

Le donne con disabilità nel terzo “Piano di Azione per la promozione dei diritti e l’inclusione delle Persone con Disabilità”: riferimenti e analisi

di Simona Lancioni, responsabile del Centro Informare un’h di Peccioli

Con un proprio [Decreto del 12 marzo 2026](#) il Presidente della Repubblica ha formalizzato l’adozione del [Piano di Azione per la promozione dei diritti e l’inclusione delle Persone con Disabilità](#), già approvato dall’[Osservatorio Nazionale sulla Condizione delle Persone con Disabilità](#) (OND) il 28 novembre 2025¹. Il terzo Piano di Azione riguarda il triennio 2026-2028, ed è articolato in sette linee di intervento (1 - Accessibilità universale; 2 - Salute e benessere; 3 - Inclusione lavorativa; 4 - Istruzione, università e formazione; 5 - Progetto di Vita; 6 - Sicurezza inclusiva e cooperazione internazionale; 7 Sistemi di monitoraggio delle Politiche a favore delle persone con disabilità e del terzo Piano di Azione) declinate in 66 specifiche linee di azione, che rappresentano il livello più operativo del Piano. Il Piano, è precisato nel testo, «si pone come strumento operativo per dare concreta attuazione ai diritti delle persone con disabilità sanciti dalla [Convenzione ONU](#)»² sui Diritti delle Persone con Disabilità (ratificata dall’Italia con la [Legge 18/2009](#)). E tuttavia sin dall’*Introduzione* è precisato che «Sul piano finanziario, le azioni, le finalità e gli obiettivi indicati nel presente documento dovranno essere conseguiti con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente»³. Una formula che, tradotta in parole povere, significa che le Istituzioni non si stanno prendendo alcun impegno economico aggiuntivo al fine della realizzazione delle tante misure previste nel Piano stesso. Possiamo considerare le clausole di invarianza finanziaria come un indicatore molto efficace per misurare il reale (*dis*)interesse dei/delle Governanti per il tema di cui si stanno occupando.

Poiché la Convenzione ONU riconosce «che le donne e le minori con disabilità sono soggette a discriminazioni multiple»⁴, e sottolinea la «necessità di incorporare la prospettiva di genere in tutti gli sforzi tesi a promuovere il pieno godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità»⁵, in questo spazio ci occuperemo di illustrare le misure che riguardano questo specifico *target* presenti all’interno del Piano di Azione.

Riferimenti alle donne con disabilità contenuti nella parte iniziale del Piano di Azione

Un primo riferimento alle politiche di genere si trova nella parte del testo dedicata a delineare lo scenario normativo-culturale e l’organizzazione del Piano di Azione. In specifico è segnalato il coinvolgimento nei lavori di preparazione del Piano dei cinque gruppi di Lavoro tematici dell’OND costituiti nel 2023, a cui «si è affiancato, a partire da marzo 2024, un gruppo di lavoro dedicato al contrasto della violenza contro le donne con disabilità, istituito ad hoc in risposta all’esigenza di sviluppare approfondimenti specifici e azioni mirate su questo tema»⁶. Poco più avanti è specificato che le proposte provenienti da quest’ultimo gruppo di lavoro «sono state incluse nella specifica linea di azione dedicata, collocata all’interno della linea di intervento Progetto di Vita. Ulteriori proposte emerse – non esclusivamente focalizzate sul contrasto alla violenza, ma orientate a interventi di sostegno alle donne con disabilità – sono

¹ [Ministro Locatelli: Approvato nuovo Piano d’azione per diritti persone con disabilità](#), 28 novembre 2025.

² Pagina 6 del Piano di Azione.

³ Pagina 6 del Piano di Azione.

⁴ Articolo 6 (*Donne con disabilità*) della Convenzione ONU sui diritti delle Persone con Disabilità.

⁵ Lettera s) del *Preambolo* della Convenzione ONU sui diritti delle Persone con Disabilità.

⁶ Pagina 10 del Piano di Azione.

state integrate trasversalmente nelle linee di intervento Benessere e Salute, Progetto di Vita e Sistemi di Monitoraggio delle Politiche a favore delle Persone con Disabilità (PcD)»⁷. Per valutare quanto esposto è necessario fare qualche passo indietro nel tempo. In primo luogo va segnalato che nella configurazione dell'OND del periodo 2018-2022 era presente un apposito gruppo di lavoro (il Gruppo 9) specificamente dedicato alle donne con disabilità, il quale, come previsto dalla Convenzione ONU, si occupava di incorporare la prospettiva di genere in tutte le politiche elaborate in materia di disabilità⁸. Questo perché le donne con disabilità subiscono discriminazioni multiple in tutti gli ambiti della vita, non solo in relazione all'esposizione alla violenza. Ma la Ministra per le Disabilità Alessandra Locatelli non ha ritenuto di mantenere questo gruppo di lavoro nella configurazione dell'OND del 2023. In specifico Locatelli ha creato cinque gruppi di lavoro – Accessibilità universale e sport; Benessere e salute; Inclusione lavorativa; Istruzione, formazione e università; Progetto di Vita –, in nessuno dei quali risultano trattate in modo specifico questioni di genere. Quindi la stessa Ministra ha nominato quali coordinatori dei nuovi gruppi di lavoro cinque uomini e nessuna donna⁹. E tuttavia il 25 novembre 2023, in occasione della [Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne](#), la Ministra si è resa conto che nessuno degli attuali cinque gruppi di lavoro dell'OND disponeva delle competenze per trattare il tema della violenza sulle donne con disabilità, e decide di costituire un ulteriore gruppo di lavoro *temporaneo* deputato ad occuparsi solo di questo tema¹⁰. Al nuovo gruppo di lavoro, che rimarrà attivo dal 26 marzo 2024 al 9 luglio 2024, è chiesto di elaborare un documento in tema di violenza sulle donne con disabilità contenente indicazioni da proporre al Comitato Tecnico dell'[Osservatorio Nazionale sulla violenza contro le donne](#). In particolare sono stati affrontati tre aspetti: "Accessibilità della comunicazione e dell'informazione", "Standard minimi dei Centri antiviolenza (CAV) e delle Case rifugio" e "Linee Guida sulla violenza contro le donne con disabilità e formazione delle operatrici". Il Documento finale ¹¹, approvato dall'OND il 3 dicembre 2024, non contiene misure esigibili, ma si limita a proporre suggerimenti per la stesura del successivo [Piano Strategico Nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica 2025-2027](#)¹².

