



Rivista N°: 4/2023
DATA PUBBLICAZIONE: 10/10/2023

AUTORE: Valentina Pupo*

LA PROGRESSIVA ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO DI ACCESSIBILITÀ DELLE PERSONE CON DISABILITÀ

THE PROGRESSIVE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF ACCESSIBILITY OF PEOPLE WITH DISABILITIES

Sommario: 1. Il mutamento del modello di approccio alla disabilità e la sua implementazione: la centralità del principio di accessibilità. – 2. L'accessibilità nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. – 3. L'accessibilità nel diritto euro-unitario: le Strategie europee e la direttiva UE 2019/882. – 4. L'accessibilità nel diritto nazionale... – 4.1. ...e nella giurisprudenza costituzionale. – 5. Le prospettive aperte dal PNRR in tema di accessibilità. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Il mutamento del modello di approccio alla disabilità e la sua implementazione: la centralità del principio di accessibilità

La sensibilità sui temi legati alla tutela dei diritti delle persone con disabilità, nel corso del tempo, è andata incontro a diverse fasi e ha conosciuto una progressiva crescita in seguito al mutamento e all'evoluzione degli approcci in proposito sviluppatasi sul piano culturale, linguistico e sociologico, non meno che su quello medico e giuridico.

Grazie alla nascita, soprattutto nei paesi anglosassoni, dei movimenti sociali di rivendicazione dei diritti delle persone con disabilità¹, tendenti ad affermarne la consapevolezza e l'autodeterminazione, al fiorire sempre più cospicuo dei *disability studies*², nonché allo sviluppo

* Ricercatrice di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi *Magna Græcia* di Catanzaro.

¹ L'obiettivo di una sempre maggiore partecipazione e realizzazione dell'autodeterminazione delle persone con disabilità era sintetizzato nel motto «*nothing about us without us*»: cfr. J. CHARLTON, *Nothing about us without us: disability oppression and empowerment*, Berkeley 2000.

² Cfr., tra i tanti, L. BARTON-M. OLIVER (a cura di), *Disability Studies: Past, Present and Future*, Leeds 1997; L.J. DAVIS, *The Disability Studies Reader*, New York 2006; D. GOODLEY, *Disability Studies: an interdisciplinary in-*

di nuovi metodi per studiare e classificare le disabilità, provenienti dal graduale affinamento delle conoscenze mediche, è stato possibile passare da una definizione influenzata prevalentemente dal modello di tipo bio-medico a più avanzati criteri di classificazione, che prendono in considerazione un modello di tipo bio-psico-sociale, in grado di misurare anche l'incidenza di barriere ambientali e sociali sulla situazione della persona con disabilità³, vale a dire i possibili riflessi di circostanze di carattere non biologico su processi biologici⁴.

Con tale modello si impone, quindi, un nuovo modo di intendere la disabilità, influenzato anche dall'affermazione del concetto più pregnante di *persona* in luogo di quello di *soggetto*⁵, in grado di conferire maggiore risalto alle specifiche esigenze dei singoli e alle peculiari diversità di ciascuno⁶. L'attuale Classificazione ICF⁷, che su di esso si basa, valorizza il legame tra individuo e contesto socio-ambientale in cui si inserisce, considerando le barriere di vario ge-

roduction, Londra 2010; M.L. CHIARELLA-G. COSCO-A.D. MARRA-B. SACCÀ (a cura di), *Tutela della persona e disability studies*, Reggio Calabria 2012; R. MEDEGHINI, *Disability Studies*, Trento 2013; Id., *Norma e normalità nei Disability Studies. Riflessioni e analisi critica per ripensare la disabilità*, Trento 2015; M.G. BERNARDINI, *Disabilità, giustizia, diritto. Itinerari tra filosofia del diritto e disability studies*, Torino 2016; A.D. MARRA, *Diritto e disability studies. Materiali per una nuova ricerca multidisciplinare*, Reggio Calabria 2010; Id., *Disabilità e diritto: qual è l'utilità dei disability studies per la ricerca giuridica*, in *Italian Journal of Disability Studies*, 2011, 23 ss.; Id., *Società, disabilità, diritti. Come i disability studies hanno attecchito nella giurisprudenza italiana*, Milano 2018; G. ARDUINI-D. CHIUSAROLI, *Il contributo dei Disability Studies per una scuola più equa ed inclusiva*, in *Education Sciences & Society*, n. 2/2021, 177 ss.

³ In un primo momento, le classificazioni adottate dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, a partire dal 1970 [Classificazione Internazionale delle malattie o ICD-*International Classification of Diseases and related Health Problems*, giunta oggi al suo 11° aggiornamento, nonché la successiva *Classificazione Internazionale delle Menomazioni, delle Disabilità e degli Svantaggi esenziali (o handicap)*, meglio nota come ICDH-*International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps*], si basavano su paradigmi diagnostico-terapeutici, limitandosi a descrivere l'eziologia, le caratteristiche cliniche delle patologie e le relative indicazioni diagnostiche delle malattie, delineando un modello in cui si consideravano soprattutto gli aspetti patologici inerenti alla persona con disabilità, secondo una sequenza per cui dalla *menomazione* (anomalia permanente, di carattere anatomico o psicologico), si determinava una *disabilità* (limitazione o perdita della capacità di compiere le attività ritenute normali per un essere umano), e un conseguente *handicap* (situazione di svantaggio nell'ambito del contesto sociale). L'attuale modello bio-psico-sociale è stato recepito dall'OMS nel 2001, con la nuova *Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute* (ICF-*International Classification of Functioning, Disability and Health*).

⁴ Cfr. M.G. BERNARDINI, *I diritti umani nelle persone con disabilità*, Roma 2016, 19 ss.; F. MASCI, *La tutela costituzionale della persona disabile*, in *federalismi.it*, n. 1/2020, 137 ss.; F. SANCHINI, *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma*, in *federalismi.it*, n. 24/2021, 168 ss.; C. SAGONE, *La tutela della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale*, in *federalismi.it*, n. 1/2023, 242 ss.

⁵ Cfr. S. RODOTÀ, *Dal soggetto alla persona. Trasformazioni di una categoria giuridica*, Napoli 2007.

⁶ Cfr. E. VIVALDI, *Disabilità, autonomia, diritti. Alcune riflessioni a tre anni dall'approvazione della legge n. 112/2016*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2019, 2; sulle questioni definitorie e sul modo di affrontare la disabilità e i mezzi per il suo superamento, in chiave di effettività delle tutele, cfr., A. LORENZETTI, *Dis-eguaglianza e disabilità*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Napoli 2016, 173 ss., spec. 189 ss.; L. BUSATTA, *L'universo delle disabilità: per una definizione unitaria di un diritto diseguale*, in F. CORTESE-M. TOMASI (a cura di), *Le definizioni nel diritto*, Napoli 2016, 335 ss.; R. MEDEGHINI-E. VALTELLINA (a cura di), *Quale disabilità? Culture, modelli e processi di inclusione*, Milano 2006; M.R. SAULLE, *Le norme standard sulle pari opportunità dei disabili*, Napoli 1998, 9.

⁷ Si tratta della *Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute* (ICF-*International Classification of Functioning, Disability and Health*). In merito, cfr. Cfr. P. SCELFO-C. SAPUPPO, *Storia e campi di applicazione della Classificazione Internazionale del Funzionamento della Disabilità e della Salute*, in *Pratica medica e aspetti legali*, n. 1/2012, 21 ss.; M. LEONARDI, *Salute, disabilità. ICF e politiche socio-sanitarie*, in *Sociol. pol. soc.*, n. 3/2005, 73 ss.; Id., *ICF. La Classificazione internazionale del funzionamento della disabilità e della salute dell'Organizzazione mondiale della sanità. Proposte di lavoro e di discussione per l'Italia*, in *Giorn. it. med. riab.*, 2003.

nere (economico, sociale, comportamentale, ecc.), che incidono in maniera ulteriormente pregiudizievole sulle condizioni di salute⁸. Alla luce di tale correlazione, la disabilità non è più trattata come una questione meramente assistenziale o di cura dell'individuo, connessa a menomazioni fisiche, sensoriali o psichiche e ai corrispondenti danni alle funzioni vitali e lavorative, ma si considera la persona con disabilità nelle sue interazioni con l'ambiente esterno circostante. In tal modo, si giunge a una definizione di disabilità come una condizione intrinseca di svantaggio personale, che, tuttavia, diventa una concreta limitazione quando il soggetto interagisce con l'ambiente sfavorevole in cui si trova a vivere. Di conseguenza, non sarà più la persona con disabilità a doversi adattare, con la fatica che ciò comporta, al contesto sociale, bensì sarà quest'ultimo a doversi progressivamente adeguare alle necessità delle persone con disabilità.

Il capovolgimento di prospettiva è evidente, in quanto centrale diventa il punto di vista delle persone con disabilità, la loro qualità della vita e la possibilità di una loro piena autodeterminazione e dunque l'esigenza di soddisfare finalmente le relative richieste di dignità, uguaglianza e inclusione. La logica è quella multidimensionale, che considera anche le esigenze esistenziali, relazionali, affettive, formative e culturali delle persone con disabilità, nell'ottica di favorire la loro indipendenza nella vita individuale e la pienezza della loro partecipazione alla vita collettiva. Assumono, quindi, rilievo, gli aspetti del contesto socio-spaziale ed ambientale che precludono o limitano il raggiungimento di tali obiettivi e si punta alla progressiva eliminazione delle barriere che impediscono le pari opportunità e possibilità di accesso alla vita della comunità e l'effettiva realizzazione della persona con disabilità, sfruttando, in tal senso, anche le potenzialità delle nuove tecnologie.

