



## *Uguaglianza nella diversità? La tutela accordata alle persone con disabilità tra ordinamento europeo e internazionale*

EMANUELA DE FALCO\*

«Omnia possum in eo qui me confortat»  
(Philipp. 4, 13)

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. L'impulso primario della tutela: la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. - 2.1 La giurisprudenza della Corte EDU. - 3. La tutela delle persone con disabilità nel quadro giuridico dell'UE. - 3.1 Definizione e contestualizzazione della tutela. - 3.2 La ratifica della CRPD e l'influenza nel diritto dell'UE. - 3.2.1 (*segue*) La settorialità della tutela: la direttiva 2000/78/CE sulla parità di trattamento e l'obbligo di fornire accomodamenti ragionevoli *ante* Convenzione e sviluppi recenti. - 3.3 La precarietà del *soft law*. - 3.4 Il contributo della giurisprudenza della Corte di giustizia - 4. Riflessioni conclusive.

### 1. Introduzione

Trattare il tema della disabilità risulta essere una questione complessa; esaminarla da una prospettiva giuridica implica affrontare una tematica estremamente sensibile.

---

\* Dottoranda di ricerca in "EU Law and Circular Economy", presso l'Università degli Studi di Padova – l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope".

Nel corso della storia, tutte le culture si sono trovate a fronteggiare il fenomeno della disabilità<sup>1</sup>, sviluppando prevalentemente risposte sociali improntate all'esclusione<sup>2</sup>, se non addirittura all'eliminazione, di coloro i quali presentavano caratteristiche fisiche differenti rispetto alla generalità delle persone<sup>3</sup>.

Nel 2003, la Commissione europea in una sua comunicazione, ha considerato la disabilità «alla stregua di una costruzione sociale. Il modello sociale dell'UE per le persone con disabilità evidenzia le barriere ambientali presenti nella società che impediscono la piena partecipazione delle persone con disabilità alla società stessa. Tali barriere vanno rimosse [...]»<sup>4</sup>.

Secondo una stima, all'interno dell'Unione europea vivono circa 87 milioni di persone con disabilità<sup>5</sup>. Nonostante il loro elevato numero, molte di queste persone si sentono ancora isolate e non sono in grado di godere appieno della libertà di circolazione all'interno dell'UE. Eppure, nel corso degli anni, il sistema regolativo d'inclusione delle persone con disabilità si è caratterizzato per una architettura complessa e multilivello, costituita da fonti internazionali, europee e nazionali che ha determinato un importante impulso normativo volto ad allineare il diritto e la politica dell'Unione europea alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (in prosieguo: la CRPD)<sup>6</sup>, al fine di raggiungere gli standard comuni di tutela.

Con il presente contributo, si intende esaminare il livello di protezione effettivamente fornito alle persone con disabilità nell'UE. In particolare, si cercherà di mettere in luce il legame che intercorre tra la disciplina internazionale, rappresentata dalla CRPD, e il

---

<sup>1</sup> L'art. 1, par. 2, CRPD definisce le persone con disabilità come «coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri».

<sup>2</sup> La discriminazione verso le persone con disabilità è un'eredità storica radicata nel tessuto di tutte le società. Sul punto, Barnes ebbe a sostenere nel 1991 che la discriminazione di carattere istituzionale è radicata nell'eccessivo paternalismo dei sistemi di welfare contemporanei che sistematicamente ignorano o soddisfano in modo inadeguato i bisogni delle persone con disabilità. Cfr. C. BARNES, *Disabled people in Britain and Discrimination. A Case for Anti-Discrimination Legislation*, British Council of Organizations of Disabled People, 1991, <https://disability-studies.leeds.ac.uk/wp-content/uploads/sites/40/library/Barnes-disabled-people-and-discrim-foreward.pdf>.

<sup>3</sup> G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020. L'A. opera un'analisi compiuta del tema e richiama alle origini storiche del discrimine: dall'Antico Testamento, alla civiltà greca; dalla quarta legge delle XII tavole: «cito necatus tamquam ex XII tabulis insignis ad deformitatem puer» (Subito ucciso, come secondo le XII Tavole avviene per un bambino particolarmente deforme, Cicerone, *De legibus*, 3, 8, 19), sino a giungere alle atrocità della seconda guerra mondiale, attraverso la purtroppo (non abbastanza) nota "Aktion T4".

<sup>4</sup> Commissione delle Comunità Europee, *Pari opportunità per persone con disabilità: un piano d'azione europeo*, COM (2003) 650 def, Bruxelles, 2003, p. 4. Tale piano si articolava in fasi biennali: 2004-2005: prima fase con priorità l'accesso dei disabili al mercato del lavoro e alle misure legate all'occupabilità; 2006-2007: seconda fase con l'obiettivo l'inclusione attiva delle persone disabili; 2008-2009: l'accessibilità al mercato del lavoro ai beni e ai servizi e alle infrastrutture.

<sup>5</sup> Parlamento europeo, *La nuova ambiziosa strategia UE sulla disabilità per il 2021-2030*, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20200604STO80506/la-nuova-ambiziosa-strategia-ue-sulla-disabilita-per-il-2021-2030>.

<sup>6</sup> Il testo ufficiale della Convenzione sui Diritti delle persone con Disabilità è reperibile presso <https://social.desa.un.org>; per la versione italiana: <https://unric.org>.

diritto dell'Unione europea. Si noterà come, da un lato, si è fornita particolare attenzione all'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nella dinamica del funzionamento del mercato interno; dall'altro, l'aspetto tipicamente sociale e inclusivo delle persone con disabilità a livello dell'UE resta ancora regolato, per lo più, da atti di *soft law*.

Un'analisi sarà rivolta alla ricostruzione del ruolo svolto dalla giurisprudenza granitica delle Corti europee, segnatamente della Corte EDU e della Corte di giustizia nella definizione della parità di trattamento, del diritto ad un accomodamento ragionevole, al fine di prevenire trattamenti degradanti.

Soprattutto, l'interrogativo che muoverà il discorso è il seguente: sono sufficienti le sole iniziative politiche e istituzionali? Quanto incide il fattore culturale in questo delicato settore?

## 2. L'impulso primario della tutela: la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità

All'inizio degli anni Ottanta, la politica globale sulla disabilità si stava orientando verso un nuovo modello basato sull'uguaglianza<sup>7</sup>.

A livello di Nazioni Unite, questo si è cristallizzato nelle Regole standard sulla parità di opportunità per le persone con disabilità, adottate nel 1993 dall'Assemblea generale con la risoluzione 48/96<sup>8</sup>.

Tuttavia, è solo con la CRPD, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel dicembre 2006 ed entrata in vigore nel maggio 2008<sup>9</sup>, che si è definito l'obiettivo principale: assicurare che ogni persona con disabilità goda dei diritti umani e delle libertà fondamentali senza subire discriminazioni di sorta.

L'aspetto più innovativo introdotto da tale Convenzione è l'aver superato il modello "medico" della disabilità, incentrato sulle menomazioni e limitazioni funzionali dell'individuo, e accolto la prospettiva del c.d. modello "bio-psico-sociale" della disabilità<sup>10</sup>. Secondo questo modello, la disabilità non è semplicemente il risultato di

---

<sup>7</sup> Grazie all'influenza crescente del movimento internazionale delle persone con disabilità, la Commissione europea istituì un'unità dedicata alla disabilità come contributo allo United Nations Decade of Disabled Persons (1983-1992). Si veda, Decennio delle Nazioni Unite per le persone con disabilità 1983-1992, <https://www.un.org/development/desa/disabilities/united-nations-decade-of-disabled-persons-1983-1992.html>.

<sup>8</sup> Assemblea Generale ONU, risoluzione n. 48/96, *Standard rules on the equalization of opportunities for persons with disabilities*, a/48/627, <https://www.un.org>.

<sup>9</sup> G. GIOFFREDI, *Diritti delle persone con disabilità: Convenzione delle Nazioni Unite e ruolo svolto dal Consiglio dei diritti umani*, in *Eunomia. Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali*, n. 2, 2020, pp. 83-107, DOI 10.1285/i22808949a9n2p83.

<sup>10</sup> C. SAGONE, *La tutela della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale*, in *Federalismi.it*, n. 1/2023, <https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=48260&dpath=document&dfile=11012023165504.pdf&content=La%20tutela%20della%20disabilit%C3%A0%20secondo%20il%20modello%20bio%20psico%20sociale%20%2D%20stato%20%2D%20dottrina%20%2D%20> Secondo la prospettiva "medica", il problema è la persona con la sua disabilità, mentre la soluzione è data dalla cura o dall'assistenza fornita rispetto alla disabilità. Si potrebbe paragonare questo approccio ad un'equazione matematica, ma è limitato dal punto di vista concettuale.

menomazioni fisiche, ma piuttosto deriva dall'interazione tra queste menomazioni fisiche e le barriere comportamentali e ambientali. Siffatte barriere possono impedire la piena e effettiva partecipazione alla società da parte delle persone con disabilità, equiparandole agli altri membri della comunità<sup>11</sup>.

Quanto detto ha segnato il passaggio dalle forme di protezione di stampo paternalistico alla tutela antidiscriminatoria in tutti i contesti di vita<sup>12</sup>. Ciò si evince dall'art. 3 CRPD, che stabilisce i principi generali che guidano le politiche nazionali verso il rispetto della dignità, della libertà, delle pari opportunità (compreso tra uomini e donne), la lotta contro la discriminazione e la piena inclusione sociale. Non di rado, infatti, alle persone con disabilità viene negata l'opportunità di partecipare a processi decisionali di carattere pubblico e di definire le questioni politiche chiave. In proposito, la CRPD ha previsto espressamente nell'art. 4, par. 3 che la consultazione e il coinvolgimento concreto delle persone con disabilità devono rappresentare il punto di partenza per sviluppare una legislazione e una politica volta ad attuare la Convenzione oggetto di trattazione. Sulla stessa linea, di rilievo è l'art. 12 CRPD il quale impone il riconoscimento della capacità giuridica alle persone con disabilità. Tale norma si pone in antitesi alla storica eredità frutto di stereotipi, pregiudizi e stigma pervasivi che hanno causato le discriminazioni contro le persone con disabilità. Essa, infatti, offre un insieme concreto di standard<sup>13</sup> che rimodella il rapporto che le persone con disabilità hanno con la società, inviando un chiaro messaggio: le persone con disabilità «godono della capacità giuridica su base di uguaglianza con gli altri in tutti gli aspetti della vita» (art. 12, par. 2, CRPD).

Non di poco momento appare altresì l'art. 16 CRPD che rafforza la legislazione sull'uguaglianza delle persone con disabilità, imponendo forti obblighi agli Stati Parti di adottare leggi e misure politiche volte a proteggere la sicurezza delle persone con disabilità «contro ogni forma di sfruttamento, di violenza e di abuso, compresi gli aspetti di genere».

Sul tema dell'occupazione, l'art. 5, par. 3, CRPD estende l'obbligo di fornire alle persone con disabilità accomodamenti ragionevoli a tutti gli Stati Parti della medesima Convenzione, al fine di promuovere l'uguaglianza ed eliminare le discriminazioni, con effetto immediato<sup>14</sup>; mentre, l'art. 2 riconosce esplicitamente che il rifiuto ingiustificato di accomodamenti ragionevoli costituisce discriminazione. Questa forma di discriminazione si verifica quando le modifiche necessarie per garantire alle persone

---

<sup>11</sup> Art. 1, par. 2, CRPD. Sul punto, G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità*, cit.

<sup>12</sup> F. MALZANI, *Benessere e sicurezza dei lavoratori: oltre la disabilità*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, vol. 4, pp. 967 a 982, 2020.

<sup>13</sup> Letto in combinato disposto con l'art. 29 CRPD, esso ha il potenziale per svolgere un ruolo istruttivo nel guidare la riforma giuridica e lo sviluppo delle politiche. Si rinvia a J. CLIFFORD, *The UN Disability Convention and its Impact on European Equality Law*, in *The Equal Rights Review*, vol. 6, 2011, p. 16.

<sup>14</sup> Così recita l'articolo: «Al fine di promuovere l'eguaglianza ed eliminare le discriminazioni, gli Stati Parti prenderanno tutti i provvedimenti appropriati, per assicurare che siano forniti accomodamenti ragionevoli». Sul punto, L. WADDINGTON, A. BRODERICK, *Combating disability discrimination and realizing equality. A comparison of the UN CRPD and EU equality and non-discrimination law*, European Commission Directorate-General for Justice and Consumers, 2018, SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3318190>; vedi anche *Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), General Comment No. 6 on equality and non-discrimination*, UN Doc. CRPD/C/GC/6, para. 23.

con disabilità la parità nel godimento di un diritto fondamentale vengono negate. A tal proposito, nel Commento Generale n. 6, il Comitato sui Diritti delle Persone con Disabilità (di seguito indicato come Comitato CRPD)<sup>15</sup> ha dato rilievo alla circostanza che il rifiuto di fornire assistenza a una persona con disabilità costituisce un esempio palese di negazione di accomodamento ragionevole<sup>16</sup>. Si è chiarito, inoltre, che qualsiasi giustificazione del rifiuto di un accomodamento ragionevole deve basarsi su criteri oggettivi e deve essere analizzata e comunicata tempestivamente alla persona con disabilità interessata. Il test di giustificazione nell'accomodamento ragionevole è legato alla durata della relazione tra il soggetto obbligato e il titolare dei diritti<sup>17</sup>. Questa estensione contenutistica degli accomodamenti ragionevoli operata dalla CRPD, ha ampliato il perimetro delle misure di adattamento che i datori di lavoro devono adottare e rappresenta un fattore dirimente nel processo di verifica dei comportamenti discriminatori sul lavoro<sup>18</sup>. Più specificatamente, l'art. 27 CRPD riconosce il diritto all'occupazione per le persone con disabilità in base all'uguaglianza, promuovendo la loro partecipazione al mercato del lavoro e in ambienti di lavoro accessibili. In particolare, conformemente alla Convenzione OIL n. 159, l'art. 27 richiede che gli Stati Parti assicurino l'offerta di accomodamenti ragionevoli sul luogo di lavoro, che riguardano «le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non [impongono] un carico sproporzionato o eccessivo, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per assicurare alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di eguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e libertà fondamentali»<sup>19</sup>. L'obbligo di fornire accomodamenti ragionevoli rappresenta, dunque, una delle pietre angolari del “modello sostanziale” di uguaglianza sancito dalla CRPD e ha sortito un effetto positivo non solo tra gli Stati Parti<sup>20</sup>, ma soprattutto a livello europeo. Invero, si vedrà nel corso della trattazione (*infra*, par. 3.2.1) come la definizione di accomodamento ragionevole contenuta specificatamente nell'art. 2 CRPD è certamente

---

<sup>15</sup> Tale Comitato è stato previsto dal Protocollo opzionale approvato in seno alla CRPD che ha portato all'istituzione di un Comitato al quale si possono rivolgere sia persone con disabilità che associazioni per denunciare la violazione delle norme convenzionali, ad oggi previsto dall'art. 34 CRPD. Si rinvia al sito ufficiale del suddetto Comitato: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crpd>.