Questo breve riassunto fa emergere che mentre la Convenzione ONU attribuisce grande rilievo alle questioni di genere¹³ – rilievo inequivocabilmente rimarcato anche dal [Comitato ONU](#) sui Diritti delle Persone con Disabilità in uno specifico *Commento Generale*¹⁴ –, la Ministra Locatelli circoscrive il perimetro della discriminazione multipla quasi esclusivamente all'aspetto della

⁷ Pagina 10 del Piano di Azione. Segnaliamo che un riferimento alle donne con disabilità è contenuto nella 6^a Linea di intervento sulla *Sicurezza inclusiva e Cooperazione internazionale*, e non nella 7^a Linea di intervento dedicata ai *Sistemi di monitoraggio delle Politiche a favore delle Persone con disabilità e del terzo Piano di Azione*, come affermato nella citazione.

⁸ Si veda: [Documenti dei Gruppi di lavoro dell'Osservatorio 2018-2022](#) del 16 novembre 2021.

⁹ Si veda: [Il Ministro Locatelli nomina i 5 coordinatori dell'Osservatorio Nazionale Disabilità](#) del 6 dicembre 2023.

¹⁰ Si veda: [Riunione dell'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità in occasione della Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza sulle donne](#) del 24 novembre 2023.

¹¹ [Documento finale del Gruppo di lavoro sulla questione della violenza contro le donne con disabilità dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità](#), approvato dall'OND il 3 dicembre 2024.

¹² Si segnala un approfondimento su come il tema della violenza nei confronti delle donne con disabilità è stato trattato nel Piano Strategico Nazionale in questione: [Il nuovo Piano Nazionale contro la violenza, le donne con disabilità e l'uguaglianza \(che non c'è\)](#) del 23 novembre 2025.

¹³ La Convenzione ONU sui diritti delle Persone con Disabilità contiene quattro richiami al genere solo nel *Preambolo*; "la parità tra uomini e donne" è annoverata tra i suoi *Principi generali* (art. 3, lettera g); l'articolo 6 è interamente dedicato alle donne con disabilità ed al contrasto delle discriminazioni multiple a cui sono soggette; altri richiami sono presenti nell'art. 8 (*Accrescimento della consapevolezza*), nell'art. 16 (*Diritto di non essere sottoposto a sfruttamento, violenza e maltrattamenti*), nell'art. 25 (*Salute*), nell'art. 28 (*Adeguati livelli di vita e protezione sociale*), e nell'art. 34 (*Comitato sui diritti delle persone con disabilità*).

¹⁴ [General comment No. 3 \(2016\) on women and girls with disabilities](#), adottato il 26 agosto 2016, promulgato il 25 novembre 2016.

violenza di genere e, solo incidentalmente, all'accesso all'assistenza sanitaria e al sostegno alla genitorialità. Va tuttavia rilevato che anche il tema a cui è stata dedicata una specifica attenzione, quello della violenza, è stato sviluppato da un gruppo di lavoro *temporaneo* e formalmente non incluso tra i gruppi di lavoro "ufficiali" dell'OND che, va ribadito, sono tutti coordinati da soli uomini. Come a dire: *ok, ci dobbiamo occupare di violenza, ma le politiche per la disabilità propriamente dette sono altre*. A tale proposito va ricordato che al *Diritto di non essere sottoposto a sfruttamento, violenza e maltrattamenti* è dedicato uno specifico articolo della Convenzione ONU – l'articolo 16 – e che anche il *Preambolo* della stessa riconosce «che le donne e le minori con disabilità corrono spesso maggiori rischi nell'ambiente domestico ed all'esterno, di violenze, lesioni e abusi, di abbandono o mancanza di cure, maltrattamento e sfruttamento»¹⁵, ciò che consente di affermare che la violenza contro le donne rientra a pieno titolo tra le politiche per la disabilità e che, lungi dall'essere un elemento *temporaneo* (come il gruppo di lavoro voluto dalla Ministra), si configura come un fenomeno *permanente e strutturale*. È evidente che, al di là dei proclami, le politiche di genere proposte dalla Ministra Locatelli esprimono una visione estremamente riduttiva, parziale e frammentata rispetto al mandato della Convenzione ONU su questa materia.

I riferimenti alle donne con disabilità contenuti nelle linee di intervento

1ª Linea di intervento. Accessibilità universale

L'approccio sminuente delle politiche di genere delle attuali Istituzioni emerge con chiarezza nella linea di intervento sull'*Accessibilità universale* (che comprende ben 15 linee di azione), dove le donne con disabilità non sono minimamente considerate, sebbene sia documentato come esse fruiscano degli ambienti fisici e costruiti, dei mezzi di trasporto, dei beni e servizi in modo differente rispetto agli uomini¹⁶.

2ª Linea di Intervento. Salute e benessere

Nella linea di intervento in tema di *Salute e benessere* ci sono dei riferimenti in diverse linee di azione. Nelle **Azioni di sensibilizzazione e formazione** (1ª linea di azione) è scritto che occorre «superare stereotipi di genere (relativi ad es. alle donne con disabilità)»¹⁷, ma a questa affermazione di principio non fa seguito alcuna declinazione operativa specifica. Ribadire i principi è fondamentale, ma senza azioni specifiche si rimane nel campo della retorica.

