

## APPROFONDIMENTI\*

### Brevi note a margine della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità di Delia Ferri\*

“Cosa è normale? Niente. Chi è normale? Nessuno.  
Quando si è feriti dalla diversità,  
la prima reazione non è di accettarla, ma di negarla.[...].  
Quando Einstein, alla domanda del passaporto risponde “razza umana”,  
non ignora le differenze, le omette in un orizzonte più ampio,  
che le include e le supera”  
G. Pontiggia<sup>1</sup>

#### 1. Considerazioni introduttive

La *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità* (*United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, cosiddetta CRPD)<sup>2</sup>, conclusa a New York il 13 dicembre 2006, aperta alla ratifica il 30 marzo 2007, è entrata in vigore il 30 maggio 2008<sup>3</sup> e rappresenta il primo strumento internazionale vincolante in tema di disabilità. La tutela dei diritti del disabile era infatti stata, fino ad ora, affidata esclusivamente a fonti di *soft law* (si pensi alla *Dichiarazione sui diritti delle persone con ritardo mentale* del 1971, alla *Dichiarazione dei diritti delle persone con disabilità* del 1975, alle *Regole per le pari opportunità delle persone disabili* adottate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1993)<sup>4</sup>, poiché le fonti internazionali

---

\* Articoli inediti pubblicati sul sito del CDE di Verona sotto la responsabilità degli autori. Tutti i precedenti contributi sono reperibili alla pagina [http://fermi.univr.it/europa/archivio\\_approfondimenti.htm](http://fermi.univr.it/europa/archivio_approfondimenti.htm).

\* Dottore di ricerca in diritto costituzionale italiano ed europeo - Cultore della materia in diritto pubblico comparato (Facoltà di Giurisprudenza-Università di Verona). *EC Law researcher* per l'EFC (Bruxelles) all'interno del progetto finanziato dalla Commissione europea “*Study on Challenges and Good Practices in the Implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*” (*Directors of research*: prof. Gerard Quinn-Università dell'Irlanda, Galway, prof. Lisa Waddington-Università di Maastricht).

<sup>1</sup> G. PONTIGGIA, *Nati due volte*, Mondadori, Milano, 2000, p. 42.

<sup>2</sup> Il testo della convenzione è reperibile al sito <http://www.un.org/disabilities/default.asp?navid=12&pid=150>. Il testo in lingua italiana, a cura di M.R. Saulle è reperibile al sito [http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/giornata\\_disabilita/convenzione\\_disabili\\_ONU.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/giornata_disabilita/convenzione_disabili_ONU.pdf).

<sup>3</sup> La Convenzione, in conformità al suo art. 45, è entrata in vigore a seguito del deposito del ventesimo strumento di ratifica. Attualmente sono 50 gli Stati che hanno ratificato la Convenzione (29 hanno ratificato anche il Protocollo opzionale, vedi *infra* par. 2). Mentre può ricordarsi che gli Stati firmatari sono ben 139 (i firmatari del Protocollo opzionale attualmente sono invece 82). Per visionare lo stato delle ratifiche e delle firme, cfr. anche il sito <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/HRCResolution79.htm>. L'Italia ha ratificato la Convenzione con la legge n. 18 del 3 marzo 2009 (*Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità*), in G.U. n. 61 del 14 marzo 2009).

<sup>4</sup> Può inoltre ricordarsi come, nel 1982, il *Programma mondiale di azione per le persone con disabilità* delle Nazioni Unite (<http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=131>) fissasse tra i propri obiettivi la realizzazione delle pari opportunità per le persone con disabilità. Per avere una compiuta disamina cronologica degli strumenti delle Nazioni Unite sulla disabilità si veda il sito <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=12>. Si veda anche il sito <http://www2.ohchr.org/english/issues/disability/instruments.htm#other>. Cfr. la relazione di E. PARIOTTI *Disabilità, diritti umani e azioni positive*, tenuta a Bologna il 24 aprile 2008 (al sito <http://www2.tracce.com/formazionenew/labdi/documentazione.html>).

convenzionali in materia di diritti umani non contengono alcun riferimento specifico ai soggetti disabili<sup>5</sup>.

