

# I concetti di disabilità e di soluzione ragionevole nel diritto UE e nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD)



La presente sessione di formazione è finanziata dal Programma "Diritti, uguaglianza e cittadinanza 2014-2020" della Commissione europea

# Indice

- Il quadro giuridico dell'Unione europea.
- Soluzione ragionevole e altri concetti chiave riguardanti la discriminazione basata sulla disabilità e l'occupazione.
- La giurisprudenza CGE nel campo della disabilità.
- La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità come strumento di interpretazione e status giuridico ai sensi della legge UE.

# Il quadro giuridico UE

- L'articolo 19 del TFUE attribuisce all'UE il potere di intraprendere azioni per combattere la discriminazione:

“Fatte salve le altre disposizioni dei trattati e nell'ambito delle competenze ad essi conferiti dall'Unione, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione 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, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.”
- La Carta dei diritti fondamentali include due riferimenti espliciti alla disabilità:
  - L'art. 21 della Carta inserisce la disabilità fra le cause di discriminazione che devono essere vietate.
  - L'art. 26, “Inserimento delle persone con disabilità” recita: "L'Unione riconosce e rispetta il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità".

# Il quadro giuridico UE (seguito)

- Il diritto europeo derivato antidiscriminazione riguardante la disabilità è stato introdotto nell'Unione europea dalla direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro.
- Questo quadro “generale” include disposizioni “specifiche” riguardanti la disabilità:
  - Art. 2 (2) (b) - Discriminazione indiretta
  - Art. 5 - Soluzione ragionevole
  - Art. 7 (2) – Azione positiva e misure specifiche
  - Considerando (17), (20) e (21)

## Discriminazione indiretta (art. 2 (2) (b))

La discriminazione indiretta non sussiste quando, “nel caso di **persone portatrici di un particolare handicap**, il datore di lavoro o qualsiasi persona o organizzazione a cui si applica la presente direttiva sia obbligato dalla legislazione nazionale ad adottare misure adeguate, conformemente ai principi di cui all'articolo 5, per ovviare agli svantaggi provocati da tale disposizione, tale criterio o tale prassi”.

## Soluzioni ragionevoli (art. 5)

“Per garantire il rispetto del principio della parità di trattamento dei **disabili**, sono previste soluzioni ragionevoli. 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 richiedano da parte del datore di lavoro un onere finanziario sproporzionato. Tale soluzione non è sproporzionata allorché l'onere è compensato in modo sufficiente da misure esistenti nel quadro della politica dello Stato membro a favore dei disabili.”

# Considerando

- (17) La presente direttiva non prescrive l'assunzione, la promozione o il mantenimento dell'occupazione né prevede la formazione di un individuo non competente, non capace o non disponibile ad effettuare le funzioni essenziali del lavoro in questione, fermo restando l'obbligo di prevedere una soluzione appropriata per i **disabili**.
- (20) È opportuno prevedere misure appropriate, ossia misure efficaci e pratiche destinate a sistemare il luogo di lavoro in funzione dell'**handicap**, ad esempio sistemando i locali o adattando le attrezzature, i ritmi di lavoro, la ripartizione dei compiti o fornendo mezzi di formazione o di inquadramento.
- (21) Per determinare se le misure in questione danno luogo a oneri finanziari sproporzionati, è necessario tener conto in particolare dei costi finanziari o di altro tipo che esse comportano, delle dimensioni e delle risorse finanziarie dell'organizzazione o dell'impresa e della possibilità di ottenere fondi pubblici o altre sovvenzioni.

# Azione positiva e misure specifiche (art. 7)(2))

"Quanto ai **disabili**, il principio della parità di trattamento non pregiudica il diritto degli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni in materia di tutela della salute e sicurezza sul posto di lavoro né alle misure intese a creare o mantenere disposizioni o strumenti al fine di salvaguardare o promuovere il loro inserimento nel mondo del lavoro."



# Il concetto di soluzione ragionevole

- Riconoscimento, in primo luogo, in relazione alla religione.
- Il concetto di "soluzione ragionevole" rappresenta un elemento centrale del cosiddetto "modello sociale" di disabilità.
- Il rifiuto di prevedere una soluzione ragionevole come forma sui generis di discriminazione.