Ulteriori riferimenti si trovano nella 2ª linea di azione: **Sostenere il protagonismo delle persone con disabilità nei processi di promozione della salute e di prevenzione**, nella quale, tra gli obiettivi, troviamo: «Garantire alle ragazze e donne in condizione di disabilità il diritto alla assistenza sanitaria, come previsto dai LEA [*livelli essenziali di assistenza, N.d.R.*], facilitandone l'accesso ai relativi servizi, compreso l'accesso alla tutela della salute sessuale e riproduttiva e alla consulenza genetica»¹⁸. Per raggiungere questo obiettivo sono individuate due azioni prioritarie: «Elaborare protocolli, linee di indirizzo di natura programmatica o organizzativa per garantire l'assistenza sanitaria alle donne e alle ragazze in condizione di disabilità, prioritariamente nei settori della ginecologia, dell'ostetricia e del contrasto alla violenza contro le donne» e «Favorire l'accessibilità ai consultori familiari, servizi di prossimità ad accesso diretto e gratuito, e alle prestazioni specialistiche per la tutela della maternità responsabile alle donne in condizione di disabilità e la consulenza genetica prenatale

¹⁵ Lettera q) del *Preambolo* della Convenzione ONU sui diritti delle Persone con Disabilità.

¹⁶ A titolo esemplificativo si vedano: Forum Europeo sulla Disabilità, [Secondo Manifesto sui diritti delle Donne e delle Ragazze con Disabilità nell'Unione Europea](#), adottato a Budapest il 28-29 maggio 2011 (segnaliamo in particolare il Capitolo 3 in tema di *Accessibilità*); Associazione Liberedonne - Casa delle donne di Ravenna, [Donne con disabilità Ravenna. Stare di casa nella città](#), rapporto di ricerca a cura di Piera Nobili, dicembre 2016; Caroline Criado Perez, *Invisibili. Come il nostro mondo ignora le donne in ogni campo. Dati alla mano*, Torino, Einaudi, 2020.

¹⁷ Pagina 21 del Piano di Azione.

¹⁸ Pagina 22 del Piano di Azione.

privilegiando soluzioni organizzative che tutelino la riservatezza»¹⁹. Tuttavia, a queste azioni prioritarie fanno seguito indicatori di risultato solo formali, ovvero la presenza di attività formative, di protocolli per l'assistenza sanitaria di donne con disabilità, di raccomandazioni per *screening* oncologici. Non figurano indicatori di risultato per misurare l'efficacia della formazione, l'effettiva applicazione e l'efficacia dei protocolli, nonché il loro effettivo impatto sul diritto all'assistenza delle donne con disabilità, e neppure per misurare l'aumento dell'accessibilità dei consultori. Ma garantire concretamente il diritto alla salute non è qualcosa che si può effettuare solo con adempimenti formali, ci sono misure che richiedono investimenti economici. Le difficoltà di molte donne con disabilità motoria ad utilizzare lettini ginecologici e mammografi non regolabili in altezza, ad esempio, non possono essere superate con un protocollo. Va inoltre considerato che, essendo la tutela della salute tra le materie di competenza concorrente di Stato e Regioni²⁰, il ricorso ad uno strumento modestamente vincolante come un protocollo non sostenuto da fondi dedicati, e senza prevedere verifiche di risultato concrete, si configura come un'opzione davvero troppo debole per garantire alle donne con disabilità l'accesso paritetico ad un diritto fondamentale, quale è quello di accesso all'assistenza sanitaria, omogeneo su tutto il territorio nazionale.

3ª Linea di intervento. Inclusione lavorativa

Sebbene la letteratura scientifica sul tema abbia ampiamente documentato come anche nella popolazione delle persone con disabilità esista un divario occupazionale di genere simile a quello che si riscontra nella popolazione generale, nella linea di intervento in tema di *Inclusione lavorativa* non ci sono misure per contrastare questo fenomeno. È stata completamente ignorata la raccomandazione del Comitato ONU che, già nel 2016, chiedeva al nostro Paese di «[...] attuare misure specifiche per affrontare il basso livello occupazionale delle donne con disabilità»²¹. Un articolo pubblicato su «Il Sole 24 Ore» a dicembre 2024 riporta i seguenti dati in materia di occupazione delle persone con disabilità: dei circa 3 milioni di italiani e italiane (pari al 5% della popolazione) con gravi limitazioni solo il 32,5% ha un impiego, a fronte di una percentuale del 55% di quelle con limitazioni non gravi. Ma «sono le donne le più penalizzate: lavorano infatti solo il 26,7%, contro il 36,3% degli uomini»²². Stiamo parlando di una differenza di quasi 10 punti percentuali ma, come detto, nel Piano di Azione non ci sono misure per contrastare questa discriminazione. È difficile non imputare anche questa lacuna a quella *visione estremamente riduttiva, parziale e frammentata delle politiche di genere* che caratterizza le attuali Istituzioni precedentemente richiamata.

4ª Linea di intervento. Istruzione, università e formazione

Non essendoci misure di contrasto alla discriminazione multipla neanche nella linea di intervento in tema di *Istruzione, università e formazione*, riguardo ad essa potremmo fare le stesse osservazioni fatte in materia di inclusione lavorativa, salvo il fatto che almeno in questo caso si è cercato di evitare il sistematico ricorso al maschile sovraesteso. La qual cosa vuol dire che in alcuni casi i termini riferiti alle persone sono stati declinati anche al femminile (ad esempio: studenti e studentesse, alunni e alunne). Il problema è che il linguaggio, per quanto fondamentale, è solo uno dei domini attraverso cui si reggono i diversi sistemi oppressivi, e dunque anche il patriarcato e l'abilismo. In merito all'inclusione scolastica degli alunni e delle alunne con disabilità l'Istat, per l'anno scolastico 2023-2024, rileva notevoli «differenze in termini di genere: gli alunni con disabilità sono prevalentemente maschi, 228 ogni 100 femmine. Tale evidenza è in linea con le statistiche epidemiologiche che da tempo evidenziano sensibili differenze di genere in vari disturbi dello sviluppo neurologico, tra cui i disturbi dello

¹⁹ Pagina 22 del Piano di Azione.

²⁰ Articolo 117, comma 3, della Costituzione della Repubblica Italiana.

²¹ Punto 70 delle [Osservazioni Conclusive al primo rapporto dell'Italia](#) del 31 agosto 2016.

