

Una persona con disabilità può far parte di una giuria?

Note a partire dal caso *Komisia za zashtita ot diskriminatsia* della Corte di giustizia

di Paolo Addis

Title: Can a person with a disability be part of a jury? Court of Justice of the European Union, *Komisia za zashtita ot diskriminatsia*

Keywords: Disability; Discrimination; Reasonable accommodation; Interlegality.

1. – La condizione giuridica delle persone con disabilità, nel diritto dell'Unione europea, è influenzata in maniera profonda dal formante giurisprudenziale; la natura stessa – fluida e dinamica – del concetto di disabilità, del resto, ne rende necessaria, in sede giudiziale, una costante operazione di riperimetrazione. In letteratura, quindi, si è evidenziato da più parti come la Corte di giustizia dell'Unione si sia fatta carico di questo compito (per uno sguardo d'insieme sulla condizione giuridica delle persone con disabilità nel prisma del diritto dell'Unione europea e del diritto internazionale, cfr. *ex multis* D. Ferri, A Broderick, *International and European Disability Law and Policy. Text, Cases and Materials*, Cambridge, 2019). In particolare, ciò ha avuto luogo nel rispondere alle questioni pregiudiziali sottoposte alla sua attenzione ai sensi dell'art. 267 TFUE, con riferimento alla portata da assegnare alle previsioni delineate dalla direttiva 2000/78/CE. La disciplina antidiscriminatoria di cui è latrice la direttiva appena citata, riferibile all'ambito lavorativo, difatti, menziona l'handicap (*sic*) come una delle cause per cui è vietato porre in essere pratiche discriminatorie, sia in via diretta (ovvero quando, sulla base di una disabilità, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga), sia in via indiretta (ovvero quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere in una posizione di particolare svantaggio le persone con disabilità).

Tuttavia, il fatto che la direttiva non definisca che cosa sia da considerare un handicap (o meglio, una disabilità) ha imposto, nel corso degli anni, uno spostamento delle definizioni fatte proprie dalla Corte verso posizioni più vicine a quelle implicate dall'adozione del modello sociale della disabilità; e nell'analisi di questo *revirement* è necessario tenere presente il fatto che, dal 2010, l'Unione europea è parte della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, approvata nel dicembre del 2006 ed entrata in vigore nella primavera del 2008 (sul punto, cfr. L. Waddington, *Saying All the Right Things and Still Getting it Wrong. The Court of Justice Definition*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 22, 4, 2015, 576-591, nonché, volendo, P. Addis, *La*

Corte di Giustizia dell'Unione europea alle prese con una domanda ricorrente: che cos'è la disabilità?, in questa stessa rivista, Vol. 30, 2, 2017, 319-225).

La Corte di giustizia, quindi, non si è limitata a definire, volta per volta, che cosa costituisca una disabilità, ma ha dovuto prendere posizione di una nutrita serie di questioni, relative, ad esempio, alla possibilità di operare delle distinzioni all'interno dell'insieme delle persone con disabilità (si veda, al riguardo, ad esempio, Corte di Giustizia UE, sentenza 26 gennaio 2021, C-16/19, VL/Szpital Kliniczny im. dra J. Babińskiego Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Krakowie), o – sempre a titolo di esempio – a proposito delle cause ostative al licenziamento di una persona con disabilità (si pensi a Corte di Giustizia, Sentenza 09 marzo 2017, C-406/2015, Petya Milkova c. Agentsiata za privatizatsia kontrol). Ciò, com'è intuibile, ha implicato una progressiva armonizzazione del diritto degli Stati membri a proposito del particolare ambito di applicazione della direttiva in questione; ma i meccanismi di isomorfismo in azione all'interno dei confini dell'Unione, visti da vicino, sono più complessi ed estesi di come ci si potrebbe attendere, dal momento che essi costituiscono il frutto dell'interazione fra più piani normativi e fra più fattori, in una prospettiva multilivello o – come forse è più appropriato dire – di interlegalità (ma sul punto si tornerà più avanti).

