

I LUOGHI DI ASSISTENZA SONO LUOGHI SICURI?

LA VIOLENZA CONTRO LE PERSONE CON DISABILITÀ NEGLI ISTITUTI

RISULTATI PRINCIPALI E PARERI DELLA FRA

© Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, 2026

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Per qualsiasi uso o riproduzione di elementi che non sono di proprietà dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, potrebbe essere necessaria l'autorizzazione diretta dei rispettivi titolari dei diritti.

L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, o chiunque agisca in suo nome, declina ogni responsabilità per l'uso dei contenuti della presente pubblicazione.

PDF ISBN 978-92-9489-796-1

doi: 10.2811/1303022

TK-01-26-016-IT-N

Indice

Risultati principali e pareri della FRA	2
Rafforzare la protezione dalla violenza	4
Integrare un approccio basato sui diritti umani nella legislazione e nelle politiche nazionali	4
Fine dell'istituzionalizzazione	5
Promuovere quadri coerenti ed efficaci	7
Amplificare la prevenzione attraverso il monitoraggio	8
Armonizzazione e rafforzamento del monitoraggio	8
Sviluppo delle capacità istituzionali	10
Garantire la partecipazione e la sensibilizzazione ai diritti	11
Far rispettare le risposte alla violenza	13
Rafforzamento dei meccanismi di segnalazione e supporto	13
Investire in risposte coordinate e deferimenti	15

Risultati principali e pareri della FRA

Pur rimanendo un fenomeno diffuso, la violenza contro le persone con disabilità negli istituti è largamente sottostimata in Europa. Gli atti di violenza comprendono un ampio spettro di atti degradanti, di sfruttamento e abuso che violano gli obblighi dell'Unione europea (UE) e degli Stati membri dell'UE ai sensi del diritto internazionale ed europeo in materia di diritti umani. La protezione contro la violenza si fonda sulla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CRPD), il principale trattato in materia di diritti umani che garantisce il pari godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità. La CRPD impone agli Stati parte l'obbligo di garantire che i diritti alla vita, alla libertà dalla violenza, all'autonomia, alla libertà e alla sicurezza siano rispettati all'interno degli istituti. Il divieto assoluto della tortura e gli obblighi di prevenire la tortura e di indagare sulle accuse di tortura sono sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (UNCAT), dal Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (ICCPR), dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e dalla Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti. Gli Stati sono tenuti a proteggere le persone dalla tortura e dai maltrattamenti in tutti i contesti, anche negli istituti, ovvero ambienti chiusi in cui le persone sono costrette a vivere insieme e senza alcun controllo sulla propria vita.

Il trattato sull'Unione europea (TUE) e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta) sanciscono i valori fondamentali e gli standard in materia di diritti umani dell'UE attraverso una combinazione di diritti fondamentali, principi e diritto derivato, nonché attraverso l'allineamento con strumenti internazionali in materia di diritti umani quali la CRPD, ratificata dall'UE e da tutti gli Stati membri.

Collettivamente, questi strumenti costituiscono un solido quadro di protezione che obbliga l'UE e i suoi Stati membri a difendere il diritto delle persone con disabilità alla libertà e alla protezione dalla violenza e a garantire la responsabilità all'interno degli istituti.

La relazione dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) mira a sostenere le autorità nazionali nei loro sforzi volti a far rispettare gli obblighi giuridici dei rispettivi Stati in materia di protezione, prevenzione e risposta in casi di violenza nei confronti delle persone con disabilità negli istituti. Le evidenze e le raccomandazioni della relazione si basano su un'analisi socio-giuridica di dati provenienti da ricerche documentali condotte nei 27 Stati membri nonché in Albania, Macedonia del Nord e Serbia e su ricerche qualitative condotte in 10 Stati membri

(Croazia, Germania, Irlanda, Italia, Lettonia, Malta, Polonia, Portogallo, Slovacchia e Slovenia).

Applicando sistematicamente una prospettiva basata sui diritti umani, la presente relazione delinea un quadro in tre parti per l'attuazione di misure efficaci volte a porre fine alla violenza contro le persone con disabilità negli istituti.

In primo luogo, esamina le misure di salvaguardia e gli standard giuridici specifici che **proteggono** gli individui da diverse forme di violenza.

In secondo luogo, prende in considerazione le misure di salvaguardia strutturali e le misure di attenuazione che **impediscono** prima di tutto il verificarsi della violenza.

In terzo luogo, analizza i processi utilizzati per **rispondere** agli episodi di violenza, una volta verificatisi, onde garantire l'accertamento delle responsabilità.

