all types of expression that incite, promote, spread or justify violence, hatred or discrimination against a person or group of persons, or that denigrates them, by reason of their real or attributed personal characteristics or status such as 'race', colour, language, religion, nationality, national or ethnic origin, age, disability, sex, gender identity and sexual orientation»: par. 1.2. Un riferimento puntuale alla disabilità era già stato incluso nella raccomandazione di politica generale CRI(2016)15 adottata dalla Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza in data 8 dicembre 2015. Estendendo lo sguardo alla cornice istituzionale dell'Unione europea, si pone nella medesima linea di sviluppo la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *A More Inclusive and Protective Europe: Extending the List of EU Crimes to Hate Speech and Hate Crime*, COM(2021)777 def., del 9 dicembre 2021, che mira ad estendere l'elenco dei reati riconosciuti dall'Unione europea all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio sul presupposto che l'odio – caratteristica intrinseca tanto dell'incitamento all'odio, quanto dei reati generati dall'odio – mina le fondamenta della società democratica fondata sul rispetto delle diversità e sul pluralismo, costituendo una sfera di criminalità grave, caratterizzata da una dimensione transfrontaliera che, in quanto tale, necessita un'azione comune da parte degli Stati membri (art. 83 par. 1 TFUE).

lasciando il posto a rimedi civilistici e amministrativi⁵⁵, esso è tuttavia contemplato come una componente necessaria per le ipotesi contrassegnate da maggior disvalore.

Come accennato, peraltro, la logica che ispira la raccomandazione è quella di un approccio integrato sul presupposto che un'azione efficace contro la diffusione dello *hate speech* imponga di coordinare gli sforzi di tutti gli attori, pubblici e privati, coinvolti a vario titolo nella realtà odierna della comunicazione digitale. I Principi promuovono pertanto la responsabilizzazione di funzionari politici, rappresentanti eletti, partiti politici, piattaforme *online* e *mass media*, esortando gli Stati a configurare a loro carico obblighi di diligenza ragionevoli e proporzionati anche in un'ottica di prevenzione.

4. Gli obblighi positivi a carico degli Stati finalizzati a proteggere le vittime dei discorsi d'odio nel prisma degli artt. 8 e 14 CEDU

Tra gli elementi che conferiscono peculiarità ai discorsi d'odio contro le persone disabili nell'ambiente *online* si è rilevato come essi tendano ad essere diretti in prima battuta contro una persona determinata attraverso la diffusione di immagini che veicolano un messaggio brutale e de-umanizzante: lo *status* di vittima può nondimeno essere riconosciuto a tutti gli individui che appartengono al gruppo *target* e che abbiano patito un pregiudizio serio e apprezzabile nella propria sfera privata.

Sul piano universale, l'art. 22 della Convenzione della Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità stabilisce che nessuna persona con disabilità può essere oggetto di attacchi illegali al suo onore e alla sua reputazione, prevenendo contestualmente che le persone con disabilità hanno diritto alla protezione della legge contro tali interferenze o attacchi.

Nel quadro della Convenzione europea dei diritti umani, assumono rilievo l'art. 8 («diritto al rispetto della vita privata e familiare») congiuntamente all'art. 14 («divieto di discriminazione»). Due pronunce emesse nel 2021 contro la Bulgaria, rispettivamente nel caso *Behar e Gutman* e nel caso *Budinova e Chaprazov*, risultano di speciale rilevanza per cogliere gli avanzamenti maturati nell'elaborazione della Corte su tale versante⁵⁶. I ricorrenti – nel primo caso di origine ebraica e discendenti di vittime dell'Olocausto, nel secondo caso di origine rom –

⁵⁵ Si veda l'elenco di cui al par. 11, formulato peraltro in via meramente esemplificativa.

⁵⁶ Corte europea dei diritti umani, ric. n. 29335/13, *Behar e Gutman* c. *Bulgaria*; Corte europea dei diritti umani, ric. n. 12567/13, *Budinova e Chaprazov* c. *Bulgaria*, entrambe emesse in data 21 febbraio 2021.

formulavano le proprie doglianze in rapporto agli effetti pregiudizievoli patiti nel proprio senso di identità e autostima a causa della propaganda odiosa condotta dal *leader* del partito dell'estrema destra bulgara Ataka. In entrambi i casi, la Corte ha ritenuto che il rigetto delle istanze avanzate dai ricorrenti sulla base della normativa interna anti-discriminazione volte ad ottenere nei confronti del *leader* politico l'ordine di presentare pubblicamente le proprie scuse, nonché di desistere da simili esternazioni, costituisse da parte delle autorità bulgare una violazione degli obblighi positivi che l'art. 8 CEDU pone in capo agli Stati contraenti a presidio dell'effettività del diritto al rispetto alla vita privata e, significativamente, anche una discriminazione in base all'origine etnica in violazione dell'art. 14 CEDU⁵⁷. Le due disposizioni ora menzionate forniscono quindi la base normativa diretta per configurare, nel quadro del sistema di garanzia collettiva istituito dalla Convenzione, obblighi positivi finalizzati a garantire la protezione delle vittime dello *hate speech* – considerato in questa prospettiva anche come *group libel*, ossia come diffamazione di gruppo. In adempimento a tali obblighi, la regolamentazione giuridica della libertà di espressione da parte degli Stati contraenti deve essere intesa ad assicurare una protezione effettiva contro la diffusione dei discorsi d'odio⁵⁸. Gli Stati, infatti, non possono assumere un atteggiamento di tolleranza verso forme espressive che negano l'eguale dignità degli individui e sono tenuti ad attivarsi attraverso la predisposizione di un quadro giuridico completo che – mediante misure civili, amministrative e penali – assicuri a ciascun individuo di condurre la propria esistenza al riparo dagli effetti deleteri dell'odio e di beneficiare di uno *status* di eguale dignità all'interno della società⁵⁹.

⁵⁷ In tale filone, v. anche Corte europea dei diritti umani [GC], sentenza 15 marzo 2012, ric. n. 4149/04 e n. 41029/04, *Aksu c. Turchia*; Corte europea dei diritti umani, sentenza 12 aprile 2016, ric. n. 64602/12, *R. B. c. Ungheria*; sentenza 17 gennaio 2017, ric. n. 10851/13, *Király e Dömötör c. Ungheria*, par. 76. In tema di *hate speech* omofobico, cfr. Corte europea dei diritti umani, sentenza 14 gennaio 2020, ric. n. 41288/15, *Beizaras e Levickas c. Lituania*, par. 129-130; Corte europea dei diritti umani, sentenza 1° giugno 2021, ric. n. 19237/16, *Association ACCEPT et al. c. Romania*, par. 127-128.

⁵⁸ Sul punto, v. Corte europea dei diritti umani, sentenza 11 febbraio 2020, ric. n. 4493/11, *Atamanchuk c. Russia*: «[t]he Contracting States are permitted, or even obliged, by their positive obligations under Article 8 of the Convention, to regulate the exercise of freedom of expression so as to ensure adequate protection by law in such circumstances and/or where fundamental rights of others have been seriously impaired» (par. 70). In senso analogo, v. Corte europea dei diritti umani, sentenza del 20 dicembre 2020, ric. n. 63539/19, *Zemmour c. Francia*, par. 61.

⁵⁹ In argomento, v. R. LUGARÀ, *Protecting Minorities from Group Defamation: The Perspective of the European Court of Human Rights*, in *DPCE online*, 2021, 2693 ss.; M.S. ILIEVA, *Behar e Budinova v. Bulgaria: The Rights of Others in Cases of Othering – Anti-Victim Bias in ECHR Hate Speech Law?*, in <http://strasbourgobservers.com>, 15 aprile 2021; T. ENARSSON, M. NAARTTJÄRVI, *Is it all part of the game? Victim differentiation and the normative protection of victims of online antagonism under the European Convention of Human Rights*, in *International Review of Victimology*, 2016, 123 ss. In merito alla possibilità di enucleare un autonomo diritto fondamentale ad essere protetti contro l'incitamento all'odio, v. M. ELBAHTIMY, *The Right to Protection from Incitement to Hatred. An Unsettled Right*, Cambridge, 2021.

5. Contrastare i discorsi d'odio per proteggere i diritti delle persone con disabilità

L'analisi sin qui svolta ha evidenziato come la diffusione dei discorsi d'odio contro le persone con disabilità, agevolata dall'utilizzo delle moderne tecnologie di comunicazione digitali, si tramuti in una nuova barriera che impedisce la piena ed effettiva partecipazione alla società in condizioni di parità, in contrasto con gli impegni assunti dagli Stati sul piano internazionale e segnatamente con il divieto di discriminazione. Insinuandosi nella quotidianità delle persone con disabilità, lo *hate speech* è esso stesso invalidante per l'impatto che ne deriva sulla persona, sul suo mondo interiore e la sua percezione di sé, nonché sui suoi comportamenti sociali⁶⁰.

Nell'elaborazione della Corte di Strasburgo, le esigenze proprie di una società democratica, tradizionalmente evocate per sostenere la più ampia tutela della libertà di parola con speciale riguardo alle idee suscettibili di offendere, sono poste in rilievo anche in un diverso orizzonte: quello di non lasciare sguarnite di protezione le vittime di forme espressive che negano la dignità umana di alcuni gruppi di individui e che perpetuano attraverso un meccanismo di de-umanizzazione rapporti di potere ineguali, sopraffazione ed esclusione, soprattutto se disseminate su larga scala sfruttando irresponsabilmente la capacità diffusiva di internet. Non può esservi quindi un diritto di esprimere odio, tutelato dall'art. 10 CEDU, senza tradire la promessa di promuovere e proteggere i diritti delle persone con disabilità combattendo ogni forma di discriminazione e assicurando a loro favore piena ed effettiva partecipazione alla società come membri eguali della stessa⁶¹.

Riferimenti bibliografici

- BUYSE A., *Contested Contours: The Limits of Freedom of Expression from an Abuse Right Perspective – Articles 10 and 17 ECHR*, in BREMS E., GERARDS J. (eds.), *Shaping Rights in the ECHR: The Role of the European Court of Human Rights*, Cambridge, 2015, 183 ss.
- BURCH L., 'You are a parasite on the productive classes': Online Disabilist Hate Speech in Austere Times, in *Disability & Society*, 2018, 392 ss.

⁶⁰ C. THOMAS, *Sociologies of disability and illness: Contested ideas in disability studies and medical sociology*, Basingstoke, 2007, 72.

⁶¹ M. SHERRY, *The promise of human rights for disabled people and the reality of neoliberalism*, in M. GILL, C. SCHLUND-VIALS (eds.), *Disability, Human Rights and Humanitarianism*, Surrey, 2014, 15 ss. V. anche M. SHERRY, *Disability Hate Crimes: Does Anyone Really Hate Disabled People?*, Surrey, 2010.

- COLEMAN-BROWN L.M., *Stigma: An enigma demystified*, in DAVIS L.J. (ed.), *The disability studies reader*, V ed., Londra, 2016, 147 ss.
- DE MORREE P., *Rights and Wrongs under the ECHR. The Prohibition of Abuse of the Right in Article 17 ECHR*, Cambridge-Antwerp-Portland, 2016.
- ENARSSON T., NAARTIJÄRVI M., *Is it all part of the game? Victim differentiation and the normative protection of victims of online antagonism under the European Convention of Human Rights*, in *International Review of Victimology*, 2016, 123 ss.
- ELBAHTIMY M., *The Right to Protection from Incitement to Hatred. An Unsettled Right*, Cambridge, 2021.
- FALCONI F., *Alcune considerazioni sull'abuso della libertà di espressione nella giurisprudenza di Strasburgo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, 359 ss.
- FLAUSS F., *La Cour européenne des droits de l'homme et la liberté d'expression*, in ZOLLER E. (dir.), *La liberté d'expression aux Etats-Unis et en Europe*, Parigi, 2008, 97 ss.
- HOLLOMOTZ A., *Disability and the Continuum of Violence*, in ROULSTONE A., MASON-BISH H., *Disability Hate Crime and Violence*, Abingdon, 2013, 52 ss.
- ILIEVA M.S., *Behar e Budinova v. Bulgaria: The Rights of Others in Cases of Othering – Anti-Victim Bias in ECHR Hate Speech Law?*, in <http://strasbourgobservers.com>, 15 aprile 2021.
- GELBER K., MCNAMARA L., *Evidencing the harms of hate speech*, in *Social Identities*, 2016, 324 ss.
- LONGOMORE P.K., *A note on language and the social identity of disabled people*, in *American Behavioral Scientist*, 1984, 419 ss.
- LUGARÀ R., *Protecting Minorities from Group Defamation: The Perspective of the European Court of Human Rights*, in *DPCE online*, 2021, 2693 ss.
- LUGATO M., *Il «discorso di odio». Le coordinate giuridiche del ragionamento internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2022, 959 ss.
- MAITRA I., MCGOWAN M.K. (eds.), *Speech and Harm. Controversies Over Free Speech*, Oxford, 2012.
- MARCHESI A., *“Noi contro loro”. Brevi considerazioni sull'odio nei confronti dei diversi come negazione dei diritti umani*, in FOTIA L. (a cura di), *Discorso dell'odio e politiche dell'odio tra passato e presente*, Roma, 2022, 125 ss.
- MARINI I., *The History of Treatment Toward People With Disabilities*, in MARINI I., GRAF N., MILLINGTON M., *Psychosocial Aspects of Disability. Insider Perspectives and Strategies for Counselors*, II ed., New York, 2017, 3 ss.
- MORAN C.F., *Responsibility and Freedom of Speech under Article 10*, in *European Human Rights Law Review*, 2020, 67 ss.
- MOSTERT M.P., *Stereotypes fomenting hate. Perceptions, stigma, and real-world consequences for Africans with disabilities*, in SHERRY M., OLSEN T., SOLSTAD VEDELER J., ERIKSEN J. (eds.), *Towards a conceptual and experiential understanding of disablist hate speech, Acceptance, harm, and resistance*, Londra, 2021, 150 ss.
- NIEUWENHUIS A., *A positive obligation under the ECHR to ban hate speech?*, in *Public Law*, 2019, 326 ss.
- NOVAK M., SCHABAS W.A., *Article 20*, in SCHABAS W.A., *Nowak's CCPR Commentary: U.N. International Covenant on Civil and Political Rights*, III ed., Kehl, 2019.

- PEJCHAL V., BRAYSON K., *How We Should Legislate against Hate Speech? Finding an International Model in a Globalized World*, in SCHWEPPE J., WALTERS M.A. (eds.), *The Globalization of Hate: Internationalising Hate Crime?*, Oxford, 2016, 247 ss.
- PRITCHARD E., *Hate speech and dwarfism: The influence of cultural representations*, in SHERRY M., OLSEN T., SOLSTAD VEDELER J., ERIKSEN J. (eds.), *Towards a conceptual and experiential understanding of disablist hate speech. Acceptance, harm, and resistance*, Londra, 2021.
- RAINEY B., WICKS E., OVEY C. (eds.), *Jacobs, White, Ovey: The European Convention of Human Rights*, VIII ed., Oxford, 2020.
- RUET C., *Liberté d'expression et lutte contre le discours de haine sur Internet*, in VAN ENIS Q., DE TERWANGNE C. (dir.), *L'Europe des droits de l'homme à l'heure d'Internet*, Bruxelles, 2019, 169 ss.
- SCOTTIAUX S., *Conflicting Conception of Hate Speech in the ECtHR's Case Law*, in *German Law Journal*, 2022, 1193 ss.
- SHERRY M., *Disability Hate Crimes: Does Anyone Really Hate Disabled People?*, Surrey, 2010.
- SHERRY M., *The Promise of human rights for disabled people and the reality of neoliberalism*, in GILL M., SCHLUND-VIALS C. (eds.), *Disability, Human Rights and Humanitarianism*, Surrey, 2014, 15 ss.
- SOORENIAN A., *Disability Hate Speech: "They think they can call me anything"*, in SHERRY M., OLSEN T., SOLSTAD VEDELER J., ERIKSEN J. (eds.), *Towards a conceptual and experiential understanding of disablist hate speech. Acceptance, harm, and resistance*, Londra, 2021, 89 ss.
- THOMAS C., *Sociologies of disability and illness: Contested ideas in disability studies and medical sociology*, Basingstoke, 2007.

9. Protezione delle persone con disabilità in tempo di conflitto armato: questioni preliminari

Aldo Piccone

SOMMARIO: 1. Un approccio integrato tra diritti umani e diritto internazionale umanitario? – 2. L'art. 11 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità: un diritto di diritti. – 3. Diritti umani e diritto internazionale umanitario rispetto ai criteri di applicazione. – 4. La questione definitoria della disabilità nell'ambito dei diritti umani. – 5. La questione definitoria della disabilità nell'ambito del diritto internazionale umanitario. – 5.1. La necessità di cure mediche. – 5.2. L'astensione da atti di ostilità. – 6. Il punto di convergenza tra diritti umani e diritto internazionale umanitario: la non discriminazione. – 7. Verso prospettive d'integrazione promettenti. – *Riferimenti bibliografici.*

1. Un approccio integrato tra diritti umani e diritto internazionale umanitario?

Il sussistere di un conflitto armato è causa di sofferenza per tutte le parti coinvolte. In particolare, le popolazioni civili si trovano a sperimentare condizioni di vita estreme per la carenza di beni indispensabili, per la distruzione dei luoghi di riparo o per la sopraggiunta indisponibilità di servizi essenziali. Inoltre, i soccorsi si trovano ad operare in una situazione di sproporzione tra i bisogni della popolazione e la loro limitata capacità di risposta.

In questo contesto una categoria di individui risulta particolarmente vulnerabile: si tratta delle persone con disabilità. Esse vivono il conflitto partendo da una preesistente condizione di svantaggio, condizione che può ulteriormente e trasversalmente combinarsi con l'appartenenza ad altre categorie che a loro volta presentano vulnerabilità specifiche (es. donne, bambini, persone anziane, migranti, minoranze, perseguitati a diverso titolo, ecc.).

Con l'irrompere del conflitto armato, le persone con disabilità possono non solo subire i disagi provocati dall'interruzione dei servizi di assistenza cui fanno affidamento nella quotidianità, ad es. a causa della distruzione delle infrastrutture, ma

anche incontrare ostacoli nell'accedere ai soccorsi. Questo principalmente per due ordini di motivi, entrambi comunque dipendenti dal tipo di disabilità, sia essa fisica, mentale, intellettuale, sensoriale, o una combinazione di queste.

In primo luogo le persone con disabilità possono non avere piena comprensione dell'ambiente circostante e dunque non riuscire ad accedere ad informazioni vitali destinate alla generalità della popolazione.

Secondariamente le persone con disabilità possono risultare impossibilitate a raggiungere fisicamente i punti di distribuzione dei soccorsi o i luoghi di riparo dagli effetti delle ostilità.

La disabilità, dunque, soprattutto in tempo di conflitto armato, può esacerbare isolamento e vulnerabilità fino a costituire una vera e propria condanna all'invisibilità¹.

Potrebbero verificarsi anche situazioni di tutt'altro segno. Se in tempo di pace la prassi di ospitare più o meno temporaneamente le persone con disabilità negli stessi luoghi trova una sua evidente ragione nelle finalità di cura, riabilitative, educative o ricreative, tale concentrazione, in tempo di conflitto, può esporre a un maggior rischio di violenze o abusi. Infatti, rispetto al tempo di pace, durante un conflitto armato vi sono comunque maggiori ostacoli all'emersione, denuncia e punizione di eventi abusanti (es. una violenza sessuale) che, tra l'altro, alcune tipologie di disabilità non permettono di poter comunicare. Inoltre, la permanenza degli ospiti in queste strutture dedicate li espone ad essere utilizzati alla stregua di scudi umani².

Date queste premesse, il presente contributo intende indagare alcune questioni preliminari che si pongono nel momento in cui si intenda tratteggiare la protezione che il diritto internazionale offre alle persone con disabilità in tempo di conflitto armato. In particolare si tenterà di rispondere, nel prosieguo, alla domanda se e come il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto internazionale umanitario possano funzionare insieme per la migliore protezione di questa categoria di persone.

¹ Si veda, in questo senso, Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities*, Gerard Quinn, A/76/146, 19 luglio 2021, par. 7.

² Per un approccio introduttivo si veda: Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities*, cit., 2021; Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Report of the UN Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities*, Gerard Quinn, A/77/203, 20 luglio 2022; A. PRIDDY, *Who is the civilian population? Ensuring IHL is implemented for the protection of the entirety of the civilian population – including persons with disabilities*, in *International Review of the Red Cross*, 2023, 242 ss. Per una panoramica critica di come i tribunali penali internazionali per l'ex Jugoslavia, Ruanda e Sierra Leone hanno affrontato il tema degli abusi sulle persone con disabilità, in particolare elevandoli solo fino al punto di considerarli fattori aggravanti nella determinazione della pena, senza però cogliere l'aspetto autonomo di siffatte gravi violazioni, vedasi K. MCINNES, *Opportunities and failures to prosecute violence against persons with disabilities at the international tribunals for the former Yugoslavia, Rwanda and Sierra Leone*, in *International Review of the Red Cross*, 2023, 484 ss.

La trattazione prenderà le mosse dall'art. 11 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità del 2006 (d'ora in avanti CDPD), strumento che afferisce all'ambito dei diritti umani ma che offre un'apertura di sguardo, per così dire, sistemica; se ne approfondiranno poi alcune linee fondamentali che attengono al rapporto tra diritti umani e diritto internazionale umanitario, di cui verranno in rilievo principalmente le norme relative alla tutela dei civili in tempo di conflitto armato fornite dalla IV Convenzione di Ginevra sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra del 1949 (d'ora in avanti IV CG) e dal Primo Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali del 1977 (d'ora in avanti I PA)³.

Successivamente, si affronterà il nodo della questione definitoria della disabilità sia nell'ambito dei diritti umani che del diritto internazionale umanitario, questione che necessita almeno di essere esplicitata poiché vi sono connessi rilevanti effetti giuridici in ordine alla protezione delle persone con disabilità.

Infine, prima di giungere alle conclusioni, si affronterà una breve disamina di quello che si ritiene costituire il principale punto di convergenza tra il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto internazionale umanitario in tema di protezione delle persone con disabilità in tempo di conflitto armato, ovvero il principio di non discriminazione.

2. L'art. 11 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità: un diritto di diritti

Si ritiene utile muovere i primi passi di questa trattazione partendo da una disposizione che, con riferimento alla tutela delle persone con disabilità in tempo di conflitto armato, è possibile definire baricentrica. Si tratta dell'art. 11 della

³ Il riferimento alla IV CG e al I PA è motivato dal fatto che la disciplina relativa ai conflitti armati internazionali risulta essere, per quantità e contenuto delle norme, più evoluta rispetto a quella dedicata ai conflitti armati non internazionali. Inoltre, sembrerebbe ormai che più nessun osservatore del diritto interazionale dubiti della progressiva convergenza tra le norme relative ai conflitti armati internazionali e quelle relative ai conflitti armati non internazionali. Di tale progressiva convergenza si ricava traccia nel poderoso e autorevolissimo studio del Comitato Internazionale della Croce Rossa sul diritto internazionale umanitario consuetudinario, di cui anche il presente lavoro ha beneficiato, ovvero J.M. HENCKAERTS, L. DOSWALD-BECK (eds.), *Customary International Humanitarian Law, vol. 1: Rules*, Cambridge, 2005. Tale studio individua 161 regole di diritto internazionale umanitario consuetudinario applicabili ai conflitti armati internazionali e, di queste, quasi il 90% (precisamente 142) applicabili anche ai conflitti armati non internazionali. A tale studio non sono state risparmiate critiche di metodo. Per un riferimento a queste ma anche per un'analisi del processo di progressiva convergenza in parola si veda E. CRAWFORD, *Blurring the Lines between International and Non-International Armed Conflicts – The Evolution of Customary International Law Applicable in Internal Armed Conflicts*, in *Australian International Law Journal*, 2008, 29 ss.

CDPD, che richiede agli Stati di prendere tutte le misure necessarie per assicurare la protezione e la sicurezza delle persone con disabilità in situazioni di rischio tra cui conflitti armati, emergenze umanitarie e disastri naturali, coerentemente con gli obblighi derivanti dal diritto internazionale, incluso il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale dei diritti umani.

Così letto, l'art. 11 della CDPD opererebbe al fine di ricercare costantemente il miglior 'positivo accomodamento' delle differenze rilevabili tra le norme dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario⁴, atteggiandosi ad una sorta di 'armonizzatore dinamico e permanente' che richiede agli Stati di garantire alle persone con disabilità, nelle diverse situazioni ma comunque in ogni tempo, il più alto grado di protezione derivante dalla miglior armonizzazione praticabile dei diversi obblighi internazionali al momento vigenti e applicabili.

Per tale motivo si può affermare che il contenuto dell'articolo in parola individui un diritto umano unico⁵, una sorta di diritto di diritti i quali, siano essi di fonte consuetudinaria o pattizia, devono essere riletti, reinterpretati e applicati in una prospettiva che consideri anche l'esistenza, i bisogni e la posizione giuridica delle persone con disabilità. Esso, quindi, richiede che le tutele riconosciute alla generalità degli individui siano egualmente godute dalle persone con disabilità. L'intento non è dunque quello di creare ulteriori fattispecie di diritti, semmai, appunto, individuare misure necessarie e specifiche di cui le persone con disabilità devono poter beneficiare al fine di partecipare alla vita sociale in una condizione di parità con le altre persone⁶.

Il medesimo approccio ha successivamente animato, nell'autorevole sede del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, la prima pronuncia di quest'organo in materia di disabilità. Infatti, con la risoluzione n. 2475/2019, il Consiglio di Sicurezza ha in primo luogo richiamato gli Stati in conflitto a garantire alle persone con disabilità un'assistenza umanitaria in linea con i loro bisogni. Secondariamente li ha incoraggiati ad adottare le misure necessarie per assicurare alle

⁴ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities*, cit., 2021, par. 23.

⁵ S. MOTZ, *Article 11: Situation of Risk and Humanitarian Emergencies*, in I. BANTEKAS, M. A. STEIN, D. ANASTASIOU (eds.), *The UN Convention of the Rights of Persons with Disabilities – A Commentary*, Oxford, 2018, 314.

⁶ Questo non equivale a escludere che, nell'approntare le misure per l'allineamento del godimento dei diritti, non sia possibile crearne altri di natura strumentale, come ad esempio il diritto delle persone con disabilità a vivere in modo indipendente e autonomo (art. 19 CDPD). Un diritto di tale tenore non si ravvisa così esplicitamente positivizzato negli altri strumenti internazionali per la tutela dei diritti umani e sembrerebbe trasversalmente funzionale al godimento di altri diritti quali, ad es., il diritto alla vita personale e familiare e alla libertà di movimento. Si veda in proposito F. MÉGRET, *The Disabilities Convention: Human Rights of Persons with Disabilities or Disability Rights?*, in *Human Rights Quarterly*, 2008, 498 e A. PRIDDY, *Disability and Armed Conflicts*, Ginevra, 2019, 25-26.

persone con disabilità l'accesso ai servizi di base erogati in un contesto di conflitto armato su una base paritaria con le altre persone, compresi i servizi di educazione, sanitari, di trasporto, di informazione e di comunicazione⁷. Di fatto, dunque, il Consiglio di Sicurezza ha richiesto agli Stati membri di integrare la prospettiva della disabilità nel quadro degli esistenti obblighi internazionali applicabili in tempo di conflitto armato.

È però necessario avvisare che l'esigenza di far emergere ed esplicitare le specifiche necessità delle persone con disabilità nel contesto del conflitto armato, soprattutto con riferimento all'aiuto umanitario, ancor prima che sul fronte del diritto internazionale, si è progressivamente affermata sul piano operativo. Si guardi, su tutti, al *The Sphere Handbook – Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*. Il manuale è stato redatto in seno al Progetto Sfera, ovvero un'iniziativa che ha avuto avvio nel 1997 per opera di un gruppo di organizzazioni non governative e del Movimento internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, con lo scopo di sviluppare degli standard minimi universali nel settore della risposta umanitaria e per migliorare la qualità di questa in situazioni di disastro o di conflitto⁸. La prima edizione di questo manuale, del 1998, faceva unica menzione delle persone con disabilità in relazione all'assistenza umanitaria imparziale, ovvero quella fondata esclusivamente sul bisogno e senza distinzione (anche) sulla base della disabilità fisica o mentale⁹, mentre l'ultima edizione del 2018, che beneficia certamente del mutato quadro normativo internazionale, prevede una pluralità di sezioni *ad hoc* per questa categoria di persone.

3. Diritti umani e diritto internazionale umanitario rispetto ai criteri di applicazione

È ora necessario almeno accennare, semplificando con l'esclusivo intento di isolarne gli elementi più utili alla trattazione, ai rapporti tra i due settori richiamati

⁷ Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite, risoluzione 2475, S/RES/2475, 20 giugno 2019, par. 4-5, adottata all'unanimità.

⁸ Il manuale è stato pubblicato in edizione pilota nel 1998 ed è stato periodicamente aggiornato (nel 2000, 2004, 2011) fino all'attuale quarta e più recente edizione del 2018. Lo sforzo redazionale ha visto la partecipazione di migliaia di operatori umanitari (e quindi principali utilizzatori dello strumento) appartenenti ad oltre 450 organizzazioni (non governative e governative, comprese agenzie delle Nazioni Unite) operanti in 65 Stati diversi. La continua revisione del manuale è possibile anche grazie ad interventi finanziari governativi. V. The Sphere Project, *The Sphere Handbook – Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, Ginevra, 2018, v-ix, 4.

⁹ Cfr. ancora: The Sphere Project, *The Sphere Handbook – Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, Ginevra, 1998, 25.

dall'art. 11 della CDPD, ovvero il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto internazionale umanitario.

In via di prima approssimazione, è possibile affermare che il diritto internazionale dei diritti umani mira a proteggere l'individuo dall'esercizio arbitrario dell'autorità da parte del Governo cui è sottoposto, attraverso il riconoscimento di posizioni soggettive di vantaggio esigibili e giustiziabili. A queste posizioni di vantaggio corrispondono delle richieste nei confronti degli Stati sia in termini di obblighi di *non facere* (astensione da un dato agire), sia in termini di obblighi di *facere* (posta in essere di un dato agire o raggiungimento, anche progressivo, di uno standard). Questi obblighi per gli Stati trovano applicazione in ogni tempo, salvo le deroghe talvolta previste proprio per le situazioni di emergenza o di conflitto armato¹⁰.

Per quanto attiene al diritto internazionale umanitario, esso origina nell'ambito dei rapporti tra Stati e per un'attività tradizionalmente concepita come inter-statale quale è la guerra. Ciò che muove gli Stati ad adottare regole per la condotta delle ostilità non è tanto la volontà di attribuire diritti ai singoli individui, quanto il reciproco interesse a fare in modo che le ostilità vengano condotte rimanendo nell'ambito della necessità militare e cioè che siano poste in essere solo quelle azioni necessarie a raggiungere gli obiettivi bellici. Dunque, pur contenendo norme a tutela dei diritti umani (v. *ex multis* art. 33 par. 1 IV CG), il diritto internazionale umanitario non si esprime esclusivamente in termini di posizioni individuali soggettive ma anche di diritti e doveri dei soggetti belligeranti. Infatti, le norme in parola si pongono tanto l'obiettivo di regolare la condotta delle ostilità, quanto quello di proteggere dagli effetti delle stesse coloro non prendono o non prendono più parte al conflitto e quindi, rispettivamente, civili o combattenti feriti, malati e naufraghi e prigionieri di guerra.

Le tutele offerte dal diritto internazionale umanitario trovano evidentemente applicazione non già in ogni tempo, ma durante il conflitto armato e al suo rispetto sono chiamati i belligeranti che abbiano il controllo sulle forze combattenti ad essi riconducibili, anche se non necessariamente il controllo sul territorio. Infatti le operazioni di combattimento possono svolgersi su territori che, ancorché appartenenti formalmente ad uno Stato, sono militarmente contesi e dunque

¹⁰ Si veda, ad esempio, l'art. 15 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 che istituisce un regime di deroghe agli obblighi pattizi attivabile in caso di guerra o altra pubblica emergenza che minacci la vita della nazione, purché le misure siano strettamente necessarie con le esigenze derivanti dalla particolare situazione e siano compatibili con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale. Tale possibilità incontra però dei limiti *ratione materiae*, come l'impossibilità di derogare a norme fondamentali come il diritto alla vita, il divieto di tortura e di schiavitù e il principio *nullum crimen sine lege*. Il tenore di questa norma è perlopiù ripreso dall'art. 4 del Patto sui diritti civili e politici del 1966, senza l'esplicito riferimento alla guerra, ma solo alla pubblica emergenza (nel cui ambito è evidentemente ricompreso anche il conflitto armato) e con l'aggiunta del requisito dell'ufficiale proclamazione della pubblica emergenza stessa.

almeno un belligerante si trova ad esercitare la violenza bellica su un territorio diverso dal proprio.

Ci si domanda quindi quale sia la posizione di uno Stato che si trovi in una situazione di conflitto armato e che debba agire ottemperando tanto agli obblighi relativi ai diritti umani, quanto a quelli relativi al diritto internazionale umanitario.

A tal fine, si ritiene di dover coordinare il contenuto dell'art. 11 della CDPD con quello dell'art. 4 par. 1 lett. d della medesima Convenzione, per cui gli Stati, nell'assicurare e promuovere la piena realizzazione dei diritti umani delle persone con disabilità, si impegnano ad assicurare che le autorità pubbliche e le istituzioni (tra cui rientrano a pieno titolo anche le forze armate operanti all'estero) agiscano in conformità alle disposizioni pattizie ivi previste. Se si aggiunge il silenzio della CDPD sul piano dell'applicazione *ratione loci*, si potrebbe concludere per l'esistenza di una base giuridica specifica per cui gli obblighi in materia di tutela delle persone con disabilità seguono gli organi dello Stato anche oltre il territorio dello stesso, ad esempio quando si trovano in una zona di conflitto, integrando così il caso di applicazione extraterritoriale della CDPD¹¹.

¹¹ La questione dell'applicazione extraterritoriale dei diritti umani è più ampia e risalente nel tempo rispetto al solo tema della tutela delle persone con disabilità. Essa origina dal fatto che l'art. 2 par. 1 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 sembrerebbe limitare il proprio ambito di applicazione al verificarsi di due condizioni cumulative, ovvero che gli individui si trovino sul territorio di una parte contraente e siano sottoposti alla sua giurisdizione. Il Comitato per i diritti umani ha però da tempo efficacemente chiarito che a rilevare non sia tanto un criterio di stretta territorialità, quanto di relazione tra lo Stato e l'individuo sottoposto al suo potere, a prescindere dal luogo di commissione di eventuali violazioni. Infatti, se non si ricostruisce in questo modo il contenuto della norma, si dovrebbe concludere che uno Stato possa essere escluso dalla responsabilità per violazioni dei diritti umani qualora queste fossero perpetrate dai propri organi operanti all'estero. A determinate circostanze, dunque, un individuo può essere considerato ricadente sotto la giurisdizione di uno Stato pur non trovandosi sul suo territorio. V. Comitato per i diritti umani, *Delia Saldias de Lopez v. Uruguay*, CCPR/C/13/D/52/1979, 29 luglio 1981, par. 12.2 e 12.3; Comitato per i diritti umani, *Consideration on reports submitted by States parties under art. 40 of the Covenant – United States of America*, CCPR/C/79/Add. 50 (1995), 6 aprile 1995, par. 19. In modo meno problematico si esprime la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, al cui art. 1 è presente l'obbligo per gli Stati parte di riconoscere i diritti ivi sanciti ad ogni individuo sottoposto alla propria giurisdizione. Per contro, il Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 non prevede clausole relative alla giurisdizione, anche se la natura degli obblighi ricadenti sugli Stati – che sono c.d. obblighi di *facere* – possono far deporre per una natura sostanzialmente territoriale degli stessi. Ad ogni modo la Corte internazionale di giustizia non esclude che possano anch'essi essere suscettibili di applicazione extraterritoriale: Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9 luglio 2004, par. 112; si veda, anche più in generale: Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, Advisory Opinion, 19 luglio 2024. V. anche A. PRIDDY, *Disability and Armed Conflicts*, cit., par. 35-36.

Risulta quindi evidente, con riferimento alla protezione delle persone con disabilità in tempo di conflitto armato, che i regimi giuridici dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario tendono a presentare, in termini di campo d'applicazione *tout court*, almeno due profili di sovrapposizione.

Il primo si manifesta laddove il belligerante eserciti un controllo concreto ed effettivo sul territorio di un altro Stato, come nel caso dell'occupazione militare¹². Questo è possibile poiché la situazione di occupazione militare, che consiste per un territorio nel trovarsi posto di fatto sotto l'autorità delle forze nemiche¹³, presenta rilevanti analogie con l'esercizio della giurisdizione poiché la struttura di governo dell'occupante si sostituisce totalmente o parzialmente alle autorità locali dello Stato nemico per l'amministrazione delle zone in cui è riuscito a penetrare stabilmente¹⁴.

Quanto al secondo profilo di sovrapposizione, esso trova realizzazione quando, pur in assenza di un controllo concreto ed effettivo del territorio, il belligerante conduce operazioni militari all'estero attraverso i propri organi della violenza bellica, chiamati non solo al rispetto delle norme del diritto internazionale umanitario ma anche, per l'operare dell'art. 4 par. 1 lett. d della CDPD, al rispetto di quelle relative ai diritti umani¹⁵.

¹² Sul punto v. la Grande camera della Corte europea dei diritti umani, nel caso *Al-Skeini and others vs United Kingdom*, ric. n. 55721/07, 7 luglio 2011; Corte internazionale di giustizia, *Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (DRC v. Uganda)*, 19 dicembre 2005, par. 216; Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences of the Construction of a Wall*, cit., par. 111; Comitato per i diritti umani, *General Comment No. 31 – The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, 26 maggio 2004, par. 10; si veda anche più in generale Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory*, cit.; per la dottrina basti richiamare A. CASSESE, P. GAETA, *Le sfide attuali del diritto internazionale*, Bologna, 2008, 154; N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2011, 161.

¹³ V. art. 42 del Regolamento annesso alla IV Convenzione dell'Aja concernente le leggi e gli usi della guerra terrestre del 1907.

¹⁴ La possibilità che un occupante svolga funzioni di governo è rintracciabile nell'art. 6 par. 3, art. 47, artt. 64-66 della IV CG, anche se vi sono dei limiti, come l'impossibilità di modificare l'ordinamento dei pubblici ufficiali o dei magistrati del territorio occupato (art. 54 IV CG).

