



SOC/851

Servizi sociali per le persone con disabilità

BOZZA DI PARERE

Sezione per l'occupazione, gli affari sociali e la cittadinanza

**Inclusione sociale e vita indipendente per le persone con disabilità attraverso servizi sociali
specializzati e di alta qualità
(parere esplorativo richiesto dalla presidenza cipriota)**

Relatore: **Pietro Vittorio BARBIERI**

All'attenzione dei membri della sezione

Riunione di sezione 24/2/2026, 10:15

Scadenza per gli emendamenti

19/2/2026, 10:00

Contatto soc@eesc.europa.eu

Amministratore Valeria ATZORI

Data del documento 17/2/2026

Gruppo di studio	Servizi sociali per le persone con disabilità
Presidente	Giulia BARBUCCI (IT-II)
Relatore	Pietro Vittorio BARBIERI (IT-III)
Membri	Marie-Charles BONJEAN (FR-III) Melis JOOST (EE-III) Kristina KRUPAVIČIENĖ (LT-II) Marie-Pierre LE BRETON (FR-I) Ellen NYGREN (SE-II) Isabel YGLESIAS (ES-I) Marie ZVOLSKÁ (CZ-I)
Consulente	Carlo GIACOBINI (al giornalista)
Richiesta della presidenza cipriota del Consiglio dell'UE	Lettera del 13/10/2
Base giuridica	Articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea Parere esplorativo
Sezione responsabile	Occupazione, affari sociali e cittadinanza
Adottato nella sezione	G/M/AAAA
Esito del voto (a favore/contro/astenuti)	.../.../...
Adottato in sessione plenaria	G/M/AAAA
Sessione plenaria n.	...
Esito del voto (a favore/contro/astenuti)	.../.../...

1. Conclusioni e raccomandazioni

- 1.1 Il Comitato accoglie con favore l'impegno della Commissione europea nel predisporre un piano decennale, rispettando le tappe fondamentali e adottando strumenti in linea con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD). Riconosce la forza giuridica delle sue disposizioni, a partire dagli articoli 19 e 12, la cui applicazione congiunta è essenziale per garantire il diritto a una vita indipendente.
- 1.2 Il CESE osserva che i dati esistenti evidenziano tuttavia una tendenza persistente all'istituzionalizzazione. Ciò è dovuto alla mancanza di finanziamenti per servizi sociali di qualità e basati sulla comunità, alla carenza di personale e a un approccio culturale che rimane ancorato a presupposti che la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità intende mettere in discussione e superare.
- 1.3 Per superare l'attuale debolezza degli strumenti di soft law, il CESE ritiene necessario adottare una direttiva vincolante che traduca l'articolo 19 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità in requisiti specifici, definendo chiaramente i concetti di "istituzione" e "servizio basato sulla comunità", e affrontare la questione della transistituzionalizzazione. Parallelamente, sono necessarie strategie nazionali obbligatorie di deistituzionalizzazione, con bilanci dedicati, scadenze e indicatori misurabili, co-progettate con le organizzazioni delle persone con disabilità (OPD).
- 1.4 Il CESE chiede l'inserimento di un riferimento alla deistituzionalizzazione nel piano per l'edilizia abitativa a prezzi accessibili, l'integrazione dei requisiti di accessibilità in tutti gli investimenti in edilizia abitativa finanziati dall'UE, lo sviluppo di strategie nazionali per l'edilizia abitativa accessibile e sinergie più forti tra FSE+, FESR e InvestEU per ampliare le soluzioni abitative assistite basate sulla comunità.
- 1.5 Nel suo parere ¹, il CESE aveva già chiesto una revisione sostanziale della proposta di regolamento sulla protezione internazionale degli adulti presentata dalla Commissione, basata sul principio della gerarchia delle norme, secondo cui la CRPD (in particolare gli articoli 12 e 19) costituisce il riferimento giuridico primario, e non la Convenzione dell'Aja. Il CESE ribadisce la necessità di tale revisione.
- 1.6 Il CESE sottolinea la necessità di invertire la tendenza verso nuove e vecchie forme di segregazione e di sostenere la vita indipendente attraverso finanziamenti proporzionati. La questione dei fondi europei, inoltre, deve essere soggetta a rigorose condizionalità per garantire che tali fondi non finiscano invece per finanziare ambienti segreganti. Questo requisito dovrebbe essere centrale nel -QFP 2028-2034. I fondi dell'UE sono uno strumento potente per promuovere l'inclusione e ridurre le disuguaglianze in tutta Europa. Le clausole di salvaguardia devono essere mantenute e rafforzate nel futuro QFP, al fine di garantire progressi continui verso un'assistenza inclusiva e basata sulla comunità.