2. – La decisione qui commentata (Corte di giustizia dell'Unione europea, C-824/19 - *Komisija za zashtita ot diskriminatsia*, 21 ottobre 2021) scaturisce da un rinvio pregiudiziale da parte della Corte suprema amministrativa della Bulgaria (Varhoven administrativen sad); la questione sorge all'interno di un giudizio in cui è coinvolta una persona con disabilità sensoriale. VA, infatti, ha perso la vista nel corso degli anni Settanta e ha perciò una capacità lavorativa ridotta in via permanente. Abilitata all'esercizio della professione forense a partire dal 1977, nel 2014 è ammessa alla funzione di giurata presso il Tribunale di Sofia (Sofiyski gradski sad), venendo assegnata per sorteggio alla sesta sezione penale, assieme alla giudice UB ad altri tre giurati; ma per un periodo di circa due anni non viene coinvolta in alcuna udienza. Chiede quindi al presidente del Tribunale distrettuale di Sofia di essere assegnata a un altro giudice; ma il presidente del Tribunale, TC, non dà alcun seguito alla domanda di VA. In questo modo, VA non può lavorare come giurata e presenta un ricorso alla Commissione per la lotta alle discriminazioni.

Ma TC e UB, dinanzi alla Commissione appena citata, affermano di aver agito legittimamente. Ciò perché la condizione di VA non sarebbe compatibile con gli obblighi gravanti sui giurati, vista la necessità di avere determinati requisiti fisici per poter esercitare tale funzione. La loro scelta di non far partecipare VA ad alcun procedimento penale, poi, sarebbe giustificata dall'esistenza di una finalità legittima, consistente nel rispetto dei principi fissati dal codice di procedura penale bulgaro. L'art. 7, ¶ 1, della legge bulgara di contrasto alle discriminazioni afferma non si ha una discriminazione se la differenza di trattamento di cui sia oggetto una persona con disabilità sia riconnessa a una caratteristica configurabile come un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, purché la finalità del trattamento differenziato sia legittima e il possesso di quel dato requisito non vada oltre quanto necessario per conseguire la finalità in questione. Come anticipato, la finalità perseguita, secondo TC e UB, sarebbe il rispetto dei principi della legislazione nazionale relativa ai processi in sede penale; in particolare, come richiamato dalla Corte di giustizia, dovrebbe essere preso in considerazione quanto statuito dal codice di procedura penale bulgaro (Nakazatelno-protsesualen kodeks), ove si dispone che il tribunale, il pubblico ministero e gli inquirenti fanno tutto il necessario per l'accertamento della verità oggettiva. Sebbene la disciplina dettata dalla legge sul sistema

giudiziario nulla disponga sui requisiti fisici relativi all'assunzione dei compiti propri del giurato (come richiamato dalla Corte del Lussemburgo, l'art. 67, ¶ 1 della legge in parola prevede che possa essere eletto giurato qualsiasi cittadino bulgaro che abbia un'età compresa fra i 28 e i 61 anni, possieda un indirizzo attuale in un comune che rientra nella circoscrizione giudiziaria del tribunale in cui ha presentato la sua candidatura, abbia completato almeno gli studi secondari, non sia stato condannato per un reato doloso, anche se riabilitato, e non sia affetto da infermità mentale), risulta evidente che TC e UB ritengono che la cecità impedisca di apprezzare determinati mezzi di prova e quindi osti alla ricerca della verità oggettiva.

Ma non è di questa stessa opinione la già citata Commissione per la lotta alle discriminazioni, dal momento che essa condanna i due magistrati al pagamento di una sanzione pecuniaria per l'aver posto in essere una condotta discriminatoria.

UB e TC impugnano tale decisione; ma i loro ricorsi vengono respinti dal Tribunale amministrativo di Sofia (*Administrativen sad Sofia-grad*), dal momento che la presunzione di incompatibilità fra una condizione di disabilità e la funzione di giurato sarebbe in sé discriminatoria; e a rafforzare questo convincimento concorrerebbe il fatto che da una certa data in poi, grazie all'informatizzazione dei meccanismi di assegnazione dei giurati ai diversi processi, VA partecipi a diverse udienze.