Mentre la legislazione applicabile in materia di diritti umani ci fornisce le motivazioni per agire (**perché** è necessario agire), questo quadro aiuta a elaborare le misure operative necessarie (**cosa** occorre fare). Sostiene inoltre che l'azione intrapresa dovrebbe adottare un approccio basato sui diritti umani (**come** dovrebbe essere intrapresa o configurata tale azione). Tale approccio è un quadro concettuale normativo volto a promuovere e tutelare i diritti umani conformemente al diritto vincolante in materia di diritti umani. I cinque principi alla base dell'approccio basato sui diritti umani (partecipazione, responsabilità, non discriminazione, emancipazione e legalità) insieme ai principi generali della CRPD, enunciati nell'articolo 3 (tra cui il «rispetto per la dignità intrinseca [e] l'autonomia individuale») forniscono un quadro operativo efficace per affrontare la violenza contro le persone con disabilità negli istituti.

La FRA formula i seguenti pareri per sostenere le autorità nazionali nel rispetto dei loro obblighi giuridici e per assicurare le responsabilità negli istituti. Questi pareri integrano, rafforzano e talvolta ribadiscono i precedenti pareri della FRA sui diritti delle persone con disabilità e sui diritti delle vittime.

Nel rispondere a tali pareri, le istituzioni dell'UE e gli Stati membri dovrebbero garantire il coinvolgimento attivo delle persone con disabilità e delle loro organizzazioni di rappresentanza, come richiesto dall'articolo 4, paragrafo 3, della CRPD e in linea con i principi di partecipazione ed emancipazione dell'approccio basato sui diritti umani.

Rafforzare la protezione dalla violenza

«Direi che l'unica soluzione per prevenire la violenza negli istituti è quella di sbarazzarsi degli istituti. Dato che non è possibile cambiare il sistema, l'unica soluzione è farlo saltare in aria con una bomba».

Rappresentante di un'organizzazione della società civile (OSC) nazionale, Lettonia

Integrare un approccio basato sui diritti umani nella legislazione e nelle politiche nazionali

L'integrazione di un approccio basato sui diritti umani nelle leggi e nelle politiche che disciplinano l'assistenza e il sostegno alle persone con disabilità residenti negli istituti contribuirebbe ad allineare i quadri nazionali ai principi generali di cui all'articolo 3 e agli obblighi di cui all'articolo 4 della CRPD. Inoltre, gli articoli 10, 12, 14, 15, 16 e 19 della CRPD impongono agli Stati di garantire che le leggi e i sistemi che disciplinano l'assistenza rispettino il diritto alla vita, la capacità giuridica, la libertà e la protezione dalla violenza e il diritto di vivere nella comunità. Ciò sposterà l'attenzione di tutti gli aspetti della tutela legale e della fornitura di sostegno dal controllo degli istituti all'autonomia, alla dignità e all'inclusione. Nell'ambito del più ampio diritto internazionale ed europeo in materia di diritti umani, le persone con disabilità sono protette anche dalla tortura e dai maltrattamenti grazie alla Convenzione contro la tortura (articoli 1, 2 e 16), all'ICCPR (articolo 7) e alla CEDU (articolo 3). La CEDU svolge un ruolo cruciale nella tutela dei diritti delle persone con disabilità all'interno degli istituti, garantendo il diritto alla vita (articolo 2), il diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5) e il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8). La Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ha affermato che gli Stati hanno l'obbligo positivo di proteggere gli individui da eventuali danni all'interno degli istituti.

Il diritto primario dell'UE, in particolare la Carta e l'articolo 6 del TUE, costituisce la base per lo sviluppo di risposte globali basate sui diritti umani a livello dell'UE. I diritti fondamentali di tutte le persone con disabilità trovano riscontro negli strumenti politici dell'UE, tra cui la strategia dell'UE per i diritti delle persone con disabilità per il periodo 2021-2030, il pilastro europeo dei diritti sociali e la strategia europea per l'assistenza. In linea con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera j), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), le iniziative a livello dell'UE relative alla modernizzazione dei sistemi di protezione sociale integrano gli obblighi degli Stati membri e sono orientate a promuovere la cooperazione tra gli Stati membri.

Tuttavia, i risultati della FRA mostrano che molte disposizioni giuridiche nazionali non riescono ancora a proteggere i diritti e la dignità delle persone con disabilità, in particolare nel contesto della protezione dalla violenza negli istituti. Tutti gli Stati membri hanno sviluppato quadri politici nazionali in materia di disabilità, ma pochissimi proteggono dalla violenza le persone con disabilità nello specifico.