²² Silvia Pasqualotto, [Solo una persona con disabilità su tre lavora](#), «Il Sole 24 Ore», 2 dicembre 2024.

spettro autistico e i disturbi del comportamento e dell'attenzione»²³. Ma il Piano di Azione non si occupa di questo aspetto.

5ª Linea di intervento. Progetto di Vita

La linea di intervento dedicata al *Progetto di Vita* è quella in cui è stata inclusa una specifica linea di azione con le misure di contrasto alla violenza contro le donne con disabilità. Ma nelle 16 linee di azione previste per il *Progetto di Vita*, oltre che riguardo alla violenza, le questioni di genere sono state trattate solo in relazione al sostegno alla genitorialità, mentre nelle restanti 14 linee di azione le donne con disabilità e le discriminazioni multiple non sono state considerate.

Per trovare un riferimento alle donne con disabilità dobbiamo dunque arrivare alla 7ª linea di azione dedicata al **Sostegno alla Genitorialità nel Progetto di Vita**, nell'ambito della quale, tra gli altri, figura anche il seguente obiettivo: «fornire strumenti e soluzioni rispetto alle responsabilità genitoriali verso i figli minori, etc. anche laddove si verificano situazioni di criticità di coppia (es. separazione o divorzio) o le donne con disabilità risultino vittime di abusi e violenza. Contrastare in tal modo situazioni di discriminazione anche indiretta che affliggano PcD in tema di genitorialità e famiglia»²⁴. Per conseguire questo obiettivo è individuata la seguente azione prioritaria: «contrastare fenomeni discriminatori con particolare attenzione ai casi di crisi di coppia e eventuali situazioni di abuso e violenze ai danni di donne con disabilità»²⁵. Tale contrasto risulta affidato a programmi e attività di informazione e sensibilizzazione sulla genitorialità delle persone con disabilità. Infatti l'indicatore di risultato è: «Realizzazione di programmi a sostegno della genitorialità delle PcD e realizzazione delle relative azioni di informazione e comunicazione»²⁶. L'informazione e la sensibilizzazione vanno sempre bene, ma questa linea di azione presenta almeno due criticità. Anche in questo caso abbiamo un indicatore di risultato solo formale che verifica l'esistenza dei programmi, ma non la loro effettiva realizzazione e l'impatto sulla vita delle persone con disabilità (donne comprese). In secondo luogo, almeno per quel che riguarda le madri con disabilità che subiscono violenza dal partner, il problema è che quando queste si rivolgono ai servizi antiviolenza o ai servizi sociali per chiedere aiuto per la violenza subita, questi molto spesso, invece di rispondere alla legittima richiesta di aiuto, si dedicano a verificare le capacità genitoriali della madre. E poiché gli strumenti utilizzati per tali valutazioni non sono costruiti tenendo in considerazione le caratteristiche delle donne con disabilità, l'esito della verifica si conclude quasi sempre con la revoca della potestà genitoriale. In queste situazioni non ci troviamo davanti a una "semplice" discriminazione riguardo alla genitorialità, ma ad un meccanismo di vittimizzazione secondaria ben documentato²⁷, un meccanismo che va affrontato con una formazione mirata rivolta a chi opera nei servizi antiviolenza e sociali e con l'aggiornamento dei test di valutazione, e non con generici programmi e attività di informazione e sensibilizzazione. «Le violenze domestiche fanno meno male di uno Stato che ti leva i figli», affermano alcune donne con disabilità rilevando la ferocia di una modalità di risposta in cui alla violenza subita tra le mura domestiche va a sommarsi quella attuata dai servizi. Ma di tutto questo, manco a dirlo, nel Piano di Azione non c'è traccia.

Il **Contrasto alla violenza contro le donne con disabilità** (15ª linea di azione) è l'unico tema di genere trattato in modo strutturato. Riportiamo il testo per intero.

«Scenario di riferimento

²³ Istat, [L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità - Anno scolastico 2023-2024](#), pubblicato il 18 marzo 2025.

²⁴ Pagina 44 del Piano di Azione.

²⁵ Pagina 44 del Piano di Azione.

²⁶ Pagina 44 del Piano di Azione.

²⁷ A titolo esemplificativo si vedano: Simona Lancioni, [Violenza, le donne con disabilità e la vittimizzazione secondaria](#), «Informare un'h», 1 giugno 2022; Rosalba Taddeini e Flavia Landolina, [Le donne con disabilità e le forme della vittimizzazione secondaria](#), «Informare un'h», 10 giugno 2022.

Le [Osservazioni](#) del [Comitato CEDAW](#) [*Comitato ONU per l'eliminazione della discriminazione contro le donne, N.d.R.*] (2024) hanno evidenziato come, nonostante i progressi compiuti dal 2017 per prevenire e contrastare ogni forma di violenza contro le donne anche con disabilità sia a livello nazionale che unionale, ancora persistono barriere che limitano l'accesso delle donne con disabilità ai propri diritti, in conformità con la Convenzione ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità e la [Convenzione di Istanbul](#) [*Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, N.d.R.*].

Tra le principali aree di intervento che il Comitato CEDAW raccomanda di rafforzare, vi è la consapevolezza delle donne sui loro diritti, nel rispetto della citata Convenzione, e sui rimedi disponibili per rivendicare la violazione di tali diritti, con specifico riferimento alle donne con disabilità, nonché di migliorare l'accessibilità alle informazioni e ai servizi, a percorsi educativi e formativi inclusivi per migliorare la consapevolezza nei servizi di protezione. La comunicazione non accessibile resta uno degli ostacoli principali alla denuncia, alla partecipazione sociale e all'autonomia.