Nel successivo grado di giudizio al cospetto della Corte suprema amministrativa (*Varhoven administrativen sad*), TC sostiene, nel proprio ricorso, che nei gradi precedenti si sarebbe dovuto tener presente quanto disposto dal già citato art. 7 della legge bulgara di contrasto alle discriminazioni; e nel caso di specie, per VA non sarebbe possibile fare il giurato secondo i principi del codice di procedura penale. UB, d'altro canto, nel proprio ricorso, sottolinea la prevalenza delle norme relative al processo penale rispetto a quelle contenute nella legge contro le discriminazioni; inoltre, fra i doveri del giudice penale rientrerebbe anche far sì che tutti i membri del collegio giudicante valutino in maniera uguale e diretta i mezzi di prova loro presentati, mettendosi così nelle condizioni di giungere quanto più possibile vicini a quella "verità oggettiva" cui tende il legislatore.

Il giudice del rinvio, quindi, dubitando della legittimità della condotta seguita da UB e TC nei confronti di VA, formula due diverse questioni pregiudiziali. La prima, volta ad appurare "Se l'interpretazione dell'articolo 5, paragrafo 2, della Convenzione ONU e degli articoli 2, paragrafi 1, 2 e 3, e 4, paragrafo 1, della direttiva 2000/78 comporti che una persona non vedente è ammessa a operare in veste di giurato e può partecipare ai procedimenti penali", ovvero "se la specifica disabilità della persona affetta da cecità permanente sia una caratteristica che integra un requisito essenziale e decisivo dell'attività di giurato la cui sussistenza giustifica una disparità di trattamento e non comporta alcuna discriminazione basata sul criterio della "disabilità"".

3. – Qual è stato l'iter logico-argomentativo della Corte del Lussemburgo per dare risposta alle domande formulate dal giudice nazionale?

Un primo punto da segnalare è il fatto che la Corte di giustizia sottolinea immediatamente di dover integrare le fonti evocate dal giudice bulgaro con un richiamo alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, evidenziando l'importanza, per una corretta interpretazione del diritto dell'Unione applicabile nella vicenda *de qua*, degli artt. 21 e 26 della Carta stessa (a proposito della rilevanza dell'art. 21 viene richiamata anche una precedente pronuncia della Corte stessa, la sentenza del 26 gennaio 2021, *Szpital Kliniczny im. J. Babińskiego*

Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Krakowie, C-16/19; per un commento alla decisione in questione, cfr., volendo, P. Addis, *Discriminare fra persone con disabilità. Note a partire da Szpital Kliniczny im. dra J. Babińskiego Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Krakowie*, in questa stessa rivista, Vol. 47, 2, 2021, 2571-2582; si rammenti, poi, come l'art. 26 della Carta disponga che "L'Unione riconosce e rispetta il diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità.". Si è sottolineato, peraltro, come il richiamo alla Carta operato *motu proprio* dalla Corte sia un elemento di novità: cfr. D. Ferri, *A Step Forward in Ensuring Equality for Persons with Disabilities – TC, UB v Komisija za zashtita ot diskriminatsia, VA*, in *EU Law Live*, 2 novembre 2021). Per i giudici del Lussemburgo, quindi, le questioni pregiudiziali sollevate al loro cospetto sono da esaminare congiuntamente: in sostanza – dice la Corte di giustizia – il giudice del rinvio chiede "se l'articolo 2, paragrafo 2, e l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2000/78, letti alla luce degli articoli 21 e 26 della Carta e della Convenzione dell'ONU, debbano essere interpretati nel senso che ostano a che una persona affetta da cecità sia privata di qualsiasi possibilità di esercitare le funzioni di giurato in un procedimento penale." (così al ¶ 34 della sentenza in oggetto).

Vengono quindi ribaditi alcuni concetti già affermati dalla Corte: in primo luogo, l'ambito di copertura della direttiva, relativa all'occupazione e alle condizioni di lavoro; e sotto questo profilo, la Corte di giustizia chiarisce come l'attività di giurato, nel caso di specie, sarebbe certamente da qualificare come attività professionale. Inoltre, la Corte ribadisce come sia pacifico che quella di VA sia qualificabile come una condizione di disabilità, ai sensi del perimetro concettuale già adottato nella pregressa giurisprudenza della Corte medesima.

La vicenda *de qua*, quindi, rientra a pieno titolo nell'ambito di applicazione della direttiva in parola.

È poi altrettanto pacifica la sussistenza di una disparità di trattamento subita da VA; e tale trattamento differenziato (consistente, come già detto, dal non essere chiamati a far parte di alcuna giuria per un dato periodo di tempo) è direttamente fondato sulla disabilità di VA.