Le conoscenze sulla natura e sull'entità della violenza nei confronti delle persone con disabilità negli istituti in tutti gli Stati membri sono limitate, il che sottolinea la necessità di una raccolta sistematica di dati affidabili. La legislazione in materia di salute tende a disciplinare, piuttosto che a proibire, alcune forme di violenza, come i trattamenti coercitivi o contro la volontà, rafforzando i modelli medici e assistenziali della disabilità. Vi sono notevoli lacune nel garantire un monitoraggio efficace degli istituti per prevenire la violenza e garantire le responsabilità. Esistono inoltre notevoli lacune per quanto concerne l'accesso alle informazioni e i meccanismi di reclamo disponibili, che ostacolano l'accesso delle vittime ai mezzi di ricorso. Nelle sue osservazioni conclusive del 2025 sulla seconda e terza relazione periodica dell'UE, il Comitato sui diritti delle persone con disabilità (Comitato CRPD) raccomanda all'UE di «migliorare l'attuazione della Convenzione» e di adottare, nell'ambito delle sue competenze, iniziative volte a sostenere gli Stati membri nell'adempimento dei loro obblighi giuridici «sviluppando norme ... sulla prevenzione e sull'indagine dei decessi negli istituti che ricevono finanziamenti dall'Unione europea».

Parere 1 della FRA

Gli Stati membri sono incoraggiati a valutare in maniera approfondita la conformità dei rispettivi quadri giuridici e normativi nazionali che disciplinano l'assistenza negli istituti ai loro obblighi giuridici ai sensi del diritto internazionale ed europeo.

Per garantire che le risposte siano basate su dati oggettivi e per monitorare i progressi compiuti, gli Stati membri dovrebbero acquisire e mettere a confronto informazioni e dati affidabili, comparabili e tempestivi per quanto riguarda gli sforzi giuridici e politici compiuti nonché i loro risultati in termini di protezione, prevenzione e risposta in relazione alla violenza nei confronti delle persone con disabilità negli istituti.

Fine dell'istituzionalizzazione

Gli Stati parte della CRPD, che comprendono i 27 Stati membri e l'UE stessa, riconoscono il pari diritto di tutte le persone con disabilità di vivere in modo autonomo e di essere parte integrante della comunità, come sancito dall'articolo 19. L'abolizione dell'istituzionalizzazione è essenziale per il rispetto di tutti i diritti delle persone con disabilità, compreso il diritto all'autonomia e alla dignità (articolo 3), alla libertà e alla

sicurezza (articolo 14) e alla protezione da tutte le forme di sfruttamento, violenza e abuso (articolo 16).

L'UE e i suoi Stati membri hanno definito politiche a sostegno del diritto a una vita autonoma. Gli Stati membri utilizzano gli strumenti di finanziamento dell'UE nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (compresi il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo di sviluppo regionale) per sostenere gli sforzi nazionali di transizione verso servizi basati sulla comunità. I finanziamenti dell'UE sono disponibili subordinatamente al rispetto della CRPD ed esistono meccanismi dell'UE per sospendere o recuperare i fondi in caso di uso improprio. Nelle sue osservazioni conclusive del 2025 sulla seconda e terza relazione periodica dell'UE, il Comitato CRPD ha invitato l'UE a utilizzare il suo quadro di responsabilità per sospendere o recuperare i fondi dell'UE nei casi in cui siano stati riscontrati episodi di violenza in contesti finanziati dall'UE, in particolare nei casi in cui si siano verificati decessi evitabili presso istituti.

Inoltre, dati recenti mostrano che gli sforzi per porre fine all'istituzionalizzazione non hanno ancora generato cambiamenti significativi per le persone direttamente interessate, come è stato evidenziato anche in precedenti ricerche della FRA. Nel 2024 la Commissione europea ha pubblicato orientamenti specifici per gli Stati membri sull'utilizzo dei finanziamenti dell'UE per accelerare la transizione dall'assistenza negli istituti ai servizi basati sulla comunità.

I partecipanti di tutti i paesi e le categorie di portatori di interessi hanno sottolineato l'importanza di agire sulla base degli impegni nazionali in materia di deistituzionalizzazione, anche valutando, riesaminando e attuando le strategie già in essere. Inoltre, molti hanno sottolineato che le iniziative di deistituzionalizzazione dovrebbero essere basate sui diritti umani e avere un approccio centrato sulla persona, anziché limitarsi a creare strutture più piccole che perpetuino le stesse caratteristiche di assistenza istituzionalizzata e depersonalizzata.