In realtà la *Convenzione* non rappresenta solo il primo strumento vincolante a tutela dei diritti dei disabili e la «first human rights Convention of the new century»<sup>6</sup> aperta all'adesione da parte di organizzazioni sovranazionali, ma appare una vera e propria novità nel panorama normativo per l'approccio alla disabilità che essa propone. Come sottolineato da tanta parte della dottrina, questo testo ha il grande pregio di discostarsi dal modello cosiddetto "medico", che configura la disabilità come mero stato di menomazione e di malattia, e, invece, «strongly reflects the social model of disability»<sup>7</sup>. Già dal Preambolo emerge che la disabilità non è più concepita quale deficienza rispetto alla normalità: essa appare invece come una diversa condizione dell'individuo, condizione che «è il risultato dell'interazione tra persone con minorazioni e barriere attitudinali ed ambientali, che impedisce la loro piena ed efficace partecipazione nella società su una base di parità con gli altri»<sup>8</sup>. Il grande pregio della Convenzione risiede primariamente nello spostare l'asse di tutela della disabilità dalla mera assistenza medica ad una comprensiva azione volta ad eliminare ogni forma di discriminazione intesa come «qualsivoglia distinzione, esclusione o restrizione sulla base della disabilità che abbia lo scopo o l'effetto di pregiudicare o annullare il riconoscimento, il godimento e l'esercizio, su base di eguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile o in qualsiasi altro campo». In altri termini, come ha sottolineato Pariotti, «la Convenzione ha riformulato i bisogni delle persone con disabilità in termini di diritti umani, così esprimendo una svolta e un allontanamento dalla risposta a tali bisogni in termini di *welfare state*»<sup>9</sup>.

Questa Convenzione, dunque, oltre ad essere un testo di particolare lungimiranza per approccio e contenuti, rappresenta anche una nuova sfida per l'Unione europea: come già avvenuto per la *Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni*

---

<sup>5</sup> Solo la *Dichiarazione dei diritti del fanciullo* del 1989, all'art. 23, fa riferimento ai bambini mentalmente e fisicamente disabili e all'obbligo di fornire loro cure speciali, nell'ottica di garantire la massima integrazione sociale possibile e lo sviluppo individuale. R. KAYESS, P. FRENCH, *Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Human Rights Law Review*, 8/2008, pp. 1-34, sottolineano che prima della CRPD la disabilità era un elemento non giuridicamente rilevante nel panorama internazionale (si veda spec. p. 12). Sulla Convenzione si veda anche *ex multis* G. QUINN, *The UN Convention on the Human Rights of Persons with Disabilities*, al sito <http://www.nhri.net/2007/Berlin-Quinn2.pdf>

<sup>6</sup> L. WADDINGTON, *A New Era in Human Rights Protection in the European Community: The Implications of the United Nations' Convention on the Rights of Persons with Disabilities in the European Community*, Maastricht Faculty of Law Working Papers, 2007/4, reperibile al sito <http://www.unimaas.nl/default.asp?template=werkveld.htm&id=F60BL5P00MJO466V63M6&taal=nl> (download anche dal sito <http://www.rechten.unimaas.nl/maastrichtworkingpapers>).

<sup>7</sup> «The Convention therefore reflects the reality that disability stems primarily from the failure of the social environment to meet the needs and aspirations of people with impairments» (L. WADDINGTON, *A New Era in Human Rights Protection in the European Community: The Implications of the United Nations' Convention on the Rights of Persons with Disabilities in the European Community*, cit.). Il modello sociale colloca l'esperienza della disabilità entro le dinamiche del contesto sociale ed in esso individua la principale causa delle barriere incontrate dalle persone disabili.

