

UNICA

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI CAGLIARI

DIPARTIMENTO
DI ECCELLENZA



Giurisprudenza

STUDI ECONOMICO-GIURIDICI

Semestrale

ISSN 1971-5692

VOLUME LXV
2024/2



JOVENE

DANIELE AMOROSO - RITA PILIA

LA CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE
SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ
NELLA GIURISPRUDENZA ITALIANA

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. L'adattamento dell'ordinamento italiano alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità: ordine di esecuzione ed altri rinvii alla Convenzione. – 2.1. (*Segue*) Il presunto carattere non *self-executing* della Convenzione. La posizione della Corte costituzionale. – 3. La Convenzione nella giurisprudenza dei giudici comuni. In particolare: il potere-dovere di interpretazione conforme. – 4. Conclusioni.

1. Il 15 maggio 2009 l'Italia ha proceduto alla ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 12 dicembre 2006 (la Convenzione), sottoponendosi da subito al meccanismo di controllo istituito dal Protocollo Opzionale alla Convenzione. La sollecita assunzione di questo impegno internazionale è stata senz'altro resa meno gravosa dalla sostanziale conformità dell'ordinamento italiano «agli obiettivi, ai principi e alle norme della Convenzione»¹, frutto – sua volta – di una proficua sinergia tra legislatore e organi giudiziari. Risale al 1992, infatti, la prima disciplina organica dei diritti delle persone con disabilità², aggiornata ed am-

¹ Istituto di Studi Giuridici Internazionali del Consiglio Nazionale delle Ricerche (ISGI), *La Convenzione delle Nazioni Unite del 2007 sui diritti delle persone con disabilità: modalità di recepimento, attuazione a livello nazionale e regionale, strumenti di monitoraggio. Rapporto di sintesi con indicazioni sugli adattamenti nell'ordinamento italiano*, Roma, 30 dicembre 2008, p. 7.

² Il riferimento è, ovviamente, alla l. n. 104/1992 («Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate»).

pliata da numerosi interventi legislativi e dalla preziosa attività interpretativa operata dalla Consulta a partire dagli artt. 3 e 38 della Costituzione³.

Sarebbe tuttavia un errore sminuire l'impatto della ratifica della Convenzione sull'ordinamento italiano. Al di là del sorgere di alcuni specifici obblighi di adeguamento della legislazione interna alla disciplina convenzionale⁴, infatti, la Convenzione è stata oggetto di un certo interesse da parte dei giudici italiani, che hanno fatto un uso ampio e variegato delle sue disposizioni. Si tratta, invero, di una giurisprudenza in continuo aggiornamento e ricchissima di spunti, che solo raramente è stata oggetto di studio approfondito in dottrina.

Su tali premesse, questo scritto si propone di esaminare la rilevanza della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità nell'ordinamento italiano, con specifico riguardo alla sua applicazione in sede giudiziaria. Nel par. 2, in particolare, ci si soffermerà sulla posizione della Convenzione nel sistema delle fonti del diritto italiano. Anzitutto, verranno brevemente esaminate le modalità attraverso cui si è proceduto all'adattamento dell'ordinamento italiano alla Convenzione. A questo riguardo, si darà conto della tendenza del legislatore italiano ad inserire rinvii alla Convenzione in atti normativi ulteriori rispetto all'ordine di esecuzione. Verrà poi analizzato criticamente l'orientamento giurisprudenziale, seguito tanto dalla Corte costituzionale quanto dalla Corte di giustizia dell'UE, secondo cui la Convenzione *nel suo complesso* sarebbe priva di efficacia *self-executing*. Il par. 3 si concentrerà sull'uso della Convenzione da parte dei giudici ordinari ed amministrativi, prestando particolare attenzione al ricorso alle disposizioni convenzionali a fini interpretativi. Questa

³ D. PICCIONE, *Costituzionalismo e disabilità. I diritti delle persone con disabilità tra Costituzione e Convenzione ONU*, Torino, 2023; C. COLAPIETRO - F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, 2020.

⁴ V. ad esempio ISGI, *Valutazione della conformità della normativa italiana all'Articolo 12 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, Roma, 2018. Un contributo fondamentale a tale opera di adeguamento è stato offerto dai decreti legislativi di attuazione della l. n. 227/2021 («Delega al Governo in materia di disabilità»). V. in particolare il d.lgs. n. 62/2024 («Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato»)

analisi metterà in evidenza come, indipendentemente dal riconoscimento della sua efficacia *self-executing*, la Convenzione eserciti un'importante influenza sulla giurisprudenza italiana, orientando – con le sue definizioni ed i suoi principi – la soluzione in ambito giudiziario delle complesse problematiche poste dalla tutela delle persone con disabilità. Il par. 4 conclude.

2. La Convenzione è stata introdotta nell'ordinamento italiano attraverso il rinvio operato dall'ordine di esecuzione contenuto nell'art. 2 della l. n. 18/2009. Nel tessuto normativo del nostro ordinamento, tuttavia, sono presenti ulteriori richiami alla Convenzione.

Possiamo ricordare, ad esempio, l'art. 1 della l. n. 112/2016 («Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare»), il quale chiarisce che la legge mira ad attuare i principi stabiliti «dagli articoli 3 e 19, con particolare riferimento al comma 1, lettera *a*), della Convenzione». Rinvii di analogo tenore possono rinvenirsi nelle leggi adottate a livello regionale in materia di politiche del turismo, le quali prevedono in genere una disposizione sul turismo accessibile in cui si specifica che le Regioni assicurano «che le persone con disabilità fisiche, sensoriali e intellettive, possano fruire dell'offerta turistica in modo completo e in autonomia, ricevendo servizi in condizioni di parità con gli altri fruitori» in attuazione «[dell'art. 30] della Convenzione»⁵.

In alcuni casi, poi, il riferimento è ancora più puntuale ed ha ad oggetto istituti specifici introdotti dalla Convenzione, com'è il caso dell'obbligo del datore di lavoro di adottare «accomodamenti ragionevoli» (art. 3, co. 3-*bis*, d.lgs. n. 216/2003) o dei principi della «progettazione universale» (art. 10, del d.l. n. 83/2014).

Numerosi – e non potrebbe essere altrimenti – sono infine i riferimenti alla Convenzione (e ad alcune sue disposizioni specifiche)

⁵ V., ad esempio, l. reg. (Toscana) n. 86/2016, art. 2; l. reg. (Friuli-Venezia Giulia) n. 21/2016, art. 4; l. reg. (Lombardia) n. 27/2015, art. 4. Tali disposizioni riproducono, con modifiche minime, il testo dell'art. 3 del d.lgs. n. 79/2011 («Codice del turismo»), il quale era stato dichiarato incostituzionale perché incidente su una materia di competenza esclusiva delle Regioni (C. cost., sent. n. 80/2012).

contenuti nella l. n. 227/2021 («Delega al Governo in materia di disabilità»)⁶ e nei relativi decreti attuativi⁷.

