

Ufficio Studi

Avv. Silvia Assennato

giugno 2014

La sicurezza come diritto inclusivo. Una lettura giuridica della Convenzione Onu sui diritti delle persone disabili.

L'argomento è profondamente appassionante perché costituisce una sfida, per me, sia come cittadina che come avvocato. Dai documenti analizzati a supporto di queste poche parole è evidente come il quadro sia tuttora fortemente differenziato e non omogeneo.

È difficile infatti dare numeri precisi sul fenomeno disabilità nel mondo, le stime delle Nazioni Unite segnalano la presenza, in tutto il globo, di **circa 650 milioni di persone disabili**.

Secondo le previsioni della Banca Mondiale il numero di persone disabili è destinato ad aumentare con l'invecchiamento della popolazione e tre quarti degli handicap insorgono durante l'età adulta.

Anche all'interno dell'Unione europea la percentuale delle persone disabili è valutata (fonte "Edf, Forum europeo della disabilità") fra il 10 e il 15%, per un totale di almeno 50 milioni di persone.

Il pregio e l'importanza della CRPD sta nell'aver fornito un elemento comune di riferimento, incardinando definitivamente la tematica disabilità nell'ottica dei diritti umani.

Nel corso degli anni, è emersa la consapevolezza che oggi sia la nuova frontiera del diritto della disabilità sta proprio nella non-discriminazione e dell'inclusione sociale, con le istituzioni comunitarie a trainare i paesi membri, verso la piena cittadinanza delle persone con disabilità.

Si tratta di un compito che Bruxelles pare aver assunto con la propria adesione diretta alla Convenzione, che si aggiunge e completa quella dei suoi membri.

Questa funzione di traino può anzi essere considerata occasione per il rilancio delle politiche sociali comunitarie, in generale in base al **modello sociale della disabilità**.

La Convenzione, atto normativo che impone una lettura di tipo giuridico, non è senza conseguenze anche sul piano della gestione dell'emergenza: gli Stati devono assumere tutte le misure necessarie per assicurare protezione e sicurezza alle persone con disabilità in caso di conflitti armati, emergenze umanitarie e disastri naturali.

Ma protezione e sicurezza significano in primo luogo coinvolgimento diretto delle persone con disabilità e quindi informazione.

Gli interventi dovranno essere tali da garantire supporto nelle fasi di **preparazione, risposta, recupero e ricostruzione** (cfr art. 13).

Fino all'art. 13, e in alcuni casi insospettabili anche dopo, le persone con disabilità sono state spesso trascurate durante tutto il ciclo di gestione delle catastrofi, con ogni probabilità perché le persone con disabilità non vengono ancora considerate **come attori nelle attività di emergenza**, nonostante siano soggetti maggiormente esposti ai rischi, sia antropici (guerre, conflitti, migrazioni) che naturali (terremoti, tempeste, allagamenti, maremoti).

Nella maggior parte dei casi quindi la popolazione disabile sa di dovercela, ancora, cavare da sola.

Elementi fondamentali per superare quest'impasse sono l'informazione e la condivisione, poiché molto spesso **semplicemente non si sa cosa fare né come farlo**.

Le domande a cui occorre rispondere sono:

- Cosa devono sapere i disabili per essere preparati alle emergenze?
- Cosa ci hanno insegnato le esperienze del passato?
- Quali sono le mancanze attuali (fisiche e culturali) tali da porre le persone disabili a rischio durante le emergenze? e cosa si può fare per migliorare la situazione? (attraverso nuove tecnologie e pianificazione)?
- Che incidenza deve avere la disabilità sul processo di ricostruzione globalmente considerato?
- Che impatto ha la gestione di gruppi specifici, donne, bambini, disabili psichici?

A seconda delle risposte il comportamento che viene messo in atto **può considerarsi più o meno discriminatorio**, ai sensi della convenzione.

