

Gli effetti della CRPD sulla Convenzione contro la Tortura (CAT)

ovvero

Perché è importante proteggere dalla discriminazione la condizione di disabilità anche negli altri Trattati internazionali.

Nel 2002, un rapporto delle Nazioni Unite (ONU) ha documentato la completa esclusione delle persone con disabilità dal sistema dei diritti umani dell'ONU¹ (Quinn, Degener e Bruce 2002). Fino ad allora solo alcuni documenti politici tra gli anni '70 e '90 avevano citato i loro diritti e solo gli articoli 2 e 23 della Convenzione del Fanciullo (1989) riportano un esplicito riferimento alla disabilità. E che dire degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, la programmazione degli aiuti umanitari² ed il lavoro delle istituzioni finanziarie internazionali³, che hanno mostrato un quadro desolante e sistemico dell'esclusione? Eppure sia l'OMS che la Banca Mondiale nell'ultimo report del 2011⁴ hanno dichiarato e riconosciuto che le persone con disabilità sono uno dei gruppi più emarginati della società globale, e sono vittime di violazioni dei diritti umani a un tasso più alto rispetto alle persone non disabili.

La data del 30 marzo 2007, apertura delle firme da parte degli Stati parte della Convenzione, è da considerare uno spartiacque, un confine tra un prima ed un dopo dell'approccio dei diritti umani sulle persone con disabilità. Un confine tra il vedere le persone con disabilità come soggetti e non come oggetti; una visione di persone con disabilità come titolari di diritti e non come problemi; determinare che se esistono problemi questi stanno al di fuori della persona con disabilità e che devono essere affrontati e risolti solo se i vari processi sociali ed economici accolgono la differenza insita nella condizione di disabilità. In conclusione i diritti umani delle persone con disabilità sono collegati al posto che la società dà alla differenza.

Ed allora riprendendo un passaggio del citato report del 2002

[...] The disability rights debate is not so much about the enjoyment of specific rights as it is about ensuring the equal effective enjoyment of all human rights, without discrimination, by people with disabilities.

Diventa necessario porre attenzione a tutti i Trattati delle Nazioni Unite il cui uso, nel processo di riforma dell'approccio alla condizione di disabilità, deve essere maggiore e più mirato affinché il loro utilizzo faccia progredire e rafforzare i diritti delle persone con disabilità. Diventa necessario includere la prospettiva delle persone con disabilità nei processi di valutazione ed analisi dell'applicazione di tutti i Trattati delle Nazioni Unite, sfidare e combattere la discriminazione in ogni ambito protetto dal corpus dei Trattati internazionali e considerare quindi la disabilità come una questione "trasversale". Il cosiddetto "mainstream" della disabilità o *disability mainstream*.

Riprendendo il titolo di questo articolo mi preme sottolineare che la CRPD ha senza dubbio influenzato molto questa "trasversalità". Infatti da una analisi⁵ delle Osservazioni Conclusive⁶ (OC)

¹ "The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability".

G.Quinn, T. Degener

² <https://hi.org/en/inclusive-humanitarian-action>

³ https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/4/Articles/47-4_Stein.pdf

⁴ https://www.who.int/disabilities/world_report/2011/report.pdf?ua=1

⁵ <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14754835.2017.1286238?needAccess=true&journalCode=cjhr20&>

⁶ Le Osservazioni Conclusive sono valutazioni sull'attuazione dei Trattati sui diritti umani da parte di uno Stato. Sono emesse dai rispettivi Comitati dei trattati dopo l'esame dei Rapporti di Stato. Esse utilizzano anche informazioni aggiuntive, ad esempio, provenienti da organizzazioni non governative nazionali o internazionali.

dei vari Comitati Onu delle rispettive Convenzioni⁷, la disabilità è stata menzionata nel 16% di tali OC nel periodo 2000-2006 mentre nel periodo 2007-2014 è stata menzionata nel 62%. Possiamo ritenere questo dato come un successo del mainstreaming.

Per chi come la sottoscritta si è cimentata nella faticosa ma affascinante attività di rendicontazione delle Convenzioni internazionali questa percentuale non basta. Il mainstreaming dei diritti umani deve essere inteso come uno schema, un quadro concettuale ed struttura operativa dove i diritti umani delle persone con disabilità siano pienamente inclusi in tutti i trattati oltre che nelle politiche e nelle prassi.

La mia difficoltà è sempre stata quella di non trovare lo spazio ed il luogo dove affrontare la violazione dei diritti umani specifici per le disabilità e dove poter riflettere sull'applicazione uguale delle Convenzioni.