In questa prospettiva, che si concentra sulle "abilità" delle persone con disabilità, sul loro «diverso modo di "funzionare"»⁹ e non sulle loro inabilità, per determinare ed ampliare, in relazione al contesto socio-ambientale circostante, le loro possibilità di partecipazione e così evidenziare il valore aggiunto che la loro inclusione può portare alla collettività, diventa fondamentale il tema dell'accessibilità rispetto ai vari ambiti dell'esistenza di un individuo e di una comunità. L'accessibilità si configura, quindi, per le persone con disabilità (permanenti o tem-

⁸ L'ICF introduce anche un mutamento linguistico: si considera la disabilità in chiave positiva, non più come *menomazione* e *malattia*, ma sotto il profilo *funzionale*, come discostamento da una piena condizione di salute. L'ICF è strutturato in due parti (*funzionamento e disabilità; fattori contestuali*), ciascuna delle quali è suddivisa in due componenti: 1) *funzioni e strutture corporee* e 2) *attività e partecipazione*; 1) *fattori ambientali* e 2) *fattori personali*. Le *funzioni corporee* riguardano la fisiologia dei sistemi corporei, comprese le funzioni psicologiche, mentre le *strutture corporee* riguardano le parti anatomiche del corpo (organi, arti e loro componenti); rispetto ad esse, la *menomazione* è un problema a carico di una funzione o struttura corporea, che può andare dalla limitazione alla perdita. L'*attività* è l'esecuzione di un compito o di un'azione da parte di un individuo, rispetto alla quale le *limitazioni* sono le difficoltà che una persona può avere nell'eseguire le attività; la *partecipazione* è il coinvolgimento in una situazione di vita, rispetto alla quale le *restrizioni* sono i problemi che un individuo può sperimentare nel suo coinvolgimento in situazioni di vita quotidiana. I *fattori ambientali* costituiscono l'ambiente fisico, sociale e attitudinale in cui le persone vivono e conducono la loro esistenza, e possono essere dei facilitatori o delle barriere, e, in tale ultimo caso, sia per la loro presenza (es., atteggiamenti negativi nei confronti delle persone con disabilità), sia per la loro assenza (es., mancanza di un servizio indispensabile). La versione italiana dell'ICF è disponibile su <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42417/9788879466288ita.pdf>.

⁹ Cfr. E. LONGO, *Unitarietà del bisogno di cura. Riflessioni sugli effetti giuridici conseguenti al passaggio dal modello medico al modello sociale di disabilità*, in *Non profit*, 2011, 3.

poranee), come prerequisito per la pienezza del godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali su basi di uguaglianza con gli altri soggetti, secondo il principio di effettività racchiuso nell'enunciazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, c. 2, della Costituzione. In altri termini, la garanzia dell'accessibilità di spazi, ambienti e servizi circostanti può consentire concrete opportunità agli individui di agire e di essere secondo le proprie "capacità", nonché di sviluppare conseguentemente "funzionamenti" all'interno di quei contesti, che permettano loro di godere di una condizione di benessere e di autodeterminarsi liberamente nello svolgimento della propria personalità e nella partecipazione ai plurali aspetti della vita democratica¹⁰.

Difatti, se la limitazione funzionale riguarda l'individuo e la condizione di disabilità è in qualche modo imposta da barriere esterne di varia natura¹¹, rendere accessibili spazi urbani, strutture, edifici, trasporti, ma altresì beni e servizi, nonché informazioni e comunicazioni, rappresenta un obiettivo indispensabile per realizzare contesti sociali a misura di tutti. Si permetterebbe, così, a ciascuno, indipendentemente dal proprio *status*, di sentirsi quanto più possibile libero e autonomo, di avere accesso in condizioni di parità alle opportunità offerte dal contesto in cui vive e in tal modo partecipare alla società ed esercitare pienamente i propri diritti¹². Ciò anche alla luce della considerazione che i problemi delle persone con disabilità non riguardano soltanto una specifica cerchia di soggetti, ma sono questioni complesse ed eterogenee, che interessano l'intera collettività e implicano, quindi, una responsabilità generale, che trova fondamento nell'esigenza di rispetto della dignità della persona¹³; senza contare che la situazione di "disabilità" può rappresentare una circostanza comunque sempre suscettibile di verificarsi nella condizione umana¹⁴. Difatti, i problemi di interazione con l'ambiente

¹⁰ Cfr. M.C. NUSSBAUM, *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil*, Bologna 2013, 28 ss.; S. ROSSI, *L'accessibilità come diritto sociale delle persone disabili*, in *Mat. st. cult. giur.*, n. 2/2019, 411 ss.

¹¹ Cfr. C. REDÌ, *L'accessibilità nelle politiche per i soggetti disabili*, in E. ROSSI-V. CASAMASSIMA (a cura di), *La politica sociale europea, tra armonizzazione normativa e nuova governance*, Pisa 2013, 315 ss.

¹² Cfr. A.D. MARRA, *I diritti dell'accessibilità e della mobilità della persona con disabilità*, in *Forum Quad. cost.*, n. 1/2021, 541 ss.

¹³ Innumerevoli i contributi in tema di dignità della persona: cfr. G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 14.03.2008; ID., *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari 2009, 85 ss., che considera la dignità come l'"assoluto costituzionale" non bilanciabile, ma strumento esso stesso di bilanciamento, su cui, *contra*, cfr. M. LUCIANI, *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, III, Napoli 2009, 1055 ss.; A. PIROZZOLI, *Il valore costituzionale della dignità. Un'introduzione*, Roma 2007; M. RUOTOLO, *Appunti sulla dignità umana*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, IV, Napoli 2011, 3123 ss.; A. RUGGERI, *Appunti per uno studio della dignità dell'uomo, secondo il diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011; ID., *La dignità dell'uomo e il diritto di avere diritti (profili problematici e ricostruttivi)*, in *Consulta online*, n. 2018/II, 392 ss.; V. BALDINI, *Teoriche della dignità umana e loro riflessi sul diritto positivo*, in AA.VV., *Studi in onore di A. Loiodice*, Bari 2012, 623 ss.; ID., *La dignità umana tra approcci teorici ed esperienze interpretative*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013; F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione Repubblicana*, Torino 2018; P. ZUDDAS, *La pari dignità sociale a tre dimensioni. Posizione, giudizio, trattamento*, Milano 2019; C. LEVORATO, *Aspetti giuridici della dignità umana nell'orizzonte della disabilità*, in *Consulta on-line*, n. 2019/III, 662 ss.

¹⁴ Cfr. M. LUCIANI, *Le persone vulnerabili e la Costituzione*, Intervento alla *Lectio magistralis* del Presidente della Corte EDU, Prof. Robert Spano, *Diritti umani e persone vulnerabili*, Roma, 22.04.2022, www.cortecostituzionale.it e, *ivi*, L. ANTONINI, *I deboli e vulnerabili nelle nuove frontiere dell'autodeterminazione: un bilanciamento complesso*, 3rd Quadrilateral Conference Lisbona 10-12 ottobre 2019; C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione*, in *Dirittifondamentali.it*, n.

circostante, scaturenti da limitazioni psico-fisiche più o meno permanenti, possono riguardare ampie categorie di persone, con le più svariate caratteristiche¹⁵. Basti soltanto pensare al fenomeno crescente dell'invecchiamento della popolazione al livello mondiale, determinato dai preziosi progressi della medicina, che, se da un lato inducono un positivo allungamento della vita media, anche in presenza di malattie croniche, dall'altro richiedono soluzioni non più rinviabili sul piano sociale, che considerino le trasformazioni dei bisogni individuali e collettivi. Per questo motivo il tema dell'accessibilità facile e sicura di luoghi, beni, servizi, informazioni e comunicazioni e, in generale, di interazione con un ambiente "abilitante", non riguarda solamente le persone con disabilità, ma potenzialmente un numero di soggetti sempre più ampio e composito, in riferimento alle molteplici condizioni e ai vari contesti in cui ciascuno può trovarsi nel corso della vita e in cui può sperimentare difficoltà di interazione e fragilità¹⁶. Da ciò deriva, inoltre, l'emersione della rilevanza anche economica della garanzia dell'accessibilità¹⁷, sia per le imprese private che per la pubblica amministrazione, con riguardo ai benefici scaturenti da un approccio volto all'attento recepimento delle caratteristiche di tutti gli individui, secondo principi di inclusione, partecipazione alla vita sociale e benessere collettivo, che punti alla creazione di valore, con l'aumento delle possibilità di sviluppo per le aziende private operanti sul mercato e delle potenzialità delle amministrazioni pubbliche di erogare livelli più elevati di servizi dal punto di vista quantitativo e qualitativo¹⁸.

Sono pertanto importanti gli interventi normativi sia del legislatore nazionale sia delle istituzioni europee, anche in base ai documenti internazionali che, soprattutto negli ultimi decenni, hanno conferito centralità all'implementazione della tutela dei diritti e delle libertà delle persone con disabilità, nell'ottica di un'inclusione che consenta a tutti di essere e sentirsi parte dei processi democratici.

2/2020, 121 ss.; Id., *Diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli 2011; Id., *L'inclusione sociale delle persone con disabilità: un imperativo costituzionale*, in *Non profit*, n. 2/2002, 24 ss.; F. FURLAN, *La tutela costituzionale del cittadino portatore di handicap*, in C. CATTANEO (a cura di), *Terzo settore, statualità e solidarietà sociale*, Milano 2001, 257 ss.; M. ANIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Pol. dir.*, n. 1/1999, 25 ss.

¹⁵ Non solo persone con disabilità, permanente o temporanea, fisica o psichica, ma altresì anziani, bambini, donne incinte, passeggeri con bagaglio, genitori con bambini piccoli, persone con disabilità visiva accompagnate da un animale guida, ecc.

¹⁶ Per la tesi della "vulnerabilità" come cifra della condizione umana, cfr. M.C. NUSSBAUM, *Le nuove frontiere della giustizia. Disabilità, nazionalità, appartenenza di specie*, Bologna 2007, 151 ss.; cfr. altresì M. LUCIANI, *Le persone vulnerabili e la Costituzione*, 2, il quale rileva come «la vulnerabilità [sia] un elemento costitutivo della condizione antropica. Tutti gli esseri animali sono mortali e vulnerabili, ma l'essere umano eleva la dolorosa consapevolezza della propria fragilità ad ammonimento sul destino dei singoli e della specie»; C. COLAPIETRO, *La persona con disabilità nella Costituzione italiana e nel diritto sovranazionale*, in *PasSaggi Costituzionali*, n. 1/2023, 101 s.

¹⁷ Cfr. A. ALMICI-A. ARENGHI-R. CAMODECA, *Il valore dell'accessibilità. Una prospettiva economico-aziendale*, Milano 2019, spec. 129 ss.; S. ANGELONI, *L'aziendabilità. Il valore delle risorse disabili per l'azienda e il valore dell'azienda per le risorse disabili*, Milano 2010; S. CUOMO-A. MAPELLI, *Diversity management. Gestire e valorizzare le differenze individuali nell'organizzazione che cambia*, Milano 2007; M. BONARETTI-P. TESTA, *Persone al lavoro: politiche e pratiche per il benessere organizzativo nelle amministrazioni pubbliche*, Soveria Mannelli 2003; L. MAURI-L.M. VISCONTI (a cura di), *Diversity management e società multiculturale. Teoria e prassi*, Milano 2004.

¹⁸ Cfr. Prefazione di E. BORGONOVÌ a A. ALMICI-A. ARENGHI-R. CAMODECA, *Il valore dell'accessibilità*, cit., 2 ss.; Id., *"Diversamente abili" in una economia concepita per la persona*, in G. METALLO-P. RICCI-G. MIGLIACCIO (a cura di), *La risorsa umana "diversamente abile" nell'economia dell'azienda*, Torino 2009, 183 ss. e, *ivi*, A. D'AMATO, *Il governo della diversità tra filosofia organizzativa e approccio strategico: il diversity e il disability management*, 229 ss.; M. AGOSTINI-S. BALISTRERI-G. VECCHIO, *Il Disability Management nella gestione delle risorse umane*, Roma 2020.

