



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 24.1.2003
COM(2003) 16 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

**Verso uno strumento delle Nazioni Unite giuridicamente vincolante per la promozione e
la tutela dei diritti e della dignità delle persone con disabilità**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Verso uno strumento delle Nazioni Unite giuridicamente vincolante per la promozione e la tutela dei diritti e della dignità delle persone con disabilità

SOMMARIO

Scopo della presente comunicazione è quello di esprimere il sostegno della Commissione europea a favore di uno strumento delle Nazioni Unite giuridicamente vincolante per la promozione e la tutela dei diritti e della dignità delle persone con disabilità e di spiegare le ragioni per cui è indispensabile un'attiva partecipazione della Comunità europea all'elaborazione di tale strumento.

Il tema è stato discusso inizialmente nell'ambito di un comitato speciale delle Nazioni Unite (ONU) istituito in applicazione della risoluzione ONU 56/168 con il compito di "esaminare le proposte in vista dell'elaborazione di una convenzione internazionale globale e integrata per la promozione e la tutela dei diritti e della dignità delle persone con disabilità".

Benché le norme generali sui diritti umani si applichino senza dubbio alle persone con disabilità, è ampiamente provato che i disabili incontrano notevoli ostacoli nell'esercizio di tali diritti, come è stato riconosciuto espressamente a livello internazionale. Il rispetto del principio di uguaglianza, sul quale sono incentrati tutti gli strumenti di tutela dei diritti umani, impone di assicurare che le persone con disabilità possano godere appieno di tutti i diritti e le libertà garantiti a livello internazionale senza alcuna discriminazione fondata sull'handicap. Questo dovrebbe essere il valore aggiunto di un nuovo strumento dell'ONU giuridicamente vincolante che andrebbe ad integrare il quadro attualmente vigente sui diritti umani. Le convenzioni tematiche hanno dimostrato di apportare valore aggiunto e complementarietà agli strumenti sui diritti umani esistenti.

L'accento posto sulla discriminazione è pienamente in linea con l'approccio della Comunità alla disabilità basato sui diritti, che implica che le persone con disabilità debbano avere l'opportunità di esercitare i propri diritti in condizioni di parità con il resto della popolazione. E' inoltre in linea con l'evoluzione delle politiche comunitarie ai sensi dell'articolo 13 del Trattato CE che conferisce alla Comunità la facoltà di intraprendere iniziative per combattere la discriminazione fondata sugli handicap. La Comunità si è già avvalsa di queste nuove facoltà, in particolare nell'ambito dell'occupazione e in quello delle condizioni di lavoro.

L'attiva partecipazione della Comunità agli sforzi compiuti a livello internazionale per mettere a punto meccanismi efficaci per combattere la discriminazione nei confronti delle persone con disabilità costituirebbe un naturale complemento all'Anno europeo delle persone con disabilità. In tal modo, inoltre, verrebbe lanciato un forte segnale alla comunità internazionale sull'importanza attribuita dalla Comunità europea alla promozione dei diritti dei disabili.

A tal fine la Commissione sottoporrà quanto prima al Consiglio una proposta di raccomandazione che conferisca alla Commissione il mandato per negoziare nell'ambito delle prossime sessioni del Comitato speciale delle Nazioni e per condurre tali negoziati a nome della Comunità europea.

1. INTRODUZIONE

Il tema è stato discusso inizialmente nell'ambito di un comitato speciale delle Nazioni Unite (ONU) istituito in applicazione della risoluzione ONU 56/168 con il compito di "esaminare le proposte in vista dell'elaborazione di una convenzione internazionale globale e integrata per la promozione e la tutela dei diritti e della dignità delle persone con disabilità"¹. La Commissione valuta positivamente il dibattito avviato a livello internazionale, in sintonia con la politica della Comunità di lotta alle discriminazioni, attuata ai sensi dell'articolo 13 del Trattato CE, nonché con i principali obiettivi approvati dagli Stati membri per l'Anno europeo delle persone con disabilità 2003.

La presente comunicazione si propone di esporre la posizione della Commissione europea in merito all'eventuale adozione di uno strumento internazionale giuridicamente vincolante.

Nella comunicazione viene tracciato il quadro generale entro il quale la tematica si inserisce in seno alle Nazioni Unite. Successivamente viene analizzato l'approccio alla disabilità basato sui diritti umani ed evidenziato il potenziale valore aggiunto di uno strumento ONU giuridicamente vincolante. La Commissione ritiene che lo scopo primario di un tale strumento debba essere quello di richiamare l'attenzione, conferendo ad essa maggiore rilevanza e visibilità, sull'applicazione delle norme generali sui diritti umani nel contesto della disabilità. Più che creare nuove leggi, lo strumento dovrebbe adeguare le norme attuative già esistenti in materia di diritti umani alle condizioni specifiche delle persone con disabilità, agevolando in tal modo l'esercizio dei propri diritti da parte delle stesse.

