



CHRISTIAN JAVIER MOSQUERA ARIAS*

LE CONFERENZE NAZIONALI SULLE POLITICHE PUBBLICHE IN BRASILE. LE ESPERIENZE DI QUELLE ORGANIZZATE SUL TEMA DEI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ**

Abstract [It]: Il Brasile si caratterizza per essere un Paese particolarmente attento al tema della partecipazione dei cittadini. A partire dalla fine degli anni Ottanta sono stati introdotti meccanismi innovativi sotto il profilo della partecipazione sia a livello locale che nazionale, come i bilanci partecipativi e i consigli municipali, oppure i consigli e le conferenze nazionali sulle politiche pubbliche. Il presente contributo si propone di analizzare lo strumento partecipativo e deliberativo delle conferenze nazionali, in particolare quelle sul tema dei diritti delle persone con disabilità, in modo da fare emergere quelli che possono essere considerati gli aspetti che maggiormente contribuiscono al rafforzamento della democrazia partecipativa, nonché evidenziare gli eventuali limiti di tale meccanismo di partecipazione popolare.

Abstract [En]: Brazil is characterized by being a country that is particularly attentive to the issue of citizen participation. Since the late 1980s, innovative mechanisms have been introduced in terms of participation at both local and national level, such as participatory budgets and municipal councils, or national public policy councils and conferences. This paper aims to analyse the participatory and deliberative mechanism of national conferences, in particular those on the issue of the rights of people with disabilities, in order to bring out what can be considered the aspects that most contribute to the strengthening of participatory democracy, as well as to highlight the possible limits of this mechanism of popular participation.

Parole chiave: Democrazia partecipativa, democrazia deliberativa, conferenze nazionali sulle politiche pubbliche, Brasile, diritti delle persone con disabilità.

Keywords: Participatory Democracy, Deliberative Democracy, National Public Policy Conferences, Brazil, Rights of Persons with Disabilities.

SOMMARIO: 1. Le conferenze nazionali sulle politiche pubbliche. – 2. I diritti delle persone con disabilità. – 3. Le prime conferenze nazionali sui diritti delle persone con disabilità. – 4. La quinta conferenza nazionale sui diritti delle persone con disabilità svoltasi dal 14 al 17 luglio 2024. – 5. Alcune considerazioni conclusive sulle conferenze nazionali come meccanismo per il rafforzamento della democrazia partecipativa.

* Dottore di ricerca in Diritto e Scienze umane – Università degli Studi dell’Insubria

** Contributo sottoposto a *peer review*. La ricerca si colloca nell’ambito del Progetto PRIN 2022 “Partecipazione, inclusione e Stato di diritto: per una visione solidale e partecipativa della democrazia costituzionale” n. 2022MBZKNT. Finanziato dall’Unione europea- Next Generation EU | Missione 4 | Componente 2 | CUP G53D23002300006.

1. Le conferenze nazionali sulle politiche pubbliche

Il Brasile rappresenta uno dei più interessanti laboratori di sperimentazione democratica e il meccanismo delle conferenze nazionali sulle politiche pubbliche costituisce sicuramente uno dei più rilevanti esperimenti di partecipazione in corso nel paese latinoamericano. Tali conferenze possono essere definite come uno strumento partecipativo e deliberativo che prevede la partecipazione, generalmente in maniera paritaria, di rappresentanti del governo e della società civile, con l'obiettivo di formulare proposte e raccomandazioni che servono come linee guida per l'adozione di politiche pubbliche a livello nazionale¹.

La prima conferenza nazionale fu istituita, durante il regime populista di Getúlio Vargas (1930-1945), con la legge n. 378/1937 del 13 gennaio 1937², sul tema della salute. All'art. 90 del testo normativo si stabiliva che la conferenza doveva consentire al governo federale di conoscere le attività svolte in tutto il paese in materia di salute. E aveva come finalità quella di orientare il governo nell'attuazione dei servizi sanitari a livello locale, nonché nell'erogazione dei sussidi. Inoltre, al secondo comma dello stesso articolo, si prevedeva che le successive conferenze nazionali sarebbero state convocate dal capo dello Stato coinvolgendo il Ministero della salute, e i governi degli Stati e del Distretto federale. Le prime conferenze nazionali, perciò, non avevano come obiettivo principale quello di promuovere la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, ma erano organizzate per migliorare il coordinamento tra i diversi livelli di governo della federazione in relazione a tematiche specifiche relative alla salute³.

Il meccanismo delle conferenze nazionali ha acquisito caratteristiche più partecipative e deliberative soltanto a partire dagli anni Novanta del secolo scorso. La Carta fondamentale del 1988, pur non riconoscendo la partecipazione dei cittadini tra i principi fondamentali, ha previsto alcune disposizioni che richiamano la partecipazione popolare ai processi decisionali, soprattutto in materia di salute, assistenza sociale e tutela dell'ambiente⁴. All'art. 198, in materia di salute, si prevede che l'organizzazione del sistema sanitario nazionale si deve basare, tra le altre cose, sulla partecipazione dei cittadini. Ancora, all'art. 204, in modo analogo, si stabilisce che anche l'organizzazione dell'assistenza sociale si deve basare sulla partecipazione popolare per la formulazione delle politiche pubbliche e per il monitoraggio dei servizi sociali a tutti i livelli di governo della federazione. Inoltre, all'art. 225, il coinvolgimento dei cittadini è previsto in materia ambientale, in particolare in relazione al

¹ E. SCETTINI, M. CUNHA, *Conferências de políticas públicas e inclusão participativa*, Texto de Discussão 1733, Rio de Janeiro, IPEA, 2012.

² Diário Oficial da União - Seção 1 - 15/01/1937, «Lei n. 378, de 13 de janeiro de 1937, que dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública».

³ C.H. DE SOUZA, I. ARAUJO, P. FIUZA, J.L. OLIVEIRA, U. COELHO, *Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político*, in L. Avritzer e C.H. de Souza (organizzatori), *Conferências Nacionais. Atores, dinâmicas participativas e efetividade*, Brasília, IPEA, 2013.

⁴ Sulla partecipazione dei cittadini nei processi di *rulemaking* in Brasile vedi R. PAGANI DE SOUZA, N. SCHMITT CACCIAS SALINAS, T. REIS, *Participation in Rulemaking Processes in Brasil*, in B. Auby, T. Perroud (cur.), *Droit comparé de la procédure administrative*, Bruxelles, 2016.

procedimento di valutazione di impatto ambientale, che è obbligatorio per la realizzazione di opere o attività che potenzialmente possono provocare un significativo degrado dell'ambiente. Tali disposizioni costituzionali non soltanto favorirono la creazione di nuovi strumenti partecipativi molto innovativi come il noto bilancio partecipativo⁵, ma altresì contribuirono a valorizzare e rafforzare esperienze già esistenti come le conferenze nazionali. Da allora, infatti, l'oggetto di tale strumento non è stato più esclusivamente quello della tutela della salute, ma si è ampliato a diverse politiche pubbliche, come quelle relative all'infanzia e all'adolescenza, ai diritti umani, alla sicurezza alimentare o all'assistenza sociale⁶.

A partire dal 2003, con l'inizio del governo del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, del partito di centro-sinistra, *Partido dos Trabalhadores* (PT), si è verificato un ulteriore rafforzamento e un'ampia diffusione dell'utilizzo delle conferenze nazionali. Uno dei punti centrali del programma politico del capo dello Stato Lula da Silva era precisamente il rafforzamento della partecipazione popolare ai processi decisionali, garantendo l'inclusione dei ceti più disagiati⁷. Così, soprattutto tra il 2003 e il 2010, il meccanismo è stato utilizzato per affrontare sempre nuove tematiche, da questioni riguardanti la tutela delle minoranze, a quelle relative alla salvaguardia dell'ambiente, allo sviluppo economico, all'istruzione, alla cultura, alla comunicazione, alle politiche sociali, ai diritti delle persone con disabilità, ecc. Oltre a ciò, le conferenze nazionali sono diventate più inclusive, coinvolgendo un numero sempre maggiore di persone e diventando più aperte ai diversi gruppi sociali, alle organizzazioni e associazioni, ai movimenti sociali e ai sindacati⁸.

Un rallentamento nell'utilizzo dello strumento si è registrato invece durante il governo della Presidente Dilma Rousseff, del partito PT, che a differenza di Lula da Silva, non ha avuto molto successo nel dialogo con le diverse organizzazioni della società civile e ha organizzato un numero inferiore di conferenze nazionali. Inoltre, successivamente alla destituzione del capo dello Stato, il 31 agosto 2016, a seguito dell'attivazione da parte del Parlamento della procedura di *impeachment*⁹, il Vicepresidente Michel Temer, del partito di centro, *Movimento Democrático Brasileiro* (MDB), ha assunto la carica di Presidente della Repubblica. Tuttavia, per Temer la partecipazione dei cittadini nel processo di elaborazione delle politiche pubbliche non è stata una questione prioritaria. Infatti, tra il 2016 e il 2018, poche volte si è fatto ricorso agli istituti partecipativi, soprattutto a livello nazionale¹⁰.

⁵ In argomento si vedano G. ALLEGRETTI, *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Firenze, Alinea, 2003; D. BRUNO, M. SARTI, *Rendicontazione e partecipazione sociale: dal bilancio sociale al bilancio partecipativo. Cosa sono e a cosa servono*, Milano, FrancoAngeli, 2009.

