

CAPITOLO 1

Una cornice concettuale

1.1. La disabilità

..qualche volta la disabilità può essere superata se si ha la grinta di abbattere gli ostacoli, di cambiare l'ambiente, di rompere le catene¹.

MARILENA RUBALTELLI

1.1.1. La definizione di disabilità dell'OMS: l'ICF

Cos'è la disabilità?

Rispondere a questa domanda è di importanza fondamentale perché dal modo in cui si intende la disabilità dipendono i tipi di intervento che si realizzano per la promozione e la protezione dei diritti delle persone che ne sono portatrici. In altre parole, l'attenzione alle parole è fondamentale perché in esse è contenuto il modello operativo a cui si fa riferimento. Nel mondo della disabilità questo assume una importanza particolare perché

utilizzare termini impropri e fare confusioni linguistiche può essere un modo per aumentare la disabilità, invece che ridurla².

La definizione di disabilità cambia a seconda del contesto culturale e sociale di

¹ Rubaltelli M. (2005), *Non posso stare ferma*, Padova, Edizioni Messaggero Padova, p. 40.

² Canevaro A. (2000), *Le parole che fanno la differenza*, p. 1. Online alla pagina web http://download.italika.it/ntd/ICF_Classificazione.pdf (20 marzo 2010).

riferimento³.

Social construction is [...] heavily involved in the construction of the category of “disabled”. What constitutes an impairment or disability is socially constructed: disability has been understood and defined differently at different times and places⁴.

Il primo passo da fare è quindi cercare una definizione di disabilità che si rifaccia ad

un linguaggio standard e unificato, che serva da modello di riferimento per la descrizione delle disabilità dell'uomo⁵.

Oggi giorno il framework di riferimento concettuale nel campo della disabilità è l'International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF)⁶. Ufficialmente approvato da 191 Stati membri dell'OMS durante la cinquantaquattresima sessione dell'Assemblea Mondiale della Sanità (WHA) il 22 Maggio 2001 con la Risoluzione WHA 54.21⁷, l'ICF esprime il nuovo approccio dell'OMS alla disabilità.

Nel 1980 l'OMS aveva pubblicato un primo documento sulla classificazione delle disabilità, dal titolo International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps (ICIDH), nel quale veniva fatta la distinzione fra *menomazione*

³ Cfr World Bank (2007), *Social Analysis and Disability: A guidance note*. Online alla pagina web <http://siteresources.worldbank.org/DISABILITY/Resources/280658-1172606907476/SAnalysisDis.pdf> (20 marzo 2010).

⁴ Makkonen T. (2002), *Multiple, Compound and Intersectional Discrimination: Bringing the Experiences of the Most Marginalized to the Fore*, Institute For Human Rights, Åbo Akademi University, p. 3. Online alla pagina web <http://web.abo.fi/instut/imr/norfa/timo.pdf> (22 luglio 2010).

⁵ Organizzazione Mondiale della Sanità (2000), *ICIDH-2 Classificazione Internazionale del Funzionamento e delle Disabilità. Bozza Beta-2. Versione Integrale*, Trento, Edizioni Centro Studi Erickson, p. 9.

⁶ World Health Organization (2001), *International Classification of Functioning, Disability and Health – ICF*. Online al sito web <http://www.who.int/classifications/icf/en/> (20 marzo 2010).

⁷ World Health Organization (2001), Resolution WHA 54.21, *International Classification on Functioning Disability and Health* (22 May 2001). Online alla pagina web <http://www.who.int/classifications/icf/wha-en.pdf> (28 marzo 2010).

(impairment), definita come:

qualsiasi perdita o anormalità a carico di strutture o funzioni psicologiche, fisiologiche o anatomiche; essa rappresenta l'esteriorizzazione di uno stato patologico e in linea di principio essa riflette i disturbi a livello d'organo⁸,

disabilità intesa come:

qualsiasi limitazione o perdita (conseguente a una menomazione) della capacità di compiere un'attività nel modo o nell'ampiezza considerati normali per un essere umano. La disabilità rappresenta l'oggettivazione della menomazione e come tale riflette disturbi a livello della persona. La disabilità si riferisce a capacità funzionali estrinsecate attraverso atti e comportamenti che per generale consenso costituiscono aspetti essenziali della vita di ogni giorno⁹;

ed *handicap* visto come:

la condizione di svantaggio vissuta da una determinata persona in conseguenza di una menomazione o di una disabilità che limita o impedisce la possibilità di ricoprire il ruolo normalmente proprio a quella persona (in base all'età, al sesso e ai fattori socio-culturali)¹⁰.

Secondo il documento dell'OMS pubblicato nel 1980, quindi, la menomazione ha carattere permanente, la disabilità dipende dall'attività che l'individuo si trova a compiere e l'handicap indica lo svantaggio che l'individuo ha nei confronti dei soggetti cosiddetti normodotati. Da questa distinzione deriva che una unica menomazione può dar luogo a differenti disabilità e può implicare più di un handicap.

L'ICIDH è stato sostituito dall'International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF), la cui preparazione è avvenuta tramite una revisione dell'ICIDH, nota come ICIDH 2¹¹.

Questo nuovo documento indica fin dal titolo un cambiamento di prospettiva

⁸ ISTAT, Disabilità In Cifre, *Il concetto di disabilità*. Online al sito web <http://www.handicapincifre.it/documenti/concettodisabilit%C3%A0.asp#par4> (28 marzo 2010).

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Organizzazione Mondiale Della Sanita'(2000), *op. cit.*.

nella definizione concettuale di disabilità. Si nota infatti che, rispetto al documento precedente, viene subito messo in evidenza il legame che il concetto di disabilità ha con quello di salute. L'ICF ricopre tutti gli aspetti della salute umana, distinguendo le varie funzioni indicanti lo stato di salute di un individuo (vedere, udire, camminare, imparare e ricordare) da diversi indicatori riguardanti la vita sociale dell'individuo (mobilità, istruzione, partecipazione alla vita sociale, ...). Un'altra novità significativa è che non viene più utilizzato il termine handicap e si estende il significato del termine disabilità a indicare sia la restrizione di attività che la limitazione di partecipazione.

Con l'ICF, pertanto, si assiste ad un vero e proprio rovesciamento dei termini dal negativo al positivo: non si parla più di impedimenti, disabilità, handicap, ma di funzioni, strutture e attività. In quest'ottica, la disabilità non appare più come mera conseguenza delle condizioni fisiche dell'individuo, ma scaturisce dalla relazione fra l'individuo e le condizioni del mondo esterno¹².

Altra grande innovazione nella prospettiva introdotta dall'ICF è che questo documento non riguarda specificamente le persone con disabilità, ma ha uso e valore universale, in quanto si basa sull'idea che ogni essere umano, in qualche momento della sua vita, può trovarsi a vivere una condizione di salute che, in un ambiente negativo, diventa una disabilità:

there is a widely held misunderstanding that ICF is only about people with disabilities; in fact, it is about *all people*. [...] In other words, ICF has universal application¹³.

È questo l'assioma base dell'approccio bio-psico-sociale¹⁴ alla disabilità, un modello basato sull'interazione fra funzioni corporee, strutture corporee, attività e partecipazione, e fattori ambientali. Questo approccio rappresenta quindi un

¹² Cfr Canevaro A. (2000), *op. cit.*, p. 1.

¹³ World Health Organization (2001), *ICF – International Classification of Functioning Disability and Health – Short Version*, Ginevra, p. 8.

¹⁴ Per un approfondimento del concetto di approccio biopsicosociale si veda il paragrafo 1.1.2. di questo lavoro.

fondamentale cambiamento di prospettiva nella definizione e nella percezione della disabilità, dovuto al fatto che il focus trasla dalle cause della disabilità all'impatto sulle attività dell'individuo. In quest'ottica, di conseguenza, la disabilità si configura come l'interazione fra una società non inclusiva e un individuo, fra le sue condizioni di salute e i fattori ambientali¹⁵.

La diffusione dell'ICF in Italia viene oggi garantita dal supporto dato al progetto dalla Regione Friuli Venezia Giulia attraverso il Disability Italian Network (DIN)¹⁶. Per la promozione dell'ICF nel nostro paese sono stati realizzati due progetti: il primo "ICF e politiche di impiego"¹⁷ (2003-2005), finanziato dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, testava l'utilizzo dell'ICF nelle politiche per il lavoro, il secondo invece, iniziato nel 2007 e attualmente in corso, ha l'obiettivo di valutare l'impatto dell'ICF nei procedimenti di valutazione per gli inserimenti lavorativi¹⁸.

1.1.2. Il paradigma biopsicosociale basato sul rispetto dei diritti umani

Da quanto sopra esposto si intende che il paradigma che sottende il concetto di disabilità non è sempre stato quello che oggi è prevalente; negli ultimi quarant'anni si è assistito infatti ad un importante cambiamento del modello di comprensione della disabilità, processo che ha implicato una notevole

¹⁵ Cfr Menichini I. (2009), *The UN convention on the rights of people with disabilities and the ICF: which new opportunities for the inclusion of people with disabilities. The italian experience*. Atti del Global Partnership for Disability and Development Forum, Torino 14-17 ottobre 2009.

¹⁶ Disability Italian Network (DIN) online al sito web <http://www.icfitaly.it/stc/presentazione-DIN.asp?Style=1> (22 marzo 2010).

¹⁷ Per ulteriori approfondimenti relativi a questo progetto si consultino i siti web <http://www.icfitaly.it/stc/progetti1.asp?Style=1>, http://www.kataweb.it/superabile/icf_in_italia/it/in_italia.html, <http://www.disabili.com/legge-e-fisco/10894>.

¹⁸ Cfr Menichini I. (2009), *op. cit.*.

trasformazione dei tipi di intervento messi in atto per implementare i diritti delle persone con disabilità.

La nuova visione della disabilità nasce dal cambiamento dei paradigmi che la sottendono, ossia dal passaggio dal modello biomedico al modello bio-psico-sociale¹⁹.

Fino a qualche decennio fa, la concezione della disabilità era basata sul modello biomedico. Secondo tale paradigma il corpo umano è simile a una macchina: basta comprenderne il funzionamento e le dinamiche e, nel momento in cui si rompe, lo si ripara. La persona con disabilità, quindi, è considerata come una macchina rotta o comunque non del tutto funzionante, che pertanto va riparata. La prospettiva da cui si guarda la realtà è focalizzata sulla malattia, non sulla persona, operando un «processo di oggettivazione della persona malata»²⁰.

Col passare degli anni, soprattutto grazie al lavoro instancabile del movimento delle persone con disabilità in tutto il mondo, ci si è resi conto che tutti gli aspetti della realtà sono tra loro interdipendenti e sono molteplici i fattori che influiscono sulla disabilità di una persona.

Il modello biomedico è stato duramente criticato da Ivan Illich²¹, che ha parlato di *effetto iatrogeno* di numerosi trattamenti medici. A parte l'effetto iatrogeno biologico, Illich ha parlato di iatrogenesi sociale, che consiste nella crescente dipendenza psicologica dal proprio medico, e di iatrogenesi culturale, per spiegare come spesso le pratiche sanitarie sminuiscono la fiducia della persona in se stessa e nella propria capacità di affrontare in modo autonomo la sua debolezza e fragilità. Entrambi questi fenomeni (iatrogenesi sociale e culturale) portano la persona a essere passiva e a non credere più nelle sue potenzialità e

¹⁹ Questo cambiamento di paradigma non riguarda solo la concezione di disabilità, ma in generale la concezione di salute e benessere della persona umana.

²⁰ Zucconi A., Howell P. (2007), *La promozione della salute. Un approccio globale per il benessere della persona e della società*, Molfetta (BA), Edizioni La Meridiana, p. 50.

²¹ Cfr Illich I. (1977), *Nemesi medica. L'espropriazione della salute*, Milano, Mondadori.

nella sua capacità di risolvere i problemi e gestire la sua vita. È facile immaginare quanto tutto ciò abbia influito sulla concezione della disabilità (considerata da questo modello, come sopra detto, una malattia) e sulla auto-percezione delle persone che ne sono portatrici, che si consideravano e venivano considerate come individui non in grado di decidere autonomamente per la propria vita. Questa concezione delle persone con disabilità come persone non in grado di gestirsi, naturalmente non si limitava all'ambito medico-sanitario, ma si estendeva a tutti gli aspetti della vita.

Basandosi sul modello biomedico, due sono i possibili paradigmi attraverso cui si guarda il mondo della disabilità:

- il modello sanitario, che considera la disabilità solamente dal punto di vista medico e la persona con disabilità come un paziente da curare. Causa dell'esclusione sociale è, secondo questo modello, la menomazione che colpisce un individuo rendendolo disabile; il soggetto è visto quindi come "oggetto" di cure ed interventi e non può godere di pari opportunità nella società in cui vive fino a quando non sarà "guarito". Questo approccio prevede la creazione di istituzioni separate, in cui ci si prende cura delle persone con disabilità. Non si ha quindi alcun accenno a processi di integrazione ed inclusione sociale.
- Il modello caritatevole, che si diffonde negli anni Settanta, e che considera le persone con disabilità vittime del proprio stato e quindi individui per cui avere compassione e pietà. Anche questo approccio prevede la creazione di istituzioni separate per la cura delle persone con disabilità. È questo il modello che è stato alla base delle prime politiche sociali a favore delle persone con disabilità, attraverso interventi pubblici, ma spesso anche attraverso azioni caritative di enti privati (come ad esempio istituti religiosi)²².

²² Cfr Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri, Banca Mondiale

Come è facile notare, ciò che accomuna questi modelli, e che è, come sopra detto, uno degli assunti base del paradigma biomedico, è la totale passività della persona con disabilità, vista come “oggetto” da accudire, che non è capace di prendersi autonomamente cura di se stessa e delega continuamente ad altri questo compito.

Negli ultimi decenni, questo paradigma non solo si è mostrato essere insufficiente nell'affrontare il problema della disabilità (e in generale della salute), in quanto purtroppo molte forme di disabilità sono non curabili o guaribili, ma spesso ha anche aumentato la condizione di svantaggio e di discriminazione in cui si trovano a vivere le persone con disabilità, accentuandone l'esclusione sociale.

E' nata perciò l'esigenza di sostituire il modello biomedico con un altro paradigma,

più omnicomprensivo ed efficace, che tenga conto degli aspetti psicologici e sociali, che osservi la salute dalla prospettiva dell'organismo e della sua relazione con l'ambiente e che riconosca l'importanza dell'empowerment personale²³.

È questo il modello biopsicosociale.

Mentre il modello biomedico si basa su un approccio riduzionista, il modello biopsicosociale si basa su una visione sistemica²⁴ della realtà. L'essere umano non è considerato più come una macchina che può essere riparata, ma come un sistema, composto da sottosistemi (ad esempio il sistema muscolo-scheletrico, il sistema cardiovascolare, ecc) e che vive all'interno di sistemi più ampi (la

(2010), *Disabilità, cooperazione internazionale e sviluppo. L'esperienza della cooperazione italiana 2000-2008*, p. 4. Online alla pagina web http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/pubblicazioni/AltrePubblicazioni/Pdf/Vol.2_Italian_Cooperazione_ITA.pdf (10 marzo 2011).

²³ Zucconi A., Howell P. (2007), *op. cit.*, p. 58.

²⁴ Il paradigma sistemico si delinea fra la fine degli anni Quaranta e gli inizi degli anni Cinquanta e si basa sulla Teoria Generale dei Sistemi, che poggia sull'assunto che tutti i fenomeni fisici, biologici, culturali, psicologici e sociali siano interdipendenti fra loro.

famiglia, la comunità di appartenenza, ...).

Gli elementi di questo modello sono suggeriti dalle tre parti che compongono il relativo termine; con il paradigma biopsicosociale vengono presi in considerazione tutti i diversi fattori che influiscono sullo stato di salute di un individuo e che sono fra loro interdipendenti:

- fattori biologici (e genetici),
- fattori psicologici (dimensione mentale, emozionale, spirituale)
- fattori sociali (i sistemi di appartenenza, quali la famiglia, la comunità, la cultura, ma anche la religione, lo stato socio-economico, la qualità delle relazioni, i ruoli sessuali, ecc).

Un termine chiave di questo nuovo paradigma è il concetto di *empowerment*: capovolgendo la prospettiva e prendendo in considerazione la persona e non la malattia, il benessere e non la cura, il modello biopsicosociale della salute conferisce potere alla persona, che diviene in grado di influenzare il proprio stato di benessere psico-fisico e di prendere decisioni autonome per la propria vita²⁵.

Nel momento in cui comincia a diffondersi questa nuova visione della salute e più in generale dell'essere umano, nascono, in particolare negli Stati Uniti e in Gran Bretagna²⁶, dei nuovi approcci alla disabilità, che hanno radici proprio nel modello biopsicosociale. Questi modelli si basano su due concetti chiave:

- l'interazione del soggetto con disabilità e dell'ambiente in cui vive
- l'empowerment.