È possibile considerare tale differenza di trattamento come giustificata; ma, a tal riguardo, la Corte del Lussemburgo sottolinea un punto già affrontato in una sua recente decisione (sentenza del 15 luglio 2021, Tartu Vangla, C-795/19; per un commento alla decisione appena citata, cfr. S. Baldin, *Lavoratori con disabilità e accomodamenti ragionevoli nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE. Riflessioni a margine di XX c. Tartu Vangla*, in questa stessa rivista, Vol. 34, 4, 2021, 4331-4338), relativa all'interpretazione restrittiva da dare all'area delle possibili eccezioni; inoltre la differenza di trattamento deve essere collegata a un requisito *essenziale e determinante* per l'esercizio di una data attività lavorativa. A questo punto, quindi, la Corte deve stabilire se la cecità di VA faccia venir meno, come prospettato da UB e da TC, la possibilità di espletare le funzioni proprie di un giurato. La Corte, quindi, sottolinea come il diritto bulgaro, come già evidenziato, non preveda alcun particolare requisito fisico per i giurati. E del resto, rimarcano i giudici del Lussemburgo, per alcuni impieghi è ben possibile che un dato requisito fisico sia essenziale e determinante; si pensi, ad esempio, alle condizioni fisiche minime richieste per poter essere arruolati nelle forze di polizia o nei vigili del fuoco, ovvero al possesso di una data acutezza visiva per poter lavorare come autotrasportatori. In aggiunta a quanto sinora esposto, già affermato dalla Corte in altre occasioni, i giudici del Lussemburgo si chiedono quindi se il pieno rispetto dei principi contenuti nel codice di procedura penale bulgaro sia una finalità legittima, per escludere la sussistenza di una

discriminazione. La risposta è positiva; e certamente una certa capacità visiva è essenziale per una valutazione diretta e immediata dei mezzi di prova.

Tuttavia, di seguito, la Corte di giustizia rileva come le autorità bulgare abbiano omesso un adempimento essenziale: esse, difatti, hanno escluso VA dalla partecipazione a qualsiasi giudizio penale, “senza che fosse valutata la sua capacità individuale di svolgere le sue funzioni e senza che fosse esaminata la possibilità di porre rimedio a eventuali difficoltà che avrebbero potuto sorgere” (¶ 56 della decisione in commento). Devono essere prese in considerazione – ribadisce la Corte – delle soluzioni ragionevoli per le persone con disabilità, in funzione delle esigenze concrete, come emergenti dai concreti fatti della vita. Come emerso nella già citata sentenza Tartu Vargla, l’elenco degli accomodamenti ragionevoli fornito dal punto 20 della direttiva 2000/78 non deve essere considerato come esaustivo; e a tal proposito è interessante rilevare come la Corte riconnetta esplicitamente le soluzioni ragionevoli “all’eliminazione delle barriere di diversa natura che ostacolano la piena ed effettiva partecipazione delle persone disabili alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori” (così il ¶ 57 della decisione in questione).

L’adozione di soluzioni ragionevoli a beneficio delle persone con disabilità deve essere letta in rapporto a quanto previsto dal già citato art. 26 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione. “il quale sancisce il principio dell’inserimento delle persone con disabilità affinché esse beneficino di misure intese a garantirne l’autonomia, l’inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità” (¶ 58 della decisione in commento); e di seguito, tale principio viene riconnesso a quanto già delineato dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (ove, all’art. 3, fra i principi generali perseguiti dalla Convenzione stessa, sono inserite anche “la piena ed effettiva partecipazione e inclusione nella società”, alla lett. c, e “la parità di opportunità”, alla lett. e). Anche la Convenzione di New York, peraltro, prevede un obbligo relativo alle soluzioni ragionevoli a favore delle persone con disabilità tanto in termini generali (all’art. 5, terzo comma, si prevede che “Al fine di promuovere l’uguaglianza ed eliminare le discriminazioni, gli Stati Parti adottano tutti i provvedimenti appropriati, per garantire che siano forniti accomodamenti ragionevoli.”), quanto con specifico riferimento al diritto al lavoro delle persone con disabilità (all’art. 27 della Convenzione, rubricato “Lavoro e occupazione”, difatti, si prevede che “Gli Stati Parti devono garantire e favorire l’esercizio del diritto al lavoro, anche a coloro i quali hanno subito una disabilità durante l’impiego, prendendo appropriate iniziative - anche attraverso misure legislative - in particolare al fine di: [...] (i) garantire che alle persone con disabilità siano forniti accomodamenti ragionevoli nei luoghi di lavoro”). L’interpretazione della direttiva alla luce della Carta dei diritti fondamentali e della Convenzione ONU, quindi, conduce la Corte del Lussemburgo all’affermare che il diritto dell’Unione europea osta “a che una persona affetta da cecità sia privata di qualsiasi possibilità di esercitare le funzioni di giurato in un procedimento penale.”