<sup>8</sup> Cfr. Preambolo della Convenzione lett. i). Rilevante in tal senso è anche il considerando di cui alla lett. m) che afferma: «*Riconoscendo* i preziosi contributi, esistenti e potenziali, apportati da persone con disabilità in favore del benessere generale e della diversità delle loro comunità, e del fatto che la promozione del pieno godimento dei diritti umani, delle libertà fondamentali e della piena partecipazione nella società da parte delle persone con disabilità porterà ad un accresciuto senso di appartenenza ed a significativi progressi nello sviluppo umano, sociale ed economico della società e nello sradicamento della povertà».

<sup>9</sup> E. PARIOTTI, *Disabilità, diritti umani e azioni positive*, cit.

*culturali*<sup>10</sup> e per i molti accordi misti conclusi negli ultimi anni<sup>11</sup>, la fase di negoziazione ha visto il pieno coinvolgimento dell'Unione nel suo complesso<sup>12</sup>.

Dopo la firma, facendo seguito a vari Stati membri, la Comunità europea si appresta, ora, ad aderire alla Convenzione: tale prossima adesione offre notevoli spunti di riflessione, *in primis* poiché è un'altra prova dell'emergere di un vero e proprio «*European System of Public International Law*»<sup>13</sup>, inoltre poiché si configura quale ulteriore momento di accelerazione della stratificazione normativa in ambito europeo, in particolare in materia di lotta alle discriminazioni. Al di là dei diversi meccanismi di recepimento delle norme convenzionali all'interno dei vari Stati che l'hanno ratificata, la penetrazione delle norme convenzionali nell'ordinamento comunitario tendenzialmente dovrebbe determinare lo sviluppo di una normazione europea (comunitaria e statale) conforme all'obiettivo di tutela e promozione dei diritti dei disabili, proseguendo sulla strada già intrapresa con l'EU *Disability Action Plan*<sup>14</sup>.

Il presente scritto, quindi, ben lungi dal costituire una compiuta analisi del testo convenzionale, mira solo a dare al lettore talune coordinate per accostarsi a questo nuovo strumento internazionale, tentando brevemente di porre in luce alcune delle peculiari problematiche relative all'inquadramento di tale fonte pattizia all'interno dell'Unione europea.

## 2. Il testo della Convenzione: cenni

Questa Convenzione è il risultato di un lungo e complesso lavoro iniziato nel 2001 e conclusosi nel 2006<sup>15</sup> e si prefigge quale scopo precipuo di promuovere, proteggere e assicurare il pieno ed eguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità, e promuovere il rispetto per la loro inerente dignità (art. 1)<sup>16</sup>.

Come già accennato, la concezione sottesa alla Convenzione (concezione alla base del citato modello sociale) è quella della "diversità" del disabile quale ricchezza per la collettività. Rilevante in tal senso è l'art. 8 che stabilisce l'obbligo di promuovere il riconoscimento delle abilità, dei

---

<sup>10</sup> Sia consentito rinviare a D. FERRI, *EU Participation in the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Some Constitutional Remarks*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, EDAP 3/2005, <http://www.eurac.edu/edap>. Si vedano anche gli *working papers* scritti per questo Bollettino.

<sup>11</sup> Cfr. <http://ec.europa.eu/world/agreements/default.home.do>.

<sup>12</sup> La Convenzione sulla disabilità è appunto inquadrabile nel novero dei cosiddetti "accordi misti", in ordine ai quali è prevista la partecipazione congiunta degli Stati membri e della Comunità ai negoziati e che sono conclusi dal Consiglio a nome della Comunità e ratificati dagli Stati membri secondo le loro procedure costituzionali. Vedi *infra* par. 3.

<sup>13</sup> B. DE WITTE, *The emergence of a European System of public International Law: the Eu and its Member States as strange subjects*, in J. WOUTERS, P.A. NOLLKAEMPER, E. DE WET (eds), *The Europeanisation of international law*, TMC Asser Press, The Hague, 2008, pp. 39-54

<sup>14</sup> Cfr. Situation of disabled people in the European Union: the European Action Plan 2008-9 COM(2007)738 final, al sito [http://ec.europa.eu/employment\\_social/index/com\\_2007\\_738\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/index/com_2007_738_en.pdf).