¹⁵ Sebbene meno esplicitamente, ma comunque in linea con le aperture già segnalate (cfr. nota 11), il Comitato per i diritti umani è ritornato più volte sul concetto di giurisdizione, specificando che possono configurarsi come violazioni dei diritti umani anche modalità di condotta delle ostilità che hanno ad oggetto un territorio di cui gli Stati non hanno alcun controllo effettivo. Si tratta, ad es., dei casi in cui un bombardamento aereo, svolto in spregio alle regole del diritto internazionale umanitario, configuri anche una violazione del diritto a non essere arbitrariamente privati della vita: Comitato per i diritti umani, *General Comment No. 31*, cit., par. 10; Comitato per i diritti umani, *General Comment No. 36 – Article 6: right to life*, CCPR/C/GC/36, 3 settembre 2019, par. 63-64. Tale approccio è certamente innovativo, e ancora più convincente se letto alla luce dell'aggancio convenzionale offerto dall'art. 4 par. 1 lett. d della CDPD. Ad ogni modo, però, la giurisprudenza

A ragione di ciò, diritti umani e diritto internazionale umanitario si possono considerare sistemi di norme che, per la tutela delle persone con disabilità in tempo di conflitto armato (ma come intuibile, non solo per queste), agiscono in un modo che si potrebbe definire sia complementare che ‘mutualmente rinforzante’, dove nella pur corretta classica distinzione che vuole i diritti umani applicabili a titolo di *lex generalis* e il diritto internazionale umanitario a titolo di *lex specialis*, si ampliano gli spazi per una simbiotica coesistenza se non, in alcuni punti, convergenza¹⁶.

Nel contesto di una tale proficua interazione, favorita nel caso di specie dal ruolo dell’art. 11 CDPD, definito come ‘unificante’ rispetto agli obblighi degli Stati in tempo di pace e di conflitto¹⁷, non solo l’operatività di alcune norme non comporta l’automatica disapplicazione delle altre, ma anzi, gli obblighi derivanti da un settore contribuiscono a chiarire la portata di quelli dell’altro, aprendo percorsi interpretativi inediti, verso direzioni originariamente non previste.

4. La questione definitoria della disabilità nell’ambito dei diritti umani

Avendo fin qui delineato le modalità di applicazione del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario in materia di disabilità, è ora necessario interrogarsi se i due settori in parola propongano una definizione reciprocamente compatibile della disabilità stessa.

Si intende preliminarmente indagare quanto ricavabile da un’analisi della

internazionale ricorda l’ineludibilità di un nucleo di territorialità per essere autorizzati a parlare di giurisdizione. V. Grande camera della Corte EDU in merito all’ammissibilità del ricorso nel caso *Bankovic and others vs Belgium and others*, ric. n. 52207/99, 12 dicembre 2001, in part. par. 71.

¹⁶ Sul punto cfr. nota 54 e v. Corte internazionale di giustizia, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, 8 luglio 1961, ICJ Reports 1996, par. 25; Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences of the Construction of a Wall*, cit., par. 106 ss.; si veda anche, più in generale, Corte internazionale di giustizia, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory*, cit.; cfr.: Y. DINSTEIN, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, Cambridge, 2010, 23; G. GIACCA, *Economic, Social, and Cultural Rights in Armed Conflict*, Oxford, 2014, 166-167; A. PRIDDY, *Disability and Armed Conflicts*, cit., 36-37; G. DE BECO, *Taking economic and social rights earnestly: What does international human rights law offer persons with disabilities in situations of armed conflict?*, in *International Review of the Red Cross*, 2022, 309-310; N. HART, M.E. CROCK, R. MCCALLUM, B. SAUL, *Making Every Life Count: Ensuring Equality and Protection for Persons with Disabilities in Armed Conflicts*, in *Monash University Law Review*, 2014; R. PISILLO MAZZESCHI, *International Human Rights Law – Theory and Practice*, Cham, 2021, 34-36; C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell’uomo*, Torino, 2006, 59-62.

¹⁷ J.E. LORD, *Accounting for disability in international humanitarian law*, in *International Review of the Red Cross*, 2022, 62.

CDPD. Infatti, per tempo di entrata in vigore e per contenuto, essa risulta costituire l'orizzonte di riferimento per l'interpretazione di ogni altra pertinente norma in materia di persone con disabilità. Qui le persone con disabilità sono individuate come quelle («include those») che vivono una compromissione («impairment») di lungo termine di funzioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali la quale, in interazione con diverse barriere (fisiche e non), può ostacolare la piena ed effettiva partecipazione alla società delle persone su una base di parità rispetto alle altre (art. 1 par. 2 CDPD)¹⁸.

Come è stato osservato, più che una definizione di disabilità, la CDPD propone una descrizione delle persone i cui diritti umani la convenzione stessa intende tutelare¹⁹. La scelta di una descrizione piuttosto che di una definizione, oltre a costituire un compromesso in sede negoziale tra delegazioni con visioni differenti, affonda le radici in due principali ordini di motivi.

Il primo risiede nella volontà di evitare che una definizione giuridicamente vincolante a livello internazionale potesse creare problemi di coordinamento con le legislazioni nazionali²⁰.

Il secondo motivo è relativo alla concezione stessa della disabilità. Essa, come ben esplicitato alla lett. e del preambolo della CDPD, è un concetto dinamico, risultante dall'interazione tra le persone con una compromissione come sopra descritta e barriere comportamentali o ambientali. Insomma, a definire la disabilità non sarebbero tanto dati biologici o medici endogeni alla persona, quanto l'esogena esclusione prodotta dal contesto sociale²¹ attraverso, ad es., barriere fisiche, infrastrutturali, sociali, legali, economiche. In altri termini, la disabilità è concepita come la risposta escludente della società nei confronti di persone portatrici di una compromissione di una o più funzioni e deve dunque intendersi come un

¹⁸ Una prima definizione di disabilità è stata avanzata dalle *Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities* emanate nel 1993 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 48/96 del 20 dicembre 1993 e adottate alla luce delle difficoltà di addivenire ad una convenzione *ad hoc* in tema di persone con disabilità (par. 6-9). Le *Standard Rules*, pur non vincolanti, si proponevano di costituire un riferimento per i decisori politici e una base per la cooperazione tecnica ed economica tra Stati, Organizzazione delle Nazioni Unite ed altre organizzazioni, ma soprattutto anche di incidere sullo sviluppo del diritto internazionale (par. 14). Con un approccio che, come si vedrà nell'immediato prosieguo, è stato confermato dalla CDPD, le *Standard Rules* definiscono la disabilità come una limitazione funzionale provocata da una compromissione (permanente o transitoria) fisica, intellettuale o sensoriale, o da una condizione medica o una malattia mentale (par. 17). L'incontro tra la persona con disabilità e l'ambiente produce l'*handicap*, ovvero la perdita o la limitazione dell'opportunità di prendere parte alla vita della comunità su un livello paritario con gli altri (par. 18).

¹⁹ E. KAKOULLIS, Y. IKEHARA, *Article 1: Purpose*, in I. BANTEKAS, M.A. STEIN, D. ANASTASIOU (eds.), *The UN Convention of the Rights of Persons with Disabilities*, cit., 36.

²⁰ *Ivi*, 44-48.

²¹ J.E. LORD, *Preamble*, in I. BANTEKAS, M.A. STEIN, D. ANASTASIOU (eds.), *The UN Convention of the Rights of Persons with Disabilities*, cit., 12.

costrutto sociale. Questo autorizza a concludere che persone portatrici della medesima compromissione fisica, mentale, intellettuale o sensoriale possono sperimentare un diverso grado di disabilità a seconda della risposta del contesto. Tale risposta può anche essere influenzata dal sussistere di una situazione di conflitto armato che dà luogo generalmente ad un degrado del livello di accessibilità ai servizi e alle infrastrutture, soprattutto se i soccorsi non sono progettati per intercettare i meno visibili bisogni delle persone portatrici di disabilità²².

Si è dunque preferito individuare la disabilità sul piano esperienziale attraverso la misurazione del divario che si registra nelle possibilità di piena ed effettiva partecipazione alla società tra le persone portatrici di una compromissione e la generalità della popolazione. È sulla modalità di gestione di tale divario che si fonda poi l'eventuale discriminazione sulla base della disabilità, intesa come ogni distinzione, esclusione o restrizione che abbia lo scopo o l'effetto di limitare o impedire il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, su una base di parità con le altre persone, di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile e in ogni altro campo. Tale approccio intende superare quello più spiccatamente medico che imputa ad una condizione umana, e non già all'ambiente, l'impossibilità di partecipare alla società e il pieno godimento dei diritti (art. 2 CDPD)²³.

L'azione anti-discriminazione degli Stati si articola su due livelli. Il primo e più generale opera sul concetto di *accessibilità* e richiede agli Stati di creare, *ex ante*, le condizioni per la mitigazione o l'eliminazione di barriere a beneficio di una categoria di persone individuata come destinataria delle misure²⁴.

Il secondo e più specifico livello si attiva laddove le misure relative all'accessibilità non siano sufficienti ad eliminare le barriere poiché non in grado, ad es., di intercettare condizioni rare o perché propongono mezzi o metodi di rimozione delle barriere non da tutti utilizzabili, soprattutto in caso di multi-disabilità (ad es. si pensi a chi, privo della vista, non è in grado di utilizzare le dita a causa di altre disabilità neurologiche). In questi casi gli Stati sono soggetti all'obbligo di garantire alle persone con disabilità un ragionevole accomodamento. Esso, su richiesta dell'interessato, e dunque *ex post*, successivamente all'adozione di misure volte a garantire l'accessibilità, prevede l'attivazione di personalizzazioni, ove queste non impongano un onere sproporzionato o eccessivo, per la rimozione delle residue barriere, cosa che può avvenire efficacemente solo sulla base di un

²² A. PRIDDY, *Disability and Armed Conflicts*, cit., 52.

²³ Comitato per i diritti delle persone con disabilità, *General Comment No. 6*, cit., par. 8.

²⁴ L'accessibilità compare tra i principi generali cui è ispirata la CDPD all'art. 3 lett. f e all'art. 9, ma in realtà, comparando quasi trenta volte nel testo (in forma di sostantivo o aggettivo), può dirsi permeare l'intera Convenzione.

ascolto e di un dialogo tra il titolare del diritto e il titolare del dovere²⁵.

È bene richiamare l'attenzione sul fatto che per le persone con disabilità il riallineamento delle possibilità di partecipazione alla società e il godimento dei diritti non avviene creandone di nuovi, quanto piuttosto ponendo attenzione al contenuto normativo dei diritti umani già esistenti, da applicarsi anche a queste persone²⁶. Ed è proprio per raggiungere tale parità che il trattamento più favorevole che dovesse essere garantito alle persone con disabilità allo scopo di ridurre i divari in parola non può essere esso stesso considerato una discriminazione, almeno fintanto che tale divario non sia colmato²⁷.

Infine, giova ricordare che la partecipazione alla società non si esaurisce nella possibilità di poter esprimere un proprio contributo, in una sorta di partecipazione attiva, ma anche di poter beneficiare delle protezioni che la società mette a disposizione dei propri membri, in una sorta di partecipazione passiva. In tale contesto, la partecipazione può quindi manifestarsi nel godere di servizi o attenzioni speciali sia in contesti ordinari, sia in contesti straordinari, come quelli indotti da un conflitto armato e con riferimento, ad esempio, al delicato campo dei soccorsi²⁸.

²⁵ Sul ragionevole accomodamento cfr., in questo volume, i contributi di FAVALLI, PANNIA e ADDIS, RABAI e VIVALDI. Si vedano inoltre: Comitato per i diritti delle persone con disabilità, *General Comment No. 2 – Article 9, Accessibility* (2014), CRPD/C/GC/2, 22 maggio 2014, par. 25-26; Comitato per i diritti delle persone con disabilità, *General Comment No. 6 on equality and non-discrimination*, (2018), CRPD/C/GC/6, 26 aprile 2018, par. 24.

²⁶ A. NILSSON, *Article 2: Definitions*, in I. BANTEKAS, M.A. STEIN, D. ANASTASIOU (eds.), *The UN Convention of the Rights of Persons with Disabilities*, cit., 74-75.

²⁷ Art. 5 par. 4 CDPD e Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 5: Persons with disabilities*, (E/1995/22), 9 dicembre 1994, par. 18. Tali misure specifiche devono essere tenute distinte dal ragionevole accomodamento. Infatti, pur avendo il medesimo scopo di favorire la parità, le prime sono misure di carattere generale, ma tendenzialmente temporanee, destinate ad un gruppo specifico (es. donne lavoratrici con disabilità o bambini studenti con disabilità). Il secondo prevede invece interventi calibrati sulla singola persona. Si veda: Comitato per i diritti delle persone con disabilità, *General Comment No. 6*, cit., par. 25 lett. c.

²⁸ In questo senso vedasi la *Charter on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action*, 2016, par. 2.2 lett. b. Alla Carta aderiscono oltre 30 Stati, tra cui l'Italia, l'Unione Europea (tra l'altro co-finanziatrice del progetto insieme all'Australia), 15 agenzie delle Nazioni Unite, altre organizzazioni non governative come la Federazione Internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa e il Comitato Internazionale della Croce Rossa, più di 20 network (tra cui Terre del Hommes International Federation) e altre 120 organizzazioni non governative attive nel campo dell'aiuto umanitario (tra le più note: Caritas Internationalis, Human Rights Watch, International Medical Corps, Islamic Relief, Ordine di Malta, Oxfam, Save the Children) e oltre 40 organizzazioni rappresentative delle persone con disabilità. La Carta non è giuridicamente vincolante, trattandosi di una dichiarazione di intenti, ma, dato il numero e la qualità degli aderenti, è certamente significativa dello sforzo dispiegato per rendere l'aiuto umanitario inclusivo nei confronti delle persone con

5. La questione definitoria della disabilità nell'ambito del diritto internazionale umanitario

Nel diritto internazionale umanitario la questione definitoria della disabilità trova un approdo in occasione della redazione del I PA, adottato nel 1977. Non che gli strumenti precedenti non ne trattassero, ma mancavano di coordinate definitorie. Ad esempio, come si vedrà, la IV CG prevede la protezione *inter alia* di civili feriti, malati o infermi. In quella sede però (la firma della IV CG risale al 1949) si optò per non proporre una definizione di queste categorie nel timore di addivenire a soluzioni negoziali – o favorire successive interpretazioni – eccessivamente restrittive e che avrebbero limitato il campo di applicazione delle garanzie umanitarie. Lasciando la terminologia generica, la si sottoponeva dunque al regime del buon senso e della buona fede²⁹.

L'approccio appena descritto mutò dopo quasi un trentennio, in occasione della redazione del I PA. Il primo tentativo definitorio della disabilità è da ricondurre all'art. 8 lett. a di questo trattato, che individua la categoria dei «feriti e malati» («wounded and sick») come composta da quelle persone militari o civili (rilevando, ai fini della presente trattazione, solo i civili) che a causa di un trauma, di una malattia o di altre incapacità o disabilità («disorder or disability») fisiche o mentali hanno bisogno di assistenza o cure mediche e che si astengono da qualsiasi atto di ostilità. Nell'ambito di questa definizione rientrano anche le donne partorienti, i neonati e le altre persone che possono aver bisogno di assistenza medica immediata, come gli infermi («infirm») o le donne incinte, sempre a condizione che si astengono da qualsiasi atto di ostilità³⁰.

È dunque qui maggiormente rilevante, nell'osservare i contorni della definizione, un approccio medico e caritativo, con focus su un deficit individuale³¹, che si contrappone a quello più eminentemente sociale della CDPD per cui, come sopra osservato, la disabilità è il frutto della risposta escludente della società. Questo approccio medico è probabilmente da imputare sia al periodo storico di redazione del I PA (che precede la CDPD di quasi un trentennio), sia all'ambiente in cui la norma stessa è stata pensata per operare, ovvero il conflitto armato, in cui alcune esigenze, pur rilevanti in tempo di pace, devono cedere il passo a più

disabilità. V. <https://humanitariananddisabilitycharter.org/> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

²⁹ J.S. PICTET (gen. ed.), *The Geneva Conventions of 12 August 1949. IV: Geneva Convention IV relative to the protection of civilian persons in time of war: commentary*, Ginevra, 1958, 134.

³⁰ L'approccio è del tutto simile a quello già adottato in occasione della redazione della IV CG per cui, nell'ambito delle popolazioni civili dei belligeranti, sono meritevoli di un particolare rispetto i feriti, i malati, gli infermi, le donne incinte, le puerpere e i fanciulli. V. titolo II della IV CG.

³¹ J.E. LORD, *Accounting for disability*, cit., 65-67.

urgenti questioni legate alla stretta sopravvivenza. Per questi motivi le persone con disabilità assumono rilevanza esclusivamente per la loro attitudine a divenire soggetti passivi, destinatari di una protezione speciale³².

È da rilevare però che, dall'entrata in vigore della CDPD, e per l'operare dell'art. 11 della stessa, in tempo di conflitto armato le norme del diritto internazionale umanitario continuano a dispiegare i loro effetti, ma devono essere lette, nella maggior misura possibile, alla luce dell'allargamento di prospettiva introdotto proprio dalla CDPD. Ciò dovrebbe favorire il passaggio per la persona con disabilità dall'essere concepita come parte di un gruppo inerte, oggetto di attenzioni mediche, ad essere trattata per quello che è, ovvero un soggetto dotato di capacità umana prima ancora che giuridica (che si riflette nel c.d. «human rights-based approach»)³³.

Per contro, però, bisogna evitare che sul diritto internazionale umanitario, il cui regime 'minimalista' è funzionale all'applicazione emergenziale, vengano proiettate richieste (ad esempio l'introduzione di un cambiamento culturale nell'approccio alla disabilità) incompatibili con il suo già gravoso mandato, ovvero limitare gli effetti catastrofici del conflitto armato³⁴.

È ora necessario analizzare brevemente le due condizioni che abilitano la protezione speciale delle persone con disabilità, ovvero (i) la necessità di assistenza o cure mediche e (ii) l'astensione da qualsiasi atto di ostilità.

5.1. La necessità di cure mediche

In primo luogo si nota, come poco sopra osservato, che nella categoria «feriti e malati» siano enumerate anche tipologie di persone che ferite o malate non lo sono affatto (es. neonati). Questa definizione deriva dal fatto che gli Stati, in sede

³² A. PRIDDY, *Disability and Armed Conflicts*, cit., 52. Per l'esistenza di una norma consuetudinaria in merito al rispetto e alla protezione speciale di cui sono titolari le persone con disabilità v. J.M. HENCKAERTS, L. DOSWALD-BECK (eds.), *Customary International Humanitarian Law*, cit., regola 138.

³³ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities*, cit, par. 18; Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities*, cit., par. 15, 17. Anche se, giova ricordare, l'approccio per 'gruppo inerte' del diritto internazionale umanitario è funzionale all'economia della protezione emergenziale. Si v. anche I.K. MUGABI, *An Analysis of the Adequacy of Protection Afforded by the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) in Situations of Armed Conflict*, in *Societies*, 2018, 16.

³⁴ J.E. LORD, *Accounting for disability*, cit., 98; A. PRIDDY, *Disability and Armed Conflicts*, cit., 52. Si ricorda qui, incidentalmente, che da una disamina del sito ufficiale del Comitato per i diritti delle persone con disabilità risultano in corso i lavori per la redazione di un *General Comment* relativo all'art. 11 della CDPD. Un tale documento contribuirebbe senz'altro ad una migliore definizione degli obblighi degli Stati.

di lavori preparatori, hanno inteso connotare la categoria non tanto secondo il senso ordinario delle parole «ferito» o «malato», ma in base ad una condizione di necessità (anche solo potenziale) di immediate cure mediche, che abiliterebbe ad un'unica tipologia di protezione³⁵. E dunque anche la disabilità assume rilevanza e viene intercettata dal I PA qualora si caratterizzi per la necessità di assistenza e cure mediche che richiede.

Pertanto, qualora vi fossero persone con disabilità che non necessitassero di cure mediche, esse, almeno *prima facie*, potrebbero risultare escluse dalla protezione speciale fornita dal I PA per i feriti e i malati. Una tale esclusione risulterebbe funzionale all'esigenza di garantire uno dei principi fondamentali del soccorso in tempo di conflitto armato, ovvero l'imparzialità, che richiede non vengano poste distinzioni nell'azione di soccorso che non siano giustificate dall'urgenza medica³⁶.

Si ritiene però che il criterio della necessità di cure mediche non debba essere interpretato in modo eccessivamente radicale.

Innanzitutto, anche qualora lo fosse, la persona con disabilità ricadrebbe comunque, in tempo di conflitto armato, sotto le disposizioni che tutelano i civili in generale e, per quanto attiene ai diritti umani, la sua protezione sarebbe garantita dallo Stato sotto la cui giurisdizione (o comunque effettivo e diretto controllo) dovesse trovarsi.

Giova poi ricordare che il I PA non è un trattato internazionale a sé stante, ma completa («supplements») le Convenzioni di Ginevra del 1949 (art. 1 par. 3 I PA) e dunque le parti del Protocollo sono anche parti delle Convenzioni di Ginevra.

La IV CG in particolare, relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra, con una disposizione posta sotto il titolo II, che è soggetto ad un ambito di applicazione più esteso rispetto al resto della Convenzione (art. 4 par. 4 IV CG) e si applica all'insieme delle popolazioni delle parti in conflitto (art. 13 IV CG), attribuisce una protezione e un rispetto particolare ai feriti, malati, alle donne incinte e agli infermi (art. 16 IV CG). In questo caso la categoria degli infermi («infirm»), non ulteriormente definita, dovrebbe giungere a ricomprendere anche

³⁵ Y. SANDOZ, C. SWINARSKI, B. ZIMMERMANN (eds.), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, International Committee of the Red Cross, Ginevra, 1987, par. 300-301, 116-117.

³⁶ V. art. 10 par. 2 del I PA ma anche J.M. HENCKAERTS, L. DOSWALD-BECK (eds.), *Customary International Humanitarian Law*, cit., regola 110. Inoltre il principio dell'imparzialità è espressamente previsto nel preambolo dello Statuto del Movimento di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa nei seguenti termini: «non viene operata discriminazione di nazionalità, razza, credo religioso, ceto sociale o opinione politica. Si sforza di alleviare la sofferenza delle persone, lasciandosi guidare esclusivamente dai loro bisogni e dando la priorità ai casi più urgenti». Lo Statuto del Movimento è un atto dalla natura interessante poiché alla sua approvazione in sede di Conferenza Internazionale delle Croce Rossa, oltre alle componenti dell'organizzazione stessa, partecipano anche gli Stati parte delle Convenzioni di Ginevra (art. 9 Statuto del Movimento).

coloro che, pur non necessitando di assistenza e cure mediche immediate, si trovano a vivere una condizione di fragilità acuta o cronica che giustifica comunque una protezione particolare, ancorché non medica³⁷.

Alla luce di quanto esposto, si può concludere che la sommatoria della protezione fornita tanto dalla IV CG quanto dal I PA sia idonea a fornire il titolo giuridico ad un livello minimo di protezione alle persone con disabilità.

Infine, non è poi illogico pensare che alcune persone con infermità o disabilità (fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali), pur non necessitando di cure mediche (si pensi, a mero titolo di esempio, a persone non vedenti o con grave ritardo cognitivo), se lasciate senza assistenza sociale o comunque senza una qualche forma di accompagnamento, siano enormemente esposte al rischio di necessitare presto o tardi anche di cure mediche. Pertanto escludere dalla definizione di cui all'art. 8 lett. a del I PA le persone con disabilità che non hanno necessità di assistenza medica potrebbe far ritenere tale interpretazione letterale eccessivamente restrittiva, censurabile sia alla luce dell'oggetto e dello scopo del trattato stesso, sia perché le disposizioni di diritto internazionale umanitario dovrebbero essere lette anche alla luce degli altri obblighi pertinenti di diritto internazionale sopraggiunti con la CDPD³⁸.

5.2. L'astensione da atti di ostilità

Il secondo requisito richiesto dall'art. 8 lett. a del I PA affinché le persone con disabilità possano beneficiare della protezione speciale prevista per i feriti e i malati è l'astensione da ogni atto di ostilità («refrain from any act of hostility»)³⁹.

³⁷J.S. PICTET (gen. ed.), *The Geneva Conventions of 12 August 1949. IV: Geneva Convention IV relative to the protection of civilian persons in time of war: commentary*, cit., 134-135. Allargare il contenuto della nozione di infermità è senz'altro un'opera di natura interpretativa. Infatti sembra che al tempo della redazione della IV CG si avesse in mente la sola disabilità fisica che si esprime nell'infermità, ovvero che si manifesta in una limitazione delle facoltà del corpo: I.K. MUGABI, *An Analysis of the Adequacy of Protection Afforded by the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, cit., 16.

³⁸Art. 31 par. 1 e par. 3 lett. c, Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, 1969. In questo senso la Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite, *Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law - Report of the Study Group of the International Law Commission (Addendum)*, A/CN.4/L.682/Add.1, 2 maggio 2006, par. 4, per cui, in presenza di diverse norme sul medesimo tema, queste dovrebbero essere interpretate, nella maggior misura possibile, come un unico corpo di disposizioni tra loro compatibili.

³⁹L'astensione da ogni atto di ostilità si ritiene possa ritenersi sovrapponibile al concetto di partecipazione diretta alle ostilità di cui all'art. 51 par. 3 I PA. Su questa linea v. N. MELZER, *Interpretative guidance on the notion of direct participation in hostilities under international humanitarian law*, ICRC, Ginevra, 2009, 44 e *ivi*, nota 88.

L'astensione dalla partecipazione alle ostilità è la condizione fondamentale affinché le persone civili, intese come quelle che non rientrano nella categoria dei combattenti (art. 50 par. 1 I PA), possano godere della protezione offerta dal diritto internazionale umanitario. Per contro, a fronte di una partecipazione alle ostilità, tale protezione viene temporaneamente a sospendersi, proprio per la durata di detta partecipazione (art. 51 par. 3 I PA).

Sono dunque necessarie alcune coordinate minime per individuare quale condotta possa qualificarsi come partecipazione alle ostilità. Una tassonomia autorevole, proposta dal Comitato Internazionale della Croce Rossa, individua tre criteri che devono essere cumulativamente soddisfatti per integrare la fattispecie.

Il primo criterio è relativo alla soglia del danno (*threshold of harm*), ovvero deve essere verosimile che l'atto danneggi le operazioni militari o la capacità militare di una parte in conflitto o, alternativamente, produca morti, feriti o distruzioni tra le persone o i beni protetti dagli attacchi diretti. Non è dunque necessario che il danno si verifichi effettivamente, poiché molti fattori esogeni e imponderabili possono interferire, ma deve essere probabile, in base alle circostanze del caso, che esso si verifichi.

Risulta qui di un certo interesse rilevare che il danneggiamento delle operazioni o della capacità militare possono essere perseguiti anche attraverso attività condotte da civili e senza l'utilizzo di armi. Ad esempio, le attività di sabotaggio informatico o di partecipazione alla filiera informativa in prossimità della zona di combattimento (dall'osservazione dei movimenti delle forze avversarie dalla propria abitazione, alla raccolta e trasmissione delle informazioni stesse) possono essere condotte, a immediato vantaggio di una parte in conflitto, anche da civili che, per la disabilità di cui sono portatori, non sono idonei ad essere accolti stabilmente nelle fila dei combattenti ma che senz'altro possono contribuire ad azioni rilevanti sul piano tattico⁴⁰.

Secondariamente vi deve essere un nesso di causalità diretta (*direct causation*) tra l'atto e il danno verosimilmente risultante. Tale nesso può essere verificato sia con riferimento all'atto singolarmente inteso, sia considerandolo nell'economia generale di una più ampia operazione militare coordinata, di cui l'atto costituisce parte integrante. Tale criterio è cruciale per la tenuta dell'impianto delle regole del diritto internazionale umanitario in quanto riconosce che vi possono essere diverse forme di sostegno allo sforzo bellico, ma non tutte di intensità idonea a far perdere ai civili la protezione dagli attacchi. Infatti, vi sono attività che, pur non inserendosi nel contesto di concrete operazioni militari, sostengono lo sforzo bellico generale sia sul fronte industriale, come la progettazione e la produzione di armi; sia sul fronte delle infrastrutture strategiche, come la costruzione e manutenzione di strade, ponti, ferrovie, aeroporti, porti; sia sul fronte del sostegno

⁴⁰ N. MELZER, *Interpretative guidance*, cit., 47-50.

politico o economico. Considerando quindi che una situazione di conflitto armato richiede uno sforzo totalizzante per l'intera società di un belligerante, la partecipazione alle ostilità deve essere diretta, intendendosi con ciò quei soli atti concepiti per materializzare un danno e facendo salvi tutti quegli altri atti che invece, più che essere compiuti per provocarlo, sono volti a creare o conservare le capacità presupposte e necessarie per produrlo (nesso causale indiretto). Le condizioni affinché il secondo criterio sia verificato si realizzano dunque allorché tra l'azione e il danno vi sia un solo nesso causale⁴¹.

Infine, l'atto deve essere specificamente concepito, in ragione del conflitto, o a supporto o a detrimento di un belligerante (*belligerent nexus*). Il nesso di belligeranza aiuta a discriminare tra atti che, pur potendo supportare o danneggiare una parte in conflitto, possono non essere a quest'ultimo collegati, come ad esempio il furto di materiali ed equipaggiamenti militari per uso privato o il ferimento di un combattente in un contesto di legittima difesa, ad esempio per respingere un tentativo di violenza sessuale. Si badi che non si tratta qui di indagare l'elemento soggettivo di un'azione posta in essere da un civile, ma l'attitudine di quell'azione a connettersi e a spiegarsi in ragione del conflitto⁴². Infatti, pur a fronte di un'azione che verifica, oltre agli altri due criteri, anche il nesso di belligeranza, configurando così partecipazione diretta alle ostilità con conseguente perdita temporanea della protezione, potrebbe non essere così rilevabile o intenso l'elemento soggettivo di una condotta qualora questa sia posta in essere da una persona con una disabilità intellettuale non immediatamente percepibile, manipolata per condurre azioni ostili. Sebbene questa attenuazione di partecipazione psicologica all'azione possa addirittura giungere ad escludere la responsabilità penale derivante da eventuali atti criminali⁴³, il problema si riverbera essenzialmente a livello tattico, laddove i combattenti non sempre sono in grado di discriminare, e dunque rivolgere le ostilità, tra una persona pienamente consapevole delle azioni che compie e una persona con disabilità intellettuale manipolata e totalmente o parzialmente non consapevole. In questi casi dunque la partecipazione diretta alle ostilità è idonea a giustificare la perdita della protezione per permettere ai combattenti di proteggere il proprio dispositivo militare. Infatti, è pur vero che i belligeranti debbono perseguire gli obiettivi militari mettendo fuori combattimento il maggior numero di nemici⁴⁴ e che l'uccisione non assorbe tutte

⁴¹ *Ivi*, 51-53. Si veda anche Y. SANDOZ, C. SWINARSKI, B. ZIMMERMANN (eds.), *Commentary*, cit., par. 1942-1945, 618-619 e ICTY, *Prosecutor v. Pavle Strugar*, Case n. IT-01-42-A, 17 luglio 2008, par. 178.

⁴² N. MELZER, *Interpretative guidance*, cit., 58-64.

⁴³ Si vedano gli artt. 30 e 31 par. 1 lett. a dello Statuto della Corte penale internazionale.

⁴⁴ Dichiarazione sulla rinuncia all'uso in tempo di guerra di proiettili esplodenti di peso inferiore ai 400 grammi, San Pietroburgo, 1868, terzo considerando del preambolo.

le possibili azioni dello spettro della neutralizzazione (tra cui rientrano anche la cattura e il ferimento), ed è anche vero che i belligeranti non hanno un diritto illimitato nella scelta dei mezzi per nuocere al nemico⁴⁵, ma è evidente che, in contesti particolarmente dinamici e a ridosso del fronte, una persona civile e con disabilità che non comprendesse appieno la natura delle prestazioni che le sono richieste (es. veicolare informazioni a beneficio di una parte in conflitto) potrebbe rimanere ferita o uccisa in un'attività riassorbibile nella partecipazione diretta alle ostilità.

6. Il punto di convergenza tra diritti umani e diritto internazionale umanitario: la non discriminazione

Sia le norme sui diritti umani che quelle relative al diritto internazionale umanitario pongono come principio fondante dei rispettivi impianti il godimento dei diritti senza discriminazioni.

Prima della CDPD non era esplicitato nel diritto internazionale dei diritti umani un divieto di discriminazione sulla base della disabilità. Tuttavia, tale divieto, come obbligo per gli Stati, era – ed è – ricavabile per via interpretativa dalle norme esistenti.

Il primo riferimento è all'art. 2 par. 1 del Patto sui diritti civili e politici del 1966. Questa disposizione richiede agli Stati di rispettare e assicurare i diritti riconosciuti nel Patto stesso senza distinzioni di sorta come quelle fondate su razza, colore della pelle, sesso, lingua, religione, opinioni politiche o di altro tipo, origine nazionale o sociale, proprietà, nascita o altro *status*, ben potendo, a parere di chi scrive, in questa locuzione di chiusura (o altro *status*) rientrare anche la discriminazione sulla base della disabilità.

Il Comitato per i diritti umani, ovvero l'organo posto a presidio del Patto sui diritti civili e politici, ha notato, in relazione al principio di non discriminazione, che altri strumenti per la tutela dei diritti umani, sebbene relativi a più specifici ambiti, hanno fornito uno schema omogeneo per la sua definizione: si tratta della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965 (art. 1 par. 1) e la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne del 1979 (art. 1). Lo schema di tale definizione viene ritenuto valido al punto che il Comitato stesso lo ritiene utilizzabile anche ai fini dell'interpretazione del Patto sui diritti civili e politici, per cui la discriminazione deve intendersi come una distinzione, esclusione, restrizione o

⁴⁵ Art. 22 del Regolamento sulle Leggi e gli usi della guerra terrestre allegato alla IV Convenzione dell'Aja del 1907; art. 35 par. 1 I PA.

preferenza a qualsiasi titolo fondata che ha lo scopo o l'effetto di impedire («nullifying») o compromettere («impairing») il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte di ogni persona, su una base di parità con le altre persone, dei diritti e delle libertà⁴⁶.

Relativamente al Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, posto a presidio del Patto stesso, si è espresso con una posizione di rilevante continuità con il Comitato per i diritti umani, facendo propria l'interpretazione della clausola orizzontale e aperta relativa al divieto di discriminazione sulla base di ogni altro *status* (qui all'art. 2 par. 2) e anticipando la definizione di discriminazione sulla base della disabilità poi adottata dalla CDPD, per cui costituisce discriminazione qualsiasi distinzione, esclusione o restrizione che, fondata sulla disabilità, abbia lo scopo o l'effetto di limitare o compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e le fondamentali libertà in campo politico, economico, sociale, culturale, civile o in qualsiasi altro campo (art. 5 CDPD)⁴⁷.

Lo stesso Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, a tre anni dall'adozione della CDPD, conferma come i diritti delle persone con disabilità siano trattati nella sfera dell'omonimo Patto pur in assenza di una menzione esplicita. Riconoscendo infatti che la natura della discriminazione può variare in dipendenza del contesto e del tempo, il Comitato propone altre basi di discriminazione che possono essere ricomprese nella locuzione «ogni altro *status*», ovvero la discriminazione sulla base dello stato di salute fisica e mentale, la cui compromissione è sovente solo anticipatrice della disabilità così come intesa secondo l'approccio della CDPD⁴⁸.

Sul fronte del diritto internazionale umanitario, il divieto di non discriminazione è conseguenza del sopra accennato principio di imparzialità (cfr. *supra*, par. 5.1). Per i fini di questo lavoro, per cui si prendono a riferimento le norme relative ai civili, viene senz'altro in rilievo la disposizione dell'art. 13 della IV CG la quale, con l'intento di mitigare le sofferenze cagionate dalla guerra,

⁴⁶ Comitato per i diritti umani, *General Comment No. 18: Non-discrimination*, 10 novembre 1989, par. 6-7. Un tale esercizio interpretativo risulta essere convincente, almeno per quanto riguarda l'interpretazione del trattato tra parti di medesimi strumenti, alla luce dell'art. 31 par. 3 lett. c della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969.

⁴⁷ Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 5*, cit., par. 5 e 15. Tra l'altro è proprio in questa sede che le *Standard Rules* del 1993 sopra citate (cfr. nota 18) vengono individuate come guida di riferimento nell'individuare più precisamente gli obblighi degli Stati parte del Patto (par. 7).

⁴⁸ Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 20, Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, E/C.12/GC/20, 2 luglio 2009, par. 15, 27, 28, 33.

prevede che le disposizioni del titolo II della IV CG si applichino all'insieme delle popolazioni dei belligeranti senza alcuna distinzione sfavorevole («any adverse distinction») fondata, in particolar modo, su razza, nazionalità, religione o opinioni politiche⁴⁹. Anche in questo caso è possibile ravvisare il carattere esemplificativo e non tassativo delle cause di discriminazione individuate, non rilevando ai fini della Convenzione il motivo della distinzione sfavorevole, quanto la distinzione sfavorevole stessa. Pertanto anche la discriminazione sulla base della condizione di disabilità potrebbe trovare collocazione in questo quadro⁵⁰. Ciò che deve essere ricordato è che la distinzione proibita deve essere quella di natura sfavorevole (leggasi: discriminazione), mentre costituirebbe una distinzione legittima quella che prevede un trattamento più favorevole per coloro che presentino una condizione di svantaggio, possa essere questa una disabilità che amplifica i disagi patiti a causa del conflitto armato o ancora un'età o uno stato di salute che richiedono particolare assistenza⁵¹, al punto che all'art. 16 par. 1 la IV CG richiede che alcune categorie di persone quali feriti, malati, donne incinte e infermi fruiscono di una protezione e di un rispetto particolari.

Il I PA si inserisce nel medesimo solco, stabilendo che le disposizioni relative al soccorso dei feriti e dei malati (così come individuati dall'art. 8 lett. a, cfr. *supra*, par. 5) si applicheranno senza distinzioni sfavorevoli basate su razza, colore della pelle, sesso, lingua, religione o credo, opinioni politiche o di altro genere, origine nazionale o sociale, censo, nascita o qualsiasi analogo criterio (art. 9 par. 1 I PA) e che essi, a qualsiasi parte appartengano⁵², riceveranno, nella maggiore misura possibile e nei termini più brevi, le cure mediche richieste dalle loro condizioni

⁴⁹ L'art. 13 IV CG è di particolare rilevanza poiché posto in apertura del titolo II della Convenzione, dedicato alla disciplina delle operazioni di soccorso che, per esplicita formulazione, confermata anche dall'art. 4 par. 3 dello stesso strumento, ha come destinatarie la globalità delle popolazioni dei belligeranti. È necessario avvertire di questa particolarità poiché le altre disposizioni della IV CG sono invece destinate esclusivamente alle persone protette ai sensi dell'art. 4 par. 1, ovvero quelle persone che si trovano, in caso di conflitto o di occupazione, in potere di una parte belligerante o di una potenza occupante di cui non sono cittadine. Quindi, dato che il titolo II è suscettibile di applicazione anche da parte dei belligeranti nei confronti dei propri connazionali e dunque sul proprio territorio, si può concludere che la norma di cui all'art. 13 IV CG si atteggi alla stregua di una norma a tutela dei diritti umani. V. anche J.M. HENCKAERTS, L. DOSWALD-BECK (eds.), *Customary International Humanitarian Law*, cit., regola 88.