Sulla scorta delle esperienze maturate dalla Comunità nel settore della lotta alle discriminazioni e nell'applicazione della direttiva 2000/78/CE che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro e che prevede disposizioni specifiche per le persone con disabilità, la comunicazione delinea i principi guida ai quali dovrebbe fare riferimento lo strumento previsto. La comunicazione, infine, annuncia l'intenzione da parte della Commissione di contribuire attivamente all'elaborazione di un tale strumento, date le competenze di cui dispone la Comunità nel settore della lotta alle discriminazioni.

2. ANTECEDENTI

Il dibattito in seno alle Nazioni Unite relativo ad una convenzione tematica sui diritti delle persone con disabilità non è nuovo. Le problematiche connesse alla disabilità sono state prese in esame in varie occasioni nella storia delle Nazioni Unite. Due dichiarazioni risalenti agli anni settanta, ossia la Dichiarazione dei diritti delle persone mentalmente ritardate (DRMRP)² e la Dichiarazione dei diritti dei portatori di handicap (RDP)³, sono stati i primi strumenti in cui sono stati espressamente riconosciuti i diritti umani delle persone con disabilità. Benché tali dichiarazioni segnino tappe importanti verso la sensibilizzazione sui diritti dei disabili, esse sono state successivamente oggetto di critiche in quanto basate su un modello medico-assistenziale della disabilità ormai superato.

1 <http://www.un.org/esa/socdev/enable/disA56168e1.htm>

2 Adottata con risoluzione dell'Assemblea generale n. 2856 (XXVI) del 20 dicembre 1971, http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/m_mental.htm

3 Adottata con risoluzione dell'Assemblea generale n.3447 (XXX) del 9 dicembre 1975, <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/72.htm>

Altri due strumenti approvati alla fine degli anni ottanta - la Dichiarazione sui principi di tutela delle persone colpite da malattia mentale e per il miglioramento dell'assistenza nell'ambito della salute mentale" (*Principles for the Protection of Persons With Mental Illnesses and the Improvement of Mental Health Care*, PPPM)⁴ e le Norme standard per le pari opportunità delle persone disabili⁵ (*Standard Rules on the Equalisation of Opportunities for Persons with Disabilities*, StR) - pongono l'accento sulla parità di opportunità. Tutti questi strumenti sono risultati utili nell'enunciare i diritti all'indipendenza e all'autodeterminazione delle persone con disabilità e hanno contribuito a migliorare la conoscenza degli aspetti attinenti ai disabili delle convenzioni generali sui diritti umani. Essi, tuttavia, non hanno valore vincolante per gli Stati membri delle Nazioni Unite e non prevedono meccanismi di controllo della situazione dei diritti delle persone disabili.

E' in tale contesto che, nel dicembre 2001, il governo del Messico ha presentato la proposta di risoluzione 56/168 in cui si chiede che venga presa in considerazione la possibilità di adottare una convenzione sui diritti umani delle persone con disabilità e si sollecita l'immediata istituzione di un comitato speciale con il compito di "esaminare le proposte in vista dell'elaborazione di una convenzione internazionale globale e integrata per la promozione e la tutela dei diritti e della dignità delle persone con disabilità". Con l'appoggio della Terza Commissione (sugli affari sociali), la risoluzione è stata approvata dall'Assemblea generale dell'ONU senza votazione.

Successivamente la Commissione delle Nazioni Unite per lo sviluppo sociale ha adottato una risoluzione, il 21 febbraio 2002, nella quale si esprime parere favorevole alla risoluzione ONU 56/168 relativa a una convenzione internazionale globale e integrata per la promozione e la tutela dei diritti e della dignità delle persone con disabilità. A detta risoluzione ha fatto seguito la risoluzione 2002/61⁶ adottata il 26 aprile 2002 dalla Commissione delle Nazioni Unite sui diritti umani.

Il comitato speciale si è riunito nella sua prima sessione dal 29 luglio al 9 agosto 2002. Nelle sue raccomandazioni formulate all'Assemblea generale dell'ONU, il comitato speciale ha invitato, fra l'altro, "le commissioni regionali e le organizzazioni intergovernative, nonché le organizzazioni non governative, a far pervenire al comitato speciale suggerimenti e possibili elementi di cui tenere conto nella formulazione di proposte di convenzione".