È piuttosto frequente imbattersi, soprattutto nella prassi legislativa più recente, in rinvii a convenzioni internazionali già introdotte nell'ordinamento italiano mediante ordine d'esecuzione. Tale circostanza ha indotto la dottrina ad interrogarsi su funzione ed efficacia giuridica di questi richiami al diritto internazionale, per descrivere i quali è stata impiegata l'espressione «rinvii narrativi» (o dichiarativi o pedagogici o impropri), al fine di distinguerli dalle tradizionali forme di rinvio (c.d. proprio), vale a dire il rinvio materiale e quello formale⁸.

In caso di rinvio «proprio», infatti, la norma rinviante attribuisce alla/e norma/e richiamata/e (rinvio materiale) o alle norme prodotte da una determinata fonte (rinvio formale) rilevanza giuridica in relazione ad una fattispecie che, in assenza di rinvio, la norma o la fonte richiamate non avrebbero potuto disciplinare. Questo è il caso dell'ordine di esecuzione di un trattato, il quale rende applicabile sul piano dei rapporti giuridici interni una fonte propria dell'ordinamento giuridico internazionale.

I rinvii narrativi, invece, si caratterizzano proprio per il fatto che le norme (o le fonti) richiamate sono già applicabili. Il rinvio, dunque, dal punto di vista degli effetti giuridici, è superfluo e la sua funzione risulta essere, piuttosto, quella di fornire «un riferimento utile, volto a facilitare presso gli operatori giuridici l'individuazione delle norme [...] da applicare al caso concreto»⁹.

La ragione dell'introduzione di norme di questo tipo va ricercata nei caratteri propri del diritto contemporaneo. Al giorno d'oggi, infatti, l'operatore giuridico è immerso in un sistema normativo altamente complesso, costituito da una miriade di disposizioni poten-

⁶ V., *ex plurimis*, art. 1, co. 1 e art. 2, co. 2, lett. a) nn. 1, 4 e 5.

⁷ V., ad es., art. 1, co. 1, del d.lgs. 222, del 13 dicembre 2023 («Disposizioni in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità»).

⁸ V., anche per ulteriori riferimenti, D. AMOROSO, *I rinvii al diritto comunitario e internazionale nei recenti codici italiani di settore*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1029 ss., 1032-1036.

⁹ C. cost., sent. n. 304/1986, Considerato in diritto, par. 3.

zialmente in contrasto tra loro e, soprattutto, poste da fonti le cui relazioni non sono più riconducibili, come in passato, ad una chiara gerarchia piramidale. Norme regionali, statali, comunitarie (o, se si preferisce, «euro-unitarie») ed internazionali si intrecciano e si scontrano rendendo particolarmente arduo il compito dell'interprete. Per evitare che quest'ultimo si smarrisca e applichi erroneamente il diritto, è necessaria una guida che orienti correttamente le sue scelte ermeneutiche. In questa precisa prospettiva, vengono in rilievo i rinvii «narrativi», i quali non pongono norme, ma le «raccontano», fornendo informazioni che sono già in astratto reperibili da parte dell'interprete, ma che possono di fatto essere «smarrite» nella congerie di norme propria dei sistemi giuridici contemporanei.

I rinvii alla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, dunque, pur non producendo effetti giuridici ulteriori rispetto all'ordine di esecuzione, svolgono comunque una importante funzione di orientamento dell'attività di interpretazione da parte degli operatori giuridici interni (*in primis*, giudici e P.A.) volta ad assicurare che le rilevanti disposizioni pattizie siano puntualmente applicate.

Particolarmente indicativa, al riguardo, appare la vicenda che ha portato all'introduzione del co. 3-*bis* all'art. 3 del d.lgs. n. 216/2003, il quale opera un rinvio narrativo alla nozione di «accomodamenti ragionevoli, come definiti dalla Convenzione».

Tale modifica legislativa costituisce una misura di esecuzione della sentenza resa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea il 4 luglio 2013 nel caso *Commissione c. Italia*¹⁰. In quella circostanza l'Italia era stata condannata per non aver «imposto a tutti i datori di lavoro di prevedere, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, soluzioni ragionevoli applicabili a tutti i disabili»¹¹, in violazione dell'art. 5 della 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. La Corte è giunta a questa conclusione interpretando la nozione di «soluzioni ragionevoli» impiegata dall'art. 5 della direttiva alla luce di

¹⁰ Corte di giustizia, sentenza del 4 luglio 2013, causa 312/11, *Commissione c. Italia*.

¹¹ *Ibidem*, punto 68.

quella di «accomodamenti ragionevoli», definita dalla Convenzione all'art. 2, co. 4¹².

Nel dare attuazione a questa sentenza, il legislatore italiano non si è limitato a prevedere l'obbligo per tutti i datori di lavoro di adottare «soluzioni ragionevoli» per i lavoratori disabili, così come indicato dalla direttiva e dal dispositivo della sentenza della Corte di giustizia, ma ha preferito includere un chiaro riferimento alla definizione convenzionale di «accomodamenti ragionevoli», al fine di limitare il più possibile il rischio che i destinatari della norma e le autorità giudiziarie ricostruissero diversamente il significato di tale espressione. Dal punto di vista formale, questa precisazione da parte del legislatore non era strettamente necessaria: il potere-dovere di interpretare la normativa nazionale in modo conforme ai trattati internazionali (*in casu*: alle rilevanti definizioni offerte dalla Convenzione) è ricavabile già dall'ordine di esecuzione. Si tratta, nondimeno, di un'indicazione preziosa, come dimostrato dalla circostanza – sulla quale torneremo più in là – che le sentenze che si occupano di «accomodamenti ragionevoli» sono particolarmente numerose nella giurisprudenza italiana in tema di applicazione della Convenzione¹³.

Nonostante i numerosi rinvii alla Convenzione che popolano l'ordinamento italiano il fondamento della sua efficacia interna va dunque rinvenuto nell'ordine di esecuzione di cui alla l. n. 18/2009, il quale dovrebbe bastare a consentire alla Convenzione di produrre gli effetti riconosciuti ai trattati debitamente introdotti nel nostro ordinamento¹⁴.

In linea di principio, pertanto, le disposizioni della Convenzione dotate di efficacia *self-executing* sarebbero idonee ad incidere su rapporti giuridici di diritto interno, determinando – al pari delle norme nazionali – il sorgere di diritti ed obblighi azionabili, se necessario, in sede giudiziaria.

¹² *Ibidem*, punti 58-59.

¹³ Si noti che, in virtù dell'art. 17 del d.lgs. 62/2024, una definizione di «accomodamento ragionevole» in linea con il dettato convenzionale è stata inserita anche nel testo della l. 104/1992 (art. 5-*bis*).