¹ [GU C, C/2024/1581, 5.3.2024, ELI.](#)

2. Sfondo

- 2.1 Il presente parere si basa sul quadro giuridico internazionale della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (CRPD), ratificata dall'UE e da tutti i suoi Stati membri . In particolare, il parere è in linea con il combinato disposto dell'articolo 19, che sancisce il diritto a vivere in modo indipendente e a essere inclusi nella comunità, e dell'articolo 12, che garantisce l'uguaglianza di fronte alla legge ². Il CESE ritiene ³ che l'articolo 12 costituisca la base giuridica e la chiave per garantire l'effettivo esercizio del diritto di scelta sancito dall'articolo ⁴19 ^{5,6}
- 2.2 Nell'UE, la Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 è il principale strumento per l'attuazione della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CRPD). Essa individua la vita indipendente e la deistituzionalizzazione come priorità assolute, in linea con la visione di un'"Unione dell'uguaglianza".
- 2.3 Tuttavia, il CESE rileva un divario significativo tra gli impegni assunti e la realtà vissuta da milioni di cittadini con disabilità. Il divario nell'attuazione è evidente e allarmante. Servizi sociali di alta qualità, essenziali per colmare questa lacuna, sono compromessi da sfide strutturali e da un utilizzo spesso controproducente dei fondi UE.

3. Commenti generali

3.1 Il quadro normativo e l'impegno dell'UE

- 3.1.1 Il CESE riconosce che l'impegno dell'UE per una vita indipendente è sancito da un solido quadro giuridico e politico. L'articolo 19 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CRPD) stabilisce obiettivi chiari e indivisibili per garantire alle persone con disabilità la libertà di scegliere il proprio luogo di residenza, l'accesso a una gamma di servizi e la disponibilità di servizi comunitari. L'Osservazione generale n. 5 del Comitato delle Nazioni Unite chiarisce che "vita indipendente" significa che le persone con disabilità possono scegliere e esercitare il controllo sul modo in cui desiderano vivere, attraverso il sostegno necessario. La strategia europea 2021-2030 traduce questi obblighi in un piano d'azione sostenuto da iniziative ⁷ già avviate o in corso, tra cui la Piattaforma sulla disabilità, il centro risorse "AccessibleEU" ^{8,9} il Pacchetto Occupazione ¹⁰ e la proposta di Carta europea di invalidità ¹¹. Di particolare rilevanza per il

2 https://www.un.org/development/desa/disabilities/wp-content/uploads/sites/15/2021/04/European-Strategy-2021-2030_EN.pdf.

3 <https://www.disability-europe.net/theme/independent-living?country=european-union>.

4 <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no5-article-19-right-live>.

5 <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK539188/>.

6 <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no5-article-19-right-live>.

7 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/disability/union-equality-strategy-rights-persons-disabilities-2021-2030_en.

8 <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/291558/QA-01-24-084-EN-N.pdf>.

9 <https://knowledge.epr.equass.be/article/607-european-framework-for-social-services-of-excellence-for-persons-with-disabilities>.

10 <https://www.disability-europe.net/theme/independent-living?country=european-union>.

11 <https://www.edf-feph.org/disability-rights-strategy/>.

presente parere sono gli "Orientamenti sulla vita indipendente" (2023)^{12, 13e 14} il "Quadro per i servizi sociali di eccellenza" (2024)¹⁵, che mirano a migliorare l'erogazione dei servizi di supporto.