⁶ L. AVRITZER, *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2009.

⁷ L. AVRITZER, *Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*, Texto de Discussão 1739, Rio de Janeiro, IPEA, 2012.

⁸ C.H. DE SOUZA, *A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010*, in L. Avritzer e C.H. de Souza (organizzatori), *Conferências Nacionais. Atores, dinâmicas participativas e efetividade*, cit.

⁹ Per una ricostruzione puntuale delle vicende che hanno portato alla destituzione della Presidente Rousseff si rinvia a P.L. PETRILLO, *La "guerra" tra gli organi costituzionali in Brasile l'impeachment del Presidente dell'Unione*, in www.osservatorioaic.it, 1/2016, (18 aprile 2016).

¹⁰ T. TANSCHET, T. POGREBINSCHI, *¿Qué pasó con la participación ciudadana en Brasil?*, in *OpenDemocracy*, (30.11.2017).

Una fase non particolarmente favorevole per il perfezionamento degli strumenti partecipativi è stata quella tra il 2019 e il 2022, durante il governo del Presidente Jair Bolsonaro, del partito nazionalista e conservatore, *Partido Liberal* (PL). Il capo dello Stato, infatti, già durante la sua campagna elettorale aveva dichiarato di essere contrario al modello partecipativo sostenuto dal partito PT. Così, una volta assunta la carica di Presidente ha ridimensionato i rapporti tra il governo e la società civile, attraverso una rilevante riduzione degli spazi per la partecipazione dei cittadini, comprese le conferenze nazionali¹¹.

La sconfitta di Bolsonaro e la vittoria di Lula da Silva alle elezioni presidenziali del 2022 hanno segnato l'inizio di una nuova fase di valorizzazione dei meccanismi partecipativi. Nel suo primo discorso a seguito della comunicazione dei risultati elettorali da parte del *Tribunal superior eleitoral*, il Presidente Lula aveva sottolineato l'urgenza di riprendere le conferenze nazionali per coinvolgere direttamente i cittadini nelle decisioni politiche che li riguardano¹². Sin dai primi mesi di governo vi è stata un'apertura al dialogo con la società civile e un regolare utilizzo degli strumenti partecipativi. Nel 2023 sono state organizzate cinque conferenze nazionali e nel 2024 si sono già svolte sei, tra cui la quinta conferenza nazionale sui diritti delle persone con disabilità. Per il 2025, invece, sono state programmate addirittura dodici conferenze.

Relativamente alle modalità di organizzazione e di svolgimento, le conferenze nazionali, che sono distinte per aree tematiche, vengono istituite dal governo, solitamente con decreto del Presidente della Repubblica, oppure attraverso ordinanze ministeriali o interministeriali. L'evento nazionale è preceduto da conferenze prelieve o sotto-conferenze, organizzate dalle autorità e corrispondenti ai diversi livelli di governo della federazione. Nello specifico, il processo inizia con le conferenze comunali e in questa prima fase il meccanismo è aperto alla partecipazione di tutti i cittadini. Successivamente, si svolgono delle conferenze nei ventisei Stati e nel Distretto federale, dove partecipano i rappresentanti delle rispettive conferenze comunali. Infine, il processo si conclude con l'evento nazionale a Brasilia, in cui si incontrano i delegati statali e del Distretto federale¹³.

Nelle sotto-conferenze dei livelli inferiori, sulla base di alcuni criteri stabiliti dagli organizzatori, come il numero dei partecipanti della conferenza, il numero degli abitanti - del comune, della regione o dello Stato, ecc., si eleggono i rappresentanti che parteciperanno alla conferenza del livello successivo, fino alla fase nazionale dell'evento¹⁴.

In alcuni casi, si tengono altresì le cosiddette conferenze "libere" che sono organizzate da cittadini comuni e hanno la finalità di facilitare l'organizzazione dei vari gruppi della

¹¹ V. LIMA, *Participatory Citizenship and Crisis in Contemporary Brazil*, New Jersey, Palgrave Macmillan, 2020; L. TATAGIBA, D.R. ALMEIDA, A.G. LAVALLE, M.K. SILVA, *Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências*, 1° ed., Porto Alegre, ZOUK, 2022.

¹² V. discorso del Presidente Lula da Silva del 30 ottobre 2022.

¹³ T. POGREBINSCHI, F. SANTOS, *Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*, Rio de Janeiro, IUPERJ, 2010.

¹⁴ A. RAMOS, C.F. FARIA, *Las Conferencias de Políticas Públicas en Brasil: hacia un sistema integrado de participación y deliberación a nivel nacional*, in *Revista Española de Ciencia Política*, n. 32/2013., 47. Per un approfondimento sul tema dei partecipanti alle conferenze nazionali v. D.R. Almeida, *Representação política e conferências: estabelecendo uma agenda de pesquisa*, in L. Avritzer e C.H. de Souza (organizzatori), *Conferências Nacionais. Atores, dinâmicas participativas e efetividade*, cit.

società civile interessati a partecipare alla conferenza nazionale, nonché ampliare i dibattiti sui temi che saranno affrontati durante l'evento. Oltre a quelle libere, in alcune occasioni si realizzano anche delle conferenze “virtuali” che invece raccolgono le proposte e le raccomandazioni inviate dai cittadini tramite internet¹⁵. Perciò, anche se le conferenze nazionali durano soltanto qualche giorno, in realtà prevedono processi relativamente complessi che di solito durano anche più di un anno.

Per quanto riguarda il funzionamento delle conferenze nazionali, le attività iniziano con la registrazione dei partecipanti che ricevono dagli organizzatori il materiale informativo sullo svolgimento della conferenza, tra cui, il programma completo, le tematiche specifiche, il regolamento interno provvisorio – che viene adottato dagli organizzatori –, e altre informazioni utili. Dopodiché ha luogo la cerimonia di apertura dell'evento in cui gli organizzatori presentano tutto il processo della conferenza e spiegano i compiti dei partecipanti. Di seguito si tengono gli interventi dei diversi relatori, con la partecipazione di accademici ed esperti delle materie trattate, per informare adeguatamente i partecipanti sulle diverse questioni, in modo che possano elaborare le proposte e raccomandazioni. Ancora, i partecipanti analizzano ed eventualmente modificano il regolamento interno provvisorio, stabilendo le regole e i procedimenti definitivi per il funzionamento della conferenza. Una volta definito il regolamento interno si formano i cosiddetti “gruppi di lavoro”, sulla base delle diverse questioni da trattare riguardanti il tema principale della conferenza. Tali gruppi, oltre a formulare proposte proprie, sono tenuti a studiare e valutare in modo approfondito le proposte delle sotto-conferenze del livello precedente, proposte che possono essere portate avanti, modificate o eliminate. All'interno dei diversi gruppi, i lavori si svolgono con il supporto di un “facilitatore”, ovvero, un esperto dei processi partecipativi e deliberativi che ha il compito di agevolare il dialogo tra i membri del gruppo e assicurarsi che i lavori procedano nel modo corretto. Le proposte dei gruppi vengono poi approvate, modificate o respinte durante la sessione plenaria conclusiva che adotta il documento finale della conferenza nazionale contenente le diverse proposte e raccomandazioni¹⁶.

2. I diritti delle persone con disabilità

Nel paese sudamericano, i diritti delle persone con disabilità sono previsti e trovano una loro tutela sia all'interno del testo costituzionale, che in diverse norme specifiche che disciplinano la materia. In merito alla Costituzione del 1988, si può notare che la Carta fondamentale è stata adottata risentendo del dibattito nazionale e internazionale dell'epoca

¹⁵ A.C. TEIXEIRA, C.H. DE SOUZA, P.P. LIMA, *Arquitetura da participação no Brasil. Uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais*, Texto para Discussão 1735, Rio de Janeiro, IPEA, 2012, 27. Gli autori notano che su settantaquattro conferenze nazionali svoltesi tra il 2003 e il 2010, in sei esperienze si sono tenute delle conferenze libere.

¹⁶ A. RAMOS, C.F. FARIA, *Las Conferencias de Políticas Públicas en Brasil: hacia un sistema integrado de participación y deliberación a nivel nacional*, cit, 47.

che si sviluppava attorno alla tutela dei diritti umani e dei diritti delle persone con disabilità¹⁷. Soprattutto a partire dal 1981, con la proclamazione dell'«anno internazionale delle persone con disabilità» da parte delle Nazioni Unite, il movimento per i diritti di tale gruppo di persone aveva acquisito una visibilità e una rilevanza sempre crescente. Così, le diverse questioni riguardanti le persone con disabilità sono state inserite nel testo costituzionale, in modo particolare nell'ambito della salute, del lavoro, dell'assistenza sociale, dell'istruzione e dell'accessibilità¹⁸.

Per quanto concerne invece le principali norme in materia, il primo testo normativo che bisogna menzionare è la legge n. 7853 del 24 ottobre 1989¹⁹ che, tra le diverse cose, prevede misure per il sostegno e per l'integrazione sociale delle persone con disabilità. La norma definisce le responsabilità delle autorità pubbliche verso questo gruppo di persone nei settori dell'istruzione, della sanità, della formazione professionale e del lavoro, delle risorse umane e dell'edilizia. Tra le responsabilità elencate appare particolarmente rilevante la previsione dell'offerta obbligatoria e gratuita dell'istruzione specializzata negli istituti scolastici pubblici (art. 2, punto I c). Il testo normativo stabilisce, altresì, la tutela giurisdizionale degli interessi collettivi o diffusi delle persone con disabilità (art. 3), e definisce alcuni reati che ledono i loro diritti, come impedire o rigettare le domande d'iscrizione alle strutture educative, pubbliche o private, a causa della disabilità delle persone (art. 8, punto I)²⁰.