<sup>16</sup> *Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination*, adopted by the Committee at its nineteenth session (14 February–9 March 2018), <https://www.ohchr.org>. Per approfondimento, si rinvia a A. VERNIA, *La discriminazione sulla base della disabilità: la Convenzione ONU del 13.12.2006 e il diritto dell'Unione Europea*, disponibile presso [http://www.era-comm.eu/oldoku/Adiskri/07\\_Disability/119DV65\\_Vernia\\_IT.pdf](http://www.era-comm.eu/oldoku/Adiskri/07_Disability/119DV65_Vernia_IT.pdf).

<sup>17</sup> Ivi, *General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination*, par. 27.

<sup>18</sup> F. MALZANI, *Dal collocamento mirato al diversity management. Il lavoro dei disabili tra obbligo e inclusione nella prospettiva di genere*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, vol. 4, pp. 717 a 740, 2019.

<sup>19</sup> Art. 2, par. 4, CRPD. In dottrina, W. CHIAROMONTE, *L'inclusione sociale dei lavoratori disabili fra diritto dell'Unione europea e orientamenti della Corte di giustizia*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, vol. 4, pp. 897 a 921.

<sup>20</sup> D. FERRI, *L'accomodamento ragionevole per le persone con disabilità in Europa: da Transatlantic Borrowing alla Cross-Fertilization*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, vol. 19 fasc. 2, pp. 381 a 420, 2017.

simile ma più pregnante e ampia rispetto alla definizione contenuta nell'articolo 5 della Direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000.

Malgrado la Convenzione EDU non affronti in maniera esplicita la tematica in esame, il dibattito ha sollecitato altresì la Corte di Strasburgo, la quale ha sviluppato alcune complesse questioni interpretative, la cui ricognizione riveste una innegabile importanza ai fini della presente analisi.

## 2.1 La giurisprudenza della Corte EDU

Un precedente giurisprudenziale di rilievo è rappresentato dalla sentenza *Pretty c. Regno Unito*<sup>21</sup> del 2002, la quale ha definito con precisione l'obbligo che incombe agli Stati di intervenire a tutela dei diritti umani delle persone con disabilità e di prevenire trattamenti inumani o degradanti, ancorando tale responsabilità all'art. 3 della Convenzione EDU.

La Corte EDU ha altresì esaminato la necessità di preservare al massimo la capacità giuridica delle persone con disabilità<sup>22</sup> e di garantire loro l'effettivo godimento dei medesimi diritti attribuiti a tutti gli altri individui, non soltanto in situazioni eccezionali, ma anche nelle normali attività quotidiane, in ossequio al principio di solidarietà sociale. Pertanto, il contributo della Corte EDU è stato quello di sottolineare come il principio di solidarietà sociale non dovrebbe tradursi nella promulgazione di norme giuridiche derivanti dall'ordinamento comune, bensì attraverso disposizioni tali da assicurare una partecipazione effettiva alla società, basata sull'uguaglianza di trattamento<sup>23</sup>, in conformità con l'art. 14 della Convenzione EDU, il quale sancisce il principio di non discriminazione.

In merito a quest'ultimo aspetto, la giurisprudenza della Corte EDU ha enfatizzato l'esistenza di un consenso a livello europeo e internazionale in merito alla necessità di proteggere le persone con disabilità da qualsivoglia forma di discriminazione. A tal

---

<sup>21</sup> Corte EDU, 29 aprile 2002, *Pretty c. Regno Unito*, ricorso n° 2346/02, <https://hudoc.echr.coe.int/tkp197/view.asp?i=001-60448>. In questa pronuncia, la Corte EDU ha affermato che le sofferenze che derivano da una malattia insorta per cause naturali, sia essa fisica o mentale, possono rientrare nel campo di applicazione dell'art. 3 se sono aggravate, o se vi è il rischio che siano aggravate, da un trattamento – che derivi da condizioni di detenzione, da deportazione o da altre misure – del quale le autorità possono essere ritenute responsabili. Dello stesso avviso, Corte EDU, 17 luglio 2014, *Valentin Câmpeanu c. Romania*, ricorso n. 47848/08, <https://hudoc.echr.coe.int/tkp197/view.asp?i=001-145577> pronunciata dalla Grande Camera della Corte EDU nel 2014, che ha riguardato il diritto alla vita. In particolare, la grande Camera ha riscontrato anche una violazione dell'art. 13 della Convenzione, che protegge il diritto a un ricorso effettivo, in combinato disposto con l'art. 2. Su altre questioni, si rinvia a F. BUFFA, *La tutela dei disabili*, in *Questione giustizia*, reperibile presso [https://www.questionegiustizia.it/data/speciale/articoli/766/qg-speciale\\_2019-1\\_62.pdf](https://www.questionegiustizia.it/data/speciale/articoli/766/qg-speciale_2019-1_62.pdf).

<sup>22</sup> Si rinvia alle seguenti pronunce della Corte EDU: sentenza del 16 novembre 2021, *N. c. Romania* (n. 2), ricorso n. 38048/18, <https://hudoc.echr.coe.int/tkp197/view.asp?i=001-213207>; sentenza del 23 marzo 2016, *Blokhin c. Russia*, ricorso n. 47152/06, <https://hudoc.echr.coe.int/tkp197/view.asp?i=001-161822>; sentenza del 17 gennaio 2012, *Stanev c. Bulgaria*, ricorso n. 36760/06, <https://hudoc.echr.coe.int/tkp197/view.asp?i=001-108690>. Sul punto, R. SPANO, *Diritti umani e persone vulnerabili*, Roma, 22 aprile 2022.

<sup>23</sup> R. SPANO, *Diritti umani e persone vulnerabili*, cit.

proposito, nel richiamare la raccomandazione n. 1592 adottata nel 2003 dal Consiglio d'Europa<sup>24</sup>, la Corte EDU nella sentenza *Glor c. Svizzera*<sup>25</sup> del 2009, ha dichiarato che le autorità svizzere avevano violato l'art. 14, congiuntamente all'art. 8 della Convenzione EDU. Come ben evidenziato dall'ex Presidente della Corte EDU Robert Spano, il criterio delineato nella sentenza *Glor c. Svizzera*, volto a garantire l'equilibrio tra la salvaguardia degli interessi collettivi e il rispetto dei diritti e delle libertà individuali, permette alla Corte EDU di conciliare i diritti individuali previsti dalla Convenzione EDU con l'obbligo di evitare imposizioni eccessivamente onerose agli Stati<sup>26</sup>.

La Corte EDU ha apportato un notevole contributo attraverso la sua giurisprudenza anche nell'ambito delle relazioni che intercorrono tra disabilità e il diritto all'istruzione. Nella sentenza pronunciata nel caso *Enver Şahin c. Turchia*<sup>27</sup> nel 2018, la Corte EDU ha rilevato una violazione dell'art. 14 della Convenzione EDU, che riguarda il divieto di discriminazione, in combinato disposto con l'art. 2 del Protocollo n. 1 della Convenzione EDU, che sancisce il diritto all'istruzione. Tale violazione è stata constatata in quanto le autorità nazionali non hanno adottato le dovute misure di diligenza per considerare una soluzione adeguata volta a garantire al ricorrente il pieno godimento del suo diritto all'istruzione su un piano di parità con gli altri studenti<sup>28</sup>.

La Corte EDU ha avuto l'opportunità di esaminare il complesso equilibrio tra le necessità di controllo della spesa pubblica e i diritti delle persone con disabilità, mediante la decisione resa nella causa *G.L. c. Italia*<sup>29</sup>. Nello specifico, la questione del

---

<sup>24</sup> Raccomandazione n. 1592 (2003) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa "Per una piena inclusione delle persone con disabilità".

<sup>25</sup> Così, Corte EDU, 30 aprile 2009, *Glor c. Svizzera*, ricorso n. 13444/04, <https://hudoc.echr.coe.int/tkp197/view.asp?i=001-92525>. Ciò detto, a prescindere dalla circostanza che la Svizzera non avesse firmato la CRPD.

<sup>26</sup> R. SPANO, *Diritti umani e persone vulnerabili*, cit.

<sup>27</sup> Corte EDU, 30 gennaio 2018, *Enver Şahin c. Turchia*, ricorso n. 23065/12, <https://hudoc.echr.coe.int/tkp197/view.asp?i=001-180499>.

<sup>28</sup> Non a caso, la CRPD sottolinea la necessità di garantire il diritto all'istruzione per le persone con disabilità senza discriminazioni, offrendo un sistema di istruzione inclusivo a tutti i livelli e promuovendo l'apprendimento continuo lungo tutto l'arco della vita (art. 24).

<sup>29</sup> Corte EDU, 10 settembre 2020, *G.L. c. Italia*, ricorso 59751/15, <https://hudoc.echr.coe.int/tkp197/view.asp?i=001-204685>. Nel caso specifico, una giovane cittadina italiana con autismo non verbale aveva ricevuto un rifiuto per l'assegnazione di un insegnante di sostegno durante i suoi primi due anni di scuola elementare. Questa decisione era stata presa a causa delle limitate risorse finanziarie statali disponibili. Tuttavia, è importante notare che la bambina aveva precedentemente ricevuto supporto in conformità con la legge 5 febbraio 1992, n. 104, durante la sua permanenza nella scuola materna. Per un commento alla sentenza, si rinvia – tra gli altri – a G. MATUCCI, *La rivincita del diritto all'inclusione scolastica innanzi alla Corte EDU. Riflessioni a margine della Corte EDU, Sez. I, G.L. c. Italia, 10 settembre 2020, ric. 59751/15*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 6/2020, pp. 508-523; C. NARDOCCI, *I diritti delle persone con disabilità 'si fanno strada' e la Corte di Strasburgo apre le sue porte. In margine a G.L. c. Italia*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, fasc. n. 1/2021, pp. 336-341, l'A. sottolinea come la condanna dell'Italia descrive la tendenza a cercare giustizia al di là dei confini nazionali, facendo così emergere l'insufficiente garanzia dell'ordinamento interno rispetto ad una tutela effettiva dei diritti costituzionali; A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: prospettive di tutela multilevel*, in *Consulta online*, fasc. III, 2022, pp. 1181-1185, <https://giurcost.org/contents/giurcost/studi/lamberti2.pdf>. Più in generale, F. SANCHINI, *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma*, in *Federalismi.it*, n. 24/2021, reperibile presso

diritto all'istruzione è stata affrontata in relazione al principio di non discriminazione<sup>30</sup>. La Corte EDU ha evidenziato che, in linea di massima, non vi è un divieto assoluto di limitare le risorse per motivi di bilancio<sup>31</sup>; tuttavia, ha sottolineato che tali misure devono essere applicate in modo uniforme a tutti coloro che usufruiscono dei servizi educativi, indipendentemente dalla loro condizione di disabilità<sup>32</sup>. Di conseguenza, la Corte EDU ha concluso che nel caso in questione vi è stata una violazione dell'art. 14 della Convenzione EDU, che vieta la discriminazione, congiuntamente all'art. 2 del Protocollo n. 1 della medesima Convenzione, che sancisce il diritto all'istruzione. La Corte EDU ha rilevato che la discriminazione subita dall'individuo coinvolto è stata particolarmente grave poiché si è verificata in un momento cruciale per il suo sviluppo personale, ossia nell'ambito dell'istruzione primaria<sup>33</sup>.

La Corte EDU ha contribuito anche in tema di libero accesso al diritto di voto. Esemplificativo, a tal proposito, il caso *Toplak e Mrak c. Slovenia*<sup>34</sup>, attraverso il quale la Corte EDU ha riconosciuto che le autorità avevano esercitato la dovuta diligenza nel rispetto dei diritti dei ricorrenti di partecipare alle elezioni senza subire discriminazioni; tuttavia, è stata identificata una violazione dell'art. 13 della Convenzione EDU, che garantisce il diritto a un ricorso effettivo, in combinato disposto con l'art. 1 del Protocollo n. 12, che stabilisce il principio di divieto generale di discriminazione<sup>35</sup>. La violazione riguardava la mancanza di rimedi interni che avrebbero consentito ai ricorrenti di ottenere un adeguato risarcimento per l'impedimento di esercitare il diritto di voto.