E' interessante sapere come sia stato sanzionato, da un giudice di New York, il comportamento tenuto dall'Amministrazione nel corso dell'Uragano Sandy, per non aver considerato l'accesso ai disabili di tutte le **attività di preparazione all'emergenza**, non avendo consentito la municipalità di individuare correttamente i comportamenti da tenere rispetto alla popolazione disabile, residente o meno.

Il diritto alla sicurezza è quindi un diritto coercibile e occorre chiedersi come possano le leggi, nazionali ed internazionali, le strategie ed i regolamenti garantire una guida, metodi e strategie per l'integrazione ed il coordinamento di una **gestione d'emergenza inclusiva**, poiché se si ha un diritto l'individuazione degli strumenti di tutela è elemento fondamentale di conoscenza e di formazione.

Volendo infatti prescindere da altre implicazioni, si deve considerare come contrario a legge la violazione dei criteri di accessibilità, fruibilità e sicurezza costituisca comportamento direttamente o indirettamente discriminante.

Ma come difendersi? La corretta individuazione degli strumenti di tutela più idonei è argomento ancora dibattuto, il che prova la sua delicatezza.

Nel precedente Newyorchese citato si è fatto ricorso alla class action, strumento processuale molto in voga oltreoceano ma di difficile applicazione, quantomeno in Italia per le particolari restrizioni che la legge nazionale, pur vigente, impone.

Più utile in un ottica pratica il ricorso alla tutela antidiscriminatoria, che a livello comunitario continua ad essere garantita attraverso l'interpretazione sempre più estensiva della direttiva 2000/78.

Proprio la CRPD ha comportato un radicale mutamento nella giurisprudenza della CEDU, unico Tribunale che può essere adito direttamente dal singolo individuo. Strasburgo ha progressivamente riconosciuto come violazione diretta della Convenzione le situazioni in cui gli ordinamenti interni non assicurano un adeguato grado di protezione ai soggetti disabili, proprio in applicazione della Convenzione del 2006.

Riflesso italiano di quanto sopra è la legge 67/2006. In estrema sintesi la legge semplifica le procedure per l'accesso alla giustizia civile, prevedendo la proponibilità con ricorso e poteri d'ufficio più ampi per il giudice, che può far ricorso alle presunzioni per considerare provata la discriminazione. Fra le novità principali introdotte dalla legge vi è una certa attenzione non solo per l'eguaglianza formale, ma anche per quella sostanziale, elemento caratterizzante se si pensa che l'ordinamento

internazionale – al quale dobbiamo ormai fare tutti riferimento – è orientato a garantire ai disabili una tutela effettiva e non soltanto teorica.

Anche la giurisprudenza nazionale sembra aver accolto, ai massimi livelli, questo orientamento, confermando che l'interesse rilevante – nell'applicazione delle leggi nazionali di tutela – è quello del disabile a non rimanere senza assistenza, se quest'ultima è necessaria per l'integrazione.

Si rintraccia nelle pronunce della magistratura nazionale, l'opinione unanime del riconoscimento di nuovi principi posti a tutela dei diritti umani in favore dei soggetti disabili, asserendo e confermando l'esistenza di vere e proprie norme riconosciute e accettate a tutela della disabilità.

Fra i punti considerati negativi ci sono l'aver escluso dalla tutela sia i disabili non residenti in Italia che alcuni tipi di discriminazione e il non aver previsto né un'Autorità Garante, né una copertura economica specifica, ma sono elementi certamente migliorabili con l'esperienza e la pratica.

Diverse soluzioni saranno forse ipotizzabili – anche per l'Italia – con l'approvazione della proposta di direttiva, tuttora pendente, volta ad estendere la tutela antidiscriminatoria al di là dell'ambito lavorativo.

In conclusione, per tornare sull'argomento sicurezza sembra interessante riportare le conclusioni dell'On. Furman, giudice di NY, che ha imposto nella sentenza già citata che venisse trovata una soluzione al problema, evidentemente esistente, in tema di sicurezza delle persone con disabilità.