<sup>15</sup> Nel dicembre 2001 venne infatti creato un Comitato *ad hoc* per preparare il progetto di una convenzione internazionale onnicomprensiva sulla protezione dei diritti delle persone con disabilità. Questo Comitato si è incontrato otto volte dal 2002 al 2006 ed ha concluso i suoi lavori proprio nel corso della sua ottava sessione tenutasi a New York dal 14 al 25 agosto 2006. La Convenzione è stata poi adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006. Il percorso di adozione della Convenzione ha visto anche la partecipazione delle componenti della cosiddetta società civile (soprattutto *NGOs*) rappresentative dei disabili.

<sup>16</sup> La Convenzione si propone in altri termini di riconoscere e garantire alle persone con disabilità, intese come coloro i quali hanno minorazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali a lungo termine che in interazione con varie barriere possono impedire la loro piena ed effettiva partecipazione nella società (art. 1 c.2), il pieno godimento dei diritti civili e sociali. Secondo Pariotti (E. PARIOTTI, *Disabilità, diritti umani e azioni positive*, cit.) «è evidente, in questa definizione, l'adesione al modello sociale di approccio alla disabilità e in buona misura supera anche l'approccio supportato dalla World Health Organization ed alle sue definizioni di *impairment*, *disability* e *handicap* (1980). *Impairment* è uno stato di deficienza fisico o mentale o di anormalità che può prendere molte forme. La *disabilità* si riferisce più propriamente alla riduzione delle funzioni considerate normali per un essere umano. L'*handicap* si riferisce agli svantaggi sociali subiti dalle persone colpite da *impairment* e da *disabilità*» (i corsivi sono dell'A., ndr).

meriti e delle competenze delle persone con disabilità, nonché dello specifico contributo che esse possono dare in ambito lavorativo.

La Convenzione, che si compone di un Preambolo e di cinquanta disposizioni ed è corredata da un Protocollo opzionale, si regge sui principi enucleati all'art. 3: eguaglianza, non discriminazione e pari opportunità<sup>17</sup>, autonomia ed indipendenza delle persone con disabilità, piena ed effettiva partecipazione, inclusione, riconoscimento della diversità, accessibilità, parità di genere, rispetto per lo sviluppo e per l'identità dei bambini con disabilità. In generale può sottolinearsi come le disposizioni siano formulate in modo da enunciare ed indicare principi e modalità di intervento cui gli Stati parte della Convenzione dovranno conformarsi al fine di garantire ai disabili l'eliminazione di ogni forma di discriminazione. L'art. 4, in particolare, impone ai soggetti che siano divenuti parte non solo di abrogare la legislazione contrastante con gli obblighi imposti dalla Convenzione, ma anche di adottare tutte le misure legislative e amministrative appropriate per realizzare i diritti in essa riconosciuti, promuovere la ricerca e lo sviluppo di beni, servizi, apparecchiature e attrezzature progettati universalmente, di tecnologie che favoriscano l'accessibilità ai sistemi di trasporto, all'informazione ed alle comunicazioni, ai servizi pubblici<sup>18</sup>. Inoltre, nello sviluppo e nell'applicazione della legislazione e delle politiche di attuazione della Convenzione, si dovrà promuovere l'attivazione di percorsi partecipativi coinvolgendo attivamente le persone con disabilità, compresi i bambini, attraverso le loro organizzazioni rappresentative, in sostanza rimuovendo gli ostacoli socio-economici e culturali alla piena partecipazione alla vita sociale. L'art. 4 sembra, inoltre, imporre nuove e onnicomprensive forme di *governance* della disabilità, ponendo l'accento sulla cooperazione internazionale<sup>19</sup>, avvalorando, in qualche misura, il superamento del dato territorial-statuale come dimensione privilegiata di applicazione della norma giuridica.