Fra la fine degli anni Ottanta e gli inizi degli anni Novanta comincia così a diffondersi l'approccio sociale, che si focalizza sul comportamento della società nei confronti delle persone con disabilità. La disabilità, secondo questo modello,

²⁵ Cfr Zucconi A., Howell P. (2007), *op. cit.*, p. 82.

²⁶ Cfr Perdeus-Bialek M. (?), *Ulteriori informazioni sul moderno approccio alla disabilità*. Online al sito web http://www.dareproject.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=13&lang=it (18 maggio 2010).

non è più un problema della persona derivante da una sua menomazione, ma è il prodotto dell'interazione fra il deficit della persona e l'ambiente sociale non adatto alle diversità dei singoli individui.

Una persona ha una disabilità non perché si muove con una sedia a rotelle, comunica con il linguaggio labiale, si orienta con un cane guida, ma perché gli edifici sono costruiti con le scale, perché si pensa pregiudizialmente che comunicare sia possibile solo attraverso il linguaggio orale, perché è possibile orientarsi solo attraverso la vista²⁷.

È la società, quindi, che dovrà adattarsi alle diverse esigenze delle persone con disabilità, in quanto lo svantaggio consiste nella discriminazione a cui questi individui sono sottoposti.

Per la prima volta, con questo approccio, si inizia quindi a parlare di inclusione sociale delle persone con disabilità attraverso la scuola, la formazione e il lavoro. Gli interventi cominciano ad essere formulati come risposta della società alle naturali differenze degli individui e hanno il fine di includere tutti i soggetti, come portatori di pari dignità, diritti e doveri²⁸.

Secondo il modello sociale l'obiettivo non è riparare la persona con disabilità, ma creare servizi miranti alla rimozione delle barriere sociali e ambientali, in modo da rendere possibile una piena partecipazione sociale, fisica e lavorativa di tutte le persone²⁹.

Sarà questo approccio che porterà alla chiusura di numerosi istituti, creati nei decenni precedenti per la cura e la formazione delle persone con disabilità, che avevano avuto come conseguenza una ghettizzazione di questi individui piuttosto che una loro inclusione sociale.

Alla fine degli anni Novanta, poi, prende piede un altro approccio, quello basato

²⁷ Barbuto R., Ferrarese V., Griffo G., Napolitano E., Spinuso G. (2007), *Consulenza alla pari. Da vittime della storia a protagonisti della vita*, Lamezia Terme, Comunità Edizioni, p. 44.

²⁸ Cfr Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri, Banca Mondiale (2009), *op. cit.*, p. 4.

²⁹ Barbuto R., Ferrarese V., Griffo G., Napolitano E., Spinuso G. (2007), *op. cit.*, pp. 44-45.

sui diritti umani, che è il modello di riferimento di tutti i documenti internazionali a tutela dei diritti delle persone con disabilità, considerate soggetti di diritto. L'accento è posto sulla valorizzazione e inclusione delle persone con disabilità nella vita sociale, politica, economica e culturale. Secondo questo approccio la persona con disabilità gode di diritti inalienabili esattamente come ogni altro individuo e, in forza di questi diritti, fa presente i propri bisogni alla società, e chiede che vengano soddisfatti. Come afferma Giampiero Griffo, questo paradigma ha rappresentato un notevole cambiamento di prospettiva: dal riconoscimento dei bisogni al riconoscimento dei diritti delle persone con disabilità³⁰. Questo modello favorisce la partecipazione delle persone con disabilità e dei loro familiari nella messa a punto degli interventi volti a implementare il godimento dei propri diritti e, in quest'ottica, valorizza il ruolo delle Disabled People Organizations (DPOs)³¹.

Infine, nei primi anni del XX secolo si è andato affermando il cosiddetto *capability approach*³². Alla base di questo modello sta l'assunto che la persona con disabilità prima di essere un 'disabile' è un essere umano che ha il diritto di scegliere come gestire la propria vita e sviluppare le proprie potenzialità.

Il benessere della persona e la sua partecipazione alla vita sociale diventano i pilastri di questo approccio. Gli interventi sociali che nascono sulla base di questo modello saranno diretti non solo a compensare lo svantaggio, ma anche a incrementare la capacità della persona di poter scegliere.

I vari modelli presentati fin qui possono essere visti come una evoluzione dagli anni Cinquanta e Sessanta ad oggi del concetto di disabilità, venendo posti quindi

³⁰ Cfr Griffo G. (2009), *New Challenges for international cooperation: to promote, respect and defend Human Rights of Persons with Disabilities*. Atti del Global Partnership for Disability and Development Forum, Torino 14-17 ottobre 2009.

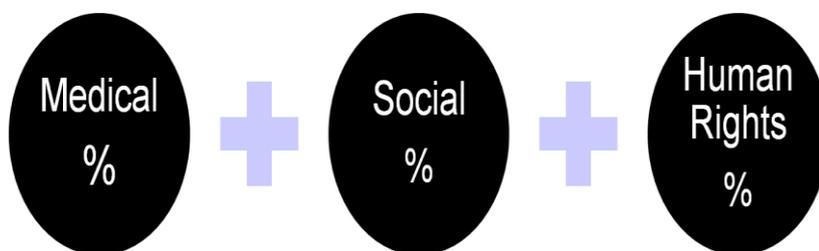
³¹ Cfr Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri, Banca Mondiale (2009), *op. cit.*, p. 4.

³² Per approfondimenti si rimanda al sito web <http://www.capabilityapproach.com/index.php>.

su una scala temporale.

Bisogna però tenere presente che, se in linea di massima si può dar fede a questa visione, è stato sottolineato da diversi studiosi³³ come i vari approcci convivano e coesistano tutt'oggi e come paradigmi dichiarati superati continuino invece ad influenzare le politiche pubbliche e le logiche di intervento.

Per avere una visione più completa della realtà della disabilità oggi e dei modi in cui questa viene considerata, riteniamo utile parlare di un modello comprensivo della disabilità³⁴



Il paradigma biopsicosociale, che sta dietro questo modello comprensivo

non intende screditare gli importanti progressi compiuti tramite l'approccio biomedico. Esso vuole bensì ampliare le nostre prospettive e accrescere la nostra capacità di tutelare salute e benessere³⁵.

Come sancito anche nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, in questo nuovo paradigma, la disabilità è considerata

un concetto in evoluzione ed [...] è il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri³⁶.

³³ Fra gli altri, Kishor Bhanusali, studioso indiano dei vari approcci alla disabilità.

³⁴ Cfr Khasnabis C. (2009), *CBR as a strategy to promote economic and social inclusion of people with disabilities*. Atti del Global Partnership for Disability and Development Forum, Torino 14-17 ottobre 2009.

³⁵ Zucconi A., Howell P. (2007), *op. cit.*, p. 58.

³⁶ Nazioni Unite (2006), *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, preambolo e). Adottata il 13 dicembre 2006 ed entrata in vigore il 3 maggio 2008. Testo italiano online alla pagina web

Per riassumere, possiamo pertanto dire che nel corso degli ultimi cinquant'anni abbiamo assistito ad un radicale cambiamento del paradigma che sta alla base del concetto di disabilità: dal modello biomedico al modello biopsicosociale e, di conseguenza, da un approccio umanitario/caritatevole ad un approccio basato sul rispetto dei diritti umani delle persone con disabilità.

Nonostante vengano elaborati continuamente nuovi modelli della disabilità, oggigiorno il paradigma predominante è il **modello biopsicosociale basato sul rispetto dei diritti umani**, che si sintetizza nello slogan del movimento internazionale delle persone con disabilità “Niente su di noi, senza di noi”.

Ad esso si ispira la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità³⁷, approvata il 13 dicembre 2007 ed entrata in vigore nel maggio 2008.

In quest'ottica la disabilità non è più considerata come una condizione individuale del singolo, ma dipende anche dal contesto ambientale, sociale e culturale che lo circonda, ed è quindi derivante dalla relazione sociale fra un individuo e l'ambiente in cui vive.

Disabilità pertanto non significa più dipendenza; non è più considerata come caratteristica di un certo gruppo di individui, ma come condizione che tutti gli esseri umani nel corso della vita possono sperimentare.

Poste queste premesse, uno degli obiettivi principali del movimento delle persone con disabilità e di tutti i documenti nazionali e internazionali che si ispirano a questo paradigma, è la piena inclusione e partecipazione delle persone con disabilità nella società in cui vivono.

L'integrazione sociale delle persone con disabilità risulta, come indicato dalla Dichiarazione di Madrid³⁸, dall'interazione fra la non discriminazione di questo

<http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/9768636A-77FE-486D-9516-8DF667967A75/0/ConvenzioneONU.pdf>
(18 maggio 2010).

³⁷ Per una analisi più approfondita della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità si rimanda al paragrafo 4.2.1. di questo lavoro.

³⁸ European Congress On Disability (20-24 marzo 2002), *Madrid Declaration*. Online alla pagina web

gruppo di individui e azioni positive messe in atto per implementarne i diritti.

Gli assunti fondamentali di questo nuovo paradigma della disabilità sono riassunti all'articolo 1 della Dichiarazione di Madrid:

Our vision can best be described as a contrast between this new vision and the old vision it seeks to replace:

- a. Away from disabled people as objects of charity and towards disabled people as rights holders.
- b. Away from people with disabilities as patients and towards people with disabilities as independent citizens and consumers.
- c. Away from professionals taking decisions on behalf of disabled people and towards independent decision making and taking responsibilities by disabled people and their organizations on issues which concern them.
- d. Away from a focus on merely individual impairments and towards removing barriers, revising social norms, policies, cultures and promoting a supportive and accessible environment.
- e. Away from labelling people as dependants or unemployable and towards an emphasis on ability and the provision of active support measures.
- f. Away from designing economic and social processes for the few and towards designing a flexible world for the many.
- g. Away from unnecessary segregation in education, employment and other spheres of life and towards integration of disabled people into the mainstream.
- h. Away from disability policy as an issue that affects special ministries only and towards inclusion of disability policy as an overall government responsibility.

In sintesi, il nuovo modello si basa:

su un approccio universale alla costruzione di ambienti, beni e servizi, sintetizzato nell'Universal Design; sulla condizione di pari opportunità per tutti i cittadini; sull'eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione. [...] È un contributo straordinario che coniuga i Diritti Umani sia nel campo individuale che in quello sociale, attribuendo responsabilità di azioni e comportamenti sia alle persone che

http://www.disabilityworld.org/09-10_02/news/madrid.shtml (19 maggio 2010). La Dichiarazione di Madrid è stata adottata dai rappresentanti delle organizzazioni a tutela delle persone con disabilità a conclusione del convegno “*Non discriminazione, più azione positiva, uguale integrazione sociale*”, che si è svolto a Madrid nel Marzo 2002, alla vigilia dell'Anno europeo delle persone con disabilità.

alle Istituzioni³⁹.

Come ha fatto notare Giampiero Griffo⁴⁰, questo nuovo paradigma crea nuove sfide per la società, che deve impegnarsi da un lato a rafforzare le capacità e gli strumenti culturali delle persone con disabilità nel riconoscimento dei propri diritti (empowerment) e dall'altro a costruire strumenti che sostengano le azioni di tutela legale dei cittadini vittime di discriminazioni.

1.1.3. La rilevazione statistica della disabilità

Stabilire stime esatte del numero di persone con disabilità non è un'operazione semplice, per diversi motivi.

- a. La definizione di disabilità non è universale. Se il concetto base della indagine non è univoco per tutti è chiaro che diverse rilevazioni statistiche daranno diversi risultati. Anche a tal proposito è fondamentale la diffusione e l'utilizzo dell'ICF dell'OMS⁴¹.
- b. La precisione della rilevazione dipende dal tipo di disabilità. Esistono infatti disabilità molto più "facili" da definire (ad esempio le disabilità fisiche), mentre altre meno semplici da identificare, come le varie forme di disabilità mentali. Questo, sia perché spesso le persone che soffrono di disturbi mentali (o i loro familiari) vivono la disabilità come uno stigma e sono quindi restii a ricorrere ai servizi sociali e sia perché è più difficile individuare strumenti statistici idonei a rilevare le disabilità mentali.
- c. Stimare il numero di persone con disabilità significa considerare sia coloro che vivono in famiglia, che i residenti in strutture sanitarie. Mentre è più semplice ottenere dati sulla seconda tipologia di individui, lo è molto

³⁹ Barbuto R., Ferrarese V., Griffo G., Napolitano E., Spinuso G. (2007), *op. cit.*, p. 46.

⁴⁰ Cfr Griffo G. (?), *Convenzione ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità*. Online alla pagina web <http://www.cesvol.net/nullasudinoi/convenzione.html> (19 maggio 2010).

⁴¹ Vedi paragrafo 1.1.1 di questo lavoro.

meno stimare il numero di persone con disabilità che vive in famiglia. Tenendo conto di queste difficoltà, presentiamo di seguito una breve panoramica della situazione delle persone con disabilità nel mondo, in Europa e in Italia.

1.1.4. La situazione delle persone con disabilità nel mondo

Secondo il Rapporto Mondiale sulla disabilità dell'OMS⁴², circa il 10% della popolazione mondiale, cioè 650 milioni di persone, vive con una forma di disabilità⁴³. Le disabilità più comuni sono legate a malattie croniche, malattie congenite, incidenti, violenze, ferite per lo scoppio di una mina, malnutrizione, HIV/AIDS e altre malattie infettive. Il numero delle persone con disabilità è in continua crescita a causa dell'aumento della popolazione mondiale, del prolungamento dell'età media e dei miglioramenti in campo medico-sanitario che prolungano la vita.

È interessante notare la distribuzione geografica mondiale delle persone con disabilità: circa l'80% vive in paesi in via di sviluppo, con la conseguenza che il 20% della popolazione mondiale che vive al di sotto della soglia di povertà è affetta da disabilità⁴⁴;

⁴² Il Rapporto Mondiale sulla Disabilità (*World Report on Disability*) è stato preparato dall'OMS, in collaborazione con la Banca Mondiale, come richiesto dalla Assemblea Mondiale della Sanità (WHA), con la Risoluzione 58.23 del maggio 2005. La stesura di questo rapporto è durata all'incirca tre anni. Online alla pagina web http://www.who.int/disabilities/world_report/en/index.html (7 maggio 2010).

⁴³ Cfr World Health Organization (2007), *World Report on Disability and Rehabilitation*. Online alla pagina web http://www.who.int/disabilities/publications/concept_note_2010.pdf (7 maggio 2010).

⁴⁴ Cfr World Bank (July 2005), *Development outreach: disability and inclusive development*, Washington, D.C..

persons and their families affected by disability constitute approximately a third of the world's population and are disproportionately represented among the world's poor in the developing world⁴⁵.

Questo dato non è casuale: la disabilità infatti è causa e conseguenza della povertà. Sussiste tra disabilità e povertà un circolo vizioso, per cui l'una è causa e conseguenza dell'altra e l'una rinforza l'altra, contribuendo ad aumentare la vulnerabilità e l'esclusione dei soggetti coinvolti.

Si stima, ad esempio, che solo il 2% delle persone con disabilità nei paesi in via di sviluppo abbia accesso a servizi sanitari e riabilitativi⁴⁶. E questo va aggiunto alle minori possibilità che la persona con disabilità ha di andare a scuola, lavorare, partecipare alla vita sociale.

Malnutrizione, condizioni di lavoro e di vita pericolose, accesso limitato ai programmi di vaccinazione e ai servizi sanitari, scarsa igiene, disinformazione, guerre, conflitti, disastri naturali sono condizioni in cui si trova a vivere la maggior parte della popolazione dei paesi in via di sviluppo e sono allo stesso tempo tutte cause di disabilità. La disabilità, dal canto suo, esacerba la povertà incrementando l'isolamento, l'esclusione sociale e l'impoverimento non solo dell'individuo che ne è portatore, ma in molti casi di tutto il suo nucleo familiare. Ad esempio, i bambini con disabilità spesso non possono andare a scuola e diventeranno quindi adulti che avranno molte difficoltà a trovare un impiego e che, nella maggior parte dei casi, vivranno al di sotto della soglia di povertà.

Il risultato del circolo vizioso disabilità-povertà è che le persone con disabilità sono normalmente i più poveri fra i poveri e raggiungono tassi di analfabetismo e

⁴⁵ Secretariat for the Convention on the Rights of Persons with Disabilities of the Department of Economic and Social Affairs; United Nations Population Fund [UNFPA]; Wellesley Centers for Women [WCW] (2008), *Disability Rights, Gender, and Development - A Resource Tool for Action*, Module 3, p. 3. Online alla pagina web <http://www.un.org/disabilities/documents/Publication/UNWCW%20MANUAL.pdf> (14 ottobre 2010).