---

<https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=46059&dpath=document&dfile=20102021214923.pdf&content=I%2Bdiritti%2Bdelle%2Bpersone%2Bcon%2Bdisabilit%C3%A0%2Btra%2Bdimensione%2Bcostituzionale%2C%2Btutela%2Bmultilivello%2Be%2Bprospettive%2Bdi%2Briforma%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>

<sup>30</sup> M. SPINOY, K. WILLEMS, *G.L. v. Italy: The ambiguous role of article 14 European court of human rights in inclusive education cases*, in *International Journal of Discrimination and the Law*, vol. 22, fasc. 2, 2022, pp. 192-205. DOI: <https://doi.org/10.1177/13582291221081308>.

<sup>31</sup> Si pensi a quest'ultimo proposito a Corte EDU, 24 gennaio 2019, *Dupin c. Francia*, ricorso n. 2282/17, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-189671> in cui, dinanzi alla lamentata violazione dell'art. 14 Convenzione EDU e dell'art. 2 del Protocollo n. 1 Convenzione EDU da parte di un minore disabile che non era stato inserito all'interno del sistema d'istruzione ordinario, la Corte EDU ha rigettato il ricorso non soltanto valorizzando l'ampio margine d'apprezzamento dello Stato in materia ma, ancor più, abbracciando una concezione essenzialmente "medico-patologica" della disabilità, a discapito di ogni profilo di effettiva socializzazione ed inserimento nel contesto comunitario. Analoghe riflessioni, potrebbero svolgersi con riferimento alla sentenza della Corte EDU, 25 giugno 2019, *Stoian c. Romania*, ricorso n. 33038/04 in cui, sulla base di argomentazioni non troppo differenti, è stato rigettato il ricorso di un minore con disabilità che contestava la presenza di barriere di vario tipo nell'accesso agli edifici scolastici oltre che la mancanza di specifici piani individuali d'istruzione. A commento di tali pronunce si veda A. PATTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: Le pronunce Dupin contro Francia e Stoian contro Romania alla luce della normativa italiana*, in *Forum quaderni costituzionali*, n. 1/2020, 5 febbraio 2020, <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/02/Patti.pdf>.

<sup>32</sup> Corte EDU, *G.L. c. Italia*, cit., punto 49 ss.

<sup>33</sup> Ivi, punto 71.

<sup>34</sup> Corte EDU, 26 ottobre 2021, *Toplak e Mrak c. Slovenia*, ricorsi nn. 34591/19 e 42545/19, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-212693>.

<sup>35</sup> Consiglio d'Europa, *Protocollo n. 12 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, *European Treaty Series* no. 177, [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Library\\_Collection\\_P12\\_ETS177E\\_ENG](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Library_Collection_P12_ETS177E_ENG).



Con specifico riguardo al tema dell'accomodamento ragionevole, esemplificativa è la sentenza della Corte EDU nel caso *Çam v. Turchia*<sup>36</sup>, che ha stabilito all'unanimità che il diniego di un accomodamento ragionevole costituisce una discriminazione, in violazione dell'art. 14 della Convenzione EDU.

Pur in assenza di riferimenti espliciti alla disabilità, nel caso in esame la Corte EDU ha ribadito che le disposizioni della Convenzione EDU, come l'art. 14 che stabilisce un divieto generale di discriminazione, dovrebbero essere interpretate, per quanto possibile, in armonia con altre disposizioni del diritto internazionale, come la Carta sociale europea e la CRPD.

Questo caso evidenzia come l'interpretazione e l'applicazione coerente delle norme internazionali e sovranazionali possano estendere l'ambito delle protezioni previste nei singoli strumenti normativi. Ciò guida gli Stati firmatari verso l'adozione di misure coerenti e uniformi in materia di disabilità. Si vedrà (*infra*, par. 3.4) come la giurisprudenza della Corte di giustizia abbia seguito l'approccio della Corte EDU in materia di accomodamenti ragionevoli.

Sotto questa prospettiva, dunque l'apporto fornito dalla Corte EDU è stato certamente pionieristico e molteplice, avendo notevolmente contribuito in vari ambiti al progresso della salvaguardia dei diritti delle persone con disabilità.

### 3. La tutela delle persone con disabilità nel quadro giuridico dell'UE

#### 3.1 Definizione e contestualizzazione della tutela

Volgendo ora l'analisi al diritto dell'UE e al ruolo che esso ha sortito in termini di tutela delle persone con disabilità, bisogna evidenziare che sin dall'inizio, la Comunità europea si è concentrata sulla definizione dell'agenda politica per facilitare l'istituzione del mercato unico<sup>37</sup>. Tuttavia, è stato riconosciuto che per realizzare questo obiettivo, non potevano essere trascurate le questioni sociali, inclusa la disabilità.

A partire dagli anni Settanta, la politica europea in materia di disabilità si è sviluppata attraverso la cooperazione tra i sei Stati fondatori (Belgio, Germania Ovest<sup>38</sup>, Lussemburgo, Francia, Italia e Paesi Bassi), ai quali si sono poi aggiunti Danimarca, Irlanda e Regno Unito nel 1973. Durante gli anni Ottanta, anche Grecia, Spagna e Portogallo si sono uniti al processo di cambiamento e hanno contribuito a delineare una

---

<sup>36</sup> Corte EDU, 23 febbraio 2016, *Çam v. Turkey*, ricorso n. 51500/08, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161149>

<sup>37</sup> G. TESAURO, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, in *DUE*, fasc. 2, 2006, p. 235; id, *L'Unione europea come Comunità di diritto*, in *Lo Stato*, 2015, p. 125 ss., in cui l'A. definisce il mercato comune uno "strumento economico e insieme giuridico", richiamando alle quattro libertà fondamentali e alla centralità accordata alle persone, queste ultime aventi un "loro bagaglio di interessi e diritti". Per una panoramica sulla definizione del mercato interno, si rinvia a L. DANIELE, *Articolo 26 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., 2014.

<sup>38</sup> A seguito della riunificazione tedesca, avvenuta il 3 ottobre 1990, l'applicazione dei trattati europei è stata estesa ai territori dell'ex Germania Est, che è conosciuta sino ad oggi come Repubblica Federale di Germania.

solida agenda per la disabilità. Successivamente, nel 1995, l'Austria, la Finlandia e la Svezia hanno aderito all'UE, portando ulteriori miglioramenti alle politiche riguardanti le persone con disabilità<sup>39</sup>.

Oltre a questi 15 Stati membri, la Comunità politica di allora focalizzata sulla disabilità ha coinvolto anche gli Stati nordici non membri dell'UE, come Islanda e Norvegia, che hanno partecipato attivamente tramite il Forum europeo sulla disabilità<sup>40</sup>.

L'ulteriore allargamento dell'UE ha introdotto nuovi Stati membri, aggiungendo complessità e diversità al contesto<sup>41</sup>. Sebbene tali Stati membri condividano molti aspetti culturali e tradizioni europee, le loro diverse storie passate e le transizioni politiche nell'era post-sovietica hanno creato circostanze economiche e sociali particolari<sup>42</sup>. Ben si adattano a questo quadro variegato le osservazioni di Walsh, il quale ha attestato che le persone con disabilità «condividono le alterne fortune» dei vari paesi in cui vivono<sup>43</sup>, ciò dimostra come le trasformazioni sociali abbiano un impatto indiretto sulle persone con disabilità e sulle politiche che le riguardano<sup>44</sup>.

Di fronte a tale scenario, l'Unione europea ha impiegato differenti meccanismi volti a garantire la tutela delle persone con disabilità, conformemente agli standard internazionali.

A tale scopo, nel cercare di promuovere «il pieno e miglior impiego» e un «miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro», la Risoluzione del Consiglio del 21 gennaio 1974 ha raccomandato «un programma di azione sociale»<sup>45</sup>, che comprendesse una revisione comparativa delle politiche nazionali in questo settore, mediante l'uso del Fondo Sociale Europeo per un programma d'azione relativo ai

---

<sup>39</sup> M. PRIESTLEY, *We're all Europeans now! The social model of disability and European social policy*, in C. BARNES, G. MERCER (a cura di), *The social model of Disability: Europe and Majority World*, in *Disability Press*, 2005.

<sup>40</sup> Ivi, p. 26 ss.

<sup>41</sup> Il riferimento è alle diverse adesioni che hanno incrementato il numero degli Stati membri dell'attuale Unione europea. In particolare, nel 2004: Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia; nel 2007: Bulgaria, Romania; nel 2013: Croazia. Per maggiori dettagli si veda C. HILLION, *EU Enlargement: A Legal Approach*, Hart Publishing London, 2004, p. 45 ss., DOI: <http://dx.doi.org/10.5040/9781472563026>.

<sup>42</sup> Si fa richiamo agli Stati membri appartenenti al cd. gruppo di Visegrád, un'alleanza tra quattro paesi: Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria e Slovacchia, nata dopo il crollo dell'Unione sovietica, per rafforzare la cooperazione tra questi ultimi. I quattro membri del gruppo entrarono comunque contestualmente nell'Unione il 1° maggio 2004. Solo la Slovacchia, peraltro, ha adottato come moneta l'euro. Sulla necessità di un monitoraggio costante di tali paesi, G. DE BURCA, *Beyond the Charter: How Enlargement has Enlarged the Human Rights Policy of the European Union*, in *Fordham International Law Journal*, 2004, p. 713.

<sup>43</sup> P. N. WALSH, *Old world-New territory: European perspectives on intellectual disability*, in *Journal of Intellectual Disability Research*, vol. 41, 1997, pp. 112-119. L'A. ha condotto il suo studio con specifico riguardo alle persone con difficoltà di apprendimento nei paesi dell'Europa centrale e orientale, evidenziando le sfide a cui vanno incontro.

<sup>44</sup> C. URSIC, *Social (and disability) policy in the new democracies of Europe (Slovenia by way of example)*, in *Disability and Society*, vol. 11, fasc. 1, 1996, pp. 91-105. L'A. richiama le gravi crisi economiche e politiche, l'aumento della disoccupazione che esercitano un'influenza negativa sulle possibilità di integrazione e piena partecipazione delle persone con disabilità alla vita sociale.

<sup>45</sup> Risoluzione del Consiglio del 21 gennaio 1974 relativa ad un programma di azione sociale, in GUCE N. C 13/1, p. 1, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31974Y0212\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31974Y0212(01)).

lavoratori con disabilità, al fine di «aiutarli a divenire capaci di svolgere una vita normale, indipendente e completamente integrata nella società [...]»<sup>46</sup>. Successivamente, la risoluzione del Parlamento europeo dell'11 marzo 1981 ha affermato l'impegno a promuovere l'integrazione sociale ed economica delle persone con disabilità, oltre alla loro integrazione professionale<sup>47</sup>.

La raccomandazione del Consiglio del 1986<sup>48</sup> ha evidenziato due temi persistenti: l'attenzione all'occupazione e l'adozione di un approccio basato sui diritti. Questa raccomandazione si basava sull'attuazione del «principio di eque possibilità» per le persone con disabilità all'interno del mercato del lavoro europeo, tramite l'adozione e l'attuazione di misure mirate, come la creazione di posti di lavoro, l'occupazione, la formazione professionale e, allo stesso tempo, si riconosceva la necessità di un ambiente più inclusivo, che comprendesse alloggi accessibili, mezzi di trasporto adeguati, luoghi di lavoro idonei e informazioni accessibili.

La sottoscrizione del Trattato di Amsterdam nell'ottobre del 1997 ha certamente rappresentato un punto di svolta verso un modello basato sulle pari opportunità: le persone con disabilità sono state finalmente rese visibili<sup>49</sup>. L'art. 13 TCE (oggi art. 19 TFUE), nel sancire il principio di non discriminazione, ha attribuito al Consiglio la competenza ad adottare misure per combattere la discriminazione basata sulla disabilità (insieme e discriminazioni fondate su diversi tipi di fattori, tra cui il sesso, l'origine razziale o etnica, la religione o le convinzioni, l'età e l'orientamento sessuale)<sup>50</sup>. L'inclusione della disabilità in questa clausola generale ha conferito una nuova competenza all'allora Comunità Europea e ha rappresentato, indubbiamente, un risultato storico per l'epoca; tuttavia, ciò non ha immediatamente garantito nuovi diritti alle persone con disabilità. Le stesse disposizioni del Trattato dell'Unione europea in materia di uguaglianza<sup>51</sup>, pur rappresentando un impegno collettivo verso una società

---

<sup>46</sup> Risoluzione del Consiglio del 27 giugno 1974 che stabilisce il primo programma d'azione comunitaria per il riadattamento professionale dei minorati, in GUCE N. C 80/30, <https://eur-lex.europa.eu/>, p. 1.

<sup>47</sup> Risoluzione sulle proposte di risoluzione concernenti l'integrazione economica, sociale e professionale dei minorati della Comunità europea con particolare riferimento all'Anno internazionale del minorato proclamato per il 1981, p. 30 ss., in [eur-lex.europa.eu](https://eur-lex.europa.eu). Pertanto, la risoluzione del Consiglio del 21 dicembre 1981 sull'integrazione sociale delle persone con disabilità esprimeva la preoccupazione che le stesse non dovessero essere svantaggiate in modo sproporzionato dalle fluttuazioni avverse dell'economia europea (in particolare in relazione al loro impiego).

<sup>48</sup> Raccomandazione del Consiglio del 24 luglio 1986 concernente l'occupazione dei minorati nella Comunità, GU L 225/43 del 12.8.1986, 86/379/CEE, p. 45 ss., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1986:225:FULL>.

<sup>49</sup> R. M. WHITTLE, *Disability Rights after Amsterdam: The Way Forward*, in *European Human Rights Law Review*, fasc. 1, gennaio 2000, reperibile presso SSRN: <https://ssrn.com/abstract=199171>; A. WALDSCHMIDT, *Disability policy of the European Union: The supranational level*, in *ALTER, European Journal of Disability Research*, vol. 3, fasc. 1, 2009, pp. 8-23. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.alter.2008.12.002>

<sup>50</sup> Per una disamina delle origini dell'art. 13 TCE (oggi art. 19 TFUE), si rinvia a D. MABBETT, *The Development of Rights-based Social Policy in the European Union: The Example of Disability Rights*, in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 43, 2005, pp. 97-120. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0021-9886.2005.00548.x>.