Per esempio la CRC, che negli articoli 2 e 23 ha un riferimento specifico alla disabilità, isolava il minore con disabilità nell'ambito della salute; la CEDAW quando cita le donne con disabilità le riunisce in generico "donne appartenenti a gruppi vulnerabili"; nell'ambito del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR) e del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) le persone con disabilità sono comprese nell'allocuzione "altro status". Addirittura il Comitato ICCPR nel testo del suo General Comment n 18 Non-discrimination⁸ afferma esplicitamente che le persone con disabilità sono comprese nella categoria "altro status";

Ebbene se i diritti fondamentali di tutti gli esseri umani, sulla base della loro intrinseca umanità, sono iscritti nei trattati ONU sui diritti umani l'esclusione dei diritti relativi alla disabilità dagli strumenti fondamentali dei diritti umani non può che avere un impatto negativo sul loro riconoscimento all'interno degli organi del trattato ONU.

Ed è solo dopo l'adozione della CRPD che la condizione di disabilità passa da un approccio medico focalizzato solo sulla condizione di salute della persona con disabilità ad un approccio basato sui diritti umani, un approccio che persegue il benessere ed il successo di ogni individuo.

Questo cambiamento è lento e non sempre omogeneo ma è inesorabile. Un cambiamento nel sistema dei Trattati internazionali caratterizzato dalle evoluzioni dei linguaggi e dei testi a partire dal 1981 proclamato quale "Anno Internazionale dell'Handicappato"⁹ dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con lo slogan "Piena partecipazione e uguaglianza". Un Anno Internazionale seguito da un decennio (1983-1992) che venne proclamato come il Decennio internazionale delle persone disabili dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che adottò una risoluzione storica nel 1982 dal titolo "Programma d'azione mondiale per le persone con disabilità"¹⁰. Giungendo infine alla Risoluzione chiamata "Regole standard delle Nazioni Unite sulla parità di opportunità per le persone con Disabilità"¹¹.

⁷ Human Rights Committee (HRC Committee); the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR Committee); Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD Committee); the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW Committee); Committee on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment (CAT Committee); and the Committee on the Rights of the Child (CRC Committee)

⁸ Adottato nella 37a Sessione del Comitato Diritti Umani il 10 novembre 1989.

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11

⁹ Nella versione originale inglese "International Year of the Disabled (IYDP)

¹⁰ General Assembly resolution 37/52 of 3 December 1982.

¹¹ General Assembly resolution 48/96 of 20 December 1993

Nonostante queste Regole non facessero parte di un trattato e quindi non avevano valore legale, la loro filosofia “right-based” avente lo scopo di:

garantire che le ragazze, i ragazzi, gli uomini e le donne con disabilità, in quanto membri delle loro società, possano esercitare gli stessi diritti e obblighi degli altri

hanno messo in moto un lungo ed articolato processo che hanno portato nel dicembre 2001 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ad adottare una risoluzione su una "Convenzione internazionale completa e integrale per promuovere e proteggere i diritti e la dignità delle persone con disabilità".¹²

dove nel suo primo paragrafo operativo si legge:

Stabilisce di istituire un Comitato Ad Hoc, aperto alla partecipazione di tutti gli Stati membri e Osservatori alle Nazioni Unite, per valutare proposte per la redazione di una convenzione internazionale globale e integrale al fine di proteggere e promuovere i diritti e la dignità delle persone con disabilità, sulla base dell'approccio olistico del lavoro svolto nel campo dello sviluppo e dell'integrazione sociale, dei diritti umani e della non discriminazione e tenendo conto della raccomandazioni della Commissione per i Diritti Umani e della Commissione per lo Sviluppo Sociale.

I risultati di tale Risoluzione sono sotto gli occhi di tutti: la Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità (CRPD), adottata il 13 dicembre 2006 ed entrata in vigore il 3 maggio 2008.

Finalmente la CRPD affronta le continue violazioni dei diritti umani e l'esclusione delle persone con disabilità, specificando cosa comporta l'attuazione dei diritti umani per questo gruppo come parte integrante del sistema dei diritti umani. Per il contesto del mainstreaming, la CRPD impone, a livello nazionale, che gli Stati firmatari *"tengano conto della protezione e della promozione dei diritti umani delle persone con disabilità in tutte le politiche e i programmi"* (art. 4.1c). A livello internazionale, la CRPD richiede agli Stati parti che la *"cooperazione internazionale, inclusi i programmi di sviluppo internazionali"* sia *"inclusiva e accessibile alle persone con disabilità"* (Art. 32.1.a). La CRPD ha così creato il dovere di integrare i diritti umani delle persone con disabilità.