⁵⁰ J.S. PICTET (gen. ed.), *The Geneva Conventions of 12 August 1949*, cit., 119.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Anche in questo caso la disposizione risulta applicabile tanto ai cittadini della parte avversaria quanto ai propri, ricadendo l'obbligo sulla parte in conflitto che in quel momento si trova nella condizione di provvedere al soccorso. Vale dunque quanto già illustrato in nota 49 in merito alle norme di diritto internazionale umanitario che si atteggiano alla stregua di norme sui diritti umani.

senza alcuna distinzione fondata su criteri diversi da quelli sanitari (art. 10 I PA)⁵³.

7. Verso prospettive d'integrazione promettenti

Questo contributo si è posto lo scopo di porre l'attenzione su alcune questioni preliminari relative alla protezione delle persone con disabilità in tempo di conflitto armato. Partendo da considerazioni di sistema, ovvero accennando al rapporto tra diritto internazionale dei diritti umani e diritto internazionale umanitario, si è poi inteso indagare quanto proposto da questi due settori in termini di questioni definitorie e di applicazione del principio di non discriminazione.

Si ricava, a parere di chi scrive, che i due settori, anche alla luce di alcune disposizioni specifiche (su tutte, v. art. 4 par. 1 lett. d CDPD) presentino notevoli profili di integrazione e talvolta di sovrapposizione. Laddove poi questi non vi siano, risultano comunque praticabili letture delle norme secondo un approccio complementare e 'mutualmente rinforzante'⁵⁴, in vista di una migliore tutela delle persone con disabilità che subiscono le sofferenze derivanti dal conflitto armato.

La CDPD ha il pregio di intercettare e portare a compimento un processo mirante a rendere più visibili le persone con disabilità, introducendo una visione sistemica che impone non tanto la creazione di nuovi diritti, quanto una rilettura degli obblighi internazionali esistenti da declinarsi in una dimensione culturalmente inedita ma giuridicamente sostenibile, che possa tradursi in un adeguamento delle linee di *policy* e delle pratiche in materia⁵⁵.

Il diritto internazionale umanitario conserva il suo carattere prettamente emergenziale ma non si presenta come un sistema chiuso e impermeabile a contributi di altri settori del diritto internazionale, tanto più che – al netto di naturali specificità – esso condivide con i diritti umani un principio fondante e caratterizzante come quello della non discriminazione.

Pertanto, alla luce di quanto qui esposto in forma di questioni preliminari, e proprio in ragione di queste, si ritiene vi siano ragioni sufficienti per concludere che, nonostante l'importanza del tema, i profili di integrazione tra norme di diritto internazionale umanitario e dei diritti umani per la tutela delle persone con

⁵³ J.M. HENCKAERTS, L. DOSWALD-BECK (eds.), *Customary International Humanitarian Law*, cit., regola 88.

⁵⁴ Consiglio dei diritti umani, *Thematic study on the rights of persons with disabilities under article 11 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, on situations of risk and humanitarian emergencies – Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, A/HRC/31/30, 30 novembre 2015, par. 55.

⁵⁵ *Ivi*, par. 4.

disabilità in tempo di conflitto armato siano da indagare ulteriormente, soprattutto sul fronte della disciplina sostanziale in materia di soccorsi⁵⁶.

Riferimenti bibliografici

- CASSESE A., GAETA P., *Le sfide attuali del diritto internazionale*, Bologna, 2008.
- CRAWFORD E., *Blurring the Lines between International and Non-International Armed Conflicts – The Evolution of Customary International Law Applicable in Internal Armed Conflicts*, in *Australian International Law Journal*, 2008.
- CRENN S., MOHR C., *Librarian's Pick, The protection of persons with disabilities in armed conflict: An empty shelf in an IHL-specialized library?*, in *International Review of the Red Cross*, 2022, 55-59.
- DE BECO G., *Taking economic and social rights earnestly: What does international human rights law offer persons with disabilities in situations of armed conflict?*, in *International Review of the Red Cross*, 2022.
- DINSTEIN Y., *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, Cambridge, 2010.
- GIACCA G., *Economic, Social, and Cultural Rights in Armed Conflict*, Oxford, 2014.
- HART N., CROCK M.E., MCCALLUM R., SAUL B., *Making Every Life Count: Ensuring Equality and Protection for Persons with Disabilities in Armed Conflicts*, in *Monash University Law Review*, 2014.
- HENCKAERTS J.M., DOSWALD-BECK L. (eds.), *Customary International Humanitarian Law, vol. 1: Rules*, Cambridge, 2005.
- KAKOULLIS E., IKEHARA Y., *Article 1: Purpose*, in BANTEKAS I., STEIN M.A., ANASTASIOU D. (eds.), *The UN Convention of the Rights of Persons with Disabilities – a Commentary*, Oxford, 2018.
- LORD J.E., *Preamble*, in BANTEKAS I., STEIN M.A., ANASTASIOU D. (eds.), *The UN Convention of the Rights of Persons with Disabilities – a Commentary*, Oxford, 2018.
- LORD J.E., *Accounting for disability in international humanitarian law*, in *International Review of the Red Cross*, 2022.
- MCINNES K., *Opportunities and failures to prosecute violence against persons with disabilities at the international tribunals for the former Yugoslavia, Rwanda and Sierra Leone*, in *International Review of the Red Cross*, 2023.

⁵⁶Per una disamina di come il tema della protezione delle persone con disabilità in tempo di conflitto armato presenti ancora ampi margini di approfondimento v. S. CRENN, C. MOHR, *Librarian's Pick, The protection of persons with disabilities in armed conflict: An empty shelf in an IHL-specialized library?*, in *International Review of the Red Cross*, 2022, 55-59. Sul fronte della prassi si veda anche: Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the Optional Protocol thereto: situations of risk and humanitarian emergencies*, A/78/195, 19 dicembre 2023.

- MÉGRET F., *The Disabilities Convention: Human Rights of Persons with Disabilities or Disability Rights?*, in *Human Rights Quarterly*, 2008.
- MELZER N., *Interpretative guidance on the notion of direct participation in hostilities under international humanitarian law*, ICRC, Ginevra, 2009.
- MOTZ S., *Article 11: Situation of Risk and Humanitarian Emergencies*, in BANTEKAS I., STEIN M.A., ANASTASIOU D. (eds.), *The UN Convention of the Rights of Persons with Disabilities – a Commentary*, Oxford, 2018.
- MUGABI I.K., *An Analysis of the Adequacy of Protection Afforded by the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) in Situations of Armed Conflict*, in *Societies*, 2018.
- NILSSON A., *Article 2: Definitions*, in BANTEKAS I., STEIN M. A., ANASTASIOU D. (eds.), *The UN Convention of the Rights of Persons with Disabilities – a Commentary*, Oxford, 2018.
- PICTET J.S. (gen. ed.), *The Geneva Conventions of 12 August 1949. IV: Geneva Convention IV relative to the protection of civilian persons in time of war: commentary*, Ginevra, 1958.
- PISILLO MAZZESCHI R., *International Human Rights Law – Theory and Practice*, Cham, 2021.
- PRIDDY A., *Disability and Armed Conflicts*, Ginevra, 2019.
- PRIDDY A., *Who is the civilian population? Ensuring IHL is implemented for the protection of the entirety of the civilian population – including persons with disabilities*, in *International Review of the Red Cross*, 2023.
- RONZITTI N., *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2011.
- SANDOZ Y., SWINARSKI C., ZIMMERMANN B. (eds.), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, International Committee of the Red Cross, Ginevra, 1987.
- THE SPHERE PROJECT, *The Sphere Handbook – Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, Ginevra, 1998.
- THE SPHERE PROJECT, *The Sphere Handbook – Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, Ginevra, 2018.
- ZANGHÌ C., *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2006.

10.

Armi 'intelligenti' nel diritto internazionale dei conflitti armati e la tutela delle persone con disabilità

Stefano Dominelli

SOMMARIO: 1. Evoluzione tecnologica e diritto internazionale: una premessa sulla definizione di intelligenza artificiale. – 2. *Autonomous and smart weapons systems* e diritto umanitario: uno sguardo d'insieme. – 3. *Autonomous and smart weapons systems* e tutela delle persone con disabilità. – 4. Una riflessione conclusiva: sulla necessità di individuare gli *stakeholders* e coinvolgerli nei processi decisionali e regolatori. – *Riferimenti bibliografici*.

1. Evoluzione tecnologica e diritto internazionale: una premessa sulla definizione di intelligenza artificiale

Il processo di evoluzione tecnologica è, evidentemente, una costante della società umana che, in termini ampi ed in senso lato, solleva da sempre sfide di regolamentazione giuridica, anche a livello internazionale¹. Si potrebbe in questo senso pensare, ad esempio, a quei progressi tecnici che hanno imposto, nel tempo, un necessario adeguamento della disciplina di diritto del mare. La maggiore gittata delle armi di difesa ha portato ad estendere il limite del mare territoriale, sul quale lo Stato costiero esercita una sovranità piena e condizionata solo da alcuni diritti di cui gli altri Stati possono godere, come il diritto di passaggio inoffensivo, così come ad istituire un regime giuridico specifico per lo sfruttamento delle risorse minerarie in aree in passato non esplorabili in ragione della eccessiva profondità del fondale marino². Ugualmente, assumendo come specifica lente focale

¹ *Ex multis*, B. CAPPIELLO, *AI-Systems and Non-Contractual Liability. A European Private International Law Analysis*, Torino, 2022, 7 ss.

² In dottrina, sul punto si rinvia a: R.P. ANAND, *Origin and Development of the Law of the Sea*, L'Aja, 1982, 176 ss.; L.M. MACRAE, *Customary International Law and the United Nations' Law of the Sea Treaty*, in *California Western International Journal*, 1983, 182 ss.; E.D. BROWN, *The International Law of the Sea*, vol. I, Aldershot, 1994, 5 ss.; T. TREVES, *The Law of the Sea "System" of*

il diritto umanitario, si potrebbe ancora pensare, ad esempio, a scoperte in ambito chimico, biologico, radiologico o nucleare ed alle implicazioni (ed applicazioni) militari che tali avanzamenti nella scienza potrebbero avere³.

Certamente, ragionando in termini così ampi, non è possibile fondare un giudizio (di valore) in merito agli aspetti positivi o negativi dell'evoluzione tecnologica *tout court*: questa, come sempre accade, dovrebbe essere concettualmente neutra di per sé, assumendo piuttosto connotati positivi o negativi *l'uso* che di tali nuove scoperte viene fatto dalle persone. Inoltre, una generalizzazione delle nuove tecnologie, anche al fine di una loro valutazione in punto di compatibilità con le norme rilevanti, non solo sembra essere inopportuna, ma sembra essere metodologicamente errata. Il diverso grado di evoluzione delle varie tecnologie, infatti, non può e non deve essere ignorato nell'analisi normativa che di volta in volta si deve svolgere.

In questo senso, approcciando il più 'moderno' tema dell'intelligenza artificiale, giova sottolineare, a livello di premessa introduttiva e generale, come la nozione stessa di 'intelligenza artificiale' non sia univoca. Se, banalizzando, con l'espressione in parola si vuole solitamente intendere macchine che, per mezzo di algoritmi, possono *quota parte* simulare e replicare processi decisionali strutturalmente simili a quelli degli esseri umani (per quanto, necessariamente, più efficienti in termini di prestazioni), non tutte le macchine condividono il medesimo algoritmo o lo stesso grado di autonomia rispetto all'intervento umano. Da un lato, infatti, un programma può compiere una scelta sulla base dei parametri di riferimento che sono in precedenza impostati (da un essere umano) o, dall'altro lato, può essere il programma stesso che, in autonomia, determina i criteri di selezione e decisione desumendoli da un *dataset* che costituisce parametro (pragmatico) di riferimento⁴. Esistono, in altre parole, programmi che decidono meccanicamente sulla base dei criteri di scelta preimpostati e macchine che, al contrario, determinano in autonomia almeno il criterio sulla base del quale una decisione specifica deve essere presa – non potendo comunque travalicare i limiti

Institutions, in *Max Plank Yearbook of United Nations Law*, vol. II, Londra, 1998, 325 ss.; L. SCHIANO DI PEPE, *La questione della nazionalità delle navi dinanzi al Tribunale internazionale per il diritto del mare*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2002, 331 ss.; T. SCOVAZZI, *Elementi di diritto internazionale del mare*, Milano, 2002, 31 ss.; J.L. BATONGBACAL, *The Law of the Sea, Marine Technology and Global Social Justice*, in A. CHIRCOP, T. MCDORMAN, S. ROLSTON (eds.), *The Future of Ocean Regime-Building. Essays in Tribute to Douglas M. Johnston*, Leiden, 2009, 105 ss. Per ulteriori riferimenti in dottrina sia consentito il rinvio a S. DOMINELLI, *Delimitazione dei confini marittimi e dialogo tra corti internazionali: quale ruolo per l'ITLOS? Il caso Bangladesh/Myanmar*, in *Il diritto marittimo*, 2013, 791 ss., 792 ss.

³ Nella dottrina più recente, v. D. MAURI, *The Use of CBRN Weapons in Armed Conflict*, in A. DE GUTTRY, M. FRULLI, F. CASOLARI, L. POLI (eds.), *International Law and Chemical, Biological, Radio-Nuclear (CBRN) Events. Towards an All-Hazards Approach*, Leiden, 2022, 358 ss.

⁴ B. CAPPIELLO, *AI-Systems and Non-Contractual Liability*, cit., 11 s.

eventualmente imposti dal programmatore. Un criterio di scelta auto-determinato dalla macchina che non necessariamente è previsto o prevedibile dagli esseri umani che programmano o gestiscono la macchina in oggetto⁵.

Inoltre, pare opportuno evidenziare come, dal punto di vista terminologico, l'espressione 'intelligenza artificiale' comunemente utilizzata per identificare approssimativamente sistemi informatici in grado di elaborare, con diversi gradi di autonomia, dati ed informazioni al fine di compiere scelte e intraprendere azioni, sia in un certo senso fuorviante. Se si assume che 'l'intelligenza' è una prerogativa della capacità cognitiva, l'assenza di tale qualità naturale non può che determinare l'assenza di una forma di 'intelligenza' nel senso tradizionale del termine. In altre parole, se i processi decisionali alla base di scelte ed azioni sono processi 'computazionali', che trovano il fondamento nella logica matematica associata ad eventuali valori etero-imposti, parlare di 'intelligenza' risulterebbe fuorviante perché potrebbe indurre a ritenere che il (s)oggetto sia dotato di una autonoma capacità di pensiero critico⁶. Circostanza che, ad oggi, si deve ancora escludere per le macchine (per quanto esistano certamente tendenze ed aspirazioni, almeno nella società civile, a creare una intelligenza artificiale 'auto-generativa' – una *Artificial Generative Intelligence*⁷ – che non si limiti a generare meccanicamente dei contenuti per i quali è stata 'addestrata', ma che possa agire con profili di creatività e originalità paragonabili a quelli umani).

⁵ W. BARFIELD, *Towards a Law of Artificial Intelligence*, in W. BARFIELD, U. PAGALLO (eds.), *Research Handbook on the Law of Artificial Intelligence*, Cheltenham, 2018, 2 ss.

⁶ H. SURDEN, *Artificial Intelligence and Law: An Overview*, in *Georgia State University Law Review*, 2019, 1305 ss., 1308 («The reality is that today's AI systems are decidedly not intelligent thinking machines in any meaningful sense. Rather ... AI systems are often able to produce useful, intelligent results without intelligence. These systems do this largely through heuristics-by detecting patterns in data and using knowledge, rules, and information that have been specifically encoded by people into forms that can be processed by computers. Through these computational approximations, AI systems often can produce surprisingly good results on certain complex tasks that, when done by humans, require cognition. Notably, however, these AI systems do so by using computational mechanisms that do not resemble or match human thinking»).

⁷ S. CHESTERMAN, *Artificial Intelligence and the Limits of Legal Personality*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2020, 819 ss., 840, ove nota come, secondo esperti, una super-intelligenza artificiale in grado di 'superare' quella umana, dal punto di vista tecnico, potrebbe essere costruita entro i prossimi anni (ovvero non essere mai realizzata). V. anche M. BASSINI, *Intelligenza Artificiale generativa: alcune questioni problematiche*, in *MediaLaws*, 2023, 391. Sull'intelligenza artificiale generale, nonché sulle differenze con la (già esistente oggi) intelligenza artificiale generativa, v. S. MCLEAN, G. READ, J. THOMPSON, C. BABER, N. STANTON, P. SALMON, *The Risks Associated with Artificial General Intelligence: A Systematic Review*, in *Journal of Experimental & Theoretical Artificial Intelligence*, 2021, 649 ss., in part. a p. 650 ove scrivono «Whilst current [Artificial Narrow Intelligence] systems have typically been used as tools to support human behaviours, an [Artificial General Intelligence] system would be an autonomous agent that can learn in an unsupervised manner».

Quello che logicamente discende dalle premesse dianzi ricordate è che, in sostanza, una ‘intelligenza artificiale’ non è propriamente né ‘intelligente’ né ‘artificiale’. Anche la più evoluta delle macchine, infatti, opererà sulla base di metodi e criteri computazionali almeno inizialmente impostati da un essere umano, non essendo in quest’ultimo senso ‘interamente’ o ‘originariamente’ artificiale⁸. Il che, evidentemente, assume particolare rilievo rispetto al tema della responsabilità⁹, civile e penale, che potrebbe eventualmente insorgere in conseguenza delle decisioni computazionali adottate da uno specifico sistema. Certamente, i sistemi decisionali fondati su logiche algoritmiche sono altamente performanti, anche in ragione della loro elevata capacità di calcolo e di analisi, ma non sono sicuramente infallibili¹⁰. Nessuno stupore, dunque, che alcuni legislatori si siano attivati in questo senso per proporre¹¹ una disciplina di diritto materiale che, in qualche

⁸ C. TSCHIDER, *Humans Outside the Loop*, in *Yale Journal of Law and Technology*, 2024, 324 ss.

⁹ Su cui *amplius*, P. GAETA, *Who Acts When Autonomous Weapons Strike? The Act Requirement for Individual Criminal Responsibility and State Responsibility*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2023, 1033 ss.; D. AMOROSO, B. GIORDANO, *Who is to Blame for Autonomous Weapons Systems' Misdoings?*, in E. CARPARELLI, N. LAZZERINI (eds.), *Use and Misuse of New Technologies – Contemporary Challenges in International and European Law*, Cham, 2019, 211 ss.; U. RUFFOLO, *Per i fondamenti di un diritto della robotica self-learning: dalla machinery produttiva all'auto driverless: verso una 'responsabilità da algoritmo'?*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale e responsabilità*, Milano, 2017, 1 ss.; M. BASSINI, O. POLLICINO, *Sistemi di Intelligenza Artificiale, responsabilità e accountability. Verso nuovi paradigmi?*, in F. PIZZETTI (a cura di), *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*, Torino, 2018, 333 ss.; L. COPPINI, *Robotica e intelligenza artificiale: questioni di responsabilità civile*, in *Politica del diritto*, 2018, 713 ss.; G. D'ALFONSO, *Intelligenza artificiale e responsabilità civile. Prospettive di regolamentazione europea*, in *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, 2022, 163 ss.; G.F. SIMONINI, *La responsabilità del fabbricante nei prodotti con sistemi di intelligenza artificiale*, in *Danno e responsabilità*, 2023, 435 ss.; L. ARNAUDO, R. PARDOLESI, *“Ecce robot”. Sulla responsabilità dei sistemi adulti di intelligenza artificiale*, in *Danno e responsabilità*, 2023, 409 ss.; C. SCOGNAMIGLIO, *Responsabilità civile ed intelligenza artificiale: quali soluzioni per quali problemi?*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2023, 1073 ss.

¹⁰ B. CAPIELLO, *AI-Systems and Non-Contractual Liability*, cit., 11, nella parte in cui evidenzia: «an AI Algorithm will never be able to give answers that are 100% certain, they are instead 90% probable».

¹¹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'adeguamento delle norme in materia di responsabilità civile extracontrattuale all'intelligenza artificiale (direttiva sulla responsabilità da intelligenza artificiale), COM/2022/496 *final*. V. anche: regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale), in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 12 luglio 2024, serie L 2024/1689 e direttiva (UE) 2024/2853 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi, che abroga la direttiva 85/374/CEE del Consiglio, in *Gazz. Uff. Un. eur.* del 18 novembre 2024, serie L/2853. In dottrina v. S. TOMMASI, *“Digital services act” e “artificial intelligence act”: tentativi di futuro da armonizzare*,

misura, possa affrontare (unilateralmente¹²) le sfide poste dalla disciplina.

Il grado di autonomia ed il residuale ruolo dell'essere umano nel processo decisionale intrapreso da una macchina assume contorni di particolare complessità (normativa ed etica) e delicatezza laddove, appunto, questi sistemi di (non-)intelligenza artificiale siano impiegati in ambito militare. Anche in questo particolare contesto, ovviamente, non è possibile generalizzare e riflessioni specifiche dovrebbero essere condotte tenendo a mente il grado di evoluzione di una 'arma intelligente'. Questo è quanto ci si ripropone di fare, brevemente, nelle pagine che seguono. Si cercherà in primo luogo di ricostruire le principali regole (e i limiti) di diritto internazionale umanitario applicabili *anche* alle armi automatizzate per comprendere a quali condizioni queste ultime possano essere legittimamente impiegate in combattimento. In secondo luogo, l'analisi del dato normativo sarà integrata da riflessioni fondate su quei generali principi di protezione del diritto umanitario volti alla tutela di particolari categorie di persone, in specie le persone con disabilità. Un *interplay*, quello tra regole generali e speciali, che – come si vedrà – non può che restringere le maglie di legalità all'interno delle quali le emergenti armi automatizzate possono e devono operare.

2. *Autonomous and smart weapons systems* e diritto umanitario: uno sguardo d'insieme

Come noto, il diritto umanitario disciplina il 'come' la forza possa essere usata nel contesto di un conflitto armato internazionale o non internazionale¹³. Non solo nel diritto internazionale si è abbandonata l'idea che la 'guerra' – o, più correttamente oggi, la forza armata – sia uno strumento legittimo per risolvere le controversie internazionali¹⁴; anche laddove vengano rispettate le condizioni per

in *Persona e Mercato*, 2023, 279 ss. e S. WACHTER, *Limitations and Loopholes in the EU AI Act and AI Liability Directives: What This Means for the European Union, the United States, and Beyond*, in *Yale Journal of Law & Technology*, 2024, 671 ss.

¹² Circostanza che, possibilmente, solleva anche questioni relative alla legge applicabile in ipotesi di fattispecie che presentano un elemento di internazionalità. Sui problemi di diritto internazionale privato e processuale, v. *ex multis* B. HEIDERHOFF, *Internationale Produkthaftung 4.0 – Welche Wertungen sollten das Kollisionsrecht für autonome Systeme prägen?*, in *Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts*, 2021, 409 ss.

¹³ Per tutti, v. N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2021, 19 ss.

¹⁴ Statuto delle Nazioni Unite, San Francisco, 26 giugno 1945, art. 2(4) («I Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite»). In generale, sulla risoluzione delle controversie nel diritto internazionale, v. F. MUNARI, *Risoluzione pacifica e prevenzione delle controversie transnazionali*, in

l'uso della forza (difensiva¹⁵), tale nuova condizione fattuale non determina una piena ed assoluta discrezionalità in capo ai belligeranti in merito tanto al come condurre specifiche campagne militari, quanto ai soggetti che possono essere legittimamente attaccati.

Tuttavia, vuoi perché le norme fondamentali sulle quali il diritto umanitario si regge non sono tutte di recente adozione, vuoi perché lo sviluppo di tecnologie *smart* è un fenomeno relativamente ancora in fase di evoluzione, non esistono ad oggi *norme specifiche* di diritto internazionale dei conflitti armati che prendano espressamente in considerazione e regolino l'intelligenza artificiale o, eventualmente, armi autonome¹⁶. Un *gap* normativo che non è passato inosservato e che ha spinto alcuni Stati a proporre una risoluzione all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, licenziata il 12 ottobre 2023¹⁷, volta a introdurre il tema dei *Lethal autonomous weapons systems* nelle agende di lavoro al fine di «address the challenges and concerns raised by autonomous weapons systems». Il che non vuol dire, naturalmente, che non esistano norme rilevanti sul punto. Semplicemente, come sovente accade, si dovrà determinare se ed in quale misura le norme generali già esistenti possano, anche attraverso un'attività di interpretazione, applicarsi a nuovi modelli di azioni militari per disciplinarle al pari di altre fattispecie più classiche e consolidate.

Così, emerge in prima battuta la necessità di individuare puntualmente le differenti tecnologie delle quali si parla, al fine di poter rilevare con maggiore precisione il relativo grado di compatibilità con il diritto internazionale. Allora, anche muovendo, appunto, dalla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 12 ottobre 2023, appare necessario operare una prima fondamentale distinzione tra 'armi autonome' ed 'armi intelligenti'. Secondo alcuni ordinamenti, segnatamente gli Stati Uniti d'America, le 'armi autonome' (non definite

AA.VV., *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2021, 239 ss. e M. CONDINANZI, Z. CRESPI REGHIZZI, *L'uso della forza e il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite*, *ibidem*, 321 ss.

¹⁵ Statuto delle Nazioni Unite, cit., art. 51 («Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite ...»).

¹⁶ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*, A/68/382, 13 settembre 2013, par. 13 («There is broad agreement that drones themselves are not illegal weapons. This is not the case, for example, with lethal autonomous robots. There is, however, a notable lack of consensus on how to apply the rules of international law that regulate the use of force to drones, the fact that drones are now an established technology notwithstanding. It is the aim of the Special Rapporteur in the present report to contribute to clarifying the application of those rules and to reiterate their authority, from the perspective of protection of the right to life»).

¹⁷ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, A/C.1/78/L.56, *Lethal autonomous weapons systems*. Cfr. anche A/HRC/RES/51/22, *Human rights implications of new and emerging technologies in the military domain*.

dalla risoluzione dell'Assemblea Generale che ne vorrebbe trattare) sono quelle armi che, una volta attivate, possono individuare il *target* ed attaccarlo senza nessun ulteriore *input* da parte di un operatore¹⁸. Tale definizione include anche quelle armi rispetto alle quali l'operatore mantiene comunque un 'potere' di controllo *switch-off*, ossia, in caso di necessità, lo spegnimento anche da remoto della macchina¹⁹. Armi di questo tipo, ad oggi, non esistono²⁰, o – perlomeno – non sembrano siano state ancora utilizzate in operazioni di combattimento. Ciò non esclude, ovviamente, che simili armi non possano essere realizzate ed utilizzate in futuro²¹. In questo senso, dunque, ogni analisi normativa non può che essere *de iure condendo* e guardare a quei limiti e a quelle condizioni che il diritto internazionale già impone e che in futuro tali sistemi dovranno rispettare.

A *contrario*, se si condivide la definizione fatta propria dagli Stati Uniti d'America sui sistemi autonomi, dovrebbe ritenersi che tutti quei sistemi che non siano in grado di selezionare in autonomia un *target* a seguito dell'attivazione non siano '*autonomous weapons*', essendo – piuttosto – armi 'intelligenti'. Tra queste, per quanto possano effettivamente diventare completamente autonome nel senso di cui sopra in termini relativamente brevi, si possono ricordare a mero titolo

¹⁸ In dottrina, queste sono anche state definite quali armi in grado di adattare il proprio funzionamento in risposta al mutare delle circostanze e dell'ambiente senza l'intervento umano. Cfr. M. SASSÓLI, *Autonomous Weapons and International Humanitarian Law: Advantages, Open Technical Questions and Legal Issues to be Clarified*, in *International Law Studies*, 2014, 308 ss., e H.-Y. LIU, *Categorization and Legality of Autonomous and Remote Weapons Systems*, in *International Review of the Red Cross*, 2012, 627 ss., 631, ove nota come, sovente, le armi sono più 'remote' che 'autonome'.

¹⁹ Office of the Under Secretary of Defense for Policy, *Dod Directive 3000.09 - Autonomy in Weapon Systems*, 25 gennaio 2023, reperibile online <https://www.esd.whs.mil/portals/54/documents/dd/issuances/dodd/300009p.pdf> (ultimo accesso: 4 dicembre 2024), 21, 'Definitions' («[A]utonomous weapon system: A weapon system that, once activated, can select and engage targets without further intervention by an operator. This includes, but is not limited to, operator-supervised autonomous weapon systems that are designed to allow operators to override operation of the weapon system, but can select and engage targets without further operator input after activation»). In dottrina, v. *ex multis*: D. SAXON, *A Human Touch: Autonomous Weapons, Directive 3000.09, and the "Appropriate Levels of Human Judgment over the Use of Force"*, in *Georgetown Journal of International Affairs*, 2014, 100 ss.; J.S. THURNHER, *Examining Autonomous Weapon Systems from a Law of Armed Conflict Perspective*, in H. NASU, R. MCLAUGHLIN (eds.), *New Technologies and the Law of Armed Conflict*, L'Aja, 2014, 213 ss.; M.C. HOROWITZ, *Why Words Matter: The Real World Consequences of Defining Autonomous Weapons Systems*, in *Temple International & Comparative Law Journal*, 2016, 85 ss.; L. SUCHMAN, J. WEBER, *Human-Machine Autonomies*, in N. BHUTA, S. BECK, R. GEIS, H.-Y. LIU, C. KREIS (eds.), *Autonomous Weapons Systems*, Cambridge, 2016, 75 ss.; M. HOMAYOUNNEJAD, *Ensuring Fully Autonomous Weapons Systems Comply with the Rule of Distinction in Attack*, in S. CASEY-MASLEN, M. HOMAYOUNNEJAD, H. STAUFFER, N. WEIZMANN (eds.), *Drones and Other Unmanned Weapons Systems under International Law*, Leiden, 2018, 123 ss.

²⁰ M. SASSÓLI, *Autonomous Weapons and International Humanitarian Law*, cit., 309.

²¹ M. HOMAYOUNNEJAD, *Ensuring Fully Autonomous Weapons Systems Comply with the Rule of Distinction in Attack*, cit., 123.

esemplificativo i droni comandati da remoto²²; le munizioni circuitanti (o ‘droni suicida’, che, sorvolando una zona predeterminata attaccano all’esito di una raccolta di informazioni tramite sensori), o, ancora, il drone da ricognizione *Harpy*. Emerge dunque chiaramente con il discrimine per la classificazione di cui in parola è il ruolo ‘residuo’ che permane in capo all’operatore-essere umano, sul quale, essenzialmente, deve gravare la responsabilità finale per la decisione di attaccare o meno un determinato obiettivo militare individuato in autonomia dalla macchina sulla base di parametri pre-impostati.

A mente questa fondamentale distinzione, dunque, si pone il problema di individuare quei principi e quelle regole generali che disciplinano, o disciplineranno, l’uso di armi intelligenti o autonome.

Non è revocabile in dubbio che uno dei principi più importanti del diritto umanitario sia quello di ‘distinzione’: le parti di un conflitto armato devono distinguere opportunamente i combattenti da ogni altro soggetto o oggetto civile che non partecipa alla funzione militare nemica²³. È ormai principio consolidato del diritto internazionale che un’azione militare possa essere intenzionalmente diretta unicamente contro le forze militari nemiche²⁴. Rispetto a tale punto, è già emerso nella prassi come specifiche tecnologie non siano necessariamente in grado di operare una distinzione adeguata. Uno dei (primi) attacchi con droni operati dalla *Central Intelligence Agency* (CIA) statunitense, nel 2002, ha portato all’uccisione di tre persone che, sulla base di caratteristiche fisiche rilevate, si presumeva – erroneamente – potessero essere affiliate ad Al-Qaeda²⁵. Dunque, l’arma – per operare nel rispetto del diritto umanitario – deve poter distinguere propriamente tra obiettivi militari legittimi e non. Laddove tale operazione non fosse possibile, l’arma in parola non rispetterebbe uno dei dettami fondamentali del diritto umanitario.

²² Su cui v. per tutti N. WEIZMANN, *Armed Drones and the Law of Armed Conflict*, in S. CASEY-MASLEN, M. HOMAYOUNNEJAD, H. STAUFFER, N. WEIZMANN (eds.), *Drones and Other Unmanned Weapons Systems under International Law*, Leiden, 2018, 89 ss.

²³ Si veda in questo senso, J.-M. HENCKAERTS, L. DOSWALD-BECK, C. ALVERMANN, K. DORMANN, B. ROLLE, *International Committee of the Red-Cross. Customary International Humanitarian Law, Volume I Rules*, Cambridge, 2009, regola 1, *The Principle of Distinction between Civilians and Combatants*, 3.

²⁴ Cfr. *Declaration Renouncing the Use, in Time of War, of Explosive Projectiles Under 400 Grammes Weight* (Dichiarazione di San Pietroburgo, 29 novembre / 11 dicembre 1868), reperibile online: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/st-petersburg-decl-1868> (ultimo accesso: 4 dicembre 2024), Preambolo («the only legitimate object which States should endeavour to accomplish during war is to weaken the military forces of the enemy»).

²⁵ Su cui v. K.J. HELLER, ‘One Hell of a Killing Machine’. *Signature Strikes and International Law*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2013, 89 ss. V. anche D. AMOROSO, D. GARCIA, G. TAMBURRINI, *The Weapon that Mistook a School Bus for an Ostrich. Vulnerabilities in Artificial Intelligence and Challenges for the Meaningful Human Control of Autonomous Weapons*, in *Science & Diplomacy*, 2022, 1 ss.

Evidentemente, l'attitudine dell'arma a raccogliere informazioni necessarie per qualificare e classificare persone ed oggetti ai fini della valutazione di un attacco (deciso in autonomia dall'arma sulla base di criteri pre-impostati o dal singolo operatore nel caso di specie) non potrà che dipendere dalla strumentazione di rilevazione adottata e, pertanto, la valutazione della compatibilità dell'arma non potrà che avvenire su base casistica. Tuttavia, un secondo principio di diritto umanitario potrebbe rendere più complesso, soprattutto per un'arma autonoma, valutare se un soggetto possa essere considerato o meno un obiettivo militare legittimo²⁶. La tutela dianzi menzionata può, infatti, essere 'persa' da singole persone che decidano di partecipare al conflitto intraprendendo determinate azioni a sostegno della condotta militare di una delle parti. Trattasi, in sostanza, di una '*conduct-based exception*'²⁷ che mal si presta ad essere interpretata su base computazionale senza nessun intervento cognitivo.

Tuttavia, se è vero che armi intelligenti o autonome possono non essere appropriate per distinguere compiutamente tra obiettivi militari legittimi e non, è anche vero che l'impiego di tali strumenti, soprattutto laddove sia a supporto della programmazione dell'azione militare, potrebbe pure contribuire a un virtuoso rispetto del principio di distinzione o del diritto umanitario in generale. Certamente, in contesti in cui vi siano possibili prossimità tra (s)oggetti tutelati ed attaccabili, il ricorso a droni dotati di strumenti di rilevazione di vario tipo potrebbe contribuire a ricostruire con più precisione le condizioni in campo e, sulla base di tale più completa valutazione, i sistemi in parola potrebbero essere funzionali al rispetto e all'implementazione del principio in discussione. Proprio in ragione di tale riflessione, parte della dottrina ha addirittura ritenuto che, nella misura in cui le armi intelligenti o autonome svolgano proprio questa funzione, lo stesso principio di distinzione obbligherebbe il singolo ordinamento ad utilizzare lo strumento del quale dispone (senza però sostenere che il diritto internazionale imponga anche un obbligo di dotarsi di tali mezzi)²⁸. Inoltre, è stato opportunamente notato come le persone, sovente, utilizzino la forza letale per timore di essere esposte a rischi: così, un drone o un robot potrebbe posticipare l'uso della forza letale fino al momento in cui non si siano raccolte tutte le informazioni necessarie per esercitarla nel pieno rispetto del diritto internazionale²⁹.

²⁶ J.-M. HENCKAERTS, L. DOSWALD-BECK, C. ALVERMANN, K. DORMANN, B. ROLLE, *op. cit.*, regola 6 («Civilians are protected against attack unless and for such time as they take a direct part in hostilities»), 19.

²⁷ M. HOMAYOUNNEJAD, *Ensuring Fully Autonomous Weapons Systems Comply with the Rule of Distinction in Attack*, cit., 130.

²⁸ J.-F. QUÉGUINER, *Precautions under the Law Governing the Conduct of Hostilities*, in *International Review of the Red Cross*, 2006, 793 ss., 802; N. WEIZMANN, *Armed Drones and the Law of Armed Conflict*, cit., 117.

²⁹ M. SASSÓLI, *Autonomous Weapons and International Humanitarian Law*, cit., 310.

E, ancora, alcuni crimini internazionali non possono essere compiuti da robot, ma solo da esseri umani. Non coinvolgere le persone nel contesto di un conflitto ridurrebbe la possibilità di veder commesse alcune specifiche condotte criminose³⁰.