4. – Le questioni toccate dal caso di specie, come anticipato nelle prime righe di questo commento, sono svariate.

In primo luogo, la decisione in parola consente di apprezzare le modalità attraverso cui avviene, con particolare riferimento alla condizione giuridica delle persone con disabilità, la traslazione di concetti giuridici da un ordinamento all’altro, permettendo di rilevare la progressiva omogeneizzazione fra quanto previsto, appunto, all’interno di ordinamenti connotati da differenti radici storico-culturali. Si tratta, come già evidenziato in letteratura, di una dinamica particolarmente evidente per quanto riguarda il concetto, *supra* evocato, di accomodamento ragionevole (sul punto, cfr. D. Ferri, *L’accomodamento ragionevole*

per le persone con disabilità in Europa: da Transatlantic Borrowing alla Cross-Fertilization, in *DPCE*, 2. 2017, 381-420 e, da ultimo, S. Baldin, *op. cit.*, 4332-4333, cui si rinvia, altresì, per ulteriori indicazioni di carattere bibliografico); e si tratta di un processo mimetico evidentemente ancora in corso, anche nell'ordinamento italiano, se si legge quanto previsto dalla recente legge delega al Governo in materia di disabilità (L. n. 227 del 22 dicembre 2021, pubblicata in GU n.309 del 30-12-2021): all'art. 2, rubricato "Principi e criteri direttivi della delega", si dispone, al secondo comma, alla lett. a), punto n. 5, "[l'] introduzione nella legge 5 febbraio 1992, n. 104, della definizione di «accomodamento ragionevole», prevedendo adeguati strumenti di tutela coerenti con le disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità"; e ancora, nel medesimo articolo, alla lett. c), punto n. 5, si dispone che si debba "prevedere che il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato sia diretto a realizzare gli obiettivi della persona con disabilità secondo i suoi desideri, le sue aspettative e le sue scelte, migliorandone le condizioni personali e di salute nonché la qualità di vita nei suoi vari ambiti, individuando le barriere e i facilitatori che incidono sui contesti di vita e rispettando i principi al riguardo sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, indicando gli strumenti, le risorse, i servizi, le misure, gli accomodamenti ragionevoli che devono essere adottati per la realizzazione del progetto e che sono necessari a compensare le limitazioni alle attività e a favorire la partecipazione della persona con disabilità nei diversi ambiti della vita e nei diversi contesti di riferimento, compresi quelli lavorativi e scolastici nonché quelli culturali e sportivi, e in ogni altro contesto di inclusione sociale".