2. L'accessibilità nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità

Il più importante riverbero normativo del richiamato mutamento di prospettiva può essere individuato nell'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (*United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities-CRPD*) da parte dell'Assemblea generale dell'ONU, il 13 dicembre 2006, con il relativo Protocollo opzionale, entrata in vigore il 30 maggio 2008¹⁹. La Convenzione delinea un approccio del tutto nuovo alla materia, che ha come filo conduttore il valore aggiunto che proprio l'inclusione delle persone con disabilità è in grado di apportare alla società. Essa punta programmaticamente a ribadire la garanzia del pieno ed eguale godimento di diritti e libertà fondamentali per le persone con disabilità, senza distinzioni e discriminazioni²⁰. L'obiettivo è far sì che la loro riconosciuta diversità si configuri come una potenzialità, evidenziando i contributi che esse possono portare al benessere generale e al pluralismo delle rispettive comunità e come ciò possa rafforzare il senso di appartenenza, in un circolo virtuoso utile allo sviluppo umano, sociale ed economico dell'intera società²¹.

Con il riconoscimento che la disabilità deriva dalla combinazione di più fattori, la Convenzione si sofferma sulla necessità di favorire l'attuazione concreta proprio del principio di accessibilità²², quale preconditione tesa a riequilibrare i profondi svantaggi sociali che colpi-

¹⁹ La Convenzione è il primo documento internazionale in tema di disabilità vincolante per gli Stati aderenti. L'Italia ha ratificato Convenzione e relativo Protocollo opzionale con la legge n. 18/2009, che ha istituito anche l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità per monitorarne l'attuazione.

²⁰ Sul tema, di recente, sia consentito il rinvio a L. BUSCEMA-R. CARIDÀ-G. DE LUCA-R. DI MARIA-A. MORELLI-V. PUPO, *Lineamenti di legislazione scolastica per l'inclusione*, Torino 2022, 67 ss.; cfr., altresì, S. FAVALLI, *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, Milano 2021; U. VILLANI, *Spunti di riflessione sulla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, 1172 ss.; F. IPPOLITO, *Understanding Vulnerability in International Human Rights Law*, Napoli 2020; A. BRODERICK-D. FERRI, *International and European Disability Law and Policy: Text, Cases and Materials*, Cambridge 2019; N. FOGGETTI, *La tutela delle persone con disabilità nel diritto internazionale*, Milano 2017; V. DELLA FINA-R. CERA-G. PALMISANO (a cura di), *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Commentario*, Roma 2010; D. FERRI, *Brevi note a margine della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti della Persona con Disabilità*, www.cde.univr.it, 15.04.2009; R. KAYESS-P. FRENCH, *Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *HRLR*, VIII, n. 1/2008, 1 ss.; F. SEATZU, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: i principi fondamentali*, in *Dir. umani e dir. internaz.*, n. 3/2008, 534 ss.

²¹ Coerentemente, la Convenzione si regge su una serie di principi generali (cfr. art. 3) che ne compendiano il significato (riconoscimento della dignità, uguaglianza, non discriminazione, autonomia e indipendenza, autodeterminazione e coinvolgimento nei processi decisionali, ecc.), rafforzati dalle successive previsioni, che proiettano l'attenzione anche sul piano sociale (piena ed effettiva partecipazione e inclusione nella società, pari opportunità, parità tra uomini e donne, rispetto dello sviluppo delle capacità e dell'identità dei minori).

²² Cfr. Conv. ONU, lett. v), del Preambolo, in cui si riconosce l'importanza dell'accessibilità alle strutture fisiche, sociali, economiche e culturali, alla salute, all'istruzione, all'informazione e alle comunicazioni.

scono le persone con disabilità e che rischiano di pregiudicare l'effettività della loro partecipazione e le opportunità di determinarsi autonomamente in condizioni di eguaglianza²³. Si prevede, pertanto, che gli Stati si impegnino a promuovere la ricerca e lo sviluppo di beni e servizi, apparecchiature e attrezzature progettati universalmente, che necessitino dei minimi adattamenti, ai costi più contenuti possibili, per il soddisfacimento delle esigenze specifiche delle persone con disabilità, nonché a promuovere ricerca, sviluppo e disponibilità di nuove tecnologie (comprese quelle dell'informazione e della comunicazione), di ausili alla mobilità e di dispositivi e tecnologie di sostegno adatti e accessibili, anche dal punto di vista informativo, alle persone con disabilità.

L'obiettivo cardine di implementare le condizioni per un'esistenza indipendente, interamente partecipata e inclusiva delle persone con disabilità, in tutti gli aspetti della vita sociale, viene perseguito attraverso le previsioni dell'art. 9, espressamente dedicato all'accessibilità. In esso si dispone che gli Stati adottino misure idonee e adeguate a consentire alle persone con disabilità l'accesso agli ambienti fisici, ai sistemi di trasporto, alle informazioni, alle comunicazioni, ai servizi pubblici. L'accessibilità si configura, pertanto, come un principio generale, che gli Stati hanno l'obbligo di attuare ancor prima di ricevere segnalazioni individuali di accesso o di utilizzo di un luogo e di un servizio, e come un diritto fondamentale, la cui attuazione è altresì funzionale al godimento effettivo di tutti gli altri diritti e libertà sanciti dalla Convenzione. Ciò richiede, di conseguenza, che siano individuati ed eliminati ostacoli e barriere all'accessibilità nel campo dei trasporti, della viabilità, con riferimento agli edifici, alle scuole, alle strutture sanitarie, ai luoghi di lavoro o comunque aperti al pubblico, ai servizi di informazione, comunicazione e di emergenza. Difatti, come messo in luce dal Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità²⁴, le barriere presenti nel contesto socio-ambientale sovente sono il risultato di carenza di informazioni e di giuste conoscenze tecniche, più che di precise volontà di impedire l'accessibilità alle persone con disabilità, sicché è indispensabile il coinvolgimento e la formazione di tutti i soggetti interessati (dagli ingegneri, ai pianificatori urbani, dalle autorità dei servizi di trasporto, ai fornitori di servizi in generale, al mondo accademico, ecc.), con particolare attenzione agli stessi soggetti con disabilità e alle loro organizzazioni. Ciò al fine di assicurare il diritto all'accessibilità proprio dalla specifica prospettiva del soggetto con disabilità, secondo un processo graduale, ma sistematico e, soprattutto, costantemente monitorato, che riguardi non soltanto infrastrutture, beni e servizi già esistenti, ma altresì la progettazione e l'introduzione di nuovi, allo scopo di conseguire la piena accessibilità.

In tal senso, la Convenzione introduce la definizione di *progettazione universale*²⁵, tra quelle poste a fondamento delle misure che gli Stati sono tenuti a predisporre per conseguire gli obiettivi previsti. Il concetto si riferisce alla «progettazione di prodotti, strutture, programmi

²³ L'approccio strategico delineato (c.d. *disability mainstreaming*) prevede la costante inclusione, in ogni fase delle politiche e dei programmi pubblici degli Stati, dei temi legati alla disabilità: dall'elaborazione delle norme alla loro attuazione; dalla definizione delle decisioni di spesa, alla valutazione e al monitoraggio, in tutti i settori e i livelli.

²⁴ Cfr. *General comment n. 2 (2014)*, 5 ss., relativo all'art. 9, Conv. ONU, disponibile su <https://digitallibrary.un.org/record/812025>.

²⁵ Cfr. art. 2, Conv. ONU. Sul tema, cfr. A.D. MARRA, *I diritti dell'accessibilità e della mobilità*, cit., 544 ss.; A. ALMICI-A. ARENGHI-R. CAMODECA, *Il valore dell'accessibilità*, cit., 41 ss.

e servizi utilizzabili da tutte le persone, nella misura più estesa possibile, senza bisogno di adattamenti o di progettazioni specializzate»²⁶. Il suo scopo è quello di realizzare spazi, ambienti, beni, servizi, attrezzature e strumenti di comunicazione potenzialmente utilizzabili in modo eguale dalla più ampia gamma possibile di persone, a prescindere dalla disabilità, con la rimozione all'origine degli ostacoli posti dai più disparati fattori ambientali, in grado di costituire delle barriere ulteriormente menomanti, soprattutto per i soggetti più fragili. In tal senso, se correttamente e compiutamente realizzata fin dall'inizio, la progettazione universale può contribuire a rendere superflui eventuali adattamenti successivi, che in ogni caso la Convenzione non esclude, laddove risultino necessari per far fronte alle esigenze di particolari gruppi di persone con disabilità. Essa ha, pertanto, il vantaggio di limitare i costi e gli oneri connessi ad eventuali future richieste di accomodamenti ragionevoli²⁷. Questi ultimi rappresentano soluzioni indirizzate al singolo individuo e sono azionabili nel momento in cui una persona con disabilità ne abbia la necessità, con riferimento a uno specifico contesto. Come precisato dal Comitato ONU²⁸, l'accomodamento ragionevole ha, pertanto, natura individualizzata e sorge *ex nunc*, distinguendosi, così, dal dovere di garantire l'accessibilità, che ha, al contrario, carattere generale e prescinde dall'insorgenza di specifiche esigenze, poiché gli Stati hanno l'obbligo di predisporre e rendere disponibili *standard* e strumenti di accessibilità in modo diffuso e di approntare specifici accomodamenti qualora l'applicazione di tali modelli non fosse sufficiente a causa della rarità o particolarità della menomazione²⁹.

Un pregio della progettazione universale è quello di favorire l'inclusione delle persone con disabilità nella società, poiché la realizzazione di modelli uniformi contribuisce ad appianare le differenze che tendono a separare le persone con disabilità dalle altre, creando un senso di esclusione o vere e proprie situazioni di inferiorità. Essa potrebbe essere, quindi, uno strumento utile nella prospettiva di una proposta di lettura della disabilità in chiave di antisubordinazione³⁰, come mezzo per superare il binomio abilità/disabilità, la dicotomia fra soggetti

²⁶ Cfr. art. 2, Conv. ONU.

²⁷ L'art. 2 prevede l'obbligo di fornire gli "accomodamenti ragionevoli" («le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati, che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali»). Il concetto è richiamato in ulteriori disposizioni [art. 14, par. 2, in tema di eventuali privazioni della libertà personale di persone con disabilità; art. 24, par. 2, lett. c) e par. 5, in tema di diritto all'educazione e all'istruzione; art. 27, par. 1, lett. i), in tema di lavoro e occupazione]. Sul punto, cfr. P. LAMBERTUCCI, *Disabilità e discriminazione tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Dir. merc. Lav.*, n. 1/2020, 33 ss.; D. FERRI, *L'accomodamento ragionevole per le persone con disabilità in Europa: dal Transatlantic Borrowing alla Cross-Fertilization*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2/2017, 381 ss.; M. BARBERA, *Le discriminazioni basate sulla disabilità*, in *Id.* (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Milano 2007, 85 ss.