La Convenzione enuncia, rimodulandoli, i diritti civili e sociali, tenendo conto della specificità della condizione (della diversità) dei disabili. L'art. 12, richiamando quanto già previsto dal Patto internazionale sui diritti civili e politici<sup>20</sup>, obbliga gli Stati parte a riconoscere che le persone con disabilità godono della capacità legale, su base di eguaglianza rispetto agli altri, in tutti gli aspetti della vita e ad adottare appropriate misure per permettere l'accesso da parte delle persone con disabilità al sostegno che esse dovessero richiedere nell'esercizio della propria capacità legale (e quindi mediamente nell'esercizio dei loro diritti): ciò inevitabilmente sembra comportare il cambiamento di molte delle legislazioni nazionali e un sostanziale ridimensionamento delle misure nazionali di inabilitazione e interdizione<sup>21</sup>. Il testo pone, dunque, particolare attenzione all'accessibilità come preconditione per la partecipazione indipendente del disabile alla vita sociale, come mezzo per la promozione delle pari opportunità e quale cardine dello sviluppo di "azioni positive": la libertà di espressione deve essere garantita anche mettendo a disposizione delle persone disabili, in forme accessibili, mediante le tecnologie appropriate ai differenti tipi di disabilità, tempestivamente e senza costi aggiuntivi, le informazioni destinate al grande pubblico

---

<sup>17</sup> Cfr. l'art. 5 che sembra codificare i principi di eguaglianza formale e sostanziale, legittimando le cosiddette azioni positive (cfr. c. 4: «Misure specifiche che fossero necessarie ad accelerare o conseguire *de facto* l'eguaglianza delle persone con disabilità non saranno considerate discriminatorie ai sensi della presente Convenzione»).

<sup>18</sup> L'accessibilità è oggetto specifico dell'art. 9 della Convenzione.

<sup>19</sup> Vedi art. 32.

<sup>20</sup> In particolare si fa riferimento all'art. 16.

<sup>21</sup> Nello Studio redatto dallo *Human Rights High Commissioner* sulla applicazione della Convenzione del 26 gennaio 2009 (*Human Rights Council A/HRC/10/48*, 26 January 2009, 10<sup>th</sup> Session, "Thematic Study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on enhancing awareness and understanding of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities", reperibile al sito:

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A.HRC.10.48AEV.pdf>) si afferma esplicitamente che: «Legislation currently in force in numerous countries allows the interdiction or declaration of incapacity of persons on the basis of their mental, intellectual or sensory impairment and the attribution to a guardian of the legal capacity to act on their behalf. Whether the existence of a disability is a direct or indirect ground for a declaration of legal incapacity, legislation of this kind conflicts with the recognition of legal capacity of persons with disabilities enshrined in article 12, paragraph 2».

(art. 21), il diritto alla salute deve essere tutelato garantendo i servizi sanitari necessari in base alle specifiche forme di disabilità. La medesima logica promozionale si applica alle disposizioni che hanno ad oggetto il diritto all'istruzione (art. 24) e il diritto al lavoro nel senso più ampio del termine (artt. 27-28), alla garanzia della partecipazione alla vita politica<sup>22</sup>, pubblica e culturale e sociale (artt. 29-30)<sup>23</sup>.

Nella parte finale della Convenzione si richiamano strumenti e procedure attraverso cui dare effettiva attuazione ai principi enunciati. Anzitutto viene imposto alle parti un generale obbligo di monitoraggio e di raccolta dei dati statistici al fine di porre in essere politiche di implementazione della Convenzione (art. 31). Viene inoltre imposto di designare uno o più punti di contatto per le questioni relative all'applicazione della Convenzione, e di creare o designare, in seno alla loro amministrazione, un dispositivo di coordinamento incaricato di facilitare le azioni legate all'implementazione delle norme convenzionali (art. 33)<sup>24</sup>. Emerge da queste norme la volontà di evitare che questo testo rimanga lettera morta: tuttavia il fatto che non venga data alcuna effettiva indicazione in ordine alle specifiche funzioni di questi meccanismi di coordinamento, nè venga chiarito che requisiti debbano possedere le strutture, rende effettivo il rischio di una scarsa incisività interna degli organi in questione.