3. ACCESSIBILITÀ DEI DIRITTI UMANI NEL CONTESTO DELLA DISABILITÀ

Secondo stime delle Nazioni Unite, le persone disabili a causa di un handicap mentale, fisico o sensoriale sono oltre mezzo miliardo e, indipendentemente dalla parte del mondo in cui vivono, la loro vita è spesso limitata da barriere fisiche, tecniche o sociali. La maggioranza delle persone disabili vive nei paesi in via di sviluppo, in cui la situazione è ulteriormente aggravata dalla povertà e dalla mancanza di istruzione e di servizi sociali di base. Le persone con disabilità non costituiscono un gruppo omogeneo e la gamma delle forme di disabilità e delle problematiche ad esse relative è alquanto vasta. Le disabilità possono essere palesi od occulte, gravi o lievi, singole o multiple, croniche o episodiche. Fra i vari tipi di disabilità figurano gli handicap della mobilità/agilità, gli handicap mentali/cognitivi, uditivi, visivi e quelli del linguaggio. Quando le persone con disabilità si trovano in un ambiente che non si

4 G.A. res. 46/119, 46 UN. GAOR Supp. (No. 49) at 189, UN. Doc. A/46/49 (1991)

5 Adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, quarantottesima sessione, risoluzione 48/96, allegato, del 20 dicembre 1993, <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissre00.htm>

6 [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/E.CN.4.RES.2002.61.EN?opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/E.CN.4.RES.2002.61.EN?opendocument)

adeguata per ovviare alle conseguenze dei loro handicap, esse incontrano barriere e ostacoli nell'esercizio dei propri diritti e nel godere di pari opportunità rispetto alle altre persone.

Il quadro giuridico esistente

I principali strumenti di difesa dei diritti umani - fra i quali la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il Patto internazionale sui diritti civili e politici e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali - affermano esplicitamente che i diritti umani valgono per tutte le persone e che ciascuno dovrebbe poter godere di tali diritti senza distinzioni di sorta. Il diritto al pieno godimento di tutti i diritti umani senza alcuna discriminazione vale indubbiamente anche per le persone con disabilità e la sfida sta nel garantire che ciò venga pienamente riconosciuto e realizzato.

Il rispetto del **principio di uguaglianza**, sul quale sono incentrati tutti gli strumenti di tutela dei diritti umani, impone di garantire che le persone con disabilità possano esercitare i propri diritti in condizioni di parità con le altre persone. Benché negli ultimi anni siano stati compiuti progressi significativi, una serie di problemi impedisce tuttora la piena partecipazione delle persone con disabilità alla società. **Una questione fondamentale, pertanto, è se il grado attuale di tutela fornito dagli strumenti internazionali sui diritti umani esistenti sia adeguato per le persone con disabilità.**

La volontà politica di salvaguardare i diritti delle persone con disabilità

La comunità internazionale ha riaffermato il proprio impegno al principio della parità di godimento dei diritti umani delle persone con disabilità. Per esempio, la Conferenza mondiale sui diritti umani di Vienna⁷, al paragrafo 63 della Dichiarazione di Vienna e programma d'azione recita:

"La Conferenza Mondiale sui Diritti Umani ribadisce che tutti i diritti umani e le libertà fondamentali sono universali e includono senza riserve le persone disabili. Ogni persona è nata uguale alle altre e vanta gli stessi diritti alla vita e al benessere, all'educazione e al lavoro, a vivere in modo indipendente e all'attiva partecipazione a tutti gli aspetti della società. Qualsiasi discriminazione diretta o altro trattamento discriminatorio negativo verso una persona disabile, pertanto, è una violazione dei suoi diritti. La Conferenza Mondiale sui Diritti Umani si appella ai governi, ove necessario, affinché adottino o adeguino la legislazione per assicurare l'accesso a questi e ad altri diritti per le persone disabili."

Le prove della discriminazione

Benché ai sensi del quadro giuridico internazionale sui diritti umani, alle persone con disabilità vengano riconosciuti gli stessi diritti umani, in realtà è loro precluso l'effettivo e paritario godimento dei propri diritti. Tale problema è ben documentato a livello internazionale.

Il relatore speciale della Commissione delle Nazioni Unite sui diritti umani⁸, nella sua relazione su Diritti umani e disabilità segnala quanto segue:

7 Conferenza mondiale sui diritti umani - Vienna - 14-25 giugno 1993 - [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument)

8 Relazione "Human Rights and Disability" di Leandro Despouy <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dispaperdes0.htm>

"Nella maggior parte dei paesi, le violazioni dei diritti umani nei confronti delle persone disabili assumono la forma di discriminazioni inconsapevoli, fra le quali la creazione e il mantenimento di barriere erette dagli uomini (sic) che impediscono ai disabili la piena partecipazione sociale, economica e politica alle loro comunità. La maggior parte dei governi sembrano avere una concezione ristretta dei diritti umani dei disabili e ritengono che basti astenersi dall'adottare misure che abbiano un effetto negativo su di essi. Ne consegue che le persone disabili vengono ignorate nell'ambito della politica e della legislazione sui diritti umani".

L'Ufficio del relatore speciale sulla disabilità della Commissione delle Nazioni Unite per lo sviluppo sociale⁹ ha organizzato un seminario sul tema "Diritti umani e disabilità" al fine di formulare alcune linee guida per individuare e denunciare in modo più efficace le violazioni e gli abusi dei diritti umani subiti dalle persone con disabilità. In tale occasione, sono stati riferiti episodi di abuso e violazioni dei diritti umani delle persone con disabilità.