# Soluzione ragionevole: termini chiave

- Ragionevolezza
- Onere finanziario sproporzionato
- Idoneità al lavoro
- Raffronto fra soluzione ragionevole/azione positiva

# Definizione di disabilità

- Come per altre cause specificate nella direttiva non viene fornita **alcuna definizione** del termine disabilità.
- *“Il parere della Commissione, secondo cui i concetti chiave possono essere “lasciati agli Stati membri”, rappresenta una semplificazione eccessiva. Le definizioni europee evolveranno progressivamente, con le cause presentate alla Corte di giustizia. Sarà un processo lungo e ci sarà inevitabilmente un periodo di incertezza con il presentarsi dei vari casi nei tribunali”.*

Comitato ristretto della Camera dei Lord (2000)

# La giurisprudenza della CGE sulla discriminazione basata sulla disabilità

- **Chacón Navas** contro Eurest Colectividades SA (2006) - Causa C-13/05.
- **Coleman** contro Attridge Law (2008) - Causa C-303/06.
- **Odar** contro Baxter Deutschland GmbH (2012) – Causa C-152/11.
- **Ring** contro Dansk almennyttigt Boligselskab (2013) DAB – Causa C-335/11 e **Werge** contro Pro Display A/S – Causa C-337/11.
- **Z** contro A Government department e The Board of management of a community School (2014) - Causa C-363/12.
- **Glatzel** contro Freistaat Bayern (2014) - Causa C-356/12
- **Kaltoft** contro Kommunernes Landsforening (2014) - Causa C-354/13

# Chacon Navas (Causa C-13/05). Contesto

- La sig.ra Chacon Navas, certificata "inabile al lavoro" per causa di malattia, riceve la lettera di licenziamento da parte del suo datore di lavoro, Eurest.
- La sig.ra Chacon Navas adisce le vie legali contro la società Eurest dichiarando che il suo licenziamento rappresenta un caso di discriminazione basata sulla disabilità.
- Il tribunale spagnolo cui viene sottoposto il caso stabilisce che il licenziamento per motivi di malattia può equivalere a una forma di discriminazione basata sulla disabilità. Tuttavia, considerata la mancanza della definizione di "disabilità" nel diritto spagnolo, il tribunale rinvia la causa alla CGE.

# Pronuncia della CGE sul caso Chacon Navas

- Chi viene licenziato unicamente per causa di malattia non può rientrare nell'ambito generale stabilito dalla direttiva per combattere la discriminazione basata sulla disabilità.
- La disabilità deve essere intesa come riferita a un *“limite che deriva, in particolare, da minorazioni fisiche, mentali o psichiche e che ostacola la partecipazione della persona considerata alla vita professionale”*.
- Perché una limitazione possa rientrare nella nozione di “handicap”, deve quindi essere probabile che essa sia di lunga durata.
- *Sposando il modello medico della disabilità, e concentrandosi sul limite causato dalla minorazione e sulla necessità di provare tale limite, la decisione della Corte è in palese contrasto con i valori che fondano la direttiva sulla politica comunitaria in materia di disabilità. (Liza Waddington)*

# Coleman (Causa C-303/06). Contesto

- La sig.ra Coleman adisce l'Employment Tribunal, London South (Regno Unito), sostenendo di essere vittima di un implicito licenziamento forzato ("constructive unfair dismissal") e di un trattamento meno favorevole rispetto a quello riservato agli altri lavoratori, per il fatto di avere un figlio disabile principalmente a suo carico.
- L'Employment Tribunal rinvia la questione alla Corte di Giustizia chiedendo se la direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro debba essere interpretata nel senso che essa vieta la discriminazione diretta fondata sulla disabilità e le molestie motivate dalla disabilità soltanto nei confronti di un lavoratore che sia esso stesso disabile o se la direttiva si applica altresì a un lavoratore vittima di un trattamento sfavorevole a causa della disabilità del figlio.

# Pronuncia della CGE sul caso Coleman

- La direttiva, il cui obiettivo è combattere tutte le forme di discriminazione, si applica non in relazione ad una determinata categoria di persone, bensì alla natura della discriminazione.
- Un'interpretazione che ne limiti l'applicazione alle sole persone che siano esse stesse disabili rischierebbe di privare la direttiva di una parte importante del suo effetto utile e di ridurre la tutela che essa dovrebbe garantire.
- *Ponendo l'accento sull'esecuzione di un atto discriminatorio anziché sulla condizione del lavoratore, il caso Coleman rappresenta uno sviluppo fondamentale nel diritto EU in materia di uguaglianza. (Tim Connor)*