Inoltre se i diritti delle persone con disabilità sono formalmente parte integrante del sistema internazionale dei diritti umani anche gli organismi, quali i Comitati dei Trattati delle Nazioni Unite, sono tenuti a integrare la condizione di disabilità nei loro meccanismi di controllo e revisione dei rapporti degli Stati nonché di interpretazione dei contenuti delle disposizioni (General Comment) sui diritti umani.

Per comprendere appieno l'importanza del *mainstreaming* userò una citazione¹³ riguardante la CEDAW che riporto integralmente: *le femministe hanno sostenuto che se i diritti delle donne fossero considerati solo nell'ambito della CEDAW, ciò rafforzerebbe l'idea che i diritti degli uomini sono universali, mentre i diritti delle donne sono un ripiego (afterthought). L'effetto sarebbe lo stesso per quanto riguarda i diritti delle persone con disabilità.* Di conseguenza il *mainstreaming*

¹² General Assembly resolution 56/168 of 19 December 2001.

¹³ (Jonstone2006, Ch arseworth 2005)

https://www.researchgate.net/publication/236811883_Feminist_Influences_on_the_United_Nations_Human_Rights_Treaty_Bodies

dei diritti umani delle persone con disabilità all'interno del proprio sistema di trattati, impedisce che l'idea che i diritti delle persone con disabilità siano un tipo diverso di diritto umano e che quindi debbano essere trattati separatamente. Senza il *mainstreaming* si ripristinerebbe l'emarginazione politica, sociale ed economica delle persone con disabilità e frammenterebbe ulteriormente il sistema dei diritti umani. La CRPD ha riconosciuto per la prima volta i diritti umani delle persone con disabilità e quindi la loro piena ed assoluta inclusione all'interno del corpus internazionale dei diritti umani. Un processo irreversibile.

Partendo dal fatto che gli strumenti per i diritti umani non forniscono solo una guida, ma impongono agli Stati parte di riformare i propri obblighi possiamo affermare che la prospettiva sulla disabilità sta entrando nelle adozioni di legislazioni nazionali sulla non discriminazione o sulle pari opportunità delle persone con disabilità.

Anche le Istituzioni per la promozione e la protezione dei diritti umani (NHRI)¹⁴ hanno iniziato ad interessarsi attivamente alle questioni relative alla disabilità. Questo è importante poiché queste istituzioni contribuiscono a fornire un ponte tra il diritto internazionale dei diritti umani e i dibattiti nazionali sulla legge sulla disabilità e sulla riforma delle politiche. Da sottolineare, purtroppo, che in Italia manca una Istituzione di questo tipo soprattutto, e nuovamente purtroppo, perché manca una volontà politica di istituire un Istituto per i Diritti Umani, autonomo ed indipendente. Una mancata volontà politica stigmatizzata più volte in tutte le Osservazioni Conclusive all'Italia di tutti i Comitati Onu dei diversi Trattati.

Lascio per ultimo il senso di ingiustizia personale che da sempre percepiscono le persone con disabilità, un senso di ingiustizia personale che deriva anche dall'ingiustizia nel linguaggio dei diritti. Un senso di ingiustizia che è stato il motore per il cambiamento tanto che oggi le loro organizzazioni si vedono sempre più come organizzazioni per i diritti umani e rifuggono l'isolamento e la parcellizzazione che da sempre ha caratterizzato le loro azioni. Queste Organizzazioni di Persone con Disabilità (OPD) hanno raccolto e raccolgono informazioni, hanno lavorato e lavorano duramente sulle violazioni dei diritti umani delle persone con disabilità e, pur con risorse umane ed economiche limitate, hanno aumentato le loro capacità in materia di diritti umani affermando sempre più che la questione della disabilità è una questione di diritti umani.

Nel processo di *mainstreaming* sono inevitabili perché rappresentano le voci delle persone con disabilità, perché danno legittimità al funzionamento dell'intero sistema Onu dei diritti umani e perché danno credibilità alle Raccomandazioni agli Stati parte quando i Comitati tengono conto delle opinioni di queste Organizzazioni di Persone con Disabilità.