Particolarmente rilevante è poi la circostanza che venga creato un apposito Comitato sui Diritti delle Persone con Disabilità (art. 34), composto da dodici esperti (diciotto allorché si raggiungerà il numero di sessanta ratifiche) e con il compito di esaminare i rapporti presentati dagli Stati parte relativi al periodico stato di attuazione degli obblighi previsti nella Convenzione (art. 35). Il Comitato potrà presentare raccomandazioni e formulare pareri (art. 36) e in base al protocollo opzionale ed avrà competenza anche ad esaminare comunicazioni provenienti da (o in rappresentanza di) individui o gruppi di individui che facciano istanza in quanto vittime di violazioni delle disposizioni della Convenzione. In base a tale Protocollo, dunque, il Comitato dovrebbe essere un organo di tutela dei diritti garantiti dalla Convenzione ma, la sostanziale assenza di una disposizione che attribuisca a questo organo poteri giurisdizionali o sanzionatori nei confronti dello Stato che violi la Convenzione appare fin d'ora un grave limite.

In generale, al di là delle carenze testuali per quanto riguarda meccanismi di *enforcement*, la Convenzione pare implicare la predisposizione di un "quadro normativo" nuovo e più complesso, obbligando, nel contempo, le pubbliche amministrazioni generalmente intese a rimodellare i propri procedimenti, aprendo all'intervento di terzi portatori degli interessi dei disabili, ponendo le basi per un ruolo pregnante della società civile nell'implementazione delle norme convenzionali e avvalorando meccanismi collaborativo-convenzionali.

---

<sup>22</sup> La Convenzione non prevede solo che sia assicurato ai disabili il diritto di voto, ma impone agli Stati parte di porre in essere misure legislative e amministrative tali da realizzare il pieno godimento del diritto, il rispetto della segretezza e della libertà del voto. In Europa, tali sforzi, come è stato sottolineato dal *Disability High Level Group* (creato nel 1996 su proposta della Commissione europea, (COM(96) 406 final), con funzioni essenzialmente consultive), dovrebbero essere visibili già nell'organizzazione delle elezioni europee del prossimo giugno 2009 (*DHLG Note*, 22 maggio 2008, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/index/political\\_note\\_accessible\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/index/political_note_accessible_en.pdf)).

<sup>23</sup> E' di particolare rilevanza anche la circostanza che il testo della Convenzione prenda in considerazione anche soggetti da considerarsi particolarmente "deboli" in quanto esposti a più forme di discriminazione come la donna con disabilità (art.6) o il minore con disabilità (art. 7).

<sup>24</sup> La legge italiana di ratifica ed esecuzione della Convenzione, *supra* citata (cfr. nt. 3) ha creato l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità: presieduto dal Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali e composto da un numero massimo di quaranta membri dura in carica per 3 anni. Le risorse stanziare per il suo funzionamento ammontano a 500 mila euro annui. L'Osservatorio ha il compito, *inter alia*, di promuovere l'attuazione della Convenzione ed elaborare il rapporto dettagliato sulle misure adottate di cui all'art. 35, in raccordo con il Comitato interministeriale dei diritti umani, di promuovere la raccolta di dati statistici che illustrino la condizione delle persone con disabilità, anche con riferimento alle diverse situazioni territoriali, di promuovere la realizzazione di studi e ricerche che possano contribuire ad individuare aree prioritarie verso cui indirizzare azioni e interventi per la promozione dei diritti delle persone con disabilità.

### 3. La Convenzione: una “nuova sfida” per l’Unione europea

La Convenzione rappresenta senza dubbio una nuova sfida per l’Unione europea nel suo complesso e si inserisce all’interno di una complessa interazione in continua evoluzione tra diritto internazionale e diritto comunitario, che incide fortemente sui «traditional boundaries of State competence»<sup>25</sup>.