²⁸ Cfr. Comitato ONU *General comment n. 2 (2014)*, cit., 7 s.

²⁹ Così Comitato ONU, *General comment n. 2 (2014)*, cit., 8.

³⁰ Delinea una lettura della disabilità in chiave di antisubordinazione A. LORENZETTI, *Dis-eguaglianza e disabilità*, cit., 189 ss., la quale richiama la prospettiva del principio di eguaglianza in chiave di antisubordinazione, proposta in dottrina con riferimento al genere e alla parità tra uomo e donna: in merito, cfr. spec. B. PEZZINI, *L'uguaglianza uomo-donna come principio anti-discriminatorio e come principio anti-subordinazione*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, cit., 1150 ss.; *Id.*, *Costruzione del genere e Costituzione*, in *Id.*, *La costruzione del genere. Norme e regole*, Bergamo 2012, 15 ss., spec. 49 ss.; M. BARBERA, *Eguaglianza e differenza nella nuova stagione del diritto antidiscriminatorio comunitario*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2003, 399 ss.

che hanno determinate caratteristiche che li rendono fragili e soggetti che non le hanno. Pensando fin dall'inizio a prodotti, ambienti, beni e servizi, progettati per essere inclusivi e non escludenti, fruibili da tutti e non soltanto dalla parte numericamente maggiore delle persone senza forme di disabilità, non si assume il livello dei soggetti normodotati come un modello di riferimento *standard* e quello delle persone con disabilità, che da esso si discostano, come diverso e inferiore³¹. La progettazione universale potrebbe così essere idonea a ridurre non soltanto le barriere ambientali, ma altresì quelle comportamentali³², sovente altrettanto invalidanti, dando concretezza all'eguaglianza sostanziale e contribuendo a far comprendere che la situazione di disabilità potrebbe essere sempre potenzialmente configurabile nell'esistenza umana. Lo stesso concetto di accessibilità potrebbe ampliarsi ed essere collegato non soltanto alla domanda di mobilità fisica, ma altresì «al concetto delle "opportunità di interazione" che, storicamente, in un dato contesto socioeconomico e territoriale, per un individuo si creano nello svolgimento e/o nella partecipazione alle diverse attività»³³ e così diventare un valore per la generalità degli individui e non restare un interesse esclusivo delle persone con disabilità³⁴.

3. L'accessibilità nel diritto euro-unitario: le Strategie europee e la direttiva UE 2019/882

La sensibilità verso i temi legati alla salvaguardia dei diritti delle persone con disabilità, nel corso del tempo e sulla scia del richiamato mutamento di prospettiva nel modo di affrontare le questioni ad essi relative, si è intensificata anche nell'ambito delle istituzioni europee, con la scelta di far progressivamente evolvere le attività legislative dell'Unione da logiche prettamente attinenti ai profili economico-finanziari verso altre più a carattere sociale e attente ai diritti della persona. Ciò ha portato all'approvazione di un'ampia gamma di strumenti normativi di tutela e allo sviluppo di una giurisprudenza sovranazionale particolarmente focalizzata a garantirne l'effettività³⁵.

³¹ Cfr. A. LORENZETTI, *Dis-eguaglianza e disabilità*, cit., 191 s.; A.D. MARRA, *I diritti dell'accessibilità*, cit., 545.

³² Cfr. U. VILLANI, *Spunti di riflessione*, cit., 1178 s.

³³ Così A. ALMICI-A. ARENGHI-R. CAMODECA, *Il valore dell'accessibilità*, cit., 18 s., i quali rilevano come l'approccio dello *Universal Design*, definito negli anni Ottanta del secolo scorso da Ronald L. Mace, porti «a scardinare il binomio "barriere architettoniche-persone con disabilità"», il quale induce a considerare queste ultime come «una nicchia di popolazione "passiva" a cui rivolgersi con un atteggiamento assistenzialistico, se non pietistico», consentendo «una progettazione non "dedicata" ad una particolare utenza», con vantaggi anche economici nel rapporto costi/benefici.

³⁴ Cfr. A.D. MARRA, *I diritti dell'accessibilità*, cit., 545.

³⁵ La prima *Strategia della Comunità europea nei confronti dei disabili* è del 1996 [COM (96) 406 def., del 30.07.1996]. Con il *Trattato di Amsterdam* del 1999 viene sancito il principio di non discriminazione e si attribuisce alla Comunità europea la competenza a contrastare, tra le altre, le discriminazioni in base «all'handicap» [cfr. *Dichiarazione n. 22*, allegata all'art. 95 TCE, oggi confluita nell'art. 114 TFUE, che ha consentito, nonostante la sua natura non vincolante, l'adozione di diverse direttive volte a implementare l'accessibilità di prodotti e servizi in vari campi (telecomunicazioni, trasporti, appalti pubblici, ascensori, ecc.)]. Per un'accurata rassegna in merito, cfr. D. FERRI, *L'Unione europea e i diritti delle persone con disabilità: brevi riflessioni a vent'anni dalla prima "Strategia"*, in *Pol. san.*, 2/2016, 119 s. Sul diritto euro-unitario in tema, cfr. altresì, L. BUSCEMA-R. CARIDÀ-G. DE LUCA-R. DI MARIA-A. MORELLI-V. PUPO, *Lineamenti di legislazione scolastica per l'inclusione*, cit., 87 ss.; S. BUOSO, *L'inclusione sociale dei disabili alla luce del diritto dell'Unione europea*, in *Dir. Lav. Mer.*, n. 2019/I, 85 ss.; V. BONGIOVANNI, *La tutela dei*

Il tema dell'accessibilità e della non discriminazione della persona con disabilità risulta centrale nelle strategie e negli atti legislativi europei adottati soprattutto a valle della ratifica, anche da parte dell'Unione, della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, avvenuta nel 2010³⁶. In particolare, si tratta della *Strategia europea sulla disabilità 2010-2020*, della direttiva UE 2016/2102 sull'accessibilità del *web*, dell'*Atto europeo sull'accessibilità*, che ha portato all'approvazione della direttiva UE 2019/882, nonché dell'ulteriore *Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*, presentata dalla Commissione nel marzo 2021.

La *Strategia europea sulla disabilità 2010-2020*³⁷ si poneva nella prospettiva del modello bio-psico-sociale e rinnovava l'impegno a realizzare un'Europa senza barriere, in grado di consentire alle persone con disabilità di esercitare tutti i loro diritti e di partecipare pienamente alla società e all'economia europee. Nella Strategia erano delineate otto aree principali di intervento, la prima delle quali dedicata proprio a garantire alle persone con disabilità l'accessibilità dei beni, dei servizi, tra cui i servizi pubblici, e dei dispositivi di assistenza³⁸.

Tra gli interventi legislativi attuativi della *Strategia 2010-2020*, da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, occorre ricordare in particolare l'approvazione della direttiva UE 2016/2102³⁹, relativa all'accessibilità dei siti *web* e delle applicazioni mobili degli enti pubblici, nonché l'approvazione della direttiva UE 2019/882⁴⁰, riguardante i requisiti di accessibilità di prodotti e servizi, nota come *Atto europeo sull'accessibilità (European Accessibility Act)*.

La prima ha l'obiettivo di armonizzare le normative dei vari Stati dell'Unione in tema di requisiti di accessibilità e fruibilità dei siti e delle applicazioni mobili degli enti pubblici, in modo da armonizzare i principi e le tecniche di progettazione, costruzione, manutenzione e aggiornamento, per renderne i contenuti più accessibili a tutti gli utenti, con particolare riguardo alle persone con disabilità. Il nostro Paese ha recepito tale direttiva con il d.lgs. n. 106/2018⁴¹.

disabili tra Carta di Nizza e Convenzione delle Nazioni Unite, in *Fam. Dir.*, n. 3/2011, 310 ss. La competenza dell'Unione a contrastare, *inter alia*, le discriminazioni basate sulla disabilità ha trovato una prima concreta attuazione con la Direttiva 2000/78/CE e con la *Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea* (cfr., in particolare, gli artt. 20 e 26). Sul punto, cfr. A. CELOTTO, *Art. 21-22, Non discriminazione; diversità culturale, religiosa e linguistica*, in R. BIFULCO-M. CARTABIA-A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna 2006, 171 ss. e, *ivi*, M. OLIVETTI, *Art. 26, Inserimento dei disabili*, 202 ss. Del 2003 è un ulteriore *Piano di Azione europeo sulla disabilità (2004-2010)* [COM(2003)650 def., del 30.10.2003], tra i cui obiettivi figura quello di migliorare l'accessibilità e integrare le questioni relative alla disabilità nella definizione e attuazione di tutte le politiche dell'Unione, in un'ottica *mainstreaming* in seguito positivizzata e resa obbligatoria con il Trattato di Lisbona del 2009, per il tramite della c.d. clausola orizzontale di non discriminazione (art. 10 TFUE).

³⁶ Con tale ratifica, la Convenzione è divenuta parte del diritto dell'Unione, alla stregua di fonte inferiore ai Trattati, ma superiore al diritto derivato, rispetto al quale produce effetti interpretativi, dal momento che regolamenti e direttive devono ora essere letti in modo conforme alle norme convenzionali, cui devono riferirsi anche le legislazioni nazionali attuative. Cfr., in tal senso, la sentenza della Corte di Giustizia dell'UE *Ring e Skouboe Werge*, dell'11.04.2013 che si riferisce al concetto di "disabilità", non definito dalla dir. 2003/78/CE, ma da intendere conformemente a quanto stabilito dalla Convenzione.

³⁷ Cfr. COM (2010) 636 def., del 15.11.2010.

³⁸ Le ulteriori aree riguardavano: *partecipazione; uguaglianza; occupazione; istruzione e formazione; protezione sociale; salute; azioni esterne*. Alcune aree sono state riproposte nella *Strategia europea sulla disabilità 2021-2030*.

³⁹ Il testo della direttiva disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L2102>.

⁴⁰ Il testo della direttiva è disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0882&from=EN>. Sul tema, cfr. A. DAMATO, *La direttiva 2019/882/UE sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi*, in *Diritto dell'Unione europea*, 28 novembre 2019.

⁴¹ Sul punto, cfr. *infra*, § 4.