Uno dei più importanti strumenti per garantire l'inclusione dei cittadini con disabilità nel mondo del lavoro è la legge n. 8213 del 24 luglio 1991. La cosiddetta legge sulle quote, che all'art. 93 dispone che le imprese con cento o più dipendenti sono tenute a riservare dal due al cinque per cento dei posti di lavoro a lavoratori con disabilità²¹. In termini di effettività e

¹⁷ Sui diritti delle persone con disabilità nel testo costituzionale del 1988 v. L.A. ARAUJO, *A proteção constitucional das pessoas com deficiência*, 4^o ed., Brasília, CORDE, 2011; D. SARMENTO, *Por um constitucionalismo inclusivo*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010.

¹⁸ Nella Costituzione brasiliana del 1988, tra i diritti sociali, all'art. 7 punto XXXI, si dispone la parità dei diritti tra i lavoratori, compresi quelli con disabilità. Inoltre, nella parte del testo dedicata alla ripartizione delle competenze, all'art. 23 punto II, si prevede tra le competenze condivise dell'Unione, degli Stati, del Distretto federale e dei comuni, quella di prendersi cura della salute e dell'assistenza dei cittadini con disabilità. E all'art. 24 punto XIV, tra le competenze legislative concorrenti dell'Unione, degli Stati e del Distretto federale, vi è quella di garantire la protezione e l'integrazione sociale delle persone con disabilità. Ancora, all'art. 37 punto VIII, si riserva alla legge di stabilire le quote per i lavoratori con disabilità nel settore pubblico. In materia di assistenza sociale e di istruzione, poi, si dispone, all'art. 203 punti IV e V, che l'assistenza sociale deve includere, tra le diverse cose, la riabilitazione dei cittadini con disabilità, ai quali deve essere assicurato un salario minimo. E all'art. 208 punto III, che lo Stato deve garantire un'istruzione specializzata per le persone con disabilità. Infine, in materia di accessibilità, all'art. 227 § 2, si riserva alla legge di stabilire norme per la costruzione di spazi pubblici e edifici ad uso pubblico accessibili a tutti, ma anche per favorire la costruzione di mezzi di trasporto accessibili. E in modo simile, all'art. 244, si riserva ancora alla legge di introdurre norme per l'adeguamento dei percorsi pedonali, degli edifici e dei mezzi di trasporto pubblici, con l'obiettivo di migliorare l'accessibilità.

¹⁹ Lei n. 7853 de 24 de outubro de 1989 «*que dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências*», in https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7853compilado.htm.

²⁰ C.F. SOUSA, V.L. MENDES, T.M. MAGALHÃES, *Direito das pessoas com deficiência: avanços ou retrocessos no ordenamento jurídico brasileiro?*, in *Argumenta Journal Law*, n. 39/2023.

²¹ Lei n. 8213 de 24 de julho de 1991 «*que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências*», in https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm.

applicazione pratica della norma, l'introduzione di un sistema di quote sicuramente ha favorito l'inclusione delle persone con disabilità. Secondo i dati della «relazione annuale di informazioni sociali» del Ministero del lavoro, tra il 2009 e il 2021 il mercato del lavoro per le persone con disabilità è cresciuto del sessanta per cento²². Tuttavia, va notato che non sempre la legge è stata rispettata dai datori di lavoro, anche in tempi più recenti. Secondo il Dipartimento intersindacale di statistica e studi socioeconomici, nel 2021, soltanto poco più dell'uno per cento del totale dei posti di lavoro nel paese era assegnato a persone con disabilità²³.

Altra norma particolarmente rilevante è la legge n. 10048 dell'8 novembre 2000 che stabilisce che gli uffici pubblici e le società concessionarie di pubblico servizio devono garantire l'assistenza prioritaria alle persone con disabilità, nonché ad alcune categorie di persone come gli anziani, le donne incinta, le madri con neonati, le persone con obesità e i donatori di sangue, previa presentazione del certificato della donazione (art. 1)²⁴.

Relativamente al tema dell'accessibilità, la prima norma che ha disciplinato la materia nel paese sudamericano è stata la legge n. 10098 del 19 dicembre 2000. Tale testo normativo stabilisce disposizioni generali e criteri di base per promuovere l'accessibilità attraverso l'eliminazione delle barriere e degli ostacoli negli spazi pubblici, nell'arredo urbano, negli edifici a uso pubblico e privato, nei mezzi di trasporto e nella comunicazione²⁵. Per dare attuazione alla legge n. 10098, il 2 dicembre 2004 è stato adottato il decreto del capo dello Stato n. 5296, noto come decreto "accessibilità". Il documento sottolinea come una condizione di base per l'accessibilità sia la progettazione "universale" di prodotti, servizi e ambienti in modo che possano essere utilizzati da tutti o dalla maggior parte di persone possibili, indipendentemente dalle loro caratteristiche fisiche o sensoriali (art. 8 punto IX)²⁶.

Un documento fondamentale in materia è altresì la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità delle Nazioni Unite del 2006, che è stata ratificata dal Parlamento, insieme al suo protocollo facoltativo, con il decreto legislativo n. 186 del 9 luglio 2008²⁷. Uno dei temi centrali della Convenzione è proprio quello dell'accessibilità, considerata essenziale per consentire alle persone con disabilità di vivere in modo indipendente e di partecipare pienamente a tutti gli aspetti della vita. La Convenzione e il suo protocollo sono gli unici

²² Ministério do Trabalho e Emprego, *Lei de Cotas para Pessoas com Deficiência completa 33 anos nesta quarta-feira (24)*, (24.07.2024).

²³ Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, *Inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho brasileiro*, São Paulo, (30.07.2023).

²⁴ Lei n. 10048 de 8 de novembro de 2000 «*que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências*», in https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110048.htm.

²⁵ Lei n. 10098 de 19 de dezembro de 2000 «*que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências*», in https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110098.htm.

²⁶ Presidência da República, «*Decreto n. 5296 de 2 de dezembro de 2004 que regulamenta as Leis n. 10.048 de 8 de novembro de 2000 e 10.098 de 19 de dezembro de 2000*», in https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm.

²⁷ Congresso Nacional, «*Decreto legislativo n. 186 de 9 julho de 2008 que Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007*», in <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2008/decretolegislativo-186-9-julho-2008-577811-publicacaooriginal-100742-pl.html>.

documenti a essere stati recepiti all'interno dell'ordinamento giuridico brasiliano secondo la procedura prevista all'art. 5, par. 3 della Costituzione²⁸, che prevede la possibilità di ratificare i trattati internazionali sui diritti umani come emendamento costituzionale²⁹.

Il 6 luglio 2015 è stata adottata la legge n. 13146 o «statuto delle persone con disabilità»³⁰, che intende promuovere e garantire i diritti e le libertà fondamentali di tale gruppo di persone, con l'obiettivo di favorire la partecipazione e l'inclusione sociale (art. 1). La legge, in linea con la Convenzione ONU del 2006, definisce persone con disabilità coloro che presentano «durature menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali e che interagiscono con una o più barriere le quali possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri» (art. 2). Nella definizione, pertanto, si utilizza un modello “medico”³¹ per evidenziare gli aspetti fisici, mentali, ecc., ma altresì un modello “sociale”³² che sottolinea le barriere e gli impedimenti che finiscono per limitare la loro partecipazione nella società.

La parte più innovativa dello statuto riguarda i temi della capacità giuridica e dell'uguale riconoscimento dinnanzi alla legge delle persone con disabilità. A tale riguardo si dispone che la disabilità non pregiudica la piena capacità civile delle persone (art. 6), e che alle persone con disabilità si garantisce il diritto di esercitare la propria capacità giuridica come agli altri cittadini (art. 84). E, ancora, che le tutele speciali nei confronti dei cittadini con disabilità riguarderanno esclusivamente gli atti da compiere relativi ai diritti di carattere patrimoniale (art. 85). Lo statuto ha introdotto anche delle modifiche rilevanti ad altre norme, tra cui la legge n. 10406 del 2002 o codice civile, norme che stabilivano disposizioni in contrasto con quelle dello statuto³³. In particolare, all'art. 114 si è disposto di modificare gli artt. 3 e 4 del codice civile. Così, secondo il rinnovato art. 3 sono assolutamente incapaci di compiere atti civili soltanto i minori di sedici anni, mentre prima lo erano anche le persone che per malattia o disturbi mentali non potevano compiere tali atti. E secondo il nuovo art. 4 sono incapaci di compiere determinati atti, oppure attraverso alcune specifiche modalità, solamente le persone sopra i sedici anni ma ancora minorenni, quelle affette di alcolismo e i tossicodipendenti, nonché le persone che non sono in grado di esprimere la propria volontà. Non lo sono più invece quelle con disturbi mentali o che si riteneva che non avessero avuto uno sviluppo mentale completo³⁴.

²⁸ All'art. 5, par. 3 della Costituzione si stabilisce che: «os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais».