¹⁴ Sul tema v. B. CONFORTI - M. IOVANE, *Diritto internazionale*, Napoli, 380-397.

In assenza di tale efficacia, le norme in questione spiegherebbero comunque alcuni importanti effetti normativi. Anzitutto, rimane fermo – anche per le norme non *self-executing* – il potere-dovere del giudice di interpretare il diritto interno in modo conforme alla Convenzione.

Inoltre, le disposizioni della Convenzione, quando non si limitino ad attribuire mere facoltà, possono concorrere a delimitare il perimetro della discrezionalità degli organi amministrativi. Invero, un atto amministrativo che si ponga in aperto contrasto con obblighi di diritto internazionale gravanti sullo Stato italiano può plausibilmente considerarsi viziato da violazione di legge o, quantomeno, da «eccesso di potere», nella misura in cui concretizza un cattivo esercizio della discrezionalità da parte della P.A.

Infine, va ricordato che anche le norme pattizie non *self-executing* dovrebbero operare come parametro di costituzionalità ai sensi dell'art. 117, co. 1, Cost.¹⁵. Com'è stato chiarito dalla Corte costituzionale, l'eventuale carattere non *self-executing* della norma-parametro non è *di per sé* sufficiente a sottrarre la legislazione statale a tale controllo di legittimità. A ragionare diversamente, infatti, «non si arriverebbe soltanto alla conclusione del carattere non autoapplicativo» delle norme in questione, ma le si priverebbe di «ogni efficacia vincolante per il legislatore italiano», nonostante esse siano «cogenti e sovraordinate alle leggi ordinarie [...] per il tramite [dell'art.] 117, primo comma, Cost.»¹⁶.

2.1. La prima giurisprudenza della Corte costituzionale sembrava chiaramente puntare in questa direzione. Nella sentenza n.

¹⁵ Si ricorda che questa disposizione, secondo cui la «potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto [...] dei vincoli derivanti [...] dagli obblighi internazionali», è stata interpretata dalla Consulta nel senso di elevare i trattati ratificati dall'Italia al rango di parametro interposto di costituzionalità, e dunque di legittimità, delle leggi (C. cost., sent. nn. 348/2007 e 349/2007).

¹⁶ Cfr. C. cost., sent. n. 28/2010, Considerato in diritto, parr. 5 e 7. Benché la sentenza si riferisca ad un atto di natura diversa, vale a dire una direttiva dell'Unione europea, non si vede perché lo stesso ragionamento non possa trovare applicazione in relazione alle disposizioni pattizie prive di efficacia *self-executing*. Resta fermo, ovviamente, il divieto per la Corte costituzionale di sostituirsi al Parlamento nell'esercizio della sua discrezionalità politica, sancito dall'art. 28, l. n. 87/1953 («Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»).

251/2008, il Giudice delle leggi si è servito della Convenzione come «ausilio interpretativo», ancorché la procedura di ratifica non fosse ancora ultimata, in ragione del «suo carattere espressivo di principi comuni ai vari ordinamenti nazionali»¹⁷. In particolare, la Corte ha escluso la possibilità di desumere dal testo costituzionale un obbligo di eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici esistenti *di carattere assoluto*, vale a dire «senza il limite rappresentato dalla concreta possibilità della loro rimozione in termini di compatibilità con altre esigenze»¹⁸. Nel giungere a questa conclusione, grande peso è stato dato alla circostanza che è la stessa Convenzione, attraverso la nozione di «accomodamento ragionevole» a recepire

un sistema di tutela delle persone disabili che sia [...] in concreto compatibile con altri interessi che non possono essere pretermessi e che devono essere, invece, bilanciati con quello, certamente superiore, alla tutela ottimale delle medesime persone¹⁹.

Molto significativa, poi, è l'ordinanza n. 285/2009, in tema di condizioni di accesso del minore extra-comunitario affetto da disabilità alla cd. «indennità di frequenza» di cui alla l. n. 289/1990. In quell'occasione, infatti, la Corte ha rimesso gli atti al giudice *a quo* affinché rivalutasse la proposta questione di legittimità costituzionale alla luce di alcune rilevanti «novità», qualificando come tale l'entrata in vigore della Convenzione per l'Italia. Ad avviso della Consulta, invero, era

agevole rilevare che la pregnanza e specificità dei principî e delle disposizioni introdotti da tale Convenzione, indubbiamente si riflettono, *quanto meno* sul piano ermeneutico e di sistema, sulla specifica disciplina dettata in tema di indennità di frequenza, trattandosi di istituto coinvolgente i diritti di minori che, presentando – come nel caso di specie – ‘difficoltà persi-

¹⁷ C. cost., sent. n. 251/2008, Considerato in diritto, par. 12.

¹⁸ *Ibidem*, par. 15.

¹⁹ *Ibidem*.

stenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della [loro] età', risultano perciò stesso annoverabili tra i soggetti cui la Convenzione richiamata ha inteso assicurare una normativa di favore²⁰.

Per la Corte, in altri termini, l'entrata in vigore della Convenzione, e dunque la sua introduzione nell'ordinamento italiano mediante ordine di esecuzione, avrebbe *innovato* il quadro giuridico nazionale arricchendolo di principi e norme senz'altro suscettibili di avere un impatto sulla disciplina interna «sul piano ermeneutico e di sistema» (leggi: potere-dovere di interpretazione conforme). La Corte non esclude, poi, che la Convenzione sia idonea a produrre ulteriori effetti sul piano interno (in questo senso sembra potersi interpretare l'uso della locuzione avverbiale «quanto meno»), avendo particolare riguardo all'attribuzione al minore disabile di posizioni giuridiche soggettive invocabili nei confronti della P.A.

Successivamente, nella nota sentenza n. 80/2010, in materia di insegnamento di sostegno, la Corte ha fatto leva sulla Convenzione – *in una posizione di sostanziale parità con le rilevanti disposizioni costituzionali* – per individuare il «nucleo indefettibile di garanzie» che limiterebbe la discrezionalità del legislatore nella determinazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili²¹. Infine, nella sentenza n. 236/2012, la Consulta, pur richiamando la Convenzione essenzialmente *ad abundantiam* (avendo già risolto la questione sulla base dei pertinenti parametri costituzionali), si è soffermata sui peculiari problemi di adattamento posti dalla sua natura di «accordo misto»²², chiarendo che la Convenzione «vincola l'ordi-

²⁰ C. cost., ord. n. 285/2009, penultimo Considerato in diritto (corsivo aggiunto).

²¹ C. cost., sent. n. 80/2010, Considerato in diritto, par. 4. Significativamente, nel caso di specie, Giudice Relatore era Maria Rita Saulle, che di questi temi si è ampiamente occupata sia in ambito accademico che istituzionale.