La direttiva UE 2019/882 punta ad armonizzare i requisiti di accessibilità per determinati prodotti e servizi, per adeguarli alle esigenze delle persone con disabilità o con le più varie limitazioni funzionali, grazie alla loro progettazione iniziale o al loro successivo adattamento. La prospettiva del legislatore europeo è una società più inclusiva, che agevoli la vita indipendente delle persone con disabilità e permetta loro «di avere accesso, su base di uguaglianza con gli altri, all'ambiente fisico, ai trasporti, ai sistemi e alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), nonché ad altri servizi e strutture»⁴². Non mancano indicazioni relative a obiettivi più strettamente economici, come il regolare funzionamento del mercato interno, favorito dalla riduzione degli ostacoli alla libera circolazione di prodotti e servizi, derivanti dalle eterogenee discipline nazionali sui requisiti di accessibilità.

La direttiva individua i destinatari, indicando sia le persone con disabilità⁴³, sia le *persone con limitazioni funzionali*, introducendo così una categoria più ampia di soggetti, che può comprendere condizioni di fragilità ulteriori rispetto alla disabilità, e annoverare, pertanto, anziani, donne in gravidanza, coloro che viaggiano con bagaglio, e in generale persone con minorazioni fisiche, mentali, sensoriali, correlate all'età o con altre condizioni legate alle prestazioni del corpo umano, che, combinate con varie barriere, possono limitare l'accesso a prodotti o servizi.

L'ambito di applicazione riguarda *prodotti* come computer e sistemi operativi, *smartphone*, tv digitali, lettori di libri elettronici, terminali di pagamento e terminali *self-service* (sportelli automatici, macchine per l'emissione di biglietti e terminali per il *check-in*, terminali interattivi per la fornitura di informazioni, ecc.), nonché *servizi* come quelli di telefonia, di comunicazione elettronica, di accesso alle prestazioni di media audiovisivi, bancari, servizi di trasporto aereo, ferroviario, con autobus, per vie navigabili (siti *web*, servizi per dispositivi mobili, biglietti elettronici, informazioni), libri elettronici, commercio elettronico, servizi di emergenza (numero unico europeo)⁴⁴.

L'*Allegato I* delinea i requisiti di accessibilità, stabilendo che i *prodotti* dovranno essere progettati e realizzati, e i *servizi* forniti, «in modo da ottimizzarne l'uso prevedibile da parte di persone con disabilità»⁴⁵ e dovranno essere accompagnati da indicazioni e informazioni accessibili sul loro funzionamento e le loro caratteristiche di accessibilità, secondo criteri appositamente indicati⁴⁶. È previsto, inoltre, che gli Stati possano richiedere anche la conformità dell'ambiente costruito, adoperato dai clienti dei servizi, ai requisiti di accessibilità di cui all'*Allegato III*⁴⁷. La direttiva stabilisce, altresì, specifici obblighi sia per *gli operatori economici che*

⁴² Cfr. considerando n. 7, dir. UE 2019/882.

⁴³ Definite dall'art. 3, par. 1, dir. UE 2019/882 come «coloro che 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 su una base di eguaglianza con gli altri».

⁴⁴ Cfr. art. 2, dir. UE 2019/882.

⁴⁵ Cfr. All. I, sez. I e sez. II, dir. UE 2016/882.

⁴⁶ Ad es., informazioni e istruzioni disponibili tramite più canali sensoriali, presentati in modo comprensibile e percepibile; progettazione e interfaccia utente accessibili e percepibili dalle persone con disabilità, che consentano utilizzo, comprensione e comando del prodotto o accessibilità del servizio; servizi di assistenza su vari canali, anche in merito all'accessibilità, compatibilità e interoperabilità dei prodotti con le tecnologie assistive.

⁴⁷ Cfr. art. 4, par. 4, dir. UE 2019/882.

trattano prodotti (fabbricanti, rappresentanti autorizzati, importatori, distributori), sia per i *fornitori di servizi*⁴⁸, nonché peculiari requisiti di conformità dei prodotti e relativi meccanismi di vigilanza⁴⁹ e requisiti di conformità dei servizi⁵⁰.

Dal punto di vista temporale, il termine di recepimento per gli Stati è scaduto il 28 giugno 2022⁵¹, mentre gli obblighi attinenti ai requisiti di accessibilità si applicheranno a prodotti e servizi «immessi sul mercato dopo il 28 giugno 2025»⁵². Tale arco temporale risulta indispensabile per bilanciare, per un verso, gli obiettivi di implementazione dell'accessibilità per le persone con limitazioni funzionali e con disabilità e, per altro verso, le esigenze degli operatori economici, al fine di permettere il graduale adeguamento dei servizi e dei prodotti forniti ai requisiti di accessibilità previsti dalla direttiva, anche in considerazione dei costi che ciò comporta e dei lunghi cicli di vita di talune apparecchiature; e altresì le esigenze degli Stati, che dovranno predisporre procedure di controllo e monitoraggio, comminando, se necessario, le sanzioni opportune. In proposito, la direttiva prevede che le sanzioni debbano essere «effettive, proporzionate e dissuasive», nonché «accompagnate da misure correttive efficaci in caso di non conformità dell'operatore economico»⁵³, e debbano tener conto di grado e gravità della non conformità, del numero di unità di prodotti o servizi non conformi, nonché del numero di persone colpite⁵⁴. L'Italia ha recepito la direttiva con il d.lgs. n. 82/2022, entrato in vigore il 16 luglio 2022⁵⁵.

La Commissione europea, da ultimo, ha adottato la nuova *Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030-Un'Unione dell'uguaglianza*⁵⁶. La Strategia si propone di proseguire il cammino per un'Europa senza barriere, già impostato per il precedente decennio, che ha migliorato significativamente le situazioni dei circa 87 milioni di persone che nell'Unione presentano qualche forma di disabilità, operando in particolare sul versante dell'accessibilità. Come è possibile constatare, tuttavia, le persone con disabilità continuano ad incontrare ostacoli maggiori nell'accesso all'assistenza sanitaria, all'istruzione, all'occupazione, ma altresì alle attività ricreative, alla vita politica, rischiando più di altri l'esclusione sociale. La pandemia da Covid-19 e le sue conseguenze sanitarie ed economiche, del resto, hanno contribuito ad acuire difficoltà e diseguaglianze. La nuova Strategia, con l'azione coordinata di tutte le Istituzioni e degli Stati membri, punta, pertanto, a migliorare la vita delle persone con disabilità e a favorirne la più estesa inclusione sociale.

⁴⁸ Cfr. Capo III (artt. 7-12), dir. UE 2019/882.

⁴⁹ Cfr. Capi VII e VIII, dir. UE 2019/882.

⁵⁰ Cfr. Capo IX, dir. UE 2019/882.

⁵¹ Cfr. art. 31, par. 1, dir. UE 2019/882.

⁵² Cfr. art. 2, par. 1 e art. 31, par. 2, dir. UE 2019/882. In deroga a tale termine, gli Stati possono decidere di applicare le disposizioni relative al numero europeo di emergenza «al più tardi al decorrere dal 28 giugno 2027» (art. 31, par. 3). È possibile un periodo transitorio, fino al 28 giugno 2030, per i fornitori di servizi, che possono continuare a erogarli con i prodotti utilizzati prima di tale data per servizi analoghi; i contratti di servizi conclusi prima del 28 giugno 2025 possono essere portati a scadenza, ma non oltre i 5 anni da tale data (art. 32, par. 1). Gli Stati possono prevedere che i terminali *self-service* in funzione prima del 28 giugno 2025 possano essere adoperati «fino alla fine della loro vita economica, ma per non più di 20 anni dalla loro messa in funzione» (art. 32, par. 2).

⁵³ Cfr. art. 30, par. 2, dir. UE 2019/882.

⁵⁴ Cfr. art. 30, par. 4, dir. UE 2019/882.

⁵⁵ Sul punto, cfr. *infra*, § 4.

⁵⁶ Cfr. COM(2021) 101 final, del 03.03.2021, testo disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0101>.

La *Strategia 2021-2030* si pone in una prospettiva più ampia delle precedenti, poiché, oltre a considerare i diversi profili che può assumere la disabilità, «derivanti dall'interazione tra durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali, che sono spesso invisibili, e le barriere ambientali», si occupa anche dell'aumento delle disabilità connesse all'età, in ragione del fatto che metà delle persone con età superiore ai 65 anni ha una qualche forma di disabilità⁵⁷. Il punto di vista adottato può definirsi "intersezionale", poiché vengono affrontate le barriere incontrate dalle persone con disabilità anche nella loro "intersezione" con altre identità (di genere, razziale, etnica, religiosa, ecc.), che possono determinare situazioni socioeconomiche difficili o altre condizioni di ulteriore vulnerabilità.

La *Strategia* si articola in otto aree prioritarie, la prima delle quali è dedicata proprio all'accessibilità agli ambienti fisici e virtuali, alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ai beni e ai servizi, compresi i trasporti e le infrastrutture, come «fattore abilitante dei diritti, dell'autonomia e dell'uguaglianza» e prerequisito per la piena partecipazione delle persone con disabilità su un piano di parità con gli altri⁵⁸.

La Commissione ricorda come, nonostante i diversi interventi che, negli ultimi decenni, sono stati dispiegati per rendere l'Unione più accessibile alle persone con disabilità⁵⁹, per favorire l'adozione dell'approccio di progettazione universale, per garantire il diritto di accesso ai trasporti e all'assistenza gratuita dei passeggeri con disabilità e a mobilità ridotta che viaggino in aereo, treno, navi o autobus⁶⁰, ancora molte persone con disabilità incontrano barriere che ostacolano la loro mobilità a livello nazionale e tra Paesi europei, che limitano l'utilizzo dei trasporti, l'accesso agli uffici e alle informazioni. Sicché, per rendere l'Europa priva di barriere, la Commissione intende implementare la propria azione nella verifica degli effetti prodotti dagli atti già adottati, al fine di individuare le lacune e le esigenze di ulteriori azioni legislative⁶¹. Una iniziativa faro della Commissione in tal senso è l'istituzione del *Centro europeo di risorse*, denominato *Accessible UE*, con la finalità di aumentare la coerenza delle politiche di accessibilità e di implementare l'attuazione del diritto dell'UE, tramite la collaborazione di esperti e professionisti in tutti i settori che interessano l'accessibilità. Su questo versante, ulteriori azioni includono il sostegno all'attuazione degli obblighi in materia di accessibilità previsti dalla direttiva sugli appalti pubblici⁶²; una strategia rinforzata dell'Unione per la pubblica amministrazione digitale, che comprenda accessibilità e inclusività; la revisione del quadro normativo sui diritti dei passeggeri, compresi i diritti delle persone con disabilità e a mobilità ridotta nel trasporto aereo, per vie navigabili e in autobus e la revisione del Pacchetto sulla Mobilità Urbana⁶³.