La [Direttiva \(UE\) 2024/1385](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica disciplina, nell'ambito dell'assetto normativo per prevenire e contrastare ogni forma di violenza, specifiche misure a beneficio delle donne con disabilità, tenendo conto delle loro esigenze specifiche, compresa la necessità che sia garantita loro una assistenza personale. In attuazione di tale direttiva, occorre adottare misure specifiche per: rendere visibile la violenza contro le donne con disabilità, pianificare servizi e attività accessibili nell'ambiente fisico e comunicativo, formare operatrici e operatori, e garantire l'accessibilità fisica e comunicativa dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio, nonché dei servizi di supporto per l'autonomia abitativa ed economica. È inoltre necessario promuovere la comunicazione e l'informazione accessibili come strumenti essenziali di prevenzione e definire linee guida nazionali che stabiliscano orientamenti operativi uniformi, standard minimi di accessibilità e strumenti concreti per la formazione e la protezione delle donne con disabilità.

Obiettivo

- 1) Garantire alle donne con disabilità il diritto di ricevere informazioni, comunicare e accedere ai servizi di prevenzione e protezione in modo autonomo e comprensibile, promuovendo una cultura comunicativa inclusiva e universalmente accessibile.
- 2) Elaborare linee guida che definiscano standard, strumenti e percorsi formativi per promuovere la massima accessibilità e inclusività dei servizi di prevenzione e contrasto alla violenza nei confronti delle donne con disabilità nonché garantire standard minimi dei centri antiviolenza e delle case rifugio per quanto concerne le donne con disabilità.

Azioni prioritarie

Obiettivo 1

- 1) Promuovere campagne informative accessibili (ad esempio, *easy to read* [linguaggio facile da leggere e da capire, N.d.R.], audio descrizioni, sottotitoli, LIS [lingua dei segni italiana, N.d.R.], Braille) che sensibilizzino sulla violenza contro le donne con disabilità e sui loro diritti alla protezione e diffondano buone pratiche comunicative accessibili.
- 2) Implementare ulteriormente l'accessibilità del [numero 1522](#) (ad esempio, LIS, CAA [comunicazione aumentativa alternativa, N.d.R.], servizi di videochiamata, sottotitoli e tecnologie vocali assistive).
- 3) Costituire tavoli di co-progettazione partecipata per la definizione di strategie di comunicazione e sensibilizzazione, con il coinvolgimento dei Comuni, gli ambiti territoriali sociali e con la partecipazione attiva delle Federazioni Nazionali e le Associazioni più rappresentative delle PcD, ETS e relative Reti.

Obiettivo 2

- 2) Elaborare Linee guida nazionali o altri strumenti programmatici, da sottoporre alla consultazione preventiva della Conferenza Unificata, che riportino indicazioni operative

uniformi sul contrasto alla violenza nei confronti delle donne con disabilità, come il Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne:

- a. Accessibilità dei servizi: definire la conformità agli standard minimi per l'accessibilità fisica, sensoriale, comunicativa e cognitiva dei Centri Antiviolenza (CAV) e delle Case Rifugio;
 - b. Comunicazione accessibile: adozione di linguaggi e strumenti accessibili (LIS, CAA, Braille, testi *easy to read*, sottotitoli, formati digitali fruibili) nei materiali informativi e nei servizi di supporto, inclusi i numeri di emergenza e le piattaforme online;
 - c. Formazione dei soggetti interessati, con priorità a operatrici e operatori dei Centri Antiviolenza (CAV), delle Case Rifugio, nonché ad agenti e personale delle forze dell'ordine, del sistema giudiziario e altri operatori del diritto: realizzazione di corsi periodici dedicati ai temi della disabilità, della comunicazione inclusiva, della valutazione del rischio e della presa in carico integrata, con specifici moduli sul contrasto alla violenza contro le donne con disabilità.
- 3) Consentire al sistema di mappatura nazionale dei CAV e Case Rifugio la verifica del superamento delle barriere fisiche, sensoriali-percettive, relazionali e cognitive, con aggiornamento periodico.
 - 4) Prevedere percorsi informativi e formativi per la promozione e la divulgazione delle Linee guida.

Indicatori di risultato

Obiettivo 1

- 1) Implementazione del numero 1522 per consentirne l'utilizzo anche da parte delle donne con disabilità.

Obiettivo 2

- 1) Elaborazione delle Linee guida.
- 2) Attivazione di percorsi informativi e formativi sui contenuti delle Linee guida.

Soggetti responsabili

Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità, Dipartimento per le pari opportunità, associazioni maggiormente rappresentative delle PcD, di concerto con ANCI e Regioni»²⁸.

Preliminarmente è importante osservare che anche questa linea di azione, come le altre, contiene una parte descrittiva che però non è strettamente vincolante per le Istituzioni. Nello scenario di riferimento, ad esempio, è previsto che, per le donne con disabilità vittime di violenza, si tenga conto anche della «necessità che sia garantita loro una assistenza personale» (come sancito dalla Direttiva (UE) 2024/1385), ma questa misura non compare tra le azioni prioritarie. Tra le azioni prioritarie compare invece «Consentire al sistema di mappatura nazionale dei CAV e Case Rifugio la verifica del superamento delle barriere», ma non è stato incluso alcun indicatore di risultato volto a rilevare se e come questa verifica verrà effettuata. Pertanto, per comprendere cosa possiamo realisticamente attenderci oltre le parole, è necessario prestare attenzione agli indicatori di risultato. È dunque interessante scoprire che a fronte di sei azioni prioritarie previste, gli indicatori di risultato sono solo tre. Posto questo, ben venga l'implementazione dell'accessibilità del numero 1522, che oltretutto non dovrebbe richiedere particolari investimenti economici, mentre la questione dell'elaborazione delle Linee Guida e della loro divulgazione merita una riflessione più articolata. Possiamo iniziare col notare che nel menzionato *Documento finale del Gruppo di lavoro sulla violenza contro le donne con disabilità*, approvato a fine 2024, erano già stati individuati gli elementi per la stesura delle Linee Guida (essendo questo, come abbiamo visto, uno dei tre aspetti approfonditi nel testo). Ma in tutto questo tempo, siamo nel 2026, le Linee Guida non sono state elaborate. Ora la loro elaborazione è prevista come azione prioritaria del Piano di Azione (l'attuazione del quale si dispiega in tre anni), e verificata con un indicatore di risultato, ancora