3.1.2 Il CESE osserva che l'attuazione degli obblighi giuridicamente vincolanti è in larga misura affidata a strumenti di soft law, come strategie e linee guida¹⁶. La natura non vincolante di tali strumenti crea una vulnerabilità sistemica, consentendo agli Stati membri di ritardare l'attuazione degli impegni senza incorrere in sanzioni.

3.2 La realtà statistica: esclusione sistemica e divario di povertà

3.2.1 Il CESE rileva che i dati ufficiali dell'UE indicano un ritardo diffuso nel garantire pari opportunità. I principali dati su vari settori evidenziano le disuguaglianze sistemiche e persistenti con cui le persone con disabilità devono fare i conti. I dati dell'UE (2023/2024) evidenziano disuguaglianze sistemiche: il rischio di povertà o esclusione sociale per le persone con disabilità è del 28,8% (+10,8 punti rispetto alla popolazione generale), mentre la grave deprivazione materiale e sociale è 2,2 volte superiore¹⁷.

3.2.2 Pur riconoscendo il ruolo chiave dei trasferimenti sociali (sia economici che non economici) nell'attenuare gli effetti più gravi della povertà, il CESE sottolinea la forte correlazione tra disabilità, povertà e bassi livelli di istruzione. Questi dati non descrivono problemi isolati, ma un circolo vizioso: la disabilità aumenta il rischio di povertà, che a sua volta limita l'accesso ai beni necessari per la partecipazione sociale e per trovare lavoro (alloggio, trasporti, servizi¹⁸)¹⁹.

3.3 Articolo 12 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità: la capacità giuridica come 'chiave' per una vita indipendente

3.3.1 Il CESE osserva che il diritto a una vita indipendente (articolo 19) è indissolubilmente legato al pari riconoscimento della capacità giuridica (articolo 12). Come chiarito dal Comitato delle Nazioni Unite nell'Osservazione generale n. 1²⁰, l'articolo 12 è il fulcro della Convenzione, la chiave per l'esercizio di tutti gli altri diritti, compreso il diritto di scegliere dove e con chi vivere²¹. Sebbene la Convenzione imponga un passaggio dal "processo decisionale sostitutivo" al

12 <https://www.inclusion-europe.eu/european-disability-strategy/>.

13 <https://www.edf-feph.org/disability-rights-strategy/>.

14 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Disability_statistics_-_poverty_and_income_inequalities&oldid=455407.

15 <https://www.edf-feph.org/disability-rights-strategy/>.

16 https://fra.europa.eu/sites/default/files/legal-capacity-intellectual-disabilities-mental-health-problems-factsheet-it_0.pdf.

17 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Disability_statistics_-_poverty_and_income_inequalities&oldid=455407.

18 <https://www.edf-feph.org/publications/the-transition-from-institutions-to-community-based-services-and-independent-living-for-persons-with-disabilities/>.

19 <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/paths-towards-independent-living-and-social-inclusion-europe>.

20 <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-1-article-12-equal-recognition-1>.

21 https://fra.europa.eu/sites/default/files/legal-capacity-intellectual-disabilities-mental-health-problems-factsheet-it_0.pdf.

"processo decisionale assistito", in tutta Europa persistono regimi di interdizione e di tutela completa. Privando l'individuo della capacità di agire (firmare contratti, gestire fondi), questi regimi rendono di fatto inapplicabili l'articolo 19 e il diritto a una vita indipendente.

3.3.2 Il CESE osserva che, nella strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030, la Commissione europea riconosce l'esistenza di "barriere giuridiche" e che le persone con disabilità intellettive o psicologiche "sono spesso limitate o private della loro capacità giuridica" ²². Anche l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) ha sottolineato la necessità di abolire il processo decisionale sostitutivo e di investire in un processo decisionale assistito. Organizzazioni come Mental Health Europe (MHE), Inclusion Europe e l'Associazione europea dei fornitori di servizi per le persone con disabilità (EASPD) elaborano da tempo linee guida che individuano buone pratiche per l'attuazione del processo decisionale assistito; tuttavia, queste rimangono frammentate e non sono integrate in un quadro coerente di politiche e finanziamenti dell'UE ²³.