Ma è interessante, del pari, rilevare come il principio in questione sia esso stesso in costante evoluzione; ciò non solo perché esso è, per definizione, un rimedio che va calibrato sulle barriere da eliminare (o, meglio, sulla risposta ai bisogni che nascono dall'interazione fra diverse menomazioni con barriere di varia natura), ma anche per il permanere, pur all'interno di una tendenziale armonizzazione della condizione giuridica delle persone con disabilità, delle differenze relative alla lettura delle misure di accomodamento ragionevole a livello nazionale. In particolare, in letteratura si è sottolineato come possano essere messi a fuoco svariati approcci nazionali rispetto all'attivarsi dell'obbligo di accomodamento ragionevole. Se da un lato possono essere individuate, al riguardo, due linee di tendenza (la prima vede l'obbligo di adottare un accomodamento ragionevole nel momento in cui il lavoratore rende nota la condizione di disabilità al datore di lavoro, mentre nella seconda l'obbligo scatta quando l'accomodamento viene richiesto dalla lavoratrice o dal lavoratore con disabilità interessati), d'altro lato è altrettanto vero che sussistono notevoli differenze in ordine, ad esempio, alla tutela della riservatezza dei dati sensibili riconnessi alla condizione di disabilità dei lavoratori coinvolti; e chi, in letteratura, si è recentemente occupato del tema ha sottolineato come la necessità di accomodamenti ragionevoli potrebbero essere sensibilmente ridotta qualora si adottasse, anche all'interno degli ambienti lavorativi, il principio dello *Universal Design*, come definito dalla Convenzione ONU (ove, all'art. 2, si legge che "per "progettazione universale" si intende la progettazione di prodotti, strutture, programmi e servizi utilizzabili da tutte le persone, nella misura più estesa possibile, senza il bisogno di adattamenti o di progettazioni specializzate. La "progettazione universale" non esclude dispositivi di sostegno per particolari gruppi di persone con disabilità ove siano necessari"), ferma restando – si è ribadito – la non alternatività del graduale radicarsi dello *Universal Design* rispetto all'obbligo di prevedere comunque un obbligo per i datori di lavoro di approntare degli accomodamenti ragionevoli (così P. Daly, D. Whelan, *Disability in employment equality law: A reappraisal of the reasonable accommodation duty and issues*

arising in its implementation, in *Maastricht Journal of Comparative and European Law*, Vol. 28, 6, 2021, 744-759).

Inoltre, come già evidenziato in dottrina, il concetto di accomodamento ragionevole può essere concretamente più difficile da maneggiare quando si tratti di tutelare i diritti delle persone con disabilità psicosociali rispetto a quando si debbano garantire i diritti di quelle con disabilità fisiche (sul punto, a partire dall'ordinamento britannico, cfr. G. James, *An unquiet mind in the workplace: mental illness and the Disability Discrimination Act 1995*, in *Legal Studies*, Vol. 24, 4, 2004, 516-539); ciò, probabilmente, accade per due ordini di ragioni. In primo luogo, perché spesso gli attori sociali scorgono più facilmente barriere di carattere fisico (visibili e tangibili, quindi) rispetto a quelle sociali ed economiche; in secondo luogo, è ragionevole ipotizzare che, ancor oggi, ci si accosti alla condizione delle persone con disabilità psicosociali con un approccio plasmato sul modello medico-individuale della disabilità (sul punto, v. A. Lawson, *People with Psychosocial Impairments or Conditions, Reasonable Accommodation and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Law in Context*, Vol. 26, 2, gennaio 2008, 62-84; si veda particolarmente p. 68).

Nel caso di specie, VA, come già evidenziato, non ha una disabilità psicosociale, ma si è scontrata con dei pregiudizi culturalmente radicati; la presunzione di una sua inadeguatezza è alla base della condotta dei magistrati che l'hanno esclusa dalla partecipazione quale giurata a dei processi penali, senza neppure tentare di trovare una soluzione ragionevole. Proprio con riferimento all'ordinamento bulgaro si è sottolineato come, per consentire l'attecchimento del diritto antidiscriminatorio di origine europea e raggiungere l'inclusione sociale indicata dall'art. 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, fossero necessari tanto degli interventi da parte del legislatore e dei *policymakers*, quanto delle azioni volte a contrastare lo stigma sociale che ancora colpisce le persone con disabilità ("Key challenges to the full social inclusion of persons with disabilities in Bulgarian society include deeply rooted prejudices regarding disability, inaccessibility of the built environment and public transport, barriers to education, discrimination on the labor market, a culture of segregation and institutionalization of the disabled, inadequate social and community-based services, and weak enforcement of legislation": così S. D. Phillips, *Implications of EU Accession for Disability Rights Legislation and Housing in Bulgaria, Romania, Croatia, and the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, in *Journal of Disability Policy Studies*, Vol. 23, 1, 2012, 26-38: il passaggio qui riportato è a p. 27).

