



Legge UE antidiscriminazione in materia di disabilità: convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (CRPD), accomodamenti/soluzioni ragionevoli e giurisprudenza della CGUE

Prof. Lisa Waddington, Cattedra di Diritto europeo della disabilità presso lo European Disability Forum, Università di Maastricht



Struttura della presentazione:

1. L'UE e la convenzione CRPD – Implicazioni giuridiche generali per l'UE.
2. La convenzione CRPD, la non discriminazione e il concetto di "accomodamento ragionevole".
3. Il diritto UE, la non discriminazione e la "soluzione ragionevole".
4. Conflitti fra diritto UE e convenzione CRPD riguardo alle definizioni di "disabilità" e "soluzione/accomodamento ragionevole"

1. L'UE e la convenzione CRPD

Novembre 2009: il Consiglio adotta la decisione di concludere, ossia ratificare, la convenzione.

Dicembre 2010: l'UE conclude la convenzione.

La convenzione rappresenta un "accordo misto", ossia un accordo internazionale che riguarda ambiti in cui sia l'UE che gli Stati membri sono competenti a intervenire.

1. L'UE e la convenzione CRPD (2)

Tre possibili scenari descrivono le rispettive competenze dell'UE e degli Stati membri:

- L'UE ha la competenza esclusiva in determinati settori
- Gli Stati membri hanno la competenza esclusiva in determinati settori
- UE e Stati membri condividono la competenza in un determinato settore

La lotta alla discriminazione è un settore di condivisione della competenza.

2. Convenzione CRPD, non discriminazione e accomodamento ragionevole

A. Articoli specifici della convenzione CRPD

- L'articolo 2 della convenzione definisce la "discriminazione fondata sulla disabilità" in modo molto ampio:
"qualsivoglia distinzione, esclusione o restrizione sulla base della disabilità che abbia lo scopo o l'effetto di pregiudicare o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile o in qualsiasi altro campo. Essa include ogni forma di discriminazione, compreso il rifiuto di un accomodamento ragionevole."

A. Articoli specifici della convenzione CRPD (2)

- L'articolo 3 elenca i principi generali della convenzione, fra cui "non discriminazione" e "pari opportunità".
- L'articolo 4 stabilisce gli obblighi generali per gli Stati Parti.
Fra gli altri, è incluso anche "l'obbligo di adottare tutte le misure adeguate per eliminare la discriminazione fondata sulla disabilità da parte di qualsiasi persona, organizzazione o impresa privata".

A. Articoli specifici della convenzione CRPD (3)

Articolo 5 – uguaglianza e non discriminazione

(1) Gli Stati Parti riconoscono che tutte le persone sono uguali dinanzi alla legge

(2) Gli Stati Parti vietano ogni forma di discriminazione fondata sulla disabilità e garantiscono alle persone con disabilità uguale ed effettiva protezione giuridica contro ogni discriminazione qualunque ne sia il motivo.

(3) Gli Stati Parti adottano tutti i provvedimenti appropriati per garantire che siano forniti accomodamenti ragionevoli.

(4) Le misure necessarie ad accelerare o conseguire l'uguaglianza de facto delle persone con disabilità non costituiscono una discriminazione.

A. Articoli specifici della convenzione CRPD (4)

Articolo 27 – Lavoro e occupazione.

La non discriminazione è un obbligo che si applica a tutta la convenzione.

B. Accomodamento ragionevole

La convenzione CRPD definisce la mancanza di un accomodamento ragionevole come una forma di discriminazione.

Il concetto di "accomodamento ragionevole" si basa sul presupposto che un approccio solo formale sarà di scarso aiuto per molte persone con disabilità.

In materia di accomodamento ragionevole, occorre riconoscere l'importanza del concetto di "menomazione": se viene ignorato l'effetto di una menomazione e la persona disabile viene trattata esattamente come una persona non disabile, scaturisce una situazione di disuguaglianza *de facto*.

B. Accomodamento ragionevole (2)

Per affrontare questa situazione è stato sviluppato il concetto di "accomodamento ragionevole".

Esso impone di tenere conto delle problematiche derivanti dalla disabilità e di risolverle, ad esempio modificando l'ambiente fisico.

• "Aniché imporre alle persone disabili di conformarsi alle norme esistenti, occorre sviluppare un concetto di uguaglianza che imponga modifiche e adattamenti." (Sandra Fredman).

L'obbligo di trovare un accomodamento non è illimitato: l'accomodamento ragionevole non deve rappresentare un onere sproporzionato.

C. Concetto di disabilità nella convenzione CRPD

La convenzione si basa chiaramente sul modello sociale di disabilità:

- “Per persone con disabilità si intendono coloro che presentano menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali a lungo termine che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nella società su una base di uguaglianza con gli altri.” (Articolo 1)

3. Diritto UE, non discriminazione e soluzione ragionevole – la direttiva 2000/78 sulla parità di trattamento in materia di occupazione

La direttiva vieta, in materia di occupazione e formazione professionale, la discriminazione basata su religione, convinzioni personali, tendenza sessuale, età e handicap.