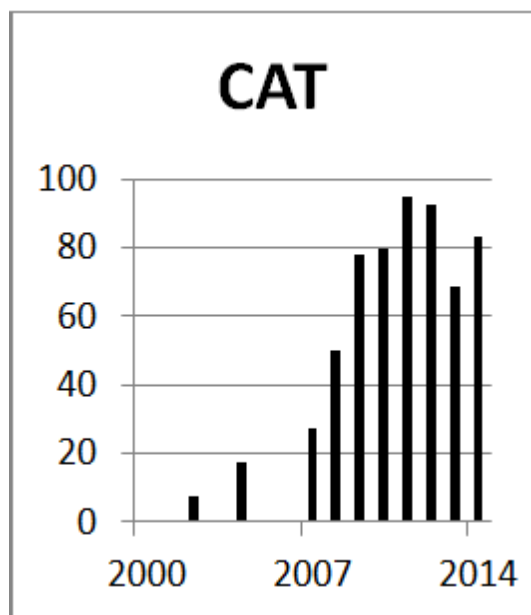
Riporto i numeri citati poc'anzi ovvero che l'analisi delle Osservazioni Conclusive (OC) dei vari Comitati Onu delle rispettive Convenzioni aveva rilevato che la disabilità è stata menzionata nel 16% di tali OC nel periodo 2000-2006 mentre nel periodo 2007-2014 è stata menzionata nel 62%.

Li riporto e li collego a due ulteriori elementi. Il primo è dato al fatto che nel 2020, durante la 70ma Sessione del Comitato ONU CAT (Convention against Torture) verrà redatta di una "*List of Issue prior to Reporting*"¹⁵ per l'Italia mentre il secondo elemento è dato dagli effetti della pandemia di COVID-19 sulle persone con disabilità e le persone anziane in Italia. Effetti che hanno avuto e continuano ad avere l'aspetto di azioni di tortura, trattamenti crudeli, inumani e degradanti e che le nostre Organizzazioni hanno raccolto in un contributo inviato appunto al Comitato ONU sulla CAT.

¹⁴ Vedi: <https://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx> ed il Network Europeo: <http://ennhri.org/about-nhris/>

¹⁵ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1406&Lang=en

Sempre in questa analisi, che è del 2016, sulle Osservazioni Conclusive, pre e post CRPD, si può trovare una interessante tavola che compara sei Trattati Onu ed il lavoro dei rispettivi Comitati. Per la presentazione del nostro contributo al Comitato Onu sulla Convenzione contro la Tortura, i trattamenti crudeli, inumani e degradanti (Comitato CAT) riporto solo il diagramma relativo alla citazione della disabilità nell'ambito appunto della CAT.



Fino al 2007, le persone con disabilità erano considerate un gruppo colpito da azioni protette dalla CAT solo nel 4% di tutte le Osservazioni Conclusive e soprattutto che la disabilità era menzionata solo nelle OC dell'anno 2002 e dell'anno 2004. Dal 2007 al 2014, la disabilità è inclusa nel 71% delle OC emanate dal Comitato CAT con il picco più alto raggiunto nel 2011, con il 95% di menzioni nelle OC relative alla condizione di disabilità.

In Italia, per ora, il collegamento tra tortura e persone con disabilità l'ha imposto il Comitato Onu sulla CRPD nelle sue Osservazioni Conclusive

41. *Il Comitato è preoccupato per il fatto che la delega di mandato del Meccanismo Nazionale di Prevenzione (MNP) non si estende alle istituzioni psichiatriche o altre strutture residenziali per persone con disabilità dove esse vengono privati della loro libertà.*
42. *Il Comitato raccomanda che l'MNP visiti immediatamente gli istituti psichiatrici o altre strutture residenziali per persone con disabilità, specialmente quelle con disabilità intellettive o psicosociali, e riferisca sulla loro condizione.*

Ed ora in occasione della preparazione delle *List of Issue prior to Reporting* all'Italia per la prima volta sarà possibile rilevare, alla luce della CAT, quanto le persone con disabilità vedono violati i loro diritti umani negli istituti residenziali e cosa è accaduto durante la Pandemia COVID 19.

Finora si è sempre evocata la tortura con l'immagine delle forme più crudeli di sofferenza fisica e psicologica perpetrate sempre nei confronti di persone prigioniere, migranti reclusi nei centri di raccolta, manifestanti, prigionieri politici, ecc. Nessuno, se non pochissimi, hanno collegato alla tortura e ai trattamenti inumani e degradanti quelle azioni, quelle prassi nascoste in silenzio dietro le porte chiuse di istituti destinati ad accogliere persone con disabilità intellettive, con necessità elevate di sostegno, con disabilità psicosociali. Strutture pubbliche e private. La contenzione fisica, quella farmacologica, quella psicologica; i trattamenti sanitari obbligatori; i luoghi isolati dove il mondo è fuori e dei quali il mondo si interessa poco. Luoghi dove esiste un enorme squilibrio di potere dato anche dal fatto che le persone con disabilità in quei luoghi non hanno voce per denunciarlo, sono limitati nelle loro autonomie e non vengono ascoltati nei loro desideri. Tutelare le persone con disabilità dalla tortura e dai trattamenti crudeli, inumani e degradanti significa proteggere e garantire la loro integrità fisica, emotiva e psichica, indipendentemente dal luogo in cui vivono.