Inclusion International, una organizzazione non governativa, ha presentato una dichiarazione scritta¹⁰ alla Commissione sui diritti umani delle Nazioni Unite in cui si fa rilevare quanto segue:

"In pratica, le persone con disabilità continuano ad essere emarginate. Le persone mentalmente disabili, in particolare, sono quelle più soggette ad essere confinate in istituzioni disumane. Ad esse viene generalmente precluso l'accesso all'istruzione, a normali relazioni sociali, a un'occupazione significativa e remunerativa ed esse sono ridotte in uno stato di irreversibile povertà ... sia i loro diritti civili e politici che le loro persone fisiche vengono frequentemente violati."

Questa esperienza a livello internazionale corrisponde all'esperienza a livello europeo. Nel contesto delle Giornate europea delle persone disabili promosse dalla Comunità europea, le organizzazioni dei disabili hanno denunciato casi in cui alle persone con disabilità è stata negata la parità di trattamento in ragione della loro disabilità. In particolare, una relazione elaborata nell'ambito della Giornata europea delle persone disabili del 1995, "Cittadini invisibili" ha esaminato la condizione delle persone disabili in Europa dal punto di vista giuridico, fornendo una descrizione estremamente concreta delle discriminazioni subite dai disabili quotidianamente¹¹.

L'European Disability Forum, la più grande organizzazione in Europa che opera nel settore della disabilità, ha pubblicato nel 1999 i risultati di un'inchiesta condotta presso tutte le proprie organizzazioni nazionali affiliate sul tema "Violenza e discriminazione nei confronti delle persone disabili"¹². La relazione si basa su inchieste dalle quale emerge che i disabili

9 "Let the World Know" - Seminario su "Diritti umani e disabilità" ,Stoccolma, 5-9 novembre, 2000 - <http://www.un.org/esa/socdev/enable/stockholmnov2000.htm>

10 Commissione sui diritti umani - 57ma sessione - <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/dbelaf0a89688693c12569eb00453f88?OpenDocument>

11 Nel documento viene riferito fra l'altro il caso in cui a un'agenzia viaggi è stato ordinato da un tribunale di uno Stato membro di pagare un indennizzo a un gruppo di turisti non disabili in quanto erano stati costretti a trascorrere le vacanze nello stesso albergo con turisti disabili. Altri esempi tipici di discriminazioni sono quelli in cui è stato impedito ai disabili l'accesso ai ristoranti in quanto "non presentavano l'immagine giusta".

12 European Disability Forum - Position paper 99/5 - "Report on violence and discrimination against disabled people" - <http://www.edf-feph.org/en/publications/publi/publi.htm>

sono vittime di un numero elevato di infortuni e subiscono molte forme di violenza e discriminazione.

Il Parlamento europeo ha ripetutamente denunciato la situazione di svantaggio in cui versano le persone con disabilità e le discriminazioni a cui sono soggette in tutta l'Unione europea¹³, ponendo l'accento in particolare sulla necessità di elaborare politiche idonee in ambiti quali l'istruzione e l'occupazione. Il Comitato economico e sociale si è occupato della grave situazione delle persone con disabilità. Anche il Comitato delle regioni ha richiamato l'attenzione sullo stato di esclusione e discriminazione di cui soffrono le persone con disabilità negli Stati membri. Questi stessi problemi sono stati riscontrati anche nei paesi candidati.

Il Consiglio d'Europa ha pubblicato recentemente una relazione intitolata "*Safeguarding adults and children with disabilities against abuse*"¹⁴. Nella relazione si sottolinea che "può tuttora avvenire che i diritti umani fondamentali delle persone con disabilità vengano violati, compreso il soddisfacimento di bisogni fondamentali quali quelli alla nutrizione, al riscaldamento, all'igiene e alla privacy".

4. L'APPROCCIO UE ALLA DISABILITÀ BASATO SUI DIRITTI

L'Unione europea ha compiuto notevoli progressi verso il riconoscimento dell'esigenza di garantire l'effettiva parità nell'esercizio di tutti i diritti umani da parte delle persone con disabilità. Nella comunicazione del 1996 della Commissione sui diritti delle persone disabili¹⁵, la Commissione ha sottolineato che "il vecchio approccio di tipo medico sta ora cedendo il passo ad un nuovo approccio sociale che pone maggiormente l'accento sull'individuazione e l'eliminazione delle molteplici barriere alla parità di opportunità e alla piena partecipazione a tutti gli aspetti della vita per le persone con disabilità".