⁴⁶ Cfr Despouy L. (1993), *Human Rights and Disabled Persons (Study Series 6)*, New York, Centre for Human Rights Geneva and UN.

disoccupazione considerevolmente più alti rispetto al resto della popolazione. In altre parole

this cycle of disability and poverty results in increased rates of illiteracy, malnutrition, underemployment and unemployment⁴⁷.

È stato stimato che circa il 50% delle disabilità siano prevenibili e direttamente legate alle condizioni di povertà⁴⁸. Il fatto che un'alta percentuale di persone con disabilità appartenga alle fasce di popolazione fra le più marginalizzate del mondo e che gran parte delle disabilità sia prevenibile fa sì che lo sviluppo di politiche a favore delle persone con disabilità (politiche di prevenzione, di riabilitazione e cura, di inclusione) sia strettamente legato al raggiungimento dei Millennium Development Goals (MDGs), che, come sappiamo, costituiscono la pietra miliare delle politiche di sviluppo a livello mondiale. I MDGs non parlano di disabilità, né di persone con disabilità, ma non potranno mai essere completamente realizzati se questi soggetti non verranno presi in considerazione nei programmi di cooperazione allo sviluppo.

Benchè ci siano stati numerosi progetti per il raggiungimento dei MDGs, è difficile stabilire quante persone con disabilità ne abbiano beneficiato. Nell'aprile del 2009 lo United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN/DESA) in collaborazione con l'OMS ha organizzato un meeting dal titolo "Mainstreaming Disability in MDG Policies, Processes and Mechanisms"⁴⁹, al quale hanno preso parte numerose DPOs, organizzazioni della

⁴⁷ Secretariat for the Convention on the Rights of Persons with Disabilities of the Department of Economic and Social Affairs; United Nations Population Fund [UNFPA]; Wellesley Centers for Women [WCW], *op. cit.*, Module 3, p. 17.

⁴⁸ Cfr Department for International Development [DFID] (February 2000), *Disability, poverty and development*. Online alla pagina web <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/disabilitypovertydevelopment.pdf> (14 maggio 2010).

⁴⁹ World Health Organization (2009), *Mainstreaming Disability in MDG Policies, Processes and Mechanisms: Development for All – Report of the Expert Group Meeting*, WHO Headquarters, Geneva, Switzerland, 14-16 April 2009.

società civile e agenzie specializzate delle Nazioni Unite. Scopo del meeting è stato quello di identificare delle vie per l'inclusione delle persone con disabilità in tutti i processi dei MDGs; i risultati sono stati presentati alla revisione periodica di questi ultimi ricorso nel 2010⁵⁰.

Anche l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha sottolineato l'importanza di una inclusione delle persone con disabilità nelle politiche e nei programmi di attuazione dei MDGs. Nella Risoluzione 63/150 del 18 Dicembre 2008 *Realizing the Millennium Development Goals for persons with disabilities through the implementation of the World Programme of Action concerning Disabled Persons and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*⁵¹, ad esempio, l'Assemblea Generale

expresses concern about the persistent gap between policy and practice regarding mainstreaming the perspective of persons with disabilities, including their rights and well-being, in the work of the United Nations in realizing the Millennium Development Goals⁵².

Il Rapporto del Segretario Generale del 27 Luglio 2009⁵³, che porta lo stesso titolo della risoluzione sopra citata, descrive in modo ancora più dettagliato il

⁵⁰ Cfr Ito A. (Chief, Secretariat for the Rights of Persons with Disabilities /UN Focal Point on Disability, UNDESA) (2009), *Mainstreaming Disability in all MDG Processes*, Atti del Global Partnership for Disability and Development Forum, Torino 14-17 ottobre 2009.

⁵¹ General Assembly of the United Nations (2008), *Realizing the Millennium Development Goals for Persons with Disabilities through the the implementation of the World Programme of Action concerning Disabled Persons and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Resolution adopted by the General Assembly A/RES/63/150 (December 2008). Online alla pagina web <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/479/79/PDF/N0847979.pdf?OpenElement> (14 maggio 2010).

⁵² Ivi, p. 2.

⁵³ Secretary General of the United Nations (2009), *Realizing the Millennium Development Goals for Persons with Disabilities through the implementation of the World Programme of Action concerning Disabled Persons and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Report of the Secretary-General A/64/180 (July 2009). Online alla pagina web <http://www.un.org/esa/socdev/documents/reports/MDG%20and%20Disability.pdf> (23 aprile 2010).

legame esistente fra disabilità ed MDGs, analizzando la situazione delle persone con disabilità in riferimento agli Obiettivi e riportando azioni e iniziative nell'ambito dei progetti dei MDGs a favore delle persone con disabilità.

The periodic review of the Millennium Development Goals provides an entry point for the assessment of how persons with disabilities fare in comparison to the population at large in relation to achieving the Goals, particularly poverty eradication, universal primary education, reducing child mortality, improving maternal health, and combating HIV/AIDS⁵⁴.

Il Rapporto inoltre sottolinea come la scarsità di dati riguardanti la disabilità e i differenti standards e metodologie utilizzati per identificare le condizioni delle persone con disabilità costituiscono un ostacolo all'effettiva formulazione di politiche e programmi inclusivi.

Riassumo adesso brevemente quanto emerso dal Rapporto, analizzando ciascun MDG in relazione al tema della disabilità.

Obiettivo 1: Sradicare la povertà estrema e la fame. Circa 426 milioni di persone con disabilità nei paesi in via di sviluppo vivono al di sotto della soglia di povertà e rappresentano il 15-20% della popolazione più vulnerabile e marginalizzata del mondo⁵⁵.

Obiettivo 2: Raggiungere l'istruzione elementare universale. Secondo le stime dell'UNESCO⁵⁶ dei 75 milioni di bambini che al mondo non vanno a scuola, circa un terzo sono bambini con disabilità, con la conseguenza che più del 90% dei bambini con disabilità nei paesi in via di sviluppo non frequenta la scuola.

Obiettivo 3: Promuovere l'uguaglianza tra i sessi e conferire potere e responsabilità alle donne. Il Rapporto sottolinea come la condizione delle ragazze con disabilità non sia ancora stata presa adeguatamente in considerazione

⁵⁴ Ivi, pag 3.

⁵⁵ Cfr International Labour Organization (Nov 2007), *Facts on Disability in the World of Work*, Geneva.

⁵⁶ Cfr UNESCO, *Children with Disabilities*, UNESCO webpage. Online alla pagina web <http://www.unesco.org/en/inclusive-education/children-with-disabilities> (24 aprile 2010).

né da chi lavora per promuovere l'uguaglianza di genere, né da chi opera nel campo della disabilità. Si evidenzia comunque che donne e ragazze con disabilità, in ambito scolastico e lavorativo, si trovano in condizioni di svantaggio non solo rispetto alle donne senza disabilità, ma anche agli uomini con disabilità.

Obiettivo 4: *Diminuire la mortalità infantile.* La maggior parte dei bambini che nasce con una disabilità in un paese in via di sviluppo non ha accesso ai servizi sanitari di base, come le vaccinazioni o le cure per malattie facilmente guaribili (ad esempio febbre e diarrea), che possono però portare alla morte se non curate.

Obiettivo 5: *Migliorare la salute materna.* Il Rapporto evidenzia come numerose persone con disabilità rimangano prive di accesso ad informazioni e servizi sulla salute sessuale e riproduttiva.

Obiettivo 6: *Combattere l'HIV/AIDS, la malaria ed altre malattie.* Le persone con disabilità spesso incontrano numerose difficoltà di accesso a servizi di prevenzione dell'AIDS ; nel corso della loro vita, inoltre, sono spesso vittime di abusi e violenze sessuali, situazioni che le espongono maggiormente al rischio di contrarre questa malattia.

Obiettivo 7: *Assicurare la sostenibilità ambientale.* Il Rapporto evidenzia due nodi importanti che collegano la sostenibilità ambientale alla disabilità. Il primo riguarda l'accesso all'acqua potabile. Nei paesi in via di sviluppo gran parte della popolazione non ha accesso a fonti di acqua potabile ed è quindi a rischio di contrarre malattie trasmesse dall'acqua insalubre e malsana. Questa problematica colpisce in misura ancora maggiore le persone con disabilità che, rispetto ai normodotati, hanno più difficoltà ad accedere alle fonti di acqua potabile. Inoltre, l'80% delle malattie nei Paesi del Sud del mondo è dovuto alla cattiva qualità dell'acqua e molte di queste malattie, se non adeguatamente curate, portano alla disabilità. La questione dell'accesso all'acqua potabile, quindi, è di fondamentale importanza per due ordini di motivi: tutelare la salute delle persone con disabilità e prevenire l'insorgere di nuovi casi di disabilità. Il secondo nodo evidenziato dal

Rapporto riguarda i disastri naturali. La maggior vulnerabilità che le persone con disabilità si trovano a vivere a causa delle condizioni di povertà e disabilità viene spesso aggravata dal fatto che questi soggetti non vengono presi in considerazione (né tanto meno consultati) nella preparazione di programmi per la prevenzione o l'intervento in caso di disastri naturali. E questo fa sì che spesso si creino programmi di prevenzione o di intervento per nulla accessibili⁵⁷.

Da questo breve excursus emerge quanto la questione 'disabilità' sia trasversale a numerosissime altre tematiche e, di conseguenza, quanto sia importante tenerla sempre in considerazione, dal momento che, se ciò non avviene, si corre il rischio di non raggiungere mai completamente gli obiettivi prefissati, in quanto non si comprende o, per meglio dire, si esclude una parte consistente della popolazione del pianeta.

Come hanno sottolineato Giampiero Griffo (membro del direttivo mondiale di DPI) e Raffaele Goretti (presidente della FISH Umbria) in occasione del Seminario nazionale della Tavola della Pace, svoltosi ad Assisi dal 29 Febbraio al 1° Marzo 2008, guerra, disabilità e povertà costituiscono una triade molto pericolosa: la guerra genera disabilità e povertà, la povertà crea disabilità e la disabilità a sua volta porta a situazioni di povertà e discriminazione⁵⁸.

1.1.5. La situazione delle persone con disabilità in Europa

Nel territorio dell'Unione Europea vivono oggi circa 50 milioni di persone con disabilità, ossia il 10% della popolazione totale. Un cittadino europeo su quattro

⁵⁷ Cfr Secretary General of the United Nations (2009), *Realizing the Millennium Development Goals for Persons with Disabilities through the implementation of the World Programme of Action concerning Disabled Persons and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, pp. 8-11.

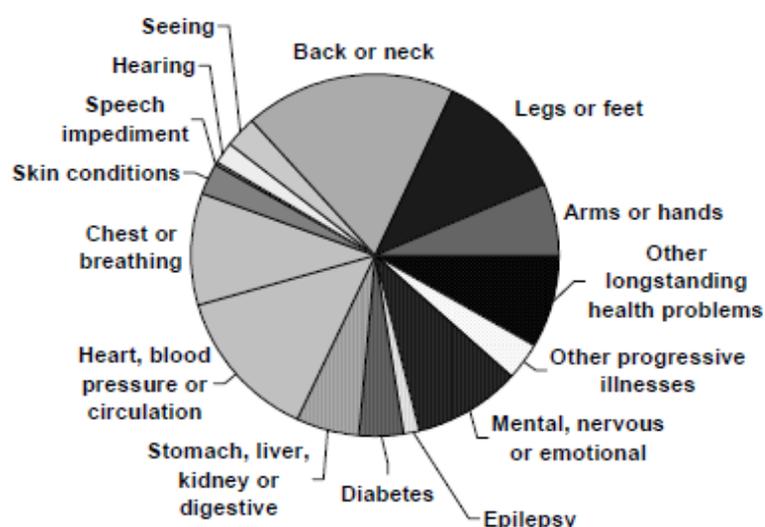
⁵⁸ Cfr Centro per L'autonomia Umbro (???), *Seminario Nazionale della Tavola della Pace. Assisi 29 Febbraio-1 Marzo 2008. Il contributo del Movimento delle Persone con Disabilità*. Online al sito web <http://www.cpaonline.it/web/generale/index.php?id=77> (12 maggio 2010).

ha un parente con una disabilità e sei cittadini dell'Unione su dieci conoscono una persona con disabilità⁵⁹.

Per quanto riguarda le tipologie di handicap, come si vede nella figura 1.1, i problemi più diffusi riguardano malattie dell'apparato muscolo-scheletrico e problemi cardiocircolatori.

Figura 1.1

Distribuzione per tipo di disabilità della popolazione europea di età compresa fra i 16 e i 64 anni⁶⁰.



Le condizioni di vita delle persone con disabilità in Europa sono spesso

⁵⁹ Cfr European Disability Forum [EDF], *Facts and Figures about Disability*. Online al sito web http://www.edf-feph.org/Page_Generale.asp?DocID=12534 (11 maggio 2010).

⁶⁰ EUROSTAT (2003), *Employment of disabled people in Europe in 2002*, p. 5. Online alla pagina web http://cms.horus.be/files/99909/MediaArchive/pdf/Emplyment_people_EU25-EN.pdf (9 maggio 2010). Il Rapporto è stato redatto dall'Eurostat con l'obiettivo di raccogliere dati relativi alla condizione di vita delle persone con disabilità in occasione dell'Anno Europeo delle persone con disabilità (2003).

caratterizzate da situazioni di discriminazione ed esclusione.

Per quanto riguarda l'ambito lavorativo, secondo le stime del rapporto "Employment of disabled people in Europe in 2002"⁶¹ e del rapporto "The Labour Market Situation of People with Disabilities in EU 25"⁶² del Febbraio 2008, la percentuale di persone con disabilità che non lavora è di gran lunga superiore ai livelli di disoccupazione o inattività dei cittadini europei senza disabilità. E' stato inoltre evidenziato come più grave è il livello della menomazione, minori sono le possibilità per una persona con disabilità di accedere al mondo del lavoro.

La percentuale di persone con disabilità in età lavorativa varia ampiamente nell'Unione Europea di Paese in Paese, con un range compreso fra un 32,2% in Finlandia e un 5,8% in Romania. Si stima che il 78% delle persone con disabilità di età compresa fra i 16 e i 64 anni sia fuori dal mercato del lavoro, percentuale quasi tre volte superiore al tasso di disoccupazione delle persone senza disabilità (27%)⁶³.

Dalla figura 1.2 si evince che il livello di inattività delle persone con disabilità è molto alto, superando in quasi tutti gli Stati membri anche il livello di disoccupazione degli stessi soggetti.

Gli unici due paesi dove questo non avviene sono l'Austria e la Slovacchia, che sono anche, non a caso, i due Stati dove si registra il maggior tasso di occupazione (Austria 54% e Slovacchia 42%) e di disoccupazione (21% Austria e 17% Slovacchia). La Polonia è invece il paese in cui si registra il tasso di inattività più elevato (oltre il 70% delle persone con disabilità) e il tasso di disoccupazione più basso.

⁶¹ Ibidem.

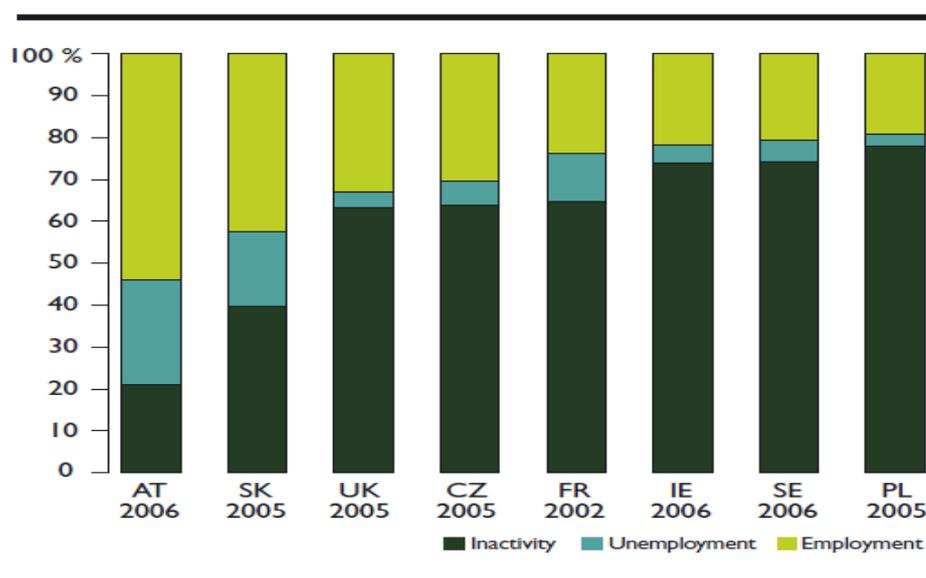
⁶² European Centre for Social Welfare Policy and Research (February 2008), *The Labour Market Situation of People with Disabilities in EU 25*. Online alla pagina web http://www.euro.centre.org/data/1201610451_25081.pdf (10 maggio 2010).