Parere 2 della FRA

In conformità degli obblighi previsti dalla CRPD e al fine di prevenire i rischi intrinseci di violenza negli istituti, radicati nella limitazione dell'autonomia e nella mancanza di misure di salvaguardia, gli Stati membri dovrebbero rinnovare e intensificare i loro sforzi per chiudere tali istituti. Le strategie di deistituzionalizzazione dovrebbero includere obiettivi e scadenze specifici, essere adeguatamente finanziate e prevedere percorsi centrati sulla persona per l'inclusione comunitaria delle persone con disabilità.

Il legislatore dell'UE dovrebbe garantire che l'Unione rispetti pienamente i suoi obblighi in materia di diritti umani e fondamentali ai sensi della CRPD e della Carta

nell'ambito dei regolamenti del quadro finanziario pluriennale post-2027. Qualora si accerti che si sono verificati casi di violenza negli istituti finanziati dall'UE, la Commissione europea dovrebbe utilizzare il proprio quadro di responsabilità per sospendere o recuperare i fondi dell'UE.

Promuovere quadri coerenti ed efficaci

Il panorama normativo nei 30 paesi presi in considerazione rivela divergenze significative nel modo in cui vengono concepite le misure di salvaguardia giuridiche e politiche nonché nel modo in cui gli istituti le applicano.

Le persone con disabilità che vivono negli istituti spesso si imbattono nelle lacune dei quadri di protezione vigenti. I meccanismi di controllo e le misure di salvaguardia variano a seconda dei diversi tipi di istituti (in particolare tra i servizi di salute mentale e quelli di assistenza sociale) ma anche tra le diverse giurisdizioni a livello locale. Ciò si traduce in livelli di protezione disomogenei per le persone con disabilità, che dipendono dal tipo o dall'ubicazione dell'istituto in cui vivono e dalla natura dei meccanismi di controllo in atto. Inoltre, le disposizioni in materia di protezione variano anche a seconda delle categorie (donne, bambini, anziani o persone con disabilità psicosociali o intellettive), il che comporta livelli di protezione incoerenti e una responsabilità non proprio ben definita. I risultati della FRA mostrano che gli standard o le norme che regolano il funzionamento degli istituti affrontano esplicitamente la protezione dalla violenza e la sua prevenzione in meno della metà dei 30 paesi esaminati.

Nella sentenza del 2024 nella causa *Validity Foundation per conto di T. J. c. Ungheria*, la Corte EDU ha sottolineato che le carenze derivano dall'inefficace applicazione dei quadri normativi esistenti, spesso a causa di risorse inadeguate. Questa conclusione è stata confermata dagli esperti intervistati nell'ambito della presente ricerca, che hanno fatto riferimento in modo coerente al divario esistente tra i quadri giuridici in vigore (diritto in teoria) e la loro effettiva applicazione nella pratica (diritto in azione).

Un altro tema ricorrente era la mancanza di orientamenti e strumenti pratici per sostenere l'efficace attuazione della legislazione e delle politiche esistenti e per concentrare gli sforzi di protezione sulla prevenzione piuttosto che sulla risposta. La mancanza di standard minimi a livello nazionale e il ricorso a meccanismi istituzionali interni per segnalare le violazioni non fanno che aggravare ulteriormente le lacune in materia di protezione.

Parere 3 della FRA

Gli Stati membri sono invitati a rivedere, sviluppare e attuare quadri di protezione nazionali conformi alla CRPD che tengano conto del genere, dell'età e delle esigenze di sostegno individuali.

Tali quadri dovrebbero essere coerenti e adeguatamente finanziati e includere linee guida, protocolli e strumenti pratici basati sui diritti su come prevenire e rispondere ai casi di violenza per tutti i tipi di contesti che forniscono assistenza alle persone con disabilità.

Amplificare la prevenzione attraverso il monitoraggio

«Qui mi riferisco ai quadri giuridici che disciplinano il modo in cui un istituto dovrebbe agire nei casi in cui vengano individuati determinati tipi di violenza. [Sono] sempre gli istituti stessi o la loro direzione a occuparsene ...»

Rappresentante di un organismo di monitoraggio indipendente, Slovenia

Armonizzazione e rafforzamento del monitoraggio

Un monitoraggio efficace è fondamentale per prevenire le violazioni. L'articolo 16, paragrafo 3, della CRPD impone agli Stati parte di assicurare che tutte le strutture destinate ad assistere le persone con disabilità siano monitorate da autorità indipendenti al fine di prevenire tutte le forme di sfruttamento, violenza e abuso, mentre l'articolo 33, paragrafo 2, prevede un quadro indipendente che monitori l'attuazione della Convenzione nel suo complesso.