In questa sede vale la pena di ricordare che, analogamente a quanto avvenuto in occasione della già menzionata Convenzione UNESCO sulla diversità culturale, in fase di negoziati l’Unione si è presentata compatta ed unita: in base alle direttive adottate dal Consiglio il 24 maggio 2004<sup>26</sup>, la Commissione ha condotto il negoziato sulla Convenzione a nome della Comunità europea, al fine di preservare l’*acquis* e, soprattutto, a tutela delle competenze e degli interessi della Comunità in sede internazionale, in conformità con l’art. 300 TCE. Come già avvenuto in sede UNESCO, gli Stati membri agivano invece attraverso un “coordinamento” presieduto dallo Stato di presidenza dell’Unione. Il 27 febbraio 2007 la Commissione ha presentato una proposta di decisione del Consiglio in merito alla firma della Convenzione e del Protocollo Opzionale, a nome della Comunità<sup>27</sup> ed il Consiglio ha autorizzato la firma il successivo 27 marzo 2007<sup>28</sup>.

A seguito della partecipazione attiva di Comunità e Stati membri nella fase negoziale, della ratifica da parte degli Stati membri e in previsione della conclusione<sup>29</sup> da parte della Comunità<sup>30</sup>, si determinerà il definitivo ingresso della fonte pattizia all’interno del tessuto normativo europeo:

---

<sup>25</sup> D. BETHLEHEM, *International law, EC law; National Law: Three Systems in Search of a Framework*, in M. KOSKIENNIEMI (ed), *International Law Aspects of the EU*, Kluwer, The Hague, 1998, p. 181.

<sup>26</sup> Si può ricordare altresì che la Corte ha inoltre enunciato un vero e proprio principio del parallelismo delle competenze esterne rispetto a quelle interne: in base ad esso la Comunità può concludere accordi non solo ove espressamente previsto dal Trattato, ma altresì in riferimento a materie per le quali ha adottato norme comuni. La Corte si è spinta anche ad affermare che «tutte le volte che per la realizzazione di una politica comune prevista dal Trattato, la Comunità ha adottato delle disposizioni contenenti, sotto qualsiasi forma, norme comuni, gli Stati membri non hanno più il potere, né individualmente, né collettivamente, di contrarre con gli Stati terzi, obbligazioni che incidono su dette norme» (Sentenza della Corte di giustizia, causa C-22/70, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.* 1971, p. 263) La Corte ha quindi chiarito che in tutti i casi in cui siano negoziati accordi misti -quale è la Convenzione di cui si discute occorre una stretta collaborazione tra gli Stati e le istituzioni comunitarie riguardo sia alla negoziazione che alla conclusione dell’accordo: tale collaborazione viene realizzata mediante la partecipazione degli Stati membri e della Comunità, sussistendo un vero e proprio principio di unità della rappresentanza internazionale che dispiega la sua efficacia anche nelle aree, come quella della cultura, che continuano ad essere coperte da competenza nazionale. Gli accordi misti sono stipulati sia dalla Comunità che dagli Stati membri e in essi i diritti e i doveri derivanti dal medesimo sono divisi tra i soggetti stipulanti. In generale sugli accordi misti si veda J. HELISKOSKI, *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of European Community and its Member States*, The Hague, 2001. Si vedano anche A. BLECKMANN, *The Mixed Agreements of the EEC in Public International Law*, in H.G. SCHERMERS, D. O’KEEFFE (eds), *Mixed Agreements*, Kluwer, The Hague, 1983, pp. 155-165; G. GAJA, *The European Community’s Rights and Obligations under Mixed Agreements*, in H.G. SCHERMERS, D. O’KEEFFE (eds), *Mixed Agreements*, Kluwer, The Hague, 1983, pp. 133-140. Nella causa C-22/70, i giudici hanno affermato che, in casi in cui siano negoziati accordi misti (quale è la Convenzione UNESCO) occorre una stretta collaborazione tra gli Stati e le istituzioni comunitarie riguardo sia alla negoziazione che alla conclusione dell’accordo (Corte di giustizia, causa C-22/70, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.* 1971, p. 263).