L'approccio sociale alla disabilità mira ad ottenere la piena partecipazione alla società delle persone con disabilità, eliminando le barriere che impediscono la realizzazione della parità delle opportunità, della piena partecipazione e del rispetto delle differenze. Modificando l'organizzazione delle società si possono ridurre drasticamente o persino superare gli ostacoli incontrati dalle persone con disabilità. Si rileva che "è fondamentale che la Comunità europea chiarisca e confermi la propria strategia generale in materia di disabilità che dovrebbe essere incentrata su un impegno condiviso da parte di tutti gli Stati membri a promuovere la parità delle opportunità, eliminare le discriminazioni in questo settore e riconoscere i diritti delle persone disabili".

Nell'analisi si prende atto che le condizioni delle persone con disabilità e le discriminazioni a cui sono sottoposte sono fenomeni socialmente determinati e non una conseguenza diretta degli handicap. Mentre l'approccio medico tende generalmente a collocare il "problema" della disabilità nella persona, l'approccio sociale lo situa nell'ambiente che non si adegua alle persone con disabilità. Adottando l'approccio sociale, per esempio, si tende a giungere alla conclusione che la ragione per cui una persona non udente non è in grado di seguire i programmi televisivi o di assistere alle conferenze non risiede nel deficit uditivo

13 Cfr., in particolare, "Relazione sui diritti delle persone disabili", A40391-96 (relazione della on. Mary Banotti)

14 Council of Europe Publishing - ISBN 92-871-4919-4- Consiglio d'Europa, luglio 2002

15 COM(96)406 def. del 30 luglio 1996

bensì nel fatto che i programmi televisivi non sono sottotitolati o che le conferenze non prevedono l'interpretazione nel linguaggio dei segni¹⁶.

Si tratta di un cambiamento radicale di prospettiva che ha importanti implicazioni per le modalità di elaborazione e interpretazione delle leggi e delle politiche in materia di disabilità, nonché per il loro contenuto sostanziale. L'attenzione si concentra sulle numerose barriere presenti nell'ambiente sociale esistente che ostacolano le persone con disabilità nello svolgimento delle normali attività della vita quotidiana e nella piena partecipazione alle attività della società. Il problema, pertanto, non risiede nell'handicap in sé, bensì deriva dalle strutture, dalle prassi e dagli atteggiamenti che impediscono alle persona di esplicitare le proprie capacità.

A seguito della comunicazione del 1996, il Consiglio dell'Unione europea e gli Stati membri hanno ribadito il proprio impegno al principio della parità di opportunità¹⁷ nell'elaborazione di politiche globali per i disabili e al principio di evitare o eliminare qualsiasi forma di discriminazione negativa legata alla presenza di handicap.

Nei lavori preparatori per il Trattato di Amsterdam si è tenuto conto dell'attenzione crescente rivolta alle discriminazioni fondate sull'handicap e su altre ragioni, con la conseguente introduzione nel Trattato CE, di un articolo generale di non discriminazione¹⁸ che conferisce alla Comunità la facoltà di combattere le discriminazioni, ivi comprese quelle fondate sugli handicap. Per la prima volta, la disabilità viene espressamente menzionata in un Trattato europeo e viene pubblicamente riconosciuta la necessità di combattere le discriminazioni legate alla presenza di handicap.

Sulla base di questo nuovo articolo del Trattato, il Consiglio ha adottato, il 27 novembre 2000, la "direttiva 2000/78/CE"¹⁹ che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro". La direttiva vieta qualsiasi discriminazione diretta o indiretta basata su religione o convinzioni personali, handicap, età o tendenze sessuali²⁰. Quanto alla disabilità, detta direttiva riconosce che la mancata messa a punto di una **soluzione appropriata** sul posto di lavoro che tenga conto dei bisogni dei disabili può rappresentare una discriminazione. In termini pratici, occorre prevedere misure appropriate destinate a predisporre il luogo di lavoro in funzione dell'handicap, ad esempio sistemando i locali o adattando le attrezzature, i ritmi di lavoro, ecc. al fine di agevolare l'accesso all'occupazione.

L'obbligo di tenere conto dei bisogni dei disabili è finalizzato all'eliminazione delle barriere che impediscono la partecipazione delle persone con disabilità all'occupazione. "Ciò significa che il datore di lavoro prende i provvedimenti appropriati, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, per consentire ai disabili di accedere ad un lavoro, di svolgerlo o di avere una promozione o perché possano ricevere una formazione, a meno che tali provvedimenti

16 Gli sviluppi tecnologici possono contribuire all'integrazione delle persone con disabilità. E' fondamentale assicurare che essi non creino ulteriori ostacoli a detta integrazione.

17 Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 20 dicembre 1996, sulla parità di opportunità per i disabili.

18 Articolo 13: "Fatte salve altre disposizioni del presente trattato e nell'ambito delle competenze conferite alla Comunità, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali.