<sup>51</sup> Nel TUE, si segnalano, tra le altre, l'art. 3 TUE, che nell'elencare gli obiettivi dell'Unione, enuncia la ferma lotta all'esclusione sociale e alle discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociale, la

inclusiva, equa e rispettosa dei diritti riconosciuti a tutti i suoi cittadini, sono state rafforzate solo con l'entrata in vigore della CDFUE, proclamata nel mese di dicembre del 2000 e divenuta giuridicamente vincolante solo nove anni dopo.

È a partire da questo momento che la tutela delle persone con disabilità si iscrive nel dibattito dei diritti umani anche nel contesto europeo. La CDFUE – completata dal Pilastro europeo dei diritti sociali<sup>52</sup> – contiene una solida disposizione sull'uguaglianza che abbraccia esplicitamente la disabilità, vale a dire l'art. 21, che sancisce un chiaro divieto di discriminazione; nonché, una disposizione specifica sull'integrazione delle persone con disabilità, cioè l'art. 26, che conferisce all'Unione europea la possibilità di adottare misure e azioni concrete volte a promuovere «l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità»<sup>53</sup>. Ciò ha consentito all'Unione di adottare misure volte a combattere la discriminazione basata, tra l'altro, sulla disabilità e che le hanno permesso prima di partecipare attivamente alla stesura e poi alla ratifica della CRPD nel 2010<sup>54</sup>.

---

parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore; impegno riflesso altresì nell'art. 6 TUE e – sebbene in altra fonte – nell'art. 14 della Convenzione EDU.

<sup>52</sup> Ivi sono enunciati venti principi e diritti fondamentali che sono categorizzati in tre ambiti distinti: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; protezione sociale e inclusione. Si rinvia a: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali, 26 aprile 2017, COM/2017/0250 def, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0250>. In dottrina, A. WALDSCHMIDT, *Disability policy of the European Union*, cit. Inoltre, la Commissione europea nel 2021 ha approvato il piano d'azione relativo al Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, il quale stabilisce tre obiettivi chiave da conseguire entro il 2030: 1) Assicurare che almeno il 78% della popolazione tra i 20 e i 64 anni sia occupata. 2) Garantire che almeno il 60% degli adulti partecipi annualmente a percorsi formativi. 3. Ridurre di almeno 15 milioni il numero di individui a rischio di povertà o esclusione sociale. Il piano delineato prevede altresì una serie di misure da adottare per migliorare sia la quantità che la qualità dell'occupazione, potenziare le competenze, promuovere l'uguaglianza di genere, rafforzare la protezione sociale e favorire l'inclusione.

Nel 2022, l'Ue ha approvato la Direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 concernente il salario minimo, la quale riflette il sesto principio del Pilastro Sociale, ossia il diritto dei lavoratori e delle lavoratrici all'interno dell'Unione a percepire retribuzioni eque che assicurino un tenore di vita dignitoso. In aggiunta, è stata adottata la Direttiva (UE) 2022/2381 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 novembre 2022 che riguarda l'equilibrio di genere nei consigli di amministrazione, la quale incorpora il principio di parità di trattamento e opportunità tra uomini e donne, includendo aspetti come la partecipazione al mercato del lavoro, le condizioni e i termini di impiego, nonché l'avanzamento professionale.

<sup>53</sup> Per una disamina completa dei suddetti articoli, si rinvia a C. FAVILLI, F. GUARRIELLO, *Art. 21 Non discriminazione*, p. 413 ss.; D. IZZI, *Art. 26 Inserimento dei disabili*, p. 499 ss., in S. ALLEGREZZA, R. MASTROIANNI, F. PAPPALARDO, O. POLLICINO e O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2017.

Si segnala, inoltre, che l'art. 1 quinquies dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea vieta qualsiasi discriminazione «per motivi di sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o convinzioni personali, opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, appartenenza a una minoranza nazionale, patrimonio, nascita, disabilità, età o orientamento sessuale», si rinvia a Regolamento n. 31 (C.E.E.) 11 (C.E.E.A.) relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica, [http://data.europa.eu/eli/reg/1962/31\(1\)/2024-01-01](http://data.europa.eu/eli/reg/1962/31(1)/2024-01-01).

<sup>54</sup> G. DE BURCA, *The EU in the Negotiation of the UN Disability Convention*, in *European Law Review*, vol. 35, fasc. 2, 2010.

### 3.2 La ratifica della CRPD e l'influenza nel diritto dell'UE

La ratifica nel 2010<sup>55</sup> della CRPD dall'Unione europea e dai suoi Stati membri, ha rappresentato un importante punto di approdo in materia. Invero, essa è stata descritta come un "cambiamento di paradigma"<sup>56</sup> in relazione al modo in cui i diritti umani devono essere interpretati nel 21° secolo.

L'art. 216, par. 2, TFUE<sup>57</sup>, impone all'UE e agli Stati membri un chiaro obbligo giuridico, vale a dire garantire un trattamento equo e rispettoso alle persone con disabilità, assicurando loro pari opportunità di partecipazione nella società, incluso il diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione europea. Questo impegno muove dal principio di non discriminazione contemplato nella stessa CRPD<sup>58</sup>, che enfatizza l'importanza di garantire ad ogni individuo, indipendentemente dalle sue abilità, il diritto a una vita dignitosa e a essere trattato con pari dignità, richiedendo agli Stati Parti di adottare misure concrete per attuare tali principi.

Ciò porta ad evidenziare l'influenza che assume la CRPD sul diritto dell'UE nel delineare le azioni a tutela delle persone con disabilità.

Dunque, alla ratifica ha fatto seguito una responsabilità condivisa rispetto all'attuazione della CRPD tra l'UE e gli Stati membri, nella misura delle rispettive competenze<sup>59</sup>. Come è noto, infatti se, da un lato, l'Unione può chiedere la non discriminazione nel mercato comune<sup>60</sup> in virtù della Carta dei diritti fondamentali dell'UE che conferisce diritti sociali a tutti coloro che si spostano all'interno dell'UE; dall'altro, gli Stati membri mantengono le competenze proprie in materia di diritto alle prestazioni di

---

<sup>55</sup> Il testo della decisione sulla ratifica, decisione 2010/48/CE del Consiglio, è disponibile presso <https://eur-lex.europa.eu>. La ratifica della Convenzione rappresenta la prima volta che l'Unione europea diviene parte contraente di un trattato internazionale sui diritti umani. Con la ratifica, la Convenzione è diventata parte integrante del diritto UE (v. Corte giust., 11 aprile 2013, *HK Denmark*, cause riunite C-335/11 e C-337/11).

<sup>56</sup> J. CLIFFORD, *The UN Disability Convention*, cit., p. 21.

<sup>57</sup> «Gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri».

<sup>58</sup> L'elemento cardine della Convenzione è rappresentato dal principio di non discriminazione, come enunciato nell'art. 3-Principi Generali, che sottolinea l'importanza di garantire un trattamento equo e privo di disparità a tutte le persone con disabilità. L'art. 4-Obblighi generali è strettamente correlato all'art. 3 e si configura come un veicolo attraverso il quale il principio di non discriminazione viene concretizzato in specifici impegni assunti dagli Stati Parti. Questi impegni si traducono in azioni concrete volte a promuovere e assicurare la piena realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali per le persone con disabilità. Tra questi impegni figurano quelli di modificare o abrogare eventuali norme discriminatorie già esistenti, di adottare misure adeguate, incluso l'intervento legislativo, per eliminare qualsiasi forma di discriminazione legata alla disabilità e di prevenire la discriminazione da parte di individui, organizzazioni o imprese private. L'art. 5-Uguaglianza e non discriminazione sancisce il diritto delle persone con disabilità di non essere soggette a trattamenti discriminatori e stabilisce l'obbligo per gli Stati Parti di garantire l'osservanza di questo principio all'interno dei rispettivi ordinamenti nazionali. Si rinvia a A. VERNIA, *La discriminazione sulla base della disabilità*, cit.

<sup>59</sup> Parlamento europeo, Attuazione da parte dell'UE della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, 2016, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0318\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0318_IT.pdf).

<sup>60</sup> Come osservato da D. MABBETT, *The Development of Rights-Based Social Policy in the European Union: the example of disability rights*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, fasc. 1, 2005, p. 112, «la sussidiarietà può governare sia la definizione di disabilità che la determinazione di un accomodamento ragionevole». DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0021-9886.2005.00548.x>

protezione sociale<sup>61</sup>. Infatti, nonostante esistano meccanismi consolidati che l'UE ha ideato per consentire la portabilità di alcune prestazioni di sicurezza sociale<sup>62</sup>, il principio di sussidiarietà, oltre a prevedere la capacità intrinseca di sostenere gli Stati membri nei loro sforzi, qualora questi ultimi non sono in grado di raggiungere l'obiettivo prefissato<sup>63</sup>, impone limiti sostanziali all'azione dell'UE, in virtù del principio di proporzionalità<sup>64</sup>. Poiché la CRPD è stata ratificata sia dagli Stati membri sia dall'Unione stessa, assumendo così una connotazione "mista"<sup>65</sup>, la sua applicazione riflette le varie sensibilità culturali e sociali<sup>66</sup>. Pertanto, sia l'Unione europea che i singoli Stati membri condividono la responsabilità di attuarla concretamente.

È certo, però, che l'Unione europea non si è limitata a stabilire che la disabilità costituisce un fattore potenziale di discriminazione da eliminare, ma ha definito un obiettivo orientato verso l'adozione di iniziative di natura "programmatica" volte a garantire l'inclusione completa delle persone con disabilità all'interno del contesto comunitario. Questo obiettivo è intrapreso attraverso la promozione e il rafforzamento della loro capacità di autonomia.

---

<sup>61</sup> Nel caso del mercato comune dell'occupazione, i prerequisiti come gli investimenti in istruzione, alloggio, sicurezza sociale, e così via sono in gran parte determinati dai singoli Stati membri. Si veda, M. PRIESTLEY, *We're all Europeans now! The social model of disability and European social policy*, in C. BARNES, G. MERCER (a cura di), *op. cit.*, 1997.

<sup>62</sup> Ad esempio, la possibilità da parte del Parlamento e del Consiglio di adottare direttive per attuare i requisiti minimi, nonché misure volte a incoraggiare la cooperazione. Infatti, finora l'UE ha evidenziato la sua competenza, generale e trasversale, in materia di accessibilità, ai sensi dell'art. 114 TFUE. A titolo esemplificativo, l'UE si è basata sull'art. 114 TFUE come via principale per affrontare le lacune di accessibilità, anche per quanto riguarda beni e servizi culturali, avendo l'UE solo competenze di supporto nel campo della cultura (art. 6 TFUE). In dottrina, si rinvia a: L. WADDINGTON, *A Disabled Market: Free Movement of Goods and Services in the EU and Disability Accessibility*, in *European Law Journal*, vol. 15, 2009, p. 575.

<sup>63</sup> La ratifica da parte dell'Unione europea della CRPD attesta che l'Unione europea è vincolata dalla Convenzione per quanto riguarda i poteri di sua esclusiva competenza. Se condivide la competenza con gli Stati membri (per la maggior parte), allora la lettera dall'art. 44 CRPD prevede un'esplicita dichiarazione allorché si attivano le responsabilità dell'Unione europea ai sensi della Convenzione. Per un'elencazione dettagliata, si rinvia a European Network on Independent, *Shadow report on the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in the European Union*, 2022, p. 40 ss., reperibile presso [https://enil.eu/wp-content/uploads/2022/11/ShadowReport\\_EU.pdf](https://enil.eu/wp-content/uploads/2022/11/ShadowReport_EU.pdf).

<sup>64</sup> Per un'analisi dettagliata dei principi che regolano l'esercizio delle competenze, si rinvia a P. DE PASQUALE, *Articolo 5 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, pp. 45-54.

<sup>65</sup> «...gli accordi misti conclusi dalla Comunità, dai suoi Stati membri e da paesi terzi hanno nell'ordinamento comunitario la stessa disciplina giuridica degli accordi puramente comunitari, trattandosi di disposizioni che rientrano nella competenza della Comunità». Così, Corte giust., 7 ottobre 2004, *Etang de Berre*, causa C-293/2003, punto 25, ([corte-di-giustizia-ce-sent.-7-ottobre-2004](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:62004CJ0293)). Sul punto, si veda anche la Relazione del Relatore Speciale, Gerard Quinn, sui diritti delle persone con disabilità, Gerard Quinn, 2022, A/HRC/52/32, let. C, par. 16, <https://documents-dds-ny.un.org/>.

<sup>66</sup> Allo scopo, va evidenziato che stante l'Eurobarometro speciale sulla discriminazione, nell'Unione europea il 17% delle persone con disabilità ha subito discriminazioni e la situazione varia da uno Stato membro all'altro, ciò soprattutto in ragione dei differenti aspetti culturali e dell'esistenza di molteplici definizioni e pratiche che riguardano la valutazione della disabilità. Si rinvia a Commissione europea, Eurobarometro speciale 493: *Discriminazione nell'UE (comprese le persone LGBTI)*, 2019, P9\_TA(2019)0101. Così si legge anche nel Fascicolo interistituzionale: 2008/0140(CNS) del Consiglio dell'Unione europea avente ad oggetto la Direttiva sulla parità di trattamento (articolo 19) – Dibattito orientativo, Bruxelles, 26 maggio 2023, 9544/23, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9544-2023-INIT/it/pdf>.