Si tratta di aspetti culturali condivisi dai paesi dell'Europa orientale già nell'orbita di influenza sovietica; la condizione di inabilità al lavoro, negli ordinamenti ricompresi nel blocco socialista, era pesantemente stigmatizzata e l'istituzionalizzazione delle persone con disabilità era una pratica consueta. Su tali incrostazioni attinenti alla condizione sociale, politica e giuridica delle persone con disabilità negli ordinamenti in questione, poi, ha poi influito, paradossalmente rafforzando l'eredità socialista, anche l'ondata delle liberalizzazioni successive al 1989: anche il tramonto del socialismo reale, infatti, le persone con disabilità sono state a lungo tenute ai margini della società e oggetto di pratiche istituzionalizzanti (sul punto cfr. T. Mladenov, *Postsocialist disability matrix*, in *Scandinavian Journal of Disability Research*, 19, 2, 2017, 104-117).

Si tratta, a ben vedere, di una peculiarità da tenere presente nel momento in cui si trovi ad analizzare, in prospettiva comparata, l'impatto del diritto internazionale, sovranazionale ed europeo sugli ordinamenti dei paesi in questione; e la giurisprudenza della Corte di giustizia, pur in misura minore rispetto a quella della Corte europea dei diritti dell'uomo, si trova a dover riallineare, per quanto possibile, gli ordinamenti dell'area in questione, dal momento che

5. – Infine, si può rimarcare come la decisione in questione offra lo spunto per analizzare la condizione delle persone con disabilità in una prospettiva ulteriore, quella dell'interlegalità (richiamava il concetto di interlegalità, con particolare riferimento alla disabilità, T. Collingbourne, *Realising Disability Rights? Implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in England - a critical analysis*, PhD thesis, University of Sheffield, 2012, facendo riferimento alla nozione di *interlegality* messa a punto da B. de Sousa Santos, *Toward a New Legal Common Sense. Law, Globalization, and Emancipation*, Cambridge, 2002; per una definizione più recente del concetto di interlegalità, cfr. G. Palombella, *Interlegalità. L'interconnessione tra ordini giuridici, il diritto, e il ruolo delle corti*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 2, 2018, 315-342). Si tratta di un punto che meriterebbe, anche alla luce della sentenza qui commentata, un maggiore approfondimento, non opportuno in questa sede.

Ma è ben possibile sottolineare come, nella decisione in questione, la Corte di giustizia si sia trovata – come sovente accade – a doversi confrontare con fonti diverse che non è sempre agevole far dialogare fra loro. Si pensi alla complessa relazione fra la Carta europea dei diritti fondamentali e una fonte di diritto internazionale come la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità; o, ancora, si pensi alla necessità, per la Corte del Lussemburgo, di tenere presenti, nell'utilizzare come strumento ermeneutico la Convenzione, gli approdi cui è giunto un organismo particolare come il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (ad esempio, per determinare il significato dell'art. 5 della Convenzione di New York, oppure, in ipotesi, per determinare con maggiore precisione cosa possa costituire un accomodamento ragionevole), ovvero la possibilità di prendere in considerazione quanto deciso, relativamente alla condizione delle persone con disabilità, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Né si può trascurare come, nel caso di specie, fosse necessario conciliare quando previsto dall'art. 6 della Costituzione bulgara, relativo al principio d'eguaglianza, quanto previsto dai principi del codice di procedura penale (preordinati, per definizione, a garantire, in ultima istanza, la libertà, tutelata al medesimo art. 6 della Costituzione bulgara) e quanto previsto dalla normativa nazionale in materia di discriminazione. A ciò si aggiunga, in termini più generali, come spesso i diritti delle persone con disabilità siano ancorati a standard tecnici decisi da organismi non statuali, oppure, ancora, si tenga presente come, concretamente, la condizione giuridica delle persone con disabilità sia stata influenzata dal fatto che i legislatori, nel regolare una data materia, si trovino a dare seguito a delle richieste provenienti da movimenti, anche transnazionali, delle persone con disabilità.

Quello che emerge, da quanto appena detto e dalle pronunce della Corte di giustizia, è quindi un insieme di relazioni arduo da dipanare con l'utilizzo di approcci monisti, dualistici o pluralistici; e forse l'interlegalità è lo strumento concettuale più utile per leggere questo complesso intersecarsi di movimenti e di piani normativi.

Paolo Addis
Istituto DIRPOLIS
Scuola superiore Sant'Anna
paolo.addis@santannapisa.it