A. La direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione definisce quattro forme di discriminazione

- Discriminazione diretta
- Discriminazione indiretta
- Molestia
- Ordine di discriminare persone

Discriminazione diretta

- "Quando [sulla base della disabilità] una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga"

È importante che il trattamento meno favorevole sia basato sulla disabilità. Non è necessario che la persona che denuncia una discriminazione diretta sia, di fatto, disabile.

Discriminazione indiretta

- Quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere in una posizione di particolare svantaggio le persone portatrici di un particolare handicap a meno che tale disposizione, tale criterio o tale prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.

Molestia

- Comportamento indesiderato, adottato per un motivo basato sulla disabilità, avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo.

La molestia deve avvenire per motivi basati sulla disabilità – le persone sono protette dalle molestie per motivi di disabilità anche se non sono disabili.

Ordine di discriminare

- L'ordine di discriminare è definito come una forma di discriminazione.

B. Soluzione ragionevole (1)

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." Art.5

B. Soluzione ragionevole (2)

Secondo la CGUE nella causa *Ring e Skouboe Werge*:
"tale concetto deve essere inteso nel senso che si riferisce all'eliminazione delle barriere di diversa natura che ostacolano la piena ed effettiva partecipazione delle persone disabili alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori".

La direttiva richiede una soluzione personalizzata che soddisfi le esigenze del soggetto specifico.

La direttiva non considera espressamente come forma di discriminazione il diniego di una soluzione.

Cos'è la "soluzione ragionevole"?

- *Considerando 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."

Il requisito della soluzione si applica a tutti gli aspetti dell'occupazione e alle prestazioni connesse all'occupazione.

CGUE: l'elenco di misure di cui al considerando 20 è tassativo e anche altri provvedimenti possono essere appropriatamente adottati come soluzione.

Cos'è un "onere sproporzionato"?

- *Considerando 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."

Chi è da considerare persona disabile? (1)

La CGEU ha affrontato la questione in tre cause (2006, 2013 e 2014)

- Causa C-13/05, *Chacón Navas* (2006)

La Corte ha definito l'handicap, ai fini della direttiva, come:

"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".

Chi è da considerare persona disabile? (2)

Il concetto di "handicap" è diverso dalla "malattia". La direttiva 2000/78 non contiene alcuna indicazione che "lasci intendere che i lavoratori sono tutelati in base al divieto di discriminazione basata sulla disabilità appena si manifesta una qualunque malattia".

La malattia non poteva essere aggiunta alla lista di criteri previsti dalla direttiva.

Chi è da considerare persona disabile? (3)

- Cause congiunte C-335 e C-337/11 *Ring e Skouboe Werge* (2013)

La CGUE ha osservato come la convenzione CRPD formi "parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione" e che il diritto deve essere interpretato in maniera per quanto possibile conforme a detta convenzione.

La CGUE ha inoltre osservato che la sentenza nella causa *Chacón Navas* è stata emessa prima che l'UE aderisse alla CRPD ONU, convenzione che affronta il concetto di "disabilità".

Chi è da considerare persona disabile? (4)

CGUE: “la nozione di “disabilità” deve essere intesa nel senso che si riferisce ad 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”.

Le menomazioni devono essere “durature”.

Chi è da considerare persona disabile? (5)

Una malattia curabile o incurabile poteva essere assimilata alla disabilità se comportava il necessario grado di limitazione.

Tuttavia, la malattia che non comportasse tale limitazione non era stata contemplata, e la malattia non era stata inserita come criterio aggiuntivo di protezione.

Non era necessario che la disabilità impedisse totalmente alla persona di lavorare: bastava essere in grado di lavorare solo a tempo parziale a causa della disabilità.

Non occorre che la persona richiedesse una soluzione.

Chi è da considerare persona disabile? (6)

Causa C-363/12 Z (2014)

La Corte ha giudicato che 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.”

La condizione di Z non influiva in alcun modo sulla capacità di accedere a un lavoro, svolgerlo o avere una promozione; condizione che, pertanto, non rappresentava una disabilità ai sensi della direttiva.

Facoltà di Giurisprudenza

4. Conflitti fra diritto UE e convenzione CRPD: la definizione di disabilità

La definizione di disabilità applicata dalla CGUE è più limitata di quella riportata nella convenzione CRPD.

La CGEU stabilisce che una persona, per essere dichiarata disabile, debba avere una menomazione che incide sulla capacità di lavorare.

Nella CRPD il punto di riferimento non è la capacità di lavorare ma la partecipazione nella società.

Le leggi e i giudici nazionali possono seguire l’approccio CRPD.

Facoltà di Giurisprudenza

4. Conflitti fra diritto UE e convenzione CRPD: accomodamento/risoluzione ragionevole

La convenzione CRPD definisce specificamente la mancanza di un accomodamento ragionevole come una forma di discriminazione.

La direttiva UE non è specifica su questo punto. Tuttavia, l'articolo 5 della direttiva è chiaramente impostato nei termini di un'idea di uguaglianza.

B. La convenzione CRPD definisce la mancanza di un accomodamento ragionevole come una forma di discriminazione. (2)

Possibili soluzioni:

- La direttiva UE deve essere interpretata in modo che la mancata adozione di una soluzione ragionevole venga considerata come una forma di discriminazione.
- Gli Stati membri che hanno ratificato la convenzione CRPD devono far sì che il diritto nazionale definisca in tal modo questa mancata adozione.