<sup>27</sup> COM(2007)77.

<sup>28</sup> ST07404/07. La Commissione ha firmato la Convenzione il 30 marzo 2007 ed è stata presentata la proposta di decisione del Consiglio, conformemente all’articolo 300, par. 2 TCE. Sono scelti come base giuridica gli articoli 13, 26, 47, par. 2, gli artt. 55, 71, par. 1, 80, par. 2, 89, 93, 95 e 285 TCE in combinato disposto con l’articolo 300, par. 2, primo comma, seconda frase e paragrafo 3, primo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea.

<sup>29</sup> Proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (COM/2008/0530 def. - COD 2008/0170).

<sup>30</sup> In conformità alla art. 44 della Convenzione. Può peraltro sottolinearsi come questa norma (che ricalca le norme contenute in moti altri trattati cui la Comunità ha aderito) discorre di “organizzazione regionale d’integrazione”, intendendo specificamente con tale espressione ogni organizzazione costituita dagli Stati sovrani di una data regione, a cui i suoi Stati Membri hanno trasferito competenze. B. DE WITTE, *The Emergence of a European System of Public International Law: the EU and its Member States as Strange Subjects*, cit., p. 51, discorre di un «circumlocutory approach»: appare infatti chiaro che queste norme sono state inserite appositamente per permettere l’adesione della Comunità europea al trattato e che, allo stato dei fatti nessun’altra organizzazione si può configurare come tale.

anche escludendo l'effetto diretto delle norme convenzionali nel contesto comunitario<sup>31</sup>, si dovrà valutare da un lato sotto il profilo competenziale il soggetto tenuto a porre in essere le norme applicative delle disposizioni convenzionali, d'altro lato tali norme non dovranno contrastare col quadro normativo comunitario, né violare le libertà economiche stabilite dai trattati. Le difficoltà maggiori riguarderanno senza dubbio l'implementazione di norme della Convenzione nei campi di competenza concorrente, ad esempio in materia di lotta alla discriminazione *ex art. 13 TCE*, in materia di libertà di circolazione (artt. 26, 45-48 e 55)<sup>32</sup>, trasporto (artt. 71, 80), tassazione (art. 93), realizzazione del mercato unico (art. 95), o nei campi in cui la Comunità possiede, almeno formalmente, una competenza residuale (come la cultura, *ex art. 151 TCE*). Gli scenari che si apriranno una volta che vi sia l'adesione della Comunità sono, inevitabilmente, difficili da prevedere: certo è la menzione esplicita del principio di sussidiarietà quale base dell'adesione alla Convenzione rende palese l'intensificarsi della già vivace dialettica tra istanze integrative e rispetto della sovranità degli Stati membri. Poiché si renderà necessaria un'opera di sostanziale revisione della normativa (comunitaria e statale) esistente, a partire dalla direttiva 2000/78/CE<sup>33</sup>, dalla copiosa regolamentazione in materia di trasporti e in materia di servizi è facile prevedere che siamo all'inizio di un lungo cammino alla ricerca di nuovi compromessi in ragione dell'attuazione piena del modello sociale di tutela della disabilità.

Verona, 15 aprile 2009

---

<sup>31</sup> Cfr. *inter alia* la sentenza della Corte di giustizia, causa C-162/00, *Pokrzeptowich-Meyer*, in *Racc.* p. I-1049. Sul punto si legga N. LAVRANOS, *Legal Interaction between Decision of International Organizations and European law*, cit., pp. 32 ss.

<sup>32</sup> Si richiama in proposito l'accurata trattazione di L. WADDINGTON, *The Internal Market and Disability Accessibility: Using EC Law to Establish an Internal Market in Disability Accessible Goods and Services*, Maastricht Faculty of Law Working Paper 2008/3, al sito <http://www.rechten.unimaas.nl/maastrichtworkingpapers>

<sup>33</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