²² Per «accordi misti» si intendono gli accordi stipulati congiuntamente dall'Unione e dai suoi Stati membri. La prassi degli «accordi misti» è comunemente seguita dall'Unione quando voglia concludere accordi internazionali il cui oggetto non ricade interamente nelle sue competenze esclusive. Questo è senz'altro il caso della Convenzione, atteso che l'attuazione di alcune delle sue disposizioni (ad es. l'art. 12 sulla capacità giuridica) rientra nella sfera di competenza esclusiva degli Stati membri.

namento italiano con le caratteristiche proprie del diritto dell'Unione europea, limitatamente agli ambiti di competenza dell'Unione medesima, mentre al di fuori di tali competenze costituisce un obbligo internazionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.»²³.

Questa virtuosa attenzione della Corte nei confronti della Convenzione ha subito una brusca battuta d'arresto con la sentenza n. 2/2016. In quel caso, il Giudice delle Leggi era stato chiamato a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 13/2007. Tale disposizione prevede che i soggetti disabili che fruiscono di prestazioni assistenziali consistenti nell'erogazione di un servizio sono tenuti a compartecipare alla spesa e, soprattutto, che l'ammontare di questa compartecipazione va determinato alla luce della «condizione economico-patrimoniale del nucleo familiare di appartenenza, anziché in riferimento al reddito esclusivo dello stesso interessato».

Ad avviso del giudice rimettente, questa disciplina avrebbe avuto come effetto: *i*) il consolidamento di una relazione di dipendenza economica del disabile nei confronti della sua famiglia, con conseguente negazione della sua dignità e della sua capacità di autodeterminazione; *ii*) un ulteriore aggravio dell'onere finanziario incombente sul nucleo familiare di appartenenza e, dunque, un disincentivo ad accogliere il disabile con relativo rischio di istituzionalizzazione. Significativamente, nel prospettare la potenziale illegittimità costituzionale della disciplina provinciale, l'ordinanza di remissione verteva prevalentemente intorno ai profili di incompatibilità con la Convenzione, mentre rilievo marginale veniva accordato alla pertinente disposizione costituzionale (art. 38 Cost.). Analogamente a quanto previsto dall'art. 117 Cost. per le leggi nazionali, infatti, i trattati internazionali costituiscono parametro interposto di costituzionalità delle leggi adottate dalle Province autonome, in virtù degli artt. 4 e 8 dello «Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige»²⁴.

Nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale, la Corte non si è limitata ad affermare che la Convenzione non può essere interpretata nel senso di «sollecitare» il «disimpegno [dei

²³ C. cost., sent. n. 236/2012, Considerato in diritto, par. 4.3.

²⁴ D.P.R. n. 670, del 31 agosto 1972.

familiari] da qualsiasi programma di assistenza che, sulla base delle diverse condizioni economiche, consenta di articolare differenziati livelli di compartecipazione»²⁵ – una statuizione che, ancorché opinabile²⁶, avrebbe avuto un impatto sistemico limitato. La Corte, invece, si è insolitamente soffermata sulla inidoneità della Convenzione *nel suo complesso* a produrre effetti normativi sul piano interno, svolgendo una serie di considerazioni poco persuasive sotto il profilo giuridico e suscettibili di incidere negativamente sull’attuazione in Italia degli obblighi convenzionali.

Segnatamente, il Giudice delle Leggi ha qualificato il «necessario rispetto» della Convenzione, da parte dei legislatori interni, come «obbligo di risultato»²⁷. Di conseguenza, alle Parti Contraenti sarebbe accordata la più ampia libertà «di individuare in concreto – in relazione alle specificità dei singoli ordinamenti e al correlativo e indiscusso margine di discrezionalità normativa – i mezzi ed i modi necessari a darvi attuazione [...] anche sul piano della individuazione delle relative risorse finanziarie»²⁸. La Convenzione, in altri termini, si limiterebbe a «consacrare una serie di importanti principi» in materia di protezione dei diritti delle persone con disabilità, ma non avrebbe *in quanto tale* natura «autoapplicativa»²⁹.

Le conclusioni della Corte sono sostanzialmente sovrapponibili a quelle raggiunte, poco meno di due anni prima, dalla Corte di giustizia dell’Unione europea nella sentenza *Z. c. A Government department and The Board of management of a community school*³⁰. In *Z.*, infatti, la Corte di giustizia ha negato efficacia diretta alla Convenzione in ragione della sua «natura programmatica»³¹. Decisivo, in tal senso, sarebbe il tenore letterale dell’art. 4 della Convenzione, il

²⁵ C. cost., sent. n. 2/2016, par. 3.1.

²⁶ R. BELLÌ, *Uno scivolone della Corte nega l’autodeterminazione e suona il de profundis per i disabili*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, 1 ss.

²⁷ C. cost., sent. n. 2/2016, par. 3.1.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 18 marzo 2014, causa 363/12.

³¹ *Ibidem*, punto 88.

quale vincolerebbe le Parti Contraenti ad «adottare tutte le misure legislative, amministrative e di altra natura adeguate ad attuare i diritti ivi riconosciuti», subordinando pertanto l'esecuzione e gli effetti delle disposizioni convenzionali «all'intervento di atti ulteriori che competono alle Parti Contraenti»³².

Non è dato sapere, in assenza di riferimenti espressi, quanto la Consulta sia stata influenzata dalla Corte di giustizia nel formulare le proprie considerazioni sulla natura non «autoapplicativa» della Convenzione. Vista la contiguità delle argomentazioni seguite dalle due corti, comunque, appare opportuno procedere congiuntamente al loro esame critico.

Per cominciare, occorre sottolineare che l'efficacia *self-executing* non può essere valutata in relazione al trattato nel suo complesso, come fatto tanto dalla Consulta quanto dalla Corte di giustizia, ma avendo riguardo alla singola norma rilevante³³. A questo proposito, la circostanza, evocata dalla Corte di giustizia, per cui la Convenzione conterrebbe una «clausola di esecuzione», che impegna le Parti Contraenti ad adottare tutte le misure necessarie per darvi attuazione (ovvero: l'art. 4), è del tutto inconferente. Tali clausole, lungi dall'implicare *ipso iure* la necessità di provvedimenti di attuazione sul piano interno, si limitano a ribadire «la volontà e l'aspettativa del trattato di... essere applicato»³⁴.

D'altra parte, è lo stesso testo dell'art. 4 a suggerire una diversa lettura. La lett. a, richiamata dalla Corte di giustizia, ad esempio, fa riferimento all'obbligo delle Parti contraenti di adottare, unitamente alle «appropriate misure legislative [e] amministrative», anche «altre misure» – un'espressione sufficientemente ampia da poter includere interventi dell'autorità giurisdizionale. Analogamente, la lett. b impone di «prendere tutte le misure appropriate, compresa la legislazione, per modificare o abrogare qualsiasi legge esistente, regolamento, uso e pratica che costituisca discriminazione nei confronti di persone con disabilità» (corsivo aggiunto). L'adozione di atti legisla-

³² *Ibidem*, punto 89.