⁵⁷ Cfr. *Strategia 2021-2030*, p.3.

⁵⁸ Le altre aree sono: Godimento dei diritti dell'UE; Qualità della vita dignitosa e vita indipendente; Parità di accesso e non discriminazione; Promozione al livello mondiale dei diritti delle persone con disabilità; Attuazione efficiente della Strategia; Dare l'esempio: l'ambizione della Commissione per la prossima decade; Sensibilizzazione, *governance* e misurazione dei progressi.

⁵⁹ Ad es., oltre alla ricordata direttiva UE 2019/882, le direttive UE 2018/2102, UE 2018/1972 (Codice europeo delle telecomunicazioni elettroniche), UE 2018/1808 sui servizi di media audiovisivi.

⁶⁰ Cfr. Regolamento UE 2014/1300.

⁶¹ Ad es., entro il 2023, la Commissione prevede di esaminare il funzionamento del mercato interno delle tecnologie assistive.

⁶² Dir. UE 2014/24.

⁶³ *Urban Mobility Package*-COM(2013) 913.

Un'importante iniziativa prevista dalla Strategia è la creazione di una *Carta europea di disabilità (European Disability Card)*⁶⁴, valida in tutti gli Stati membri, per promuovere il diritto all'inclusione delle persone con disabilità nell'ambito dell'Unione. Tale strumento, attualmente oggetto di una proposta legislativa della Commissione, avrebbe l'obiettivo di agevolare il mutuo riconoscimento, tra i vari Stati, della condizione di disabilità certificata secondo le regole di ciascuno Stato membro e di permettere, in tal modo, alle persone con disabilità l'accesso a servizi e benefici specifici non solo sul territorio nazionale, ma in modo uniforme all'interno dei Paesi europei. Difatti, le persone con disabilità rischiano di incontrare ostacoli che impediscono loro di muoversi liberamente, o che possono dissuaderle dal farlo, soprattutto per la mancanza di reciprocità circa l'attestazione del proprio *status*, tanto da doversi generalmente sottoporre a valutazioni specifiche per il riconoscimento della loro condizione anche nel Paese ospitante in cui si siano trasferiti per motivi di lavoro, di studio, ecc. I titolari della *Carta* europea, invece, a prescindere dal luogo in cui sia stata riconosciuta la disabilità, potrebbero usufruire, all'interno di tutti gli Stati membri, delle stesse opportunità di accesso a benefici, sostegni, assistenza personale, priorità, servizi gratuiti o a tariffe agevolate in materia di trasporti, parcheggi, eventi culturali, attività sportive e ricreative, turismo, ecc. L'iniziativa, una volta giunta a regime, potrebbe quindi avere un impatto positivo sui viaggi e la libertà di circolazione delle persone con disabilità e potrebbe sostenere lo sviluppo di servizi di qualità superiore poiché tarati sul soddisfacimento delle esigenze di accessibilità. Allo stato attuale, la *Carta europea della disabilità* è al centro di un progetto pilota in corso in otto Paesi membri, tra i quali figura anche l'Italia⁶⁵. La *Carta*, a partire dal febbraio 2022, viene rilasciata dall'INPS, su apposita richiesta telematica da parte dei soggetti aventi diritto, e, oltre a dare accesso gratuito o agevolato ai musei statali su tutto il territorio nazionale e ai luoghi di cultura nei Paesi UE aderenti al progetto⁶⁶, permette una consistente semplificazione degli adempimenti burocratici a carico delle persone con disabilità, poiché possiede valore di documento di identità, ma altresì di strumento che sostituisce, con apposite informazioni digitali, tutti i precedenti certificati e verbali cartacei attestanti lo *status* di disabilità⁶⁷.

4. L'accessibilità nel diritto nazionale...

Per quanto concerne gli snodi cruciali della legislazione nazionale in tema di accessibilità per le persone con disabilità, occorre rilevare come, almeno dagli anni Novanta del secolo scorso, la normativa possa essere considerata già alquanto all'avanguardia nella predisposizione di misure di tutela delle persone con disabilità e vulnerabili, pur in assenza di specifiche

⁶⁴ L'iniziativa è oggetto della proposta legislativa della Commissione COM(2023) 512 final, del 06.09.2023 (*Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council establishing the European Disability Card and the European Parking Card for persons with disabilities*).

⁶⁵ Il progetto pilota della Carta di disabilità coinvolge, altresì, Belgio, Cipro, Estonia, Finlandia, Malta, Romania, Slovenia.

⁶⁶ Ulteriori agevolazioni possono essere attivate tramite protocolli d'intesa o convenzioni tra soggetti pubblici e privati e l'Ufficio per le Politiche a favore delle persone con disabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri.

⁶⁷ Cfr. la specifica scheda illustrativa del servizio sul sito istituzionale dell'INPS, www.inps.it.

disposizioni costituzionali dedicate al tema della disabilità, eccezion fatta per quelle che considerano le difficoltà dei soggetti inabili al lavoro o minorati e che delineano un approccio di tipo soprattutto assistenziale⁶⁸. Nel tempo, tuttavia, anche grazie al mutamento di prospettiva indotto dall'affermazione del modello bio-psico-sociale, è emerso come le questioni legate alla disabilità fossero ben più ampie, e il fondamentale raccordo tra legislatore e giudici (ordinari, amministrativi e costituzionali) ha consentito di approntare strumenti di salvaguardia e protezione concreta dei diritti fondamentali, tarati su specifiche situazioni di vita e di fragilità, prendendo in considerazione anche l'ambiente e le barriere fisiche, ma altresì sociali ed economiche, che possono condurre all'esclusione dei soggetti più vulnerabili. Ciò è stato possibile non in base a puntuali disposizioni, bensì grazie al quadro di principi costituzionali supremi di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione, e all'idea di trasformazione incessante della realtà e della società esistenti che ad essi è sottesa; disposizioni che rappresentano la base del riconoscimento e della garanzia dei diritti inviolabili di ogni persona, considerata nella sua unicità ed individualità e altresì nell'ambito delle relazioni sociali in cui sviluppa la sua personalità, e che complessivamente impegnano la Repubblica, in tutte le sue declinazioni, ad attuare quel programma di giustizia sociale che renda effettive, in modo congiunto, libertà ed eguaglianza, rimuovendo quelle barriere di varia natura che finiscono con l'intaccare le basi stesse della pari dignità sociale⁶⁹.

Nell'ambito della legislazione nazionale, la questione dell'accessibilità è stata dapprima affrontata prevalentemente sotto il profilo edilizio-urbanistico, come problema legato all'abbattimento delle barriere architettoniche e alla rimozione degli ostacoli alla piena fruizione degli spazi urbani da parte della collettività, tramite la prescrizione di obblighi di conformità a precisi

⁶⁸ Cfr. P. ADDIS, *Antipaternalismo, disabilità, Costituzione*, in *Mat. st. cult. giur.*, n. 2/2021, 393 ss.

⁶⁹ Cfr. G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano 2020, 184 ss.; C. COLAPIETRO, F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli 2020, 31 ss.; B. PASTORE, *Per un'ermeneutica dei diritti umani*, Torino 2003; con riferimento alle misure sull'inclusione scolastica delle persone con disabilità, cfr., L. BUSCEMA-R. CARIDÀ-G. DE LUCA-R. DI MARIA-A. MORELLI-V. PUPO, *Lineamenti di legislazione scolastica per l'inclusione*, cit., 105 ss., nonché A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: tutela giurisdizionale ed equilibrio di bilancio*, in *Diritti fondamentali.it*, n. 3/2022, 30 ss.; G. MATUCCI, *Dall'inclusione all'universalizzazione. Itinerari di sviluppo della scuola della Costituzione*, in Id. (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano 2019, 33 ss. e, *ivi*, C. COLAPIETRO, *Una scuola «aperta» a tutti e a ciascuno: la scuola inclusiva ai tempi della crisi*, 11 ss. e F. GIRELLI, *Il «doppio binario» di tutela del diritto all'istruzione delle persone con disabilità ed il contrasto alla «tirannia del danaro»*, 291 ss.; F. MASCI, *L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale delle persone*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, 153 ss.; L. BUSCEMA, *Il diritto all'istruzione degli studenti disabili*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015, 2 ss.; S. TROILO, *Tutti per uno o uno contro tutti? Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello Stato sociale*, Milano 2012.

requisiti costruttivi e funzionali, sia in relazione agli edifici e ai trasporti pubblici⁷⁰, sia con riguardo a quelli privati⁷¹ o privati aperti al pubblico, con riferimento tanto agli edifici di nuova costruzione, quanto a quelli già esistenti, qualora sottoposti a interventi di ristrutturazione⁷².

Il modo di considerare l'accessibilità si è poi evoluto anche rispetto alle opportunità di interazione delle persone, soprattutto di quelle con disabilità o più fragili e vulnerabili, nel senso di rendere per loro più semplici da svolgere le normali attività della vita quotidiana e di relazione, in un'ottica di inclusione e partecipazione sociale, costantemente da implementare⁷³. In tal senso vanno, ad es., i Piani di azione biennali adottati dall'*Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità*, creato con la legge n. 18/2009 con il compito, tra l'altro, di favorire l'attuazione della Convenzione ONU e di elaborare il rapporto dettagliato sulle misure adottate a questo fine e di proporre modifiche legislative per aggiornare il quadro normativo in materia, nonché le proposte dei Gruppi di lavoro in cui, da ultimo, l'Osservatorio si è organizzato⁷⁴.

⁷⁰ Cfr. L. n. 118/1971, *Conversione in legge del D.L. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili*; la L. n. 41/1986, che introduce l'obbligo di redazione dei Piani per l'eliminazione delle barriere architettoniche in riferimento agli edifici pubblici, privati ad uso pubblico e contesti di pertinenza (art. 31, c. 21) e in cui si vieta l'approvazione di progetti non conformi e l'erogazione di contributi pubblici ai progetti in contrasto con la normativa; L. quadro n. 104/1992, per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate, che, all'art. 24, subordina all'abbattimento delle barriere architettoniche il rilascio dei certificati di abitabilità e prevede sanzioni in caso di violazione; L. n. 104/1996, che introduce i Piani di accessibilità urbana, estendendo l'obbligo di accessibilità a tutti gli spazi urbani (strade, piazze, parchi, giardini, arredo urbano, parcheggi, trasporto pubblico, ecc. - art. 24, c. 9); D.P.R. n. 503/1996, per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici, che sancisce l'obbligo di prevedere almeno un percorso accessibile per le persone a ridotta mobilità o capacità sensoriale; d.lgs. n. 81/2008, *Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro*, prevede che i luoghi di lavoro debbano essere «strutturati in modo da tener conto, se del caso, dei lavoratori disabili» (art. 63) e, in merito al tema, cfr. M. DE FALCO, *Accomodamento ragionevole, sovvenzioni nel settore privato, accessibilità ovunque*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 1/2021, 429 ss.; ID., *Disabilità e lavoro non subordinato: una questione di accessibilità*, in *Lavoro, diritti, Europa*, n. 3/2021, 1 ss.