Allo stesso modo, il diritto internazionale vieta i c.d. 'attacchi indiscriminati' proprio perché, per la loro stessa natura, non sono in grado di rispettare il principio di distinzione³¹. Laddove armi intelligenti o autonome non fossero in grado, dunque, di controllare gli effetti di un attacco, queste armi sarebbero ontologicamente incompatibili con il diritto umanitario. E, in questo senso, *mutatis mutandis*, il regime sviluppato per le mine antiuomo potrebbe costituire un primo quadro normativo di riferimento dal quale desumere i principi rilevanti in materia. A mente la definizione di 'arma autonoma' di cui sopra, è stato sostenuto in dottrina che le mine antiuomo siano, essenzialmente, una rudimentale forma di 'autonomia': una volta attivata, la mina, in virtù della pressione esercitata dal peso di chi (o cosa) la calpesta, agisce senza il necessario ulteriore intervento di un essere umano³². Le convenzioni internazionali applicabili³³ distinguono due scenari, adottando per ognuno soluzioni diverse. O le mine antiuomo sono poste all'interno di una zona operativa ben delimitata e controllata, per impedire l'accesso ai civili, o, altrimenti, esiste un divieto di utilizzo (oltreché di produzione e stoccaggio) di mine che non siano in grado di disattivarsi automaticamente entro un breve lasso di tempo dal 'lancio'³⁴. Così, allora, si potrebbe anche sostenere che, probabilmente, l'uso di armi autonome non in grado di distinguere o che possano

³⁰ V. Consiglio dei diritti umani, A/HRC/23/47, 9 aprile 2013, *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*, reperibile online: <https://digitallibrary.un.org/record/755741?v=pdf> (ultimo accesso in data 10 dicembre 2024), par. 55, ove scrive: «LARs will not be susceptible to some of the human shortcomings that may undermine the protection of life. Typically, they would not act out of revenge, panic, anger, spite, prejudice or fear. Moreover, unless specifically programmed to do so, robots would not cause intentional suffering on civilian populations, for example through torture. Robots also do not rape».

³¹ J.-M. HENCKAERTS, L. DOSWALD-BECK, C. ALVERMANN, K. DORMANN, B. ROLLE, *op. cit.*, regola 11 («Indiscriminate attacks are prohibited»), 37. V. anche regola 71 («The use of weapons which are by nature indiscriminate is prohibited»).

³² M. HOMAYOUNNEJAD, *Ensuring Fully Autonomous Weapons Systems Comply with the Rule of Distinction in Attack*, cit., 130.

³³ Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which may be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, 10 ottobre 1980; Protocol on Prohibitions or Restrictions on the Use of Mines, Booby-Traps and other Devices, 3 maggio 1996; Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction, 18 settembre 1997.

³⁴ Protocol on Prohibitions or Restrictions on the Use of Mines, Booby-Traps and other Devices, 3 maggio 1996, cit., art. 5(2)(a).

in qualche modo porre in essere un attacco indiscriminato potrebbero, entro stretti limiti, essere utilizzate all'interno di aree chiuse specificamente identificate.

In ultimo, e sottolineando come il richiamo ai principi fondamentali del diritto umanitario qui operato non sia né intenda essere esaustivo, giova ricordare come le parti belligeranti abbiano un obbligo (non assoluto) di informare la popolazione laddove un attacco possa colpire anche i civili³⁵.

Inoltre, a completare il quadro, così come esistono principi e regole a tutela della popolazione che può essere eventualmente coinvolta nelle ostilità in corso, il diritto umanitario, nel disciplinare i limiti entro i quali la forza armata può essere impiegata, si premura di tutelare anche gli obiettivi militari legittimi per evitare sofferenze ingiustificate. Per quanto, infatti, il conflitto e la necessità militare possano giustificare l'uccisione del nemico, è e rimane un divieto fondamentale del diritto internazionale quello di utilizzare armi o tattiche che causino lesioni o sofferenze superflue³⁶ (motivo per il quale, ad esempio, si è affermato un divieto di utilizzo di laser accecanti)³⁷. In tale contesto, così, la disabilità causata dalle armi (evidenziandosi dunque come le disabilità possano già esistere al momento del conflitto ovvero sorgere – sia per i civili che per militari – proprio in conseguenza delle ostilità armate) diventa un criterio alla luce del quale procedere ad una più ampia e generale valutazione della natura dell'arma impiegata e della sua compatibilità con il diritto internazionale³⁸.

La breve analisi sin qui svolta conferma la riflessione iniziale: ad oggi, in assenza di norme specifiche, non è possibile predeterminare con assoluta certezza se un'arma, intelligente o autonoma, sia necessariamente incompatibile con le regole generali della materia, se non – almeno – in casi eclatanti. Così, un drone da guerra potrebbe rispettare i limiti imposti dal diritto internazionale, anche e soprattutto avendo riguardo all'uso che di tale arma viene effettivamente fatto, se

³⁵ J.-M. HENCKAERTS, L. DOSWALD-BECK, C. ALVERMANN, K. DORMANN, B. ROLLE, *op. cit.*, regola 20 («Each party to the conflict must give effective advance warning of attacks which may affect the civilian population, unless circumstances do not permit»), 62.

³⁶ J.-M. HENCKAERTS, L. DOSWALD-BECK, C. ALVERMANN, K. DORMANN, B. ROLLE, *op. cit.*, regola 70 («The use of means and methods of warfare which are of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering is prohibited»), 237.

³⁷ J.-M. HENCKAERTS, L. DOSWALD-BECK, C. ALVERMANN, K. DORMANN, B. ROLLE, *op. cit.*, regola 86 («The use of laser weapons that are specifically designed, as their sole combat function or as one of their combat functions, to cause permanent blindness to unenhanced vision is prohibited»), 292.

³⁸ V. già US Department of the Air Force, *Pamphlet 110-31, International Law – The Conduct of Armed Conflict and Air Operations* (1976), para. 6-4(f), reperibile online <https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2022/02/AFP-110-31-US-Air-Force-INTERNATIONAL-LAW-THE-CONDUCT-OF-ARMED-CONFLICT-AND-AIR-OPERATIONS-just-security.pdf> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024). In dottrina, v. anche N. HART, M. CROCK, R. MCCALLUM, B. SAUL, *Making Every Life Count: Ensuring Equality and Protection for Persons with Disabilities in Armed Conflicts*, in *Monash University Law Review*, 2014, 148 ss, 167.

in grado di districarsi tra le maglie dei vincoli del diritto umanitario. E, giova ricordarlo, in questo periodo di 'evoluzione' agli Stati incombe un obbligo specifico: l'incertezza tecnica, nonché quella normativa che segue, non può trasformarsi in un lascia-passare ove ciò che non è espressamente vietato diventa concesso. L'art. 36³⁹ del Primo Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra⁴⁰, sul punto, prevede che gli Stati parte, nello sviluppare nuove armi o metodi militari, debbano determinare se questi possano in tutto o in parte violare norme di diritto internazionale⁴¹.

Non si nasconde come, ovviamente, il risultato dell'indagine qui compiuta possa lasciare insoddisfatti, se non altro assumendo il principio della certezza del diritto quale metro di paragone del giudizio. Tuttavia, e questo ci si ripropone di fare brevemente ora, sembra necessario integrare l'analisi della legittimità delle armi intelligenti fondata sulle regole generali con altre regole, più specifiche, del diritto umanitario. Per quanto questo, come si vedrà, non cambierà certamente il segno della ricerca, una interferenza di altre norme potrebbe contribuire a restringere ulteriormente le maglie entro le quali si potrebbe concludere, caso per caso, per la legittimità o meno di un'arma intelligente e il suo utilizzo.

3. *Autonomous and smart weapons systems* e tutela delle persone con disabilità

È stato notato in dottrina come lo specifico tema delle armi intelligenti ed autonome non abbia sufficientemente tenuto in considerazione la posizione di persone con disabilità (tanto di quanti possono avere una disabilità preesistente il conflitto, quanto di coloro la cui disabilità insorge in ragione del conflitto

³⁹ «In the study, development, acquisition or adoption of a new weapon, means or method of warfare, a High Contracting Party is under an obligation to determine whether its employment would, in some or all circumstances, be prohibited by this Protocol or by any other rule of international law applicable to the High Contracting Party».

⁴⁰ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 giugno 1977.

⁴¹ V. D. AMOROSO, *Autonomous Weapons Systems and the Martens Clause between Ethics and Law*, in *Studi Senesi*, 2023, 207 ss. Sull'assenza di conseguenze in termini di non-sviluppo all'esito di una conclusione negativa in merito alla compatibilità della nuova arma con il diritto internazionale, ma sull'esistenza di un obbligo per lo Stato interessato di stabilire procedure interne che affrontino il problema, v. Y. SANDOZ, C. SWINARSKI, B. ZIMMERMANN (eds.), *International Committee of the Red Cross, Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Ginevra, 1987, Article 36 – *New weapons*, 421 ss., par. 1481.

armato)⁴². Il diritto umanitario contempla una serie di soggetti particolarmente vulnerabili, rispetto ai quali esistono obblighi di protezione 'aggiuntivi'⁴³. Così, allora, come evidenziato in un report della Croce Rossa Internazionale, alle persone con disabilità dovrebbe essere garantita, nel limite del possibile e tenuto conto delle circostanze, un'assistenza sanitaria utile; precedenza nelle procedure di evacuazione, nonché, cambiando la lente focale, imporre un obbligo di valutazione particolare nella programmazione di specifiche azioni militari⁴⁴.

Se la tutela speciale per le persone con disabilità non è contestabile, è l'introduzione di armi che operano sulla base di algoritmi a sollevare questioni di potenziale discriminazione e violazione del diritto umanitario. Come si è detto in precedenza, l'intelligenza artificiale integrata in armamenti di vario tipo può compiere scelte (semi-)indipendenti sulla base o di criteri predeterminati, ovvero sulla base di criteri auto-dedotti da un *dataset* pragmatico di casi. In altre parole, questo vuol dire che il programmatore del sistema dovrà necessariamente programmare la macchina per identificare e valutare ogni possibile forma di disabilità, fisica o meno, e determinare come questa possa agire su modelli di riferimento classici. Il rischio è, essenzialmente, che in fase di programmazione dell'arma si inseriscano parametri di riferimento standardizzati che ignorano lo spettro delle disabilità. Il tema, ovviamente, è ben noto, anche agli attori internazionali. Scrive, sul punto, il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite: «new and emerging technologies in the military domain may rely on non-representative data sets, algorithm-based programming and machine-learning processes [...which...] can reproduce and exacerbate existing patterns of structural discrimination, marginalization, social inequalities, stereotypes and bias and create unpredictability of outcomes»⁴⁵.

In altre parole, una programmazione che non tenga in debita considerazione le necessità speciali di persone con disabilità potrebbe portare ad una errata valutazione delle circostanze del singolo caso di specie, o comunque a una violazione delle norme a tutela di persone con vulnerabilità. Ad esempio, uno strumento di fortuna

⁴² M. DÍAZ FIGUEROA, A. HENAO OROZCO, J. MARTÍNEZ, W. MUÑOZ JAIME, *The Risks of Autonomous Weapons: An Analysis Centred on the Rights of Persons with Disabilities*, in *International Review of the Red Cross*, 2023, 278 ss., 281.

⁴³ J.-M. HENCKAERTS, L. DOSWALD-BECK, C. ALVERMANN, K. DORMANN, B. ROLLE, *op. cit.*, regola 138 («The elderly, disabled and infirm affected by armed conflict are entitled to special respect and protection»), 489.

⁴⁴ International Committee of the Red Cross, *How Law Protects Persons with Disabilities in Armed Conflict*, 13 dicembre 2017, <https://www.icrc.org/en/document/how-law-protects-persons-disabilities-armed-conflict> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024), 3 ss.

⁴⁵ Consiglio dei diritti umani, A/HRC/RES/51/22, Resolution adopted by the Human Rights Council on 7 October 2022, *Human rights implications of new and emerging technologies in the military domain*, 11 ottobre 2022, in premessa.

per la mobilità potrebbe essere qualificato, da una macchina, quale arma impropria e far ritenere che la persona sia in procinto di partecipare a un'azione militare (rispetto alla quale rinunciarebbe così alla sua 'immunità dall'attacco')⁴⁶. Anche comportamenti aggressivi determinati da disabilità non fisiche potrebbero essere classificati da un'intelligenza computazionale senza tener opportunamente in conto le specificità del singolo caso⁴⁷. Ancora, se un drone dovesse sorvolare un'area avvertendo con un suono la popolazione civile di un imminente attacco, persone con problemi uditivi potrebbero, di fatto, non essere avvertite.

Non è certamente possibile elaborare ed elencare tutti i diversi modi in cui le persone con disabilità potrebbero subire un pregiudizio maggiore rispetto ad altre unicamente perché le loro necessità non sono opportunamente e adeguatamente valutate da un'intelligenza artificiale. Né sarebbe, forse, particolarmente utile stilare una lista di discriminazioni che sia fine a sé stessa; piuttosto, ciò che preme in questa sede evidenziare, è la necessità di garantire un'adeguata rappresentatività delle categorie per le quali esistono obblighi di tutela rafforzati al fine di evitare, o quantomeno limitare, lo sviluppo e la diffusione di *datasets* e algoritmi, nonché l'adesione a metodi di programmazione, che riproducano ed esacerbino stereotipi ed ingegnanze. Così, in altre parole, i principi generali a tutela delle persone con disabilità, quando messi in relazione con il tema delle armi di nuova generazione, certamente contribuiscono ad introdurre ulteriori limiti rispetto all'utilizzo di queste ultime, ma – con altrettanta sicurezza – questo *interplay* mostra come una tutela effettiva che da tali limiti discende richiede l'inclusione e il coinvolgimento in ogni processo, anche regolatorio, delle categorie tutelate.

4. Una riflessione conclusiva: sulla necessità di individuare gli *stakeholders* e coinvolgerli nei processi decisionali e regolatori

Non è facile, o scontato, sviluppare una riflessione generale in merito alla compatibilità di armi intelligenti o autonome con il diritto umanitario e, di conseguenza, non è agevole sostenere un divieto assoluto di produzione e utilizzo – soprattutto per armi che ad oggi ancora non esistono e per le quali una valutazione specifica non può ancora essere fatta. Lasciando a margine il complesso

⁴⁶ Consiglio dei diritti umani, A/HRC/49/52, *Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities*, 28 dicembre 2021, 13 («the deployment and use of fully autonomous weapons systems, like other artificial intelligence systems, raises concerns as to the ability of weaponry directed by artificial intelligence to discriminate between combatants and non-combatants, and make the nuanced determination as to whether an assistive device qualifies a person with disabilities as a threat»).

⁴⁷ M. DÍAZ FIGUEROA, A. HENAO OROZCO, J. MARTÍNEZ, W. MUÑOZ JAIME, *The Risks of Autonomous Weapons: An Analysis Centred on the Rights of Persons with Disabilities*, cit., 288.

tema della responsabilità umana in caso di armi che siano effettivamente in grado di selezionare in via autonoma i propri bersagli, la questione, tecnica (e certamente anche morale, per alcuni aspetti), prima ancora che giuridica, riguarda i criteri di selezione dei target di tali mezzi che, per poter operare in un regime di legalità, dovrebbero essere in grado di 'distinguere', nel senso normativo del termine, almeno quanto un 'soldato ordinario'⁴⁸. Tuttavia, come emerge dalle riflessioni di cui sopra, tale condizione, benché necessaria, non è di per sé stessa sufficiente: sono molte le esigenze di tutela – e di rappresentatività – che dovrebbero trovare una giusta e opportuna ponderazione nei processi decisionali.

Così, allora, e per concludere, ogni futura azione dovrebbe in primo luogo 'mappare' adeguatamente tutti gli *stakeholders*, così da evitare, per quanto qui interessa, che ogni forma di intelligenza artificiale possa replicare ed esacerbare, anche solo involontariamente, tradizionali *pattern* di discriminazione. In secondo luogo, l'attenzione al dato tecnico dovrebbe incentivare un certo pragmatismo giuridico con un relativo abbandono di posizioni formalistiche ed assolutiste posto che, come si è accennato, in alcuni specifici contesti l'intelligenza artificiale, per quanto priva di capacità cognitive, potrebbe risultare funzionale al rispetto del diritto umanitario.

Riferimenti bibliografici

- AMOROSO D., *Autonomous Weapons Systems and the Martens Clause between Ethics and Law*, in *Studi Senesi*, 2023, 207 ss.
- AMOROSO D., GIORDANO B., *Who is to Blame for Autonomous Weapons Systems' Misdoings?*, in CARPARELLI E., LAZZERINI N. (eds.), *Use and Misuse of New Technologies – Contemporary Challenges in International and European Law*, Cham, 2019, 211 ss.
- AMOROSO D., GARCIA D., TAMBURRINI G., *The Weapon that Mistook a School Bus for an Ostrich. Vulnerabilities in Artificial Intelligence and Challenges for the Meaningful Human Control of Autonomous Weapons*, in *Science & Diplomacy*, 2022, 1 ss.
- ANAND R.P., *Origin and Development of the Law of the Sea*, L'Aja, 1982.
- ARNAUDO L., PARDOLESI R., "Ecce robot". *Sulla responsabilità dei sistemi adulti di intelligenza artificiale*, in *Danno e responsabilità*, 2023, 409 ss.
- BARFIELD W., *Towards a Law of Artificial Intelligence*, in BARFIELD W., PAGALLO U. (eds.), *Research Handbook on the Law of Artificial Intelligence*, Cheltenham, 2018, 2.
- BASSINI M., *Intelligenza Artificiale generativa: alcune questioni problematiche*, in *Media-Laws*, 2023, 391 ss.

⁴⁸ M. SASSÓLI, *Autonomous Weapons and International Humanitarian Law*, cit., 311.

- BASSINI M., POLLICINO O., *Sistemi di Intelligenza Artificiale, responsabilità e accountability. Verso nuovi paradigmi?*, in PIZZETTI F. (a cura di), *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*, Torino, 2018, 333 ss.
- BATONGBACAL J.L., *The Law of the Sea, Marine Technology and Global Social Justice*, in CHIRCOP A., MCDORMAN T., ROLSTON S. (eds.), *The Future of Ocean Regime-Building. Essays in Tribute to Douglas M. Johnston*, Leiden, 2009, 105 ss.
- BROWN E.D., *The International Law of the Sea*, vol. I, Aldershot, 1994.
- CAPPIELLO B., *AI-Systems and Non-Contractual Liability. A European Private International Law Analysis*, Torino, 2022.
- CHESTERMAN S., *Artificial Intelligence and the Limits of Legal Personality*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2020, 819 ss.
- CONDINANZI M., CRESPI REGHIZZI Z., *L'uso della forza e il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite*, in AA.VV., *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2021, 321.
- COPPINI L., *Robotica e intelligenza artificiale: questioni di responsabilità civile*, in *Politica del diritto*, 2018, 713 ss.
- D'ALFONSO G., *Intelligenza artificiale e responsabilità civile. Prospettive di regolamentazione europea*, in *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, 2022, 163 ss.
- DÍAZ FIGUEROA M., HENAO OROZCO A., MARTÍNEZ J., MUÑOZ JAIME W., *The Risks of Autonomous Weapons: An Analysis Centred on the Rights of Persons with Disabilities*, in *International Review of the Red Cross*, 2023, 278 ss.
- DOMINELLI S., *Delimitazione dei confini marittimi e dialogo tra corti internazionali: quale ruolo per l'ITLOS? Il caso Bangladesh/Myanmar*, in *Il diritto marittimo*, 2013, 791 ss.
- GAETA P., *Who Acts When Autonomous Weapons Strike? The Act Requirement for Individual Criminal Responsibility and State Responsibility*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2023, 1033 ss.
- HART N., CROCK M., MCCALLUM R., SAUL B., *Making Every Life Count: Ensuring Equality and Protection for Persons with Disabilities in Armed Conflicts*, in *Monash University Law Review*, 2014, 148 ss.
- HEIDERHOFF B., *Internationale Produkthaftung 4.0 – Welche Wertungen sollten das Kollisionsrecht für autonome Systeme prägen?*, in *Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts*, 2021, 409 ss.
- HELLER K.J., 'One Hell of a Killing Machine'. *Signature Strikes and International Law*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2013, 89 ss.
- HENCKAERTS J.-M., DOSWALD-BECK L., ALVERMANN C., DORMANN K., ROLLE B., *International Committee of the Red-Cross. Customary International Humanitarian Law, Volume I Rules*, Cambridge, 2009.
- HOMAYOUNNEJAD M., *Ensuring Fully Autonomous Weapons Systems Comply with the Rule of Distinction in Attack*, in CASEY-MASLEN S., HOMAYOUNNEJAD M., STAUFFER H., WEIZMANN N. (eds.), *Drones and Other Unmanned Weapons Systems under International Law*, Leiden, 2018, 123 ss.
- HOROWITZ M.C., *Why Words Matter: The Real World Consequences of Defining Autonomous Weapons Systems*, in *Temple International & Comparative Law Journal*, 2016, 85 ss.
- LIU H.-Y., *Categorization and Legality of Autonomous and Remote Weapons Systems*, in *International Review of the Red Cross*, 2012, 627 ss.

- MACRAE L.M., *Customary International Law and the United Nations' Law of the Sea Treaty*, in *California Western International Journal*, 1983, 182 ss.
- MAURI D., *The Use of CBRN Weapons in Armed Conflict*, in DE GUTTRY A., FRULLI M., CASOLARI F., POLI L. (eds.), *International Law and Chemical, Biological, Radio-Nuclear (CBRN) Events. Towards an All-Hazards Approach*, Leiden, 2022, 358 ss.
- MCLEAN S., READ G., THOMPSON J., BABER C., STANTON N., SALMON P., *The Risks Associated with Artificial General Intelligence: A Systematic Review*, in *Journal of Experimental & Theoretical Artificial Intelligence*, 2021, 649 ss.
- MUNARI F., *Risoluzione pacifica e prevenzione delle controversie transnazionali*, in AA.VV., *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2021, 239 ss.
- QUÉGUINER J.-F., *Precautions under the Law Governing the Conduct of Hostilities*, in *International Review of the Red Cross*, 2006, 793 ss.
- RONZITTI N., *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2021.
- RUFFOLO U., *Per i fondamenti di un diritto della robotica self-learning: dalla machinery produttiva all'auto driverless: verso una 'responsabilità da algoritmo'?*, in RUFFOLO U. (a cura di), *Intelligenza artificiale e responsabilità*, Milano, 2017, 1 ss.
- SANDOZ Y., SWINARSKI C., ZIMMERMANN B. (eds.), *International Committee of the Red Cross, Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, Article 36 – New weapons*, Ginevra, 1987, 421 ss.
- SASSÓLI M., *Autonomous Weapons and International Humanitarian Law: Advantages, Open Technical Questions and Legal Issues to be Clarified*, in *International Law Studies*, 2014, 308 ss.
- SAXON D., *A Human Touch: Autonomous Weapons, Directive 3000.09, and the "Appropriate Levels of Human Judgment over the Use of Force"*, in *Georgetown Journal of International Affairs*, 2014, 100 ss.
- SCHIANO DI PEPE L., *La questione della nazionalità delle navi dinanzi al Tribunale internazionale per il diritto del mare*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2002, 331 ss.
- SCONAMIGLIO C., *Responsabilità civile ed intelligenza artificiale: quali soluzioni per quali problemi?*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2023, 1073 ss.
- SCOVAZZI T., *Elementi di diritto internazionale del mare*, Milano, 2002.
- SIMONINI G.F., *La responsabilità del fabbricante nei prodotti con sistemi di intelligenza artificiale*, in *Danno e responsabilità*, 2023, 435 ss.
- SUCHMAN L., WEBER J., *Human-Machine Autonomies*, in BHUTA N., BECK S., GEIS R., LIU H.-Y., KREIS C. (eds.), *Autonomous Weapons Systems*, Cambridge, 2016, 75 ss.
- SURDEN H., *Artificial Intelligence and Law: An Overview*, in *Georgia State University Law Review*, 2019, 1305 ss.
- THURNHER J.S., *Examining Autonomous Weapon Systems from a Law of Armed Conflict Perspective*, in NASU H., MCLAUGHLIN R. (eds.), *New Technologies and the Law of Armed Conflict*, L'Aja, 2014, 213 ss.
- TOMMASI S., *"Digital services act" e "artificial intelligence act": tentativi di futuro da armonizzare*, in *Persona e mercato*, 2023, 279 ss.
- TREVES T., *The Law of the Sea "System" of Institutions*, in *Max Plank Yearbook of United Nations Law*, vol. II, Londra, 1998, 325 ss.
- TSCHIDER C., *Humans Outside the Loop*, in *Yale Journal of Law and Technology*, 2024, 324 ss.

- WACHTER S., *Limitations and Loopholes in the EU AI Act and AI Liability Directives: What This Means for the European Union, the United States, and Beyond*, in *Yale Journal of Law & Technology*, 2024, 671 ss.
- WEIZMANN N., *Armed Drones and the Law of Armed Conflict*, in CASEY-MASLEN S., HOMAYOUNNEJAD M., STAUFFER H., WEIZMANN N. (eds.), *Drones and Other Unmanned Weapons Systems under International Law*, Leiden, 2018, 89 ss.

Parte Seconda

Il caso studio SI@ dell'Università di Pavia
e altri esempi di *best practice* locali

11.

Sfide e opportunità per l'inclusione digitale delle persone con disabilità

Matilde Ceron e Francesco Scervini

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Disabilità, inclusione e uso della tecnologia. – 3. Valutare nuovi strumenti per l'inclusione digitale delle persone con disabilità. – 3.1. Identificazione intersezionale delle necessità e abitudini delle persone con disabilità. – 3.2. Valutazione della soddisfazione nelle funzionalità della app. – 3.3. Importanza e priorità delle funzionalità correnti e future. – 3.4. Problematicità e barriere. – 3.5. Sviluppo e somministrazione del questionario: universalità e inclusività. – 4. Risultati e conclusioni. – *Riferimenti bibliografici.*

1. Introduzione

Lo scopo del presente capitolo è duplice. Il primo consiste nel riassumere la più recente letteratura scientifica in materia di disabilità, inclusione e utilizzo della tecnologia, ponendo una particolare enfasi sulle modalità di raccolta dati e di reperimento delle informazioni. Per poter affrontare efficacemente un problema è infatti necessario avere un preciso quadro della situazione e nel caso delle disabilità gli strumenti a disposizione per conoscere il punto di vista soggettivo delle persone coinvolte sono particolarmente complessi da mettere in pratica. Il secondo obiettivo è descrivere il caso concreto di un questionario somministrato alla popolazione studentesca dell'Università di Pavia nell'ambito del progetto RISID, finanziato da Fondazione Cariplo, al fine di sviluppare e migliorare un'applicazione rivolta a tutti gli utenti interessati con lo scopo di aiutare le persone con disabilità a muoversi autonomamente all'interno degli spazi dell'Ateneo, in particolare nei cortili e nelle aule storiche, caratterizzate da una molteplicità di barriere e ostacoli dovuti alla vetustà degli edifici.

2. Disabilità, inclusione e uso della tecnologia

L'inclusione digitale delle persone con disabilità è un tema ancora relativamente poco studiato e, come si vedrà in queste pagine, non esistono delle *best practices* valide per la totalità delle persone coinvolte. Questo è dovuto, da un lato, alla grande eterogeneità di condizioni individuali, che possono richiedere interventi anche molto specifici, e dall'altro ad una mancanza di dati e informazioni precise e puntuali su quali siano gli strumenti tecnologici più adatti a migliorare le condizioni di vita delle persone con disabilità. A tal proposito, le indagini campionarie svolte finora, sia in Italia sia in ambito internazionale, sono per molti versi carenti di informazioni dettagliate in questo ambito. Basti pensare, ad esempio, al database Disabilità in cifre (ISTAT, 2021), che raccoglie in modo sistematico indicatori da diverse *survey* italiane ed europee, che fa riferimento all'uso della tecnologia solamente in relazione all'accesso all'istruzione e all'uso di computer e Internet (ISTAT, 2021). Lo stesso avviene nell'indagine europea sull'integrazione sociale e sanitaria (EHSIS) che, pur dedicandosi alla mappatura dello stato di disabilità e del suo impatto sulla vita quotidiana, offre solo informazioni sulle barriere legate all'uso di Internet (Eurostat, 2015).

Allo stesso tempo, però, nonostante la mancanza di fonti di informazioni esauritive ed affidabili, la disabilità è sempre più al centro del dibattito sull'inclusione digitale (Goggin *et al.*, 2019). La tecnologia è identificata allo stesso tempo come possibile barriera che aumenta il rischio di esclusione e potente strumento di inclusione (Goggin, 2018). Da un lato, infatti, le tecnologie digitali e Internet hanno fornito percorsi aggiuntivi per l'inclusione delle persone con disabilità. Ad esempio, le versioni *smart* di strumenti preesistenti (come il bastone intelligente) e le nuove tecnologie assistive (come cani-guida robotici o sensori indossabili) hanno ampliato gli strumenti disponibili per sostenere l'indipendenza e l'inclusione delle persone con disabilità (ad esempio, Rashid *et al.*, 2017; Gandy *et al.*, 2018; Zeagler *et al.*, 2018; Goggin *et al.*, 2019). Inoltre, l'inclusione di strumenti di accessibilità nei dispositivi *mainstream* (come gli smartphone) potrebbe non solo democratizzare l'inclusione, eliminando attrezzature specializzate costose e ingombranti, ma anche diminuire lo stigma associato alla tradizionale tecnologia assistiva (ad esempio, Paris e Miller, 2018, Tsatsou, 2021). Infine, attraverso Internet, le persone con disabilità hanno a volte trovato comunità di supporto e opportunità di partecipazione e potenziamento su forum, social media o altre piattaforme (ad esempio, Duplga, 2017; Boellstroff, 2018; Darvis e Chansiri, 2018; Johnson, 2018).

D'altro canto, anche se l'uso degli smartphone sta diventando sempre più pervasivo (Locke *et al.*, 2021), la tecnologia potrebbe rappresentare anche una barriera per alcune persone e una fonte di ulteriore esclusione sociale. Le persone con disabilità sono infatti meno inclini all'uso della tecnologia e di Internet e

potrebbero quindi essere soggette a gradi più elevati di esclusione (ad esempio, Vicente e Lopéz, 2010; Helsper e Reisdorf, 2013, 2017; Goggin *et al.*, 2019), anche in relazione alla tecnologia assistiva digitale (Macdonald and Clayton, 2013). In questo contesto, la natura multidimensionale e intersezionale dell'esclusione digitale può esacerbare le differenze tra individui con disabilità: per le persone in possesso dei mezzi e delle competenze per beneficiare della tecnologia, gli strumenti digitali possono essere potenti facilitatori; viceversa, essi rappresentano una barriera aggiuntiva per coloro in condizioni socioeconomiche più svantaggiate. Un tale modello è emerso, ad esempio, nel contesto della partecipazione politica in Canada (Bastien *et al.* 2020) o dell'inclusione economica in Corea (Kim e Hwang, 2019). Infatti, il divario digitale legato alla disabilità può essere in gran parte mediato dalle caratteristiche socioeconomiche (Park, 2020) e si manifesta come una barriera d'accesso che, una volta superata, porta a un maggiore utilizzo della tecnologia generando un notevole potenziale di inclusione (Dbranskya e Hargittai, 2016). Una conseguenza di questo fenomeno sulla possibilità di raccogliere dati campionari significativi è che i risultati delle interviste sull'inclusione digitale possono variare notevolmente tra le persone con disabilità, che si sono dimostrate un gruppo estremamente eterogeneo sia per quanto riguarda lo stato socioeconomico che quello sanitario (Thomas *et al.*, 2018).

Allo stesso tempo, sebbene l'accessibilità sia diventata un aspetto sempre più considerato, seppur ancora sottovalutato, in relazione a Internet (Jaeger, 2012; Ellis e Kent, 2015; Goggin *et al.*, 2017), lo sviluppo della tecnologia ha aumentato la complessità dell'ecosistema digitale che si estende ad una sempre crescente molteplicità di applicazioni e dispositivi oltre al web (ad esempio, Ellis e Goggin, 2016; Alper, 2017; Zeagler *et al.*, 2018; Goggin *et al.*, 2019). Questa evoluzione, come menzionato in precedenza, ha offerto nuove opportunità per l'inclusione attraverso dispositivi indossabili e, più in generale, applicazioni dell'Internet delle cose che possono portare enormi benefici all'indipendenza delle persone con disabilità, come ad esempio nel caso delle auto a guida autonoma (ad esempio, McDermott e Turk, 2015; Claypool *et al.*, 2017; Goggin, 2017; Rashid *et al.*, 2017; Gandy *et al.*, 2018; Paris e Miller, 2018). D'altro canto, poiché la tecnologia diventa sempre più pervasiva, cresce parallelamente anche il potenziale per la discriminazione delle persone con disabilità da parte degli strumenti digitali o attraverso ulteriore marginalizzazione di chi non li adotta (ad esempio, Crawford e Schultz, 2014; Barocas e Selbst, 2015; Eubanks, 2017; Hoffman, 2017). Inoltre, data la marcata intersezionalità in relazione all'inclusione digitale e all'esclusione delle persone con disabilità (Scholz *et al.*, 2017), le disuguaglianze possono aumentare non solo rispetto alla popolazione generale, ma anche all'interno di questo gruppo eterogeneo (Ellcessor, 2016). In questo contesto, la valutazione del contributo di qualsiasi strumento all'inclusione digitale dovrebbe tenere conto attentamente delle differenze inter- e intra-disabilità. Pertanto, le caratteristiche di ciascun individuo e della sua disabilità possono avere implicazioni sostanziali

sull'utilizzo delle tecnologie e sul contributo potenziale di nuovi strumenti per l'inclusione digitale dell'individuo. Anche per questo motivo, quindi, è fondamentale raccogliere dati completi e affidabili sull'utilizzo delle tecnologie digitali da parte di un'ampia platea di individui in condizioni di disabilità e socioeconomiche quanto più possibile eterogenee.

Una distinzione fondamentale in relazione all'uso della tecnologia riguarda da un lato l'utilizzo di soluzioni digitali *mainstream* da parte di persone con disabilità e dall'altro l'uso di tecnologie assistive. Le persone con disabilità registrano un minore utilizzo di computer e Internet, rispettivamente pari al 21,3% e al 29,5% di coloro con gravi limitazioni nel 2019 (ISTAT, 2021). Allo stesso tempo, l'incremento delle funzionalità assistive degli smartphone rende sempre più prevalente l'uso di dispositivi *mainstream* rispetto a dispositivi assistivi specializzati, come dimostrato da uno studio focalizzato sulle limitazioni visive (Martinello *et al.*, 2019), nel quale l'80% degli intervistati utilizza dispositivi *mainstream*. Tale analisi permette di individuare dei potenziali fattori cruciali nell'uso della tecnologia legate alle caratteristiche dello strumento, alle caratteristiche dell'utilizzatore e alla tipologia di attività. Per quanto riguarda gli strumenti tecnologici, l'utilizzo di diversi sistemi operativi varia sostanzialmente in base alle tecnologie assistive di riferimento. Per quanto riguarda le caratteristiche dell'utilizzatore, le competenze nell'uso della tecnologia sono un fattore cruciale, ancora più importante della gravità delle limitazioni dell'individuo, unitamente all'età (Martinello *et al.*, 2019). Infine, i bisogni e le funzioni di accessibilità per cui è usata la tecnologia sono eterogenei – dalla lettura di audiolibri ed ebook all'identificazione di luci e oggetti, all'assistenza da remoto alla navigazione con app quali BeMyEyes e altre simili. In questo contesto, i dispositivi *mainstream* tendono a sostituire largamente quelli specializzati nella maggior parte delle attività quotidiane, ad eccezione di compiti specifici come la scrittura o *editing* di lunghi testi (Martinello *et al.*, 2019).

La letteratura scientifica sull'inclusione digitale e sulla tecnologia assistiva evidenzia l'ampia gamma di necessità delle persone con disabilità, specialmente negli ambiti dell'inclusione digitale, dell'accessibilità, della mobilità indipendente e dello stigma. Tra i temi chiave emergono elementi positivi e problematici, tra i quali: l'uso selettivo e l'accessibilità della tecnologia digitale; i benefici della tecnologia digitale nella gestione della disabilità e della salute; le esperienze negative associate alla tecnologia digitale; lo stigma associato alla disabilità e alla tecnologia assistiva; l'efficacia limitata o eterogenea delle funzionalità di accessibilità (Tsatsou, 2020).

Nel campo della mobilità, i sistemi tradizionali di orientamento, cruciali per l'indipendenza delle persone con disabilità (Giudice e Legge, 2008), mostrano limiti nelle funzioni di accessibilità, suggerendo l'importanza di soluzioni *ad hoc* che pongano particolare attenzione agli specifici bisogni delle persone con disabilità. Un primo gruppo di bisogni riguarda le funzionalità di tali strumenti e quanto corrispondano a ciò che può effettivamente facilitare la mobilità delle

persone con disabilità. In primo luogo, l'adattabilità degli strumenti con un design universale è fondamentale perché non si rivelino fonte di esclusione (ad esempio, De Oliveira *et al.*, 2013; Rodriguez-Sanchez e Martinez-Romo, 2017). L'adattabilità deve tradursi anche nell'accessibilità di tutte le informazioni contenute nello strumento, quali per esempio quelle relative ai punti d'interesse (Rodriguez-Sanchez e Martinez-Romo, 2017). Allo stesso modo, gli strumenti devono considerare il contesto di utilizzo. Per esempio, funzionalità di guida vocale possono essere poco affidabili in ambienti rumorosi (Rodriguez-Sanchez e Martinez-Romo, 2017). Un altro fattore essenziale per gli strumenti di sostegno alla mobilità non è solo rendere possibile la mobilità indipendente ma anche diminuirne lo sforzo necessario (Hersh e Johnson, 2010). Funzionalità che permettono la pianificazione dei percorsi da remoto per migliorarne la familiarità possono essere preziose a tale scopo (Rodriguez-Sanchez e Martinez-Romo, 2017). Un secondo gruppo si collega invece alle vulnerabilità delle persone con disabilità e preoccupazioni in relazione a uso della tecnologia e rischio di discriminazione. Innanzi tutto, la *privacy* è una preoccupazione chiave, in quanto tali strumenti possono raccogliere informazioni sensibili in relazione alla disabilità e limitazioni dell'utente (Hersh e Leporini, 2017). Inoltre, il rischio di stigma è una discriminante in relazione all'utilizzo della tecnologia assistiva. Un approccio universale è essenziale, dal momento che dispositivi che possono attrarre stigma vengono spesso abbandonati anche a scapito di sicurezza personale o indipendenza (ad esempio, Hersh e Johnson, 2010; Martinello *et al.*, 2019). Onde evitare tali barriere che possono inficiare l'adozione e l'inclusività di strumenti di supporto alla mobilità risulta dunque fondamentale prendere in considerazione i bisogni specifici delle persone con disabilità, perché tali strumenti non possono essere efficacemente ideati, progettati e testati solo da persone che non hanno esperienze dirette e/o indirette delle barriere all'utilizzo della tecnologia (ad esempio, Kane *et al.*, 2011; Rodriguez-Sanchez e Martinez-Romo, 2017; Vatavu, 2017; Hersh e Ramírez, 2018).