⁶³ Cfr EUROSTAT (2003), *op. cit.*, p. 1.

In generale si può notare come la percentuale di disoccupazione delle persone con disabilità sia bassa nei Paesi dove è alta (oltre il 50%) la percentuale di inattività degli stessi soggetti.

Figura 1.2

Distribuzione delle persone con disabilità nella forza lavoro in 8 Paesi europei: Austria, Slovacchia, Regno Unito, Repubblica Ceca, Francia, Irlanda, Svezia, Polonia⁶⁴.



Si notano inoltre differenze fra i Paesi europei anche per quanto riguarda le linee guida seguite dalle politiche di inserimento lavorativo, le quali possono mirare all'inserimento delle persone con disabilità in qualsiasi settore del mondo del lavoro oppure alla creazione di posti di lavoro protetti, secondo un modello di impiego speciale e separato⁶⁵.

Anche in ambito socio-culturale-educativo le persone con disabilità in Europa sono spesso discriminate e vivono situazioni di forte disegualianza. Basti

⁶⁴ European Centre for Social Welfare Policy and Research, *op. cit.*, p. 4.

⁶⁵ Cfr *ibidem*.

pensare che più del 56% dei bambini con disabilità frequenta classi o scuole speciali in 25 dei Paesi Membri⁶⁶ e che la possibilità che una persona con disabilità prosegua gli studi fino al raggiungimento della laurea sono del 50% inferiori rispetto a una persona normodotata⁶⁷.

Inoltre una persona con disabilità su due non ha mai preso parte ad attività di tipo ricreativo o praticato sport e un terzo del totale delle persone con disabilità residenti nell'Unione non ha mai fatto un viaggio all'estero⁶⁸.

1.1.6. La situazione delle persone con disabilità in Italia

Osservando la situazione delle persone con disabilità nel nostro Paese, risulta evidente che

continuano a mancare dati numerici certi sulle persone con disabilità presenti in Italia⁶⁹.

Secondo le stime dell'ISTAT⁷⁰, in Italia vivono due milioni e ottocentomila persone con disabilità; tale stima comprende sia coloro che vivono in famiglia (due milioni seicentonovemila, pari al 4,8% della popolazione nazionale con più

⁶⁶ Cfr Agenzia Europea Per Lo Sviluppo Dell'istruzione Per Studenti Disabili, Rete Eurydice (2004), *L'integrazione dei disabili in Europa 2004*. Online al sito web http://www.bdp.it/eurydice/content/index.php?action=read_cnt&id_cnt=828 (19 maggio 2010).

⁶⁷ Cfr European Disability Forum [EDF], *Facts and Figures about disability*. Online al sito web http://www.edf-feph.org/Page_Generale.asp?DocID=12534 (17 maggio 2010).

⁶⁸ Cfr ibidem.

⁶⁹ Proietti E. (?), *Quanti sono i disabili in Italia? Senza saperlo si può programmare la politica?*. Online alla pagina web http://www.superabile.it/web/it/ARCHIVIO_NEWS/WELFARE/2006_secondo_semestre/info1880439055.html (21 dicembre 2010).

⁷⁰ Cfr ISTAT (2005), *Indagine sulla Condizioni di salute e il ricorso ai servizi sanitari del 2004-2005*. Online al sito web <http://www.handicapincifre.it/prehome/quantidiabilitainitalia.asp> (10 maggio 2010). Si veda anche http://www.handicapincifre.it/descrizioni/lista_met.asp?cod_met=2.

di sei anni⁷¹), sia chi vive in istituti socio-sanitari (190.134).

È da considerare però come questa stima sia abbastanza ristretta rispetto alla reale situazione delle persone con disabilità nel nostro Paese, in quanto considera persone con disabilità solo coloro che hanno dichiarato avere una totale mancanza di autonomia nello svolgimento delle essenziali attività quotidiane o di cura della persona (capacità ad esempio di mettersi a letto o sedersi da soli, lavarsi da soli, vestirsi da soli, mangiare da soli). Le cifre in questione, infatti, sono molto inferiori rispetto ai dati statistici degli altri Paesi industrializzati.

Se si vanno a considerare le persone che, pur non avendo una totale mancanza di autonomia, vivono una situazione deficitaria in almeno una funzione essenziale della vita quotidiana, la stima cresce e si arriva a sei milioni e seicentoseimila persone, pari al 12% della popolazione italiana con più di sei anni di età⁷². Anche questo dato però rappresenta il panorama italiano della disabilità per difetto perché non comprende le persone che soffrono di problemi mentali o manifestano disagio psichico⁷³.

Per quanto riguarda la distribuzione per età delle persone con disabilità si nota come la percentuale salga con l'aumentare dell'età: si stima infatti che il 18,7% delle persone con oltre 65 anni di età ha una qualche disabilità, e la percentuale raggiunge il 44,5% se si considerano le persone di 80 anni e più⁷⁴.

⁷¹ Non esiste attualmente nel nostro paese una stima esatta dei bambini con disabilità al di sotto dei sei anni; questo per due ordini di ragioni:

- il numero di certificazioni scolastiche non considera i bambini in età prescolare;
- non essendoci in Italia l'obbligo di iscrizione alla scuola materna, il numero di bambini con disabilità al di sotto dei 5 anni è sicuramente sottostimato.

⁷² Cfr ISTAT, *Disabilità in Cifre, Stima del numero delle persone con disabilità*. Online al sito web http://www.handicapincifre.it/prehome/stima_numerodisabili.asp (10 maggio 2010).

⁷³ Oltre alle indagini dell'ISTAT, uno strumento utile per la raccolta dei dati relativi al numero di persone con disabilità nel nostro paese è il sistema di certificazione dell'handicap previsto dalla Legge n. 104/92.

⁷⁴ Cfr ISTAT, *Disabilità in Cifre, Stima del numero delle persone con disabilità*.

Per quanto riguarda la distribuzione geografica⁷⁵ si calcola che l'Italia insulare abbia il tasso maggiore di persone con disabilità (5,7%), seguita dall'Italia meridionale con un 5,2%, dall'Italia centrale con un 4,9% e dall'Italia settentrionale con un 4,3%⁷⁶.

Infine per quanto concerne le varie tipologie di disabilità, l'Indagine ISTAT ha identificato quattro "gradi" di disabilità: confinamento individuale, disabilità nelle funzioni, disabilità nel movimento, disabilità sensoriali. La percentuale più elevata riguarda le disabilità nelle funzioni (difficoltà nello svolgimento delle attività quotidiane): l'indagine stima che ne soffra il 3% della popolazione con oltre sei anni di età; le disabilità nel movimento colpiscono il 2,3% della popolazione con oltre sei anni di età, le disabilità più gravi che portano a situazioni di confinamento individuale (costrizione permanente a letto o in sedia a rotelle), affliggono il 2,1% della popolazione oltre i 6 anni di età ed infine le disabilità sensoriali (vedere, sentire, parlare), riguardano l'1,1% della popolazione con oltre 6 anni di età. Come è facile intuire, queste stime crescono con l'aumentare dell'età: si calcola che la percentuale di persone con disabilità costrette a letto o in sedia a rotelle decuplica se si prende in considerazione la popolazione con più di 80 anni di età (22,3%); per quanto riguarda le disabilità nel movimento la quota arriva a 9,2% nelle persone di età compresa fra i 75 e i 79 anni e sale ulteriormente (22,1%) nelle persone con oltre 80 anni di età; anche la percentuale riguardante le disabilità nelle funzioni segue lo stesso andamento, con un tasso del 10,6% nelle persone di età compresa fra i 75 e i 79 anni, arrivando ad una persona su tre tra la popolazione con oltre 80 anni di età⁷⁷.

⁷⁵ Per avere una stima del numero di persone con disabilità per ciascuna regione italiana, si veda il sito web http://www.handicapincifre.it/indicatori/indi_testo.asp?cod_ind=intro03 (11 maggio 2010).

⁷⁶ Cfr ISTAT, *Disabilità in Cifre, Stima del numero delle persone con disabilità*.

⁷⁷ Cfr ISTAT, *Disabilità in Cifre, La definizione di disabilità e gli strumenti di misurazione utilizzati dall'ISTAT*. Online al sito web <http://www.handicapincifre.it/documenti/concettodisabilit%C3%A0.asp#par7> (12 maggio 2010).

Per concludere questa sintetica panoramica della situazione delle persone con disabilità nel nostro Paese, facciamo un breve accenno ai due concetti chiave, utilizzati nel panorama legislativo italiano, per definire la situazione giuridica di questi soggetti: invalidità e disabilità. Due sono le normative a cui fare riferimento per delineare questa distinzione.

La legge 118 del 1971⁷⁸ delinea il concetto di invalidità:

agli effetti della presente legge, si considerano mutilati ed invalidi civili i cittadini affetti da minorazioni congenite o acquisite, anche a carattere progressivo, compresi gli irregolari psichici per oligofrenie di carattere organico o dismetabolico, insufficienze mentali derivanti da difetti sensoriali e funzionali che abbiano subito una riduzione permanente della capacità lavorativa non inferiore a un terzo o, se minori di anni 18, che abbiano difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della loro età⁷⁹;

tale concetto è direttamente collegato al diritto del soggetto di percepire un beneficio economico.

L'altra normativa cardine nel panorama legislativo italiano riguardante le persone con disabilità è la legge 104 del 1992⁸⁰ *Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*, modificata dalla Legge 8 Marzo 2000, n. 53⁸¹ e dal decreto legislativo 26 Marzo 2001, n.151⁸². In

⁷⁸ Legge 30 Marzo 1971, n. 118, *Conversione in Legge del D. L.30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili* (Pubblicata nella G.U. 2 aprile 1971, n. 82). Online alla pagina web <http://www.handylex.org/stato/1300371.shtml> (12 maggio 2010).

⁷⁹ Articolo 2 legge 118/71.

⁸⁰ Legge 5 Febbraio 1992, n. 104, *Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate* (Pubblicata in G. U. 17 febbraio 1992, n. 39, S.O.). Online alla pagina web <http://www.handylex.org/stato/1050292.shtml> (12 maggio 2010).

⁸¹ Legge 8 Marzo 2000, n. 53, *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città* (Pubblicata nella *Gazzetta Ordinaria del 13 marzo 2000, n. 60*). Online alla pagina web <http://www.handylex.org/stato/1080300.shtml> (12 maggio 2010).

⁸² Decreto Legislativo 26 Marzo 2001, n. 151, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000,*

questa norma si trova la definizione di disabilità del nostro ordinamento giuridico: così recita il comma primo dell'articolo 3:

E' persona handicappata colui che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione.

Data questa importante distinzione concettuale, si rimanda al paragrafo 4.2.3 del presente lavoro per una analisi più dettagliata della normativa italiana a favore delle persone con disabilità.

1.2. La discriminazione multipla

There appears to be a strong desire among people with multiple identities to be able to determine their own identity⁸³.

MARIA PIERCE

1.2.1. Background storico

Storicamente il concetto di discriminazione multipla è emerso alla fine degli anni Ottanta, all'interno di circoli accademici impegnati in studi concernenti la promozione e la protezione dei diritti umani.

n. 53 (Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 96 del 26 aprile 2001 - Supplemento Ordinario n. 93).
Online alla pagina web <http://www.handylex.org/stato/d260301.shtml> (12 maggio 2010).

⁸³ Pierce M. (2003), *Disabled Minority Ethnic People in Ireland: The Need for Recognition*, p. 16, in Zappone K. E. (edited by) (2003), *Re-Thinking Identity. The challenge of Diversity*, Joint Equality and Human Rights Forum, pp. 7-23. Online alla pagina web http://www.ihrc.ie/download/pdf/rethinking_identity_the_challenge_of_diversity.pdf (2 settembre 2010).

Il primo riferimento a tale termine lo si trova nei lavori della studiosa femminista afroamericana Kimberly Crenshaw, la quale riportò l'attenzione della comunità scientifica sui differenti modi in cui genere e appartenenza etnica interagiscono fra loro creando situazioni di marcata discriminazione. I suoi studi si riferivano alle esperienze di discriminazione vissute dalle donne nere in America⁸⁴.

L'importanza del contributo della Crenshaw non sta solamente nell'aver portato all'attenzione della comunità accademica le condizioni di discriminazione vissute dalle donne nere americane, ma sta anche nell'aver sottolineato come né l'approccio tradizionale con cui si studiava la discriminazione razziale, né l'approccio di genere erano capaci di comprendere a pieno la situazione del gruppo minoritario studiato, se considerati separatamente.

Se questi primi studi focalizzavano l'attenzione sulla condizione di discriminazione che nasce dall'intersezione di razza e genere, in seguito, come afferma Makkonen,

the understanding of intersectional analysis has evolved into an understanding that all grounds of discrimination may interact with each other and produce specific experiences of discrimination⁸⁵.

Comincia così a farsi strada l'idea che l'individuo è un essere complesso, che la sua persona è un insieme di più aspetti identitari e che, perciò, può appartenere simultaneamente a diversi gruppi sociali svantaggiati e soffrire di più forme specifiche di discriminazione.

Se inizialmente le disquisizioni sul concetto di discriminazione multipla rimasero prerogativa degli ambienti accademici, dalla fine degli anni Novanta si assiste ad una diffusione di tale concetto in diversi ambiti di tutela dei diritti umani nazionali e internazionali, governativi e non governativi.

⁸⁴ Cfr ENAR (July 2007), Fact Sheet 33, *Multiple Discrimination*, p. 2. Online alla pagina web http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/pdf/fs33_multiplediscrimination_july2007_en.pdf (28 giugno 2010).

⁸⁵ Makkonen T. (2002), *op. cit.*, p. 10.

Inizialmente, questo nuovo approccio alla dimensione della discriminazione ha ricevuto maggior attenzione nei paesi di lingua e cultura anglosassone (USA, Canada, Sud Africa, Regno Unito e Irlanda), mentre nella maggior parte degli Stati Membri dell'Unione Europea il concetto, sia in ambito accademico, che, in misura ancora maggiore, in ambito politico-legislativo, è emerso solamente negli ultimi anni.

Nonostante la diffusione di questa categoria oggi, va però notato come ancora non esista, nel panorama internazionale, una definizione unica e condivisa di discriminazione multipla.

Una delle prime (e ancora poche) definizioni “ufficiali” di tale concetto, si trova nella Dichiarazione⁸⁶ della Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite contro Razzismo, Discriminazione razziale, Xenofobia e Intolleranza⁸⁷; in questo documento la discriminazione multipla è riconosciuta dalla comunità internazionale:

We recognize that racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance occur on the grounds of race, colour, descent or national or ethnic origin and that victims can suffer multiple or aggravated forms of discrimination based on other related grounds such as sex, language, religion, political or other opinion, social origin, property, birth or other status⁸⁸.

Come evidenzia Makkonen, l'adozione della Dichiarazione di Durban e il fatto che diversi Comitati delle Nazioni Unite abbiano preso in considerazione la nozione di discriminazione multipla, non solo costituisce senza dubbio un'importante conferma dell'avvenuto riconoscimento a livello teorico di tale

⁸⁶ United Nations (2001), *Declaration of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance – Declaration*. Online alla pagina web <http://www.un.org/WCAR/durban.pdf> (6 luglio 2010).

⁸⁷ La Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite contro Razzismo, Discriminazione razziale, Xenofobia e Intolleranza si è svolta a Durban, in Sud Africa dal 31 Agosto al 7 Settembre 2001. Online al sito web <http://www.un.org/WCAR/> (6 Luglio 2010).

⁸⁸ United Nations (2001), *Declaration of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, p. 5.

fenomeno da parte della comunità internazionale ed in particolare del sistema delle Nazioni Unite, ma testimonia anche come siano state messe in atto azioni concrete per affrontare tale problematica⁸⁹.

Questi progressi, però, sono accompagnati anche da zone d'ombra. Primo fra tutti il fatto che il fenomeno della discriminazione multipla, oggi, è studiato solo riguardo ad alcuni specifici gruppi minoritari, in particolar modo con riferimento alle situazioni di discriminazione dovute al genere e alla razza. Ne è un chiaro esempio la sopra citata Dichiarazione di Durban, che pone l'accento sulla discriminazione razziale e sull'intersezione di quest'ultima con la dimensione di genere, e non con altre importanti cause di discriminazione, quali età, disabilità e orientamento sessuale⁹⁰. Di conseguenza la condizione di numerosi soggetti che appartengono ad altri gruppi svantaggiati e soffrono quindi condizioni di discriminazione multipla non è adeguatamente presa in considerazione dalla comunità internazionale.