⁷¹ Cfr. L. n. 13/1989, *Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati* e il D.P.R. n. 380/2001 *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*, i quali prevedono che per gli edifici privati e per quelli di edilizia residenziale pubblica vengano delineati precisi livelli di qualità dello spazio e criteri di progettazione (accessibilità, visitabilità, adattabilità). In particolare, a norma dell'art. 2 del D.M. n. 236/1989, l'accessibilità consiste nella «possibilità, anche per persone con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale, di raggiungere l'edificio e le sue singole unità immobiliari e ambientali, di entrarvi agevolmente e di fruirne spazi e attrezzature in condizioni di adeguata sicurezza e autonomia».

⁷² Cfr. D.P.R. n. 380/2001, recante il Testo Unico dell'edilizia, spec. artt. 77-82.

⁷³ Ad es., il Codice dei Beni culturali e del Paesaggio (d.lgs. n. 40/2004) disciplina l'accessibilità come implementazione della fruizione pubblica di beni e patrimonio culturale, per la loro valorizzazione e promozione e per lo sviluppo del turismo accessibile. In tal senso, il *Piano Strategico di Sviluppo del Turismo 2017-2022* considera accessibilità, sostenibilità e innovazione come principi trasversali per definire strategie, linee di intervento e azioni tali da rendere i luoghi e i servizi turistici fruibili e accessibili da tutti. Anche la L. quadro n. 394/1991 prevede che l'accessibilità alle aree protette vada garantita anche a persone con disabilità e anziani, tramite percorsi e strutture idonee (art. 11). Sul tema, cfr. N. POSTERARO, *Dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale: problemi e prospettive*, in *Munus*, n. 3/2019; G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., 226; M. MARCIALIS, *Spunti in tema di viaggi, inclusione ed accessibilità*, in *Riv. dir. eco. trasp. amb.*, n. 20/2022, 157 ss.

⁷⁴ Cfr. le proposte del Gruppo di Lavoro n. 10-Accessibilità, uffici e servizi, ambiente privato, formazione, monitoraggio fondi strutturali, trasporti, informazione e comunicazione, emergenza, nel documento del 25.11.2021 disponibile su www.osservatoriodisabilita.gov.it/media/1411/documento-gruppo-10-ond-accessibilita.pdf.

Con riferimento all'informazione e alla comunicazione, nonché all'accesso alla rete *web*, il legislatore italiano, già prima dell'approvazione della direttiva UE 2016/2102 sull'accessibilità dei siti *web* e delle applicazioni mobili degli enti pubblici⁷⁵, aveva previsto disposizioni per favorire l'accesso delle persone con disabilità agli strumenti informatici, con le disposizioni di cui alla L. n. 4/2004. La legge definisce l'accessibilità come «la capacità dei sistemi informatici, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie assistive o configurazioni particolari»⁷⁶. La disciplina si indirizza in particolare alle pubbliche amministrazioni, prevedendo che esse abbiano l'obbligo, nelle procedure per l'acquisto di beni e per la fornitura di servizi informatici (anche con riferimento al materiale formativo e didattico utilizzato nelle scuole di ogni ordine e grado) di considerare, quale condizione preferenziale per valutare l'offerta tecnica, i requisiti di accessibilità fissati dal decreto attuativo, tenuto conto della destinazione del bene o del servizio⁷⁷. Il d.lgs. n. 106/2018, recependo la richiamata direttiva UE 2016/2102⁷⁸, ha aggiornato la legge n. 4/2004, stabilendo i principi generali per l'accessibilità di siti *web* e applicazioni mobili degli enti pubblici. Tali strumenti sono definiti accessibili se rispondono ai principi di «percepibilità, utilizzabilità, comprensibilità e solidità»⁷⁹, ossia se presentano i requisiti di «accessibilità al contenuto del servizio da parte dell'utente»; di «fruibilità delle informazioni offerte», caratterizzata da facilità e semplicità d'uso, che assicuri efficienza nell'uso stesso, con la possibilità di rendere disponibile l'informazione attraverso differenti canali sensoriali; efficacia e soddisfazione nell'uso e rispondenza alle esigenze dell'utente, senza ingiustificati disagi o vincoli, nel rispetto delle Linee guida adottate dall'Agenzia per l'Italia digitale⁸⁰. In conformità alle disposizioni della direttiva, la legge indica quando ricorra un onere sproporzionato per l'accessibilità dei siti *web* e delle applicazioni mobili, precisando che quest'ultimo non si configura con riferimento ai tempi per sviluppare i siti e le applicazioni⁸¹. Viene, inoltre, introdotta la dichiarazione di accessibilità che i soggetti erogatori devono fornire ed aggiornare periodicamente sulla conformità dei rispettivi siti *web* e applicazioni mobili, in cui indicare le motivazioni di eventuali inaccessibilità e le soluzioni alternative di accessibilità.

Con riferimento ai prodotti e servizi, la direttiva UE 2019/882 è stata recepita dal nostro Paese con il d.lgs. n. 82/2022, che ne ricalca ampiamente le disposizioni e le inserisce nel quadro normativo italiano vigente. Il decreto ribadisce il principio della libera circolazione dei

⁷⁵ Testo della direttiva disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L2102>.

⁷⁶ Cfr. art. 2, c. 1, lett. a), L. n. 4/2004.

⁷⁷ Cfr. art. 4, c. 1, L. n. 4/2004 e regolamento di attuazione D.P.R. n. 75/2005.

⁷⁸ Il concetto di accessibilità è inteso come «principi e tecniche da rispettare nella progettazione, nella costruzione, nella manutenzione e nell'aggiornamento di siti internet e di applicazioni mobili per rendere il loro contenuto più accessibile agli utenti, in particolare alle persone con disabilità» (considerando n. 2, dir. UE 2016/2102).

⁷⁹ Cfr. considerando n. 37, dir. UE 2016/2102.

⁸⁰ Cfr. art. 3-*bis*, L. n. 4/2004, aggiunto dal d.lgs. n. 160/2018.

⁸¹ L'art. 3-*ter*, L. n. 4/2004, aggiunto dal d.lgs. n. 160/2018, in base all'art. 5 dir. UE 2016/2102, delinea gli elementi per determinare la sproporzione dell'onere, fra i quali dimensioni, risorse e natura dell'ente pubblico interessato e la stima dei costi e dei benefici per l'ente stesso in rapporto ai benefici previsti per le persone con disabilità, tenendo conto della frequenza e della durata d'uso dello specifico sito *web* o applicazione mobile.

prodotti e servizi che rispettino i requisiti di accessibilità stabiliti, dei quali è ora fissata l'obbligatorietà anche nell'ambito degli appalti pubblici. I destinatari sono gli "operatori economici", per come definiti dal decreto stesso, vale a dire fabbricanti, rappresentanti autorizzati, importatori, distributori e fornitori di servizi⁸², con l'eccezione delle c.d. microimprese⁸³ che forniscono servizi, le quali vengono dispensate dall'osservanza dei requisiti di accessibilità in ragione delle loro dimensioni.

In base a quanto previsto dalla direttiva, il decreto delinea anche una specifica clausola di salvaguardia, secondo la quale gli operatori economici sono esentati dall'applicare i requisiti di accessibilità qualora la conformità richiedesse modifiche sostanziali tali da snaturare un prodotto o un servizio, o tali da determinare un onere sproporzionato⁸⁴. La valutazione di tali condizioni, condotta in base a criteri prestabiliti, spetta agli operatori economici, che sono tenuti a documentarla, a rinnovarla a precise condizioni e a fornirne gli esiti su richiesta del Ministero dello sviluppo economico o delle competenti autorità degli Stati in cui il prodotto è stato immesso o il servizio fornito. Sono esentate dal documentare la valutazione solo le microimprese che trattano prodotti, mentre agli operatori economici destinatari di finanziamenti pubblici volti all'implementazione dell'accessibilità è preclusa la possibilità di invocare l'onere sproporzionato⁸⁵.

Il decreto prevede, inoltre, un sistema di vigilanza della conformità dei prodotti e dei servizi immessi sul mercato europeo, attribuendo al Ministero dello Sviluppo economico (per i prodotti) e all'Agenzia per l'Italia Digitale (in qualità di Autorità di vigilanza sui servizi) i conseguenti compiti di controllo⁸⁶. Qualora le Autorità rilevino il mancato rispetto dei requisiti previsti, dovranno fissare all'operatore economico interessato un termine ragionevole e proporzionato all'entità della non conformità riscontrata, affinché questi possa adottare le misure correttive necessarie. Nel caso in cui non vi provveda, le Autorità di vigilanza procederanno in modo più drastico, indicando un termine supplementare per il ritiro del prodotto dal mercato o per attuare l'oscuramento del servizio non conforme, per il ritiro delle applicazioni mobili dai negozi digitali o per inibire altrimenti l'utilizzo del servizio.

Poiché la direttiva ha rimesso alle determinazioni degli Stati la definizione delle sanzioni, il decreto, a corredo di quanto sancito e con l'esclusione dei casi in cui i fatti integrino una fattispecie di reato, ha previsto che agli operatori economici che non rispettino i requisiti di accessibilità dei prodotti, gli obblighi del fabbricante, dell'importatore, del distributore o dei fornitori dei servizi, sia comminata la sanzione amministrativa pecuniaria tra i cinquemila e i quarantamila euro, in considerazione dell'entità della non conformità, del numero delle unità di prodotti o di servizi non conformi, nonché del numero di utenti coinvolti⁸⁷. Si prevede, inoltre,

⁸² Cfr. artt. da 6 a 9, d.lgs., n. 82/2022.

⁸³ Definite all'art. 2, c. 1, lett. *bb*), «*microimpresa*: un'impresa che occupa meno di 10 persone e realizza un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 2 milioni di euro».

⁸⁴ Cfr. art. 13, c. 1, d.lgs. n. 82/2022.

⁸⁵ Cfr. art. 13, c. 2 ss., d.lgs. n. 82/2022.

⁸⁶ Cfr. artt. da 17 a 21, d.lgs. n. 82/2022.

⁸⁷ Cfr. art. 24, c.1, d.lgs. n. 82/2022.

che gli operatori economici che non ottemperino alle disposizioni dell'autorità di vigilanza, relative all'adeguamento ai requisiti di accessibilità e conformità dei servizi, incorrano in sanzioni amministrative pecuniarie di un certo rilievo, salvo che il fatto costituisca reato⁸⁸.