3. Valutare nuovi strumenti per l'inclusione digitale delle persone con disabilità

Sulla base della letteratura scientifica su disabilità e inclusione digitale e delle precedenti esperienze nella misurazione dei bisogni e nella valutazione della tecnologia assistiva, il progetto RISID ha implementato un questionario volto a individuare i bisogni degli studenti con disabilità e le funzionalità da introdurre nell'app SI@unipv¹. Il questionario si basa sulle esperienze dei sondaggi di analisi

¹ Per maggiori informazioni sul Progetto e sulla app, cfr. *supra*, l'introduzione del presente volume.

dei requisiti (ad esempio, Hersh e Johnson, 2010) e sui sondaggi di usabilità (ad esempio, Bhuiyan e Picking, 2011), considerando quindi sia scenari in cui gli utenti avevano effettiva esperienza del dispositivo in considerazione, sia scenari in cui valutavano tecnologie e/o interventi ipotetici. Per il progetto RISID si è reso necessario quest'ultimo approccio, dal momento che il questionario è stato somministrato in un periodo in cui la presenza in università era ancora limitata a seguito della pandemia, prevedendo dunque la possibilità di mostrare una simulazione virtuale della app.

Nell'ambito del progetto, particolare attenzione è stata riservata a considerare un approccio intersezionale all'inclusione sociale in tutte le fasi di sviluppo, sperimentazione e somministrazione del questionario. Tale approccio richiede la raccolta di informazioni approfondite sul tipo, la gravità e le limitazioni associate alla disabilità, il *background* socioeconomico e le preferenze nell'uso della tecnologia. Allo stesso tempo, in linea con l'approccio universale nello sviluppo della app, il questionario non si rivolge solo a studenti con disabilità, ma all'intera popolazione studentesca e universitaria. L'importanza di un approccio metodologico per l'indagine sulla facilità d'uso basata su un design centrato sull'utente e sensibile alle esigenze e preferenze della popolazione di riferimento (ad esempio, Helal *et al.*, 2008; Bhuiyan e Picking, 2011) dovrebbe guidare anche la fase di valutazione, compresa una prevalutazione del questionario da parte di persone con disabilità.

La letteratura scientifica riassunta nella sezione precedente identifica alcuni temi chiave in relazione alla valutazione e funzionalità di un'applicazione di assistenza alla mobilità nel contesto universitario. Una prima dimensione riguarda se e come l'uso della app possa migliorare o peggiorare lo stigma nell'interazione tra studenti con disabilità e la più ampia comunità universitaria. Un secondo elemento riguarda l'adattabilità della app alle specifiche esigenze dell'utente, specialmente in relazione alla diversa tipologia e/o gravità delle sue limitazioni. Entrambe le dimensioni possono avere un impatto sull'inclusione sociale, per esempio nella misura in cui la app può aumentare la propensione degli studenti a partecipare alla vita universitaria. Un ulteriore insieme di tematiche riguarda le specifiche funzioni assistive della app, quali la sua affidabilità e impatto come strumento di mobilità indipendente, i potenziali rischi e barriere in relazione al contesto in cui l'app viene utilizzata, il bisogno di funzionalità quali la pianificazione e l'archiviazione dei percorsi e l'acquisizione di informazioni sui punti di interesse. Infine, un punto fondamentale riguarda la gestione dei dati sensibili, specialmente in relazione a funzionalità aggiuntive che richiedano il salvataggio di un profilo e delle relative informazioni su preferenze e bisogni, che includono dunque informazioni sensibili sulle limitazioni dell'utente.

Il questionario si sviluppa su quattro principali dimensioni²:

² Sul sito internet del progetto, <https://progettorisid.unipv.it/>, è possibile reperire informazioni

1. identificazione delle abitudini nell'utilizzo della tecnologia delle persone con disabilità e dei loro bisogni;
2. valutazione della app;
3. priorità in relazione alle funzioni correnti e a quella da sviluppare nelle versioni successive;
4. potenziali problemi e ostacoli nell'utilizzo della app.

3.1. Identificazione intersezionale delle necessità e abitudini delle persone con disabilità

Il primo obiettivo del questionario consiste nell'identificare le diverse abitudini e necessità degli individui in base alla tipologia e alla gravità delle proprie limitazioni. Come descritto precedentemente, il questionario non si rivolge soltanto alle persone con disabilità: in linea con la letteratura, piuttosto che essere un criterio di inclusione, la presenza di disabilità orienta i partecipanti verso una sezione aggiuntiva del questionario, che analizza in maniera approfondita le loro limitazioni, abitudini e bisogni in relazione alla mobilità e utilizzo della tecnologia.

Tale misurazione non è semplice poiché, nel campo degli studi sulla disabilità e sulla tecnologia assistiva (TA), il consenso su approccio e strumenti da utilizzare è piuttosto limitato (Tsatsu, 2020). Tuttavia, gli studi sulle esigenze e sull'uso della tecnologia da parte delle persone con disabilità distinguono regolarmente per tipo di impedimento e gravità (ad esempio, Seale *et al.*, 2015), identificando ad esempio i livelli più elevati di esclusione digitale per le persone con più di un tipo di impedimento (Ofcom, 2015). Oltre al tipo di impedimento, possono essere effettuate ulteriori distinzioni in relazione alla gravità della disabilità – lieve, moderata o grave (Tsatsu, 2020) – che è stata associata al livello di inclusione digitale e all'uso della tecnologia (ad esempio, Henshaw *et al.*, 2012; Duplaga, 2017) o al momento del suo insorgere (ad esempio, Hersh e Johnson, 2010; Hersh *et al.*, 2018). In quest'ultimo contesto, l'età all'insorgere dell'impedimento è stata distinta tra nascita, infanzia, giovinezza ed età adulta (ad esempio, Hersh e Johnson, 2010; Hersh *et al.*, 2018). Un elemento aggiuntivo considerato in relazione al contesto dei partecipanti che potrebbe, tuttavia, informare anche sul loro livello di indipendenza nelle attività quotidiane riguarda la loro situazione abitativa e, nel caso specifico in esame, potenzialmente la loro capacità di spostarsi autonomamente. Ad esempio, Muras *et al.* (2008) distingue tra coloro che rispondono di vivere con il coniuge o partner, da soli e con fratelli o altri membri della famiglia.

Infine, è necessario considerare che sono state sviluppate delle accurate scale di misurazione per valutare la mobilità e/o la disabilità, sia nel campo medico e

molto più esaustive e dettagliate sul questionario, compreso il questionario stesso, e un'analisi puntuale del campione di individui rispondenti e delle risposte ottenute.

riabilitativo che specificamente in relazione alla tecnologia assistiva. La scala EuroQol EQ-5D è uno strumento ampiamente utilizzato per valutare la qualità della vita secondo cinque dimensioni chiave: mobilità, cura autonoma, attività abituali, dolore/sconforto e ansia/depressione. Il questionario auto-somministrato chiede se il rispondente ha problemi nulli/lievi/moderati/gravi o è impossibilitato a svolgere le attività all'interno delle cinque aree considerate, insieme a un auto-valutazione da 0 a 100 dello stato di salute attuale. Nel contesto della disabilità la dimensione della mobilità è generalmente adattata per focalizzarsi sull'autonomia e non sulla possibilità di camminare (Persson *et al.*, 2002). In aggiunta, ulteriori scale sono disponibili per la valutazione dell'impatto delle tecnologie assistive. Un approccio consolidato utilizza l'*Individual Prioritised Problem Assessment* (IPPA) che si basa sull'auto-identificazione dei problemi da risolvere tramite la tecnologia assistiva con l'obiettivo di emancipare gli utenti in settori come la mobilità, la comunicazione e la cura autonoma (Wessels *et al.*, 2000). La scala supporta in particolare la classificazione della gravità dell'impedimento dell'utente e il suo livello di indipendenza nell'eseguire le attività che devono essere supportate dall'app, mettendo in luce le esigenze degli studenti con disabilità.

3.2. Valutazione della soddisfazione nelle funzionalità della app

Questa parte del questionario si rifà agli approcci relativi alle *user satisfaction surveys* focalizzandosi su: i) soddisfazione generale, ad esempio la semplicità d'uso complessiva e la curva di apprendimento; ii) design e interfaccia, ad esempio la soddisfazione dell'interfaccia utente; iii) impatto, considerando l'efficacia nell'aiutare il completamento di un compito (ad esempio, in questo caso, la mobilità) e la misura in cui può supportare un'esecuzione più rapida e/o indipendente del compito stesso. Nelle tre dimensioni il questionario adatta domande testate e incluse in studi precedenti da Bhuiyan e Picking (2011), Rodriguez-Sanchez e Martinez-Romo (2017), Hersh e Johnson (2010) e Hersh *et al.* (2018).

Nella dimensione della soddisfazione generale, il questionario affronta temi quali: il comfort e la semplicità di utilizzo; la facilità nel reperire informazioni e nell'imparare a utilizzare lo strumento; la comprensibilità delle informazioni; la soddisfazione nell'utilizzo dello strumento; l'accuratezza; l'accessibilità. In relazione all'interfaccia le domande si incentrano su: la sua piacevolezza; la chiarezza nell'organizzazione delle informazioni, nella sequenza di schermata e nel feedback dato dallo strumento. Infine, in relazione all'impatto dello strumento le tematiche valutate riguardano: il miglioramento della rapidità e dell'indipendenza nello svolgere le attività quotidiane, la facilità nello svolgimento delle attività supportate dalla app (ad esempio, nel caso specifico, seguire il percorso indicato), il tempo necessario e la frequenza nell'utilizzo dello strumento.

3.3. Importanza e priorità delle funzionalità correnti e future

Questa parte del questionario tratta le priorità in relazione ai bisogni degli studenti con disabilità e non in relazione alle funzionalità esistenti e potenziali della app. A questo scopo, lo strumento IPPA descritto in precedenza è particolarmente appropriato in quanto standard della valutazione dell'impatto emancipativo della tecnologia assistiva. Tale approccio si basa sulla classificazione dell'importanza di un determinato problema e di quanto la funzionalità in considerazione possa ridurre tale problema (Wessels *et al.*, 2000). Entrambe le dimensioni sono considerate in relazione alle funzioni già previste e potenziali. Le prime includono la generazione di percorsi, la guida visuale, la guida audio, il rilevamento ostacoli, i punti di interesse, il salvataggio delle preferenze, l'anteprima e revisione del percorso fuori sede. Le seconde includono strumenti avanzati in relazione ai punti di interesse, informazioni sugli eventi, somministrazione di sondaggi agli studenti, assistenza in situazioni di emergenza (vedi Rodriguez-Sanchez e Martinez-Romo, 2017) e informazioni sull'affluenza in vista dello sviluppo nel periodo pandemico.

3.4. Problematicità e barriere

La dimensione finale riguarda le barriere che gli studenti con disabilità incontrano e se e come la app ne faciliti il superamento. Un primo gruppo di domande considera se gli utenti ritengono che l'app sarebbe utile, se credono che migliorerebbe la loro inclusione e se pianificano di utilizzare l'app e con quale frequenza. In aggiunta, un secondo gruppo di domande indaga i motivi relativi al mancato utilizzo o all'abbandono della app. La letteratura individua tre principali fonti di barriere legate a fattori ambientali, personali e tecnologici (Scherer, 2005; Scherer e Federici, 2015). Possibili barriere ambientali includono il contesto rumoroso o affollato, la sicurezza e la mancanza di supporto adeguato. Tra quelle personali si trovano la preferenza nel non fare eccessivo affidamento sulla tecnologia, la mancanza di competenze (tecnologiche e non) e l'imbarazzo o disagio nell'uso della app. Infine, le barriere tecnologiche includono problematicità relative all'accessibilità e usabilità, all'incompatibilità con i dispositivi utilizzati, al design e alla privacy.

3.5. Sviluppo e somministrazione del questionario: universalità e inclusività

Nello sviluppo del questionario si è prestata particolare attenzione alla validazione e alla prevalidazione da parte di persone con disabilità, nel contesto della collaborazione con associazioni e membri della comunità accademica. Il questionario è stato sottoposto agli studenti dei tre Dipartimenti afferenti alla sede centrale dell'Università di Pavia, dove è operativa l'app Si@. La somministrazione

del questionario si è basata su una strategia di disseminazione che valorizzasse molteplici modalità di contatto con gli studenti per favorire la massima capillarità e diversità del campione, con particolare attenzione alla popolazione principale di riferimento, cioè gli studenti con disabilità. Oltre alla diffusione tramite *mailing list* dei Dipartimenti coinvolti e dell'Ufficio disabilità, il questionario è stato diffuso attraverso diversi canali quali social della Biblioteca e del Dipartimento, gruppi Facebook di studenti e corsi di laurea, locandine in prossimità delle aule e aule studio. La disseminazione ha utilizzato anche strumenti interattivi quali QR code che permettessero di accedere direttamente al questionario.

4. Risultati e conclusioni

L'analisi dei risultati deve necessariamente considerare la modalità di somministrazione del questionario, esclusivamente online, e il periodo, quello della seconda fase della pandemia, in cui molte delle attività accademiche, sia didattiche sia scientifiche, si svolgevano quasi totalmente da remoto. In questo scenario, molte delle persone con disabilità hanno potuto beneficiare della possibilità di studiare e lavorare da casa, riducendo la necessità di spostamento, ma rinunciando a molte occasioni di inclusione nella vita accademica.

Il questionario è stato compilato da 215 studentesse e studenti, 20 dei quali con disabilità, corrispondenti a quasi il 10% del campione. Gli individui che hanno risposto al questionario non hanno potuto testare direttamente la app, ma hanno avuto accesso a una simulazione reale dell'aspetto della app, pur non potendo effettivamente interagire con essa. Questi aspetti, dovuti al particolare periodo in cui si è svolto il progetto, non danno la possibilità di trarre conclusioni generali, visto il basso numero di rispondenti, ma lasciano inalterato il valore metodologico del questionario somministrato e dell'analisi svolta.

Sintetizzando i principali risultati del questionario, è emersa chiaramente l'evidenza che una app "universale", che integri funzionalità specifiche per persone con disabilità ad altre rivolte alla totalità degli utenti, sia fondamentale per evitare il rischio di stigma associato all'utilizzo di strumenti ad uso esclusivo di persone con disabilità. Inoltre, circa la metà degli studenti con disabilità dà grande importanza alla possibilità di ottenere supporto per raggiungere aule e punti di interesse tramite la app, mentre solo un quarto di questi – tipicamente non con disabilità di tipo visivo o motorio – non ritiene importante questo aspetto. Gli studenti utilizzano lo smartphone molto frequentemente e non vi sono differenze sostanziali tra i diversi sistemi operativi.

Dal lato delle potenziali criticità, l'unico emerso sistematicamente riguarda il contesto ambientale: zone potenzialmente rumorose o affollate e con ostacoli in movimento potrebbero rappresentare degli ostacoli all'autonomia degli studenti

perché potrebbero limitare le possibilità di utilizzo (nel caso di contesti rumorosi) o l'utilità stessa della app (nel caso di luoghi affollati o con ostacoli non segnalati). Infine, tra le funzionalità aggiuntive rispetto alla app, sono state segnalate: possibilità di diffondere tramite la app informazioni di emergenza o segnalare eventuali criticità specifiche; indicazione sull'affollamento di aree o aule; possibilità di pianificare e simulare i percorsi prima di raggiungere l'Ateneo. Quest'ultima funzionalità, segnalata come particolarmente utile, è stata implementata e integrata nella app pubblicata e resa disponibile gratuitamente agli studenti.

Per concludere, lo sviluppo di tecnologie digitali può rappresentare sia un utile strumento di inclusione e di supporto alle persone con disabilità sia una barriera, nel caso in cui l'accessibilità a tali tecnologie sia impedita per questioni legate alle condizioni di salute di singoli individui o alle loro condizioni socioeconomiche. Per far sì che le tecnologie digitali siano davvero utili e inclusive è necessario conoscere il contesto e le caratteristiche delle persone a cui le tecnologie sono rivolte. Se mancano delle indagini comprensive a livello aggregato, è comunque possibile integrare le informazioni mancanti, e il progetto RISID ne è un esempio, raccogliendo pareri e opinioni in un ambito più specifico e ristretto.

Una buona pratica emersa durante le varie fasi del progetto nell'ambito della raccolta dati è quella di predisporre una prima versione della app sulla base delle informazioni disponibili sulla popolazione di riferimento e della letteratura scientifica. Successivamente, si è rivelato molto utile cambiare prospettiva e livello, somministrando un questionario a tutti i potenziali utenti della app, così da integrare le informazioni provenienti dalla letteratura scientifica nazionale ed internazionale con le caratteristiche specifiche dei futuri utenti della tecnologia stessa. In questo modo è stato possibile modificare alcune delle funzionalità della app, aggiungendone alcune ritenute importanti e tralasciandone altre che – seppur in teoria utili e funzionali, secondo la letteratura di riferimento – non sono state segnalate come rilevanti dagli individui intervistati.

La strategia migliore per sviluppare tecnologie che siano davvero utili e inclusive e che non corrano il rischio di isolare ulteriormente una parte delle persone con disabilità ci sembra quindi quella di conciliare diversi livelli di dettaglio e di informazioni, integrando le conclusioni a livello macro con informazioni specifiche sul contesto di riferimento.

Riferimenti bibliografici

- ALPER M., *Giving voice: Mobile communication, disability, and inequality*, Cambridge, 2017.
- BAROCAS S., SELBST A.D., *Big Data's disparate impact*, in *California Law Review*, 2016, 671-732.

- BASTIEN F., KOOP R., SMALL T.A., GIASSON T., JANSEN H., *The role of online technologies and digital skills in the political participation of citizens with disabilities*, in *Journal of Information Technology & Politics*, 2020, 218-231.
- BHUIYAN M., PICKING R., *A Gesture Controlled User Interface for Inclusive Design and Evaluative Study of Its Usability*, in *Journal of Software Engineering and Applications*, 2011, 513-521.
- BOELLSTORFF T., *The opportunity to contribute: disability and the digital entrepreneur*, in *Information Communication and Society*, 2019, 474-490.
- CLAYPOOL H., BIN-NUN A., GERLACH J., *Self-driving cars: The impact on people with disabilities*, Boston, 2017.
- CRAWFORD K., SCHULTZ J., *Big data and due process: Towards a framework to redress predictive privacy harms*, in *Boston College Law Review*, 2014, 93-128.
- DAVIS D. Z., CHANSIRI K., *Digital identities – overcoming visual bias through virtual embodiment*, in *Information Communication and Society*, 2019, 491-505.
- DE OLIVEIRA K.M., BACHA F., MNASSER H., ABED M., *Transportation ontology definition and application for the content personalization of user interfaces*, in *Expert Systems with Applications*, 2013, 3145-3159.
- DOBRANSKY K., HARGITTAI E., *Unrealized potential: Exploring the digital disability divide*, in *Poetics*, 2016, 18-28.
- DUPLAGA M., *Digital divide among people with disabilities: Analysis of data from a nationwide study for determinants of Internet use and activities performed online*, in *Plos One*, 2017.
- ELLCESSOR E., *Restricted access: Media, disability, and the politics of participation*, New York, 2016.
- ELLIS K., GOGGIN G., *Disability, locative media, and complex ubiquity*, in EKMAN U., BOLTER J.D., DÍAZ L., SØNDERGAARD M., ENGBERG M. (eds.), *Ubiquitous computing, complexity, and culture*, New York, 2016, 270-285.
- ELLIS K., KENT M., *Disability and the internet in 2015: Where to now?*, in *First Monday*, 2015.
- EUBANKS V., *Automating inequality: How high-tech tools profile, police, and punish the poor*, New York, 2017.
- EUROSTAT, *Disability statistics background – European health and social integration survey*, 2015, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Disability_statistics_background_-_European_health_and_social_integration_survey#Main_features (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).
- GANDY M., BAKER P.M.A., ZEAGLER C., *Imagining futures: A collaborative policy/device design for wearable computing*, in *Futures*, 2018, 106-121.
- GIUDICE N. A., LEGGE G. E., *Blind Navigation and the Role of Technology*, in HELAL A., MOKHTARI M., ABDULRAZA B. (eds.), *The Engineering Handbook of Smart Technology for Aging, Disability, and Independence*, Hoboken, 479-500.
- GOGGIN G., *Disability and haptic mobile media*, in *New Media & Society*, 2017, 1563-1580.
- GOGGIN G., *Disability and digital inequalities: Rethinking digital divides with disability theory*, in RAGNEDDA M., MUSCHERT G. (eds.), *Theorizing digital divides* Londra, 2018, 63-74.
- GOGGIN G., ELLIS K., HAWKINS, W., *Disability at the centre of digital inclusion: assessing a new moment in technology and rights*, in *Communication Research and Practice*, 2019, 290-303.

- GOGGIN G., HOLLIER S., HAWKINS W., *Internet accessibility and disability policy: Lessons for digital inclusion from Australia*, in *Internet Policy Review*, 2017.
- HELSPER E.J., REISDORF B.C., *A Quantitative Examination of Explanations for Reasons for Internet Nonuse*, in *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 2013, 1-6.
- HELSPER E.J., REISDORF B.C., *The emergence of a "digital underclass" in Great Britain and Sweden: Changing reasons for digital exclusion*, in *New Media and Society*, 2017, 1253-1270.
- HENSHAW H., CLARK D.P.A., KANG S., FERGUSON M.A., *Computer Skills and Internet Use in Adults Aged 50-74 Years: Influence of Hearing Difficulties*, in *Journal of Medical Internet Research*, 2012, e113.
- HERSH M.A., JOHNSON M.A., *A robotic guide for blind people. Part 1. A multi-national survey of the attitudes, requirements and preferences of potential end-users*, in *Applied Bionics and Biomechanics*, 2010, 277-288.
- HERSH M.A., LEPORINI B., *Mobile recommender apps with privacy management for accessible and usable technologies*, in CUDD P., DE WITTE L. (eds.), *Harnessing the Power of Technology to Improve Lives*, Amsterdam, 2017, 630-637.
- HERSH M.A., RAMÍREZ A.R.G., *Evaluation of the electronic long cane: improving mobility in urban environments*, in *Behaviour and Information Technology*, 2018, 1-21.
- HOFFMAN S., *Big data and the Americans with disabilities act*, in *Hastings Law Journal*, 2017, 777-793.
- ISTAT, *Disabilità in cifre*, 2021, <http://dati.disabilitaincifre.it/dawinciMD.jsp?p=0> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).
- JAEGER P.T., *Disability and the internet: Confronting a digital divide*, Boulder, 2012.
- JOHNSON M.R., *Inclusion and exclusion in the digital economy: disability and mental health as a live streamer on Twitch.tv.*, in *Information Communication and Society*, 2018, 506-520.
- KANE S.K., WOBBOCK J.O., LADNER R.E., *Usable Gestures for Blind People: Understanding Preference and Performance*, in *Proceedings of the SIGCHI Conference on Human Factors in Computing Systems*, New York, 2011, 413-422.
- KIM K.M., HWANG J.H., *Exploring gaps in the online economic inclusion of persons with disabilities in Korea*, in *Information Communication and Society*, 2019, 570-581.
- LOCKE K., MCRAE L., PEATY G., ELLIS K., KENT M., *Developing accessible technologies for a changing world: understanding how people with vision impairment use smartphones*, in *Disability & Society*, 2021, 111-128.
- MACDONALD S.J., CLAYTON J., *Back to the future, disability and the digital divide*, in *Disability & Society*, 2013, 702-718.
- MARTINIELLO N., EISENBARTH W., LEHANE C., JOHNSON A., WITTICH W., *Exploring the use of smartphones and tablets among people with visual impairments: Are mainstream devices replacing the use of traditional visual aids?*, in *Assistive Technology*, 2019, 1-12.
- MCDERMOTT S., TURK M.A., *What are the implications of the big data paradigm shift for disability and health?*, in *Disability and Health Journal*, 2015, 303-304.
- MURAS J.A., STOKES E.K., CAHIL V., *Assistive technology in everyday living – a user survey of people with Parkinson's disease*, in *Technology and Disability*, 2008, 271-282.
- OFFICE OF COMMUNICATIONS (OFCOM), *Disabled Consumers' Use of Communications Services. A Consumer Experience Report*, 1 October 2015.
- PARIS D.G., MILLER K.R., *Wearable and people with disabilities: Socio-cultural and vocational implications*, in MEHDI M., ALHARBY A. (eds.), *Wearable technologies: Concepts, methodologies, tools, and applications*, Hershey, 2018, 833-849.

- PARK E.-Y., *Digital competence and internet use/behavior of persons with disabilities in PC and smart device use*, in *Universal Access in the Information Society*, 2020.
- PERSSON J., ANDRICH R., VAN BEEKUM T., BRODIN H., LORENTSEN Ø., WESSELS R., DE WITTE L., *Preference based assessment of the quality of life of disabled persons*, in *Technology and Disability*, 2002, 119-124.
- RASHID Z., MELIÀ-SEGUÍ J., POUS R., PEIG E., *Using augmented reality and internet of things to improve accessibility of people with motor disabilities in the context of smart cities*, in *Future Generation Computer Systems*, 2017, 248-261.
- RODRÍGUEZ-SÁNCHEZ M.C., MARTINEZ-ROMO J., GAWA – *Manager for accessibility Wayfinding apps*, in *International Journal of Information Management*, 2017, 505-519.
- SCHERER M.J., *Living in the State of Stuck: How Assistive Technology Impacts the Lives of People with Disabilities*, 4th ed., Cambridge, 2005.
- SCHERER M. J., FEDERICI S., *Why people use and don't use technologies: Introduction to the special issue on assistive technologies for cognition/cognitive support technologies*, in *NeuroRehabilitation*, 2015, 315-319.
- SCHOLZ F., YALCIN B., PRIESTLEY M., *Internet access for disabled people: Understanding socio-relational factors in Europe*, in *Cyberpsychology: Journal of Psychosocial Research on Cyberspace*, 2017.
- SEALE J., GEORGESON J., MAMAS C., SWAIN J., *Not the right kind of "digital capital?" An examination of the complex relationship between disabled students, their technologies and higher education institutions*, in *Computers & Education*, 2015, 118-128.
- THOMAS J., BARRAKET J., WILSON C.K., COOK K., LOUIE Y.M., HOLCOMBE-JAMES I., MACDONALD T., *Measuring Australia's digital divide: The Australian digital inclusion index 2018*, Melbourne, 2018.
- TSATSOU P., *Digital inclusion of people with disabilities: a qualitative study of intra-disability diversity in the digital realm*, in *Behaviour and Information Technology*, 2019, 995-1010.
- TSATSOU P., *Is digital inclusion fighting disability stigma? Opportunities, barriers, and recommendations*, in *Disability and Society*, 2021, 702-729.
- VATAVU R.-D., *Visual Impairments and Mobile Touchscreen Interaction: State-of-the-Art, Causes of Visual Impairment, and Design Guidelines*, in *International Journal of Human Computer Interaction*, 2017, 486-509.
- VICENTE M.R., LÓPEZ A.J., *A Multidimensional Analysis of the Disability Digital Divide: Some Evidence for Internet Use*, in *The Information Society*, 2010, 48-64.
- WESSELS R., DE WITTE L., ANDRICH R., FERRARIO M., PERSSON J., OBERG B. *et al.*, *IPPA, a user-centred approach to assess effectiveness of Assistive Technology provision*, in *Technology and Disability*, 2000, 105-115.
- ZEAGLER C., GANDY M., OUTCOMES P.B.A.T., *The Assistive Wearable: Inclusive by Design*, in *Assistive Technology Outcomes and Benefits*, 2018, 11-36.

12.

Immaginare un'Università inclusiva per giovani studenti con disabilità. La app SI@unipv come percorso di ricerca valutativa e collaborativa

Giulia Melis

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Giovani con disabilità e inclusione sociale: uno sguardo sociologico. – 2.1. Le cornici interpretative. – 2.2. Tecnologie e inclusione digitale. – 3. Il disegno della ricerca: progettare una valutazione collaborativa. – 3.1. Strategie di reclutamento. – 4. L'esperienza di ricerca: metodi e fasi. – 4.1. I risultati principali. – 5. Riflessioni conclusive. – *Riferimenti bibliografici.*

1. Introduzione

Negli ultimi anni sono state numerose le spinte a ripensare le università in ottica di una maggiore inclusione delle persone con disabilità. Le scienze sociali, tra le altre, hanno raccolto le istanze di riconoscimento rivendicate dai gruppi sociali, che hanno posto le basi per la nascita del filone dei *Disability Studies*. In risposta, la sociologia si è dotata di lenti in grado di osservare empiricamente e interpretare la nuova «semantica della disabilità»¹, incarnando un posizionamento orientato verso un ruolo pubblico della disciplina². Più in generale, è la stessa istituzione universitaria che, ispirandosi ai principi delineati dalla cosiddetta Terza Missione, si propone di assumere un ruolo cruciale nella trasformazione socioculturale dei territori di appartenenza³.

¹ F. FERRUCCI, *La disabilità come relazione sociale. Gli approcci sociologici tra natura e cultura*, Soveria Mannelli, 2004, 19 ss.

² M. BURAWOY, *For Public Sociology*, in *Soziale Welt* 0, 2005, 347-374.

³ M. PALUMBO, *Terza missione e sviluppo territoriale: il contributo della valutazione*, in *Rassegna italiana di valutazione*, 2020, 35-54; T. TARSIA, D. TUORTO, *La Terza Missione e Le Sue Potenzialità*

All'interno di questo panorama si situa la ricerca RISID⁴, il cui scopo è migliorare l'accessibilità degli spazi universitari per le persone con disabilità facendo uso delle potenzialità offerte dalle tecnologie digitali. Rispetto alla popolazione universitaria *lato sensu*, il progetto si rivolge in via preliminare ai/-lle giovani studenti con disabilità, favorendone gli spostamenti in autonomia e la piena partecipazione alla vita universitaria.

Il *case study* risponde, inoltre, a un duplice obiettivo: migliorare l'accessibilità fisica per la popolazione universitaria, come anticipato, fino ad estenderne la fruibilità a persone con disabilità che si trovino a visitarne temporaneamente gli spazi. Il progetto si concentra infatti sull'area del Palazzo Centrale dell'Università degli Studi di Pavia, complesso universitario dall'alto valore storico e culturale⁵.

In questo contributo si discuterà il percorso di ricerca che ha fatto da sfondo alla co-creazione della app SI@unipv⁶. Si tratta della fase preliminare di valutazione e perfezionamento della versione pilota della app, condotta tra la primavera e l'autunno del 2021. A tal fine, nei paragrafi successivi si discuterà la letteratura di riferimento su cui si fonda la ricerca empirica; si descriverà quindi l'esperienza di ricerca: obiettivi principali, strategie di progettazione, reclutamento e fasi della raccolta dati; infine, verranno illustrati i principali risultati della ricerca.

2. Giovani con disabilità e inclusione sociale: uno sguardo sociologico

All'interno delle cornici teoriche di riferimento, la prospettiva biopsicosociale, come tentativo di sintesi tra l'approccio medico (impegnato sulla cura della singola persona) e quello sociale (che sposta lo sguardo sulle responsabilità dell'ambiente), si è oramai affermata come modello interpretativo di riferimento. Tuttavia, ai fini dell'impostazione della ricerca empirica si è reso necessario allargare lo sguardo e riprendere i modelli interpretativi che potessero dialogare con la ricerca

Come Pratica Trasformativa, in M. MASSARI, V. PELLEGRINO (a cura di), *Emancipatory Social Science: Le Questioni, Il Dibattito, Le Pratiche*, Napoli-Salerno, 2020, 181-191.

⁴ Il progetto RISID, «Realizing the rIght to Social Inclusion for persons with Disabilities through new tools of smart communication and sharing knowledge: from international to local effectiveness», è un progetto multidisciplinare dell'Università degli Studi di Pavia finanziato da Fondazione Cariplo, come illustrato nell'introduzione del presente volume.

⁵ Tra le attività previste dalla Terza Missione vi è, inoltre, l'apertura e valorizzazione degli spazi universitari al consumo culturale del proprio territorio. Un tema, l'accessibilità dei luoghi della cultura per persone con disabilità motoria, su cui, pur con differenze sul panorama nazionale, si sta progressivamente investendo – si veda in merito il comunicato stampa dell'ISTAT, *L'accessibilità di musei e biblioteche in Italia*, 2022, <https://www.istat.it/it/archivio/278444> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

⁶ Da ora in avanti, ci si riferirà ad essa nelle forme, più concise, di «SI@» o «la app».

sociale applicata. Pertanto, il primo filone di pensiero qui descritto tratterà i punti d'incontro tra la letteratura sociologica e gli studi sulla disabilità – a partire dal modello sociale, all'origine degli studi sulle disabilità, e delle sue rivisitazioni in chiave critica; il secondo filone di pensiero presenterà, invece, il contributo della prospettiva costruttivista allo studio della tecnologia. Le diverse correnti sono messe in relazione tra loro a costituire una cassetta degli attrezzi concettuale ed empirica utile nella co-creazione di strumenti digitali che possono rappresentare cofattori di inclusione.

2.1. Le cornici interpretative

Nella letteratura sociologica, alla base delle riflessioni teorico-epistemologiche sull'inclusione delle persone con disabilità vi è il modello sociale: applicando la critica costruttivista, questo modello mette a tema la condizione disabile definendola come il risultato di un processo di mancata inclusione sociale⁷. Tale prospettiva rimette inoltre al centro il ruolo cruciale delle istituzioni nel rendere possibile l'autodeterminazione delle persone con disabilità, soprattutto se, come nella ricerca qui discussa, si tratta di giovani studenti nella fase di passaggio all'età adulta. Caratteristica di questa fase biografica è il progettare, tramite i percorsi sociali, formativi e lavorativi intrapresi, la propria vita autonoma⁸ – un processo per la cui riuscita è necessario uno scambio in sinergia con le istituzioni. La formazione universitaria è dunque un momento chiave per i soggetti in questione, in quanto getta le basi per le fasi successive, come l'ingresso nel mondo lavorativo, situando il ruolo delle università su un doppio binario: dalla capacità delle università di accogliere queste ambizioni⁹ dipenderà infatti sia la qualità della formazione sia

⁷ Per una sintesi (non esaustiva) sui *Disability Studies* a partire dal modello sociale si legga M. OLIVER (ed.), *The Politics of Disablement*, Londra, 1990; M. OLIVER, *A sociology of disability or a disability sociology?*, in L. BARTON (ed.), *Disability and Society. Emerging Issues and Insights*, Londra, 1996; M. OLIVER, C. BARNES, *Disability Studies, Disabled People and the Struggle for Inclusion*, in *British Journal of Sociology of Education*, 2010, 547-560; C. THOMAS, *How Is Disability Understood? An Examination of Sociological Approaches*, in *Disability & Society* 19, 2004, 569-583; C. THOMAS, *Sociology of Disability and Illness: Contested Ideas in disability studies and medical sociology*, Basingstoke, 2007.

⁸ M. KOHLI, *Die Institutionalisierung des Lebenslaufs: Historische Befunde und theoretische Argumente*, in *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 1985, 1; A. FURLONG, F. CARTMEL, *Young People and Social Change: New Perspectives*, II ed, Buckingham, 2007; B. STAUBER, A. WALTHER, R.A. SETTERSTEN (eds.), *Doing Transitions in the Life Course: Processes and Practices*, vol. 16, Cham, 2022.

⁹ Il tasso di giovani con disabilità che scelgono la formazione universitaria, seppure secondo le ultime rilevazioni ANVUR sia un trend in crescita, è ancora esiguo (1,82% sul totale della popolazione universitaria); i dati ISTAT mostrano infatti come, tra i/le giovani con disabilità, circa la metà

il pieno sostegno alla capacità del/-la giovane studente di aspirare e immaginarsi un futuro adulto pienamente soddisfacente¹⁰. In questo discorso, la fruibilità degli spazi fisici è dunque condizione primaria affinché le persone con disabilità possano partecipare quotidianamente alla vita pubblica, con tutte le conseguenze che ciò comporta in termini di benessere¹¹.

Proseguendo nel solco tracciato dal modello sociale, le due elaborazioni più recenti, rappresentate, da una parte, dai *critical disability studies* (CDS), e, dall'altra, la prospettiva biopsicosociale, forniscono ulteriori spunti analitici. Merito dei CDS è quello di aver indirizzato un superamento delle dicotomie concettuali¹² e riportato l'attenzione sulla centralità del corpo in quanto principale tramite della partecipazione sociale. Se sono il corpo e l'esperienza soggettiva delle persone con disabilità la principale fonte di conoscenza del mondo sociale¹³, ciò si traduce nella necessità di un coinvolgimento diretto dei soggetti disabili in ogni proposta di inclusione e nell'attenzione per i diversi livelli in cui questa esclusione si può manifestare. Al modello biopsicosociale si deve invece un rifiuto di costringere la narrazione delle disabilità come identità minoritaria¹⁴, ripensando in senso più ampio alla relazione tra i funzionamenti di ogni soggetto nel proprio agire quotidiano e all'ambiente, sia esso favorevole o ancora ostile rispetto al perseguimento dei propri obiettivi.

2.2. Tecnologie e inclusione digitale

In merito alla relazione tra disabilità, società e tecnologie digitali, la letteratura più recente propone di estendere il modello sociale delle disabilità dalle sfere più tradizionali dell'agire quotidiano, in cui gli effetti della mancata inclusione sono

preferisca indirizzi professionalizzanti anziché proseguire con un percorso di studi universitari – cfr. ANVUR, *Rapporto ANVUR: Gli studenti con disabilità e DSA nelle università italiane. Una risorsa da valorizzare*, 2022; ISTAT, *Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni*, 2019.

¹⁰ O. DE LEONARDIS, M. DERIU, *Il futuro nel quotidiano: studi sociologici sulla capacità di aspirare*, Milano, 2012.

¹¹ D. REEVE, *Psycho-emotional disablism: The missing link?*, in N. WATSON, A. ROULSTONE, C. THOMAS (eds.), *Routledge Handbook of Disability Studies*, II ed., Londra, 2019.

¹² Ci si riferisce qui al dualismo delle categorie abile-disabile, menomazione-disabilità, come suggerito, tra gli altri, da D. GOODLEY, *Dis/Ability Studies: Theorising Disablism and Ableism*, New York, 2014; H. MEEKOSHA, R. SHUTTLEWORTH, *What's So Critical About Critical Disability Studies?*, in *Australian Journal of Human Rights*, 2009, 47-75.

¹³ F. CAMPBELL, *Contours of ableism: The production of disability and abledness*, New York, 2009; A.G. ARFINI, *Corpi alterabili. L'alterità somatica della disabilità nei processi di costruzione del soggetto normato*, in *Rassegna italiana di sociologia*, 2013, 48-74.

¹⁴ T. SHAKESPEARE, *Disability rights and wrongs revisited*, Londra, 2014.

più evidenti, ai nuovi spazi generati dalle tecnologie digitali, in quanto capaci sia di facilitare la partecipazione sociale sia, viceversa, di generare specifici e ulteriori ostacoli alla stessa¹⁵. Le disuguaglianze digitali, secondo gli autori, sarebbero dunque un processo composito e multidimensionale rispetto al quale le tecnologie, se diffuse senza prestare attenzione all'inclusione delle fasce più svantaggiate, rischiano di riprodurre e inasprire gli stessi fattori di esclusione sociale preesistenti.