³³ L. CONDORELLI, *I giudici italiani e i trattati internazionali gli accordi self-executing e non self-executing nell'ottica della giurisprudenza*, Padova, 1974, 34-37.

³⁴ CONFORTI - IOVANE, *op. cit.*, 363.

tivi, dunque, è solo una delle possibili misure che possono essere intraprese per rimuovere norme e prassi di carattere discriminatorio, potendosi ottenere lo stesso risultato con una pronuncia di incostituzionalità della legge discriminatoria (nonché, nel caso in cui la discriminazione sia operata per via regolamentare o di fatto, con l'accertamento della sua illegittimità da parte dei giudici comuni).

Il tenore letterale di questa disposizione, inoltre, sconfessa l'idea – propugnata dalla Consulta – secondo cui la Convenzione si limiterebbe ad imporre «obblighi di risultato». La lett. d, infatti, vincola le Parti Contraenti «[a]d astenersi dall'intraprendere ogni atto o pratica che sia in contrasto con la presente Convenzione» – un obbligo *negativo e di condotta*, dunque, il cui rispetto può pacificamente essere assicurato in sede giurisdizionale. Tanto varrebbe anche ad escludere il carattere meramente «programmatico» o «promozionale» degli obblighi sanciti dalla Convenzione, come invece apoditticamente ritenuto da Corte di giustizia e Corte costituzionale. E ciò a voler tacere del fatto che la giurisprudenza costituzionale ha da sempre negato rilevanza alla distinzione tra norme precettive e programmatiche nei giudizi di legittimità costituzionale³⁵.

In ogni caso, il fatto che *alcune disposizioni* della Convenzione prevedano obblighi di risultato o abbiano un contenuto non sufficientemente determinato, pur potendo metterne in discussione la natura *self-executing*, non fa necessariamente venir meno gli ulteriori effetti normativi che esse possono produrre sul piano interno. In particolare, e avendo specifico riguardo a quanto statuito dalla Consulta nella sentenza n. 2/2016, anche i vincoli internazionali qualificabili come obblighi di risultato sono idonei ad integrare il parametro interposto di costituzionalità di cui all'art. 117 Cost. Invero, come si è detto, la stessa Corte ha affermato questo principio con riferimento alle direttive dell'Unione europea di natura non *self-executing*, vale a dire fonti che *per definizione* impongono obblighi di risultato³⁶. Del resto, non si comprende quale ostacolo, di natura logica o giuridica, impedisca di accertare la violazione di un obbligo internazionale (e

³⁵ Tale affermazione di principio è rinvenibile nella prima sentenza resa dalla Corte (C. cost., sent. n. 1/1956).

³⁶ C. cost., sent. n. 28/2010.

dunque dell'art. 117 Cost.) quando una disposizione di legge sia inconciliabile con il raggiungimento di un risultato prescritto da un trattato.

Quanto detto vale anche per le disposizioni della Convenzione la cui attuazione implica scelte discrezionali costituzionalmente demandate al Parlamento «sul piano della individuazione delle relative risorse finanziarie». È indubbio che disposizioni di questo tenore non hanno carattere *self-executing* ed è altrettanto vero che la Corte costituzionale non può sostituirsi al Parlamento nell'esercizio delle sue prerogative in materia di bilancio. Una volta però che tali prerogative siano state esercitate, non può escludersi un controllo giurisdizionale volto a verificare che il legislatore ne abbia fatto buon uso, sotto il profilo della compatibilità con gli obblighi derivanti dalla Convenzione. La Corte potrebbe, ad esempio, accertare l'incompatibilità con l'art. 117 Cost. di una legge che riduca in modo consistente ed irragionevole le risorse finanziarie destinate alla realizzazione di uno o più diritti garantiti dalla Convenzione (c.d. principio di non regressione, sancito dall'art. 4, co. 4)³⁷.

3. L'approccio restrittivo adottato dalla Consulta in merito alla natura non autoapplicativa della Convenzione è in parte controbalanciato dalla giurisprudenza dei giudici ordinari e amministrativi, la quale si caratterizza al contrario per un utilizzo largo e multiforme delle disposizioni convenzionali.

Anzitutto, e piuttosto significativamente, il Consiglio di Stato ha fatto leva sulla Convenzione, unitamente ad altri parametri interni, per sindacare la legittimità di provvedimenti adottati dalle amministrazioni locali in un ambito sostanzialmente coincidente con quello su cui verteva la sentenza n. 2/2016 della Corte costituzionale: le modalità di determinazione della compartecipazione dei beneficiari dei servizi socio-sanitari ai relativi costi. Senza entrare nel merito di tale questione, tecnicamente piuttosto complessa, si può rilevare come i giudici amministrativi abbiano qualificato come illegittimo ogni tentativo da parte dei Comuni di individuare criteri di compartecipa-

³⁷ Significativamente, il principio di non regressione è espressamente ribadito all'art. 35 del d.lgs. 62/2024.

zione «disancorati dall'accertamento della capacità contributiva del singolo» (ad es. attraverso la previsione di un onere contributivo fisso) per violazione, oltreché delle pertinenti norme di legge e costituzionali, dell'art. 3 della Convenzione, a nulla rilevando il presunto carattere non autoapplicativo della stessa³⁸.

La rilevanza interna della Convenzione è senz'altro più tangibile, tuttavia, ove si consideri il suo impiego a fini ermeneutici. I giudici italiani, infatti, hanno evidenziato una marcata predisposizione ad invocare la Convenzione nell'esercizio del proprio potere-dovere di interpretare il diritto interno in modo conforme al diritto internazionale³⁹.

Alcune pronunce, in particolare, fanno ricorso a tale tecnica interpretativa nella tradizionale accezione di «presunzione di conformità». Come chiarito dalla Sezione lavoro della Cassazione, in caso di «dubbio» sul significato da attribuire alla legislazione interna occorre privilegiare «una interpretazione conforme alla Convenzione»⁴⁰, mediante uno sforzo ermeneutico volto ad individuare l'«unica [soluzione] coerente con il diritto internazionale»⁴¹. Su tali premesse, ad esempio, nella sentenza n. 2210/2016 la Corte di cassazione ha risolto un dubbio interpretativo in tema di calcolo della cd. «quota di riserva» in modo da assicurare maggiore protezione al lavoratore disabile, decretando l'illegittimità del suo licenziamento.