²⁹ Per un approfondimento sul rapporto tra il diritto internazionale e il diritto interno in Brasile si rinvia a L.R. BARROSO, *Constituição e tratados internacionais: Alguns Aspectos da Relação entre direito internacional e direito interno*, in L.G. Marinoni e V. Mazzuoli (coords.), *Controle de Conventionalidade: um panorama latino-americano: Brasil, Argentina, Chile, México, Peru, Uruguai*, Brasília, Gazeta Jurídica, 2013.

³⁰ Lei n. 13146 de 6 de julho de 2015 «que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)», in https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm.

³¹ C. BOORSE, *Disability and Medical Theory*, in D.C. Ralston, J.H. Ho (a cura di), *Philosophical Reflections on Disability*, Dordrecht, Springer, 2010.

³² J. HARRIS, *Is there a coherent social conception of disability?*, in *Journal of Medical Ethics*, n. 26/2000.

³³ L.A. ARAUJO, W.M. DA COSTA FILHO, *Lei 13.146/2015 (O estatuto da pessoa com deficiência ou a lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência) e sua efetividade*, in *Direito e Desenvolvimento*, n. 13/2016.

³⁴ F. TARTUCE, *Manual de Direito Civil*, Vol. único, 9° ed., Rio de Janeiro, Forense, 2019.

Nello statuto delle persone con disabilità si precisa dunque che la disabilità non può più essere assimilabile all'incapacità e che le persone con disabilità devono poter esercitare la loro capacità giuridica come gli altri cittadini, capacità che può essere limitata soltanto in situazioni eccezionali, vale a dire, quando tali persone si trovino in una straordinaria difficoltà.

Oltre al quadro normativo, nel paese sudamericano vi sono diversi organi amministrativi preposti in via esclusiva o dotati di funzioni anche nell'ambito della tutela dei diritti delle persone con disabilità. L'organo responsabile della gestione nazionale della politica di assistenza sociale è la Segreteria nazionale di assistenza sociale del Ministero dello sviluppo, dell'assistenza sociale, della famiglia e della lotta alla fame. Vi è poi la Segreteria nazionale per i diritti delle persone con disabilità che coordina le politiche pubbliche sulla materia a livello nazionale e che fa parte del Ministero per i diritti umani e la cittadinanza. Ancora, il Comitato di gestione per l'inclusione delle persone con disabilità che ha il compito principale di promuovere il coordinamento tra le diverse istituzioni coinvolte nell'attuazione delle politiche per l'inclusione. Inoltre, diverse istituzioni della pubblica amministrazione hanno istituito delle commissioni permanenti di accessibilità. Si tratta di organi collegiali che possono avere un ruolo consultivo o deliberativo sulle diverse questioni relative all'accessibilità³⁵.

Un organo particolarmente rilevante, soprattutto sotto il profilo della partecipazione dei cittadini, è il Consiglio nazionale per i diritti delle persone con disabilità (Conade). Si tratta di un organo collegiale deliberativo che fa parte della Segreteria per i diritti umani, che è stato creato nel 1999 per monitorare e valutare le politiche pubbliche rivolte alle persone con disabilità³⁶. La sua composizione è mista, nel senso che alcuni membri provengono dalla società civile e altri dall'istituzione di cui fa parte. Oltre a quello nazionale vi sono consigli per i diritti delle persone con disabilità in tutti gli Stati, nel Distretto federale e in molti dei comuni brasiliani³⁷.

In conclusione, si può affermare che negli ultimi decenni il paese ha compiuto sforzi concreti in materia di riconoscimento e tutela dei diritti delle persone con disabilità. Un fattore che ha dato un impulso riformatore al sistema di protezione dei diritti di tale gruppo

³⁵ Cft. J.A. DE SOUZA BORGES, A.C. CABRAL PEREIRA, *O estado da arte sobre políticas públicas para pessoas com deficiência no Brasil: dialogando sobre transversalidade e educação*, in *Rev. Serv. Público*, n. 4/2016, 560 ss.

³⁶ Il Consiglio nazionale per i diritti delle persone con disabilità è stato istituito con il decreto del Presidente della Repubblica n. 3.298 del 20 dicembre 1999, «*que regulamenta a Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências*». Successivamente è stato adottato il decreto n. 10177 del 16 dicembre 2019 che ha disciplinato più dettagliatamente l'organizzazione del Conade e ha ampliato le sue competenze.

³⁷ In Brasile, i diversi consigli sulle politiche pubbliche, tra cui quello per i diritti delle persone con disabilità, sono degli spazi permanenti, che possono essere istituiti a livello nazionale, statale o comunale, per favorire la partecipazione dei cittadini nella formulazione, nel monitoraggio e nella valutazione delle politiche pubbliche. Tali consigli vengono istituiti come organi deliberativi delle istituzioni responsabili della gestione delle politiche pubbliche. I consigli hanno una composizione mista: una parte dei membri proviene dalla società civile, mentre l'altra parte proviene dall'istituzione coinvolta. Secondo alcuni autori si tratterebbe di istituzioni "ibride" nel senso che le istituzioni dello Stato e la società civile condividono il potere decisionale. Cft. L. AVRITZER, L. PEREIRA, *Democracia, participação e instituições híbridas*, in *Teoria e sociedade*, n. spec./2005.

di persone è stato la ratifica della Convenzione ONU del 2006, con modalità che hanno garantito un ancoraggio costituzionale al documento. Rimane il problema del mancato rispetto di alcune norme, come quella sulle quote riservate ai lavoratori con disabilità. Tuttavia, bisogna notare che l'inosservanza del sistema di quote più che evidenziare l'inefficacia della norma in sé, pare sottolineare la persistenza e la diffusione delle discriminazioni nei confronti dei lavoratori con disabilità. In ogni caso, sicuramente si può sostenere che il paese dispone di un quadro giuridico e istituzionale sui diritti delle persone con disabilità in larga misura completo.

3. Le prime conferenze nazionali sui diritti delle persone con disabilità

Per quanto riguarda specificamente le conferenze nazionali sui diritti delle persone con disabilità, la prima era stata promossa dal Presidente Lula nel suo primo mandato sulla base del suo programma politico per rafforzare la partecipazione e l'inclusione di tutti i cittadini. Così, era stato adottato il decreto del capo dello Stato del 14 luglio 2005 che disponeva l'organizzazione dell'evento, sempre sul tema dell'accessibilità³⁸. Il coordinamento era stato affidato alla Segreteria speciale per i diritti umani della Presidenza della Repubblica, che tra i suoi compiti doveva stabilire il calendario delle conferenze statali e comunali, nonché adottare il regolamento interno della conferenza. Gli eventi a livello comunale si potevano svolgere fino a settembre 2005 e quelle statali fino a gennaio 2006, mentre la fase nazionale della conferenza si doveva tenere nella capitale Brasilia dal 12 al 15 maggio 2006³⁹.

Relativamente alla composizione della conferenza, la Segreteria per i diritti umani aveva disposto che, in tutte le fasi dell'evento, metà dei partecipanti dovessero essere rappresentanti della società civile e l'altra metà rappresentanti del governo⁴⁰. Si era stabilito, inoltre, che i dibattiti dei partecipanti dovevano strutturarsi attorno a tre tematiche specifiche riguardanti l'accessibilità, ovverosia: le condizioni generali per l'implementazione dell'accessibilità; l'accessibilità architettonica, urbanistica e dei trasporti; e l'accessibilità all'informazione, alla comunicazione e alle tecnologie assistive.

I lavori dei partecipanti erano iniziati con lo svolgimento di tre tavole rotonde che hanno dibattuto sui tre temi previamente stabiliti. Successivamente, i lavori erano proseguiti, con il supporto di un facilitatore, all'interno dei diversi gruppi di lavoro. I partecipanti della prima conferenza formularono 253 proposte, tra queste, l'elaborazione di un programma di sensibilizzazione sul tema dell'accessibilità, promuovendo il rispetto dei diritti umani e l'inclusione sociale delle persone con disabilità. Ancora, relativamente all'accessibilità ai trasporti, una raccomandazione era quella di rinnovare le concessioni alle aziende di

³⁸ Presidência da República, «Decreto de 14 de julho de 2005 que convoca a 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência e dá outras providências», in https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/dnn/dnn10585.htm#textoimpresso.

³⁹ L. JÚNIOR, M.C. MARTINS, *História do movimento político das pessoas com deficiência no Brasil*, Brasília, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2010.

⁴⁰ Secretaria Especial dos Direitos Humanos, «Portaria n. 119, de 18 de julho de 2005».

trasporto pubblico con l'obbligo di adeguare progressivamente i mezzi di trasporto considerando le esigenze delle persone con disabilità. Inoltre, per affrontare il problema delle barriere architettoniche, tra le diverse proposte, si raccomandava di creare un marchio di qualità per gli edifici e gli spazi pubblici che assicuravano l'accessibilità a tutti i cittadini, e si chiedeva alle istituzioni responsabili di destinare le risorse necessarie, in via prioritaria, per garantire l'accessibilità architettonica alle strutture educative e sanitarie⁴¹.