3.2.1 (*segue*) La settorialità della tutela: la direttiva 2000/78/CE sulla parità di trattamento e l'obbligo di fornire accomodamenti ragionevoli *ante* Convenzione e sviluppi recenti

La direttiva 2000/78/CE del Consiglio europeo del 27 novembre 2000 ha istituito a riguardo un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro (in prosieguo: la direttiva sulla parità di trattamento)<sup>67</sup>. Essa, sebbene non contenga una definizione di disabilità, rappresenta il primo atto normativo di attuazione dell'art. 19 TFUE, dal momento che proibisce esplicitamente la discriminazione basata, tra l'altro, su motivi di disabilità.

L'elaborazione di misure che tengano debitamente conto delle esigenze delle persone con disabilità nell'ambiente lavorativo assume un ruolo di rilevanza cruciale nell'affrontare la discriminazione fondata sulla disabilità. A tale scopo, nell'art. 2 della direttiva sulla parità di trattamento, vengono dettagliate le definizioni di discriminazione diretta<sup>68</sup> e indiretta<sup>69</sup>, nonché di molestie<sup>70</sup>. Inoltre, al fine di assicurare il pieno rispetto del principio di parità di trattamento nei confronti delle persone con disabilità, l'art. 5 della direttiva sulla parità di trattamento, istituisce l'obbligo di fornire accomodamenti ragionevoli a carico del datore di lavoro, in considerazione delle circostanze specifiche, al fine di agevolare l'accesso all'occupazione da parte delle persone con disabilità. Pertanto, l'omissione di fornire accomodamenti ragionevoli è una forma separata o terza forma di discriminazione che non rientra nel campo della discriminazione diretta o indiretta<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> 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 di condizioni di lavoro, in GÜCE L 303/16, <https://eur-lex.europa.eu>.

<sup>68</sup> Art. 2, par. 2, lett. a della direttiva sulla parità di trattamento. La discriminazione diretta si configura quando una persona è trattata in modo meno favorevole rispetto ad un'altra persona a causa del fattore discriminatorio in questione.

<sup>69</sup> Ivi, art. 2, par. 3, lett. b. La discriminazione indiretta, invece, emerge quando disposizioni, criteri, prassi o comportamenti apparentemente neutri pongono le persone con determinate caratteristiche (come disabilità o credo religioso) in una situazione di evidente svantaggio. Essa può ritenersi giustificata (art. 2, lett. b) laddove: i) la disposizione, il criterio o la prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il loro conseguimento siano appropriati e necessari; ii) nel caso di persone portatrici di un particolare handicap, il datore di lavoro sia obbligato dalla legislazione nazionale ad adottare misure adeguate per ovviare agli svantaggi provocati dalla disposizione, criterio o prassi. Nel caso di irrilevanza dell'elemento soggettivo, la discriminazione opera obiettivamente, ovvero in ragione del mero rilievo del trattamento deteriore riservato al lavoratore quale effetto della sua appartenenza alla categoria protetta, a prescindere dalla volontà illecita dell'autore del fatto.

<sup>70</sup> Ivi, art. 2, para 3. Le molestie si sostanziano in comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi connessi alla disabilità, che violano la dignità e la libertà di una persona con disabilità, ovvero creano un clima di intimidazione, di umiliazione e di ostilità nei suoi confronti.

<sup>71</sup> A tal proposito, nel 2013 l'Italia è stata condannata per non aver imposto un chiaro obbligo di accomodamento ragionevole in capo ai datori di lavoro, venendo meno all'attuazione dell'art. 5 della direttiva. V. Corte giust., 4 luglio 2013, *Commissione europea c. Repubblica Italiana*, causa C-312/11. In dottrina, L. WADDINGTON, A. BRODERICK, *Combating disability discrimination and realizing equality*, cit.

Dunque, a livello europeo, l'individuazione dell'accomodamento ragionevole deve basarsi su un'analisi specifica della situazione individuale e del posto di lavoro in questione<sup>72</sup>. La direttiva fornisce indicazioni sulle misure appropriate per adattare il posto di lavoro alla disabilità di un individuo e fornisce alcuni esempi di adattamenti<sup>73</sup>. L'adattamento ragionevole non deve imporre un onere sproporzionato al datore di lavoro. Il considerando 21 del preambolo della direttiva sulla parità di trattamento prevede che, nel valutare se una misura possa comportare un "onere sproporzionato", si deve tener conto dei costi finanziari e di altro tipo che comporta, delle dimensioni e delle risorse finanziarie dell'organizzazione e della possibilità di ottenere finanziamenti pubblici o altra assistenza.

Nonostante l'esistenza di un chiaro obbligo di fornire accomodamenti ragionevoli ai sensi del diritto dell'UE, la direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione manca di una disposizione specifica che definisca esplicitamente una carenza ingiustificata ragionevole come forma di discriminazione<sup>74</sup>. Questa carenza indurrebbe gli Stati membri a interpretare diversamente la nozione di "disabilità"<sup>75</sup>.

A riguardo, la Commissione europea ha sostenuto che la nozione di disabilità deve essere interpretata «in modo autonomo e uniforme in tutta l'UE»<sup>76</sup>. Invero, con l'avvento della ratifica della CRPD, non solo si è fornita una più ampia definizione di accomodamento ragionevole, ai sensi degli artt. 2 e 5 della medesima, ma la Convenzione in parola funge da volano per l'adozione di nuove legislative volte ad armonizzare la disciplina antidiscriminatoria a cui si fa riferimento.

Più efficace rispetto alla direttiva di cui sopra, sembrerebbe la proposta della Commissione europea del 2 luglio 2008 per una direttiva orizzontale sulla parità di trattamento<sup>77</sup>, la quale riconosce specificamente l'incapacità di adottare accomodamenti

---

<sup>72</sup> L. WADDINGTON, A. LAWSON, *Disability and non-discrimination law in the European Union. An analysis of disability discrimination law within and beyond the employment field*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2009, reperibile in <https://tandis.odihr.pl/bitstream/20.500.12389/20813/1/06267.pdf>.

<sup>73</sup> Come l'adattamento dei locali e delle attrezzature, i modelli di orario di lavoro, la distribuzione dei compiti o la fornitura di risorse per la formazione o l'integrazione, v. Considerando 20 del preambolo della direttiva sulla parità di trattamento.

<sup>74</sup> C. CONTE, *Failure to provide a reasonable accommodation as a form of disability discrimination?*, in *European equality law review*, fasc. 1/2022, p. 24, reperibile presso <https://op.europa.eu>.

<sup>75</sup> Ibid. e dottrina riportata; L. WADDINGTON, A. BRODERICK, *Combating disability discrimination and realizing equality*, cit., p. 12. Inoltre, già il Comitato CRPD ha chiarito che, al fine di garantire una soluzione ragionevole come stabilito dall'art. 5, par. 3, CRPD e raggiungere di fatto l'uguaglianza nell'ambiente di lavoro, gli Stati che vi hanno aderito devono riconoscere espressamente come discriminazione la negazione ingiustificata di una soluzione ragionevole, v. Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), General Comment No. 6 on equality and non-discrimination, UN Doc. CRPD/C/GC/6, para. 67(d). Si veda la definizione di 'harassment' in para. 18(d) del Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018), General Comment No. 6 on Equality and Non-Discrimination, UN Doc. CRPD/C/GC/6.

<sup>76</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio (COM (2021) 139 final), Bruxelles, 19 marzo 2021.

<sup>77</sup> Commissione europea, Proposta di direttiva del Consiglio relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale, COM(2008)426 def.



ragionevoli come forma di discriminazione<sup>78</sup>. Tale proposta di direttiva si pone a completamento della legislazione comunitaria vigente<sup>79</sup> e potrebbe migliorare ampiamente la protezione delle persone con disabilità, siccome fornirebbe un quadro generale volto a estendere la tutela per combattere la discriminazione al di là del campo dell'occupazione<sup>80</sup>, mediante un approccio orizzontale. La proposta includerebbe positivamente il rifiuto di soluzioni ragionevoli per le persone con disabilità tra i sei diversi tipi di discriminazione vietati dal diritto comunitario<sup>81</sup>. Tuttavia, mentre il Parlamento europeo, nel 2009 ha adottato la sua posizione sulla proposta di direttiva<sup>82</sup>, ad oggi il Consiglio non è ancora stato in grado di raggiungere l'unanimità richiesta<sup>83</sup>, proprio perché la procedura legislativa è stata bloccata a causa dell'opposizione di alcuni Stati membri<sup>84</sup>. In ragione del suo valore pregnante e tenuto conto del dato cronologico, tale proposta potrebbe ricomprendersi nella CRDP; tuttavia, vi è da dire che proprio la ratifica della CRPD ha fornito lo slancio necessario per l'adozione di una più innovativa e armonizzata disciplina antidiscriminatoria in materia. Pertanto, a seguito delle pressioni effettuate dal Parlamento europeo<sup>85</sup> affinché si reagisse all'inerzia, lo scorso 30 aprile 2024, nel corso del dibattito orientativo<sup>86</sup>, il Consiglio ha sostenuto la necessità di sbloccare i lavori ormai arenati da circa 16 anni, riconoscendo

---

<sup>78</sup> Ivi, art. 4, p. 9.

<sup>79</sup> In particolare, le direttive del Consiglio nn. 79/7/CEE, 2000/43/CE, 2000/78/CE e 2004/113/CE.

<sup>80</sup> Essa intende vietare tale forma di discriminazione negli ambiti seguenti: protezione sociale, comprese la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria, istruzione e accesso a beni e servizi, inclusi gli alloggi.

<sup>81</sup> La proposta della Commissione è disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52008PC0426>.

<sup>82</sup> Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 2 aprile 2009 sulla proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale (COM(2008)0426 –C6-0291/2008 – 2008/0140(CNS)), P6\_TA(2009)0211.

<sup>83</sup> In seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, la proposta rientra ora nell'ambito dell'art. 19 TFUE; è pertanto necessaria l'unanimità in sede di Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo. L'unanimità è stata paragonata da Mario Draghi ad una trappola che "paralizza l'Unione". A ben vedere, il raggiungimento dell'unanimità quale condizione per la promozione dell'azione dell'Unione rappresenta un ostacolo oneroso e rischia di danneggiare finanche il processo di integrazione europea. Si rinvia a F. BASSO, M. GABANELLI, *Il diritto di veto paralizza l'Unione*, Il Corriere della Sera, 27 giugno 2022. In dottrina, sulla scorta di quanto emerso all'esito della Conferenza sul futuro dell'Europa e quindi sulla proposta di istituire un referendum europeo per la ratifica della riforma dei Trattati, si rinvia a R. CASTALDI, *La proposta di un referendum europeo e il rafforzamento della democrazia europea*, in *DPER online*, fasc. 1/2023.

<sup>84</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale*, Relazione sullo stato dei lavori (9043/23) e dibattito orientativo (9544/23), Bruxelles, 23 e 26 maggio 2023.

<sup>85</sup> Parlamento europeo, Discriminazione: il Parlamento invita a sbloccare il progetto di legge, Anteprima della sessione plenaria del 17-20 aprile 2023, Strasburgo, 13 aprile 2023, in <https://www.europarl.europa.eu>. Per conoscere la cronologia relativa alla proposta, si rinvia a: [https://eur-lex.europa.eu/procedure/IT/2008\\_140](https://eur-lex.europa.eu/procedure/IT/2008_140).

<sup>86</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale*, dibattito orientativo (9094/24), Bruxelles, 30 aprile 2024, 2008/0140(CNS).

l'imprescindibilità della garanzia che deriverebbe dall'approvazione di tale direttiva, vale a dire una maggiore protezione contro le discriminazioni in tutti i settori.

### 3.3 La precarietà del *soft law*

A partire dal 1996 sono state adottate numerose strategie dell'Unione europea in materia di disabilità, con lo scopo di elevare gli standard comuni di tutela.

Un punto di svolta verso un modello basato sulle pari opportunità è stato segnato dalla strategia del 1996<sup>87</sup>, dato che prometteva un uso migliore dei Fondi strutturali e di investimento europei - utilizzati per ridurre le disuguaglianze in tutta l'Unione europea - come parte integrante del raggiungimento dei suoi obiettivi<sup>88</sup>. Tuttavia, tale strategia propugnava un impegno generalizzato, dunque poco efficace.

In seguito, la Strategia Europea sulla Disabilità 2010-2020, intitolata "Un Impegno Rinnovato per un'Europa Senza Barriere"<sup>89</sup>, è stata la prima strategia sull'inclusione delle persone con disabilità adottata dall'Unione europea poco dopo la ratifica della CRPD. Questa strategia ha abbracciato diversi settori di intervento, compresa l'azione esterna, specialmente nel contesto della politica estera. In particolare, si sono evidenziate innovazioni significative nel campo dell'accessibilità, attraverso l'implementazione di diverse misure legislative<sup>90</sup>. A questo proposito, l'Atto europeo sull'accessibilità del 2019, con riferimento alla direttiva 2019/882<sup>91</sup>, ha rappresentato un notevole progresso per l'Unione europea nel tentativo di mettere in atto i principi contenuti nella CRPD, nel TFUE e nella CDFUE. Eppure, tale iniziativa presenta alcune significative lacune. Per esempio, l'ambiente urbano è stato considerato un requisito opzionale per gli Stati membri, mentre altri settori essenziali, come gli elettrodomestici, non sono stati inclusi nelle disposizioni. Inoltre, va notato che alcuni Stati membri non hanno adottato la suddetta direttiva, creando così una mancanza di uniformità nell'applicazione delle norme sull'accessibilità a livello europeo<sup>92</sup>. Su tali criticità si è

---

<sup>87</sup> Commissione europea, Comunicazione della Commissione sulle pari opportunità per le persone con disabilità: una nuova strategia della Comunità europea, COM(96)406 def., luglio 1996.

<sup>88</sup> Inoltre, l'uso dei fondi costituisce un importante contributo all'attuazione della Convenzione, che richiede una forte cooperazione tra l'Unione europea e gli Stati membri. Così rileva nella Relazione del Relatore Speciale sui diritti delle persone con disabilità, Gerard Quinn, cit.