## Jette Ring (Causa C-335/11). Contesto

- La sig.ra Ring e la sig.ra Werger vengono licenziate dai rispettivi datori di lavoro con preavviso scritto di un mese. Infatti, una norma specifica presente nel diritto del lavoro danese permette di licenziare con tale breve preavviso il lavoratore che è stato assente per malattia, con mantenimento della retribuzione, per 120 giorni nel corso degli ultimi dodici mesi.
- Le signore Ring e Werger hanno sostenuto che avrebbero potuto continuare a lavorare se vi fosse stato un adattamento con speciali arredi da ufficio e una riduzione dell'orario di lavoro.
- Le due donne, con l'aiuto del loro sindacato (HK Danmark) adiscono il tribunale nazionale, sostenendo che il loro licenziamento e la norma speciale riguardante il mese di preavviso corrispondono ad atti discriminatori basati sulla disabilità, vietati dal diritto danese in materia di parità di trattamento. Dato che la legge, di fatto, dà attuazione alla direttiva UE sull'uguaglianza (2000/78/CE), il tribunale nazionale rinvia pregiudizialmente il caso alla CGUE, chiedendole di chiarire gli obblighi imposti dalla direttiva.

# Jette Ring (Causa C-335/11). Contesto - seguito

- Sono tre i quesiti giuridici fondamentali rinviati alla CGUE in materia di discriminazione basata sulla disabilità:
  - definizione di disabilità: la condizione di una persona che, a causa di menomazioni fisiche, mentali o psichiche, non può svolgere la propria attività lavorativa o può farlo soltanto entro certi limiti per un arco di tempo che soddisfa i requisiti, in termini di durata, secondo quanto specificato nella causa Navas, rientra nella nozione di handicap ai sensi della direttiva?
  - domanda su ciò che può essere considerato come accomodamento ragionevole: la riduzione dell'orario di lavoro rientra tra le misure di cui all'art. 5 della direttiva 2000/78/CE?
  - infine, è conforme al diritto dell'UE la legislazione nazionale che permette di licenziare, con preavviso ridotto rispetto agli altri lavoratori, i lavoratori che hanno esercitato il loro diritto al congedo malattia con mantenimento della retribuzione?

# Pronuncia della CGE sul caso Jette Ring

- La nozione di "handicap" deve essere interpretata nel senso che essa include una condizione patologica causata da una malattia diagnosticata come curabile o incurabile, qualora tale malattia comporti una limitazione, risultante in particolare da menomazioni fisiche, mentali o psichiche, che, in interazione con barriere di diversa natura, possa ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona interessata alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori, e tale limitazione sia di lunga durata.
- La riduzione dell'orario di lavoro può configurare uno dei provvedimenti di adattamento.
- La legislazione danese non può essere applicata a un caso che riguarda una persona disabile e in cui, di fatto, la disabilità è parzialmente riconducibile al fatto che il datore di lavoro non ha adottato provvedimenti appropriati. La legge potrebbe anche essere nulla in quanto è possibile presumere che le persone con disabilità raggiungano più facilmente il limite dei 120 giorni rispetto alle persone non affette da disabilità che sono solo malate. Spetta al tribunale nazionale determinare se il governo danese abbia una giustificazione obiettiva per avere in vigore normative di questo tipo e per applicarle anche alle persone con disabilità.

## Z (Causa C-363/12). Contesto

- La sig.ra Z., docente che lavora in Irlanda, soffre di una rara patologia per effetto della quale è priva di utero e non è in grado di sostenere una gravidanza. La sig.ra Z. e il marito hanno una figlia a seguito di un accordo con una madre surrogata in California. Geneticamente la figlia è della coppia e l'identità della madre surrogata non è menzionata nel certificato di nascita statunitense. In base alla legge della California, la sig.ra Z. e il marito sono considerati genitori della bambina.
- La sig.ra Z. fa richiesta di congedo retribuito equivalente a un congedo di maternità o a un congedo di adozione. La richiesta è stata respinta perché la sig.ra Z. non è mai stata incinta e la bambina non è stata adottata dai genitori.
- Il tribunale nazionale adito dalla sig.ra Z. chiede se tale rigetto è contrario alla direttiva sulle lavoratrici gestanti o se esso costituisce una discriminazione basata sul sesso o sulla disabilità (entrambi i tipi di discriminazione vietati, rispettivamente, ai sensi della direttiva sulla parità di trattamento fra gli uomini e le donne e della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro).