A ciò si aggiunga che la discussione è ancora per lo più portata avanti a livello teorico e che esiste una confusione concettuale nel descrivere le diverse forme di discriminazione dovute a più di un fattore d'identità⁹¹.

Se tuttavia, nonostante i limiti appena descritti, a livello internazionale si può dare per assodato un riconoscimento del concetto di discriminazione multipla, a livello nazionale i passi sono ancora incerti e modesti: il riconoscimento e l'analisi delle situazioni di discriminazione multipla da parte di governi e organismi adibiti alla tutela dei diritti umani è ancora agli inizi. Ciò è dovuto probabilmente al fatto che il riconoscimento di tale concetto anche a livello internazionale è un fenomeno recente e quindi manca ancora di tutta una serie di implicazioni pratiche.

⁸⁹ Cfr Makkonen T. (2002), *op. cit.*, p. 48.

⁹⁰ Cfr *ibidem*.

⁹¹ Cfr Ivi, p. 55. Per una categorizzazione concettuale delle diverse forme di discriminazione dovuta a più di una causa si veda il paragrafo 1.2.2 di questo lavoro.

I documenti internazionali riflettono questo stato delle cose. Tutti gli strumenti giuridici di tutela dei diritti umani, ad esempio, a cominciare dalla Dichiarazione Universale per i Diritti dell'Uomo, focalizzano l'attenzione su numerose possibili cause di discriminazione, ma

the underlying idea, though largely unarticulated, has been that people are, or can be, discriminated against mainly on the grounds of one factor at a time, and that these grounds can be treated separately in legal instruments as well as in political action⁹².

Makkonen⁹³ riassume in quattro punti i motivi di questa disaffezione della legislazione nazionale e internazionale al concetto di discriminazione multipla:

1. il significato dell'uso pratico del concetto è rimasto perlopiù astratto e oscuro, probabilmente a causa della natura preminentemente accademica della discussione;
2. la maggior parte delle organizzazioni nazionali e internazionali per i diritti umani hanno una struttura che le porta a focalizzarsi specificamente su una singola causa di discriminazione e, anche nel caso in cui si occupino di diversi fattori discriminanti, non operano in «*a crosscutting way*»⁹⁴;
3. solo recentemente la tematica della discriminazione multipla ha fatto il suo ingresso nel panorama internazionale di tutela dei diritti umani ed è ancora tenuta poco in considerazione;
4. fino adesso ha avuto un successo più modesto a livello nazionale perché solo poche organizzazioni impegnate nella promozione dei diritti umani e nella lotta alla discriminazione se ne sono occupate e lo hanno affrontato in modo approfondito.

A questo punto è lecito interrogarsi sul motivo intrinseco per cui il concetto di discriminazione multipla per lungo tempo non sia stato riconosciuto e ancora

⁹² Ivi, p. 1.

⁹³ Cfr ivi, pp. 1-2.

⁹⁴ Ivi, p. 2.

oggi incontri innumerevoli difficoltà ad affermarsi; sul perché, in altre parole, la discriminazione multipla pur essendo una realtà antica, sia un concetto nuovo⁹⁵.

Il motivo principale probabilmente è di natura teoretico-sociologica e si può rintracciare, come mette bene in evidenza Makkonen⁹⁶, nella concezione essenzialista dell'identità dell'individuo diffusa nella nostra società e nelle tendenze escludenti presenti nella formazione dei gruppi minoritari e dei loro interessi. Di questo parere anche Pierce, che evidenzia come

it has been argued that people must be seen as 'holistic individuals' and that the notion of multiple identities can lead to a process of fragmentation. The concern is that disabled minority ethnic people, for example, would simply be seen as a product of what it is like to be disabled and what it is like to be from an ethnic minority community. [...] Each of the identities that people hold is complex⁹⁷.

Anche Claudio Baraldi, nel Rapporto di Ricerca sulla Discriminazione Multipla, redatto nell'ambito del Progetto Antenne, sottolinea come non sia oggi scontato considerare l'identità dell'individuo composta da diversi aspetti:

in una società come quella europea attuale è, anzi, assai diffusa l'osservazione di una personalizzazione dell'individuo, che porta ad osservarlo come unico e specifico e quindi non appartenente ad un gruppo, tanto meno scindibile tra più appartenenze⁹⁸.

A partire da questa constatazione, nel progetto sopra citato la discriminazione multipla è concepita in una prospettiva particolare: non solamente in relazione alle "appartenenze" degli individui, ma anche in relazione alla struttura della società. Partendo dall'idea che nella società vivano diversi gruppi sociali discriminati e, di conseguenza, si creino differenti forme di discriminazione, la

⁹⁵ Cfr Rey Martinez R. (2008), *La discriminación multiple, una realidad antigua, un Concepto nuevo*, in Revista Española De Derecho Constitucional, año n° 28, n° 84, pp. 251-283.

⁹⁶ Cfr Makkonen T. (2002), *op. cit.*, p. 17.

⁹⁷ Pierce M. (2003), *op. cit.*, p. 14.

⁹⁸ Baraldi C. (a cura di) (2002), Progetto Antenne – Antidiscrimination European Networks, *Rapporto di Ricerca sulla discriminazione multipla*, pp. 8-9. Online alla pagina web <http://www.comune.modena.it/antenne/reports/RapportoFinaleMonitoraggio.pdf> (28 luglio 2010).

discriminazione multipla non è vista come un fenomeno che riguarda la vita di un individuo o di un gruppo sociale, ma è considerata la risultante del fatto che la società nel suo complesso crea diverse forme di discriminazione, che possono riguardare individui e gruppi diversi⁹⁹.

Questa concezione dell'essere umano e della società gioca un ruolo primario nel mantenere il fenomeno della discriminazione multipla così poco considerato dai vari organismi nazionali ed internazionali.

1.2.2. Definizione concettuale

[...] people experience a multiplicity of identities. They identify with one more than others, depending on the particular occasion. It is a labyrinth of experience, tied up with similar features, contradictions and tensions¹⁰⁰.

Ogni individuo appartiene a più gruppi sociali e questo struttura l'unicità della sua esperienza di vita e la complessità della sua identità sociale.

Si parla, a tale proposito, di identità multipla della persona¹⁰¹.

Si tratta di un fenomeno associato ad una «*pluriappartenenza*»¹⁰², cioè al fatto che lo stesso individuo può appartenere a più gruppi sociali, più o meno vulnerabili.

In some cases, grounds such as sex, race, or disability, to name just a few, may intersect and together produce unique effects creating “discreet and insular

⁹⁹ Cfr Ibidem.

¹⁰⁰ Brothers M. (2003), *It's Not Just About Ramps and Braille: Disability and Sexual Orientation*, p. 64, in Zappone K. E. (edited by) (2003), *op. cit.*, pp. 49-67. Online alla pagina web http://www.ihrc.ie/download/pdf/rethinking_identity_the_challenge_of_diversity.pdf (2 settembre 2010).

¹⁰¹ Cfr Zappone K. E. (edited by) (2003), *Re-Thinking Identity. The challenge of Diversity*, Joint Equality and Human Rights Forum, p. 2. Online alla pagina web http://www.ihrc.ie/download/pdf/rethinking_identity_the_challenge_of_diversity.pdf (2 settembre 2010).

¹⁰² Baraldi C. (2002), *op cit*, p. 7.

minorities” who are socially handicapped because of these characteristics. At other times, any one of these characteristics may intersect with other grounds such as social assistance, family status and further link to economic and social and class status to create unique experiences for the individuals that are ignored in the current human rights framework¹⁰³.

Makkonen, a tal proposito, parla di *social location* di un individuo:

we might draw a multidimensional map, where every member of the society would be situated according to his or her sex, age, health status, sexual preferences, social class and so on. The specific intersection of one’s traits and statuses thus determines his or her specific *social location*.¹⁰⁴

La *social location* influisce su questioni strutturali riguardanti la vita di un individuo, quali l'educazione o l'impiego e influenza e condiziona le possibilità che una persona ha di scegliere come condurre la propria vita.

L'identità di una persona, in altre parole, viene considerata (dalla persona stessa e da chi entra in relazione con essa) come l'insieme di più dimensioni individuali.

Poiché, quindi, ogni individuo ha una certa età anagrafica, un genere, un orientamento sessuale e un'appartenenza etnica, a volte abbraccia una religione e/o ha una disabilità, può accadere che sperimenti situazioni di discriminazione a causa di più di uno dei fattori che lo caratterizzano¹⁰⁵.

Come sottolinea Zappone, però, la discriminazione non è la naturale conseguenza dell'appartenenza multipla, ma nasce dal significato sociale che ai fattori identitari viene dato:

all individuals hold multiple identities, but the social significance of personal characteristics is what can determine their experience of equality or inequality, the

¹⁰³ Ontario Human Rights Commission (2001), *Discussion Paper on an Intersectional approach to discrimination: Addressing multiple grounds in human rights claims*, p. 28. Online alla pagina web http://www.ohrc.on.ca/en/resources/discussion_consultation/DissIntersectionalityFtns/pdf (6 luglio 2010).

¹⁰⁴ Makkonen T. (2002), *op. cit.*, p. 16.

¹⁰⁵ Cfr ENAR (2007), *op. cit.*, p. 1.

fulfillment or violation of human rights¹⁰⁶.

Così scrive Vernon:

[...] disabled people are rendered Other ('abnormal' and inferior) to nondisabled people, Black people to white and women to men. Thus, those who deviate from the established norm in more than one way - for example, disabled Black people - are rendered multiply Other¹⁰⁷.

Il concetto di discriminazione multipla, quindi, viene creato per descrivere una forma di discriminazione complessa che un soggetto subisce a causa di più di un fattore di identità e vulnerabilità. Ad esempio, un individuo con una disabilità può essere una donna, una donna può essere lesbica e una lesbica può essere un soggetto appartenente ad una minoranza etnica.

I vari fattori discriminanti possono agire separatamente o simultaneamente.

For example, when a disabled Black person is in the company of non-disabled Black people, s/he may experience disablism but not racism. Similarly, when s/he is in the company of white disabled people, s/he may experience racism but not disablism. And, in the labour market, s/he may be refused a job because of the perceived stigma of impairment or 'race' or both¹⁰⁸.

Il concetto di discriminazione multipla nasce pertanto dalla constatazione della complessità dell'essere umano e dei tanti aspetti che formano la sua persona.

Gender reaches into disability; disability wraps around class; class strains against abuse; abuse snarls into sexuality; sexuality folds on top of race ... everything finally piling into a single human body.

Come ha sottolineato Gay Moon,

the multiplicity of possibilities is obvious. These multiple identities are part of the diversity of our society¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Zappone K. (2003), *Conclusion: The Challenge of Diversity*, p. 144, in Zappone K. (2003), *op. cit.*, pp. 131-151.

¹⁰⁷ Vernon A. (1998), *Multiple Oppression and the Disabled People's Movement*, p. 201, in Shakespeare T. (edited by) (1998), *The Disability Reader: Social Science Perspective*, London, Continuum, pp. 201-210.

¹⁰⁸ Ivi, p. 204.

¹⁰⁹ Moon G.. (2006), *Multiple Discrimination – problems compounded or solutions found?*, p. 2. Online

Per quanto riguarda la definizione concettuale delle diverse situazioni che possono venire a crearsi quando la discriminazione è dovuta a più di un fattore, oggi vi è una certa confusione¹¹⁰.

Vi sono alcune interpretazioni¹¹¹, ad esempio, che descrivono casi di discriminazione multipla in senso lato, ossia situazioni in cui la discriminazione è il risultato di un fattore prevalente di discriminazione, al quale se ne accompagna uno secondario.

La maggior parte degli studiosi, tuttavia, è concorde nell'individuare tre diverse forme di discriminazione dovuta a più di un fattore identitario: si parla a tal proposito di discriminazione multipla, discriminazione complessa e discriminazione incrociata.

- **DISCRIMINAZIONE MULTIPLA – MULTIPLE DISCRIMINATION.**
Nonostante il termine sia spesso utilizzato come «*termine ombrello*»¹¹² per indicare genericamente un qualunque tipo di discriminazione dovuta a più di un fattore di identità, con discriminazione multipla si indica una situazione in cui la discriminazione avviene sulla base di due o più fattori che operano separatamente. Ad esempio, una donna con disabilità fisica può essere discriminata a causa della sua disabilità se deve accedere ad un ufficio pubblico con presenza di barriere architettoniche, oppure può essere discriminata a causa del suo genere nell'accesso a lavori altamente specializzati o ad incarichi dirigenziali. Il concetto di discriminazione multipla descrive, quindi, l'impatto cumulativo di esperienze distinte e

alla pagina web <http://www.justice.org.uk/images/pdfs/multipliediscrimination.pdf> (13 luglio 2010).

¹¹⁰ Cfr Makkonen T. (2002), *op. cit.*, p. 55.

¹¹¹ Cfr Baraldi C. (2000-2001), *op. cit.*, p. 7.

¹¹² European Commission (2007), *Tackling Multiple Discrimination. Practices, policies, laws*, p. 9.
Online al sito web
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=51&type=2&furtherPubs=no> (6 luglio 2010).

separate di discriminazione:

Multiple discrimination is an apt term to describe this kind of situation, as the term “multiple” has mathematical connotations, and as this type of situation is one in which a person suffers discrimination on the basis of e.g. gender + disability + age. Exactly because of these mathematical connotations, the term “multiple” (or double, triple and so on) should *not* be used in connection with situations in which different grounds operate simultaneously and not separately¹¹³.

- **DISCRIMINAZIONE COMPLESSA - COMPOUND DISCRIMINATION.** Descrive una situazione in cui la discriminazione ha luogo sulla base di due o più cause simultaneamente e in cui ciascuna causa di discriminazione aggrava l'effetto discriminante dovuto alle altre cause; in altre parole, ciascun fattore moltiplica e intensifica la discriminazione dovuta agli altri fattori.

Compound discrimination should be taken to refer to such a situation in which several grounds of discrimination add to each other *at one particular instance*: discrimination on the basis of one ground adds to discrimination based on another ground to create an *added burden*¹¹⁴.

Per esempio, in un laboratorio clandestino dove gli immigrati vengono sottopagati, le donne migranti sono doppiamente discriminate: rispetto al resto della popolazione lavoratrice, in quanto migranti e quindi costrette a lavorare in nero in una condizione di forte svantaggio, e rispetto ai loro “colleghi” di sesso maschile, in quanto donne costrette ad avere una paga inferiore.

- **DISCRIMINAZIONE INCROCIATA - INTERSECTIONAL DISCRIMINATION**¹¹⁵. Riguarda situazioni in cui molteplici cause operano

¹¹³ Makkonen T. (2002), *op. cit.*, p. 10.

¹¹⁴ Ivi, p. 11.

¹¹⁵ In Australia, Canada, USA il termine *intersectional discrimination* è spesso usato al posto del più generico *multiple discrimination* per indicare una qualsiasi situazione in cui una persona è discriminata per più di una causa. Inoltre Makkonen fa notare che “*in the academic circles the concept*

simultaneamente e interagiscono fra di loro in modo inseparabile. Questo ha l'effetto di produrre specifiche e distinte forme di discriminazione¹¹⁶. Le donne appartenenti ad una minoranza etnica, ad esempio, possono esser vittime di pregiudizi o stereotipi e trovarsi a fronteggiare forme specifiche di discriminazione, non sperimentate né dagli uomini appartenenti al loro gruppo etnico, né dalle donne in generale. Un esempio eclatante di questo tipo di discriminazione sono le donne Rom, che in alcuni Paesi europei sono sottoposte alla sterilizzazione forzata, pratica questa non applicata né agli uomini Rom, né alle donne in generale¹¹⁷. Come fa notare Makkonen,

in such situations it is often markedly difficult to analyze whether a person was discriminated against because of, for instance, his or her gender, origin, age or disability. This is because different types of discrimination often intertwine¹¹⁸.

Relativamente a queste due ultime forme di discriminazione è opportuno considerare il concetto di *effetto moltiplicatore* («*multiplier-effect*»)¹¹⁹: nello specifico, l'effetto su una persona che subisce una discriminazione a causa di più di un fattore non sarà la semplice somma delle esperienze di discriminazione per ciascuna singola causa discriminante, in quanto i diversi fattori discriminanti interagiscono fra loro, moltiplicando e intensificando l'effetto discriminatorio sulla vittima.

Da quanto detto sopra si evince facilmente che spesso i soggetti che vivono una condizione di discriminazione multipla sono appartenenti a gruppi fra i più

of “intersectional discrimination” is clearly then most often recurring term, while in the field of human rights the most often recurring term is “multiple discrimination”.” (Makkonen, *op. cit.*, p.10)

¹¹⁶ Il concetto di *specificità* delle forme di discriminazione è di importanza fondamentale per comprendere il concetto di discriminazione incrociata.