L'importanza dell'inclusione sociale è stata documentata anche, più di recente, in riferimento alla pandemia. Gli studi sul tema¹⁶ mostrano come i profili che detengono una maggiore autonomia all'interno degli spazi familiari, lavorativi, formativi, insieme a un elevato grado di partecipazione sociale, mostrino una maggiore capacità di gestire il rischio derivante dalla pandemia. Per quanto riguarda invece le categorie con una minore autonomia passibili di presentare un rischio più alto, tra cui gli autori collocano le persone con disabilità, una possibile risorsa in grado di mitigare l'inasprirsi di forme di esclusione sociale è individuata proprio nelle risorse digitali.

Numerose ricerche¹⁷ promuovono una visione delle tecnologie digitali in senso emancipatorio, come risorse in grado di facilitare la partecipazione delle categorie sociali in questione, aumentandone il livello di indipendenza e di *agency*, intesa come una generale capacità dei soggetti di agire attivamente all'interno del proprio contesto di riferimento. In questo contesto, gli studi mostrano una duplice esclusione in atto nei confronti delle persone con disabilità: se, in generale, tali gruppi sono esclusi dai processi di creazione e design delle tecnologie¹⁸, nello specifico è ancora rara la progettazione di tecnologie *mainstream* che adotti i principi dello *universal design*; per contro, sono tuttora comuni soluzioni

¹⁵ S. PARK, J. HUMPHRY, *Exclusion by Design: Intersections of Social, Digital and Data Exclusion*, in *Information, Communication & Society*, 2019, 934-53; N. SALTES, *Disability, Identity and Disclosure in the Online Dating Environment*, in *Disability & Society*, 2013, 96-109; W. SEYMOUR, D. LUPTON, *Holding the Line Online: Exploring Wired Relationships for People with Disabilities*, in *Disability & Society*, 2004, 291-305.

¹⁶ L. ROBINSON *et al.*, *Digital Inequalities in Time of Pandemic: COVID-19 Exposure Risk Profiles and New Forms of Vulnerability*, in *First Monday*, 2020.

¹⁷ S. BANNON *et al.*, *The Positive Role of Internet Use for Young People with Additional Support Needs: Identity and Connectedness*, in *Computers in Human Behavior*, 2015, 504-514; D.D. CHADWICK, C. FULLWOOD, *An Online Life like Any Other: Identity, Self-Determination, and Social Networking among Adults with Intellectual Disabilities*, in *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 2018, 56-64; K. DOBRANSKY, E. HARGITTAI, *Unrealized Potential: Exploring the Digital Disability Divide*, in *Poetics*, 2016, 18-28.

¹⁸ A. ADAM, D. KREPS, *Enabling or Disabling Technologies? A Critical Approach to Web Accessibility*, in *Information Technology & People*, 2006, 203-218; K. ELLIS, M. KENT, *Disability and Social Media. Global Perspectives*, Londra-New York, 2017; S. PARK, J. HUMPHRY, *Exclusion by Design*, cit.

ad hoc rivolte nello specifico a persone con disabilità che ripropongono una funzione esclusivamente di tipo assistivo¹⁹. Questa dinamica riflette la prospettiva abilista che soggiace alla creazione di servizi digitali e app, insieme alla generale condizione di esclusione sociale a cui tali gruppi sono sottoposti. In risposta, si evidenzia la necessità delle istituzioni di promuovere un approccio partecipato che sia attento alle espressioni di *user agency*, facendosi carico di indagare quanto le resistenze all'uso delle tecnologie digitali siano lo specchio di fenomeni più ampi di esclusione sociale²⁰.

3. Il disegno della ricerca: progettare una valutazione collaborativa

A partire dai principi discussi nel quadro teorico, in questa sezione si descriveranno le scelte metodologiche intraprese nella conduzione della ricerca empirica. Il disegno della ricerca è stato predisposto parallelamente all'implementazione della versione pilota della app SI@ la quale, nella versione precedente il suo rilascio al pubblico, ha costituito l'oggetto da valutare. L'obiettivo generale della valutazione ha riguardato l'efficacia della app nel potenziare l'accessibilità degli spazi universitari per persone con disabilità e, più in generale, nel facilitare una maggiore partecipazione tra i soggetti che abitano o si trovano a frequentare i luoghi – corpo docente e corpo studentesco, *in primis*, come pure persone con disabilità e non che si trovino a visitare gli edifici storici dell'Università.

Ai fini di questo obiettivo analitico, accessibilità è intesa sia in senso fisico, ovvero spazio verso il quale garantire un accesso paritario, sia in senso sociale, intendendo l'insieme di interazioni che vi hanno luogo²¹. Tra i principi fondamentali che ispirano il progetto in esame rientra infatti una visione partecipativa della ricerca: i processi di co-costruzione della app, la valutazione della sua efficacia, nonché l'implementazione di funzionalità aggiuntive, vogliono incoraggiare il dialogo tra accademia, parti sociali e territorio. In linea con questo scopo, l'utilizzo di metodi qualitativi è funzionale a coinvolgere il gruppo di partecipanti²²

¹⁹ S. SÖDERSTRÖM, B. YTTERHUS, *The use and non-use of assistive technologies from the world of information and communication technology by visually impaired young people: a walk on the tightrope of peer inclusion*, in *Disability & Society*, 2010, 303-315.

²⁰ N.E.J. OUDSHOORN, T. PINCH, *How users matter. The co-construction of users and technology*, Cambridge, 2003; T. PINCH, *Technology and institutions: Living in a material world*, in *Theory and society*, 2008, 461-483.

²¹ B. GIBSON, *Parallels and Problems of Normalization in Rehabilitation and Universal Design: Enabling Connectivities*, in *Disability and Rehabilitation*, 2014, 1328-1333.

²² R. FRASSO, S. KEDDEM, J.M. GOLINKOFF, *Qualitative Methods: Tools for Understanding and*

nella valutazione di ciò che a tutti gli effetti si configura come *user experience* – in altre parole, l'esplorazione delle funzionalità della app per valutare la sua efficacia; in secondo luogo, tale fase della ricerca sostiene l'approccio partecipato che anima l'intero studio di caso, tramite il coinvolgimento attivo degli *stakeholders* maggiormente interessati dagli esiti del progetto²³. Seguendo un approccio universale al *design thinking*²⁴ lo studio ha previsto, infatti, anche una rilevazione allargata a diversi gruppi sociali, funzionale ad orientare il gruppo di ricerca nell'arricchimento futuro della app.

3.1. Strategie di reclutamento

L'attenzione del progetto agli aspetti di *stakeholder engagement* e progettazione universale²⁵ si declina anche nelle strategie di reclutamento, tramite cui si è ricercato un coinvolgimento delle parti sociali attive nel territorio per collaborare nella valutazione della app SI@. Infatti, oltre al target primario della app rappresentato dalle/-gli studenti con disabilità visiva e motoria, l'invito è stato esteso all'intera comunità universitaria e a realtà composte da soggetti con disabilità presenti sul territorio pavese. Questo aspetto è stato essenziale al fine di comporre i gruppi di valutazione seguendo principi di inclusività e sostenibilità. Una valutazione cooperativa assicura, infatti, che le scelte operative siano il più possibile praticabili, oltre a conferire al processo cognitivo una funzione di *empowerment* delle parti in gioco²⁶, riequilibrando il ruolo di chi conduce la ricerca a mera facilitazione.

Si declinano in tal senso le strategie di reclutamento sul territorio di Pavia, a cui è stata rivolta una mappatura su più fronti. *In primis*, è stato prodotto un avviso a partecipare²⁷ diffuso tramite gli uffici del SAISD – il servizio di riferimento per studenti con disabilità dell'Università degli Studi di Pavia – e verso

Engaging Communities, in R.A. CNAAN, C. MILOFSKY (eds.), *Handbook of Community Movements and Local Organizations in the 21st Century*, Cham, 2018, 527-549.

²³ M. PALUMBO, *La valutazione partecipata e i suoi esiti*, in *Rassegna italiana di valutazione*, 2003, 71-88; M. PALUMBO, *Terza missione e sviluppo territoriale*, cit.

²⁴ T. BROWN, B. KATZ, *Change by design: How design thinking transforms organizations and inspires innovation*, New York, 2019.

²⁵ Questo principio si applica sin dalla creazione della versione pilota della app SI@unipv, condotta in collaborazione con la Fondazione Asphi onlus.

²⁶ M. PALUMBO, *La valutazione partecipata e i suoi esiti*, cit.; M.Q. PATTON, *A Vision of Evaluation that Strengthens Democracy*, in *Evaluation*, 2002, 125-139.

²⁷ L'invito a partecipare alla ricerca è stato prodotto in triplice formato (testuale, visuale e audio) al fine di poter essere diffuso tramite tecniche di *snowballing* o «passaparola». Cfr.: C. PARKER et al., *Snowball Sampling*, in *SAGE Research Methods Foundations*, 2019.

l'intera popolazione studentesca – compresi/comprese coloro che non si identificano come persone con disabilità. L'invito a partecipare è stato poi inoltrato a enti, associazioni, onlus e fondazioni presenti sul territorio e composti da/operaanti con persone con disabilità fisiche, sensoriali, cognitive, al fine di allargare il coinvolgimento ai diversi portatori di interesse.

Al termine del reclutamento sono stati composti gruppi in base alla categoria di utente, per un totale di 18 partecipanti, così suddivisi: 6 studenti/-esse universitari/-ie, 5 studenti/-esse universitari/-ie con disabilità, 6 giovani adulti/-e con disabilità non universitari/-ie. In aggiunta, un quarto partecipante, un giovane ricercatore con disabilità, ha preso parte allo studio separatamente²⁸.

4. L'esperienza di ricerca: metodi e fasi

La raccolta dati è stata suddivisa in due momenti distinti: per ogni gruppo di partecipanti è stata svolta una prima fase di test della app nei cortili universitari, a cui ha seguito una discussione di gruppo in cui sono stati raccolti *feedback* utili al miglioramento di SI@. Date le finalità della ricerca di promuovere un approccio partecipato, massimizzando l'interazione tra gruppo di ricerca e attori in gioco, la scelta è ricaduta sulle tecniche adatte a portare avanti una valutazione in un contesto *multi-stakeholder*²⁹.

In particolare, la prima fase è stata condotta tramite due varianti della *cognitive walkthrough*³⁰, una tecnica di valutazione della *user experience* adatta all'interazione tra gruppi: le due tecniche sono, rispettivamente, la *Groupware Walkthrough* (GW) e la *Heuristic Walkthrough* (HW)³¹. La GW è una tecnica di valutazione collaborativa che simula problematiche e modalità di risoluzione complesse che si possono esperire nel mondo reale, permettendo allo stesso tempo di far emergere l'eterogeneità di pensieri tra partecipanti. La HW suggerisce di scomporre

²⁸ D'ora in avanti, i gruppi e le categorie di utente che hanno preso parte alla ricerca saranno indicati come segue: FG1UD per il gruppo di giovani studenti con disabilità, FG2U per il gruppo di giovani studenti con disabilità, FG3D per il gruppo di giovani non universitari/-e con disabilità, IUD per il giovane ricercatore con disabilità.

²⁹ L. GOODYEAR *et al.* (eds.), *Qualitative Inquiry in Evaluation. From Theory to Practice*, San Francisco, 2014.

³⁰ M. H. BLACKMON, *Cognitive walkthrough*, in *Encyclopedia of Human-Computer Interaction*, 2004; C. GRAY *et al.*, *Idea Generation Through Empathy: Reimagining the 'Cognitive Walkthrough'*, in *2015 ASEE Annual Conference and Exposition Proceedings*, 2015.

³¹ T. MAHATODY *et al.*, *State of the Art on the Cognitive Walkthrough Method, Its Variants and Evolutions*, in *International Journal of HCI*, 2010, 741-785.

la ricerca in una prima verifica dell'esperienza utente e in un secondo momento di valutazione euristica da condurre *ex post*.

Seguendo queste tecniche, ciascun gruppo è stato accompagnato allo svolgimento di un *task*: l'utilizzo della app per raggiungere un punto predeterminato. Sono stati proposti due percorsi in base alle categorie di utente: un itinerario completo, dall'ingresso del Palazzo Centrale su via Strada Nuova fino all'aula E di Scienze Politiche, e un itinerario intermedio fino alle aule Volta e Scarpa – quest'ultimo proposto in quanto provvisto di scale. Inoltre, per superare i limiti alla partecipazione³², sono state previste tre modalità: completamente in presenza, modalità ibrida (in cui alcuni/-e hanno seguito il percorso e la discussione successiva in collegamento da remoto), modalità completamente da remoto (prova di percorso preregistrata e discussione di gruppo online). Durante l'esplorazione dell'esperienza utente tramite *walkthrough*, a ogni partecipante è stato chiesto di fare leva sul proprio immaginario per individuare funzionalità dell'oggetto studiato e possibilità future³³.

Una volta che il *task* si è concluso, ciascun gruppo ha preso parte a una discussione di gruppo in cui esplorare ogni aspetto dell'app grazie alle conoscenze ottenute nell'esecuzione del *task*. Questa seconda fase è stata condotta tramite tecniche di ricerca qualitative adatte a una valutazione in un contesto *multi-stakeholder*. La scelta principale è ricaduta sul *focus group*³⁴, utilizzato per tutte le discussioni di gruppo. In primo luogo, la tecnica del *focus group* si concilia con una visione orizzontale del sapere scientifico, condiviso e prodotto dall'interazione tra gruppi all'interno di un contesto specifico³⁵. In secondo luogo, in quanto tecnica situata, permette di far emergere la cultura di ogni partecipante all'interno del processo di co-costruzione del campo semantico dell'evaluando – in altre parole, le dimensioni principali da implementare nella app SI@. In terzo luogo, fatta eccezione per la negoziazione di una data condivisa da ciascun gruppo e la predisposizione del *setting* all'interno degli spazi universitari, si presenta come la scelta

³² Si evidenzia che, oltre agli ostacoli fisici alla mobilità per alcune categorie (es. alcune tipologie di carrozzina) o di condizioni soggettive di salute (es. in caso di partecipante immunodepresso/-a), la ricerca è stata condotta in un periodo in cui il contenimento della pandemia da Covid-19 era ancora in corso.

³³ A tal proposito, si evidenzia il legame tra tecnologie digitali e le potenzialità dell'utente che, facendo riferimento all'universo di significati ed esperienze del proprio quotidiano, ne determina le possibilità di personalizzazione per i propri utilizzi. Cfr.: J.J. GIBSON, *The Theory of Affordances*, Hillsdale, 1977; D. NORMAN, *The Psychology of Everyday Things*, New York, 1988; D. NORMAN, *The Design of Everyday Things: Revised and Expanded Edition*, New York, 2013.

³⁴ C. BEZZI, *Fare ricerca con i gruppi. Guida all'utilizzo di focus group, brainstorming, Delphi e altre tecniche*, Milano, 2013.

³⁵ Obiettivo trasversale delle sessioni di ricerca è, dunque, anche quello di massimizzarne la partecipazione, in modo da stimolare il contributo di ciascuna parte alla co-costruzione di rappresentazioni condivise rispetto alle dimensioni del progetto.

meno onerosa in termini di impegno richiesto ai/alle partecipanti. Nell'unico caso in cui non è stata prevista una discussione di gruppo, con il singolo partecipante, i *feedback* sono stati raccolti tramite un'intervista qualitativa semi-strutturata.

Infine, ciascuna discussione ha seguito un andamento «a imbuto»: una prima raccolta di *feedback* sull'esperienza di percorso; l'approfondimento graduale degli stimoli portato verso temi più complessi; un *briefing* di ricapitolazione degli elementi principali della discussione³⁶.

4.1. I risultati principali

I dati raccolti durante i *focus group* e l'intervista sono stati trascritti, analizzati tematicamente³⁷ e suddivisi in tre temi principali: la profilazione, sotto cui sono state raccolte proposte su come diversificare l'esperienza utente; la mobilità, che ha riguardato possibili funzionalità da implementare per agevolare gli spostamenti in autonomia; la categoria integrazione, che ha raccolto suggerimenti utili a un utilizzo trasversale della app per scopi differenti.

Per quanto riguarda la prima categoria, i gruppi hanno discusso quasi esclusivamente la possibilità di mappatura degli spazi in base alle esigenze, trascurando la possibile profilazione dell'utente: inserendo numeri e luoghi utili, ostacoli all'accessibilità (ad es., il tipo di terreno) come pure un sistema su diversi livelli di priorità che permetta di filtrare le soluzioni per esigenze specifiche (ad es., selezionando percorsi privi di scale). Solo in un caso [FG3D] è stata prevista una profilazione lato utente che potesse diversificare i percorsi in base alle proprie caratteristiche – nel caso specifico, in base alla tipologia di carrozzina utilizzata.

È sul tema della mobilità che sono stati raccolti gli spunti più calati sulle esperienze vissute nel quotidiano di ogni partecipante. Come già anticipato, le possibilità offerte dalla app sono state previste per tipologie di esigenze specifiche e non segmentate per categorie. Come sostenuto da una studentessa:

«Non dobbiamo pensare solo a chi ha bisogno perché il bisogno di orientarsi tra le aule e le lezioni è di tutti» [FG1U].

Le richieste emerse in questo campo si sono focalizzate quindi sulla necessità di ottenere indicazioni su più formati, dai percorsi audio-descritti alla presenza di mappe che indicassero il percorso, fino alla possibilità di visualizzazione preventiva di ogni itinerario in modo da poter testare preventivamente il tragitto e studiare eventuali percorsi alternativi. Come rimarcato da una studentessa con disabilità:

³⁶ L. STAGI, *Il focus group come tecnica di valutazione. Pregi, difetti, potenzialità*, in *Rassegna italiana di valutazione*, 2000, 67 ss.

³⁷ R. E. BOYATZIS, *Transforming Qualitative Information: Thematic Analysis and Code Development*, Londra, 1998.

«Come persone con disabilità siamo portate a farci mille paranoie in anticipo per essere sicure che il luogo sia accessibile» [FG2UD].

Un'ulteriore funzionalità richiesta, aggiuntiva rispetto ai numeri utili, riguarda la possibilità di utilizzare la app per mettersi in contatto diretto con l'assistenza dedicata, in questo caso individuata nel personale degli uffici per le disabilità e nel personale preposto alla sorveglianza e al supporto (ad esempio, per fare richiesta di rampe per superare gli scalini). Complessivamente, si manifesta la necessità di adoperare la app sia per poter fruire degli spazi sia per poter risolvere eventuali limiti alla mobilità in autonomia. In altre parole, emerge la necessità che SI@ venga perfezionata con una mappatura esaustiva dei luoghi in modo tale da rappresentare un *medium* per l'autonomia e l'autodeterminazione:

«Immaginando questa app mi sentirei molto più autonoma nel mio percorso universitario... Ad esempio per non saltare la lezione perché devo andare in bagno» [FG2UD].

«[La app sarebbe utile], ad esempio, quando ho lezione in aule sconosciute senza personale SAISD disponibile ad accompagnarmi» [IUD].

Per quanto riguarda l'ultima categoria tematica, integrazione, è stata discussa la possibilità di far coesistere all'interno di SI@ informazioni utili a godere delle diverse possibilità offerte dagli spazi universitari, permettendo quindi a più categorie di utenti di interagire tra loro. Una proposta è stata quella di inserire nella app le informazioni sul patrimonio storico e culturale universitario, sotto forma di punti di interesse [FG1U]. Un'altra indicazione è stata quella di inserire informazioni relative all'offerta formativa, ad esempio gli eventi che si tengono nei diversi spazi. Questo suggerimento contiene inoltre una doppia potenzialità: tramite gli avvisi sull'occupazione delle aule, ogni utente può anticipare informazioni utili alla mobilità (ad esempio, la presenza di maggiore folla nei cortili universitari, la possibilità che quelle aule non possano essere attraversate come percorso alternativo, eccetera). Infine, la richiesta di integrare alla app informazioni a servizi sugli spazi attigui all'Università, ad esempio la presenza di parcheggi oppure un rimando ai trasporti pubblici.

5. Riflessioni conclusive

In questo capitolo è stato presentato il percorso di ricerca valutativa e collaborativa che ha testato la versione pilota della app SI@, al fine di indagarne l'efficacia ed esplorare le possibili funzioni aggiuntive da inserire nella versione finale, rilasciata alla cittadinanza al termine del progetto.

Lo sguardo sociologico, presentato in queste pagine nello sforzo di far dialogare tra loro gli studi sociali sulle disabilità e sulle tecnologie digitali, ha proposto

e discusso un modello interpretativo che pone al centro l'esperienza delle persone con disabilità nella relazione con il mondo sociale. L'utilizzo di tale chiave di lettura ha permesso di impostare una ricerca in grado di far interagire i diversi gruppi interessati dall'innovazione della app e di esplorarne collaborativamente le potenzialità.

I principi tratti dalla letteratura sono stati fondamentali per orientare un disegno della ricerca concretamente partecipativo. Nel ripercorrere i vari passaggi che hanno portato alla co-progettazione di SI@, appare evidente come l'esperienza di ogni partecipante, *in primis* quella dei/delle giovani con disabilità, sia stata fondamentale per calare la creazione della app nelle differenti pratiche di utilizzo. Appare chiara, inoltre, la necessità che gli oggetti tecnologici siano progettati attraverso un design universale, che si inserisca nelle routine di ogni frequentante degli spazi universitari e possa intercettare e rispondere in maniera adeguata a ciascuna delle specifiche esigenze emerse. In questa cornice, le molteplici esperienze prese in analisi – siano esse la quotidianità della vita studentesca o la visita turistica, per citare le due principali – possono trovare uno stesso applicativo in grado di agevolare la fruizione degli spazi universitari.

Queste ricerche si propongono come leva per contribuire all'autonomia e all'autodeterminazione dei soggetti con disabilità in diversi momenti della propria vita e, soprattutto, nel garantire un pieno perseguimento degli obiettivi formativi ai/alle giovani studenti che hanno scelto di intraprendere una formazione universitaria. L'esperienza universitaria, è bene ribadirlo, si pone come tracciato che proietta ogni giovane studente verso l'immaginario scelto per la costruzione della propria vita adulta. Pertanto, in esperienze di ricerca come la progettazione della app SI@, l'Università si conferma come istituzione che svolge un ruolo fondamentale nel promuovere le spinte in senso emancipatorio all'interno della propria comunità, oltre che uno dei luoghi per eccellenza in cui sperimentare soluzioni innovative per l'inclusione.

Riferimenti bibliografici

- ADAM A., KREPS D., *Enabling or Disabling Technologies? A Critical Approach to Web Accessibility*, in *Information Technology & People*, 2006, 203-218.
- ANVUR, *Rapporto ANVUR: Gli studenti con disabilità e DSA nelle università italiane. Una risorsa da valorizzare*, 2022. https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2022/06/ANVUR-Rapporto-disabilita_WEB.pdf (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).
- ARFINI A.G., *Corpi alterabili. L'alterità somatica della disabilità nei processi di costruzione del soggetto normato*, in *Rassegna italiana di sociologia*, 2013, 487-498.

- BANNON S., MCGLYNN T., MCKENZIE K., QUAYLE E., *The Positive Role of Internet Use for Young People with Additional Support Needs: Identity and Connectedness*, in *Computers in Human Behavior*, 2015, 504-514.
- BEZZI C., *Fare ricerca con i gruppi. Guida all'utilizzo di focus group, brainstorming, Delphi e altre tecniche*, Milano, 2013.
- BLACKMON M.H., Cognitive walkthrough, in *Encyclopedia of Human-Computer Interaction*, 2004, 104-107.
- BOYATZIS R.E., *Transforming Qualitative Information: Thematic Analysis and Code Development*, Londra, 1998.
- BROWN T., KATZ B., *Change by design: How design thinking transforms organizations and inspires innovation*, New York, 2019.
- BURAWOY M., *For Public Sociology*, in *Soziale Welt*, 2005, 347-374.
- CAMPBELL F., *Contours of ableism: The production of disability and abledness*, New York, 2009.
- CHADWICK D.D., FULLWOOD C., *An Online Life like Any Other: Identity, Self-Determination, and Social Networking among Adults with Intellectual Disabilities*, in *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 2018, 56-64.
- DE LEONARDIS O., DERIU M. (a cura di), *Il futuro nel quotidiano: studi sociologici sulla capacità di aspirare*, Milano, 2012.
- DOBRAŃSKY K., HARGITTAI E., *Unrealized Potential: Exploring the Digital Disability Divide*, in *Poetics*, 2016, 18-28.
- ELLIS K., KENT M., *Disability and Social Media. Global Perspectives*, Londra-New York, 2017.
- FERRUCCI F., *La disabilità come relazione sociale. Gli approcci sociologici tra natura e cultura*, Soveria Mannelli, 2004.
- FRASSO R., KEDDEM S., GOLINKOFF J.M., *Qualitative Methods: Tools for Understanding and Engaging Communities*, in CNAAN R.A., MILOFSKY C. (eds.), *Handbook of Community Movements and Local Organizations in the 21st Century*, Cham, 2018, 527-549.
- FURLONG A., CARTMEL F., *Young People and Social Change: New Perspectives*, II ed., Buckingham, 2007.
- GIBSON B., *Parallels and Problems of Normalization in Rehabilitation and Universal Design: Enabling Connectivities*, in *Disability and Rehabilitation*, 2014, 132-1333.
- GIBSON J.J., *The Theory of Affordances*, Hillsdale, 1977.
- GOODLEY D., *Dis/Ability Studies: Theorising Disablism and Ableism*, 1st ed., New York, 2014.
- GOODYEAR L., JEWISS J., USINGER J., BARELA E. (eds.), *Qualitative Inquiry in Evaluation. From Theory to Practice*, San Francisco, 2014.
- GRAY C., YILMAZ S., DALY S., SEIFERT C., GONZALEZ R., *Idea Generation Through Empathy: Reimagining the 'Cognitive Walkthrough'*, in 2015 ASEE Annual Conference and Exposition Proceedings, Seattle, 2015.
- HARGITTAI E., DOBRAŃSKY K., *Old Dogs, New Clicks: Digital Inequality in Skills and Uses among Older Adults*, in *Canadian Journal of Communication*, 2017, 195 ss.
- ISTAT, *Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni*, 2019.

- KOHLI M., *Die Institutionalisierung des Lebenslaufs: Historische Befunde und theoretische Argumente*, in *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 1985, 1-29.
- KOHLI M., MEYER J.W., *Social Structure and Social Construction of Life Stages*, in *Human Development*, 1986, 145-180.
- MAHATODY T., SAGAR M., KOLSKI C., *State of the Art on the Cognitive Walkthrough Method, Its Variants and Evolutions*, in *International Journal of Human-Computer Interaction*, 2010, 741-785.
- MEEKOSHA H., SHUTTLEWORTH R., *What's So Critical About Critical Disability Studies?*, in *Australian Journal of Human Rights*, 2009, 47-75.
- NORMAN D., *The Design of Everyday Things: Revised and Expanded Edition*, New York, 2013.
- NORMAN D., *The Psychology of Everyday Things*, New York, 1988.
- OLIVER M. (ed.), *The Politics of Disablement*, Londra, 1990.
- OLIVER M., *The Social Construction of the Disability Problem*, in ID. (ed.), *The Politics of Disablement*, Londra, 1990, 78 ss.
- OLIVER M., *A sociology of disability or a disablist sociology?*, in BARTON L. (ed.), *Disability and Society. Emerging Issues and Insights*, Londra, 1996.
- OLIVER M., BARNES C., *Disability Studies, Disabled People and the Struggle for Inclusion*, in *British Journal of Sociology of Education*, 2010, 547-560.
- OUDSHOORN N.E.J., PINCH T., *How users matter. The co-construction of users and technology*, Cambridge, 2003.
- PALUMBO M., *La valutazione partecipata e i suoi esiti*, in *Rassegna italiana di valutazione*, 2003, 71-88.
- PALUMBO M., *Terza missione e sviluppo territoriale: il contributo della valutazione*, in *Rassegna italiana di valutazione*, 2020, 35-54.
- PARK S., HUMPHRY J., *Exclusion by Design: Intersections of Social, Digital and Data Exclusion*, in *Information, Communication & Society*, 2019, 934-953.
- PARKER C., SCOTT S., GEDDES A., *Snowball Sampling*, in *SAGE Research Methods Foundations*, 2019.
- PATTON M.Q., *A Vision of Evaluation that Strengthens Democracy*, in *Evaluation*, 2002, 125-139.
- PINCH T., *Technology and institutions: Living in a material world*, in *Theory and society*, 2008, 461-483.
- REEVE D., *Psycho-emotional disablism: The missing link?*, in WATSON N., ROULSTONE A., THOMAS C. (eds.), *Routledge Handbook of Disability Studies*, II ed., Londra, 2019.
- ROBINSON L., SCHULZ J., KHILNANI A., ONO H., COTTEN S. R., MCCLAIN N., LEVINE L., et al., *Digital Inequalities in Time of Pandemic: COVID-19 Exposure Risk Profiles and New Forms of Vulnerability*, in *First Monday*, 2020.
- SALTES N., *Disability, Identity and Disclosure in the Online Dating Environment*, in *Disability & Society*, 2013, 96-109.
- SEYMOUR W., LUPTON D., *Holding the Line Online: Exploring Wired Relationships for People with Disabilities*, in *Disability & Society*, 2004, 291-305.
- SHAKESPEARE T., *Disability rights and wrongs revisited*, Londra, 2014.

- SÖDERSTRÖM S., YTTERHUS B., *The use and non-use of assistive technologies from the world of information and communication technology by visually impaired young people: a walk on the tightrope of peer inclusion*, in *Disability & Society*, 2010, 303-315.
- STAGI L., *Il focus group come tecnica di valutazione. Pregi, difetti, potenzialità*, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, 2000, 67 ss.
- STAUBER B., WALTHER A., SETTERSTEN R.A. (eds.), *Doing Transitions in the Life Course: Processes and Practices*, vol. 16, Cham, 2022.
- TARSIA T., TUORTO D., *La Terza Missione e Le Sue Potenzialità Come Pratica Trasformativa*, in MASSARI M., PELLEGRINO V. (a cura di), *Emancipatory Social Science: Le Questioni, Il Dibattito, Le Pratiche*, Napoli-Salerno, 2020, 181 ss.
- THOMAS C., *How Is Disability Understood? An Examination of Sociological Approaches*, in *Disability & Society*, 2004, 569-583.
- THOMAS C., *Sociology of Disability and Illness: Contested Ideas in disability studies and medical sociology*, Basingstoke, 2007.

13.

Il sistema SI@unipv

Cristian Bernareggi e Mattia Ducci

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Tecnologie di supporto alla mobilità autonoma di persone con disabilità. – 3. Il sistema SI@unipv. – 3.1. Il sistema di localizzazione. – 3.2. L'applicazione SI@unipv. – 3.2.1. Supporto alla mobilità. – 3.2.2. Esplorazione del patrimonio culturale. – 3.2.3. Altre funzionalità. – 4. Conclusioni. – *Riferimenti bibliografici.*

1. Introduzione

Le persone con disabilità incontrano numerose difficoltà nella mobilità e nell'orientamento all'interno di edifici complessi come università, centri commerciali e ospedali. Mentre all'esterno sono accessibili servizi d'ausilio alla mobilità basati su GPS (ad esempio Google Maps), all'interno il segnale GPS non è affidabile o è assente. Pertanto, questi servizi non sono disponibili.

Nell'ambito del progetto RISID, finanziato da Fondazione Cariplo, un gruppo multidisciplinare di ricercatori dell'Università di Pavia ha studiato e sviluppato il sistema SI@unipv, una soluzione con due finalità principali: facilitare la mobilità autonoma di tutti, incluse le persone con disabilità, all'interno dell'Ateneo e favorire la scoperta del patrimonio di interesse culturale presente presso l'Università. Il sistema si basa su un'infrastruttura composta da radiotrasmettitori chiamati *beacon* installati all'interno dell'Università che permettono a un'applicazione per smartphone e tablet di rilevare la posizione dell'utente, sia in spazi aperti, sia in spazi chiusi. Una volta creata l'infrastruttura di *beacon* è stata realizzata l'applicazione SI@unipv per dispositivi mobili che implementa numerose funzionalità, tra cui la possibilità di: raggiungere una destinazione in Ateneo (un'aula, i servizi igienici, un ascensore, ecc.) seguendo indicazioni passo passo; condividere la propria posizione; chiedere assistenza; o scoprire luoghi di interesse culturale attraverso percorsi tematici.

Le sezioni seguenti introducono, in primo luogo, le principali tecnologie per

supportare la mobilità autonoma delle persone con disabilità, e successivamente presentano il sistema SI@unipv, le sfide di progettazione e i risultati ottenuti.

2. Tecnologie di supporto alla mobilità autonoma di persone con disabilità

Negli ultimi anni, l'avanzamento tecnologico ha portato allo sviluppo di diverse soluzioni volte a supportare le persone con disabilità nella mobilità autonoma. Si possono individuare tre principali categorie di strumenti tecnologici progettati per ridurre o superare le barriere che le persone con disabilità incontrano nel muoversi autonomamente in ambienti aperti (strade, piazze, parchi, ecc.) o all'interno di edifici (stazioni, scuole, ospedali, ecc.): applicazioni per smartphone basate sulla localizzazione GPS che forniscono indicazioni sul percorso più accessibile per raggiungere la destinazione prescelta; applicazioni per smartphone basate su speciali infrastrutture per la localizzazione (mediante *beacon*, wifi, marcatori visivi, ecc.) appositamente installate all'interno di edifici; dispositivi che impiegano tecniche di visione artificiale per riconoscere ostacoli o punti di riferimento lungo un percorso e guidare fino alla destinazione.

Nel contesto delle applicazioni basate su GPS per la mobilità di persone con disabilità visive, le applicazioni per smartphone iMove around¹, BlindSquare², Lazarillo³, Ariadne GPS⁴ emergono come soluzioni innovative per guidare le persone con disabilità visive in ambienti aperti, urbani o extraurbani. Queste applicazioni guidano la persona verso una determinata destinazione fornendo indicazioni vocali e testuali mediante un'interfaccia utente pienamente fruibile con gli strumenti assistivi presenti sugli smartphone più diffusi (lettore di schermo, ingrandimento, adattamento del contrasto, ecc.). Inoltre permettono di registrare note vocali in prossimità dei punti di riferimento, di esplorare la mappa del percorso mediante un'interfaccia non visiva basata su segnali sonori e aptici (ad esempio vibrazioni a frequenze diverse) e di personalizzare i messaggi sulla base

¹ Cfr. H. KACORRI *et al.*, *Supporting orientation of people with visual impairment: Analysis of large scale usage data*, in *Proceedings of the 18th International ACM SIGACCESS Conference on Computers and Accessibility*, 2016, 151 ss. Si veda l'app iMoveAround: <https://apps.apple.com/it/app/imove-around/id593874954> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

² Si veda l'app Blindsquare: <https://blindsquare.com> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

³ Si veda l'app Lazarillo: <https://lazarillo.app/theapp/> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

⁴ Si veda Ariadne GPS: <https://ariadnegps.eu> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

del comportamento degli utenti, regolando ad esempio la prolissità, la frequenza o la tipologia di indicazione (sonora, vocale o aptica). Nell'ultimo decennio queste applicazioni hanno cambiato radicalmente il modo in cui le persone con disabilità visive pianificano gli spostamenti e si orientano negli ambienti aperti⁵.

Per quanto riguarda le persone con disabilità motorie, Google Maps⁶, Easy Way⁷ e WheelMate⁸ sono tre applicazioni per smartphone che permettono di trovare luoghi e locali accessibili. Google Maps, oltre alle funzionalità di orientamento note a un vasto pubblico, ha introdotto la funzione "Luoghi accessibili" per verificare in anticipo l'accessibilità dei luoghi e i servizi offerti alle persone con disabilità. Ad esempio è possibile controllare se una stazione metropolitana è provvista di ascensore o montascale. Easy Way e WheelMate permettono di conoscere l'accessibilità di parcheggi, zone a traffico limitato e bagni. Easy Way adotta un modello *crowd-sourced* per inserire e mantenere aggiornate le informazioni di accessibilità. Ogni utente può caricare informazioni relative all'accessibilità di un luogo sulla banca dati di Easy Way direttamente dall'applicazione. Tutte queste applicazioni risultano molto efficaci in ambienti aperti, ma sono completamente inutilizzabili all'interno di edifici dove la precisione e l'affidabilità del segnale GPS subiscono un significativo decremento.

Per questa ragione sono state studiate specifiche soluzioni per la localizzazione all'interno di edifici. Ad oggi, i più diffusi sistemi di localizzazione in ambiente chiuso sono: le reti di radiotrasmettitori (*beacon bluetooth* o RFID) e le reti di marcatori visivi (ad esempio codici QR).

Il più rilevante progetto che impiega una rete di *beacon bluetooth* per fornire indicazioni a persone con disabilità è NavCog⁹. Questo progetto propone un'applicazione su smartphone che fornisce assistenza alla navigazione passo passo basata su una localizzazione precisa in tempo reale su ampi spazi utilizzando una rete di *beacon bluetooth low energy*. Oltre alle funzionalità di navigazione, il sistema informa l'utente sui punti di interesse nelle vicinanze e sui problemi di accessibilità (ad esempio, presenza di percorsi con scale). Il sistema è stato

⁵ Si veda P. THEODOROU *et al.*, *Multi-Sensor Data Fusion Solutions for Blind and Visually Impaired: Research and Commercial Navigation Applications for Indoor and Outdoor Spaces*, in *Sensors*, 2023, 5411 ss.

⁶ Si veda Google Maps: <https://maps.google.com>.

⁷ Si veda EasyWay: www.easyway.vodafone.it (non risulta accessibile al 10 dicembre 2024).

⁸ Si veda WheelMate: <https://www.coloplast.com/products/bladder-bowel/wheelmate/> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

⁹ Si veda D. SATO *et al.*, *NavCog: A Navigational Cognitive Assistant for the Blind*, in *Proceedings of the 19th International ACM SIGACCESS Conference on Computers and Accessibility*, 2017, 1 ss. Si veda D. AHMETOVIC *et al.*, *NavCog: turn-by-turn smartphone navigation assistant for people with visual impairments or blindness*, in *Proceedings of the 13th International Web for All Conference*, 2016, 1 ss.

implementato in forma prototipale presso un campus universitario negli Stati Uniti su un percorso di circa 350 metri che include spazi interni ed esterni. La valutazione di NavCog condotta con sei soggetti non vedenti e successivi studi¹⁰ dimostrano che un sistema che combina localizzazione mediante *beacon bluetooth* e un'applicazione per smartphone può guidare efficacemente persone con disabilità visive in ambienti complessi e non familiari.