²⁸ Pagine 49-50 del Piano di Azione.

una volta, solo formale. Questo vuole dire che le Istituzioni si stanno dando tempo sino al 2028 per elaborare le Linee Guida – ... come se per le donne che subiscono violenza aspettare qualche anno per ricevere supporti fosse irrilevante –, e che a conclusione del processo verrà verificato solo se queste sono state prodotte, non se funzionano, né se le donne con disabilità riescono concretamente ad accedere ai servizi antiviolenza ma, appunto, la sola esistenza delle Linee Guida. È verosimile ritenere che il vincolo di invarianza finanziaria avrà l'effetto di dilazionare gli interventi concreti – come, ad esempio, l'abbattimento delle barriere ambientali e la predisposizione di un servizio di assistenza personale –, la cui attuazione richiederebbe un investimento economico. Ma dilazionare gli interventi concreti significa dilazionare anche l'accesso delle donne con disabilità ai percorsi di uscita dalla violenza, la qual cosa è semplicemente indecente.

Questa linea di azione contiene poi due gravissime omissioni.

La prima: sono stati completamente ignorati i criteri di esclusione delle ospiti con un qualche tipo di vulnerabilità adottati dalle Case rifugio. Nel 2023 essi sono stati introdotti dal 94,4% delle Case rifugio (354 in valori assoluti). L'84,3% di esse (316 in valori assoluti) non accoglie donne con disagio psichiatrico²⁹. Si tratta di una discriminazione diretta in contrasto con i principi di uguaglianza e non discriminazione sanciti dall'articolo 4 della Convenzione di Istanbul che era stata segnalata alle Istituzioni già nel gennaio 2024³⁰. Il fenomeno è in crescita³¹, ma non risulta che le Istituzioni abbiano intrapreso alcuna azione di contrasto a riguardo, una condotta omissiva resa ancora più grave dal fatto che la quasi totalità delle Case rifugio percepisce fondi pubblici.

La seconda omissione evoca ulteriori anomalie: non è minimamente menzionata la violenza attuata nei confronti delle persone con disabilità ospitate nelle strutture residenziali, all'interno delle quali le donne sono maggiormente esposte ad abusi e violenze sessuali ed a diverse forme di coercizione riproduttiva³². Non è stata prevista l'elaborazione di un Piano Nazionale di deistituzionalizzazione sebbene il Comitato ONU si sia espresso sul tema dell'istituzionalizzazione in diverse occasioni ed abbia affermato in modo inequivocabile la totale incompatibilità di questa pratica con la Convenzione ONU³³. Riguardo ai maltrattamenti e alle forme specifiche di violenza, una recente indagine sulla violenza contro le persone con disabilità ospitate negli istituti condotta dall'[Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali](#) nei 27 Stati membri dell'Unione Europea, in Albania, Macedonia del Nord e Serbia³⁴ lascia poco spazio all'immaginazione. Dieci anni fa il Comitato ONU aveva raccomandato all'Italia di porre fine all'istituzionalizzazione e di reindirizzare le risorse a servizi radicati nella comunità³⁵. Ma in questo decennio il nostro Paese non è riuscito a dotarsi di un Piano Nazionale di deistituzionalizzazione e continua a finanziare gli istituti. Infatti l'Istat

²⁹ Istat, [Le Case rifugio e le strutture residenziali non specializzate per le vittime di violenza – Anno 2023](#), pubblicato il 14 aprile 2025.

³⁰ Si veda: Simona Lancioni, [La campagna di sensibilizzazione “Non c'è posto per te!” arriva alle Istituzioni](#), «Informare un'h», 17 gennaio 2024.

³¹ Si veda: Simona Lancioni, [Dati Istat 2023: aumentano le Case rifugio che adottano criteri di esclusione delle ospiti](#), «Informare un'h», 6 giugno 2025.

³² Le ragazze e le donne con disabilità ospitate negli istituti sono quasi sistematicamente sottoposte a contraccezione forzata; sono stati segnalati casi di aborto forzato, mentre non risulta che l'Italia stia raccogliendo i dati sui trattamenti sanitari somministrati senza il consenso libero e informato della persona con disabilità, compresa la sterilizzazione, come richiesto dal Comitato ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità (punti 63 e 64 delle [Osservazioni Conclusive al primo rapporto dell'Italia](#) del 31 agosto 2016). A tal proposito si segnala la seguente sezione tematica: [Donne con disabilità: sterilizzazione forzata e altre forme di coercizione riproduttiva](#) – 2023-2026.

³³ Tra i testi di rilievo segnaliamo il [Commento generale n. 5 – Vivere indipendenti ed essere inclusi nella collettività](#) del 27 ottobre 2017 e le [Linee guida sulla deistituzionalizzazione, anche in caso di emergenza](#) del 9 settembre 2022.

³⁴ Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali, [Places of care = places of safety? Violence against persons with disabilities in institutions. Report](#) del 27 novembre 2025.

³⁵ Si vedano i punti 47 e 48 delle [Osservazioni Conclusive al primo rapporto dell'Italia](#) del 31 agosto 2016.

certifica che l'istituzionalizzazione è in crescita³⁶. È difficile pensare che qualcosa cambi visto che all'interno dell'OND siedono alcuni gestori di strutture residenziali e semiresidenziali per persone con disabilità e anziane, e per il momento non risulta che né la Ministra Locatelli, né i/le Componenti dell'Osservatorio, direttamente interpellati, abbiano risposto a chi ha chiesto loro di far cessare questo innegabile conflitto di interessi³⁷.