¹¹⁷ Cfr ENAR (2007), *op. cit.*, p. 3.

¹¹⁸ Makkonen T. (2002), *op. cit.*, p. 13.

¹¹⁹ ENAR (2007), *op. cit.*, p. 3.

marginalizzati e vulnerabili della società; questo perché diverse forme di discriminazione multipla restano spesso nascoste e risultano più frequenti, intense e specifiche rispetto a forme di discriminazione dovute a un solo fattore.

Inoltre

the fact that a person faces multiple discrimination does not in itself preclude the possibility that he or she faces also compound and/or intersectional discrimination: it is actually highly likely that it so happens. Multiple discrimination may involve different types of discrimination, both intentional and unintentional¹²⁰.

Appartenere a più gruppi vulnerabili per diversi fattori d'identità, quindi, espone il soggetto ad un più elevato rischio di subire discriminazioni per diversi motivi:

- a. il soggetto si trova a vivere situazioni di discriminazione per più di un fattore di identità;
- b. può subentrare il cosiddetto *effetto scatenante* («*trigger-effect*»)¹²¹: ad esempio, un individuo può non essere discriminante nei confronti delle donne o dei migranti, ma l'interazione di questi fattori identitari può scatenare atteggiamenti discriminatori;
- c. gli individui appartenenti a gruppi vulnerabili soggetti a discriminazione multipla possono essere discriminati non solo dalla società in generale, ma anche da membri della loro comunità di appartenenza. Si parla a tal proposito di discriminazione *in-group*. Ad esempio,

disabled minority ethnic people hold a variety of identities based on ethnicity and disability as well as gender, age, religion, sexual orientation and so on. It highlights differences between people within groups as well as differences between groups¹²².

Per le persone che appartengono a più gruppi minoritari, il rischio è di subire forme di discriminazione *in-group* in ciascun gruppo di

¹²⁰ Makonnen T. (2002), *op. cit.*, p. 14.

¹²¹ Ibidem.

¹²² Pierce M. (2003), *op. cit.*, p. 14.

appartenenza¹²³, non potendosi quindi riconoscere in alcun gruppo o trovandosi costrette a scegliere un aspetto della propria identità e a screditare gli altri, sebbene continuino a costituire per la persona una causa di discriminazione. Queste persone incontrano, così, spesso la difficoltà di trovare una comunità che le accolga nella loro completa identità¹²⁴. Così afferma Makkonen:

the fact that a group is in a subordinated position socially, and that the members of that group are often discriminated against, does not mean that the group itself would be free from discriminatory practices. [...] these groups can also be prejudiced against their internal subgroups: other disabled people may be prejudiced against disabled immigrants, the gay community against disabled gays or the immigrant community against gay immigrants etc¹²⁵.

Concludiamo citando Zappone:

people have a right to be different because they are different. Societies' response to difference in people's identities creates the conditions for how they access and participate in social and economic resources, for how they are included or excluded, oppressed or free. People's differences are complex. The complexity of people's identities - particularly the interrelation of personal characteristics with social significance - shapes the complexity of how they experience discrimination, oppression and inequality¹²⁶.

¹²³ A tale proposito è interessante notare il concetto del paradosso della vulnerabilità multiculturale («*paradox of multicultural vulnerability*») [Schachar A. (2001), *Multicultural Jurisdictions. Cultural Differences and Women's Rights*.. Citato in Makkonen (2002), p. 30 e p. 52]: per proteggere alcuni tipi di vulnerabilità, le politiche multiculturali possono rinforzare altre vulnerabilità. Il problema si pone in modo evidente nella società odierna, in cui, a causa degli imponenti flussi migratori, diversi gruppi culturali si trovano a convivere nello stesso ambiente. Ciò ha indotto numerosi governi ad adottare politiche per la tutela delle minoranze culturali; ma proprio questi provvedimenti legislativi possono dar vita ad ulteriori discriminazioni nei confronti di fasce deboli all'interno dei singoli gruppi.

¹²⁴ Cfr European Commission (2007), *Tackling Multiple Discrimination*, p. 37.

¹²⁵ Makkonen T. (2002), *op. cit.*, p. 28.

¹²⁶ Zappone K. (2003), *Conclusion: The Challenge of Diversity*, p. 143.

1.2.3. Single-ground approach e Multiple-ground approach

Oggi giorno, nel panorama giuridico-legislativo convivono diversi approcci al concetto di discriminazione. Strutturare una norma o intentare una accusa giudiziaria sulla base di un approccio piuttosto che di un altro è una scelta non priva di conseguenze:

a human rights complaint or an equality rights case that cites multiple grounds of discrimination can be approached in one of several different ways. Depending on the approach that is selected, the analysis of the claim will differ and it is likely that the outcome will also be affected¹²⁷.

Fino alla fine degli anni Novanta, la maggior parte della legislazione (nazionale, comunitaria ed internazionale) anti-discriminazione era basata sul cosiddetto *single-ground approach*, veniva cioè preso in considerazione ciascun fattore discriminante isolatamente.

Historically, discrimination on the grounds of sex, ethnic or racial origin and so on, have been understood as separate issues, though they have largely been treated in a parallel way¹²⁸.

Nel 1990, la Crenshaw ha iniziato a criticare questo approccio, scrivendo:

[...] in race discrimination cases, discrimination tends to be viewed in terms of sex or class-privileged Blacks; in sex discrimination cases, the focus is on race- or class-privileged women.

This focus on the most privileged group members marginalizes those who are multiply burdened and obscures claims that cannot be understood as resulting from discrete sources of discrimination. I suggest further that this focus on otherwise-privileged group members creates a distorted analysis of racism and sexism because the operative conceptions of race and sex become grounded in experiences that actually represent only a subset of a much more complex phenomenon...Because the intersectional experience is greater than the sum of racism and sexism, any analysis that does not take intersectionality into account

¹²⁷ Ontario Human Rights Commission (2001), *op. cit.*, p. 28.

¹²⁸ Makkonen T. (2002), *op. cit.*, p. 10.

cannot sufficiently address the particular manner in which Black women are subordinated¹²⁹.

Oggi, la gran parte degli studi sulla discriminazione multipla critica il *single-ground approach* delle politiche anti-discriminazione, sostenendo che non tutela convenientemente i gruppi più discriminati della società, in quanto non tiene in adeguata considerazione gli individui che appartengono a più di un gruppo vulnerabile.

Su quali presupposti si basano le critiche al *single-ground approach*?

Quando uno o più fattori di discriminazione interagiscono fra loro creando una condizione di discriminazione multipla sulla vittima, considerare ciascuna causa separatamente, significa non porre attenzione all'effetto combinato e moltiplicatore che nasce dall'interazione dei fattori fra loro¹³⁰.

Makkonen, a tal proposito, fa notare come

the traditional approach to discrimination has proceeded from broad categories of sex, "race", ethnic origin, language, disability, age, sexual orientation etc. This kind of "from top to down" -approach has obscured the oftentimes intersectional nature of discrimination, leading to its invisibility. Hence any future analysis of discrimination should proceed from the ground up and observe the real life experiences, instead of looking for conduct that fits the ready-made categories and assumptions¹³¹.

Dasvarma e Loh¹³², criticando il *single-ground approach*, citano come esempio il caso delle donne vittime di tratta. Le due autrici a tale proposito sostengono che la tratta di donne è sempre stata studiata come una questione di genere, senza porre attenzione all'aspetto razziale del fenomeno.

¹²⁹ Crenshaw K. (1989), *Demarginalising the intersection of race and sex: a Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics*, University of Chicago Legal Forum, p. 150, cit. in Moon G. (2006), *op. cit.*, pp. 2-3.

¹³⁰ Cfr European Commission (2007), *Tackling Multiple Discrimination*, p 28.

¹³¹ Makkonen T. (2002), *op. cit.*, p. 23.

¹³² Cfr Dasvarma A., Loh E. (2002), *Intersectional Discrimination*, HREOC Racial Discrimination – Beyond Tolerance, cit. in European Commission (2007), *Tackling Multiple Discrimination*, p. 17.

Di fronte a un caso di discriminazione multipla si possono assumere diversi atteggiamenti: si possono considerare le diverse cause discriminanti in modo sequenziale o addizionale oppure può compiersi una scelta strategica individuando il fattore che più fra gli altri ha causato la situazione di discriminazione¹³³. Ciò comporta che

[...] individuals can hold multiple identities but to claim difference it is necessary for people to temporarily freeze differences in their identities¹³⁴.

Entrambi questi modi di procedere, però, rimandano in qualche modo al *single ground approach*: pur riconoscendo la presenza di più fattori discriminanti, non si tiene in considerazione l'intersezione e la combinazione fra questi e, quindi, l'unicità della situazione di discriminazione sperimentata dalla vittima.

In contrapposizione al *single-ground approach*, gli studiosi propongono il cosiddetto *intersectional approach*, in quanto

it is no longer sufficient to develop policies and strategies that promote greater access to and benefit from society's resources for *homogeneous* groupings of 'disabled people', 'women', 'young people' or 'Black and minority ethnic people'. It is not simply about encouraging recognition and participation of heretofore excluded social groups. To accommodate the diversity of *everyone* goes deeper than that, requiring a more complex understanding of people's identities. A one-dimensional analysis of who people are and what they desire to live a life of freedom and responsibility is no longer adequate.

Acknowledgement of differences between social groups must be complemented with recognition of diversity within social groups¹³⁵.

La Commissione Diritti Umani dell'Ontario descrive dettagliatamente questo nuovo approccio:

an intersectional approach takes into account the historical, social and political

¹³³ Cfr Ontario Human Rights Commission (2001), *op. cit.*, p. 6.

¹³⁴ Williams F. (1996), *Postmodernism, feminism and the question of difference*, in Parton N. (ed.) *Social Theory, Social Change and Social Work*, Routledge, London, pp. 61-76. Citato in Pierce (2003), *op. cit.*, p. 16.

¹³⁵ Zappone K. (2003), *Conclusion: The Challenge of Diversity*, p. 132.

context and recognizes the unique experience of the individual based on the intersection of all relevant grounds. This approach allows the particular experience of discrimination, based on the confluence of grounds involved, to be acknowledged and remedied¹³⁶.

La sfida attuale per riconoscere la complessità delle situazioni di discriminazione multipla consiste quindi nel passare dal *single ground approach* all'*intersectional approach*, ad un approccio cioè che considera ogni individuo come un essere umano unico e che contestualizza la discriminazione all'interno della società in cui avviene, focalizzandosi sulla risposta che la società stessa dà alla “diversità” dell'individuo più che sulla caratteristica specifica che rende l'individuo vulnerabile.

A contextualized approach places less emphasis on characteristics of the individual and more on society's response to the person. It also takes into account historical disadvantage experienced by the group the person belongs to¹³⁷.

L'*intersectional approach* riconosce, ad esempio, che una donna appartenente ad un gruppo etnico minoritario sperimenterà situazioni di discriminazione molto diverse sia da quelle vissute dagli uomini della sua stessa etnia, sia dalle donne in generale.

Come fa notare Makkonen¹³⁸, tuttavia, esiste anche un rischio insito nell'utilizzo dell'*intersectional approach*: la possibilità, cioè, che si creino nuove categorie di presunte vittime, nuovi “*intersectional*” *stereotypes*¹³⁹, che contribuiscono a rendere ancora più invisibili altri tipi di discriminazione, con conseguenze non trascurabili.

Alcuni individui, ad esempio, in quanto appartenenti a determinati gruppi sociali svantaggiati, potrebbero venir considerati automaticamente vittime, pur non

¹³⁶ Ontario Human Rights Commission (2001), *op. cit.*, p. 3.

¹³⁷ Ivi, p. 2.

¹³⁸ Cfr Makkonen T. (2002), *op. cit.*, pp. 34-35.

¹³⁹ Ivi., p. 34.

essendolo¹⁴⁰. È questo il fenomeno che lo studioso finlandese definisce del “falsi positivi”. Potrebbe inoltre accadere che un soggetto, pur trovandosi a vivere situazioni di discriminazione, non ne venga considerato vittima a causa della propria *social location*¹⁴¹ (fenomeno dei “falsi negativi”).

Infine la creazione di nuove presunte categorie di vittime può essere pericolosa in quanto i soggetti che vivono condizioni di discriminazione multipla possono facilmente costruirsi un’identità di vittima (*victim identity*), con la conseguenza che

the internalization of the image of helpless victim can become a self-fulfilling prophecy, as such an identification shapes one’s expectations¹⁴².

Lo studioso finlandese conclude sostenendo che

intersectional analysis can only lead to a clearer and more complete picture of discrimination and disadvantage if it is applied in addition to other forms of analysis¹⁴³.

Nonostante i rischi messi in evidenza, l’*intersectional approach* resta ad oggi lo strumento migliore per comprendere ed affrontare le situazioni di discriminazione multipla.

Taking a ‘multiple identities’ focus offers a more holistic understanding of the diversity within individuals and how they experience barriers to equality and discrimination in light of this¹⁴⁴.

I vantaggi di “leggere” la discriminazione attraverso le lenti dell’*intersectional approach* sono numerosi: si riconosce la complessità e l’unicità dell’esperienza di discriminazione vissuta da un individuo, si prende in considerazione il contesto sociale e storico del gruppo di cui l’individuo fa parte, si evita di inserire il

¹⁴⁰ Ad esempio lo stereotipo che tutte le donne musulmane siano vittime di discriminazione incrociata.

¹⁴¹ Ad esempio l’idea che le donne con disabilità siano vittime di discriminazione multipla, può portare a non prendere in considerazione la condizione analoga vissuta da un uomo con disabilità per il suo orientamento sessuale o la sua appartenenza razziale.

¹⁴² Makkonen T. (2002), op. cit., p. 35.

¹⁴³ Ibidem.

¹⁴⁴ Zappone K. (2003), *Conclusion: The Challenge of Diversity*, p. 144.

vissuto della discriminazione all'interno di categorie discriminanti precostituite e rigide, si considera la discriminazione come un'esperienza sottile, ma sistemica e ambientale¹⁴⁵. Inoltre

[...] intersectional analysis can have almost a revolutionary effect on how we understand discrimination, by way of revealing previously hidden discrimination and by unmasking the different aspects (gender, "racial" etc) of discrimination already recognized.¹⁴⁶

La comprensione più approfondita del fenomeno della discriminazione multipla, ottenuta attraverso l'intersectional approach, può portare alla creazione di politiche più efficaci per combattere questo fenomeno.

1.2.4. La tutela giuridica delle situazioni di discriminazione multipla in Europa

La legislazione europea anti-discriminazione ha subito una forte accelerazione dalla fine degli anni Novanta.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam¹⁴⁷ il 1° maggio 1999, in particolar modo con l'articolo 13, la legislazione europea anti-discriminazione si è data una base giuridica, elencando sei cause di discriminazione: genere, razza, religione, disabilità, età, tendenze sessuali.

Così l'articolo 13 del Trattato:

Fatte salve le altre disposizioni del presente trattato e nell'ambito delle competenze da esso conferite alla Comunità, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la

¹⁴⁵ Cfr Ontario Human Rights Commission (2001), *op. cit.*, p. 5.

¹⁴⁶ Makkonen T. (2002), *op. cit.*, p. 36.

¹⁴⁷ *Trattato di Amsterdam* (1997), firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999. Online al sito web

<http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0001010001> (29 Giugno 2010).

razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali¹⁴⁸.

Nel 2000, poi, sono state adottate due direttive comunitarie anti-discriminazione: la Direttiva 2000/43/CE del 29 giugno 2000 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica¹⁴⁹ e la Direttiva 2000/78/CE del 27 novembre 2000 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro¹⁵⁰. Le due direttive descrivono due differenti modalità in cui può avvenire la discriminazione:

- ✓ la discriminazione diretta, che descrive la situazione in cui una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga¹⁵¹;
- ✓ e la discriminazione indiretta, che sussiste quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere in una posizione di particolare svantaggio le persone che professano una determinata religione o ideologia di altra natura, le persone portatrici di un particolare handicap, le persone di una particolare età o di una particolare tendenza sessuale, rispetto ad altre persone, a meno che:
 - i) tale disposizione, tale criterio o tale prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari; o che

¹⁴⁸ Articolo 13 del Trattato di Amsterdam.

¹⁴⁹ Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica CE. Online alla pagina web <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:it:PDF> (5 luglio 2010).

¹⁵⁰ 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. Online alla pagina web <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:303:0016:0022:it:PDF> (5 luglio 2010).

¹⁵¹ Articolo 2.2.A della Direttiva 2000/78/CE.