I meccanismi di monitoraggio nazionali indipendenti non solo prevengono la violenza, ma sono anche essenziali per adempiere agli obblighi stabiliti nella UNCAT e per garantire l'assunzione di responsabilità. Il protocollo opzionale alla UNCAT (OPCAT) impone ai paesi di istituire organismi nazionali (meccanismi nazionali di prevenzione) che siano pienamente indipendenti dai governi, siano adeguatamente finanziati e abbiano il mandato di visitare qualsiasi luogo sotto la giurisdizione o il controllo di uno Stato parte in cui le persone siano o possano essere private della libertà. La sottocommissione delle Nazioni Unite sulla prevenzione della tortura e di altre pene o

trattamenti crudeli, inumani o degradanti (sottocommissione sulla tortura) ha chiarito che il termine «luoghi di privazione della libertà» (articolo 4 dell'OPCAT) dovrebbe essere inteso in modo tale da comprendere gli istituti di assistenza sociale pubblici e privati in cui le persone possono essere private della loro libertà, de iure o de facto, compresi gli istituti in cui risiedono persone con disabilità.

Le ricerche della FRA rivelano un'ampia gamma di organismi pubblici responsabili di tale monitoraggio. In quasi tutti i paesi interessati, il monitoraggio è distribuito tra molti attori, quali le autorità governative, le autorità di regolamentazione dei servizi sanitari e di assistenza sociale e le amministrazioni regionali.

Inoltre, a causa della mancanza di orientamenti standardizzati, gli organismi di monitoraggio utilizzano norme e metodologie diverse. Anche l'ambito di applicazione e la frequenza del monitoraggio variano. Molti organismi di monitoraggio pubblici e indipendenti non dispongono di risorse finanziarie o umane sufficienti per effettuare visite regolari, il che porta a risposte piuttosto reattive e legate ai singoli casi una volta che questo tipo di episodi diventa di dominio pubblico. Ciò comporta lacune in materia di protezione, discrepanze nell'efficacia del monitoraggio e risultati di monitoraggio potenzialmente contraddittori. L'assenza di un monitoraggio indipendente costituisce una limitazione sostanziale quando il monitoraggio è effettuato principalmente da agenzie governative.

Gli Stati membri non dispongono ancora di organi di monitoraggio realmente indipendenti. Gli organi previsti dai trattati continuano a sottolineare che gli organismi di monitoraggio dovrebbero avere l'autorità giuridica per indagare e imporre sanzioni in caso di abusi e per garantire la comunicazione trasparente dei risultati ai parlamenti e al pubblico onde garantire l'assunzione di responsabilità. Nella ricerca sul campo svolta dalla FRA, gli organismi di monitoraggio indipendenti sono stati considerati più efficaci degli organismi di monitoraggio pubblici o interni, ma la maggior parte di essi non disponeva delle risorse e/o dell'autorità necessaria per condurre ispezioni, coprire adeguatamente numerosi istituti o apportare cambiamenti data la natura non vincolante delle loro raccomandazioni.

I partecipanti alla ricerca hanno osservato che un monitoraggio efficace e orientato alla prevenzione poggiava sulla cooperazione tra diversi attori che svolgono funzioni di monitoraggio analoghe, ma anche sul coinvolgimento dei principali portatori di interessi ed esperti, comprese le organizzazioni rappresentative delle persone con disabilità.

Parere 4 della FRA

Conformemente all'OPCAT e agli articoli 16 e 33 della CRPD, gli Stati membri dovrebbero garantire che gli organismi di monitoraggio siano indipendenti e dotati di risorse sufficienti e abbiano il mandato di effettuare visite regolari, trasparenti e senza preavviso in tutte le strutture di assistenza istituzionalizzate per le persone con disabilità, compresi i servizi pubblici e privati e quelli gestiti da organizzazioni non governative o enti di beneficenza.

Gli Stati membri dovrebbero armonizzare le pratiche di monitoraggio e promuovere la cooperazione tra i diversi organismi di monitoraggio, definendo standard minimi nazionali per il monitoraggio che siano integrati nei diritti umani e affrontino esplicitamente la violenza. Gli Stati membri sono inoltre invitati a rendere le misure di prevenzione della violenza un prerequisito nelle procedure di rilascio delle licenze e di accreditamento per tutti i tipi di strutture e servizi rivolti alle persone con disabilità.

Le norme minime dovrebbero essere integrate da protocolli di monitoraggio specializzati adeguati all'età e al genere e adattati alle esigenze e alle vulnerabilità uniche delle persone con disabilità con diverse caratteristiche intersezionali.