3.4 De-istituzionalizzazione: un processo che si è arrestato o che è addirittura in regressione

3.4.1 Il CESE avverte che nell'UE almeno 1,4 milioni di persone con disabilità vivono ancora in istituti, con una tendenza in regressione (+29% negli istituti residenziali nell'ultimo decennio), una cifra che è di fatto sottostimata a causa della grave mancanza di dati ^{24, 25}. L'inerzia politica e la carenza di alloggi accessibili stanno rallentando la deistituzionalizzazione.

3.4.2 Il CESE rileva il fenomeno della transistituzionalizzazione, che si verifica anche quando una persona viene trasferita in un alloggio comunitario ma rimane soggetta a un sistema di sostituzione che le nega il controllo legale sulle sue scelte quotidiane, finanziarie e sanitarie, oppure quando le persone vengono trasferite da grandi istituti a strutture residenziali più piccole che tuttavia replicano la stessa "cultura istituzionale" basata sulla segregazione e sulla mancanza di controllo individuale sulla propria vita.

3.4.3 Il CESE deplora inoltre la significativa mancanza di dati sulla deistituzionalizzazione, una lacuna statistica ancora più grave per quanto riguarda l'articolo 12. Attualmente non esiste una raccolta dati armonizzata sul numero di cittadini adulti totalmente o parzialmente privati della capacità giuridica e sottoposti a tutela o amministrazione fiduciaria. Questa "invisibilità" statistica implica che i progressi (o i regressi) nell'attuazione della Convenzione non siano monitorati e rende impossibile per la Commissione e il Consiglio valutare l'impatto effettivo delle politiche di inclusione in questo ambito.

3.4.4 Il CESE si rammarica del fatto che in molti paesi, in particolare in quelli che hanno avviato il processo di deistituzionalizzazione, le persone con disabilità intellettive siano ancora quelle con maggiori probabilità di rimanere in contesti istituzionali e quelle con minori probabilità di beneficiare di sostegno.

²² <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/291558/QA-01-24-084-EN-N.pdf>.

²³ <https://www.mentalhealtheurope.org/what-we-do/human-rights/promising-practices/>.

²⁴ <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK539188/>.

²⁵ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202590005.

3.4.5 Il CESE deplora inoltre che i servizi gestiti dagli utenti rimangano generalmente rari rispetto ad altri tipi di servizi, nonostante abbiano dimostrato ottimi risultati in termini di vita indipendente.

3.5 Utilizzo dei fondi strutturali dell'UE

3.5.1 Il CESE ha riscontrato una grave contraddizione nel modo in cui vengono utilizzati i fondi strutturali. Sebbene le norme vietino il sostegno ad azioni che contribuiscono alla segregazione, i fondi UE continuano a essere utilizzati per ristrutturare o costruire nuove strutture segregate.

3.5.2 Il Comitato attribuisce questa distorsione alla resistenza di molti Stati membri all'introduzione di norme più severe, come l'assegnazione specifica dei fondi, e alla mancanza di un monitoraggio efficace che coinvolga le organizzazioni delle persone con disabilità (OPD) nella pianificazione e nel monitoraggio dei fondi ²⁶.

3.5.3 Questa situazione evidenzia la tensione tra l'obiettivo della coesione e l'obbligo di rispettare i diritti umani. In assenza di una forte condizionalità, prevale la logica della coesione, portando l'UE a finanziare pratiche che violano i diritti umani che si è impegnata a proteggere.

3.6 Qualità dei servizi sociali: sfide strutturali e necessità di riforme

3.6.1 Il CESE accoglie con favore la creazione di un quadro per i servizi sociali di eccellenza per le persone con disabilità, una delle iniziative faro della strategia 2021-2030. Concorda sul fatto che tali servizi debbano basarsi su principi in linea con la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, quali l'approccio incentrato sulla persona, la coproduzione, l'orientamento ai risultati e l'inclusione nella comunità. Servizi di alta qualità per la vita indipendente si basano su modelli gestiti dagli utenti, bilanci personalizzati, centri per la vita indipendente, pratiche di consulenza tra pari e garanzie di empowerment. Tuttavia, in questo contesto, il quadro per l'eccellenza rischia di rimanere un esercizio teorico, se non è accompagnato da una riforma sistemica.