È agevole osservare come il canone ermeneutico della presunzione di conformità, se inteso in senso stretto, abbia margini di applicazione piuttosto limitati. Ad esso, infatti, può farsi ricorso solo quando la normativa interna si presti a più interpretazioni, di cui al-

³⁸ Cons. Stato, sez. III, sent. n. 6708/2018, par. 11. Cfr. anche *ex multis* Cons. Stato, sez. III, sent. n. 264/2020, par. 9.1. Nella sent. n. 3640/2015, la stessa sezione del Consiglio di Stato ha espressamente qualificato i provvedimenti impugnati come «illegittimi» per «contrasto [...] con la Convenzione di New York sui diritti delle persone con disabilità» (par. 6).

³⁹ Si veda, sul punto, l'accurata disamina di D. FERRI, *Italy*, in L. WADDINGTON - A. LAWSON (a cura di), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Practice: A Comparative Analysis of the Role of Courts*, New York, 2018, 245 ss.

⁴⁰ Cass. civ., sez. lav., sent. n. 2210/2016.

⁴¹ Cass. civ., sez. lav., sent. n. 17867/2016.

meno una conforme (o... maggiormente conforme) al dettato convenzionale. Sennonché, i giudici italiani ne hanno talora dilatato l'ambito di applicazione, ravvisando ambiguità normative in modo forzato al solo scopo di giustificare l'utilizzo della Convenzione a fini ermeneutici.

Molto indicativa, in proposito, è la sentenza del Consiglio di Stato n. 8798/2022, avente ad oggetto l'interpretazione dell'art. 53, co. 3, del d.lgs. n. 151/2001. Tale disposizione esonera dall'obbligo di prestare turni notturni «la lavoratrice o il lavoratore che abbia a proprio carico un *soggetto disabile* ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 104». All'epoca, la legge n. 104/1992 non parlava di «soggetto disabile», quanto piuttosto di «persona handicappata», che era definita all'art. 3 secondo il cd. «modello medico» di disabilità⁴². Una lettura piana delle disposizioni in questione avrebbe suggerito che l'art. 53, indipendentemente dalla terminologia utilizzata, si riferisse ai soggetti protetti dalla l. n. 104, così come definiti dal suo art. 3. Il Consiglio di Stato, invece, basandosi sulla circostanza che nella Legge in questione la «definizione di disabile» non «figura affatto», ha ricostruito il significato di tale nozione a partire dalla Convenzione, giungendo così ad adottare un «modello sociale» di disabilità⁴³.

⁴² Tale situazione è venuta a cambiare per effetto del più volte richiamato d.lgs. 62/2024, che ha recepito nel nostro ordinamento le definizioni di persona con disabilità e di disabilità sancite dalla Convenzione e sostituendo i termini «handicap», «handicappato», etc., ovunque ricorrenti (v., in particolare, gli artt. 3 e 4).

⁴³ Cons. Stato, sez. II, sent. n. 8798/2022, par. 20.1. Ai sensi dell'art. 1, co. 2, della Convenzione «Per persone con disabilità si intendono 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». Con riferimento ai «modelli» di disabilità, occorre dar conto del fatto che il Comitato sui diritti delle persone con disabilità sembrerebbe aver fatto proprio un ulteriore modello, che è quello basato sui diritti umani (cd. «*human rights model of disability*»); sul tema, v. P. VARGIU, *The Concept of "Reasonable Accommodation" as a Barrier to the Rights of Persons with Disabilities in International Law*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, 811 ss., 813-816). L'adozione di questo modello, il quale farebbe leva primariamente sulla dignità intrinseca di ogni essere umano e, solo ove necessario, sulle condizioni cliniche della persona, è stata invocata da una parte della dottrina, la quale ne ha evidenziato l'idoneità a rafforzare la tutela delle persone con disabilità (v., ad esempio, l'articolata posizione di T. DEGENER, *Disability in a Human Ri-*

Del resto, la Corte di cassazione ha fatto ampio uso delle definizioni della Convenzione senza dover ricorrere all'espedito del dubbio interpretativo. Il riferimento è alla giurisprudenza relativa al dovere del datore di lavoro di adottare «accomodamenti ragionevoli [...]», per garantire alle persone con disabilità la piena eguaglianza con gli altri lavoratori», di cui al co. 3-*bis* dell'art. 3 del d.lgs. n. 216/2003⁴⁴. Come si ricorderà, è proprio il co. 3-*bis* a richiamare l'attenzione dell'interprete sulla necessità di attribuire all'espressione «accomodamento ragionevole» il significato definito dalla Convenzione.

Di particolare interesse, sul punto, sono alcune sentenze della Sezione lavoro, che hanno dichiarato la nullità del licenziamento di lavoratori con disabilità per superamento del periodo di comporta. La Corte ha infatti ritenuto che tali licenziamenti fossero in violazione dell'obbligo, gravante sul datore di lavoro, di adottare accomodamenti ragionevoli per evitare discriminazioni nei confronti dei lavoratori con disabilità. Secondo i giudici, il datore di lavoro ha il dovere di accertare se la prolungata assenza sia riconducibile alla disabilità e, in caso affermativo, applicare un periodo di comporta più esteso. Significativamente, peraltro, tale conclusione è stata raggiunta anche alla luce delle osservazioni formulate dal Comitato ONU per i diritti delle persone con disabilità nel Commento generale n. 6 del 2018⁴⁵.

ghbts Context, in *Laws*, 2016, 11 s., la quale enuncia in «6 Proposizioni» le migliorie apportate da tale modello a quello sociale). Non è certo questa la sede per assumere una posizione meditata sull'argomento. A noi pare, tuttavia, ragionevole la posizione di chi afferma la sostanziale complementarità tra i due modelli, contrappo- nendo la natura «descrittiva» del modello sociale a quella «prescrittiva» del modello basato sui diritti umani. Cfr. A. LAWSON - E.A. BECKETT, *The social and human rights models of disability: towards a complementarity thesis*, in *The International Journal of Human Rights*, 348 ss., 363-365. In senso analogo, sembrerebbe essersi espressa la Corte di cassazione, la quale ha parlato a proposito della nozione di disabilità fatta propria dalla Convenzione di un «modello sociale basato sui diritti umani». Cfr. Cass. civ., sez. I, ord. n. 36176/2023, par. 4.2.2.

⁴⁴ Cfr. *ex plurimis* Cass. civ., sez. lav., sent. n. 15747/2024, par. 6.2; Cass. civ., sez. lav., ord. n. 10568/2024, par. 2.2; Cass. civ., sez. lav., sent. n. 6497/2021, par. 3.2; Cass. civ., sez. lav., sent. n. 4896/2021, par. 4; Cass. civ., sez. lav., sent. n. 29009/2020, par. 6.5; Cass. civ., sez. lav., sent. n. 14790/2020, par. 16.4.