Sviluppo delle capacità istituzionali

L'efficace attuazione dei quadri giuridici e politici nazionali esistenti per la prevenzione della violenza dipende dall'assegnazione di risorse adeguate, dallo sviluppo di strumenti mirati e dal rafforzamento delle capacità, in termini di risorse umane, degli operatori sanitari e delle autorità responsabili del monitoraggio e della risposta alla violenza presso gli istituti.

Un tema ricorrente negli Stati membri esaminati durante il lavoro sul campo è stato l'assenza di misure di prevenzione efficaci e di garanzie strutturali per scoraggiare la violenza. Ciò indica che gli Stati non stanno adempiendo correttamente al loro dovere, previsto dal diritto internazionale in materia di diritti umani, di promulgare leggi e attuare politiche e misure volte a prevenire le violazioni dei diritti umani. Sistemi di prevenzione efficaci comprenderebbero iniziative sostenute di sviluppo delle capacità rivolte a tutte le categorie professionali incaricate di agire in base agli obblighi internazionali, europei e nazionali di protezione, prevenzione e risposta in relazione alla violenza negli istituti, al fine di dotarli delle conoscenze, delle competenze e degli strumenti necessari per svolgere tale ruolo.

I partecipanti sottolineano che la formazione esistente è inadeguata, sporadica e spesso non obbligatoria. Sostengono che i beneficiari della formazione devono andare

oltre il personale degli istituti per includere membri delle squadre di monitoraggio (provenienti da organismi sia pubblici che indipendenti) e il personale delle autorità di giustizia penale e della magistratura. La formazione dovrebbe riguardare i principi fondamentali della CRPD, ma dovrebbe anche sviluppare la capacità di riconoscere e affrontare la violenza nei confronti delle persone con disabilità negli istituti.

Parere 5 della FRA

Gli Stati membri dovrebbero istituire una formazione obbligatoria per esperti, al fine di consentire ai professionisti che lavorano con persone con disabilità di riconoscere, prevenire e contrastare la violenza. I corsi dovrebbero vedere la partecipazione di professionisti che operano in diversi settori per promuovere la cooperazione e il coordinamento tra le diverse autorità.

Gli Stati membri sono invitati a integrare le relazioni sui risultati delle visite di monitoraggio con un sostegno pratico e metodologico coerente sulle modalità di attuazione concreta delle raccomandazioni derivanti dalle ispezioni e dalle visite di monitoraggio.

Garantire la partecipazione e la sensibilizzazione ai diritti

Conformemente all'articolo 4, paragrafo 3, della CRPD e con i successivi orientamenti forniti nell'osservazione generale n. 7, qualsiasi entità incaricata di monitorare le strutture per le persone con disabilità (a prescindere dal fatto che si tratti dell'organo nazionale di cui all'articolo 33, paragrafo 2, di un meccanismo nazionale di prevenzione o di un'altra «autorità indipendente» distinta, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 3) dovrebbe coinvolgere attivamente la società civile e le organizzazioni rappresentative delle persone con disabilità, a seconda dei casi, nelle attività di monitoraggio.

Dalle ricerche della FRA non emergono prove di un coinvolgimento strutturato delle organizzazioni rappresentative delle persone con disabilità nel monitoraggio pubblico degli istituti, mentre si constatano solo esempi isolati di coinvolgimento di tali organizzazioni nel monitoraggio effettuato da organismi di monitoraggio indipendenti. In linea con i principi dell'approccio basato sui diritti umani, gli intervistati sottolineano l'importanza di istituire un monitoraggio interno guidato dagli utenti, nonché di coinvolgere le persone con disabilità e le persone che hanno vissuto esperienze dirette negli istituti, in qualità di esperti, nelle attività di monitoraggio.

Gli intervistati hanno inoltre sottolineato che il monitoraggio multidisciplinare è essenziale per aumentare l'efficacia delle attività di monitoraggio, in quanto combina risorse e capacità e mette in comune competenze, prospettive e metodologie diverse.

L'applicazione di metodi multidisciplinari e partecipativi rafforza le iniziative di responsabilità e prevenzione creando fiducia, il che consente di individuare tempestivamente rischi nascosti, lacune sistemiche e forme sottili di violenza che potrebbero sfuggire ai controllori esterni, favorendo risposte coordinate e promuovendo lo sviluppo di misure di salvaguardia mirate e basate sui diritti per prevenire la violenza negli istituti.