3.6.2 I prerequisiti su cui si basano questi servizi sono: la riforma delle obsolete valutazioni della disabilità, ancora basate su un approccio medico; la capacità di replicare il modello; il monitoraggio dei risultati per le persone e la loro qualità di vita; e la possibilità di scelta, controllo e coinvolgimento significativo delle persone con disabilità. Il CESE insiste affinché il processo decisionale assistito sia considerato una componente fondamentale, trasversale e non negoziabile di un servizio di eccellenza incentrato sulla persona.

3.6.3 Il CESE avverte che il settore dei servizi sociali in tutta Europa si trova ad affrontare sfide sistemiche che ne compromettono l'efficacia: finanziamenti insufficienti, mancanza di personale qualificato, cattive condizioni di lavoro e infrastrutture obsolete ²⁷. Sottolinea che la qualità dei servizi richiede finanziamenti adeguati.

²⁶ https://enil.eu/wp-content/uploads/2024/03/ENIL-Proposal_SoSe-of-Excellence_FINAL-Version.pdf.

²⁷ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202590005.

4. Considerazioni

- 4.1 Il CESE ritiene che gli Stati membri debbano attuare riforme legislative volte a superare i sistemi sostitutivi che privano le persone con disabilità della capacità giuridica e a sostituirli con soluzioni conformi all'articolo 12, basate su un processo decisionale assistito. Questo processo deve essere sviluppato in stretta consultazione con le organizzazioni delle persone con disabilità e le organizzazioni di autorappresentanza.
- 4.2 Il CESE ritiene inevitabile una riforma strutturale nell'utilizzo dei Fondi SIE, introducendo una rigorosa condizionalità ex ante per vietare qualsiasi finanziamento di istituti residenziali e subordinando l'approvazione dei programmi al rispetto delle Linee guida sulla vita indipendente. In tale contesto, è necessario stabilire quote specifiche del FESR e del FSE+ per lo sviluppo di servizi basati sulla comunità e di alloggi accessibili, orientando specificamente il FSE+ verso la transizione verso un processo decisionale assistito (formazione e auto-rappresentanza). Tutto ciò dovrebbe essere soggetto a un meccanismo di monitoraggio indipendente, con la partecipazione dell'Agenzia per i diritti dell'uomo e delle persone con disabilità, autorizzate a raccomandare la sospensione dei pagamenti in caso di utilizzo improprio.
- 4.3 Il CESE accoglie con favore lo sviluppo di un quadro per i servizi sociali di eccellenza, ma sottolinea la necessità di collegarlo a specifici flussi di finanziamento del FSE+ per sostenere la trasformazione sistemica dei servizi, fornire formazione al personale e migliorare le condizioni di lavoro nel settore dei servizi sociali.
- 4.4 Il CESE ritiene che la raccolta dati debba essere ampliata con urgenza. Oltre al monitoraggio delle persone negli istituti, sarebbe utile che Eurostat e la FRA sviluppassero, in consultazione con le organizzazioni per la protezione dei dati (RPD), indicatori armonizzati per la raccolta di dati comparabili sul numero di persone (adulti e minori) soggette a misure che limitano la capacità giuridica. Il Comitato chiede che il monitoraggio dei progressi (deistituzionalizzazione, processi decisionali assistiti, accesso agli alloggi, miglioramenti nella forza lavoro) sia integrato orizzontalmente nella strategia per i diritti delle persone con disabilità, nella strategia dell'UE contro la povertà, nella garanzia europea per l'infanzia e nel piano per un'edilizia abitativa a prezzi accessibili, con una rendicontazione basata su dati disaggregati e con il coinvolgimento delle organizzazioni per la protezione dei dati (RPD) e dei fornitori di servizi.
-