# Pronuncia della CGE sul caso Z.

- Per quanto riguarda la direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro, secondo la Corte è innegabile che l'incapacità di procreare possa causare a una donna grande sofferenza. Tuttavia, il concetto di disabilità ai sensi della direttiva "presuppone che la limitazione di cui soffre la persona, in interazione con barriere di diversa natura, sia in grado di ostacolare la sua piena ed effettiva partecipazione alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori".
- L'incapacità di procreare naturalmente non costituisce di per sé, in via di principio, un impedimento per la madre committente ad accedere a un impiego, a svolgerlo o ad avere una promozione.
- Pertanto, la Corte ritiene che l'incapacità di procreare non costituisce un "handicap" ai sensi della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro, e che, di conseguenza, detta direttiva non è applicabile a una fattispecie come quella di cui trattasi nel procedimento principale.

# Glatzel (Causa C-356/12). Contesto

- Le autorità bavaresi negano al sig. Glatzel il rilascio della patente di guida per veicoli pesanti in quanto l'acutezza visiva dell'occhio meno sano non soddisfa i requisiti minimi di cui al punto 6.4 dell'allegato III alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 in materia di patenti di guida.
- Il tribunale nazionale del rinvio chiede essenzialmente alle CGE di determinare la validità del punto 6.4 dell'allegato III alla direttiva alla luce degli articoli 20, 21(1) e 26 della Carta in materia di uguaglianza dinanzi alla legge, non discriminazione basata sulla disabilità e integrazione delle persone con disabilità.

# Pronuncia della CGE sul caso Glatzel.

- Non è necessario, per verificare la validità della direttiva 2006/126, alla luce dell'articolo 21, paragrafo 1, della Carta, stabilire definitivamente se il sig. Glatzel sia considerato o meno disabile ai sensi di quest'ultima disposizione. Infatti, quand'anche lo stato di una persona come il sig. Glatzel sia considerato "disabilità" ai sensi della Carta, la differenza di trattamento consistente nel non rilasciargli una patente di guida per i veicoli delle categorie C1 e C1E in quanto la sua acutezza visiva sarebbe insufficiente può essere oggettivamente giustificata da ragioni imperative di sicurezza della circolazione.
- Il principio di proporzionalità richiede proprio che siano conciliati, nei limiti del possibile, il principio della parità di trattamento con le esigenze di sicurezza della circolazione che sono determinanti per le condizioni della guida dei veicoli a motore.

# Kaltoft (Causa C-354/13). Contesto

- Il sig. Karsten Kaltoft è in servizio da 15 anni per il Comune di Billund (Danimarca) come babysitter. Il 22 novembre 2010, il Comune mette fine al suo contratto di lavoro. Durante l'intero periodo alle dipendenze del Comune di Billund, il sig. Kaltoft è stato considerato "obeso", ai sensi della definizione fornita dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS). Ritenendo il licenziamento conseguenza di una discriminazione fondata sull'obesità, il sindacato Fag og Arbejde (FOA), per conto del sig. Kaltoft, propone un ricorso al tribunale danese, chiedendo il riconoscimento della discriminazione e il conseguente risarcimento.
- Nel valutare il ricorso, il tribunale danese di Kolding (retten i Kolding) chiede alla CGE di precisare se il diritto dell'UE vieti la discriminazione basata sull'obesità. Chiede, inoltre, se l'obesità possa essere considerata "disabilità" rientrante nella tutela prevista dalla direttiva 2000/78.



# Pronuncia della CGE sul caso Kaltoft.

- LA CGE ricorda che nessuna disposizione dei Trattati, né il diritto derivato dell'UE, contiene un divieto di discriminazione fondato sull'obesità in quanto tale.
- Riguardo alla domanda se l'obesità possa essere considerata "disabilità", la Corte ritiene che qualora, in determinate circostanze, lo stato di obesità del lavoratore interessato comporti una limitazione, risultante in particolare da menomazioni fisiche, mentali o psichiche, che, in interazione con barriere di diversa natura, può ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona interessata alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori, e se tale limitazione è di lunga durata, una siffatta condizione può ricadere nella nozione di "handicap" ai sensi della direttiva.
- Tale sarebbe il caso, in particolare, se l'obesità del lavoratore ostacolasse tale partecipazione in ragione di una mobilità ridotta o dell'insorgenza, in tale persona, di patologie che le impediscono di svolgere il suo lavoro o che determinano una difficoltà nell'esercizio della sua attività professionale.

# Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità

- Adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite - 13 dicembre 2006
- Aperta alla firma - 30 marzo 2007
- Entrata in vigore – 3 maggio 2008
- Firmata da tutti gli Stati membri UE
- Ratificata dall'Unione europea – 23 dicembre 2010

# Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD) - Principi chiave

- Rispetto per la dignità intrinseca, l'autonomia individuale e l'indipendenza.
- Non discriminazione.
- Piena ed effettiva partecipazione e inclusione all'interno della società.
- Rispetto per la differenza e accettazione delle persone con disabilità come parte della diversità umana e dell'umanità stessa.
- Parità di opportunità.
- Accessibilità.

# UNCPRD - Aree di contenuto

- **Diritti civili e politici**

Diritto alla vita, eguale riconoscimento di fronte alla legge, eguaglianza, accesso alla giustizia, libertà e sicurezza della persona, diritto di non essere sottoposto a torture, a pene o a trattamenti crudeli, inumani o degradanti, diritto di non essere sottoposto a sfruttamento, violenza e maltrattamenti, protezione dell'integrità della persona, libertà di movimento e cittadinanza, libertà di espressione e opinione e accesso all'informazione, rispetto della vita privata, rispetto del domicilio e della famiglia, partecipazione alla vita politica e pubblica.

- **Diritti economici, sociali e culturali**

Vita indipendente ed inclusione nella comunità, mobilità personale, istruzione, salute, adattamento e riabilitazione, lavoro e occupazione, adeguati livelli di vita e protezione sociale, partecipazione alla vita culturale, alla ricreazione, al tempo libero e allo sport.

# Adesione dell'Unione europea all'UNCPRD

- L'Unione europea ha aderito alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità tramite la decisione 2010/48/CE del Consiglio, formalmente adottata il 26 novembre 2009.
- Lo strumento di ratifica è stato depositato a dicembre 2010, previa adozione del Codice di condotta da parte del Consiglio.

# La ratifica UNCPRD come prima volta nella storia

- La competenza dell'UE a ratificare la Convenzione UNCPRD scaturisce dagli articoli 19 e 114 del TFUE, che riguardano, rispettivamente, la discriminazione basata sulla disabilità e il mercato interno.
- È la prima volta nella storia che l'UE diventa parte di un trattato internazionale sui diritti umani.
- È anche la prima volta che un'organizzazione intergovernativa aderisce a un trattato delle Nazioni Unite sui diritti umani.

# L'UNCPRD come accordo misto

- Gli accordi misti vengono firmati e ratificati dall'UE e dai suoi Stati membri, da un lato, e da una Terza Parte, dall'altro.
- La natura mista dell'accordo internazionale deriva dal fatto che parte di esso rientra nella sfera di competenza dell'UE e parte nella sfera di competenza degli Stati membri.
- La Convenzione UNCRPD, come altri accordi multilaterali che prevedono la partecipazione di organizzazioni regionali, come l'UE, affiancate dai relativi Stati membri, è dotata di un Dichiarazione di competenza che precisa le aree dell'accordo che rientrano nelle competenze dell'organizzazione regionale e quelle, invece, che rientrano nella competenza degli Stati membri.

# Effetti sull'ordinamento giuridico CE degli accordi internazionali conclusi dalla Comunità

- La CGE ha adottato un approccio “monistico” per valutare gli effetti giuridici degli accordi internazionali: un accordo internazionale produce un effetto giuridico nell'ordinamento giuridico dell'UE e non necessita di ulteriori provvedimenti di attuazione, quali un regolamento o una direttiva (Causa 181/73, Haegeman contro Stato belga).
- E gli accordi internazionali sono di livello superiore rispetto al diritto derivato, come le direttive UE.
- E, a certe condizioni, gli accordi internazionali possono essere invocati in un tribunale dal soggetto interessato, con effetto diretto (Demirel – Causa 12/86). Tuttavia, le disposizioni dell'UNCRCPD non sembrano soddisfare tali condizioni (Glatzel – Causa 356/12).



# La Convenzione UNCPRD come strumento interpretativo del diritto dell'Unione europea

- La preminenza degli accordi internazionali conclusi dalla Comunità sulle disposizioni del diritto comunitario derivato fa sì che tali disposizioni debbano, nella misura del possibile, essere interpretate in linea con detti accordi internazionali (CGE Causa C-61/94)
- L'adesione alla Convenzione UNCPRD impone, pertanto, di interpretare il diritto UE in linea con la Convenzione (Ring contro Dansk almennyttigt Boligselskab DAB – CGE Causa C-335/11)