La prima conferenza nazionale, che è stato il più grande evento organizzato fino ad allora sul tema della disabilità nel paese sudamericano, ha avuto un valore simbolico molto rilevante perché le persone con disabilità hanno potuto partecipare direttamente all'adozione delle decisioni politiche che li riguardano. Tuttavia, relativamente alle proposte avanzate dai partecipanti, bisogna notare che nonostante complessivamente si fossero orientate nella direzione del rafforzamento dei diritti dei cittadini con disabilità, l'ampio numero di proposte e raccomandazioni aveva avuto un impatto negativo sulla qualità. Infatti, molte delle misure elaborate erano abbastanza vaghe e non erano state molto dettagliate, aumentando la probabilità che molte di esse non venissero adottate.

La seconda conferenza nazionale era stata istituita con il decreto del Presidente del 29 aprile 2008 che prevedeva come temi principali: l'inclusione, la partecipazione e lo sviluppo⁴². Il coordinamento generale dell'evento, nonché il compito di adottare il regolamento interno, era stato affidato sempre alla Segreteria speciale per i diritti umani. Ma in questa occasione il calendario delle conferenze doveva essere stabilito dal Conade, che ha disposto che le conferenze comunali e regionali si potessero tenere fino al 15 luglio 2008 e quelle statali fino al 31 agosto 2008⁴³.

Nella seconda conferenza nazionale, che si era svolta a Brasilia dal 4 all'8 dicembre 2008, erano state previste diverse tematiche specifiche da trattare, tra cui la salute, l'istruzione, il lavoro e l'accessibilità. Inoltre era stato deciso che i dibattiti dei partecipanti dovessero basarsi su tre documenti ritenuti fondamentali per affrontare i temi dell'evento, vale a dire, la Convenzione ONU del 2006, il Piano d'azione per i diritti e la dignità delle persone con disabilità per il decennio 2006-2016 dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA)⁴⁴ e, l'Agenda sociale per l'inclusione delle persone con disabilità, documento che era stato adottato dal governo per promuovere l'accessibilità e l'inclusione a livello nazionale nell'ottobre 2007.

Per quanto concerne le modalità dei lavori dei partecipanti, in modo analogo alla prima conferenza nazionale, inizialmente si erano realizzate delle tavole rotonde e poi i diversi temi erano stati trattati all'interno dei gruppi di lavoro. Il documento finale della seconda conferenza nazionale conteneva soltanto 51 proposte raggruppate attorno ai diversi temi

⁴¹ I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, *Propostas aprovadas*, Brasília-DF, 2006.

⁴² Presidência da República, «Decreto de 29 de abril de 2008 que convoca a II Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, e dá outras providências», in https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/dnn/dnn11570.htm#textoimpressao.

⁴³ L. JÚNIOR E M.C. MARTINS, *História do movimento político das pessoas com deficiência no Brasil*, cit.

⁴⁴ Il Piano d'azione per i diritti e la dignità delle persone con disabilità per il decennio 2006-2016 dell'OSA, che richiede agli Stati membri di intervenire in tempi ragionevoli a livello legislativo, amministrativo e giudiziario per garantire i diritti delle persone con disabilità, è consultabile in <https://www.oas.org/es/>.

previsti. Tra le varie proposte, relativamente al tema della salute, si raccomandava la formazione e la valutazione continua dei professionisti della salute in modo da assicurare l'adozione di un approccio più inclusivo nei confronti delle persone con disabilità. In merito al tema dell'istruzione, tra le altre cose, si proponeva di introdurre, in tutte le scuole, aule multifunzionali per offrire servizi educativi specializzati per gli studenti con disabilità. Ancora, tra le proposte relative al tema del lavoro si chiedeva, soprattutto alle aziende statali, di rispettare i diritti dei lavoratori con disabilità, nonché le quote a loro riservate. Inoltre, per migliorare l'autonomia dei lavoratori con disabilità, si era proposto di introdurre esenzioni fiscali sulle importazioni di attrezzature e tecnologie assistive disegnate per migliorare l'autonomia di tali lavoratori⁴⁵.

La seconda conferenza nazionale si è caratterizzata per aver risentito molto della dimensione internazionale della tutela dei diritti delle persone con disabilità, nonché del recepimento delle norme e dei principi previsti nella Convenzione ONU del 2006, che era stata ratificata qualche mese prima dello svolgimento dell'evento. Dal punto di vista delle modalità di organizzazione e dello svolgimento dei lavori, non presenta delle peculiarità significative rispetto alla prima conferenza nazionale. Per quanto concerne il documento finale contenente le proposte, invece, il numero relativamente ridotto di proposte e raccomandazioni elaborate dai partecipanti ha favorito la qualità. In effetti, diverse delle misure formulate hanno un carattere meno frammentario e si presentano più dettagliate rispetto a quelle della prima conferenza nazionale.

La terza conferenza nazionale era stata promossa dal governo della Presidente Dilma Rousseff. Così, era stata adottata la risoluzione del capo dello Stato, della Segreteria per i diritti umani e del Conade n. 3 del 4 novembre 2011, che prevedeva l'organizzazione della conferenza nazionale sul tema delle nuove prospettive e delle sfide per l'implementazione della Convenzione ONU del 2006⁴⁶. Il calendario definitivo delle conferenze era stato stabilito dalla Conade che aveva previsto che le conferenze comunale e regionale si dovessero svolgere da novembre 2011 fino a maggio 2012, mentre quelle nei diversi Stati da giugno ad agosto 2012⁴⁷.

Durante la terza conferenza nazionale, che ha avuto luogo dal 3 al 6 dicembre 2012, i partecipanti hanno analizzato e dibattuto su alcuni dei diritti riconosciuti dalla Convenzione. Nello specifico, i diritti all'istruzione (art. 24), allo sport (art. 30), al lavoro (art. 27), all'accessibilità (art. 9), alla comunicazione (artt. 9 e 21), ai trasporti e agli alloggi (artt. 19 e 20), alla salute e alla prevenzione (art. 25), alla riabilitazione (art. 26), all'accesso alla giustizia (art. 13), alle condizioni di vita adeguate e alla protezione sociale (art. 28).

⁴⁵ II Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, *Propostas aprovadas*, Brasília-DF, 2008.

⁴⁶ Presidência da República, Secretaria de Direitos Humanos, Conselho nacional dos direitos da pessoa com deficiência, «Resolução n. 3, de 4 de novembro de 2011, que convoca a III Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, e dá outras providências», in https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/CNDPD_III/convocacao.pdf.

⁴⁷ Presidência da República, Secretaria de Direitos Humanos, Conselho nacional dos direitos da pessoa com deficiência, «Resolução n. 1, de 14 de março de 2012, que dispõe sobre os prazos para a realização das conferências municipais e estaduais e dar outras providências», in https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/CNDPD_III/prazo.pdf.

In seguito ai dibattiti delle tavole rotonde e allo svolgimento dei lavori dei diversi gruppi era stato approvato il documento finale della conferenza contenente, addirittura, più di 400 proposte. Per quanto riguarda il diritto all'istruzione, una proposta era quella di valutare gli studenti con disabilità, a tutti i livelli di istruzione, compreso quello universitario, con l'utilizzo di strumenti e tecniche adeguate alle proprie specificità. Tra le proposte per promuovere il diritto allo sport e l'inclusione sociale si raccomandava di creare centri parasportivi in tutto il paese, anche all'interno dei centri sportivi già esistenti, tenendo in considerazione le diverse fasce di età e le varie tipologie di disabilità. Per rafforzare la tutela dei consumatori con disabilità, poi, si era proposto di favorire la diffusione del codice del consumo nel sistema di lettura e scrittura braille e incentivare la conoscenza della lingua dei segni nelle attività commerciali. L'utilizzo del "braille" o di altre forme alternative di comunicazione era stato proposto altresì per le comunicazioni tra le persone con alcuni tipi di disabilità e gli organi dell'autorità giudiziaria, con l'obiettivo di garantire l'effettivo accesso alla giustizia a tutti i cittadini⁴⁸.

La terza conferenza nazionale ha messo in evidenza la rilevanza che ha assunto la Convenzione ONU del 2006 all'interno dell'ordinamento giuridico brasiliano e la necessità di introdurre politiche pubbliche in conformità con i principi e i diritti riconosciuti nel documento. Le tematiche affrontate durante la terza conferenza sono state molte e, come era accaduto in occasione della prima conferenza nazionale, il numero così ampio di raccomandazioni formulate ha inciso negativamente sulla qualità e sull'originalità delle misure proposte. Probabilmente sarebbe stato più opportuno centrare i dibattiti dei partecipanti attorno ad aspetti più limitati della Convenzione in modo da aumentare la qualità delle raccomandazioni.

La quarta conferenza nazionale era stata istituita con l'ordinanza ministeriale n. 754 del 29 dicembre 2014 della Segreteria per i diritti umani, che disponeva le linee guida per l'organizzazione delle «conferenze nazionali congiunte sui diritti umani»⁴⁹. Nel documento della Segreteria si leggeva che, considerando la "trasversalità"⁵⁰, l'interdipendenza e l'indivisibilità dei diritti umani, si era deciso di organizzare un evento unico che comprendesse le diverse conferenze nazionali relative ai diritti umani. L'evento congiunto, oltre a prevedere la quarta conferenza nazionale sui diritti delle persone con disabilità, istituiva la decima conferenza nazionale sui diritti dei bambini e degli adolescenti, la quarta conferenza nazionale sui diritti delle persone anziane, la terza conferenza nazionale sui diritti delle persone appartenenti alla comunità LGBTQIA+ e la dodicesima conferenza nazionale sui diritti umani.