I marcatori visivi come i codici QR sono stati impiegati in svariati progetti per facilitare la mobilità delle persone con disabilità in edifici complessi¹¹ come musei¹², ospedali¹³ e supermercati¹⁴. Mediante un'applicazione per smartphone specificamente progettata per supportare la navigazione è possibile inquadrare il marcatore visivo e ottenere indicazioni sulla posizione e sul percorso da seguire per raggiungere una determinata destinazione. Installare e mantenere nel tempo una rete di marcatori visivi risulta molto più semplice rispetto alla calibrazione e manutenzione di una rete di radiotrasmettitori. Tuttavia, i marcatori visivi vengono rilevati solo dopo averli inquadrati con la fotocamera dello smartphone, non automaticamente quando ci si trova in prossimità del marcatore come avviene invece per i radiotrasmettitori. Inquadrare il marcatore visivo può risultare molto difficoltoso per una persona non vedente o ipovedente, ma anche per persone con disabilità motorie che potrebbero trovarsi in posizione sfavorevole per inquadrare marcatori posti molto in alto.

Soluzioni che impiegano marcatori visivi già presenti nell'ambiente o appositamente collocati in posizioni strategiche e che superano il problema dell'inquadrare in una direzione precisa sono quelle basate sulle tecniche di visione artificiale. Il riconoscimento automatico di immagini o di scene tridimensionali permette di realizzare applicazioni per dispositivi indossabili o nuovi dispositivi di guida che forniscono indicazioni utili alla mobilità autonoma delle persone con

¹⁰ V.: F. MIAO *et al.*, *Enhancing Indoor Navigation for People with Visual Impairments Using Bluetooth Low Energy Beacon Technology*, in *Journal of Navigation*, 2020, 1 ss.; T.H. RIHELE *et al.*, *Bluetooth Beacon Navigation for the Visually Impaired*, in *Journal of Assistive Technologies*, 2018, 93 ss.; A. GUO *et al.*, *A Study on the Application of Beacon Technology in Building Navigation System for the Visually Impaired*, in *International Journal of Smart Home*, 2019, 17 ss.

¹¹ V.: R.A. SANTOSO *et al.*, *Voice Assisted Guide for the Blind using QR Codes and Wearable Smartphones*, in *1st International Conference on Technology Innovation and Its Applications (ICTIIA) IEEE*, 2022, 1 ss.; L.U. AL-AHDAL *et al.*, *Indoor Navigation System Guide for Visual Impaired Community*, in *PERINTIS eJournal*, 2023, 19 ss.

¹² Si veda A. HAWORTH *et al.*, *Using QR codes to aid accessibility in a museum*, in *Journal of Assistive Technologies*, 2012, 285 ss.

¹³ Si veda Y.J. CHANG *et al.*, *A context aware handheld wayfinding system for individuals with cognitive impairments*, in *Proceedings of the 10th international ACM SIGACCESS conference on Computers and accessibility*, 2008, 27 ss.

¹⁴ Si veda M. ELGENDY *et al.*, *Making shopping easy for people with visual impairment using mobile assistive technologies*, in *Applied Sciences*, 2019.

disabilità¹⁵. Un esempio di applicazione per smartphone che impiega le tecniche di visione artificiale per riconoscere scene e immagini (attraversamenti pedonali, segnali stradali, insegne, ecc.), ampiamente utilizzata dalle persone con disabilità visive è Microsoft Seeing AI¹⁶. Usando questa applicazione è possibile ottenere immediatamente informazioni sull'ambiente circostante e ricavare indicazioni su percorso da seguire. Un ulteriore esempio di strumento che impiega tecniche di visione artificiale e integrazione di dati provenienti da sensori è Robot Suitcase¹⁷. Questo robot a forma di valigia si muove autonomamente nello spazio riconoscendo ostacoli, percorsi e punti di interesse. La persona con disabilità può tenere la mano su una maniglia posta sulla valigia robotica e seguire le indicazioni fornite mediante messaggi verbali, sonori e aptici.

Tutte le soluzioni presentate mostrano come le recenti tecnologie possano migliorare significativamente la mobilità autonoma delle persone con disabilità. A tal fine non bastano però le tecnologie stesse, ma è necessario che i progetti finalizzati al superamento delle barriere alla mobilità autonoma delle persone con disabilità prevedano piani di sostenibilità di lungo periodo e adattamento all'evoluzione tecnologica.

3. Il sistema SI@unipv

Grazie al progetto RISID è stato progettato e sviluppato il sistema SI@unipv con due principali finalità: facilitare la mobilità in particolare delle persone con disabilità, ma non solo, all'interno degli spazi del Palazzo Centrale dell'Università di Pavia e permettere ai visitatori dell'Università di scoprire il patrimonio di interesse culturale presente nei suoi cortili. Il sistema consiste di due componenti: una rete per la localizzazione degli utenti e un'applicazione per dispositivi mobili che implementa le funzionalità d'ausilio alla mobilità e all'esplorazione del patrimonio culturale. Di seguito vengono illustrate le due componenti del sistema SI@unipv.

¹⁵ Si veda S. SAHOO *et al.*, *Exploring the use of computer vision in assistive technologies for individuals with disabilities: A review*, in *Journal of Future Sustainability*, 2024, 133 ss. Cfr. anche A. BUDRIONIS ET AL., *Smartphone-based computer vision travelling aids for blind and visually impaired individuals: A systematic review*, in *Assistive Technology*, 2022, 178 ss

¹⁶ Si veda l'app Microsoft Seeing AI: <https://www.seeingai.com/>.

¹⁷ Si veda K. YAMAZAKI *et al.*, *Development of a Robot Suitcase that Guides Blind Users*, in *Robotics and Autonomous Systems*, 2019, 117 ss.

3.1. Il sistema di localizzazione

Nella progettazione del sistema di localizzazione sono stati considerati alcuni requisiti fondamentali. In primo luogo, l'app su smartphone o tablet deve rilevare la posizione dell'utente entro un raggio di pochi metri. Infatti, per poter fornire indicazioni precise per seguire un percorso, è necessario che il sistema conosca la posizione con alta precisione. Inoltre, la localizzazione deve avvenire in tempo reale. Ciò è essenziale poiché le persone possono camminare lentamente, a velocità media, ma anche molto rapidamente. Perciò le indicazioni devono essere fornite prima che la persona superi la posizione per cui sono state progettati i messaggi per seguire il percorso. Se così non fosse, un messaggio potrebbe risultare non coerente con la posizione effettiva, in particolare in prossimità di incroci o varchi. Un altro requisito riguarda il supporto dei metodi di localizzazione sugli smartphone più diffusi. L'app deve essere utilizzabile sul maggior numero possibile di smartphone o *tablet* e non deve necessitare di componenti *hardware* aggiuntivi da collegare al dispositivo mobile. Infine, la localizzazione deve avvenire sia in spazi aperti sia all'interno di edifici.

Sulla base di questi requisiti, sono stati esclusi i più comuni metodi di localizzazione. In particolare, la localizzazione GPS, anche se supportata da tutti i dispositivi mobili, non fornisce una precisione elevata all'interno di edifici e risente delle condizioni meteorologiche (in giornate di pioggia la precisione può essere approssimata a decine di metri). La tecnologia NFC (Near Field Communication) è supportata dalla maggior parte dei dispositivi mobili e fornisce una precisione molto elevata, ma il dispositivo deve trovarsi a pochi centimetri dal marcatore NFC. La tecnologia UWB (Ultra Wide Band) è una tecnica di trasmissione che permette di trasmettere e ricevere segnali impulsivi di energia a radiofrequenza. Questa tecnica permette di ottenere la posizione in tempo reale con un'approssimazione di circa 30 centimetri e non risente delle caratteristiche morfologiche dello spazio. Sebbene questa tecnologia sia ideale per i requisiti di localizzazione considerati, ad oggi la tecnologia UWB è supportata solo da alcuni modelli di smartphone di fascia alta (ad esempio iPhone 12), perciò il suo impiego escluderebbe la maggior parte delle persone che utilizzano un dispositivo mobile.

L'analisi delle tecnologie per il rilevamento automatico della posizione in relazione ai requisiti del sistema ha portato alla scelta della localizzazione mediante radiotrasmettitori *bluetooth low energy* (di seguito denominati *beacon*). I *beacon* sono piccoli radiotrasmettitori in grado di emettere un segnale contenente informazioni riguardo la propria identità, impostata in fase di configurazione. Il segnale può essere intercettato da qualsiasi smartphone o tablet che supporta la tecnologia *bluetooth low energy*. Ad oggi la quasi totalità dei dispositivi mobili supporta questa tecnologia. Il segnale può essere rilevato in tempi molto bassi (meno di un secondo) e può garantire una precisione di circa cinque

metri. I *beacon* possono essere collocati sia in spazi aperti sia all'interno di edifici. Tuttavia, anche questa tecnologia non è esente da criticità. Il problema principale riguarda l'interferenza. I segnali radio emessi dai *beacon* sono caratterizzati da una certa potenza di trasmissione che determina il raggio entro il quale il *beacon* può essere rilevato. Più ci si allontana dal *beacon*, più la potenza decresce fino ad azzerarsi. In un caso ideale, configurando opportunamente tutte le potenze delle radio dei *beacon* di una rete, ognuno dovrebbe coprire un'area non condivisa con quella di un qualunque altro. Nella realtà, anche configurando correttamente le radio, ci sono altri fattori che influenzano l'area coperta da un *beacon*, come le condizioni climatiche e il punto in cui esso è posizionato. Riguardo alle condizioni climatiche, va osservato che l'umidità condiziona la propagazione nell'aria del segnale radio, per cui la potenza di quest'ultimo e di conseguenza il raggio coperto dal *beacon* cambiano di un valore che dipende dall'umidità. Riguardo al punto in cui è posizionato il *beacon*, bisogna considerare che il segnale radio, propagandosi nell'aria, può incontrare degli ostacoli, come un muro, una porta o una persona, che possono bloccarlo o rifletterlo. I materiali con cui sono fatti gli ostacoli determinano la modifica del segnale in termini di direzione e potenza. Questa incertezza data da ostacoli e condizioni climatiche è difficile da calcolare e, soprattutto quella climatica, è soggetta a rapidi mutamenti ai quali non è possibile adattarsi modificando ogni volta la topologia della rete. Per questo motivo si possono verificare casi in cui due o più *beacon* sono rilevabili da uno stesso punto. Ciò dipende dall'interferenza di due segnali con caratteristiche simili che coesistono nella stessa area. L'obiettivo del sistema quindi non è evitare o eliminare l'interferenza, ma limitarla riuscendo ad avere la condizione in cui, tra molti segnali percepiti contemporaneamente, quello più potente corrisponde a quello effettivamente più vicino. Per gestire l'interferenza e garantire la localizzazione secondo i requisiti individuati, i *beacon* sono stati collocati in posizioni strategiche: lungo corridoi, all'interno di bacheche, a distanza di alcuni metri da varchi e incroci, ad altezze diverse, e così via. Nel progetto RISID la rete di *beacon* installata e configurata copre tutti i cortili del Palazzo Centrale e gli ambienti interni del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Pavia.

3.2. L'applicazione SI@unipv

L'applicazione SI@unipv è stata progettata e sviluppata per essere fruibile pienamente da tutti, anche da persone con differenti disabilità. Per raggiungere il maggior numero di persone con disabilità si è scelto di sviluppare l'applicazione per dispositivi iOS (iPhone e iPad) in quanto, grazie alle numerose tecnologie assistive disponibili in questi strumenti (lettore di schermo, ingranditore,

controllo vocale, ecc.), sono i più utilizzati da parte di persone con disabilità, in particolare da parte di persone con cecità o ipovisione¹⁸.

La progettazione e lo sviluppo dell'applicazione sono stati guidati sia dai requisiti di accessibilità digitale sia dai requisiti funzionali.

Per quanto riguarda l'accessibilità digitale sono state seguite le linee guida e le tecniche di implementazione richieste dalla normativa sull'accessibilità agli strumenti informatici (l. n. 4/2004 e successive modificazioni), presenti nella norma tecnica UNI EN 301549/2018¹⁹.

In particolare, al fine di garantire la massima accessibilità dell'interfaccia utente sono stati utilizzati in modo predominante gli elementi di sistema limitando l'utilizzo di librerie esterne. Nello specifico è stata scelta la libreria SwiftUI, la più recente e supportata da Apple (2019), che contiene la maggior parte delle caratteristiche di accessibilità ed elementi di interfaccia impiegati nell'app. Inoltre, tutte le fasi della progettazione, dello sviluppo e della verifica sono state condotte insieme a esperti di accessibilità digitale con disabilità. Queste scelte di progettazione e sviluppo hanno portato alla realizzazione di un'applicazione pienamente accessibile sia a persone senza disabilità sia a persone con disabilità che utilizzano le tecnologie assistive presenti sul dispositivo mobile (lettore di schermo, ingrandimento, controllo con interruttori o vocale).

Rispetto agli aspetti funzionali, l'app ha due scopi: supportare la mobilità all'interno dell'Ateneo e promuoverne il patrimonio culturale.

3.2.1. Supporto alla mobilità

Il supporto alla mobilità avviene mediante due funzionalità: l'esplorazione dei percorsi da remoto e la navigazione *in loco*.

Da remoto (ad esempio da casa) è possibile studiare un certo percorso simulandone partenza e destinazione per controllare le indicazioni che il sistema fornirebbe all'utente se fosse *in loco*. In questo modo una persona può pianificare il proprio percorso in anticipo e assicurarsi di non incontrare difficoltà nel raggiungere la destinazione desiderata (ad esempio, l'aula in cui seguire una lezione).

In loco, l'applicazione permette di definire partenza e destinazione e fornisce sia indicazioni vocali o di testo sia una mappa per seguire il percorso. L'applicazione guida quindi l'utente di tappa in tappa, ovvero di *beacon* in *beacon*, attraverso messaggi specificamente progettati per chi usa ausili per la mobilità come il bastone bianco.

Il modello di navigazione è quello della metropolitana, nel quale i *beacon* sono

¹⁸ Si veda N. ALAJARMEH *et al.*, *Non-visual access to mobile devices: A survey of touchscreen accessibility for users who are visually impaired*, in *Displays*, 2021.

¹⁹ Si veda il Prospetto A.2, «Applicazioni mobili – relazione tra il presente documento e i requisiti essenziali della direttiva 2016/2102/EU».

le fermate. Questo modello permette una buona flessibilità, non dovendo definire a priori interi percorsi da una partenza ad una destinazione, con i messaggi per ogni collegamento tra una tappa e l'altra. Basta invece definire i collegamenti percorribili tra *beacon* lasciando che sia l'app a creare i percorsi: i *beacon* che si troveranno ad essere su più percorsi saranno quelli che garantiranno questa flessibilità, così come in una metropolitana una fermata che appartiene a più linee permette al viaggiatore di cambiare linea fornendo l'accesso alle destinazioni presenti su linee diverse.

La navigazione *in loco*, disponibile solo in spazi in cui sono presenti dei *beacon*, aggiunge alla navigazione remota una nuova funzionalità che facilita l'interazione: l'impostazione automatica della partenza mediante la rilevazione del *beacon* più vicino all'utente. Il sistema controlla continuamente la posizione dell'utente, pertanto, se cambia posizione, il punto di partenza si aggiorna automaticamente.

In alternativa al rilevamento automatico della partenza, nella modalità di navigazione *in loco* l'utente può inserire manualmente la partenza e inserire la destinazione. Successivamente può avviare l'itinerario. Una volta avviato l'itinerario, l'interfaccia utente si modifica evidenziando il messaggio di navigazione per andare alla tappa (*beacon*) successiva continuando a mostrare in forma di lista o di mappa le tappe mancanti. In questa modalità l'utente può prescindere dall'interazione diretta con lo smartphone, concentrandosi sul percorso da seguire. Per facilitare le persone che utilizzano il lettore di schermo a concentrarsi sul percorso, si è deciso di leggere il nuovo messaggio di navigazione in automatico ogni volta che viene aggiornato. Il messaggio di navigazione è presente sia quando la mappa è visualizzata, sia quando sono mostrate le sole indicazioni testuali. Rispetto alla navigazione *in loco*, grazie al modello della metropolitana, l'app è robusta perché ad ogni tappa ricalcola il percorso verso la destinazione: se l'utente sbaglia strada uscendo dal percorso calcolato dall'app, quest'ultima si adatterà calcolandone un altro partendo dalla nuova posizione dell'utente. L'app inoltre rileva – e avvisa l'utente – nel caso in cui quest'ultimo stia procedendo nella direzione sbagliata lungo il percorso.

L'app prevede due modalità di presentazione del percorso: una testuale e una visuale, entrambe fruibili secondo i requisiti di accessibilità.

La modalità testuale guida l'utente nell'inserimento di partenza e destinazione e permette di vederle entrambe all'interno della stessa pagina. Una volta inserite, di seguito viene visualizzata una lista di tappe con nome della tappa e relativo messaggio di navigazione per raggiungere quella successiva. Immaginando un controllo sequenziale dell'interfaccia utente, che va dall'alto in basso della schermata, come avviene con i lettori di schermo, si vedrebbero in ordine: partenza, destinazione e tappe. Questo layout definisce sia visivamente, sia logicamente un ordine di lettura che viene mantenuto utilizzando l'applicazione anche con le tecnologie assistive.

Quando l'utente si muove lungo un certo percorso, in prossimità di ogni *beacon* l'app legge le indicazioni per raggiungere la tappa successiva. Le indicazioni sono state progettate in modo da essere concise e riportare tre tipologie di informazioni: dove si trova l'utente, come arrivare alla tappa successiva tenendo conto della direzione di provenienza, e a cosa prestare attenzione durante il percorso. Si riporta di seguito un messaggio a titolo di esempio: «Museo per la Storia dell'Università. Quando arrivi al muro di fronte sei all'ingresso del museo. A destra della porta del museo hai la mappa tattile. Gira a destra. Prosegui seguendo il muro di sinistra. Attenzione! Potresti trovare cavalletti espositori lungo il muro».

La modalità di presentazione del percorso visuale consiste in una mappa dell'Ateneo sulla quale vengono visualizzate informazioni utili per la localizzazione e la navigazione. Questa visualizzazione è pensata per essere quanto più possibile l'equivalente visivo di quella testuale pertanto le informazioni che ne costituiscono il fondamento sono identiche: partenza, destinazione, posizione corrente (se disponibile) e percorso. Ciò che cambia è la modalità di presentazione, che utilizza più icone ed elementi grafici per indicare quello che nella visualizzazione testuale è rappresentato con intestazioni: per esempio partenza, destinazione e posizione corrente sono rappresentate con icone diverse. Una differenza implicita nella natura dell'informazione visiva rispetto a quella testuale è la visione d'insieme: in forma testuale i contenuti sono presentati sequenzialmente e l'insieme lo si costruisce nel tempo; visivamente si possono ottenere molte più informazioni contemporaneamente e in minor tempo. Sfruttando questo principio, l'applicazione permette all'utente di muoversi sulla mappa attraverso *gestures* come *zoom* e *pinch* in modo simile a come ci si aspetta da un'app di navigazione e consente, nel caso esista un percorso, di visualizzarlo nella sua interezza punto per punto dalla partenza alla destinazione, dove il punto è graficamente un'altra icona diversa da quelle precedenti. Per questioni di spazio e visibilità della mappa i messaggi di navigazione tra un punto e l'altro non possono essere rappresentati, problema che però è superato nella modalità di navigazione *in loco*.

Sono invece mostrati come testo sulla mappa i nomi della partenza, della destinazione e, nel caso di un itinerario avviato, anche il nome del punto successivo alla posizione attuale. Introducendo le modalità di presentazione del percorso si è fatto riferimento all'accessibilità anche di questa modalità prettamente visuale. Per rendere accessibile la mappa si è scelto di darle una rappresentazione alternativa testuale visibile solo alle tecnologie assistive (quindi non visibile graficamente) fornendo le informazioni di partenza, destinazione e posizione attuale.

3.2.2. Esplorazione del patrimonio culturale

Il secondo scopo principale dell'applicazione è promuovere il patrimonio culturale dell'Ateneo. A questo scopo l'app consente all'utente di conoscere anche

da remoto i punti di interesse culturale fornendo per ciascuno una scheda informativa.

In loco, ogni punto di interesse è associato ad un *beacon*. Quando l'utente si trova in prossimità del punto di interesse l'app mostra una descrizione. L'app prevede tre tipologie di descrizioni sui punti di interesse all'interno dell'Ateneo: una descrizione breve mostrata durante un itinerario e una scheda informativa non contestualizzata, una scheda informativa contestualizzata all'interno di un percorso turistico.

La descrizione breve fornisce le informazioni essenziali che descrivono un punto di interesse e viene mostrata mentre l'utente sta percorrendo un itinerario per raggiungere una determinata destinazione. In questo modo chi si muove in Ateneo può scoprire i punti di interesse culturale presenti lungo numerosi percorsi.

Per scheda informativa non contestualizzata si intende un insieme di informazioni che forniscono una panoramica approfondita sul punto di interesse, indipendentemente da uno specifico tema (ad esempio informazioni non legate ad uno specifico periodo storico).

Una scheda informativa contestualizzata fornisce informazioni relative a un determinato tema (ad esempio informazioni relative a una determinata corrente artistica). Un punto di interesse può appartenere a più percorsi turistici e ogni percorso turistico può riguardare, ad esempio, un'epoca storica. Se si osserva lo stesso punto da più prospettive diverse come più epoche storiche, lo si contestualizza, dettagliando il suo ruolo all'interno di quel contesto. Il percorso turistico fornisce questo contesto definendo una sequenza predefinita di tappe pensate per essere visitate tutte in un certo ordine come in un tour all'interno di un museo. Quindi, la descrizione associata ad ogni tappa di un percorso turistico è una descrizione contestualizzata.

Ciascuna di queste tre forme di conoscenza del patrimonio culturale ha una modalità di presentazione all'interno dell'app.

La scheda informativa non contestualizzata è presente come dettaglio di una lista di tutti i punti di interesse all'interno della sezione "Ateneo". La scheda informativa consiste in un'immagine, un nome, un breve sommario e una descrizione dettagliata del punto di interesse.

La scheda informativa contestualizzata è visibile solo all'interno di un percorso turistico e contiene la stessa tipologia di informazioni di quella non contestualizzata: cambiano i contenuti effettivi che sono contestualizzati per ogni percorso. Questa scheda informativa è visibile nell'app solo quando l'utente avvia un percorso turistico. Durante la navigazione di un percorso turistico sono visibili sia i messaggi di navigazione, sia tutte le informazioni associate al punto di interesse. L'utente viene comunque guidato di tappa in tappa attraverso messaggi di navigazione. Rispetto alla modalità di navigazione di un itinerario, il percorso turistico ha alcune caratteristiche peculiari. Quando l'utente arriva a un punto di interesse inserito nel percorso, l'app non legge in automatico il messaggio di navigazione,

ma il punto di interesse che ha raggiunto e visualizza tutte le sue informazioni. Un'altra caratteristica riguarda il calcolo del percorso: dato che i percorsi turistici sono pensati per essere eseguiti nella loro interezza e in ordine, se l'utente sbaglia strada, l'applicazione lo guiderà in modo che egli possa tornare all'ultimo punto corretto visitato sul percorso.

La scheda informativa breve viene mostrata opzionalmente durante un itinerario. In questo modo l'utente scopre se il punto in cui si trova è anche un punto di interesse. L'app propone il nome del punto di interesse e, su richiesta, anche il sommario generale (non contestualizzato). Questa modalità è un modo più passivo e poco invasivo di ricevere l'informazione turistica mentre si è impegnati in un'altra attività, cioè andare verso una destinazione.

3.2.3. Altre funzionalità

L'app mette a disposizione numerose altre funzionalità a complemento del supporto alla navigazione e dell'esplorazione del patrimonio culturale.

Le persone con disabilità, in caso di difficoltà o di richiesta di informazioni specifiche, possono chiedere assistenza al servizio di supporto alle disabilità d'Ateneo direttamente dall'app.

Inoltre, chiunque può condividere la propria posizione mediante messaggio, e-mail o altre modalità messe a disposizione dal sistema iOS. In questo modo è facile segnalare ad altri la propria posizione all'interno dell'Università di Pavia.

Si è anche investito molto sulla personalizzazione attraverso una sezione dedicata alle impostazioni. Grazie ad esse l'utente può scegliere se vedere o meno le informazioni turistiche durante un itinerario, può decidere quali informazioni visualizzare sulla mappa (per esempio può decidere di non visualizzare l'intero percorso, ma solo la partenza e la destinazione), può scegliere se i percorsi da calcolare debbano avere qualche caratteristica particolare (per esempio, senza scale).

Si osservi infine che l'app funziona anche senza connettività alla rete. Capita spesso che la connessione a internet sia instabile o che certi punti di un edificio non siano coperti: se l'app assumesse una connessione costante a internet e l'utente durante un itinerario si trovasse senza connessione, sarebbe un problema: se una delle informazioni da scaricare fosse un messaggio di navigazione, l'utente non saprebbe come proseguire il percorso. Per ovviare a tale problema, all'avvio l'app scarica tutti i dati da un *server* e li memorizza sul dispositivo per usi futuri. Ad ogni avvio successivo essa controlla se il *server* ha dati più recenti rispetto a quelli locali: se li ha, allora li scarica, altrimenti usa quelli scaricati in precedenza. Se non c'è connessione a internet anche all'avvio, l'app usa i dati locali. Questi dati sono la topologia della rete di *beacon*, i punti di interesse con le relative descrizioni (ad eccezione delle immagini, che, per via della loro maggiore dimensione, sono scaricate solo *online*), i messaggi di navigazione e alcune informazioni generali come l'informativa *privacy*.

4. Conclusioni

La soluzione proposta nell'ambito del progetto RISID, basata sull'uso di radiotrasmettitori *beacon* e di un'applicazione per dispositivi mobili dedicata, fornisce un modello per supportare la mobilità di persone con disabilità in ambienti complessi, sia in spazi aperti, sia all'interno di edifici. L'approccio adottato ha permesso di affrontare e risolvere le principali sfide tecniche associate alla localizzazione all'interno di edifici, garantendo una precisione di localizzazione entro pochi metri e fornendo indicazioni in tempo reale, essenziali per un'efficace navigazione. Inoltre, la scelta di utilizzare la tecnologia *bluetooth low energy* per i *beacon* si è rivelata vantaggiosa in termini di compatibilità con una vasta gamma di dispositivi mobili e di basso impatto energetico.

L'applicazione SI@unipv, progettata con una grande attenzione all'accessibilità e all'usabilità, ha evidenziato come l'integrazione di tecnologie assistive e la collaborazione con esperti di accessibilità digitale possano contribuire alla creazione di soluzioni inclusive che migliorano significativamente l'esperienza degli utenti con disabilità. La possibilità di navigare autonomamente all'interno dell'Ateneo e di esplorare il patrimonio culturale dell'Università non solo aumenta l'indipendenza degli individui, ma promuove anche l'integrazione sociale e culturale.

I risultati ottenuti dal progetto RISID sottolineano l'importanza di adottare un approccio multidisciplinare nella progettazione e implementazione di soluzioni tecnologiche per l'inclusione. La collaborazione tra sviluppatori, progettisti, esperti di accessibilità e utenti finali è stata fondamentale per realizzare un sistema che rispondesse efficacemente alle esigenze reali delle persone con disabilità.

In conclusione, il sistema SI@unipv rappresenta un modello replicabile e scalabile per altre istituzioni che desiderano migliorare l'accessibilità e l'autonomia delle persone con disabilità. L'esperienza acquisita e le lezioni apprese durante il progetto offrono preziosi spunti per future ricerche e sviluppi nel campo dell'accessibilità digitale e delle tecnologie assistive di supporto alla mobilità autonoma.

Riferimenti bibliografici

- AHMETOVIC D., GLEASON C., KITANI K.M., TAKAGI H., ASAKAWA C., *NavCog: turn-by-turn smartphone navigation assistant for people with visual impairments or blindness*, in *Proceedings of the 13th International Web for All Conference*, 2016, 1 ss.
- ALAJARMEH N., *Non-visual access to mobile devices: A survey of touchscreen accessibility for users who are visually impaired*, in *Displays*, 2021.
- AL-AHDAL L.U., A.I. *Indoor Navigation System Guide for Visual Impaired Community*, in *PERINTIS eJournal*, 2023, 19 ss.

- BUDRIONIS A., PLIKYNAS D., DANIUŠIS P., INDRULIONIS A., *Smartphone-based computer vision travelling aids for blind and visually impaired individuals: A systematic review*, in *Assistive Technology*, 2022, 178 ss.
- CHANG Y.J., TSAI S.K., WANG T.Y., *A context aware handheld wayfinding system for individuals with cognitive impairments*, in *Proceedings of the 10th international ACM SIGACCESS conference on Computers and accessibility*, 2008, 27 ss.
- ELGENDY M., SIK-LANYI C., KELEMEN A., *Making shopping easy for people with visual impairment using mobile assistive technologies*, in *Applied Sciences*, 2019.
- GUO A., CHEN H., ZHOU B. *Bluetooth Beacon Navigation for the Visually Impaired*, in *Journal of Assistive Technologies*, 2019, 93 ss.
- HAWORTH A., WILLIAMS P., *Using QR codes to aid accessibility in a museum*, in *Journal of Assistive Technologies*, 2012, 285 ss.
- KACORRI H., MASCETTI S., GERINO A., AHMETOVIC D., TAKAGI H., ASAKAWA C., *Supporting orientation of people with visual impairment: Analysis of large scale usage data*, in *Proceedings of the 18th International ACM SIGACCESS Conference on Computers and Accessibility*, 2016, 151 ss.
- MIAO F., CHENG Y., HE Y., LI Y., *Enhancing Indoor Navigation for People with Visual Impairments Using Bluetooth Low Energy Beacon Technology*, in *Journal of Navigation*, 2016, 1 ss.
- RIEHLE T.H., ANDERSON S.M., LICHTER P.A., WHALEN W.E., GIUDICE N.A., *Bluetooth Beacon Navigation for the Visually Impaired*, in *Journal of Assistive Technologies*, 2018, 93 ss.
- SAHOO S., CHOUDHURY B., *Exploring the use of computer vision in assistive technologies for individuals with disabilities: A review*, in *Journal of Future Sustainability*, 2024, 133 ss.
- SANTOSO R.A., HAREVA D.H., SENTAUSA D., STEVEN E., *Voice Assisted Guide for the Blind using QR Codes and Wearable Smartphones*, in *1st International Conference on Technology Innovation and Its Applications (ICTIIA) IEEE*, 2022, 1 ss.
- SATO D., AHMETOVIC D., MORISHIMA S., SAITO S., TAKAGI H., KITANI K.M., ASAKAWA C., *NavCog: A Navigational Cognitive Assistant for the Blind*, in *Proceedings of the 19th International ACM SIGACCESS Conference on Computers and Accessibility*, 2017, 1 ss.
- THEODOROU P., TSILIGKOS K., MELIONES A., *Multi-Sensor Data Fusion Solutions for Blind and Visually Impaired: Research and Commercial Navigation Applications for Indoor and Outdoor Spaces*, in *Sensors*, 2023, 541 ss.
- YAMAZAKI K., NISHIMURA T., ISHIKAWA T., KURODA Y., *Development of a Robot Suitcase that Guides Blind Users*, in *Robotics and Autonomous Systems*, 2019, 1 ss.

14.

Il beta-test dell'app SI@unipv: un bilancio, per proseguire

Luca Casarotti *

*La già difficile prova della necessità di coniugare
la consapevolezza di non potere essere “obiettivi” con il dovere di
non essere arbitrari, di doversi immedesimare
senza rinunciare a prendere le distanze, è per gli storici dell'età
contemporanea particolarmente ardua.*

CLAUDIO PAVONE, *Prima lezione di storia contemporanea*

1. La frase riportata in esergo è di uno tra i massimi storici dell'Italia contemporanea, e illustra bene la similitudine tra la condizione dello storico, che si trovi a studiare un evento a cui ha partecipato, e quella della persona disabile, che si trovi a fare ricerca sulle tecnologie assistive correlate alla sua disabilità. Come lo storico contemporaneista deve mediare tra la rappresentazione dell'evento che trova costituita nelle fonti e quella che gli viene dal ricordo della sua esperienza, senza che la seconda prevarichi la prima ma non potendo al contempo ignorarla, così la persona disabile è tenuta, in una ricerca che la coinvolga in ragione della sua disabilità, sia a valorizzare sia a non generalizzare l'esperienza personale. E ciò, volendo proseguire nella similitudine, per la persona disabile implica forse una difficoltà ulteriore: se l'evento storico appartiene per definizione al passato e quindi è concluso, per quanto il passato possa anche essere recentissimo e riverberare nel presente, la ricerca della persona disabile attorno alla propria disabilità è di regola attuale, cioè si svolge contemporaneamente all'evento, all'interno del suo orizzonte. L'attualità, che per certi versi esclude o quantomeno riduce la possibilità di recuperare il punto di vista esterno al fatto, complica l'assunzione della distanza critica che è parte di ogni ricerca sociale, anche quando questa presupponga l'osservazione diretta e partecipante. La difficoltà è duplice. Da un lato,

* L'Autore ringrazia Virginia Magnaghi (Scuola Normale Superiore di Pisa) per la lettura e le osservazioni.

occorre isolare la porzione di realtà studiata, per poterne individuare i problemi specifici e l'eventuale interazione con la realtà circostante, la cui esperienza è pure condizionata in parte più o meno grande dalla stessa disabilità che è l'oggetto dello studio. Dall'altro lato occorre tenere in conto la dimensione a un tempo singolare e collettiva dell'avere una disabilità. Singolare poiché, legata com'è a una condizione soggettiva, è difficilmente riducibile (né del resto sarebbe corretto farlo) al denominatore comune di una medesima patologia. Collettiva poiché, stante l'innegabile diversità delle esperienze, dev'essere trovata una messa in comune (che vuol dire anche una traducibilità in termini linguistici), onde non adoperare l'io a solo metro di misura di un problema, e non confinare al solipsismo l'esperienza di ogni singola persona disabile. Si tratta insomma di ricercare la focalizzazione e di evitare l'ipostatizzazione: il problema, sia detto per inciso, è d'interesse non secondario nel dibattito odierno sulle politiche dell'identità, con la dialettica tra affermazione ed esclusione che esse implicano.

2. Queste considerazioni teoriche molto generali valgono a mettere in prospettiva anche un'attività concreta, e ben più circoscritta rispetto all'inquadramento che precede, come quella che ho personalmente svolto nell'ambito del progetto RISID. Al progetto ho preso parte stabilmente dal mese di novembre del 2021, e per i successivi due anni, effettuando il *beta-test* dell'applicazione SI@. I test (anche questo è bene rimarcare, quando accade) sono stati condotti in un clima di mutua fiducia e reciproca apertura tra chi scrive, la PI Carola Ricci, gli sviluppatori Cristian Bernareggi e Mattia Ducci, le altre collaboratrici e gli altri collaboratori del progetto. L'applicazione SI@unipv si propone di agevolare le persone con disabilità, specialmente visiva, nello spostamento in autonomia tra le aule e i cortili del Palazzo Centrale dell'Università di Pavia: al contempo, essa si offre anche come uno strumento che suggerisce a chiunque, disabile o meno che sia, una serie di percorsi turistici accessibili tra i numerosi luoghi e beni d'interesse che s'incontrano attraversando i cortili storici dell'Università. Queste essendo le funzioni dell'app al momento implementate, la loro effettività si può apprezzare, meglio che da uno scritto, dai materiali video di c.d. disseminazione diffusi dai canali social dell'Università di Pavia, in cui il funzionamento dell'applicazione è mostrato in pratica: ossia sul campo, muovendosi con la guida dell'applicazione, che per le persone disabili della vista non sostituisce ma affianca l'ausilio del bastone bianco, lungo un esempio d'itinerario (dall'ingresso principale del Palazzo Centrale all'aula Scarpa) e lungo uno dei percorsi turistici (quello che nell'app è denominato "percorso lapidi"). A questi materiali mi permetto dunque di rimandare. Qui di seguito, invece, vorrei soffermarmi brevemente su alcune delle accortezze che si è reso necessario adottare durante la prolungata fase di test. Indicarle, seppure siano per molti versi ovvie, mi sembra possa essere d'aiuto alla comprensione di una prassi di accessibilità anche al di fuori della cerchia degli specialisti. Poiché l'accessibilità è un fatto sociale di solidarietà e di uguaglianza

sostanziale, la sua pratica non può limitarsi al novero degli addetti ai lavori, pena il non realizzarsi nella quotidianità della vita materiale, e il restare al contrario virtù di minoranza.

3. Per prima cosa vanno esplicitate le condizioni dei test, che sono stati da me svolti tramite uno *screen reader*, vale a dire un *software* che verte in testo gli oggetti di una finestra normalmente visualizzata sullo schermo di un dispositivo *desktop* o mobile. Il testo viene quindi vocalizzato tramite un sintetizzatore, e/o reso in caratteri braille leggibili su un'apposita superficie tattile, il *display* (o barra) braille. Io mi avvalgo quasi esclusivamente del *text to speech*, quindi del sintetizzatore vocale, e solo raramente del *display* braille (che non ho infatti mai usato in questi test). Per quanto concerne l'app SI@unipv, la scelta dello *screen reader* è obbligata dal sistema operativo: l'applicazione infatti è correntemente sviluppata solo per l'ambiente IOs di Apple, cioè il sistema operativo di iPhone e iPad, per il quale il solo *screen reader* disponibile è quello integrato nel sistema operativo stesso e denominato VoiceOver. I sintetizzatori vocali utilizzati sono Nuance Vocalizer ed ETI Eloquence, quest'ultimo supportato da VoiceOver a partire dalla versione 16 di IOs. Ho personalmente svolto i test sotto ogni versione di IOs dalla 15.1 fino alla corrente (17.3 al momento in cui scrivo). Il dispositivo che ho utilizzato è un iPhone 11, 64 GB ssd.