La prevenzione della violenza richiede anche lo smantellamento di forme di assistenza istituzionalizzate, che rimangono prevalenti in molti paesi. La diffusa mancanza di comprensione di ciò che costituisce un abuso è una sfida fondamentale. In molti casi, a causa dell'assenza di azioni di sensibilizzazione in merito ai loro diritti, le persone con disabilità non sono consapevoli del fatto che alcune delle pratiche a cui sono sottoposte sono di fatto vietate e inappropriate, il che porta alla «normalizzazione» di varie forme di violenza, spesso a partire da un'età molto giovane.

Parere 6 della FRA

Gli Stati membri dovrebbero garantire la piena ed effettiva partecipazione delle persone con disabilità, anche attraverso le loro organizzazioni rappresentative, alla progettazione, all'attuazione e alla valutazione delle politiche e dei programmi, compresi quelli intesi a prevenire e contrastare la violenza negli istituti, in linea con l'articolo 4, paragrafo 3, della CRPD e con l'osservazione generale n. 7 del Comitato CRPD.

Per quanto riguarda il monitoraggio degli istituti, dovrebbero essere compiuti sforzi per garantire che le squadre di monitoraggio siano multidisciplinari, coinvolgendo gli operatori di assistenza sociale e gli attori esterni, quali professionisti medici imparziali, esperti in materia di diritti umani, persone con disabilità e persone con un'esperienza vissuta in seno agli istituti.

Gli Stati membri dovrebbero istituire adeguati programmi di sensibilizzazione ai diritti e di emancipazione delle persone con disabilità che vivono presso gli istituti. Tali programmi dovrebbero concentrarsi su come individuare i rischi, le potenziali violazioni e i comportamenti inappropriati e su come e dove cercare consiglio e ricorso. I programmi dovrebbero essere pienamente accessibili a tutte le persone con disabilità e adatti all'età, al genere e ad altre caratteristiche.

Far rispettare le risposte alla violenza

«Per quanto riguarda le persone con problemi cognitivi e relazionali, le segnalazioni di abuso devono essere accolte in modo esattamente diverso. Il rischio molto elevato che corriamo, dato che gli istituti sono strutture chiuse, è che in questi casi l'espressione del malessere venga semplicemente ignorata».

Rappresentante di un'organizzazione regionale della società civile, Italia

Rafforzamento dei meccanismi di segnalazione e supporto

La responsabilità è un principio fondamentale dell'approccio basato sui diritti umani: i diritti umani internazionali richiedono agli Stati di rispondere efficacemente alla violenza contro le persone con disabilità. La responsabilità nell'ambito della CRPD e di altri trattati internazionali impone misure di risposta, tra cui la fornitura di informazioni e l'accessibilità dei meccanismi di denuncia, in quanto essenziali per difendere i diritti e la dignità delle persone con disabilità e affrontare le carenze in materia di protezione negli istituti.

Gli Stati membri hanno l'obbligo di fornire un rimedio efficace alle vittime di tutti i reati, ai sensi dell'articolo 47 della Carta, dell'articolo 13 della CEDU, dell'articolo 13 della CRPD e dell'articolo 2 dell'ICCPR. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera f), e dell'articolo 21 della CRPD come pure del considerando 15 della direttiva riguardante i diritti delle vittime, l'accesso illimitato alla giustizia e al sostegno richiede la consapevolezza dell'esistenza di informazioni sul funzionamento dei meccanismi di denuncia e segnalazione disponibili e la possibilità di accedervi.

Per chiamare i responsabili a rispondere del rispetto dei diritti umani e garantire l'accesso alla giustizia per le persone con disabilità è necessario che le vittime e i testimoni si presentino per denunciare gli episodi. Tuttavia, le persone con disabilità che vivono in istituti spesso incontrano ostacoli legali, comunicativi, fisici e comportamentali che impediscono loro di farsi avanti. Il timore di ritorsioni o di vittimizzazione secondaria e la mancanza di alternative assistenziali valide costituiscono un altro ostacolo che scoraggia le persone dal denunciare episodi di violenza, in particolare quelle che dipendono fortemente dal personale degli istituti.

I risultati della ricerca evidenziano inoltre la necessità di istituire o ampliare il monitoraggio proattivo, che può anche fungere da meccanismo di risposta, offrendo alle vittime un modo pratico di denunciare i reati.

All'interno degli istituti, la fornitura di informazioni sulle denunce e la denuncia di atti di violenza sono quasi esclusivamente responsabilità dei fornitori di servizi. I meccanismi interni di denuncia variano a seconda dei paesi, delle regioni, dei gruppi destinatari, dei tipi di istituti e delle singole strutture. La loro istituzione, il loro funzionamento e la loro supervisione sono in gran parte lasciati ai singoli istituti.