19 Gazzetta Ufficiale, L 303, del 2.12.2000, pag. 16

20 Le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica sono oggetto di altre direttive.

richiedano da parte del datore di lavoro un onere finanziario sproporzionato".Invece di far sì che le persone disabili raggiungano risultati identici a quelli delle persone non disabili, si mira semplicemente ad assicurare che alle persone disabili vengano garantite pari opportunità di raggiungere tali risultati²¹.

La Carta dei diritti fondamentali proclamata al Consiglio europeo di Nizza il 7 dicembre 2000 dai Presidenti del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione stabilisce il divieto di qualsiasi discriminazione fondata sugli handicap (articolo 21). Essa riconosce inoltre quale diritto fondamentale "il diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità" (articolo 26).

L'obiettivo di consentire alle persone con disabilità di esercitare appieno e in condizione di parità i propri diritti ha ricevuto l'approvazione del Consiglio dell'Unione europea, nella sua decisione relativa all'Anno europeo delle persone con disabilità 2003²². L'Anno offrirà all'Unione europea un'opportunità senza precedenti di promuovere la parità di diritti e la piena partecipazione alla società delle persone con disabilità. Esso contribuirà a migliorare la conoscenza e la visibilità delle problematiche legate alla disabilità²³. Nelle previsioni l'iniziativa dovrebbe catalizzare, sia a livello europeo che internazionale, un nuovo impulso politico in vista del raggiungimento della parità di diritti per le persone con disabilità che dovrebbe far sentire la propria azione ben oltre la chiusura dell'Anno europeo delle persone disabili.

La Commissione ritiene che l'accento posto sull'approccio alla disabilità basato sui diritti debba riflettersi nell'evoluzione delle norme internazionali sui diritti umani specificatamente attinenti alla disabilità. Un tale traguardo a livello internazionale, a sua volta, rafforzerebbe la coerenza fra l'azione interna e quella internazionale dell'UE.

A tale proposito, la Commissione prende atto della dichiarazione della Presidenza danese a nome dell'Unione europea rilasciata alla riunione della Terza commissione delle Nazioni Unite il 3 ottobre 2002²⁴ in cui si valuta positivamente la maggiore attenzione rivolta ai diritti delle persone con disabilità e si riconosce l'utilità di uno strumento internazionale giuridicamente vincolante per promuovere e tutelare i diritti delle persone con disabilità.

5. VALORE AGGIUNTO DI UN NUOVO STRUMENTO DELLE NAZIONI UNITE GIURIDICAMENTE VINCOLANTE

Nel contesto generale della Carta delle Nazioni Unite sono state elaborate e attuate sei convenzioni specifiche in materia di diritti umani:

- Patto internazionale sui diritti civili e politici (CCPR);
- Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (CESCR);

21 "The Framework Directive for equal treatment in employment and occupation: an analysis from a disability rights perspective" di Richard Whittle - European Law Review - Giugno 2002

22 Decisione 2001/903/CE del Consiglio del 3 dicembre 2001

23 A sostegno di tale azione entro la fine del 2003 verranno pubblicati da EUROSTAT i risultati di un modulo ad hoc sull'occupazione delle persone con disabilità nell'ambito dell'indagine comunitaria sulle forze lavoro 2002.

24 http://www.eu2002.dk/news/news_read.asp?iInformationID=23164

- Convenzione contro la tortura (CAT);
- Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW);
- Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia (CRC),
- Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD).

In uno studio commissionato dalla Commissione delle Nazioni Unite per i diritti umani, due eminenti esperti sui temi della disabilità e dei diritti umani²⁵ si sono proposti di chiarire la rilevanza che questi sei trattati sui diritti umani sottoscritti nell'ambito delle Nazioni Unite assumono per la disabilità. Essi hanno inoltre esaminato come funziona concretamente il sistema in relazione alla disabilità, verificando in che modo le parti interessate a livello degli Stati si rivolgono agli attuali enti deputati al controllo dei trattati sui diritti umani e la disabilità e quali risposte vengono fornite da detti organismi. Pur evidenziando un cambiamento positivo nell'attuale tendenza a considerare la disabilità come una problematica legata ai diritti umani, lo studio sollecita l'adozione di una convenzione tematica che costituisca un "ausilio al *mainstreaming* della disabilità negli strumenti delle Nazioni Unite nell'ambito dei diritti umani".

A partire dagli anni settanta e ottanta, le Nazioni Unite hanno iniziato a rivolgere l'attenzione su determinate popolazioni considerandole particolarmente vulnerabili alle violazioni dei diritti umani. Al fine di assicurare la tutela di queste ultime ai sensi del diritto internazionale, le Nazioni Unite hanno adottato strumenti tematici giuridicamente vincolanti come la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW), la Convenzione sui diritti dell'infanzia (CRC) e la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD). Tali convenzioni hanno creato forme di tutela giuridica in relazione alle condizioni sociali, politiche e culturali di queste popolazioni. Esse hanno dimostrato di apportare valore aggiunto e complementarità agli strumenti sui diritti umani esistenti e non vi è alcun motivo di ritenere che uno strumento giuridicamente vincolante riguardante le persone con disabilità non debba seguire lo stesso corso.