⁴⁸ III Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, *Propostas aprovadas*, Brasília-DF, 2013.

⁴⁹ Secretaria de Direitos Humanos, «Portaria n. 754, de 29 de dezembro de 2014, que dispõe sobre as diretrizes para organização e realização das Conferências Nacionais Conjuntas de Direitos Humanos», in https://sintse.tse.jus.br/documentos/2014/Dez/30/diario-oficial-da-uniao-secao-1/portaria-no-754-de-29-de-dezembro-de-2014-dispoe_1419936334867.

⁵⁰ Sulla transversalità nelle politiche pubbliche rivolte alle persone con disabilità in Brasile v. J.A. DE SOUZA BORGES, A.C. CABRAL PEREIRA, *O estado da arte sobre políticas públicas para pessoas com deficiência no Brasil: dialogando sobre transversalidade e educação*, cit.

L'evento, che si è tenuto dal 24 al 27 aprile 2016, era stato organizzato sul tema delle sfide nell'attuazione delle politiche sulle persone con disabilità, considerando la "trasversalità" come aspetto fondamentale dei diritti umani. Tra le tematiche specifiche dell'evento che i partecipanti dovevano affrontare vi erano: il genere, la razza e l'etnia, la diversità sessuale, l'età e le istanze di partecipazione sociale.

Il documento finale della conferenza conteneva 89 proposte, tra queste, da una prospettiva di genere, si proponeva di perfezionare e ampliare le politiche pubbliche sulla salute delle donne con disabilità, soprattutto ai fini di migliorare la pianificazione familiare, di assicurare i loro diritti sessuali e riproduttivi, ma altresì per garantire un'assistenza adeguata e completa alle donne in gravidanza. Ancora, per fare fronte al problema delle discriminazioni basate sul genere, la razza, l'etnia, la diversità sessuale e l'età, si raccomandava alla Segreteria per i diritti umani di promuovere programmi per la sensibilizzazione, l'orientamento e la discussione su tali temi, coinvolgendo le scuole e la comunità. Inoltre, sul tema della partecipazione, si riteneva necessario promuovere e ampliare gli spazi per il dibattito con la società civile sulle politiche e sui diritti delle persone con disabilità, anche attraverso l'utilizzo di mezzi telematici⁵¹.

Nella quarta conferenza nazionale, il concetto di "trasversalità" è stato considerato un aspetto fondamentale per la formulazione e la gestione delle politiche pubbliche. Tale impostazione è stata molto opportuna perché effettivamente un approccio eccessivamente settoriale, volto ad affrontare esclusivamente problemi specifici, non consente di cogliere le realtà complesse e i problemi multidimensionali delle persone con disabilità.

4. La quinta conferenza nazionale sui diritti delle persone con disabilità svoltasi dal 14 al 17 luglio 2024

A distanza di otto anni dalla precedente conferenza nazionale, il 10 aprile 2023, il Ministero per i diritti umani e la cittadinanza ha adottato l'ordinanza ministeriale n. 217 che ha previsto l'organizzazione della quinta conferenza nazionale sui diritti delle persone con disabilità, da svolgersi a luglio del 2024, sotto il coordinamento del Conade⁵². Ai sensi dell'art. 1 dell'ordinanza si è stabilito come tema principale dell'evento gli scenari attuali e futuri nell'attuazione dei diritti delle persone con disabilità, con l'obiettivo di costruire un paese più inclusivo. I punti 1 e 2 dello stesso articolo, invece, hanno disposto che sarebbe stato compito dei Consigli per i diritti delle persone con disabilità degli Stati fissare il termine, tra luglio e ottobre del 2023, per lo svolgimento delle conferenze comunali. Mentre sarebbe stato compito degli Stati e del Distretto federale svolgere, tra febbraio e aprile del 2024, le conferenze a livello statale.

⁵¹ IV Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, *Propostas aprovadas*, Brasília-DF, 2013.

⁵² Diário Oficial da União, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, «Portaria n. 217, de 10 de abril de 2023, que dispõe sobre a convocação da V Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência», in <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-217-de-10-de-abril-de-2023-476014425>.

Successivamente, il Conade ha adottato le risoluzioni n. 1 e 2 del 24 maggio 2023 che hanno rispettivamente istituito il Comitato tecnico scientifico e il Comitato per le infrastrutture della conferenza nazionale⁵³. Nei documenti si stabilisce che il Comitato tecnico scientifico sarebbe stato composto per una parte da rappresentanti della società civile, nello specifico, dell'organizzazione nazionale brasiliana dei ciechi, della federazione nazionale per l'istruzione e l'integrazione dei sordi e dell'associazione di genitori, amici e persone con disabilità. E per la parte restante si prevede altresì la partecipazione dei rappresentanti di alcune istituzioni dello Stato, tra queste, la Presidenza della Repubblica, in Ministero della Salute e quello della Comunicazione (art. 1 punti 1 e 2). I compiti affidati al Comitato tecnico scientifico sono stati quelli di elaborare linee guida, testi e altri materiali utili per lo svolgimento della conferenza nazionale, nonché assistere il Conade nell'intero processo di organizzazione e svolgimento della conferenza (art. 2 punti 1 e 2).

Anche il Comitato per le infrastrutture doveva essere composto da rappresentanti della società civile, tra cui quelli provenienti dall'organizzazione nazionale degli enti per le persone con disabilità, nonché da rappresentanti di alcune istituzioni, come il Ministero della scienza, la tecnologia e l'innovazione e il Ministero delle donne (art. 1 punti 1 e 2). Il Comitato si è occupato di progettare e monitorare l'infrastruttura di tutti gli spazi della conferenza nazionale e, in modo analogo al Comitato tecnico scientifico, ha assistito il Conade nell'organizzazione e nello svolgimento della conferenza.

Le diverse tematiche da trattare, la composizione della conferenza e il numero delle proposte da presentare erano state comunicate con la circolare n. 36/2023 del Ministero per i diritti umani e la cittadinanza del 14 agosto 2023⁵⁴. Oltre al tema centrale si era stabilito che i dibattiti della conferenza dovevano strutturarsi attorno a cinque assi tematici, a loro volta suddivisi in diversi sottotemi. Il primo asse tematico riguarda le strategie per migliorare il monitoraggio e la valutazione delle politiche pubbliche, garantendo la partecipazione delle persone con disabilità. L'obiettivo di tale argomento è quello di favorire la formulazione di proposte per rafforzare la partecipazione delle persone con disabilità alla vita politica e sociale. Il primo asse prevede altresì l'adozione di un approccio "intersezionale" che tenga conto dei diversi fattori di identità che interagiscono con la disabilità come il genere, l'etnia, l'orientamento sessuale, l'età, la religione, ecc. Tale impostazione si ritiene necessaria perché consente di interpretare complessivamente l'interazione tra i diversi fattori che possono determinare una situazione multidiscriminatoria⁵⁵. Il secondo asse tematico si incentra

⁵³ Diário Oficial da União, Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, «Resolução n. 1, de 24 de maio de 2023», in <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-1-de-24-de-maio-de-2023-485947595>; Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, «Resolução n. 2, de 24 de maio de 2023», in <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-2-de-24-de-maio-de-2023-485947618>.

⁵⁴ Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, «Ofício circular n. 36/2023/CONADE/SNDPD/MDHC de 14 de agosto de 2023», in <file:///C:/Users/chris/Downloads/sei-3755723-oficio-circular-36.pdf>.

⁵⁵ Il termine "intersezionalità" è stato coniato dalla giurista statunitense Kimberlé Crenshaw nel 1989 per mettere in luce le specificità delle oppressioni e delle discriminazioni delle donne di colore negli Stati Uniti, evidenziando i limiti delle dottrine femministe dell'epoca che si basavano esclusivamente sulle problematiche delle donne bianche. Da allora, l'approccio intersezionalità è stato utilizzato per comprendere meglio le diverse forme di disuguaglianze che subiscono altri gruppi svantaggiati della società con identità multiple, tra cui le persone con disabilità. In argomento v. M. WICKENDER, *Disability and other identities? how do they intersect?*, in *Front Rehabil Sci*, (10.08.2023).

invece sulle misure per garantire alle persone con disabilità effettivo accesso alle diverse politiche pubbliche e alla valutazione bio-psico-sociale della disabilità. Tale tipologia di valutazione non considera esclusivamente le variabili biologiche, ma rivolge l'attenzione anche agli aspetti psicologici, sociali e familiari della persona, in modo da assicurare maggiore equità e inclusione⁵⁶. Il terzo asse tematico verte sulla questione dei finanziamenti per la promozione dei diritti delle persone con disabilità. Si è stabilito tale argomento per incentivare l'elaborazione di proposte relative alla possibilità di creare un fondo nazionale per i diritti delle persone con disabilità, sui possibili modi per destinare risorse a tale fondo e sui meccanismi per il monitoraggio del suo utilizzo. Il quarto asse tematico è dedicato alle politiche per l'accessibilità per garantire una più completa attuazione delle disposizioni sul tema previste nella Convenzione ONU del 2006. La tematica è stata introdotta per assicurare alle persone con disabilità che possano esercitare i loro diritti in condizioni di pari opportunità, eliminando le barriere che limitano la loro partecipazione nella società. Il quinto asse tematico, infine, è relativo alle sfide per la cosiddetta comunicazione "universale". Il tema intende incoraggiare la presentazione di proposte per accelerare lo sviluppo delle tecnologie assistive per l'informazione e la comunicazione. Il quinto asse tematico prevedeva un sottotema particolarmente rilevante che era quello del problema dell'"abilismo"⁵⁷.