⁴⁵ Cass. civ., sez. lav., sent. n. 15282/2024, par. 3.2.2; Cass. civ., sez. lav., sent. n. 14316/2024, par. 42. La Corte fa riferimento, in particolare, al *General Comment*

Del resto, la Corte ha fatto lo stesso, anche in assenza di un'esplicita indicazione in tal senso, con la nozione di «persona con disabilità»⁴⁶. Va osservato che, vertendosi in una materia rientrante tra le competenze dell'Unione (parità di trattamento dei lavoratori), la Convenzione è stata applicata non già quale trattato internazionale, bensì in quanto «parte integrante del diritto della Unione Europea»⁴⁷. In questo caso, pertanto, nell'impiegare il modello di «disabilità» previsto dalla Convenzione, i giudici di legittimità si sono semplicemente adeguati alla giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale ha fatto propria tale definizione a partire dal caso *HK Danmark*⁴⁸, peraltro puntualmente richiamato dalla Cassazione⁴⁹.

L'ambito in cui la giurisprudenza italiana ha inteso in senso più ampio il proprio potere-dovere di interpretare la normativa interna in modo conforme alla Convenzione, però, esula dalle competenze dell'Unione europea. Si tratta delle materie di interesse dell'art. 12 della Convenzione («Uguale riconoscimento di fronte alla legge»), il quale affronta il complesso problema della capacità giuridica / capacità di agire della persona disabile. Non potendosi, in questa sede, procedere ad un esame dettagliato dell'art. 12, ci si limiterà a constatare che esso riconosce alla persona disabile sia il diritto al riconoscimento della capacità giuridica (co. 2) sia il diritto ad ottenere «supporto» nell'esercizio della propria capacità (co. 3). La nozione di «supporto» ai sensi della Convenzione è particolarmente ampia, potendovi rientrare – con gli opportuni distinguo – quelle misure che, nell'ordinamento italiano, mirano a proteggere le persone prive, in tutto o in parte, di autonomia nella gestione della vita quotidiana e nel compimento di atti giuridici (interdizione, inabilitazione e, soprattutto, amministrazione di sostegno). Nel riconoscere tale «diritto al supporto», la Convenzione rifugge qualsiasi forma di paternali-

No. 6 on equality and non-discrimination, 26 aprile 2018, UN Doc. CRPD/C/GC/6, par. 24(b).

⁴⁶ V. da ultimo Cass. civ., sez. lav., sent. n. 9095/2023, par. 12.

⁴⁷ Cass. civ., sez. lav., sent. n. 284, del 10 gennaio 2017, par. 12.

⁴⁸ Corte di giustizia, sentenza dell'11 aprile 2013, cause riunite 335/11 e 337/11, punti 37-39.

⁴⁹ V., da ultimo, Cass. civ., sez. lav., ord. 24336/2024, par. 19.

smo, imponendo invece il rispetto della «volontà» e delle «preferenze» della persona disabile, nonché la «proporzionalità» delle interferenze nell'autodeterminazione di quest'ultima (co. 4).

In una recente decisione, la Corte di cassazione non ha esitato a definire questa disposizione il «cuore pulsante» della Convenzione⁵⁰, facendone il perno argomentativo di una decisione con cui si riconosce il diritto del maggiorenne, che si trovi in stato di interdizione, di esprimere il proprio consenso all'adozione per il tramite del suo rappresentante legale, a nulla ostando la qualificazione di tale atto come «personalissimo»⁵¹. La Corte perviene a questo risultato interpretativo in conclusione di un articolato ragionamento sulla necessità di ripensare, in chiave evolutiva e «solidaristica», l'istituto dell'adozione del maggiorenne, nel quale l'art. 12 occupa una posizione di primo piano. Tale disposizione, invero, renderebbe

doveroso [...] un *ripensamento* della disciplina della interdizione, anche solo per rafforzare taluni principi che ivi già sono espressi, ma che sono fortemente indeboliti da alcune prassi, per un verso, stancamente ancorate ai vecchi modelli della interdizione e della inabilitazione e, per altro verso, basate sulla semplicità di soluzioni che offrono il formale conforto della ripetitività. In primo luogo, occorre affermare, di modo che risulti quanto mai chiaro e che costituisca il principio ispiratore nella interpretazione e applicazione di tutta la disciplina, che il sostegno deve sempre assicurare il pieno ed eguale godimento di tutti i diritti e le libertà fondamentali della persona con disabilità, per l'affermazione della sua dignità⁵².

Alla luce di queste riflessioni, non sorprende che l'ambito privilegiato di applicazione dell'art. 12 sia il diverso istituto dell'amministrazione di sostegno *ex art.* 404 ss. c.c. A differenza di quanto avviene per l'interdizione, i cui effetti sono predeterminati per legge, l'amministrazione di sostegno è connotata da una sostanziale flessibi-

⁵⁰ Cass. civ., sez. I, sent. n. 3462/2022, par. 3.7.

⁵¹ Significativamente, la Convenzione è espressamente menzionata nel «principio di diritto» formulato dalla Cassazione (*ibidem*, par. 4).

⁵² *Ibidem*, par. 3.7.5 (corsivo aggiunto).

lità: è infatti il giudice tutelare a perimetrare, sulla base di una valutazione «individualizzata», la portata della limitazione della capacità di agire e dei poteri dell'amministratore. Coerentemente con questa impostazione «flessibile», la disciplina codicistica non offre indicazioni dettagliate su come tale ampia discrezionalità debba essere esercitata dal giudice, né tantomeno sulle modalità di svolgimento dell'ufficio dell'amministratore, limitandosi a sottolineare l'importante principio secondo cui occorre «tener conto dei bisogni e delle aspirazioni del beneficiario».

In questo contesto, i giudici tutelari hanno da tempo riconosciuto l'opportunità di «attingere al bacino dei principi contenuti nella Convenzione» nella definizione delle «concrete modalità operative dell'amministrazione di sostegno»⁵³. Tale approccio è stato recentemente confermato dalla Cassazione, secondo cui

il contenuto della Convenzione assurge a canone ermeneutico cui deve confrontarsi il Giudice di merito nell'assumere la sua decisione sulla richiesta procedura quando è chiamato a valutare sia il tipo ed il grado di disabilità dell'amministrando sia la sua audizione 'compatibilmente con gli interessi e le esigenze di protezione della persona, dei bisogni e delle richieste di questa' [...], al fine di individuare un provvedimento congruo e commisurato alle concrete esigenze dell'amministrando⁵⁴.

Di fronte ad una disciplina codicistica piuttosto scarna, almeno sotto il profilo sostanziale, i «principi della Convenzione» sono così

⁵³ Trib. Varese, decreto del 5 marzo 2012 (consultabile al seguente indirizzo web: <https://www.ilcaso.it/giurisprudenza/archivio/7031.pdf>). Dello stesso Tribunale, si veda anche il decreto del 6 ottobre 2009, in tema di diritto della beneficiaria di amministrazione di sostegno, una persona adulta affetta da sindrome di Down, ad esprimere il proprio consenso a contrarre matrimonio senza l'intermediazione dell'amministratrice. La decisione è consultabile al seguente indirizzo web: https://agasge.it/moduli/39__Trib.%20Varese%206%2010%202009%20AdS%20e%20consenso.pdf.