Detto delle necessarie informazioni strumentali, la seconda considerazione da fare ha una rilevanza più generale, e riguarda il modo in cui l'approccio multilivello che informa il progetto RISID è stato tradotto nel design dell'app SI@unipv. Come accennato, l'applicazione si propone sia come un ausilio alle persone con disabilità visiva, sia come un servizio di utilità generale: essa dunque si rivolge in potenza a chiunque transiti per i cortili dell'Università, si tratti di una persona che si affida completamente allo *screen reader*, di una persona con limitato residuo visivo, o di una persona con un *visus* normale. Pur integrando funzioni specificamente volte all'accessibilità, l'applicazione ha quindi un destinatario generico (o universale) e una pluralità di propositi. Ciò implica che l'applicazione non sia né concettualmente né funzionalmente diversa da ogni altro *software* di uso generale; di conseguenza, che la realizzazione della sua interfaccia debba prevedere di conciliare esigenze di categorie di utenti diverse, che possono anche confliggere. S'impone insomma la necessità dell'*accessibility by design*, cioè di pensare l'interfaccia accessibile non come la modifica di un'interfaccia utente, magari preesistente e concepita ad altro scopo, così che risulti adatta a esigenze specifiche, ma come un'interfaccia identica per qualunque utente, e semmai fruita mediante tecnologie differenti, il che ci riporta alle osservazioni da cui abbiamo preso le mosse sulla mediazione collettiva degli interessi speciali.

Questo punto di metodo è stato perfettamente presente agli sviluppatori, la cui *expertise* non ha bisogno di alcuna mia sottolineatura, se non per ribadire la reciproca comprensione e la condivisione d'intenti che ha guidato le fasi, per loro

natura interdipendenti ma quasi antitetiche, dello sviluppo e del *beta-test*.

A tale proposito merita di essere segnalata, tra l'altro perché frutto di un confronto costante in particolare tra Cristian Bernareggi e chi scrive, l'attenzione che è stata riservata alla disposizione testuale delle informazioni nell'interfaccia: aspetto, questo, che non sempre riceve una cura adeguata, ma dal quale dipende in larga misura l'efficienza della vocalizzazione di un testo scritto. Vocalizzare un testo significa infatti disporre nel tempo le parole che lo costituiscono. Dunque, più lungo sarà il testo, maggiore sarà il tempo impiegato per vocalizzarlo. Maggiore sarà, anche, lo sforzo mnemonico richiesto a chi lo ascolta. D'altra parte, un testo breve può non essere una scelta efficace, perché la brevità (o meglio la densità eccessiva del significato) potrebbe inficiare la chiarezza dell'informazione veicolata. L'esigenza si fa tanto più pressante se da una corretta fruizione del testo dipende la sicurezza – o, all'estremo, l'incolumità – di chi fa affidamento su quel testo per spostarsi in un luogo pubblico o aperto al pubblico. Di qui, per esempio, la premura che si è avuta, nello scrivere i testi che scandiscono gli itinerari e i percorsi turistici coperti dall'app SI@unipv, di collocare sempre in ultima posizione la frase che avverta l'utente di eventuali ostacoli (come panchine o espositori) presenti lungo il tratto da percorrere: la posizione dell'avvertenza in fine di testo focalizza l'informazione riportata, per la banale ragione che le ultime parole ascoltate sono, insieme alle prime, quelle a cui si presta di regola la maggiore attenzione, e quindi anche quelle che meglio si ricordano. Ciò che è di speciale importanza in testi prescrittivi che consistono di più proposizioni.

È bene tenere a mente l'aspetto della *dispositio*, come la si chiamava nella retorica classica, perché il linguaggio inclusivo è anzitutto il linguaggio non discriminatorio, come insegnano gli studi di Alma Sabatini sulla lingua non sessista e i tanti altri su temi affini, ma è anche il linguaggio efficace: cioè quello che consegue, e fa conseguire al destinatario, un risultato pratico (altri forse direbbe una *performance*) apprezzabile.

4. Dalla mia prospettiva, cioè quella del disabile visivo che nell'Università di Pavia ha trascorso gli anni da discente e ora trascorre in parte quelli da docente ai primordi, resta da dire che il progetto RISID e l'app SI@unipv sono un promettente inizio, a cui però è necessario far seguito. Una volta possibile muoversi in autonomia e sicurezza nei locali dell'Università, come si può lavorare dentro all'Università? Il problema, che non affronto in questo piccolo contributo ma che è indispensabile menzionare, è quello dell'accessibilità della letteratura specialistica. Il che significa non solo perseguire una politica di accesso aperto, ma anche digitalizzare il patrimonio documentale e librario. In un'altra occasione, sempre propiziata da questo progetto, mi è già capitato di discutere il problema più distesamente, seppure in forma divulgativa e soprattutto dimostrativa. Mi riferisco all'iniziativa «Trucchi del mestiere. Come sopravvivere a un mondo abilista coi *digital media*», organizzata appunto nel quadro del progetto RISID e svoltasi

nell'edizione 2021 del Festival dei diritti di Pavia: il video dell'iniziativa, trasmessa in streaming il 3 dicembre 2021, è ora disponibile sul canale YouTube del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Pavia¹. Da questa e da altre simili occasioni, come l'incontro «La disabilità visiva nella ricerca: aggirare creativamente gli ostacoli», tenutosi il 26 ottobre 2022 all'Università di Firenze², ha preso avvio il progetto per «L'accessibilità delle fonti di diritto romano», finanziato dalla fondazione Wikimedia Italia³, al quale ho partecipato. Si tratta di uno studio di caso, condotto sull'edizione di un testo giuridico latino, le *Istituzioni* di Gaio, volto a proporre un modello replicabile per la digitalizzazione di un documento complesso, com'è l'edizione critica di un testo di tradizione manoscritta, in un formato accessibile agli *screen reader*⁴.

Si tratta, dicevo, di uno studio di caso, condotto da un piccolo gruppo di persone (contributori volontari di Wikipedia e tirocinanti alla Biblioteca di Scienze Sociali dell'Università di Firenze); svolto per di più, e di proposito, su un campione che da una parte è molto specifico (l'edizione critica di un libro giuridico antico) e dall'altro è molto ridotto (il testo a stampa conta meno di ottanta pagine). Questa scelta ha permesso sia a chi ha allestito la digitalizzazione di poterla ultimare entro il termine semestrale di durata del progetto, sia a me di poter dare un parere informato sui risultati ottenuti, dal momento che il diritto romano è la mia disciplina. Ciò posto, lo studio non poteva che avere soltanto valenza esemplificativa di un lavoro che, per mole e qualità, non è possibile demandare all'iniziativa episodica e volontaria di poche persone, bensì impone una presa in carico istituzionale e stanziamenti adeguati. La questione, detto altrimenti, va affrontata ai diversi livelli della politica culturale e accademica del Paese. Ed è, proprio per mole e qualità, una questione non rinviabile, se si vuole che l'Università, fedele all'accezione di *universitas* da cui deriva il suo nome, sia una comunità di studenti, studiosi e lavoratori alla quale partecipano, a titolo pieno e non dimidiato, anche le persone disabili della vista.

¹ Cfr. https://www.youtube.com/watch?v=Md3W4_730Dc&t=15s (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

² Cfr. https://www.unifi.it/upload/sub/ateneo/cug/disabilita_visiva_261022.pdf (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

³ Cfr. al link riportato qui (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024, arrivando dalla pagina https://wiki.wikimedia.it/wiki/Bando_2023_per_progetti_dei_volontari).

⁴ Il testo, ancora in fase di revisione, si può consultare al link seguente: [https://la.m.wiki.source.org/wiki/Gai_Institutiones_\(Krueger,_Studemund\)](https://la.m.wiki.source.org/wiki/Gai_Institutiones_(Krueger,_Studemund)) (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

15.

Una panoramica sull'accessibilità digitale nei musei italiani: progetti e casi studio

*Bianca Maria Carchidio, Cristian Bernareggi e Donato Matturro **

SOMMARIO: 1. Accessibilità digitale in musei, mostre e gallerie d'arte. – 1.1. Le nuove tecnologie per l'accessibilità digitale nei musei. – 1.2. Utilizzo degli smartphone per superare le sfide all'accessibilità dei musei. – 1.3. Ulteriori spunti per sviluppi futuri. – 2. Progetti di accessibilità digitale nei musei italiani. – 2.1. Museo Archeologico Nazionale di Napoli e Museo di Rovereto. – 2.2. MUSA e Museo del Calcio Open. – 2.3. Musei Capitolini. – 2.4. Museo delle Scienze di Trento e SENSI – Musei senza Barriere Belluno. – 3. Caso studio: le *domus* romane di Palazzo Valentini. – 3.1. L'esperienza museale di Palazzo Valentini. – 3.2. Realizzazione dell'esperienza di navigazione accessibile sul sito del museo. – 3.3. Accessibilità dei contenuti del sito web. – 3.4. Formazione degli operatori e sviluppatori del sito. – 3.5. Considerazioni conclusive.

1. Accessibilità digitale in musei, mostre e gallerie d'arte

Grazie allo stanziamento dei fondi del PNRR a favore del Piano strategico per l'eliminazione delle barriere architettoniche, con il decreto 19 maggio 2022 n. 534, la Direzione Generale Musei ha riportato in primo piano l'attenzione all'accessibilità digitale nei musei e nei luoghi di cultura, come mostre e gallerie d'arte. Lo stanziamento, che consiste in due bandi già pubblicati, come dichiarato nel sito PNRR Cultura del Ministero della Cultura¹: «ha lo scopo di ridurre gli

* Il presente contributo nasce dall'esperienza per *Sitiaccessibili.it* dei tre Autori, esperti di accessibilità digitale. Lo studio qui presentato sull'accessibilità digitale nei musei è costituito da tre parti: 1. "Accessibilità digitale in musei, mostre e gallerie d'arte", di Bianca Maria Carchidio; 2. "Progetti di accessibilità digitale nei musei italiani", di Cristian Bernareggi; 3. "Caso studio: le *domus* romane di Palazzo Valentini", di Donato Matturro.

¹ Cfr. <https://pnrr.cultura.gov.it/misura-1-patrimonio-culturale-per-la-prossima-generazione/1-2-rimozione-delle-barriere-fisiche-e-cognitive-in-musei-biblioteche-e-archivi/> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

ostacoli, le disuguaglianze e le lacune che limitano la partecipazione dei cittadini alla vita culturale e al patrimonio culturale» e riguarda i luoghi privati, cioè non appartenenti al Ministero della Cultura. Già da tempo i più importanti spazi museali si erano attivati per mettere a disposizione del pubblico particolari visite guidate: grazie a una serie di descrizioni verbali, percorsi sensoriali e speciali ricostruzioni tattili, il patrimonio artistico è reso accessibile a qualsiasi tipologia di pubblico, ma nell'ultimo anno la volontà di rendere accessibile a tutti l'offerta museale ha subito una grande accelerazione, anche grazie alla nuova disponibilità dei fondi europei.

1.1. Le nuove tecnologie per l'accessibilità digitale nei musei

Non si tratta solo di eliminare le restanti barriere architettoniche: già da tempo tutti gli edifici della pubblica amministrazione aperti al pubblico hanno, o dovrebbero aver previsto tutti i necessari accorgimenti architettonici per consentire il pieno accesso ai cittadini in ogni condizione. La svolta che permette di allargare a tutti la fruizione delle opere d'arte è data dalle nuove tecnologie, che nel corso degli anni hanno compiuto progressi significativi riguardo l'accessibilità digitale. È possibile che molte persone sottovalutino l'efficacia degli smartphone, dato che ormai fanno parte della quotidianità di tutti, ma per le persone con disabilità sono uno strumento prezioso con funzioni in grado di cambiare l'approccio ai problemi di tutti i giorni.

Le tecnologie assistive presenti nei moderni smartphone li rendono estremamente utili in vari scenari della vita quotidiana. Una delle caratteristiche di questi prodotti include funzionalità di lettura dello schermo come Voiceover su iOS e Talkback su Android, insieme a opzioni di zoom e regolazione ottica che aiutano a ingrandire, migliorare il contrasto e assistere le persone con problemi di vista. I filtri audio possono essere utilizzati per modificare i livelli di frequenza per i non udenti, aumentando o diminuendo frequenze specifiche a vari livelli, il che consente volumi diversi tra i canali sinistro e destro. Siri (iOS) e Google (Android) forniscono assistenti vocali per le persone con disabilità motorie e cognitive, consentendo l'interazione a mani libere e senza voce con i loro dispositivi, incluse opzioni come i movimenti della testa e altro ancora.

Nel mondo di oggi, gli smartphone e le relative app sono gli strumenti principali a cui ci rivolgiamo per accedere rapidamente alle informazioni grazie alla loro semplicità, praticità e disponibilità costante. Le app hanno il potenziale per migliorare in modo significativo l'accessibilità dei musei e fornire preziose informazioni a tutti i visitatori, indipendentemente dalle loro disabilità, svolgendo così un ruolo cruciale nell'arricchire la loro esperienza museale.

1.2. Utilizzo degli smartphone per superare le sfide all'accessibilità dei musei

Gli strumenti museali tradizionali non sono sempre accessibili. Le audioguide convenzionali potrebbero non essere adatte a persone con alcuni tipi di disabilità. Esse, infatti, di solito mancano di interattività immediata; spesso gli utenti devono inserire dei codici per accedere alle informazioni; e non sono adatte a persone con problemi di udito. Inoltre, il loro contenuto è spesso limitato all'audio preregistrato e fornisce pochi approfondimenti. I musei devono anche affrontare problemi con la manutenzione di questi dispositivi, inclusi la consegna, la raccolta, la ricarica, l'aggiornamento e le riparazioni. L'utilizzo degli smartphone è una valida soluzione per migliorare e superare queste sfide.

Utilizzando l'app audioguida fornita dal museo, i visitatori possono accedere facilmente a tutte le informazioni di cui hanno bisogno, utilizzando un dispositivo che conoscono bene, già configurato in base alle esigenze specifiche del visitatore, con o senza disabilità. Nelle app museali è possibile includere approfondimenti, contenuti multimediali, audio, testi, immagini e video esplorabili per aree tematiche, per posizione sulla mappa del museo o per altre caratteristiche in base agli interessi e all'offerta culturale, che può essere più ampia e articolata di quella che si potrebbe esporre fisicamente nei locali.

Le nuove forme di interazione permettono inoltre una maggiore immersività nella situazione culturale, suggerendo azioni e attirando l'attenzione del visitatore mentre si sposta all'interno dei locali, come potrebbe fare una guida dedicata in carne e ossa. Per esempio, il visitatore potrebbe ricevere una notifica sul suo telefono proprio nel momento in cui passa vicino a un'opera importante, o che aveva destato il suo interesse: accedendo all'app potrebbe sentire l'audio descrizione e fruire dei contenuti multimediali associati a essa. Oppure potrebbe attivare con un semplice *click* la richiesta di saperne di più nel momento in cui si accosta a un'opera di suo interesse, e riceverne a voce tutti i dettagli, dal titolo alla descrizione. Si tratta di strumenti che possono ampliare la fruizione e il godimento delle opere d'arte per tutti, non solo per le persone con qualche tipo di disabilità.

Tutte queste tecnologie accessibili esistono già. Con semplici trasmettitori Wi-Fi o *bluetooth* posizionati nelle sale del museo e collegati a una app correttamente configurata, è possibile rilevare continuamente la posizione del visitatore all'interno del museo e collegarla ai contenuti posizionati nelle vicinanze, in modo da proporli a richiesta o in automatico (*beacon*).

Ancora più semplice è l'uso dei codici QR, che si possono installare nelle vicinanze delle opere e danno accesso alle relative informazioni digitali multimediali. Basta inquadrare il codice QR con lo smartphone per essere diretti immediatamente alle applicazioni o anche solo alle pagine web accessibili collegate, con dei costi veramente molto contenuti. Il codice QR è uno strumento utilissimo anche per le persone con disabilità visiva, quale uno *screen reader* o una versione braille del testo, che invece di essere toccata con le dita viene inquadrata con lo

smartphone. Il codice QR è immediato e non occorre digitare nulla, ma può rendere immediatamente accessibile anche il contenuto di cartelli o poster preesistenti, ampliando e rendendo più versatile le modalità di utilizzo dei materiali.

1.3. Ulteriori spunti per sviluppi futuri

La realtà aumentata e l'intelligenza artificiale sono le nuove frontiere della tecnologia nei musei. Grazie al riconoscimento delle immagini, reso possibile dall'intelligenza artificiale, è possibile individuare le varie opere inquadrando semplicemente con lo smartphone e di conseguenza accedere a tutte le informazioni del web, non solo a quelle specifiche predisposte dal museo. Con la realtà aumentata l'esperienza diventa ancora più immersiva, perché permette di vedere una serie di informazioni sovrapposte alle opere che si stanno inquadrando. Contributi multimediali predisposti dal museo potranno "entrare" nella sala ed essere visti e sentiti dai visitatori come se fossero lì presenti, rendendo la visita al museo completa dal punto di vista culturale e, perché no, anche divertente dal punto di vista ludico. Questo aspetto è molto importante per avvicinare i giovani e anche i bambini all'arte, stravolgendo il preconcetto secondo cui il museo sarebbe una cosa noiosa.

Le potenzialità della tecnologia al servizio dei musei non sono ancora state del tutto esplorate, ma le idee e i progetti non mancano: si possono infatti personalizzare i percorsi in base a una serie di caratteristiche diverse a seconda dei visitatori e così avere una versione per persone sorde che si appoggia, a scelta, a descrizioni scritte e descrizioni in video con la LIS (Lingua Italiana dei Segni). Si possono prevedere contenuti in varie lingue per facilitare la comprensione ai visitatori stranieri, e audio descrizioni per le persone con disabilità visive. I vantaggi della tecnologia digitale nei musei includono inoltre la possibilità di raccogliere statistiche sulle preferenze, i percorsi e i comportamenti dei visitatori, che saranno molto utili agli amministratori per rendere sempre migliore l'esperienza dei visitatori. Per quanto riguarda la struttura dei siti web dei musei, non va dimenticata l'importanza di semplificare l'accesso ai contenuti dedicati alle visite delle persone con disabilità, progettando un percorso veloce e intuitivo direttamente dalla home page, per evitare di dover navigare in molte pagine intermedie con un giro tortuoso o poco evidente. L'accessibilità digitale e i finanziamenti del PNRR rappresentano un'opportunità di crescita e di ammodernamento per i complessi museali a vantaggio di tutti i visitatori di ogni età, cultura e abilità.

2. Progetti di accessibilità digitale nei musei italiani

Nella sezione precedente del presente contributo, si è esaminato come le più recenti tecnologie possano migliorare l'esperienza di visita dei luoghi di interesse culturale in relazione all'accessibilità per un vasto pubblico, comprese le persone con disabilità. Questa sezione del lavoro si concentra sui principali progetti implementati nei musei italiani che impiegano i codici QR, la realtà aumentata e la localizzazione mediante *beacon*.

Per quanto riguarda l'impiego dei codici QR, i dati statistici del progetto @diversity² indicano che questi marcatori visivi vengono quasi esclusivamente utilizzati per fornire ulteriori informazioni sulle opere esposte o per collegare contenuti multimediali audio o video da fruire tramite smartphone.

2.1. Museo Archeologico Nazionale di Napoli e Museo di Rovereto

Ad esempio, il Museo Archeologico Nazionale di Napoli e il Museo di Rovereto permettono ai visitatori di accedere alle descrizioni delle opere semplicemente inquadrando un codice QR posizionato nelle vicinanze dell'opera stessa. Oltre alle tradizionali schede descrittive delle opere, il Museo degli Strumenti Musicali del Castello Sforzesco di Milano offre la possibilità di ascoltare audio-descrizioni delle opere tramite codici QR, fornendo esempi musicali correlati agli strumenti esposti.

È innegabile che l'uso dei codici QR rappresenti un notevole passo avanti nell'accessibilità dei luoghi culturali, poiché consente alle persone con disabilità di leggere descrizioni dettagliate delle opere o di accedere a contenuti aggiuntivi attraverso i propri dispositivi configurati con le tecnologie assistive più adeguate. Tuttavia, è importante sottolineare che tale approccio può non essere completamente inclusivo. Questo perché, per motivi estetici o di disposizione delle opere, non è sempre possibile collocare i codici QR in posizioni facilmente visibili per le persone con ipovisione o individuabili da persone non vedenti.

Le esperienze di visita supportate da tecnologie di realtà aumentata stanno diventando sempre più diffuse nei musei italiani. Tuttavia, frequentemente, le applicazioni sviluppate per usufruire di opere in realtà aumentata si rivelano inaccessibili alle persone con disabilità. Al momento, possiamo individuare tre applicazioni specificamente concepite per rendere accessibili i percorsi museali attraverso la realtà aumentata: MUSA, Museo del Calcio Open e ARtGlass.

² Cfr. <http://www.smart-art.it/surveys> (ultima consultazione in data ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

2.2. MUSA e Museo del Calcio Open

MUSA – Museo accessibile³, sviluppato dall'Associazione Nazionale Subvedenti in collaborazione con il Dipartimento di Informatica dell'Università degli Studi di Milano, consente ai visitatori con ipovisione di personalizzare la visualizzazione delle opere mediante funzioni di zoom e alto contrasto. Inoltre, il visitatore può selezionare la parte dell'opera da farsi descrivere e l'app, durante la riproduzione dell'audio-descrizione, evidenzia i dettagli audio-descritti mediante un riquadro chiaramente visibile.

Nel Museo del Calcio di Coverciano, i visitatori con disabilità visive o uditive possono utilizzare l'app Museo del Calcio Open⁴ per ripercorrere la storia del calcio italiano attraverso la realtà aumentata. Quando un visitatore inquadra un oggetto esposto, l'app riproduce un video in lingua dei segni italiana (LIS) e fornisce una descrizione audio per garantire una comprensione completa dell'opera.

Il sistema ARtGlass⁵, sviluppato da ARtGlass, azienda del gruppo Capitale Cultura⁶, offre un approccio immersivo alla fruizione delle opere d'arte attraverso l'uso di occhiali per la realtà aumentata. Tutti i visitatori possono vedere informazioni aggiuntive relative alle opere esposte e possono fruire di ricostruzioni visive di luoghi, edifici e opere in differenti periodi storici. Permette inoltre l'inserimento di sottotitoli dinamici e attori che parlano la lingua dei segni LIS in ambienti immersivi di realtà aumentata. Il sistema ARtGlass risulta particolarmente utile a persone con ipovisione, che possono adattare la visualizzazione dell'informazione, e a persone con disabilità uditive che possono fruire dei sottotitoli e della lingua dei segni. Molti luoghi di interesse culturale italiani, tra cui i Musei Civici di San Gimignano, il Parco Archeologico di Pompei, i Musei di Brescia, offrono esperienze di visita con questo sistema.

Entrambe le tecnologie, realtà aumentata e codici QR, richiedono che il visitatore inquadri in una specifica direzione per ottenere informazioni su un'opera. Puntare uno smartphone in una determinata direzione per inquadrare un'opera o un marcatore visivo può risultare difficile, in particolare per persone con disabilità visive o motorie. Per questo motivo, alcuni musei hanno adottato la localizzazione mediante *beacon* al fine di individuare la posizione del visitatore e fornire i contenuti appropriati attraverso lo smartphone.

³ Cfr. <https://apps.apple.com/it/app/musa-museo-accessibile/id1546064063> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

⁴ Cfr. <https://apps.apple.com/us/app/museo-del-calcio-open/id6449714868> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

⁵ Cfr. <https://www.art-glass.it> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

⁶ Cfr. <https://capitalecultura.com/> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

2.3. Musei Capitolini

Un esempio significativo è l'applicazione per smartphone dei Musei Capitolini⁷, che sfrutta i *beacon* installati nelle diverse sale del museo per fornire informazioni relative alle opere esposte, nonché indicazioni su come raggiungere l'opera successiva seguendo un percorso tematico predefinito. Queste informazioni sono disponibili sia in formato visivo, mediante immagini e indicatori grafici, sia in formato testuale. La rappresentazione visiva facilita le persone con ipovisione e con disturbi specifici dell'apprendimento, mentre il formato testuale rende l'informazione accessibile anche a persone con cecità o ipovisione profonda. Inoltre, tutte le audio-descrizioni sono disponibili anche come testo, che può essere letto da persone con disabilità uditive. È importante notare che, nonostante questa applicazione non sia stata sviluppata specificamente per persone con disabilità, l'interfaccia utente e le informazioni fornite sono pienamente accessibili a tutte le categorie di visitatori.

2.4. Museo delle Scienze di Trento e SENSI – Musei senza Barriere Belluno

Alcune applicazioni, come QuickMuseum⁸ del Museo delle Scienze di Trento e SENSI – Musei senza Barriere⁹ dei Musei della provincia di Belluno, combinano la localizzazione mediante *beacon* con la realtà aumentata per offrire ai visitatori la possibilità di personalizzare l'esperienza di visita in base alle proprie preferenze sensoriali. Inoltre, grazie all'uso dei *beacon*, queste applicazioni forniscono informazioni in tempo reale su eventi temporanei presenti nei musei (ad esempio ora di inizio, durata, sala, indicazioni per raggiungere l'evento, ecc.).

Tutte le soluzioni discusse in questa sezione contribuiscono in modo significativo a migliorare l'accessibilità dei luoghi di interesse culturale e a rendere l'esperienza di visita più inclusiva. Tuttavia, per garantire una piena inclusività nelle esperienze culturali, è fondamentale non limitare l'accessibilità solo ai percorsi tra le opere esposte, ma estenderla anche a tutti gli strumenti utilizzati per pianificare e preparare la visita culturale, come il sito web del museo e i contenuti multimediali accessibili anche prima della visita stessa. La sezione successiva presenta un caso di studio che illustra tutte le fasi coinvolte nella realizzazione di un'esperienza culturale pienamente accessibile e inclusiva.

⁷ Cfr. <https://apps.apple.com/it/app/musei-capitolini/id1448857209> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

⁸ Cfr. <https://apps.apple.com/it/app/quickmuseum/id1173475571> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

⁹ Cfr. <https://themostaza.com/app-per-musei-sensi-esperienza-senza-barriere> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

3. Caso studio: le *domus* romane di Palazzo Valentini

Recentemente, con Sitiaccessibili.it, gli autori del presente contributo hanno collaborato alla realizzazione accessibile del sito delle *domus* romane di Palazzo Valentini¹⁰.

3.1. L'esperienza museale di Palazzo Valentini

Un affascinante viaggio attraverso un percorso sotterraneo nella Roma dell'età imperiale si svela di fronte al Foro di Traiano, sotto il Palazzo Valentini¹¹. Durante i lavori di scavo e riqualificazione del 2005, emergono due dimore patrizie risalenti al IV secolo d.C., con un'area termale privata, appartenenti a famiglie influenti dell'epoca.

Attraverso una ricostruzione multimediale e grafica curata da Piero Angela, Paco Lanciano e un'*équipe* di tecnici ed esperti, dal 2007 è possibile rivivere la magnificenza delle *domus* appartenute alle nobili famiglie romane. Una pavimentazione trasparente consente di camminare su questo sito straordinario, immergendosi nell'atmosfera dell'antica Roma attraverso giochi di luce, ricostruzioni virtuali ed effetti grafici.

Il percorso inizia nelle Piccole Terme di Traiano, con una piscina centrale per il relax, riservata ai padroni di casa. Attraverso una sauna (*laconicum*) e diverse vasche termali, si esplora la vita quotidiana di quei tempi. La visita prosegue nella casa patrizia, con salotti dai pavimenti e dalle pareti rivestiti di pregiati marmi policromi.

Durante i secoli, modifiche murarie hanno alterato l'aspetto originario delle sale, ma muri medievali e rinascimentali permettono di ricostruire parte della topografia antica. Detriti causati da un crollo del piano superiore, forse dopo un terremoto nel 538 d.C., sono stati rimossi, rivelando una strada romana in basolato del I secolo d.C.

La visita termina con un plastico ricostruttivo dell'area in età romana e delle fasi di Palazzo Valentini. Nel 2023, il sistema tecnologico di supporto alla narrazione multimediale è stato rinnovato, introducendo sistemi di proiezione di nuova generazione e diffusione audio migliorata con cuffie esclusive per un'esperienza immersiva. Il progetto multimediale include anche un sito web accessibile per persone con diverse difficoltà.

¹⁰ Cfr. <https://www.palazzovalentini.it/> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

¹¹ Descrizione tratta da: <https://www.turismoroma.it/it/node/1177> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

3.2. Realizzazione dell'esperienza di navigazione accessibile sul sito del museo

Questo caso studio è sicuramente un buon esempio di come si può rendere accessibile un sito web dedicato alla cultura e all'archeologia. Il sito offre una anticipazione video della visita virtuale alle antiche residenze romane, accompagnata dalla voce di Piero Angela e da effetti multimediali che ricostruiscono le parti mancanti degli edifici. Il sito è disponibile in diverse lingue: italiano, francese, inglese, tedesco, spagnolo. Abbiamo previsto anche una sezione dedicata all'accessibilità, dove si spiega come il progetto multimediale sia stato pensato per rendere fruibile il sito web a tutti, anche alle persone con disabilità visive, uditive, cognitive e motorie.

Le attività di validazione dell'accessibilità digitale sono state fatte in conformità con le indicazioni di AgID¹² in funzione della l. 9 gennaio 2004 n. 4 (legge Stanca) e del d.lgs. 27 maggio 2022 n. 82, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2019/882 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi». Entrambe le norme fanno riferimento alle linee guida WCAG 2.1 da noi seguite¹³. Il sito web contiene la dichiarazione di accessibilità elaborata in seguito a test eseguiti con risorse umane che utilizzano ausili di accessibilità, che ci hanno permesso di compilare il modello di autovalutazione AgID¹⁴.

È stato inserito anche un meccanismo di *feedback* che consente all'utente di segnalare eventuali problemi di accessibilità del sito web, secondo le indicazioni fornite dall'Agenzia Digitale italiana¹⁵.

Si elencano di seguito alcune delle caratteristiche di accessibilità implementate:

Navigazione: il sito ha una struttura semplice e uniforme, con un menu principale e un menu secondario. Esso offre anche una mappa di navigazione e una funzione di ricerca ed è navigabile sia con il mouse che con la tastiera;

ARIA label: abbiamo utilizzato le label ARIA, un'estensione HTML semantica, per rendere i contenuti più comprensibili agli *screen reader*. ARIA permette di assegnare ruoli, proprietà e stati agli elementi del sito, come pulsanti, link, immagini, tabelle, elenchi ecc.;

¹² Cfr. <https://www.agid.gov.it/it/design-servizi/accessibilita/normativa> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

¹³ Cfr. <https://www.w3.org/Translations/WCAG21-it/> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

¹⁴ V. l'Allegato 2, scaricabile dalla pagina: <https://www.agid.gov.it/index.php/it/design-servizi/accessibilita/dichiarazione-accessibilita> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

¹⁵ Cfr. <https://www.agid.gov.it/index.php/it/design-servizi/accessibilita/meccanismo-feedback> (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

Nomi ed etichette: sono stati assegnati nomi ed etichette significativi per i campi dei moduli, i pulsanti, le immagini e gli altri elementi interattivi. Le immagini hanno un testo alternativo (alt text) che descrive il loro contenuto. I pulsanti hanno un'etichetta che indica la loro funzione. I campi dei moduli hanno un'etichetta associata che indica il tipo di dato richiesto;

Contrasto: è stata operata una scelta di colori di sfondo e in primo piano che garantiscono un buon rapporto di contrasto, facilitando la lettura del testo.

Tabelle ed elenchi: Sono stati usati tabelle ed elenchi in modo appropriato, per organizzare i dati e le informazioni in modo strutturato. Le tabelle hanno un'intestazione che indica il titolo e le colonne. Gli elenchi sono marcati con i tag HTML corretti. Questo facilita la navigazione tra le tabelle e gli elenchi con gli *screen reader*;

Internazionalizzazione e localizzazione: abbiamo specificato una lingua valida per ogni pagina, usando il tag HTML lang. Questo permette agli *screen reader* di leggere correttamente il testo in base alla lingua scelta. Il sito offre anche la possibilità di cambiare la lingua, scegliendo tra le opzioni disponibili nel menu principale.

3.3. Accessibilità dei contenuti del sito web

Per quanto riguarda gli audio e i video, nel sito è pubblicato un video che mostra la visita virtuale alle domus romane commentata dalla voce di Piero Angela. Si elencano di seguito i vari elementi che rendono tale contenuto accessibile:

Sottotitoli: il video è dotato di sottotitoli che consentono agli utenti con problemi di udito di seguire il contenuto. Dal punto di vista dell'accessibilità, forniscono un'opzione per le persone sorde o ipoudenti, consentendo loro di comprendere il dialogo e i suoni presenti nel video. Dal punto di vista dell'inclusione per le lingue straniere, consentono a persone che parlano lingue diverse da quella del video di comprenderne il contenuto. I sottotitoli tradotti rendono i contenuti multilingue accessibili a un pubblico più ampio. Dal punto di vista dell'esperienza utente in generale, sono utili in situazioni in cui l'audio non può essere ascoltato, ad esempio in ambienti pubblici o silenziosi come i musei e anche in ambienti dove il rumore non consente un ascolto nitido;

Audio descrizione: sono stati inseriti da tecnici esperti commenti che descrivono dettagliatamente le immagini e i contesti del video a favore degli utenti ciechi e ipovedenti. L'obiettivo dell'audio descrizione è rendere accessibili i contenuti visivi a chi ha limitazioni visive, migliorando così la loro esperienza di fruizione;

LIS: il video contiene un contributo visivo nella Lingua Italiana dei Segni, la lingua gestuale utilizzata dalla comunità sorda in Italia. Si tratta di una lingua a sé

stante, con la sua grammatica e sintassi, e non una semplice traduzione gestuale della lingua italiana. Essa è fondamentale per facilitare la comunicazione tra le persone sorde e contribuire alla loro inclusione sociale.

Inoltre, nel sito è pubblicato un documento in comunicazione aumentativa alternativa (CAA) che fornisce informazioni ad utenti con disabilità cognitive circa la visita alle *domus* romane. Un documento in CAA utilizza dei simboli grafici per rappresentare le parole o i concetti. Questo tipo di documento serve a facilitare la comunicazione e la comprensione di persone che hanno difficoltà a usare il linguaggio verbale o la scrittura, come ad esempio persone con disabilità, anziani o stranieri. Un documento in CAA può essere utile per raccontare un museo e i suoi servizi perché può rendere il museo più accessibile e inclusivo per tutti i visitatori. In particolare, il documento fornisce: informazioni sul museo, sulla sua storia, sulle sue collezioni, sulle sue mostre, sulle sue attività, ecc.; presenta i servizi offerti dal museo, gli orari e le modalità di prenotazione e acquisto dei biglietti di ingresso, e la durata della visita.

3.4. Formazione degli operatori e sviluppatori del sito

Per assicurare una 'vita accessibile' al sito si è scelto di completare un percorso di formazione in accessibilità digitale mediante cinque sessioni *webinar* a favore degli operatori e sviluppatori del sito, così organizzate: 1. sessione introduttiva dedicata a "pensare digitale e accessibile" (cos'è l'accessibilità digitale e a quale fascia di popolazione si riferisce; introduzione alle disabilità e alle situazioni di fragilità transitoria e per tutti; tecnologie assistive 360°, che includono in particolare lettore di schermo, ingranditori e metodi di ingrandimento, display *braille*, strumenti di controllo attraverso bottoni e dettatura e controllo vocale, sistemi per la semplificazione del testo; gli ambiti applicativi; la normativa nazionale e internazionale; sperimentazione dell'accessibilità); 2. sessione dedicata al *content writing* accessibile (scrivere in maniera accessibile; de/scrivere; regole sui social; regole sul web; contesto); 3. sessione dedicata al *visual content* accessibile (*design* accessibile; contrasto; contesto; limiti dinamici; regole sui social; regole sul *web*; infografiche); 4. sessione dedicata ai documenti digitali accessibili (*design* accessibile dei documenti; contrasto; contesto; limiti dinamici; documenti digitali accessibili); 5. sessioni tecniche di sviluppo accessibile (modalità di valutazione dell'accessibilità: risorse *online* e buone pratiche; il sito *web* accessibile; codice html accessibile; *Aria label*).

3.5. Considerazioni conclusive

In conclusione, il sito delle *domus* romane di Palazzo Valentini è un sito web accessibile, che ha seguito le linee guida WCAG 2.1 e le normative vigenti in

materia di accessibilità digitale. È possibile a tutti gli utenti godere dell'esperienza culturale e multimediale offerta dal sito, senza creare barriere o discriminazioni, dimostrando attenzione per le esigenze e le preferenze degli utenti, offrendo diverse funzioni e opzioni per personalizzare la navigazione e la fruizione dei contenuti. Si tratta quindi di un valido modello di buona pratica per l'accessibilità digitale nel settore culturale e archeologico.

L'esperienza svolta da sitiaccessibili.it in collaborazione con lo staff del Museo Valentini di Roma dimostra che, riformulando il concetto del Piccolo Principe, l'accessibilità digitale sfugge all'occhio ma richiede la nostra attenzione prioritaria.

Una volta sensibilizzati al problema attraverso la formazione, gli operatori e i tecnici del Museo si sono detti entusiasti di poter fare qualcosa di utile per le persone e che si sentivano migliori dopo questa esperienza. Sono stati pronti ad adottare il principio secondo cui l'accessibilità deve essere integrata *by design* sin dalla progettazione del prodotto o del servizio digitale, anziché essere affrontata con soluzioni "tampone" come i *plugin* e gli *overlay* per l'accessibilità. Tale principio è sostenuto sia dalle associazioni di professionisti dell'accessibilità che da quelle che rappresentano le persone con disabilità, come evidenziato in una nota tecnica della Commissione europea alla fine del 2023 ¹⁶.

Quale riflessione conclusiva, ricordiamo che la normativa prevede sanzioni significative, con multe che possono arrivare a diverse decine di migliaia di euro e raggiungere il 5% del fatturato per le grandi aziende con un bilancio superiore ai 500 milioni di euro. Tuttavia, una volta sensibilizzati gli sviluppatori e i dirigenti nei settori pubblico, privato e del terzo settore sui motivi e i principi fondamentali dell'accessibilità, si ottengono risultati sorprendenti e, soprattutto, durevoli nel tempo. Molto facilmente si riescono a costruire degli *asset* progettuali e di *design*, come l'uso di un linguaggio chiaro e semplice, la fornitura di alternative testuali per immagini o video, l'adozione di un *layout* semplice e coerente con abbondanza di spazi bianchi, e la creazione di un'interfaccia utente compatibile con diversi dispositivi e ausili di accessibilità diversi dal *mouse* o dalla tastiera.

¹⁶ Cfr. https://commission.europa.eu/resources-partners/europa-web-guide/design-content-and-development/accessibility/testing-early-and-regularly/accessibility-overlays_en (ultima consultazione in data 10 dicembre 2024).

Finito di stampare nel mese di dicembre 2024
nella LegoDigit s.r.l. – Via Galileo Galilei, 15/1
38015 Lavis (TN)