<sup>89</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM (2010)636 definitivo, 15 novembre 2010.

<sup>90</sup> Tra le altre, il Trattato di Marrakech che ha introdotto una serie di previsioni importanti a beneficio delle persone non vedenti, con disabilità visive o altre difficoltà nella lettura. I libri che le associazioni di persone cieche e ipovedenti che alcune biblioteche hanno trasformato in formato accessibile per le persone con disabilità visiva sono esonerati dal rispetto della normativa sul diritto d'autore; inoltre, la direttiva n. 2016/2102/CE relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici, G.U. L 327/1, 2016. In dottrina, si rinvia a D. FERRI, *The Role of the European Union in Ensuring Accessibility of Cultural Goods and Services: All about that ... Internal Market?*, in *European Law Review*, vol. 48, fasc. 3, pp. 257-280, 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4403323>.

<sup>91</sup> Direttiva 2019/882 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi.

<sup>92</sup> La Commissione ha deciso di avviare una procedura di infrazione inviando lettere di costituzione in mora alla Danimarca (INFR(2023)2014), all'Estonia (INFR (2023)2013) e all'Italia (INFR(2023)2015) per il

espresso il Parlamento europeo attraverso una risoluzione approvata il 18 giugno del 2020<sup>93</sup>. Il Parlamento europeo ha ritenuto che la strategia 2010-2020 abbia portato a limitati progressi, poiché la Commissione non ha effettuato una revisione completa e approfondita della legislazione per garantire la coerenza con le normative della Convenzione. Inoltre, va notato che i diritti delle persone con disabilità non sono ancora stati pienamente integrati in numerosi settori chiave dell'UE<sup>94</sup>. Per di più, il Parlamento ha enfatizzato che il diritto a vivere in modo indipendente e ad essere inclusi nella comunità costituisce un elemento essenziale per garantire molti altri diritti contemplati nella Convenzione, che includono il diritto all'uguaglianza, alla non discriminazione, all'autonomia, alla libertà, alla capacità giuridica e alla libera circolazione<sup>95</sup>. Per quanto riguarda gli Stati membri, la risoluzione li esorta direttamente a mettere in atto appieno tutta la legislazione relativa all'accessibilità<sup>96</sup>.

Malgrado ciò, è stato necessario attendere la Strategia per la disabilità 2021-2030<sup>97</sup>. Seppur più esplicitamente legata all'ideale generale dell'uguaglianza e allo sforzo complessivo dell'Unione europea di dare attuazione alla CRPD, tale strategia rappresenta un mero approccio programmatico all'attuazione della CRPD entro i confini delle competenze esistenti a livello di Unione europea.

Ebbene, quanto premesso evidenzia la precarietà di tali strategie, la quale può essere sintetizzata nella circostanza che esse presentano un *focus* ristretto, che necessita di essere ampliato<sup>98</sup>. Ciò sottolinea altresì l'infruttuosità che caratterizza gli atti di *soft law* in materia: non sempre si è provveduto a implementare misure di portata più estesa in situazioni analoghe, piuttosto i programmi d'azione europei sulla disabilità hanno

---

non completo recepimento delle norme dell'UE sull'accessibilità dei prodotti e dei servizi per le persone con disabilità (direttiva (UE) 2019/882). Si rinvia a: Commissione europea, comunicato stampa, La Commissione adotta il pacchetto infrazioni di aprile, 19 aprile 2023.

<sup>93</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 18 giugno 2020 sulla strategia europea sulla disabilità post-2020 (2019/2975(RSP)), P9\_TA(2020)0156.

<sup>94</sup> In questo contesto il Parlamento si è soffermato principalmente su due questioni molto sensibili: (1) la condizione delle donne con disabilità e dei minori con disabilità (in particolare, si segnalano i punti 15 e 24); (2) l'incidenza della pandemia da COVID-19 su tutte le persone con disabilità (nello specifico, punto 30). Sull'incidenza del COVID-19 si rinvia a F. L. GIAMBRONE, *European and Taxation aspects regarding the framework of disabled people. Future perspectives and the way ahead*, in *Passaggi Costituzionali*, n. 1/2023, p. 212 ss., reperibile in <https://passaggicostituzionali.blogspot.com/2023/08/disabilita-regimi-fiscali-ed-europa.html>.

<sup>95</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 18 giugno 2020, cit., punto 32.

<sup>96</sup> Ivi, punto 8.

<sup>97</sup> Commissione europea, Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità, COM(2021) 101 def, Bruxelles, 3 marzo 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_810](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_810).

<sup>98</sup> Ad esempio, la concessione dello status di lingua ufficiale dell'Unione europea alla lingua dei segni (che ha già uno status ufficiale negli Stati membri), dovrebbero essere prese in considerazione e inserite nell'agenda di riforma. Così la Relazione del Relatore Speciale sui diritti delle persone con disabilità, Gerard Quinn, cit.

continuato a porre un forte accento prevalentemente sull'occupazione<sup>99</sup> e in alcuni contesti si è assistito ad una sovrapposizione normativa caotica<sup>100</sup>.

Da ultimo, il 24 aprile 2024 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione<sup>101</sup> con la quale ha espresso la volontà di attuare una nuova “Carta europea della disabilità”. Essa prende abbrivio da una ambiziosa proposta<sup>102</sup> e costituisce un importante passo avanti dell'UE al fine di garantire pari opportunità e accesso ai servizi per le persone con disabilità. Essa potenzia il contrassegno europeo di parcheggio istituito alla fine degli anni Novanta andando a coprire settori come i trasporti, le attività industriali e commerciali. Inoltre, in ossequio a tale proposta, si è ritenuto opportuno estendere tale carta ai cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro<sup>103</sup>.

Tuttavia, nonostante il forte valore simbolico, continua ad evincersi l'esclusione di taluni settori fondamentali, come la sicurezza sociale<sup>104</sup>.

---

<sup>99</sup> Eccettuato che nel 1990, si sono compiuti progressi positivi anche nell'ambito dell'istruzione, come dimostra la Risoluzione del Consiglio del 31 maggio 1990 riguardante l'integrazione dei bambini e dei giovani con disabilità nei sistemi di istruzione ordinari.

<sup>100</sup> G. ARCONZO, *Le politiche per la disabilità nel quadro del PNRR*, in *Passaggi Costituzionali*, n. 1/2023, p. 153, reperibile in <https://passaggicostituzionali.blogspot.com>.

<sup>101</sup> Parlamento europeo, Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 24 aprile 2024 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce la tessera europea per disabili e la tessera europea di parcheggio per le persone con disabilità e la tessera europea di parcheggio per le persone con disabilità, COM(2023)0512 – C9-0328/2023 – 2023/0311(COD), 1° lettura, P9\_TA(2024)0339.

Per la procedura, vedasi [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2023/0311\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2023/0311(COD)&l=en).

<sup>102</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce la carta europea della disabilità e il contrassegno europeo di parcheggio per le persone con disabilità, Bruxelles, 6 settembre 2023, COM(2023) 512 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0512>.

<sup>103</sup> In ossequio alla risoluzione del 24 aprile 2024, il Parlamento ha inoltre approvato l'accordo provvisorio tra il Parlamento e il Consiglio sull'estensione delle carte di disabilità e di parcheggio dell'UE ai cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nell'UE (<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240301IPR18596/deal-on-extending-eu-disability-card-rules-to-third-country-nationals-in-the-eu>). Tale accordo ricomprende, dunque, la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che estende l'ambito di applicazione della direttiva [XXXX] ai cittadini di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, Bruxelles, 31 ottobre 2023, COM(2023) 698 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0698&qid=1712590901395>. Per la procedura, si rinvia a

[https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2023/0393\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2023/0393(COD)&l=en).

<sup>104</sup> Parlamento europeo, direzione generale delle Politiche interne dell'Unione, dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali, M. PRIESTLEY, *Disability assessment, mutual recognition and the EU disability card – Progress and opportunities – Executive summary*, European Parliament, 2023, reperibile presso <https://data.europa.eu/doi/10.2861/6739>; in dottrina, D. FERRI, *The Commission's Proposal for a Directive establishing a European Disability Card: Is the Glass Half Empty or Half Full?*, in *Eu Law Live The Week*, fasc. 1, novembre 2023, <https://eulawlive.com/week/the-week-no-1/>.

Si segnala, inoltre, la discussione intorno alla Proposta di direttiva del parlamento europeo e del consiglio sulla diligenza relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, Bruxelles, 23 febbraio 2022, COM(2022) 71 final, <https://eur-lex.europa.eu>. In linea generale, tale proposta di direttiva stabilisce le regole che le grandi società devono seguire per affrontare i seri impatti negativi attuali e potenziali sull'ambiente e sui diritti umani. Essa disciplina gli obblighi delle grandi società riguardanti gli impatti attuali e potenziali sulle persone e sull'ambiente derivanti dalle loro attività, da quelle delle loro filiali e dai loro partner commerciali. Ebbene, è stato evidenziato che il testo finale di discussione comprometterebbe uno dei suoi principali obiettivi della stessa, vale a dire l'onere a carico delle imprese di garantire il rispetto dei diritti umani nelle loro catene di approvvigionamento, poiché viene relegato a una vaga e fugace menzione nel Considerando 25a. Cfr.

Pertanto, punto cruciale nell'ambito della discussione in questione risiede nella giurisprudenza granitica della Corte di giustizia, dalla cui osservazione profila un'attenzione orientata soprattutto in materia di libero accesso all'occupazione.

### 3.4 Il contributo della giurisprudenza della Corte di giustizia

Una significativa giurisprudenza è emersa dalla Corte di giustizia sul divieto di discriminazione fondata sulla disabilità<sup>105</sup>. Non solo essa ha riconosciuto le difficoltà incontrate dalle persone con disabilità nell'accesso alla giustizia<sup>106</sup>, ma come si è visto, la direttiva sulla parità di trattamento non contiene né la definizione di disabilità né un rinvio al diritto degli Stati membri, per questo è stato compito della Corte di giustizia precisare il contenuto<sup>107</sup>.

Con la sentenza *Chacon Navas*<sup>108</sup> del 2006, la Corte di giustizia ha affermato che la definizione di disabilità dovesse essere intesa come una limitazione di lunga durata<sup>109</sup> «che deriva, in particolare, da minorazioni fisiche, mentali o psichiche e che ostacola la partecipazione della persona considerata alla vita professionale»<sup>110</sup>. Pertanto, dal momento che la direttiva sulla parità di trattamento ha escluso un'assimilazione pura e semplice tra il concetto di “disabilità” e quello di “malattia”, la Corte di giustizia ha

---

Proposta di direttiva del parlamento europeo e del consiglio sulla diligenza relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 - lettera al presidente della commissione giuridica del parlamento europeo, Bruxelles, 15 marzo 2024, 2022/0051(COD), <https://eur-lex.europa.eu>; sul punto, European disability forum, *Due diligence directive agreement fails to protect persons with disabilities*, 15 marzo 2024, <https://www.edf-feph.org/ue-due-diligence-directive-agreement-fails-to-protect-persons-with-disabilities/>.

<sup>105</sup> L. WADDINGTON, A. LAWSON, *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Practice: A Comparative Analysis of the Role of Courts*, Oxford Academic, 2018, DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198786627.001.0001>.

<sup>106</sup> J. A. MILLER, *The European disability rights revolution*, in *European Law Review*, 2019, DOI: 10.2870/150194.

<sup>107</sup> Per una riesamina dell'approccio della Corte di giustizia alla definizione di disabilità ai sensi della direttiva sulla parità di trattamento, si rinvia a L. WADDINGTON, *Saying All the Right Things and Still Getting it Wrong. The Court of Justice's Definition of disability and Non-Discrimination Law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 22, fasc. 4, 2015, p. 56 ss., SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3206588>; id., *The Influence of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities on EU Non-Discrimination Law*, in U. BELAVUSAU, K. HENRARD (a cura di), *EU Anti-Discrimination Law Beyond Gender*, Hart, 2018, SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3186499>. Va ricordato, infatti, come i principi generali del diritto dell'Unione derivano da un processo di assorbimento – che può essere più o meno creativo, a seconda della condivisione effettiva di un determinato valore da parte di tutti o solo di alcuni Stati membri - attraverso il quale proprio la Corte di giustizia sovente attinge da varie fonti per identificare i valori e i principi che il diritto dell'Unione si impegna a proteggere. Ad esempio, in materia di diritti fondamentali, si è visto spesso come la Corte di giustizia si sia ispirata alla Convenzione EDU o, in altri casi, alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri. Ebbene, indipendentemente dal processo adottato è essenziale che ci sia un certo grado di coerenza a livello internazionale e sovranazionale ovvero tra gli Stati membri riguardo al valore considerato principio generale del diritto dell'UE. Sul punto, si rinvia a T. TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law*, Oxford, 2006, <https://doi.org/10.1093/oso/9780199258062.001.0001>.

<sup>108</sup> Corte giust., 11 luglio 2006, *Chacòn Navas c. Eures Colectividades SA*, causa C-303/06, ECLI:EU:C:2006:456.

<sup>109</sup> Ivi, punto 45.

<sup>110</sup> Ivi, punto 43.

ritenuto che una persona che è stata licenziata dal suo datore di lavoro esclusivamente per causa di malattia non rientra nel quadro generale tracciato dalla direttiva sulla parità di trattamento. L'aspetto critico di tale pronuncia sta nel fatto che la Corte di giustizia ha definito la disabilità basandosi sul modello medico, dove la menomazione di un individuo è vista come causa principale degli svantaggi che potrebbe incontrare. Dunque, a parere della Corte di giustizia, il problema principale riguarda l'individuo con menomazioni, anziché l'adattamento dell'ambiente circostante alle esigenze del soggetto con disabilità<sup>111</sup>.