Relativamente alla composizione della conferenza, si era previsto che metà dei partecipanti dovevano essere rappresentanti della società civile e l'altra metà rappresentanti delle istituzioni dello Stato coinvolte. E la selezione dei partecipanti doveva rispettare l'inclusione delle donne, degli indigeni, delle persone di colore e di quelle appartenenti ai gruppi LGBTQIA+. Per quanto concerne le proposte, poi, si era deciso che ogni conferenza comunale dovesse inviare quindici proposte alla rispettiva conferenza di Stato, che a sua volta doveva inviare un massimo di venticinque proposte alla conferenza nazionale.

Il Conade ha poi adottato la risoluzione n. 4 del 27 dicembre 2023 che ha creato il Comitato organizzatore della conferenza nazionale, composto da un presidente e altri cinque membri, tutti designati dal Conade⁵⁸. I compiti del Comitato organizzatore sono stati quelli di coordinare le attività amministrative di supporto per l'organizzazione, convocare quando necessario incontri con gli altri comitati e con il Conade, e gestire le attività finanziarie e di bilancio.

⁵⁶ Sul modello bio-psico-sociale v. C. SAGONE, *La tutela della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale*, in *federalismi.it*, n. 1/2023.

⁵⁷ Il concetto di "abilismo" viene fatto risalire ai movimenti per i diritti delle persone con disabilità negli Stati Uniti e in Gran Bretagna negli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso e fa riferimento alle discriminazioni e ai processi di esclusione sociale nei confronti delle persone con disabilità. L'abilismo pone al centro la costruzione sociale dell'abilità dei corpi, in quanto evidenzia che le relazioni sociali si basano sull'idea che tutte le persone hanno un corpo e una mente normalmente "abili", incidendo negativamente sulla percezione della disabilità. Nell'ambito dei *Disability Studies* esiste un'ampia bibliografia sul tema, ci si limita a rinviare a F.K. CAMPBELL, *Contours of Ableism. The Production of Disability and Aabledness*, New York, Palgrave Macmillan, 2009.

⁵⁸ Diário Oficial da União, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, «Resolução n. 4, de 27 de dezembro de 2023», in <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-4-de-27-de-dezembro-de-2023-533875052>.

La conferenza nazionale si è svolta a Brasilia dal 14 al 17 luglio 2024. Nella prima giornata, a seguito della registrazione dei partecipanti, si è svolta la cerimonia di apertura con l'intervento della Presidente del Conade, Anna Feminella, che ha evidenziato la rilevanza del coinvolgimento dei cittadini nella formulazione delle politiche pubbliche e ha presentato una sintesi delle precedenti conferenze nazionali. Durante la stessa giornata, inoltre, si è tenuto il primo intervento sul tema principale della conferenza da parte del Ministro per i diritti umani e la cittadinanza Silvio Almeida. Nella seconda giornata, i lavori sono iniziati con l'approvazione del regolamento interno e successivamente si sono tenuti i diversi interventi sui cinque assi tematici da parte di esperti e accademici. Durante la terza giornata, i partecipanti hanno lavorato all'interno dei quindici "gruppi di lavoro" che erano stati creati sulla base dei cinque argomenti previamente stabiliti. La composizione dei gruppi prevedeva in media quarantanove partecipanti, un presidente e un "facilitatore". Nell'ultima giornata, infine, si è svolta la sessione plenaria conclusiva che ha approvato il documento finale contenente le novanta proposte e raccomandazioni che erano state presentate dai partecipanti.

Per quanto riguarda il documento finale della conferenza, sul tema della partecipazione alla vita politica e sociale, una proposta interessante è quella di introdurre un sistema di quote riservate alle persone con disabilità all'interno dei partiti. E che si garantisca che una parte dei candidati ad alcune cariche elettive, tra cui quella di parlamentare, siano persone con disabilità. Ma altresì che venga assegnato almeno il dieci per cento dei fondi pubblici destinati ai processi elettorali al finanziamento delle campagne di persone con disabilità, e almeno il cinque per cento all'accessibilità, in modo che tutti i cittadini possano partecipare ai processi elettorali⁵⁹. Per rafforzare la partecipazione dei cittadini con disabilità ai processi decisionali, invece, una proposta è quella di perfezionare i meccanismi di partecipazione popolare già esistenti, tra cui le consultazioni, le audizioni e le udienze pubbliche. Nello specifico, si propone che l'attivazione di tali meccanismi richieda di tenere conto di aspetti solitamente poco considerati come l'accessibilità, con la finalità di favorire la partecipazione anche dei cittadini con disabilità⁶⁰. Per quanto concerne la questione delle valutazioni bio-psico-sociali delle disabilità, tra le diverse proposte si raccomanda di introdurre programmi di formazione continua per i professionisti coinvolti nelle valutazioni. Inoltre, si ritiene opportuno che si tenga conto anche del parere delle persone con disabilità nella formulazione di tali programmi, e che vengano destinate le risorse necessarie per l'attuazione. Oltre a ciò, si sottolinea la necessità di aumentare il numero dei centri in cui poter realizzare le valutazioni bio-psico-sociali, riducendo i tempi di attesa⁶¹. Relativamente alle politiche per l'accessibilità, una delle proposte è quella di intensificare le verifiche dell'adeguatezza dei mezzi di trasporto pubblico in tutto il paese. Si ritiene che sia indispensabile accertarsi periodicamente che i mezzi di trasporto siano dotati di tutti gli impianti e i dispositivi necessari per garantire l'accessibilità alle persone con le diverse

⁵⁹ V Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, *Propostas aprovadas*, Brasília-DF, 2024, (tema 1, sottotema 2, proposta 3).

⁶⁰ Ivi, (tema 1, sottotema 3, proposta 5).

⁶¹ Ivi, (tema 2, sottotema, 5, proposte 1 e 2).

tipologie di disabilità. E nei casi necessari che sia importante intervenire il prima possibile per migliorare la qualità e l'accessibilità ai mezzi di trasporto⁶². In merito al tema delle sfide per una comunicazione più inclusiva, una proposta interessante è quella di riconoscere la comunicazione “universale” come un diritto “fondamentale”⁶³. E per garantire tale diritto, tra le altre cose, si ritiene di fondamentale importanza erogare sussidi e offrire incentivi fiscali, soprattutto alle persone appartenenti ai ceti più disagiati, per agevolare l'acquisto di tecnologie assistive per l'informazione e la comunicazione. Nel documento finale della conferenza diverse proposte trattano il problema dell'abilismo, tra queste, per combattere i pregiudizi e le discriminazioni persistenti nella società, si raccomanda di promuovere, a livello nazionale, campagne permanenti, nonché attività educative e sociali, volte ad affrontare il problema. Tali campagne e attività, che hanno come obiettivo sensibilizzare i cittadini sulla questione dell'abilismo, promuovono le pari opportunità, l'equità, la diversità, la cultura dei diritti e rafforzano la valorizzazione culturale, storica e sociale delle persone con disabilità⁶⁴.

Un aspetto particolarmente interessante della quinta conferenza è che, oltre a essere stati affrontati temi più consolidati come quello dell'accessibilità, si è voluto dedicare un ampio spazio alla trattazione di problemi di fondo come l'abilismo da una prospettiva intersezionale. Ciò è stato molto rilevante perché l'abilismo spesso rappresenta l'intersezione di diverse forme di oppressioni e discriminazioni come il sessismo, il razzismo o il classismo. Perciò è necessario riconoscere che la disabilità può rappresentare una componente principale anche di altri gruppi svantaggiati della società come le donne, le persone di colore, gli anziani o le popolazioni indigene. La prospettiva intersezionale introdotta nella conferenza ha evidenziato la complessità dell'identità delle persone con disabilità e ha fatto emergere la necessità di adottare un approccio più inclusivo e olistico per l'elaborazione delle politiche pubbliche sulla disabilità.

5. Alcune considerazioni conclusive sulle conferenze nazionali come meccanismo per il rafforzamento della democrazia partecipativa

Lo studio del meccanismo delle conferenze nazionali sulle politiche pubbliche fa emergere alcuni aspetti interessanti che possono in qualche modo arricchire il dibattito sulla democrazia partecipativa. Una delle principali originalità delle conferenze nazionali riguarda le modalità di svolgimento di tutto il processo che avviene in diverse fasi, partendo dagli eventi comunali per arrivare alla fase nazionale. Tali modalità consentono di integrare in un unico meccanismo il livello locale e quello nazionale, prevedendo dinamiche più partecipative, soprattutto nelle conferenze comunali che sono aperte alla partecipazione di tutti i cittadini interessati, e altre dinamiche più deliberative nelle conferenze dei livelli

⁶² Ivi, (tema 4, sottotema 10, proposte 2).

⁶³ Ivi, (tema 5, sottotema 14, proposta 1).

⁶⁴ Ivi, (tema 1, sottotema 3, proposta 4; tema 4, sottotema 12, proposta 1).

superiori. In questa prospettiva, le conferenze nazionali rappresentano quello che è stato definito come un «sistema integrato di partecipazione e deliberazione»⁶⁵.