- ii) nel caso di persone portatrici di un particolare handicap, il datore di lavoro o qualsiasi persona o organizzazione a cui si applica la presente direttiva sia obbligato dalla legislazione nazionale ad adottare misure adeguate, conformemente ai principi di cui all'articolo 5, per ovviare agli svantaggi provocati da tale disposizione, tale criterio o tale prassi¹⁵².

Nel 2004 la Commissione Europea ha pubblicato il Libro Verde *Uguaglianza e non discriminazione nell'Unione Europea allargata*¹⁵³, che analizza i progressi fatti nella lotta alla discriminazione in Europa e propone alcune vie per implementare e migliorare la normativa e la prassi anti-discriminazione.

Nel Giugno 2005, la Commissione Europea ha elaborato una *Strategia quadro per la non discriminazione e le pari opportunità per tutti*¹⁵⁴, in cui vengono sottolineati i progressi che sono stati compiuti dalle normative nazionali e dalla normativa comunitaria nella lotta alla discriminazione, ma evidenzia anche come non tutti i dettami delle due Direttive del 2000 siano stati recepiti dalle legislazioni nazionali.

Il 2007 è stato dichiarato l'Anno Europeo delle Pari Opportunità per Tutti¹⁵⁵. Tale

¹⁵² Articolo 2.2.B della Direttiva 2000/78/CE.

¹⁵³ Commissione Europea (2004), *Libro Verde – Uguaglianza e non discriminazione nell'Unione Europea allargata*. Online alla pagina web
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0379:FIN:IT:PDF> (5 luglio 2010).

¹⁵⁴ Commissione delle Comunità Europee (2005), COM (2005) 224, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Una strategia quadro per la non discriminazione e le pari opportunità per tutti. Online alla pagina web
<http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=com:2005:0224:fin:it:pdf> (6 luglio 2010).

¹⁵⁵ Per avere una panoramica delle attività organizzate durante l'Anno Europeo delle Pari Opportunità per Tutti si consulti il sito web
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=555&langId=en&CFID=2518336&CFTOKEN=e134d61223a0db10-A35DFE5D-9BC4-D5B9-DEF97F0DF05F5FB1&jsessionid=0309543f51b71e657983> (6 luglio 2010).

evento, istituito con la Decisione n. 771/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 maggio 2006¹⁵⁶, ha avuto come obiettivo primario:

sensibilizzare sul diritto alla parità e alla non discriminazione nonché sulla problematica delle *discriminazioni multiple*. L'anno europeo permetterà di informare i cittadini che tutti hanno diritto alla parità di trattamento, e ciò indipendentemente dal sesso, dalla razza o dalle origini etniche, dalla religione o dalle convinzioni personali, da eventuali handicap, dall'età o dalle tendenze sessuali. L'anno europeo dovrà consentire ai gruppi che rischiano discriminazioni di conoscere meglio i loro diritti e la legislazione europea esistente in materia di non discriminazione¹⁵⁷.

La legislazione e le politiche europee anti-discriminazione, sopra brevemente citate, sono per lo più basate a tutt'oggi sul *single-ground approach*; anche nei casi in cui si riconosce che differenti fattori di identità possono interagire fra loro e dare vita a situazioni di discriminazione multipla, infatti, non viene tutelata adeguatamente la condizione dei soggetti che vivono situazioni di discriminazione multipla in quanto nessun testo legislativo comunitario contiene un divieto esplicito di discriminazione multipla.

People with multiple identities, therefore, are not adequately protected by current legislation. These findings add strength to the argument that there is a need in these jurisdictions to harmonize anti-discrimination legislative provisions by levelling up people's rights and protections¹⁵⁸.

Le due direttive del 2000, ad esempio, predispongono una protezione contro la discriminazione molto migliore degli altri strumenti internazionali o comunitari

¹⁵⁶ Decisione 771/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea del 17 maggio 2006 che istituisce l'anno europeo delle pari opportunità per tutti (2007) — Verso una società giusta, online alla pagina web <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:146:0001:0007:IT:PDF> (5 luglio 2010).

¹⁵⁷ Articolo 2.1 della Decisione 771/2006/CE.

¹⁵⁸ Zappone K. (2003), *Conclusion: The Challenge of Diversity*, pp. 148-149.

operanti in tale settore. Ma anche questi strumenti legislativi riguardano solamente determinati fattori identitari.

La Direttiva 2000/43/CE, ad esempio, ricopre un ampio ambito di applicazione, che spazia dall'educazione, alle cure sanitarie, dall'accesso a beni e servizi all'impiego, ma tutela le situazioni di discriminazione esclusivamente sulla base dell'origine etnica e razziale e del genere.

La Direttiva 2000/78/CE, al contrario, riguarda situazioni di discriminazione a causa di numerosi fattori (religione, disabilità, età, tendenza sessuale), ma si applica solamente in ambito occupazionale.

Ciò comporta che se, ad esempio, un individuo è vittima di discriminazione multipla nell'accesso ad un servizio sanitario a causa del suo orientamento sessuale e delle sue origini etniche, egli potrà fare causa, ma solo sulla base della discriminazione subita per l'origine etnica. La situazione è ancora peggiore per il cittadino che subisce una discriminazione multipla sulla base di più fattori che non siano il genere o l'origine etnica: la vittima avrà protezione legale solo se la discriminazione è avvenuta in ambito occupazionale¹⁵⁹.

Né la prima né la seconda direttiva, quindi, contengono un divieto espresso di discriminazione multipla; Makkonen commenta con un esempio lo stato delle cose:

consider then, for instance, a situation in which a disabled immigrant is refused access to a restaurant, *de facto* because of the combination of these two factors, the possibility of him being able to enjoy the added protection afforded by the directives depends on certain contingencies, such as whether the court finds that it was because of racial or ethnic discrimination that he was discriminated against, and not on the basis of disability. This problem would be diminished if all grounds of discrimination were treated in a parallel way in law¹⁶⁰.

Secondo gli studi dell'ENAR¹⁶¹ (European Network Against Racism), due sono i

¹⁵⁹ Cfr European Commission (2007), *Tackling Multiple Discrimination*, p. 28.

¹⁶⁰ Makkonen T. (2002), *op. cit.*, p. 50.

¹⁶¹ Per avere una panoramica delle attività dell'ENAR, si consulti il sito web <http://www.enar-eu.org/> (29

motivi principali per cui la legislazione europea anti-discriminazione non tiene conto delle situazioni di discriminazione multipla:

1. perché provvede a proteggere i soggetti che subiscono discriminazioni per una ristretta e specifica lista di fattori discriminanti (si veda il sopra citato articolo 13 del Trattato di Amsterdam), lasciando poco spazio alla possibilità di prendere in considerazione situazioni determinate dall'intersezione di questi fattori o di altre cause di discriminazione. Diversamente invece, ad esempio, l'articolo 7 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo¹⁶²:

All are equal before the law and are entitled without any discrimination to equal protection of the law. All are entitled to equal protection against any discrimination in violation of this Declaration and against any incitement to such discrimination.

2. Perché la legislazione europea anti-discriminazione, anche laddove si rifà esplicitamente al concetto in questione, è carente di specifici provvedimenti per porre riparo alle situazioni di discriminazione multipla.

A titolo esemplificativo, prendiamo in considerazione la Direttiva 2000/78/CE del 27 novembre 2000 sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro; nel *considerando* n.3 troviamo un riferimento esplicito al concetto di discriminazione multipla:

In implementing the principle of equal treatment, the Community should, in accordance with Article 3(2) of the EC Treaty, aim to eliminate inequalities, and to promote equality between men and women, especially since women are often the victims of **multiple discrimination**¹⁶³.

giugno 2010).

¹⁶² United Nations (1948), *Universal Declaration of Human Rights*. Online al sito web <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml#a7> (29 giugno 2010).

¹⁶³ Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation. Online alla pagina web <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:303:0016:0022:EN:PDF> (29 giugno 2010).

Ma, nonostante questo esplicito riferimento alla tematica, la direttiva non prevede alcuno strumento specifico per riconoscere e affrontare concretamente le condizioni di discriminazione multipla, né contiene alcuna citazione di altri fattori discriminanti che possano interagire con la dimensione di genere.

Citando Moon Gay:

despite this express recognition of the problems of multiple discrimination, all the relevant anti-discrimination directives have adopted a single ground comparison model and none makes any express provision for combating multiple discrimination¹⁶⁴.

Inoltre si noti che la versione italiana della direttiva sopra citata contiene, al *considerando* 3, un errore di traduzione:

Nell'attuazione del principio della parità di trattamento, la Comunità deve mirare, conformemente all'articolo 3, paragrafo 2, del trattato CE, ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità tra uomini e donne, soprattutto in quanto le donne sono spesso vittime di **numerose discriminazioni**¹⁶⁵.

La dicitura *multiple discrimination* della versione inglese viene tradotta nella versione italiana con l'espressione *numerose discriminazioni*, mostrando chiaramente come nei Paesi membri della UE, eccezion fatta per il Regno Unito e l'Irlanda, il concetto di discriminazione multipla sia ancora largamente sconosciuto e come in generale non esista una fattispecie giuridica univoca del concetto di discriminazione multipla.

In contrasto a questa tendenza, la legislazione dei paesi di cultura anglosassone mostra numerosi esempi di buone pratiche nell'*intersectional approach* alla discriminazione. Ne è un esempio il South African Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act (PEPUDA)¹⁶⁶ che, all'articolo 1.8,

¹⁶⁴ Moon G. (2006), *op. cit.*, p. 9.

¹⁶⁵ Considerando 3 della *Direttiva 2000/78/CE*.

¹⁶⁶ *South African Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act* (PEPUDA) (2000). Online alla pagina web http://www.saflii.org/za/legis/num_act/poeapouda2000637.pdf (29 giugno 2010).

fornisce una definizione di discriminazione che comprende anche il concetto di discriminazione multipla:

“discrimination” means any act or omission, including a policy, law, rule, practice, condition or situation which directly or indirectly— (a) imposes burdens, obligations or disadvantage on; or (b) withholds benefits, opportunities or advantages from, any person on one or more of the prohibited grounds¹⁶⁷;

Come sottolinea Fredman¹⁶⁸, è la struttura stessa delle direttive comunitarie a creare numerosi ostacoli potenziali al riconoscimento giuridico della condizione di discriminazione multipla. Primo fra tutti, il fatto che le direttive siano strutturate secondo una lista chiusa ed esaustiva delle possibili cause di discriminazione, non concedendo quindi la possibilità alla Corte di Giustizia Europea¹⁶⁹ di espanderla.

Diversamente, invece, il Consiglio d'Europa, all'articolo 14 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali¹⁷⁰, prevede una lista aperta di cause di discriminazione:

The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.

Ciò permette alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo¹⁷¹ di espandere la lista dei fattori di discriminazione e di prendere in considerazione anche casi di

¹⁶⁷ Articolo 1.8 del *South African Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act*.

¹⁶⁸ Cfr Fredman S. (2005), *Double trouble: Multiple Discrimination and EU Law*, European Anti-Discrimination Law Review issue no. 2, pp 13-18, p.16. Online alla pagina web http://www.migpolgroup.com/public/docs/32.EuropeanAnti-discriminationLawReview_Issue2_EN_10.05.pdf (13 luglio 2010).

¹⁶⁹ Corte di Giustizia Europea. Online al sito web http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/ (13 luglio 2010).

¹⁷⁰ Council of Europe (1950), *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. Online alla pagina web <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm> (13 luglio 2010).

¹⁷¹ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Online al sito web http://www.echr.coe.int/echr/Homepage_EN (13 luglio 2010).

discriminazione multipla.

Sempre secondo la studiosa britannica, proprio l'uso di una lista non esaustiva e completa di cause di discriminazione potrebbe essere una via verso il riconoscimento delle situazioni di discriminazione multipla.

Questa strada è stata già intrapresa da numerosi Stati Membri, che

have chosen to implement the Directives by using a non-exhaustive list, adding a phrase such as 'or any other circumstance'¹⁷².

Nonostante ciò, secondo i dati dello European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field¹⁷³, di tutti i 27 Stati membri dell'UE, solo quattro (Austria, Germania, Spagna e Romania) richiamano esplicitamente il concetto di discriminazione multipla nella legislazione nazionale anti-discriminazione.

Il riconoscimento dei casi di discriminazione multipla inoltre è reso ancora più complesso dal fatto che nei processi giudiziari, spesso, ciascun fattore discriminante è considerato separatamente dagli altri, come fa notare Moon Gay:

for pragmatic reasons lawyers have tended to argue them [the cases] on the strongest available ground and to ignore the other aspects. This is not satisfactory since it represents only a half truth about the case¹⁷⁴.

Ad esempio in un processo per la discriminazione subita da una donna con disabilità, l'accusa di discriminazione basata sul genere è trattata dal giudice separatamente rispetto all'accusa di discriminazione per la disabilità, tralasciando quindi di considerare l'inestricabile legame che si viene a creare fra le due condizioni che la persona vive come parte integrante del proprio essere.

Risulta addirittura pratica comune risolvere casi di discriminazione multipla applicando un approccio pragmatico e adottando decisioni strategiche: si sceglie

¹⁷² Fredman S. (2005), *op. cit.*, p. 19.

¹⁷³ Lo European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field è stato creato nel 2004, su iniziativa della Commissione Europea, con lo scopo di fornire alla Commissione stessa pareri indipendenti riguardo le cause di discriminazione coperte dalla Direttiva 2000/43/CE e dalla Direttiva 2000/78/CE. Online al sito web <http://www.non-discrimination.net/en/home> (6 luglio 2010).

¹⁷⁴ Moon G. (2006), *op. cit.*, p.2.

(o si chiede alla vittima di scegliere), cioè, di impostare la causa sull'accusa di discriminazione dovuta ad un singolo fattore d'identità, considerato predominante, e tralasciando quindi gli altri fattori e l'interrelazione fra questi e il fattore scelto. Così facendo, naturalmente, si corre il rischio di non rappresentare correttamente la reale condizione di discriminazione vissuta dalla vittima, costringendo quest'ultima a scegliere fra i fattori di discriminazioni quello più rilevante oppure di intentare più di una causa giudiziaria¹⁷⁵.

Il risultato di ciò è paradossale:

The more a person differs from the norm, the more likely she is to experience multiple discrimination, the less likely she is to gain protection¹⁷⁶.

Ma perché la legislazione e le politiche comunitarie esitano a comprendere la tematica della discriminazione multipla?

Secondo Fredman, i giudici e i legislatori europei hanno il timore di aprire il «vaso di Pandora»¹⁷⁷, introducendo nei testi legislativi il concetto di discriminazione multipla.

Inoltre, allo stato attuale, molti Paesi europei hanno creato degli Organismi Nazionali per la Parità (National Equality Bodies), in attuazione della Direttiva 2000/43/CE¹⁷⁸ e della Direttiva 2006/54/CE¹⁷⁹, che richiedono di creare:

[...] uno o più organismi per la promozione, l'analisi, il controllo e il sostegno della parità di trattamento di tutte le persone senza discriminazioni fondate sul sesso. Tali organismi possono far parte di agenzie incaricate, a livello nazionale, della difesa

¹⁷⁵ European Commission (2007), *Tackling Multiple Discrimination*, pp. 19-26.

¹⁷⁶ Fredman S. (2005), *op. cit.*, p.14.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

¹⁷⁸ Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

¹⁷⁹ Direttiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione). Online alla pagina web <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:204:0023:0036:it:PDF> (7 luglio 2010).

dei diritti umani o della salvaguardia dei diritti individuali¹⁸⁰.

Sono questi gli enti che, a livello nazionale, dovrebbero occuparsi dei casi di discriminazione multipla. Ma ciò non sempre avviene.

La maggior parte di questi organismi si occupa di diverse cause di discriminazione, non limitandosi solo alle situazioni di discriminazione per razza o genere, ma ce ne sono anche alcuni, il cui mandato ricopre un solo fattore di discriminazione¹⁸¹.

A mio avviso, la soluzione migliore perché questi organismi si occupino anche di discriminazione multipla, non è tanto la creazione di diversi enti, ciascuno per la tutela di un unico gruppo minoritario (sarebbe un perpetuare il *single-ground approach*), né tanto meno creare tanti organismi quante sono le possibili combinazioni di fattori discriminanti¹⁸² (sarebbe comunque un limitare i casi di discriminazione ad una lista precisa di fattori, tenendo conto di alcuni casi di discriminazione multipla - ma escludendo ad esempio tutti quelli in cui sono in gioco più di due fattori discriminanti – e comunque basandosi su una lista chiusa di tali fattori).