A livello internazionale occorre prendere atto e riconoscere espressamente che le persone con disabilità devono poter godere appieno di tutti i diritti e le libertà garantiti a livello internazionale senza alcuna discriminazione fondata sull'handicap. In tal modo, non soltanto si conferirebbe un significato reale alla pretesa universalità dei diritti umani ma si richiamerebbe l'attenzione sul fatto che le persone con disabilità sono, a tutti gli effetti, membri della comunità, con pari dignità e ammessi a godere dei medesimi diritti umani e libertà, senza alcuna discriminazione.

Uno strumento chiave per realizzare la parità è il **principio di non discriminazione**. La parità di accesso ai diritti umani può essere garantita assicurando che le persone con disabilità non vengano discriminate per motivi legati al loro handicap. Lo strumento giuridicamente

25 Prof. Gerard Quinn, Theresa Degener, "Human Rights and Disability- the current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability" - Febbraio 2002- UN Human Rights Commission, <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/disability.doc>

vincolante dovrebbe tutelare le persone con disabilità da discriminazioni che precludono loro l'accesso e l'esercizio dei diritti umani.

La non discriminazione, nonché la parità di godimento di tutti i diritti umani da parte delle persone con disabilità, rappresenta attualmente il tema dominante e cruciale ai fini del cambiamento di atteggiamento nei confronti della disabilità e delle persone disabili in tutto il mondo. La non discriminazione è intrinseca al principio di parità e si applica tanto alle forme dirette di discriminazione che a quelle indirette.

In questo contesto assume particolare rilievo il concetto di discriminazione indiretta. Si ritiene che la discriminazione indiretta si verifichi quando una disposizione, un criterio o una prassi, apparentemente neutrali, possono in realtà porre alcune persone in una situazione di particolare svantaggio rispetto ad altre. Il riconoscimento della discriminazione indiretta in quanto forma di discriminazione viene generalmente considerato indicativo di un'interpretazione più sostanziale della nozione di parità. Così come il concetto di parità sostanziale, anche la nozione di discriminazione indiretta si riferisce principalmente agli esiti di una determinata forma di trattamento. Il divieto di discriminazioni indirette fondate sugli handicap consente pertanto di prendere in considerazione le differenze individuali o ambientali che, in una particolare situazione, comportano la negazione delle pari opportunità per gli appartenenti ad un gruppo protetto²⁶.

Lo strumento giuridicamente vincolante delle Nazioni Unite in esame servirebbe ad adeguare specificatamente l'applicazione dei diritti umani alle persone con disabilità. Esso non sarebbe finalizzato, *in primis*, a creare nuovi diritti quanto piuttosto a chiarire e conferire maggiore visibilità agli obblighi internazionali vigenti in materia. Potrebbe contribuire a innescare una positiva sinergia di riforma laddove tale impulso attualmente manca e a consolidare ulteriormente le tendenze positive già in atto in altri ambiti. Potrebbe consentire di elaborare una base conoscitiva e di acquisire una serie di elementi utili per proseguire l'opera di *mainstreaming* relativa alla disabilità. Potrebbe fungere da catalizzatore per l'azione del movimento di tutela della disabilità e contribuire ad esercitare un influsso sui mutamenti legislativi e di indirizzo politico. Tale strumento dovrebbe inoltre essere finalizzato alla creazione di un quadro istituzionale per monitorare la condizione generale dei diritti umani delle persone con disabilità. In sintesi, esso dovrebbe fissare concrete norme di condotta per le amministrazioni pubbliche, in base alle quali gli Stati possano garantire l'esercizio dei diritti umani effettivo e in condizioni di parità da parte delle persone con disabilità e dare avvio all'elaborazione di proposte politiche e legislative a livello nazionale in linea con le norme applicabili sui diritti umani.

In considerazione di quanto sin qui esposto, è importante e utile elaborare un nuovo strumento delle Nazioni Unite giuridicamente vincolante che richiami espressamente l'attenzione sulla rilevanza e l'applicazione delle norme generali in materia di diritti umani alle persone con disabilità. Esso lancerebbe un chiaro segnale dalla e alla comunità internazionale, svolgendo altresì un'azione catalizzatrice ed educativa che miri a cambiare il modo in cui le persone con disabilità esercitano i propri diritti.