6^a Linea di intervento. Sicurezza inclusiva e Cooperazione internazionale

Il Forum Europeo sulla Disabilità ([EDF](#)), tra le altre cose, ha evidenziato che: «Le donne e le ragazze con disabilità sono ancora più esposte al rischio di violenza, compresa la tratta di esseri umani, durante le crisi umanitarie e gli effetti dei disastri naturali e dei cambiamenti climatici»³⁸; «La pandemia da COVID-19 ha rappresentato una vera e propria minaccia per la vita delle donne e delle ragazze con disabilità. È stato riportato, infatti, che le donne con disabilità hanno mostrato un più alto rischio di morire di COVID-19 rispetto alle donne senza disabilità. Il 46% dei decessi avvenuti per infezione da COVID-19 è costituito da persone ricoverate in istituti [...]. [...] gli anni della pandemia hanno lasciato le donne e le ragazze con disabilità a maggior rischio di isolamento, di mancato accesso ai servizi sanitari e riproduttivi e di violenza di genere»³⁹; la guerra «colpisce in modo sproporzionato le donne e le ragazze con disabilità. [...] Le discriminazioni intersettoriali già esistenti nei confronti delle donne e delle ragazze con disabilità vengono esacerbate durante la guerra, comprendendo anche la violenza sessuale e gli abusi. Le donne vengono minacciate, ritenute bersagli facili e per questo aggredite [...]»⁴⁰. A fronte di tali evidenze era lecito aspettarsi di trovare qualche misura di contrasto alle discriminazioni multiple nella 1^a linea di azione della linea di intervento in tema di *Sicurezza inclusiva e Cooperazione internazionale*, vale a dire la linea di azione dedicata al **Tavolo permanente integrato sulla sicurezza inclusiva (per gli eventi di calamità naturali e le emergenze umanitarie)**. E invece no, in essa non ci sono riferimenti al genere.

L'unico riferimento implicito alle donne con disabilità presente in questa linea di intervento lo troviamo nella 3^a linea di azione dedicata alla **Prevenzione e promozione della salute attraverso l'empowerment e lo Sviluppo Inclusivo su Base Comunitaria (SIBC)**. Infatti al suo interno, tra le azioni prioritarie, figura anche la seguente: «Raccogliere dati, qualitativi e quantitativi, sui progetti finanziati da [AICS](#) [Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, N.d.R.] riferiti alla popolazione con disabilità in specifiche aree di interesse:

- a. Salute, con un'attenzione specifica all'empowerment delle PcD e allo Sviluppo Inclusivo su Base Comunitaria.
- b. Formazione e istruzione con attenzione alle discriminazioni multiple.
- c. Sostegno e tutela dei diritti dei bambini e adolescenti con disabilità»⁴¹.

Con i dati raccolti è previsto che venga realizzata e diffusa una specifica pubblicazione accessibile alle persone con disabilità. La presenza di una pubblicazione accessibile alle

³⁶ Istat, [Le strutture residenziali socio-assistenziali e socio-sanitarie – Al 1° gennaio 2024](#), pubblicato il 13 gennaio 2026.

³⁷ Si vedano: Coordinamento PERSONE, [Lettera aperta alla Ministra per le Disabilità Alessandra Locatelli](#) avente ad oggetto: "istituzionalizzazione delle persone con disabilità e conflitto di interessi all'interno dell'Osservatorio Nazionale sulla Condizione delle Persone con Disabilità", del 4 marzo 2026; Coordinamento PERSONE, [Appello](#) inviato a tutti i/le Componenti dell'OND il 5 maggio 2026, avente ad oggetto: "i/le componenti dell'Osservatorio Nazionale sulla Condizione delle Persone con Disabilità prendano posizione riguardo al conflitto di interessi in tema di deistituzionalizzazione".

³⁸ Pagina 7 del [Terzo Manifesto sui diritti delle Donne e delle Ragazze con Disabilità nell'Unione Europea 2023. Empowerment e Leadership](#) reso pubblico dal Forum Europeo sulla Disabilità il 1° marzo 2024.

³⁹ Pagine 8-9 del [Terzo Manifesto sui diritti delle Donne e delle Ragazze con Disabilità nell'Unione Europea 2023. Empowerment e Leadership](#) reso pubblico dal Forum Europeo sulla Disabilità il 1° marzo 2024.

⁴⁰ Pagina 10 del [Terzo Manifesto sui diritti delle Donne e delle Ragazze con Disabilità nell'Unione Europea 2023. Empowerment e Leadership](#) reso pubblico dal Forum Europeo sulla Disabilità il 1° marzo 2024.

⁴¹ Pagina 53 del Piano di Azione.

persone con disabilità è infatti l'indicatore di risultato atteso. Ancora una volta lo Stato si accontenta di verificare l'ottemperanza *formale*, senza curarsi di quella *sostanziale*.

7ª Linea di intervento. Sistemi di monitoraggio delle Politiche a favore delle Persone con disabilità e del terzo Piano di Azione

Per contrastare le discriminazioni multiple a cui sono esposte le donne con disabilità è fondamentale che tutti i dati relativi alla disabilità siano disaggregati anche per la variabile del genere, ma nella linea di intervento sui *Sistemi di Monitoraggio delle Politiche a Favore delle Persone con disabilità e del terzo Piano di Azione* questo aspetto non è specificato. La qual cosa conferma, se mai ce ne fosse ancora bisogno, l'approccio sminuente delle questioni di genere adottato dalle attuali Istituzioni.

Conclusioni

La Convenzione ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità riconosce che le donne con disabilità sono soggette a discriminazioni multiple, e sottolinea la necessità di incorporare la prospettiva di genere in tutti gli sforzi tesi a promuovere il pieno godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità. Ma la scelta, operata dalla Ministra per le Disabilità Alessandra Locatelli, di eliminare il gruppo di lavoro dedicato alle donne con disabilità presente nella configurazione dell'OND del periodo 2018-2022, ha subito evidenziato l'approccio sminuente delle attuali Istituzioni riguardo alle questioni di genere connesse alla disabilità. Prova ne sia che la configurazione dell'OND definita nel 2023 si compone di soli cinque gruppi di lavoro, tutti coordinati da soli uomini, in nessuno dei quali risultano trattate in modo specifico questioni di genere. È come se un ospedale pensasse di poter continuare a fornire cure cardiologiche dopo aver licenziato tutti i cardiologi e le cardiologhe, esprimendo in modo implicito la convinzione che tali competenze non siano necessarie. Si tratta di una *scelta politica scellerata*, che neppure la costituzione di un gruppo di lavoro *temporaneo* specificamente deputato a occuparsi della sola violenza sulle donne con disabilità – e dunque non degli svantaggi che queste ultime incontrano in tutti gli ambiti della loro vita – è riuscita a sanare. Questa visione estremamente riduttiva, parziale e frammentata delle politiche di genere permea anche il terzo *Piano di Azione per la promozione dei diritti e l'inclusione delle Persone con Disabilità*. A questo limite, di per sé già molto penalizzante, si va a sommare quello conseguente alla clausola di invarianza finanziaria, che non prevede che siano individuati nuovi e specifici finanziamenti a copertura di nessuna delle misure previste nel Piano stesso.