In una successiva pronuncia del 2008, *Coleman*, tuttavia, la Corte di giustizia ha esteso l'ambito soggettivo di tutela persino al genitore discriminato sul posto di lavoro a cagione dell'assistenza prestata al figlio con disabilità<sup>112</sup>.

Un vero e proprio cambio di paradigma della Corte di giustizia è testimoniato dalla sentenza *HK Danmark*<sup>113</sup> del 2013. La pronuncia ha sottolineato che la definizione di disabilità di cui alla direttiva sulla parità di trattamento 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»<sup>114</sup>. Tale sentenza ha riconosciuto che «la disabilità è un concetto in evoluzione» e che è il «risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri»<sup>115</sup>.

---

<sup>111</sup> Per un commento alla sentenza, si rinvia a P. ADDIS, *Suonala ancora Sam: la Corte di giustizia dell'Unione europea e le discriminazioni nei confronti delle persone con disabilità sul posto di lavoro*, in *DPCE online*, n. 4/2019, p. 2978 ss. Si segnala altresì la sentenza nella causa *Fag og Arbejde (FOA)*, nell'ambito della quale la Corte di giustizia ha stabilito che anche l'obesità può costituire un «handicap» ai sensi della direttiva sulla parità di trattamento, «qualora determini una limitazione, risultante segnatamente da menomazioni fisiche, mentali o psichiche durature, la quale, in interazione con barriere di diversa natura, può ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona interessata alla vita professionale su un piano di uguaglianza con gli altri lavoratori». Cfr. Corte giust., 18 dicembre 2014, *Fag og Arbejde (FOA)*, causa C-354/13, punto 64, ECLI:EU:C:2014:2463. Tuttavia, su talune criticità in materia, si rinvia in dottrina a E. GUALCO, *Riflessioni sulla sentenza della Corte di giustizia in tema di discriminazione fondata sull'obesità. Valori e "paradossi" del diritto antidiscriminatorio dell'Unione europea*, in rivista *Eurojus.it*, fasc. aprile-giugno 2015, 14 maggio 2015 e riferimenti ivi riportati.

<sup>112</sup> Di rilievo anche la pronuncia della Corte giust., 17 luglio 2008, n. 303, C-303/2006, *Coleman*, punto 38, nella quale, pur non essendosi affrontato specificamente il profilo della definizione della disabilità, è stata tuttavia riposta attenzione circa l'ambito soggettivo della direttiva 2000/78/CE, ritenuta applicabile persino al genitore discriminato sul posto di lavoro a cagione dell'assistenza prestata al figlio in condizione di handicap.

<sup>113</sup> Corte giust., 11 aprile 2013, *HK Danmark*, cause riunite C-335/11 e 337/11, ECLI:EU:C:2013:222.

<sup>114</sup> Ivi, punto 38. Così richiamando l'art. 1, par. 2 della Convenzione ONU: non è la menomazione fisica in sé a costituire la disabilità ma il fatto che il deficit fisico interagendo con una barriera sociale impedisca la partecipazione della società sulla base di uguaglianza.

<sup>115</sup> Si segnala anche Corte giust., 18 marzo 2014, *Z c. A Government department*, causa C-363/12, ECLI:EU:C:2014:159 che al punto 77 ribadisce la nozione di disabilità (nella sentenza "handicap") espressa in *HK Denmark* e chiarisce che, ai fini della direttiva sulla parità di trattamento, deve essere intesa non soltanto nel senso di «impossibilità» di esercitare un'attività professionale, ma altresì nel senso di «ostacolo» a svolgere una simile attività. In dottrina, si rinvia a L. Waddington, *Saying All the Right Things and Still Getting it Wrong*, cit.

Qualche anno più tardi, nel 2016, la Corte di giustizia nella pronuncia *Daouidi* ha dovuto affrontare una nuova questione definitoria relativa al profilo della durata della menomazione arrivando a concludere che il carattere duraturo dell'incapacità deve essere valutato su elementi obiettivi. Con tale conclusione la Corte di giustizia non giunge a una soluzione definitiva, lasciando al giudice nazionale la valutazione sulla sussistenza di un "handicap" rilevante per l'applicazione delle tutele derivanti dal diritto dell'Unione<sup>116</sup>.

Inoltre, la Corte di giustizia ha finora definito esplicitamente come una forma di discriminazione la violazione del dovere di accomodamento ragionevole. Sempre in *HK Danmark*, la Corte di giustizia ha chiarito che l'«adattamento dell'orario di lavoro» è un esempio di accomodamento ragionevole che può essere adottato dai datori di lavoro per promuovere i diritti dei lavoratori con disabilità e ha richiamato l'attenzione sull'importanza di eliminare gli ostacoli che impediscono la partecipazione effettiva delle persone con disabilità alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori<sup>117</sup>. In questo caso, anche se il giudice del rinvio non le ha chiesto di chiarire se l'ingiustificata mancanza di un alloggio equivalga a una discriminazione<sup>118</sup>, la Corte di giustizia ha stabilito che la definizione di disabilità da utilizzare nell'interpretazione della portata della direttiva sulla parità di trattamento deve essere in linea con il testo della CRPD. Conformemente a tale pronuncia, nella sentenza relativa al caso *Commissione c. Italia*<sup>119</sup>, la Corte di giustizia ha ribadito che, sebbene la direttiva sulla parità di trattamento non definisca esplicitamente il concetto di "disabilità", questo termine deve essere interpretato in conformità all'art. 2, par. 4 della CRPD<sup>120</sup>. Pertanto, le leggi nazionali devono fornire una definizione che rifletta questa interpretazione<sup>121</sup>.

---

<sup>116</sup> Corte giust., 1 dicembre 2016, *Daouidi c. Bootes Plus SL e a.*, causa C-395/15, ECLI:EU:C:2016:917. Sul punto, in dottrina P. ADDIS, *La Corte di giustizia dell'Unione europea alle prese con una domanda ricorrente: che cos'è la disabilità?*, in *DPCE online*, n. 2/2017, p. 319 ss.; id., *La Corte di giustizia dell'Unione europea, le assenze dal luogo di lavoro e la discriminazione connessa alla disabilità*, in *DPCE online*, n. 2/2018, p. 447 ss. Ancora, si segnalano in giurisprudenza: (1) Corte giust., 9 marzo 2017, *Milkova*, causa C-406/15, rispetto a norme nazionali che attribuiscono determinate tutele in caso di licenziamento di persona con disabilità, in cui la Corte di giustizia afferma che l'art. 7, par. 2 della direttiva sulla parità di trattamento, deve essere interpretato nel senso che esso consente una normativa di uno Stato membro che conferisce ai lavoratori subordinati con determinate disabilità una tutela speciale preventiva in caso di licenziamento, senza tuttavia conferire tale tutela ai pubblici impiegati con le stesse disabilità, a meno che sia dimostrata una violazione del principio di parità di trattamento, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare; (2) Corte giust., 18 gennaio 2018, *Conejro*, causa C-270/16, ECLI:EU:C:2018:17 per quanto riguarda il lavoratore disabile maggiormente esposto al rischio ulteriore di assenze dovute a una malattia collegata alla sua disabilità.

<sup>117</sup> Corte giust., *HK Danmark*, cit. In dottrina, N. BETSCH, *The Ring and Skouboe Werge Case: A Reluctant Acceptance of the Social Approach of Disability*, in *European labour law journal*, 2013. DOI: 10.1177/201395251300400206.

<sup>118</sup> C. CONTE, *Failure to provide a reasonable accommodation*, cit., p. 24.

<sup>119</sup> Corte giust., 4 luglio 2013, *Commissione c. Italia*, causa C-312/11, ECLI:EU:C:2013:446. Questa pronuncia è scaturita in seguito ad un reclamo presentato dalla Commissione europea contro l'Italia per la mancata corretta trasposizione dell'art. 5 della direttiva sulla parità di trattamento.

<sup>120</sup> Ivi, punto 58 e giurisprudenza citata.

<sup>121</sup> Ibid. In dottrina, D. FERRI, *L'Unione europea e i diritti delle persone con disabilità: brevi riflessioni a vent'anni dalla prima 'Strategia'*, in *Politiche sanitarie*, vol. 17, fasc. 2, 2016, pp. 118-123. DOI: 10.1706/2306.24812 e riferimenti in nota.

In *DW c. Nobel Plastiques Ibérica SA*<sup>122</sup>, la Corte di giustizia è stata chiamata a interpretare l'art. 2, par. 2, lettera b), punto ii), della direttiva sulla parità di trattamento, secondo il quale si verifica una discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una pratica apparentemente neutri metterebbero le persone che hanno, tra l'altro, una particolare disabilità, in una situazione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone. La Corte di giustizia ha rilevato che tale disposizione deve essere interpretata nel senso che il licenziamento per «motivi oggettivi» di un lavoratore con disabilità in quanto soddisfa i criteri di selezione utilizzati dal datore di lavoro per determinare quali persone licenziare, vale a dire la produttività al di sotto di un dato tasso, un basso livello di polivalenza nei posti dell'impresa e un alto tasso di assenteismo, costituisce una discriminazione indiretta fondata sulla disabilità. Il divieto di discriminazione indiretta è violato a meno che il datore di lavoro non abbia fornito al lavoratore la ragionevole sistemazione necessaria a garantire il rispetto del principio della parità di trattamento nei confronti delle persone con disabilità. Ciò spetta al giudice nazionale determinarlo<sup>123</sup>.

Un approccio simile è stato adottato dalla Corte di giustizia nella causa *XXXX c. Risorse Umane Sbarra S.A*<sup>124</sup>. Qui, nelle sue conclusioni l'Avvocato generale Rantos ha evidenziato l'importanza dell'art. 2 della CRPD e ha suggerito d'interpretare l'art. 5 della direttiva sulla parità di trattamento nel senso che, quando un lavoratore diventa definitivamente impossibilitato, a causa di una disabilità, a svolgere il lavoro per il quale è stato assunto dalla società, il datore di lavoro è tenuto ad assegnarlo ad un altro posto di lavoro, se il lavoratore possiede la competenza, la capacità e la disponibilità richieste, a meno che tale misura non imponga un onere a carico del datore di lavoro<sup>125</sup>. La Corte di giustizia ha ripreso le conclusioni dell'Avvocato generale, enfatizzando il contenuto dell'art. 2 della CRPD e ha concluso che l'art. 5 della stessa deve essere interpretato nel senso che il concetto di sistemazione ragionevole per le persone con disabilità richiede che un lavoratore, compreso colui che intraprende un tirocinio, che sia stato dichiarato incapace di svolgere le funzioni essenziali del proprio posto, di essere assegnato ad altro incarico per il quale ha la necessaria competenza, capacità e disponibilità, a meno che tale misura non imponga un onere sproporzionato sul datore di lavoro<sup>126</sup>.

In entrambe le sentenze *DW c. Nobel Plastiques Ibérica SA* e *XXXX c. HR Rail SA*, la Corte di giustizia ha richiamato il contenuto dell'art. 2 della CRPD, secondo cui la discriminazione basata sulla disabilità comprende tutte le forme di discriminazione,

---

<sup>122</sup> Corte giust., 11 settembre 2019, *DW c. Nobel Plastiques Ibérica SA*, causa C-397/18, ECLI:EU:C:2019:703 in cui la Corte di giustizia chiama in rassegna alcune delle più significative pronunce adottate con riguardo alla definizione di disabilità all'interno della propria giurisprudenza.

<sup>123</sup> Ivi, punto 72. Vale la pena notare che la Corte di giustizia ha ricordato che, ai sensi dell'art. 2 CRPD, la discriminazione basata sulla disabilità include tutte le forme di discriminazione, compresa la negazione di un accomodamento ragionevole.

<sup>124</sup> Corte giust., 10 febbraio 2022, *XXXX c. HR Rail SA*, causa C-485/20, ECLI:EU:C:2022:85.

<sup>125</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale P. Rantos presentate l'11 novembre 2021 nella causa C-485/20, *XXXX c. HR Rail SA*.

<sup>126</sup> Corte giust., *XXXX c. HR Rail SA*, cit., punto 86; C. CONTE, *Failure to provide a reasonable accommodation*, cit., p. 25.



compresa la negazione di un ragionevole accomodamento<sup>127</sup>. Queste affermazioni specifiche della Corte di giustizia potrebbero aprire la strada a un'ulteriore elaborazione giurisprudenziale sul tema<sup>128</sup>.

Più di recente, infatti, attraverso la causa *J.M.A.R c. Ca Na Negreta SA*<sup>129</sup>, la Corte di giustizia ha ulteriormente consolidato tale principio, enfatizzando che le normative nazionali sulla previdenza sociale devono essere conformi, per l'appunto, all'art. 5 della direttiva sulla parità di trattamento, tenendo conto altresì degli articoli 21 e 26 della CDFUE nonché degli articoli 2 e 27 della CRPD.

Dunque, posto che l'integrazione delle prospettive della disabilità in tutti gli ambiti rimane quindi un obiettivo chiave<sup>130</sup>, è significativo notare come anche la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo abbia posto un forte accento prevalentemente sull'occupazione in termini di non discriminazione, ciò probabilmente nella prospettiva del funzionamento del mercato interno.

#### 4. Riflessioni conclusive

Dall'analisi finora condotta si evincono varie circostanze in cui i diritti delle persone con disabilità possono essere compromessi nel corso delle loro vite. In modo più preciso, è stato acclarato che tali disabilità originano da menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, interagendo con varie barriere, possono limitare la piena ed effettiva partecipazione nella società su un piano di parità con gli altri. Come è stato giustamente evidenziato, queste circostanze convergono verso un denominatore comune, ossia la condizione di vulnerabilità<sup>131</sup>, ulteriormente acuita in contesti di guerra e conflitto, come quello che caratterizza il mondo contemporaneo.