Altro aspetto rilevante delle conferenze nazionali è che queste favoriscono l'inclusione delle minoranze e dei gruppi storicamente esclusi dalla sfera politica come gli indigeni, le donne, le persone di colore o le persone con disabilità⁶⁶. E non solamente perché le conferenze possono essere organizzate specificamente per occuparsi delle diverse questioni relative alle minoranze o ad alcuni gruppi sociali. Ma altresì perché gli organizzatori delle conferenze possono stabilire delle regole sulla selezione dei partecipanti che prevedano dei criteri molto inclusivi, come visto *supra* in occasione della quinta conferenza sui diritti delle persone con disabilità. Nell'esperienza brasiliana, è stato notato che in diversi casi sono state riservate ad alcune minoranze delle quote tra i rappresentanti che partecipano alla fase nazionale delle conferenze⁶⁷.

In termini di efficacia del meccanismo, solitamente le linee guida contenute nelle relazioni finali delle conferenze nazionali riescono a incidere in modo sostanziale sulla formulazione delle politiche pubbliche adottate poi dal governo o dal Parlamento⁶⁸. Soprattutto per quanto riguarda l'attività legislativa, molti progetti di legge e progetti di emendamenti costituzionali si rifanno ai documenti finali delle conferenze⁶⁹. Pertanto, si può sostenere che le conferenze nazionali sono potenzialmente in grado di indirizzare in qualche modo l'agenda del governo e del Parlamento riuscendo a ottenere dei risultati rilevanti.

Tuttavia, bisogna precisare che l'efficacia delle conferenze nazionali può variare sulla base di alcuni fattori. Un primo aspetto che può incidere sui risultati del meccanismo è il contesto politico. Infatti, alcuni governi si sono caratterizzati per essere stati più aperti all'utilizzo degli strumenti partecipativi e ad accogliere le istanze dei cittadini, mentre per altri governi il tema della partecipazione popolare non ha rappresentato un tema prioritario⁷⁰. Per esempio, tutte e cinque le conferenze nazionali sui diritti delle persone con disabilità sono state promosse da governi di Presidenti del partito PT. Tali conferenze sono state organizzate nell'ambito di programmi politici che avevano come obiettivo rendere la gestione pubblica più inclusiva e basata sulla partecipazione dei diversi gruppi sociali ai processi decisionali. In tali occasioni, perciò, il contesto politico era favorevole al dialogo e molte delle proposte dei cittadini presentate durante le conferenze sono state poi adottate dal governo.

⁶⁵ Cft. A. RAMOS, C.F. FARIA, *Las Conferencias de Políticas Públicas en Brasil: hacia un sistema integrado de participación y deliberación a nivel nacional*, cit., 49.

⁶⁶ T. POGREBINSCHI, *Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários*, in L. Avritzer e C.H. de Souza (organizzatori), *Conferências Nacionais. Atores, dinâmicas participativas e efetividade*, cit.

⁶⁷ A.C. TEIXEIRA, C.H. SOUZA, P.P. LIMA, *Conselhos e conferências nacionais: entre a participação e a representação*, in *Argumentum*, n. 1/2012.

⁶⁸ T. POGREBINSCHI, D. SAMUELS, *The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences*, in *Comparative Politics*, n. 3/2014.

⁶⁹ T. POGREBINSCHI, F. SANTOS, *Participation as representation: the impact of national public policy conferences on the Brazilian National Congress*, in *Dados (online)*, n. 3/2011.

⁷⁰ Così L. AVRITZER, *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, cit.

Un altro fattore che può influenzare i risultati del meccanismo è l'oggetto stesso delle conferenze nazionali. Alcune tematiche, come la salute, i diritti umani, l'assistenza sociale o l'infanzia e l'adolescenza, si sono consolidate nel tempo e per alcuni governi hanno rappresentato delle questioni molto importanti da affrontare. Solitamente sono diverse le istituzioni dello Stato a essere coinvolte nella formulazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche relative a questi temi. Le conferenze nazionali che sono state organizzate per trattare tali argomenti più consolidati di norma hanno avuto risultati molto positivi⁷¹.

Un'altra questione da considerare relativamente all'efficacia delle conferenze nazionali è il ruolo svolto dalla società civile. In alcuni casi, i gruppi sociali coinvolti nella formulazione delle politiche pubbliche sono ben organizzati e hanno già esperienza nella partecipazione ai processi decisionali riuscendo a esercitare una certa pressione sui *policy makers*. Quando le istituzioni coinvolgono gruppi sociali con orientamenti e interessi più simili e meno conflittuali e frammentari non soltanto migliora la qualità delle proposte presentate, ma in generale si riescono a ottenere risultati migliori⁷².

Anche le regole sulle modalità di funzionamento delle conferenze nazionali possono avere una certa incidenza sui risultati. I regolamenti interni adottati dagli organizzatori, poi eventualmente modificati dai partecipanti, possono prevedere regole relativamente differenti nelle diverse conferenze, in modo particolare per quanto riguarda la selezione dei partecipanti e le modalità di svolgimento dei lavori. Sotto il profilo dei partecipanti, non in tutti i casi i regolamenti interni prevedono la partecipazione in maniera paritaria tra i rappresentanti della società civile e quelli del governo. Alcuni regolamenti possono infatti favorire la partecipazione della società civile in modo di avere un campione più completo e rappresentativo di tutti i gruppi. Altri regolamenti, invece, possono prevedere norme che favoriscono la partecipazione delle istituzioni dello Stato coinvolte. Anche per quanto riguarda le modalità di svolgimento dei lavori, non in tutti i casi viene dedicato uno spazio adeguato alla fase iniziale di "apprendimento" e scambio di informazioni, fase che si ritiene indispensabile perché i partecipanti possano formulare proposte di qualità. In sintesi, l'efficacia delle conferenze aumenta quando viene garantita la partecipazione dei diversi gruppi sociali e vengono definite in modo dettagliato le regole sul funzionamento, garantendo che i partecipanti ricevano tutte le informazioni necessarie sull'argomento trattato in modo completo e imparziale⁷³.

Relativamente alle criticità dello strumento, rileva notare che una caratteristica delle conferenze nazionali è che sono sempre istituite dalle autorità in tutte le sue fasi, dalle conferenze locali a quella nazionale. Solamente in alcuni casi vengono organizzate da cittadini comuni le cosiddette conferenze "libere" nelle fasi iniziali del processo. Tali modalità di organizzazione dall'alto delle conferenze potrebbero compromettere la loro

⁷¹ Cft. L. TATAGIBA, A.C. TEIXEIRA, *Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção de políticas públicas*, UNICAMP, 2008.

⁷² Cft. V. PETINELLI, *As conferências públicas nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do governo federal (2003-2010)*, in *Opinião pública*, n. 1/2011.

⁷³ Cft. V. PETINELLI, *Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional: alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais*, in L. Avritzer e C.H. Leite de Souza, *Conferências Nacionais. Atores, dinâmicas participativas e efetividade*, cit.

indipendenza nei confronti degli organizzatori. Soprattutto se si considera che le autorità assumono un ruolo di primo piano durante tutto il processo stabilendo il tema da affrontare, la composizione, gli interventi dei relatori, la struttura di supporto per lo svolgimento dei lavori, la durata, ecc. Un'alternativa per rafforzare l'indipendenza di questo meccanismo potrebbe essere quella di valutare la possibilità di adottare un quadro giuridico dettagliato che consenta l'attivazione dello strumento direttamente dai cittadini. Ciò consentirebbe loro di partecipare ai processi decisionali non perché sono stati invitati a farlo, ma perché hanno potuto decidere autonomamente di prendere parte all'elaborazione delle decisioni politiche.

Per quanto riguarda le conferenze nazionali organizzate specificamente per occuparsi del tema dei diritti delle persone con disabilità, come emerge dalle diverse esperienze qui esaminate, lo strumento non soltanto ha contribuito al riconoscimento e alla protezione di tali diritti. Ma altresì, consentendo ai cittadini con disabilità di poter partecipare ai processi decisionali che li riguardano, ha favorito il superamento di un approccio meramente "paternalistico"⁷⁴ nei loro confronti basato sull'idea che le autorità possano decidere nel presunto migliore interesse di questo gruppo di persone. Tale impostazione per l'elaborazione di politiche sulla disabilità preclude il diritto alla partecipazione delle persone interessate e stabilisce in modo incorretto un legame e una certa sovrapposizione tra il concetto di disabilità e quello di incapacità. Le diverse conferenze sui diritti delle persone con disabilità, invece, hanno accolto un approccio sempre più inclusivo, arrivando a riconoscere la necessità di introdurre una prospettiva intersezionale nello svolgimento della quinta conferenza.

Da questo punto di vista, le conferenze nazionali sulle politiche pubbliche possono essere considerate come un valido meccanismo per affrontare questioni anche molto complesse e delicate come i diritti delle persone con disabilità, oppure di altri gruppi sociali svantaggiati. Oltre a ciò, possono contribuire ad affrontare la questione della disaffezione dei cittadini nei confronti delle istituzioni e della politica e rafforzare i tradizionali processi decisionali tipici della democrazia rappresentativa.

⁷⁴ In chiave critica P. ADDIS, *Antipaternalismo, disabilità, costituzione*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, fascicolo 2/2021; G. Maniaci, *Contro il paternalismo giuridico*, Torino, Giappichelli, 2012.