Gli articoli 8 e 9 della direttiva riguardante i diritti delle vittime stabiliscono che le vittime hanno diritto in maniera gratuita e adeguata ai servizi di assistenza alle vittime. L'ambito della presente ricerca della FRA non si estende a un'analisi dei servizi di assistenza alle vittime disponibili. Tuttavia, i dati confermano che in molti paesi i servizi di assistenza alle vittime non sono adeguatamente adattati alle esigenze delle persone con disabilità. Spesso i servizi mancano di caratteristiche di accessibilità e non forniscono un sostegno personalizzato, come l'assistenza per il completamento di una denuncia e il seguito da darvi, la consulenza legale o di sostegno o la consulenza psicologica.

L'articolo 25 della direttiva riguardante i diritti delle vittime obbliga gli Stati membri a fornire ai funzionari che potrebbero interagire con le vittime una formazione generale e specialistica adeguata al loro livello di contatto con le vittime. Tra gli obiettivi di questa formazione vi è anche quello di sensibilizzare gli operatori ai diritti e alle esigenze delle vittime. Le persone con disabilità devono affrontare ostacoli strutturali nell'accesso all'assistenza legale, tra cui la complessità delle procedure e la scarsità di assistenza su misura, problemi che sono stati descritti come persistenti e profondamente invalidanti.

Sebbene alcuni paesi abbiano adottato approcci globali alla segnalazione degli episodi di violenza ed esistano alcune pratiche trasferibili, in particolare nel campo del sostegno alle vittime minorenni, questi esempi rimangono limitati, evidenziando la necessità di sforzi più sistematici e incisivi per garantire un accesso fattibile, affidabile ed efficace alle informazioni e al sostegno.

Parere 7 della FRA

Per garantire risposte efficaci alla violenza contro le persone con disabilità negli istituti, gli Stati membri dovrebbero adottare misure che prevedano strutture accessibili e responsabilizzanti in grado di favorire la segnalazione all'interno degli istituti.

Gli Stati membri sono invitati a garantire che tutte le vittime e le persone che segnalano violazioni possano beneficiare in modo affidabile ed efficace di misure di protezione contro la vittimizzazione secondaria e ripetuta conformemente all'articolo 47, comma 1, della Carta e all'articolo 23 della direttiva riguardante i diritti delle vittime.

Gli Stati membri dovrebbero garantire la protezione degli informatori e creare misure di salvaguardia contro le ritorsioni nei confronti di terzi che segnalano abusi. Le norme minime per le risposte alla violenza denunciata nei contesti di assistenza dovrebbero includere l'allontanamento temporaneo o la sospensione dei presunti autori di reati e il trasferimento immediato delle vittime in contesti di assistenza alternativi, garantendo la continuità dell'assistenza.

Investire in risposte coordinate e deferimenti

Una risposta efficace alla violenza negli istituti richiede un coordinamento strutturato per garantire segnalazioni accessibili, deferimenti rapidi e servizi personalizzati e incentrati sulle vittime, al fine di superare l'attuale frammentazione dei servizi, che lascia le vittime senza il sostegno di cui hanno tanto bisogno.

Il coordinamento tra le autorità competenti nei casi di violenza è limitato e i meccanismi di rinvio mancano o non sono strutturalmente o istituzionalmente integrati. Il deferimento efficace dei casi di violenza richiede risposte congiunte e il coinvolgimento strutturato dei fornitori di servizi, degli organismi di regolamentazione, dei meccanismi di monitoraggio e denuncia e delle autorità giudiziarie penali. La cooperazione rafforzata comprende riunioni di lavoro, sforzi collaborativi nell'ambito dei consessi per lo sviluppo delle politiche, attività congiunte di sensibilizzazione, apprendimento tra pari, la promozione di strutture partecipative e il coinvolgimento significativo delle organizzazioni rappresentative, sia nei processi di elaborazione delle politiche che nei meccanismi di monitoraggio e denuncia.

Parere 8 della FRA

Gli Stati membri sono chiamati a garantire risposte integrate ai casi di violenza. Le risposte congiunte dovrebbero basarsi su procedure standardizzate che coinvolgano tutte le autorità responsabili e dovrebbero avere una capacità interprofessionale per valutare le situazioni di rischio e istituire meccanismi di rinvio efficaci.

FRA – AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI

Rennweg 12 – 1030 Vienna – Austria

Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

fra.europa.eu

[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)

[instagram.com/fundamental.rights](https://www.instagram.com/fundamental.rights)

[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)

[youtube.com/EUAgencyFRA](https://www.youtube.com/EUAgencyFRA)

x.com/EURightsAgency