A livello dell'UE, emerge ancora che la salvaguardia delle persone con disabilità non viene considerata come un principio autonomo, ma è associata a singoli aspetti del mercato interno, in particolare alla libertà del soggetto di accedere liberamente al pieno impiego; mentre, l'aspetto sociale della tutela appare celarsi, per di più, dietro alla precarietà (e marginalità) degli atti di *soft law*.

Si è dunque dell'avviso per cui è necessario e imprescindibile rafforzare il coordinamento sia a livello europeo che nazionale per quanto riguarda l'attuazione di politiche, in particolare di *hard law*, destinate a garantire una maggiore tutela delle

---

<sup>127</sup> Ibid.

<sup>128</sup> In dottrina si discute proprio sul passaggio della Corte di giustizia dal modello medico al modello sociale della disabilità nelle sue sentenze. Sul punto, S. FAVALLI, D. FERRI, *Defining Disability in the European Union Non Discrimination Legislation: Judicial Activism and Legislative Restraints*, in *European Public Law*, 2016.

<sup>129</sup> Corte giust., 18 gennaio 2024, *J.M.A.R c. Ca Na Negreta SA.*, causa C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53.

<sup>130</sup> C'è da dire che il divario occupazionale e retributivo tra persone normodotate e persone con disabilità rimane significativo, anche se si riduce quando si ha un titolo di studio universitario o scolastico. Da qui la necessità che l'integrazione resti prioritaria. Sul punto, si rinvia al *Saluto del Prof. Antonio Felice Uricchio, Presidente dell'ANVUR, al Convegno su "Le persone con disabilità fra società, economia e diritto"*, Benevento, 30 settembre 2022, in *Passaggi Costituzionali*, n. 1/2023, p. 30 ss., reperibile in <https://passaggicostituzionali.blogspot.com/2023/08/il-saluto-del-prof-antonio-felice.html?m=1>.

<sup>131</sup> R. SPANO, *Diritti umani e persone vulnerabili*, cit.

persone con disabilità ed a prevenire la discriminazione nei loro confronti. A ciò consegue un dovere di leale cooperazione da e tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, che pone enfasi sull'importanza fondamentale di instaurare processi di coordinamento efficaci<sup>132</sup>.

Questo assunto suscita considerazioni sulle priorità da stabilire nelle azioni relative alla disabilità, tenendo conto dell'intricata interconnessione tra il mercato unico europeo, le sue istituzioni di governo e la vasta gamma di contesti socio-economici presenti tra gli Stati membri<sup>133</sup>.

Si è visto, inoltre, che se da un lato la giurisprudenza della Corte EDU ha mostrato una certa eterogeneità nelle proprie pronunce, richiamando sovente all'attenzione la necessità di assicurare l'effettivo godimento dei diritti universalmente riconosciuti; dall'altro, anche la giurisprudenza della Corte di giustizia si è concentrata principalmente sulla tutela da accordare alle persone con disabilità in materia di libero accesso al mercato del lavoro e sulla non discriminazione. Tuttavia, entrambe le Corti, sebbene con approcci distinti, hanno dimostrato di essere sensibili all'obbligo di proteggere coloro che subiscono trattamenti discriminatori, contribuendo alla formulazione di un corpus giurisprudenziale estremamente articolato e raffinato, caratterizzato prevalentemente da rilievi positivi.

Dunque, è di palmare evidenza l'importanza che la CRPD ha assunto e continua ad assumere nella lotta contro la discriminazione fondata sulla disabilità in Europa. Essa ha consolidato concetti giuridici come l'accomodamento ragionevole, guida la giurisprudenza della Corte EDU e della Corte di giustizia, stimola lo sviluppo di nuove tutele e misure per rafforzare i diritti e promuovere l'effettiva uguaglianza per le persone con disabilità. Tuttavia, in ragione della maggiore protezione dalla discriminazione e della promozione dell'uguaglianza in base alla disabilità richiesta dalla CDFUE, ci si

---

<sup>132</sup> Art. 4, par. 3, TUE. Per una panoramica relativa al principio di leale cooperazione, si rinvia tra gli altri, a F. CASOLARI, *La leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea*, Napoli, ISBN 978-88-9391-897-8; più in generale, BLANKE, *Article 4*, in (a cura di) H. J. BLANKE, S. MANGIAMELLI, *The Treaty on European Union (TEU)*, Springer, 2013, p. 232 ss.; M. CARTABIA, P. DE PASQUALE, C. IANNONE, *Articolo 4 TUE*, in (a cura di) A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 31 ss.

<sup>133</sup> Su quest'ultimo punto, alcune perplessità sono emerse anche nell'ambito del PNRR italiano. È stato sottolineato come l'inclusione delle persone con disabilità all'interno del Piano non sia stata considerata una «priorità trasversale», cosa che al contrario avrebbe giovato l'attenzione nei confronti di chi è soggetto a discriminazione; anzi, la definizione di persone con disabilità contenuta nello stesso PNRR sembra ignorare quanto affermato dalla CRPD, a riprova del fatto che il rilievo attribuito ai diritti delle persone con disabilità non sembrerebbe così centrale rispetto agli interessi nazionali. Cfr. G. ARCONZO, *Le politiche per la disabilità nel quadro del PNRR*, cit., p. 155 ss. Per un quadro generale relativo alla normativa italiana a tutela delle persone con disabilità, si rinvia a Servizio Ricerca del Parlamento europeo, *I principi di eguaglianza e di non discriminazione, una prospettiva di diritto comparato: Italia*, febbraio 2024, p. 75 ss., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/759603/EPRS\\_STU\(2024\)759603\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/759603/EPRS_STU(2024)759603_IT.pdf).

Inoltre, va segnalato che il governo italiano ha azzerato il fondo da 350 milioni, legato all'attuazione della legge delega sulla disabilità e ha usato quei soldi nel decreto Anticipi, in vigore dal 26 ottobre 2023, per coprire il buco da 15 miliardi del Superbonus. Si rinvia a V. CONTE, *I 350 milioni per i disabili spostati sul Superbonus: "È il gioco delle tre carte"*, la Repubblica, 20 ottobre 2023; A. BARBERA, *Manovra, al superbonus i fondi per disabili e figli. Addio alla carta 18 app*, La Stampa, 22 ottobre 2023.

aspetterebbe che la CRPD avesse un ruolo ancora più pregnante come fonte di orientamento.

Alla luce delle considerazioni espresse e sebbene siano stati compiuti taluni progressi nell'introduzione delle tutele giuridiche al fine di superare le discriminazioni verso le persone con disabilità, emerge però un interrogativo legittimo: è sufficiente affidarsi unicamente al quadro normativo e giurisprudenziale; oppure, è ancora necessaria una leva culturale complementare, capace di influenzare profondamente le percezioni e le mentalità collettive?

Forse, di fronte a tali notevoli sfide, il motto *Unità nella diversità*, che richiama al perseguimento di una *unione sempre più stretta*<sup>134</sup>, potrebbe essere riletto alla luce dell'uguaglianza. Si tratta dunque di riscoprire un valore che è già parte integrante del diritto dell'Unione (ex art. 2 TUE), contenuto altresì nella CRPD e che necessita di essere esplicitato. Pertanto, è fondamentale che la concezione dell'uguaglianza nella legislazione e nella politica dell'Unione europea sulla disabilità sia allineata il più possibile alle concezioni universali dell'uguaglianza, al fine di giungere ad una sua piena comprensione.

In definitiva, è indispensabile riaffermare un'uguaglianza di fatto, non solo di diritto, idonea ad abbattere quelle barriere capaci di attraversare l'aspetto materiale, come il linguaggio<sup>135</sup>, che sfociano nel pregiudizio e corrompono i pensieri e le società<sup>136</sup>,

---

<sup>134</sup> L'espressione è la traduzione di "ever closer union" contenuta nell'art. 1, par. 2, TUE. Da quando i creatori dei Trattati di Roma hanno espresso la volontà di «gettare le basi di un'unione sempre più stretta tra i popoli europei», questa formula viene utilizzata per illustrare l'Unione e l'integrazione europea come un processo. Sul punto, si rinvia alla trattazione più esaustiva di Blanke, *Article 1, The Treaty on European Union (TEU)*, Springer, pp. 58-60 e referenze ivi riportate.

<sup>135</sup> Anche l'utilizzo del linguaggio potrebbe costituire una barriera. Pertanto, sarebbe più consona l'adozione di un linguaggio centrato sulla persona e non sull'identificata disabilità, per riconoscere le abilità individuali e costituire la disabilità come parte della "diversità umana". Per un resoconto critico relativo al dibattito sul linguaggio della disabilità, si veda K. L. BEST, W. B. MORTENSON, Z. LAUZIÈRE-FITZGERALD, E. M. SMITH, *Language matters! The long-standing debate between identity-first language and person first language*, in *Assistive Technology*, n. 34, 2022, p. 127; sul punto, si rinvia anche a J. ARCIULI, T. SHAKESPEARE, *Language Matters: Disability and the Power of Taboo Words*, in M. S. JEFFRESS ET AL. (a cura di), *The Palgrave Handbook of Disability and Communication*, Springer Nature Switzerland, 2023, p. 17 ss., DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-031-14447-9\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-031-14447-9_2); più di recente e per una lettura "interna", si segnalano G. ARCONZO, S. LEONE, *Disabilità e lessico giuridico. Il mutamento di prospettiva nell'ordinamento italiano*, in M. BRAMBILLA, M. D'AMICO, V. CRESTANI, C. NARDOCCI (a cura di), *Genere, disabilità, linguaggio: Progetti e prospettive a Milano*, 2021, pp. 157-172, <https://air.unimi.it/Arconzo%20Leone%20Disabilita%C3%A0%20e%20lessico%20giuridico.pdf> e la recensione di E. DI CARO, *Attenti al peso (giuridico) delle parole*, in *Il Sole 24h*, 27 agosto 2023 relativa al libro di M. D'AMICO, *Parole che separano. Linguaggio, Costituzione e Diritti*, Cortina, 2023. Nell'insieme, si richiama all'attenzione l'*hate speech* e si segnala come l'evoluzione culturale e la sensibilità hanno sollecitato il linguaggio giuridico ad una evoluzione nell'uso dei termini "persone con disabilità", finanche riferito alla Costituzione italiana, a fronte dei lemmi "inabili e minorati" contenuti nell'art. 38 Cost. it. ovvero di "persona handicappata" nella l. n. 104 del 1992. In giurisprudenza, sull'*hate speech* si segnala una pronuncia interessante della Corte EDU, 31 agosto 2023, *Lenis c. Grecia*, n. 47833/20, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-226442>, in cui la Corte EDU ha applicato l'art. 17 della Convenzione EDU (abuso di diritto) all'incitamento all'odio omofobico.

<sup>136</sup> Più efficacemente, seppur riferite ad un concetto più ampio, è possibile riprendere anche in questa sede le parole del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, il quale soffermandosi sul tema dell'amicizia in una accezione "sociale", ha affermato come «non si può immaginare che l'amicizia unisca soltanto coloro che si riconoscono come simili. Al contrario [...] Se così fosse, saremmo sulla strada della spinta

determinando l'impossibilità per il singolo di godere dei diritti fondamentali universalmente riconosciuti<sup>137</sup>.

Per evitare il cd. "sonno della ragione" capace di generare "mostri"<sup>138</sup>, occorre uno sforzo unanime e collettivo volto a realizzare un'effettiva uguaglianza per le persone con disabilità in settori chiave quali l'istruzione, l'assistenza sanitaria, la giustizia e la partecipazione politica. Solo quando la retorica cederà il passo all'attuazione di pratiche concrete, miranti a prevenire qualsiasi forma di discriminazione sociale, economica e culturale, sarà possibile assicurare loro il pieno coinvolgimento e la piena inclusione.

---

all'omologazione e all'appiattimento. L'opposto del rispetto delle diversità; delle specificità proprie a ciascuna persona». Così il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla giornata conclusiva della 44a edizione del Meeting per l'amicizia fra i popoli, Rimini, 25 agosto 2023, reperibile presso <https://www.quirinale.it/elementi/94892>.

<sup>137</sup> Sul punto, è fondamentale ribadire le parole del Papa nell'enciclica *Fratelli tutti*, sottolineando che «tutti gli esseri umani [sono] uguali nei diritti, nei doveri e nella dignità» e che sono stati «chiamati a convivere come fratelli tra di loro». V. Lettera enciclica *Fratelli Tutti* del Santo Padre Francesco sulla Fraternità e l'Amicizia sociale, 3 ottobre 2020, reperibile presso [https://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20201003\\_enciclica-fratelli-tutti.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html), che riprende il *Documento sulla fratellanza umana per la pace mondiale e la convivenza comune*, Abu Dhabi, 4 febbraio 2019: *L'Osservatore Romano*, 4-5 febbraio 2019, p. 6.

<sup>138</sup> Certamente non appaiono condivisibili le proposte provenienti da alcuni leader politici che hanno suggerito l'isolamento di bambini con disabilità in classi separate, perché rappresenterebbero un «fattore di stress» che pesa sulla produttività degli altri bambini, sono estremamente preoccupanti e richiamano episodi dolorosi della storia. Si veda, T. MASTROBUONI, *La proposta folle dell'Afd "Basta ideologia inclusiva scuole separate per i disabili". Le dichiarazioni di Björn Höcke*, la Repubblica, 15 agosto 2023. Ancora, si rinvia al dibattito scaturito a seguito dell'annuncio del governo finlandese di ritardare l'attuazione della legge sui servizi per le persone con disabilità, C. SZUMSKI, *L'opposizione finlandese sul piede di guerra per la nuova legge sui disabili*, Euractiv.it, 21 settembre 2023, <https://euractiv.it/section/capitali/news/lopposizione-finlandese-sul-piede-di-guerra-per-la-nuova-legge-sui-disabili/>.