⁵⁴ Cass. civ., sez. I, sent. n. 21887/2022, par. 1.2. Sulla «necessità di valorizzare, nell'ambito della disciplina nazionale, le disposizioni e le soluzioni interpretative potenzialmente coerenti con i principi [della Convenzione]», v., più di recente, Cass. civ., sez. I, ord. n. 24251/2024, par. 2.

chiamati ad orientare la giurisprudenza nell'affrontare le delicatissime questioni che sorgono nella variegata prassi relativa all'amministrazione di sostegno.

Questo uso della Convenzione si situa evidentemente ai limiti esterni del concetto di interpretazione conforme. Non si tratta più di risolvere dubbi interpretativi, più o meno genuini, adottando la soluzione maggiormente rispondente agli obbiettivi della Convenzione; né di riempire di contenuto espressioni impiegate dal diritto interno servendosi delle definizioni pattizie. Qui è l'intera disciplina di un istituto ad essere oggetto di una lettura adeguatrice. Peraltro, nella misura in cui i principi della Convenzione forniscono indicazioni molto più precise di quelle ricavabili dalla normativa interna, essi finiscono per svolgere una funzione *integrativa* rispetto a quest'ultima.

Questa veloce, e inevitabilmente parziale, rassegna della giurisprudenza dei giudici comuni offre terreno per due considerazioni di carattere generale. Per un verso, viene confermata la posizione dottrinale secondo cui l'interpretazione conforme ad una norma internazionale, se intesa in senso ampio, è suscettibile di produrre risultati non facilmente distinguibili, *sul piano pratico*, dal riconoscimento di effetti diretti⁵⁵. Com'è stato opportunamente rilevato⁵⁶, ciò è particolarmente visibile quando l'interpretazione conforme è utilizzata per colmare una lacuna nell'ordinamento interno – ad es., per quel che qui ci interessa, la definizione di «persona con disabilità» o la disciplina delle concrete modalità operative dell'amministrazione di sostegno.

Per altro verso, è interessante notare come, nella giurisprudenza analizzata, l'uso della Convenzione a fini interpretativi non appaia dettato dall'esigenza di evitare la responsabilità internazionale dell'Italia o dalla consapevolezza della sua posizione sovraordinata, *ex art. 117 Cost.*, nella gerarchia delle fonti dell'ordinamento italiano. Piuttosto, l'interpretazione conforme alla Convenzione sembra funzionale alla promozione di uno specifico valore, la piena tutela dei

⁵⁵ E. CANNIZZARO, *Interpretazione conforme fra tecniche ermeneutiche ed effetti normativi*, in A. BERNARDI (a cura di), *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, Napoli, 2015, 3 ss., 13.

⁵⁶ P. ROSSI, *Using International Law for Construing Domestic Law: A Study of Consistent Interpretation*, in *Archiv des Völkerrechts*, 279 ss., 285.

diritti delle persone con disabilità, secondo quello che è stato efficacemente descritto come «modello assiologico dell'interpretazione conforme»⁵⁷. Nell'esercizio della loro cruciale funzione di colmare la distanza tra società e diritto⁵⁸, i giudici spesso si servono di materiali normativi di varia provenienza e natura, non già in ragione della loro cogenza, quanto piuttosto della loro migliore attitudine a catturare e veicolare quelle che sono le attuali convinzioni etiche e sociali. E questo sembrerebbe essere il caso dell'uso della Convenzione nella giurisprudenza italiana, inaugurato – come si ricorderà – prima che la Convenzione stessa entrasse in vigore dell'Italia, proprio «per il suo carattere espressivo di principi comuni ai vari ordinamenti nazionali»⁵⁹.

4. Come si è detto, al momento della ratifica della Convenzione, il diritto italiano era già in larga misura conforme ai suoi principi. La Convenzione, tuttavia, non ha mancato di esercitare una significativa influenza nel nostro ordinamento. Nonostante la (criticabile) caratterizzazione come trattato non *self-executing*, la Convenzione ha orientato (e continua ad orientare) l'attività interpretativa dei giudici italiani, contribuendo a rendere più solide le loro argomentazioni e ad accelerare certi percorsi evolutivi, che sarebbe stato molto meno agevole (ma non impossibile) imboccare sulla base del solo diritto interno.

Questa proficua interazione con la Convenzione potrebbe essere ulteriormente rafforzata se i giudici italiani «tenessero conto», così come fatto di recente dalla Sezione lavoro della Cassazione, della ricca prassi interpretativa del Comitato sui diritti delle persone con disabilità.

Uno stimolo in tal senso potrebbe venire dal legislatore. Questi, infatti, potrebbe richiamare l'attenzione degli operatori giuridici sulla necessità di dare attuazione alla Convenzione, attraverso l'inserimento nei testi normativi in materia di disabilità di rinvii «narrativi», ulteriori rispetto a quelli analizzati nel par. 2, che facciano

⁵⁷ *Ibidem*, 293-294.

⁵⁸ A. BARAK, *The Judge in a Democracy*, Princeton, 2006, 3-19.

⁵⁹ C. cost. sent. n. 251/2008, par. 12.

espreso riferimento al dovere di «tener conto» nell'applicazione delle disposizioni pattizie «della loro interpretazione ad opera del Comitato».

Abstract

Il presente scritto esamina la rilevanza della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità nell'ordinamento italiano, con un focus particolare sulla sua applicazione in sede giudiziaria. Dopo aver analizzato la posizione della Convenzione nel sistema delle fonti del diritto italiano, si procede all'esame critico dell'orientamento giurisprudenziale che, tanto da parte della Corte costituzionale italiana quanto della Corte di giustizia dell'UE, nega alla Convenzione efficacia *self-executing*. L'articolo procede poi ad esplorare l'uso della Convenzione da parte dei giudici italiani. Tale indagine sembra dimostrare che, indipendentemente dal riconoscimento della sua natura *self-executing*, la Convenzione influenza in modo significativo le decisioni giudiziarie relative alla tutela delle persone con disabilità, orientando la risoluzione delle complesse questioni giuridiche che emergono in questo ambito.

This article examines the relevance of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities in the Italian legal system, with a particular focus on its application by national judges. After analysing the position of the Convention within the Italian hierarchy of legal sources, the article critically reviews the jurisprudence of both the Italian Constitutional Court and the Court of Justice of the European Union, which deny the self-executing effect of the Convention. The article then examines the application of the Convention by administrative and civil law courts. The analysis suggests that, despite its self-executing nature, the Convention has had a significant impact on judicial decisions concerning the protection of persons with disabilities, guiding the resolution of complex legal issues that arise in this area.