26 "The Expanding Concept of Employment Discrimination in Europe: From Direct and Indirect Discrimination to Reasonable Accommodation Discrimination" - Lisa Waddington & Aart Hendriks International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations

6. PRINCIPI GUIDA PER UN FUTURO STRUMENTO GIURIDICAMENTE VINCOLANTE

La Commissione auspica l'adozione di uno strumento giuridicamente vincolante per la promozione e la tutela dei diritti e della dignità delle persone con disabilità che sia **efficace e realistico**. Tale strumento dovrebbe far riferimento ai seguenti principi generali:

- sancire a livello giuridico che le persone con disabilità hanno gli stessi diritti fondamentali del resto dell'umanità;
- riaffermare a livello giuridico i valori fondamentali di parità, dignità, libertà e solidarietà;
- garantire l'effettivo e paritario godimento di tutti i diritti umani alle persone disabili combattendo qualsiasi forma di discriminazione fondata sull'handicap, promuovendo altresì la parità di trattamento e l'accettazione delle differenze.

Lo strumento dovrebbe fare riferimento e definire l'intera gamma dei diritti umani, ivi compresi i diritti civili e fondamentali, nonché i diritti economici, sociali e culturali. In linea con l'approccio ai diritti umani sin qui esposto, lo strumento dovrebbe ribadire che gli Stati devono intervenire al fine di assicurare che, concretamente, le persone con disabilità siano in grado di esercitare i propri diritti. La creazione di un valido meccanismo di controllo e la specificazione di disposizioni applicative assumono particolare importanza ai fini dell'efficace applicazione di questo nuovo strumento internazionale.

La Commissione ritiene che gli attuali meccanismi attuati in applicazione, rispettivamente, della Convenzione sull'eliminazione di ogni tipo di discriminazione razziale, della Convenzione sull'eliminazione di ogni tipo di discriminazione contro le donne e della Convenzione sui diritti dell'infanzia, possano fornire validi spunti su come affrontare questo tema nell'ambito delle problematiche connesse alla disabilità.

Nell'affrontare le discriminazioni è necessario tenere conto tanto della diversità delle persone con disabilità che della loro esperienza comune di discriminazione. Va inoltre tenuto presente che l'esperienza della discriminazione fondata sugli handicap presenta alcune analogie con l'esperienza della discriminazione dovuta ad altri motivi e, in effetti, le persone con disabilità possono essere vittime di varie forme di discriminazione (fondate sul sesso, la razza, l'origine etnica, la religione, le credenze personali, l'età o le tendenze sessuali).

La partecipazione delle persone con disabilità alle decisioni che le riguardano è un principio fondamentale che deve trovare riscontro nella politica e nel diritto internazionale. Tutte le parti interessate e, innanzi tutto, le organizzazioni che operano a favore dei disabili e dei diritti umani e i relativi rappresentanti dovrebbero partecipare a pieno titolo al processo di elaborazione dello strumento delle Nazioni Unite giuridicamente vincolante. La Commissione valuta positivamente la risoluzione su "accreditamento e partecipazione delle organizzazioni non governative" adottata nella sessione inaugurale del comitato speciale che era stata proposta dalla Presidenza danese dell'UE e nella quale si raccomanda che questi metodi di lavoro continuino ad essere adottati nelle prossime riunioni. La Commissione ritiene che il coinvolgimento delle organizzazioni non governative in tale processo debba essere improntato alla piena partecipazione e inclusione delle persone con disabilità.

7. CONCLUSIONI

Alla luce di quanto sin qui esposto, e senza con ciò voler precludere una discussione approfondita in merito, il dibattito attualmente in corso verte sostanzialmente su come assicurare che le persone con disabilità non subiscano alcuna discriminazione nell'accedere o esercitare appieno tutti i diritti umani esistenti.

L'articolo 13 del Trattato CE conferisce alla Comunità la facoltà di combattere le discriminazioni, siano esse fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali, entro gli ambiti di competenza della Comunità, ed essa si è già avvalsa di questi nuovi poteri, in particolare negli ambiti dell'occupazione e delle condizioni di lavoro. La Commissione ritiene importante che la Comunità europea confermi a livello internazionale la propria strategia generale in materia di disabilità, incentrata fondamentalmente su un impegno condiviso da parte di tutti gli Stati membri a combattere le discriminazioni in questo ambito.

La Commissione, pertanto, intende svolgere un ruolo attivo a nome della Comunità europea nel processo di elaborazione di un futuro strumento delle Nazioni Unite giuridicamente vincolante per la promozione e la tutela dei diritti e della dignità delle persone con disabilità. La Commissione si adopererà inoltre al fine di assicurare la coerenza fra l'azione condotta dall'Europa, tanto al proprio interno che a livello internazionale, a favore delle persone disabili.

A tal fine la Commissione sottoporrà quanto prima al Consiglio una proposta di raccomandazione che conferisca alla Commissione il mandato per negoziare nell'ambito delle prossime sessioni del Comitato speciale delle Nazioni Unite, istituito al fine di "prendere in esame le proposte di una convenzione internazionale globale e integrata per la promozione e la tutela dei diritti e della dignità delle persone con disabilità", e per condurre tali negoziati a nome della Comunità europea, previa designazione da parte del Consiglio di un comitato ad hoc che la assista in tale compito.