Le donne con disabilità sono state prese in considerazione in meno della metà delle linee di intervento (tre su sette): nella 2ª linea di intervento in tema di *Salute e benessere*, nella 5ª Linea di intervento dedicata al *Progetto di Vita* (all'interno della quale sono previste due linee d'azione rispettivamente mirate al *sostegno della genitorialità* e al *contrasto alla violenza di genere*) e nella 6ª linea di intervento in materia di *Sicurezza inclusiva e Cooperazione internazionale*. La prospettiva di genere invece non è stata integrata nelle seguenti linee di intervento: *Accessibilità universale; Inclusione lavorativa; Istruzione, università e formazione; Sistemi di monitoraggio delle Politiche a favore delle Persone con disabilità e del terzo Piano di Azione*.

Ma anche laddove il tema del genere è stato considerato sono presenti debolezze strutturali e omissioni.

Sotto il profilo strutturale rileva drammaticamente la scelta di inserire indicatori di risultato solo formali, ad esempio, non la misura dell'efficacia di un dato protocollo o di una data Linea Guida, ma solo il fatto che il protocollo o la Linea Guida in questione siano stati prodotti. Nella sostanza il Piano di Azione è impostato per verificare la sola dimensione formale, ed evita sistematicamente di verificare quella sostanziale, la cui attuazione richiederebbe investimenti aggiuntivi di tipo economico che sono stati esplicitamente esclusi con la clausola di invarianza

finanziaria. Una criticità che si riscontra anche, ed è gravissimo, nella linea di azione in tema di contrasto alla violenza contro le donne con disabilità, pur essendo questa linea di azione la più strutturata tra quelle che si occupano di genere.

Riguardo alle omissioni è difficile stabilire quali siano di maggiore gravità. In queste conclusioni segnaliamo quelle più eclatanti. Non è stata considerata la vittimizzazione secondaria a cui sono esposte le madri con disabilità che subiscono violenza dal partner quando si rivolgono ai servizi antiviolenza o a quelli sociali, i quali, invece di rispondere alla legittima richiesta di aiuto delle madri, si dispongono a verificare le capacità genitoriali di queste ultime con strumenti inadeguati, finendo spesso per levare loro i figli e/o le figlie. Non sono state inserite misure specifiche per affrontare il basso livello occupazionale delle donne con disabilità, come raccomandato al nostro Paese dal Comitato ONU nel 2016. Sono stati colpevolmente ignorati i criteri di esclusione delle ospiti con un qualche tipo di vulnerabilità adottati dalla quasi totalità delle Case rifugio, una forma di discriminazione diretta in contrasto coi principi di uguaglianza e non discriminazione su cui si basano sia la Convenzione ONU, sia la Convenzione di Istanbul, oltre che, naturalmente, la nostra Costituzione. Nel Piano di Azione non c'è traccia delle violenze contro le persone con disabilità ospitate nelle strutture residenziali, all'interno delle quali le donne sono maggiormente esposte ad abusi e violenze sessuali ed a diverse forme di coercizione riproduttiva. Non è stato disposto lo stop all'istituzionalizzazione – come raccomandato al nostro Paese, ormai dieci anni fa, dal Comitato ONU –, gli istituti continuano ad essere regolarmente finanziati con soldi pubblici e l'istituzionalizzazione risulta in crescita. Non è stata prevista la stesura di un Piano Nazionale di deistituzionalizzazione, sulla cui predisposizione pesa il conflitto di interessi dato dal fatto che alcuni gestori di strutture residenziali e semiresidenziali per persone con disabilità e anziane siedano all'interno dell'OND tra i soggetti in rappresentanza delle persone con disabilità, una posizione che consente loro di condizionare, indisturbati, le politiche in materia di deistituzionalizzazione. Nessun riferimento al genere è presente nella linea di azione dedicata al *Tavolo permanente integrato sulla sicurezza inclusiva (per gli eventi di calamità naturali e le emergenze umanitarie)*, sebbene sia documentato come tali eventi abbiano un impatto sproporzionato sulla vita delle donne e delle ragazze con disabilità. L'ultima omissione, ma non certo per importanza, riguarda la mancata previsione che tutti i dati statistici raccolti in tema di disabilità vengano disaggregati anche per la variabile del genere. La Ministra Locatelli è in grado di spiegare l'esistenza di queste lacune con motivazioni non riconducibili alla *scelta politica scellerata* di cui sopra?

Quella che il terzo Piano di Azione consegna alle donne con disabilità è dunque una *"macchina senza carburante e senza ruote"*. Senza carburante perché l'intero Piano di Azione non prevede lo stanziamento di fondi specifici per la sua attuazione, e *senza ruote* per le numerose e gravi lacune riscontrate, nonché perché anche le poche misure introdotte sono soggette a verifiche sui soli aspetti formali e risentono dell'approccio sminuente alle politiche di genere che caratterizza le attuali Istituzioni. Un approccio che, lo sottolineiamo con forza, è decisamente riduttivo rispetto al mandato della Convenzione ONU su questa materia.



Figura 1: Una donna in sedia a rotelle guarda sgomenta una macchina priva di tutte le ruote. L'auto è sollevata e sostenuta precariamente da diverse pile di mattoni rossi posizionate sotto la scocca (immagine creata con l'intelligenza artificiale).

Ultimo aggiornamento: 23 maggio 2026