La soluzione migliore sarebbe la creazione di un unico Ente Nazionale per l'Eguaglianza e la Parità che si occupasse di tutti i possibili fattori di discriminazione, comprendendo quindi anche le situazioni di discriminazione multipla. Questo eviterebbe, alla persona che si trova a vivere una situazione di discriminazione multipla, di dover scegliere uno dei fattori della propria identità per cui subisce discriminazioni e di essere poi indirizzata all'organismo nazionale per l'eguaglianza competente.

Inoltre, ciò che manca a livello europeo, ma anche a livello della comunità

¹⁸⁰ Articolo 20.1 della Direttiva 2006/54/CE.

¹⁸¹ Cfr European Commission (2007), *Tackling Multiple Discrimination*, p. 34. .

¹⁸² Tenendo conto dei sei fattori di discriminazione considerati dalla legislazione europea anti-discriminazione (genere, età, razza e origine etnica, disabilità, religione e orientamento sessuale), si creerebbero 15 possibili diversi binomi di cause.

internazionale, è una definizione giuridica che definisca in modo univoco e valido per tutti la fattispecie della discriminazione multipla e che serva quindi come base di riferimento per sviluppare normative atte a combatterla, improntate sull'*intersectional approach*.

The mere recognition and identification of intersectional discrimination is obviously not enough, but policies have to be shaped and developed accordingly, both internationally and nationally. The intersectional approach should be fully integrated into all policymaking: with respect to all policies, their intersectional effects should be analyzed by asking questions such as “what does this mean to women”, “what does this mean to the disabled”, “what does this mean to disabled women” etc. This kind of an impact assessment should be mainstreamed and become a standard procedure¹⁸³.

Considerata la vigente normativa comunitaria anti-discriminazione, oggi, nei Paesi Membri dell'Unione Europea, la discriminazione multipla si può contrastare nell'ambito occupazionale per tutte e sei le cause di discriminazione elencate nell'articolo 13 del Trattato di Amsterdam. Al di fuori del settore lavorativo, però, solo il caso di discriminazione multipla basata sul genere e sull'origine etnica viene previsto dalla legge europea (si veda il considerando 14 della Direttiva 43/2000/CE).

La mancanza di normative specifiche che tutelino le persone vittime di discriminazione multipla a causa degli altri fattori identitari elencati all'articolo 13 del Trattato di Amsterdam (età, disabilità, religione, orientamento sessuale), non solo non garantisce a queste persone una effettiva eguaglianza all'interno della società europea, ma - ancora meno - le tutela da situazioni di discriminazioni multipla in cui la discriminazione è dovuta a più di uno di questi fattori.

A complicare ulteriormente la situazione, va notato come non tutte le cause di discriminazione abbiano la stessa visibilità: razza, genere, età e alcune forme di

¹⁸³ Makkonen T. (2002), *op. cit.*, p. 36.

disabilità sono facilmente riconoscibili, mentre altre, come l'orientamento sessuale, la religione e alcune forme di disabilità sono più invisibili e difficili da riconoscere¹⁸⁴.

Possiamo concludere sostenendo che l'importanza di normative atte a tutelare i singoli gruppi minoritari vittime di discriminazione è oggi indiscussa e che

it is nowadays widely accepted that human rights provisions of general application are not sufficient for the protection of the weakest or most vulnerable members of the society. Reference can in this regard be made to specialized conventions and declarations that address women, children, disabled people, indigenous and tribal peoples, refugees, migrants and minorities¹⁸⁵;

accanto a questo, però, sarebbe fondamentale anche che ciascuna normativa riguardante uno specifico gruppo minoritario facesse riferimento agli altri fattori discriminanti, al possibile effetto combinato fra questi e alla possibilità che un appartenente al gruppo vulnerabile tutelato dal testo normativo si senta parte anche di altri gruppi minoritari e si trovi quindi a vivere condizioni di discriminazione multipla.

1.2.5. Esempi di buone pratiche

Nonostante, come sopra visto, la legislazione europea anti-discriminazione sia lacunosa e non riconosca sufficientemente l'importanza della tematica della discriminazione multipla, recentemente in diversi Paesi membri, si è dato avvio alla realizzazione di progetti e campagne per combatterla. Questo dato non è di poco conto, in quanto

in order to develop the focus on multiple identity for equality and human rights there is a consensus that all the different organizations need to start thinking across the 'labels' and develop an integrated approach to diversity issues¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Cfr European Commission (2007), *Tackling Multiple Discrimination*, p. 37.

¹⁸⁵ Makkonen T. (2002), *op. cit.*, p. 58.

¹⁸⁶ Brothers M. (2003), *op. cit.*, p. 64.

Secondo i dati del rapporto “Tackling Multiple Discrimination. Practices, policies and laws”¹⁸⁷, elaborato dalla Commissione Europea, in collaborazione con il Danish Institute for Human Rights¹⁸⁸, gli organismi più attivi nella lotta alla discriminazione multipla sono gli enti della società civile, soprattutto ONG, mentre gli organismi governativi, come i Ministeri, sono spesso sprovvisti di politiche atte a fronteggiare il fenomeno. Questo è dovuto al fatto che in molti Paesi membri le questioni attinenti all'eguaglianza di trattamento e alla non discriminazione sono di competenza di più ministeri: un ministero, ad esempio, si occupa di politiche di genere, un altro di politiche contro la discriminazione razziale e un altro ancora di politiche che tutelano la tolleranza religiosa. E spesso manca coordinamento fra i diversi enti.

La maggior parte delle ONG che si occupano di discriminazione, invece, pur riconoscendo di non avere una definizione ufficiale comune del concetto di discriminazione multipla, dichiarano di avere una buona esperienza pratica in tale settore.

Gran parte di queste ONG è nata per proteggere un particolare gruppo vulnerabile, ma, col passare degli anni, ha sviluppato forme di collaborazione con altre ONG impegnate nella tutela di altri gruppi discriminati, riconoscendo così – seppur implicitamente – la non completa omogeneità del gruppo rappresentato e la necessità di tutelare gli individui appartenenti a più gruppi vulnerabili. Usando il proprio ambito di competenza come via d'accesso per esplorare altri settori, l'associazione aiuta i propri membri a comprendere meglio la propria identità complessa e i problemi ad essa connessi. Queste organizzazioni, in questo modo, rispondono

to the need for community and voluntary organizations to generate diversity

¹⁸⁷ Cfr European Commission (2007), *Tackling Multiple Discrimination*, pp. 31-35.

¹⁸⁸ Il Danish Institute for Human Rights (DIHR) è un'istituzione nazionale indipendente, nata nel 2002, con lo scopo di promuovere e sviluppare la cultura dei diritti umani a livello nazionale, regionale e internazionale. Online al sito web <http://www.humanrights.dk/> (8 luglio 2010).

awareness within their social groupings¹⁸⁹.

Le organizzazioni rappresentative di singoli gruppi sociali si trovano in una posizione unica per promuovere la solidarietà fra i gruppi e diffondere conoscenze relative alle dinamiche di identità multipla degli individui. Collaborando fra loro, infatti, queste ONG possono sviluppare

an analysis of the common causes of oppression and discrimination that their members experience¹⁹⁰.

Recentemente, poi, sono nate numerose ONG che si occupano di tutelare persone vittime di discriminazione a causa della loro appartenenza a più gruppi minoritari.

Se progetti concreti per combattere la discriminazione multipla sono ancora rari, numerose sono invece le iniziative di studio e di ricerca su questa tematica, che comprendono la creazione di gruppi di lavoro, la conduzione di ricerche, l'organizzazione di seminari e meeting. Pur non consistendo in pratiche dirette per combattere questa forma di discriminazione, queste iniziative costituiscono sicuramente un modo efficace per diffondere la conoscenza e la consapevolezza del fenomeno. Queste attività fanno capo a volte ad un'unica organizzazione, prevedono altre volte la collaborazione fra ONG e organismi governativi o la collaborazione di diverse ONG fra loro sia a livello nazionale che comunitario.

Citiamo di seguito, a titolo esemplificativo alcune di queste iniziative realizzate da ONG attive a livello comunitario:

- L'ERRC¹⁹¹ (European Roma Rights Centre) è un centro molto attivo nello studio della discriminazione multipla; all'argomento è stato dedicato un

¹⁸⁹ Zappone K. (2003), *Conclusion: The Challenge of Diversity*, p. 148.

¹⁹⁰ Ibidem.

¹⁹¹ L'ERRC è un'associazione internazionale impegnata nella lotta contro il razzismo e il non rispetto dei diritti umani nei confronti degli individui Rom, attraverso cause giudiziarie strategiche, ricerca, sviluppo di politiche, attività di advocacy e programmi di educazione ai diritti umani. Online al sito web <http://www.errc.org/index.php> (29 giugno 2010).

intero numero della rivista Roma Rights (il numero 2 del 2009¹⁹²). Il centro poi è all'avanguardia nello studio della condizione di discriminazione multipla che si trovano a vivere le donne rom. Per questo l'ERRC ha prodotto numerose pubblicazioni sull'argomento¹⁹³ e ha istituito nell'organigramma dell'organizzazione un Coordinatore per l'Eguaglianza e i Diritti delle Donne (Women's Rights and Equality Coordinator), carica attualmente¹⁹⁴ ricoperta dalla signora Ostalinda Maya Ovalle.

- L'ILGA-Europe¹⁹⁵ (International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association) ogni anno alla fine di ottobre organizza una conferenza annuale¹⁹⁶ in cui vengono presentati specifici workshops sulle varie cause di discriminazione che possono interagire con l'identità sessuale, dando luogo a situazioni di discriminazione multipla.

Un esempio di ONG impegnata nella lotta alla discriminazione multipla a livello nazionale può essere, invece, la Swedish Rheumatism Association¹⁹⁷ che, nel 2004, ha dato vita al progetto NIKE¹⁹⁸, per la protezione delle donne migranti

¹⁹² Online alla pagina web

<http://www.errc.org/cms/upload/file/roma-rights-2-2009-multiple-discrimination.pdf> (29 giugno 2010).

¹⁹³ Fra le altre il numero 4 della rivista Roma Rights del 2006, online alla pagina web <http://www.errc.org/cms/upload/file/roma-rights-4-2006-romani-womens-rights-movement.pdf> (29 giugno 2010).

¹⁹⁴ Agosto 2010.

¹⁹⁵ L'ILGA-EUROPE è la sezione europea dell'Associazione Internazionale per l'Eguaglianza di lesbiche, gay, bisessuali e transessuali. Online al sito web <http://www.ilga-europe.org/> (29 giugno 2010).

¹⁹⁶ Online al sito web http://www.ilga-europe.org/home/about_us/annual_conference (29 giugno 2010).

¹⁹⁷ La Swedish Rheumatism Association è una ONG svedese, nata per tutelare la condizione delle persone che soffrono di malattie reumatiche in Svezia. Online al sito web <http://www.reumatikerforbundet.org/start.asp?sida=4015> (12 luglio 2010).

¹⁹⁸ Swedish Rheumatism Association, Progetto NIKE. Online al sito web <http://www.reumatikerforbundet.org/start.asp?sida=8235> (12 luglio 2010).

che soffrono di malattie reumatiche. Il progetto è nato con l'obiettivo di far acquisire a questo gruppo di donne una conoscenza adeguata della malattia di cui soffrono e, allo stesso tempo, dei diritti di cui godono in Svezia. Sono stati, per questo, organizzati corsi in diverse città svedesi, con l'obiettivo di formare delle donne che, a loro volta, potessero creare delle attività per altre donne, appartenenti alla loro comunità etnica e nelle loro stesse condizioni di salute, e potessero mettere queste ultime in contatto con le associazioni locali che si occupano di malattie reumatiche.

Numerose sono inoltre le collaborazioni fra ONG e organismi governativi.

Ad esempio, l'ERRC, sopra citato, ha avviato ormai da anni una fiorente collaborazione col Comitato delle Nazioni Unite per l'Eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne.

Sono sorti, poi, negli anni, diversi network di ONG operanti nella lotta contro la discriminazione, che si riuniscono in forum per collaborare e riuscire a far fronte in modo migliore alle situazioni di discriminazione multipla.

L'EDF¹⁹⁹ (Equality and Diversity Forum), ad esempio, nel Regno Unito, è un importante luogo di incontro e di confronto fra diverse organizzazioni nazionali britanniche che si occupano di discriminazione. Grazie anche al lavoro dell'EDF, è sorta in Gran Bretagna, nel 2007, la Commissione per l'Eguaglianza e i Diritti Umani²⁰⁰ (l'EHRC – Equality and Human Rights Commission), che fornisce protezione contro ogni forma di discriminazione, comprese le situazioni di discriminazione multipla. L'EDF inoltre svolge un'intensa azione di lobbying, affinché venga riconosciuta la nozione di discriminazione multipla e ne sia

¹⁹⁹ L'EDF è un forum britannico di organizzazioni nazionali, nato nel 2002, che si occupa di uguali opportunità, giustizia sociale, rispetto dei diritti umani e lotta alla discriminazione basata su età, disabilità, genere, identità sessuale, razza, religione o credo, orientamento sessuale. Online al sito web <http://www.edf.org.uk/> (12 luglio 2010).

²⁰⁰ Equality and Human Rights Commission, EHRC. Online al sito web <http://www.equalityhumanrights.com/> (12 luglio 2010).

fornita una adeguata tutela nel panorama legislativo inglese anti-discriminazione. Infine l'EDF si impegna nel creare fra politici, giudici, avvocati e, in generale nella società, una coscienza comune attorno alla nozione di discriminazione multipla.

A livello comunitario, invece, un'esperienza degna di esser citata è un gruppo di lavoro informale, nel quale diversi enti, ciascuno nato per la tutela di un particolare gruppo minoritario, hanno deciso di riunirsi periodicamente per promuovere risposte concrete alla discriminazione multipla a livello comunitario e ai vari livelli nazionali dei Paesi membri. Le sei associazioni in questione sono l'AGE²⁰¹ (European Older People's Platform), l'EDF²⁰² (European Disability Forum), l'ENAR (European Network Against Racism), l'EWL²⁰³ (European Women's Lobby), l'YFJ²⁰⁴ (European Youth Forum) e l'ILGA-Europe (International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association)²⁰⁵.

Numerosi sono stati inoltre, negli ultimi anni, i meeting e i seminari riguardanti specificamente la tematica della discriminazione multipla in generale. Per citarne solo alcuni: il seminario organizzato dall'YFJ (European Youth Forum) "Multiple Discrimination as it affects young people"²⁰⁶, che ha avuto luogo a Bruxelles dal 20 al 22 settembre 2007, il seminario "Roma and Multiple Discrimination"²⁰⁷, organizzato da ERIO (European Roma Information Office) e

²⁰¹ European Older People's Platform, AGE. Online al sito web <http://www.age-platform.eu> (29 giugno 2010).

²⁰² European Disability Forum, EDF. Online al sito web <http://www.edf-feph.org/> (29 giugno 2010).

²⁰³ European Network Against Racism, ENAR. Online al sito web <http://www.womenlobby.org/site/hp.asp?langue=EN> (29 giugno 2010).

²⁰⁴ European Youth Forum, YFJ. Online al sito web <http://www.youthforum.org/> (29 giugno 2010).

²⁰⁵ Cfr ENAR, *op. cit.*, p. 9.

²⁰⁶ European Youth Forum (2007), Seminario 'Multiple Discrimination as it affects young people'. Online al sito web http://asia.ilga.org/europe/media/six_european_ngo_networks_co_organise_a_seminar_on_multiple_discrimination_as_it_affects_young_people (18 luglio 2010).

²⁰⁷ European Roma Information Office (2008), Seminario 'Roma and Multiple Discrimination'. Online al

svoltosi a Bruxelles il 19-20 giugno 2008, il seminario “Discriminations multiples. Genre, origine, religion: à la croisée des chemins?”²⁰⁸, organizzato da EQUINET (European Network of Equality Bodies) e svoltosi a Bruxelles il 24 settembre 2009.

Per concludere possiamo dire che in Europa la nozione di discriminazione multipla è abbastanza conosciuta a livello teorico. Manca però ancora una diffusione del concetto nella società e, allo stesso tempo, una base giuridica che definisca il fenomeno a livello legislativo e crei una piattaforma comune su cui poter innestare progetti per affrontare la questione in modo adeguato ed efficace. La mancanza di dati e documenti, inoltre, rende il fenomeno poco visibile e aumenta la difficoltà di avere una immagine reale di quanto questo fenomeno sia pervasivo nella nostra società, di quali siano i gruppi più vulnerabili e quali siano i settori sociali più a rischio.

sito web <http://www.erionet.org/site/basic100087.html> (18 luglio 2010).

²⁰⁸ EQUINET (2009), Seminario ‘Discriminations multiples. Genre, origine, religion: à la croisée des chemins?’. Online al sito web <http://www.equineteurope.org/434.html> (18 luglio 2010).