In definitiva, sembra doversi riconoscere come l'approvazione di tale ultimo decreto abbia rappresentato un passo significativo, dal punto di vista normativo, sulla strada dell'accessibilità e verso l'eliminazione di quelle barriere che, sul piano pratico, ostacolano l'indipendenza delle persone con disabilità nella vita di tutti i giorni. Il punto nodale sarà, come sempre, la sua effettiva attuazione e il relativo monitoraggio dell'efficacia. Forse, la stessa direttiva avrebbe potuto fare di più, nel senso di estendere il novero dei servizi, comprendendo, ad esempio, quelli sanitari, cui non si fa cenno; ma probabilmente una prospettiva di maggiore realismo ha indotto a procedere in maniera più graduale e concreta nel ravvicinamento delle disposizioni degli Stati membri in materia. È importante, tuttavia, che l'impegno in tal senso non venga meno e, anzi, si implementi sempre di più, nell'ottica del superamento delle barriere non soltanto fisiche, ma anche culturali, relazionali, comunicative e informative, affinché la realizzazione di contesti accessibili sotto tutti i punti di vista divenga un principio generale delle politiche pubbliche⁸⁹.

4.1. ...e nella giurisprudenza costituzionale

È innegabile, del resto, che il complessivo quadro normativo italiano sul tema della disabilità, non soltanto quello sull'accessibilità, sia alquanto frastagliato e scenti il limite delle stratificazioni legislative disorganiche succedutesi nel tempo⁹⁰, mettendo sovente in difficoltà le persone con disabilità e le relative famiglie, poste di fronte a un groviglio normativo difficile da districare. La burocratizzazione eccessiva finisce, così, per minare la certezza del diritto e per lasciare solo sulla carta molti dei benefici e dei servizi giuridicamente previsti per favorire l'inclusione delle persone con disabilità. Senza contare come la legislazione di settore abbia di frequente mancato di recepire, con la necessaria tempestività, definizioni e procedure di accertamento internazionalmente riconosciute e aggiornate, finendo col mantenere riferimenti

⁸⁸ Cfr. art. 24, c. 2 e 3, d.lgs. n. 82/2022, la sanzione amministrativa pecuniaria va da 2.500 a 30.000 euro, salvo che il fatto costituisca reato. Ad analoga sanzione soggiace l'operatore economico che non collabori a fornire informazioni e documentazione al Ministero dello Sviluppo economico per dimostrare la conformità di prodotti e servizi o che non cooperi per eliminare le non conformità, salvo rifiuto motivato se le informazioni possano far emergere responsabilità da reato.

⁸⁹ Ciò, peraltro è quanto a più riprese è stato suggerito nei Piani di azione biennali elaborati dall'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità e dai diversi Gruppi di lavoro in cui è ora articolato, in cui si sollecitano adeguamenti legislativi che avvicinino la normativa italiana alla dimensione culturale e operativa promossa dalla Convenzione ONU, con particolare riferimento ai temi della progettazione universale, accessibile e non discriminante. Cfr., ad es., il Documento del Gruppo di Lavoro n. 10 – Accessibilità del 25 novembre 2021, cit. *supra*.

⁹⁰ Cfr. C. COLAPIETRO, *La persona con disabilità nella Costituzione italiana e nel diritto sovranazionale*, cit., 112 ss.; G. ARCONZO, *Le politiche per la disabilità nel quadro del PNRR*, in *PasSaggi Costituzionali*, n. 1/2023, 153 ss.

a protocolli scientificamente obsoleti⁹¹ e dando in tal modo adito a ripercussioni negative nell'ottica del superamento, sotto molteplici profili, di quello che è stato definito *disability divide*⁹².

Su questo fronte, occorre necessariamente ricordare come, sovente, i limiti che sconta la normativa siano meritoriamente colmati da interventi giurisprudenziali proprio a tutela dei diritti delle persone più vulnerabili, come quelle con disabilità. A questo fine, fondamentale si rivela l'opera delle giurisdizioni di tutti i livelli, in particolare della Corte costituzionale e delle Corti europee, ma altresì dei giudici di merito. Difatti, come sottolineato di recente dalla Presidente della Corte costituzionale, «nel prendersi cura dei soggetti vulnerabili, le Corti si avvicinano ai cittadini [...] ne seguono il percorso quando si accresce la loro fragilità e compensano, quando possono farlo, la loro debolezza con tutele adeguate», instaurando un “dialogo” sinergico con le giurisdizioni sovranazionali, come la Corte europea dei Diritti dell'Uomo, attraverso continui riferimenti alle relative sentenze e alle fonti sovranazionali, nell'ottica della massima espansione degli obiettivi di salvaguardia dei diritti⁹³.

In questa prospettiva, con particolare riferimento ai soggetti con disabilità, si nota⁹⁴ come proprio l'elaborazione della nozione di “vulnerabilità”, affermatasi sulla scia della progressiva internazionalizzazione del sistema di protezione dei diritti fondamentali, e ulteriormente affinata dalla Corte costituzionale, abbia consentito al giudice delle leggi di implementare le tutele delle persone con disabilità non soltanto sotto il tradizionale profilo materiale dell'assistenza e delle provvidenze economiche, ma in una chiave più ampia, che permette il trattamento di inedite istanze di debolezza e dei relativi risvolti sul piano individuale e sociale⁹⁵. Grazie all'inscindibile connessione con il valore universale della dignità della persona, centrale

⁹¹ Per un'ampia rassegna sul punto, cfr. F. MASCI, *P.N.R.R., delega al Governo in materia di disabilità e legge di bilancio 2022: per un paradigma di tutela costituzionale che garantisca la riduzione del “disability divide”*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021, 98 ss.; D. SABIA-A. CECCHETTI, *La definizione della condizione di disabilità e la riforma del sistema di accertamento dell'invalidità civile, cecità, sordità, handicap e disabilità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1/2021, 412.

⁹² Cfr. F. MASCI, *P.N.R.R., delega al Governo*, cit., 107 s.

⁹³ Cfr., in tal senso, l'intervento della Presidente della Corte costituzionale, S. SCIARRA, alla *Lectio magistralis* del Presidente della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, Prof. Robert Spano, *Diritti umani e persone vulnerabili*, Roma, 22.04.2022, 2 ss., disponibile sul www.cortecostituzionale.it, che sottolinea, inoltre, come si tratti di «un apprendimento reciproco, che si orienta verso obiettivi condivisi», in cui il riferimento del giudice costituzionale alle decisioni della Corte EDU «serve ad arricchire lo stile argomentativo, oltre che a rafforzare l'impianto delle tutele», senza «alcun atteggiamento rituale nella selezione dei precedenti e delle citazioni», ma con «espansione degli orizzonti e sguardo su altre esperienze che le sentenze della Corte EDU disvelano»; C. COLAPIETRO, *La persona con disabilità nella Costituzione italiana e nel diritto sovranazionale*, cit., 112 s.

⁹⁴ Cfr. P. SCARLATTI, *Soggetti deboli, Costituzione ed istanze della vulnerabilità*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2023, 271 ss.; ID., *I diritti delle persone vulnerabili*, Napoli 2022, 51 ss. e 119 ss.; S. ROSSI, *Forme di vulnerabilità e attuazione del programma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2017, 1 ss. Anche il Presidente nella Corte europea dei Diritti dell'Uomo ha, di recente, sottolineato come gli interventi in tema di disabilità del giudice di Strasburgo, negli ultimi decenni, abbiano seguito due direttrici principali: una finalizzata ad assicurare la garanzia dei diritti basilari protetti dalla Convenzione, con l'obiettivo fondamentale di tutela della dignità umana; l'altra tesa a garantire gli ulteriori diritti protetti dalla Convenzione, secondo il filo conduttore della protezione solidaristica, dal punto di vista sociale, delle persone vulnerabili: cfr. R. SPANO, *Lectio magistralis Diritti umani e persone vulnerabili*, Roma, 22.04.2022, 8 ss., disponibile su www.cortecostituzionale.it.

⁹⁵ Cfr. C. COLAPIETRO, *La persona con disabilità nella Costituzione italiana e nel diritto sovranazionale*, cit., 105 ss.; S. SCAGLIARINI, *“L'incessante dinamica della vita moderna”*. *I nuovi diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, in E. CAVASINO-G. SCALA-G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Napoli 2013, 247 ss.

sia nella Costituzione italiana che nelle Carte sovranazionali, e alle potenzialità espansive del principio solidaristico, di cui all'art. 2 Cost., il giudice costituzionale ha potuto progressivamente adeguare la protezione costituzionale dei soggetti con disabilità, in un'ottica di inclusione sociale funzionale al "pieno sviluppo della persona" e al superamento di quegli "ostacoli" che le persone con disabilità quotidianamente sperimentano, forse più che in altre forme di discriminazione, e che rischiano di condurre alla loro emarginazione.

In questo nuovo modo di guardare alle tutele da apprestare per le persone con disabilità, teso a garantirne l'effettiva partecipazione alla società, non può non notarsi l'influenza indotta dalla graduale delineazione del richiamato modello bio-psico-sociale. Difatti, la Corte costituzionale, in numerose occasioni, ha chiarito come l'idea dell'irrecuperabilità delle persone con disabilità non trovi più fondamento dal punto di vista scientifico, e come, al contrario, la loro "socializzazione" assuma un valore altrettanto terapeutico delle pratiche di cura e riabilitazione, che si affianca ed è in grado di proiettarsi anche al di là della semplice assistenza materiale o delle politiche di *welfare*, dal momento che la combinazione dei due profili (assistenza materiale e socialità) può riuscire a coprire le complessive esigenze esistenziali e di salute delle persone con disabilità e a realizzarne l'inclusione sociale⁹⁶. In tal senso, quello alla socializzazione si può configurare come un «nuovo diritto sociale»⁹⁷, la cui effettiva implementazione può essere in grado di contribuire a incrementare l'autodeterminazione delle persone con disabilità e, al contempo, arricchire e migliorare l'intera collettività, nell'ottica del complessivo programma di emancipazione sociale di cui all'art. 3, c. 2, della Costituzione⁹⁸. Accanto, quindi, ai tradizionali interventi per garantire alle persone con disabilità il diritto all'assistenza e alle connesse provvidenze economiche⁹⁹, il contributo della giurisprudenza costituzionale alla realizzazione della "socializzazione" delle persone con disabilità, in prospettiva

⁹⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 167/1999, in cui si sottolinea «come debba ritenersi ormai superata la concezione di una radicale irrecuperabilità dei portatori di *handicap* e come la socializzazione debba essere considerata un elemento essenziale per la salute di tali soggetti, sì da assumere una funzione sostanzialmente terapeutica assimilabile alle pratiche di cura e riabilitazione». Per una disamina della giurisprudenza costituzionale sul tema, cfr. C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 129 e spec. 135 ss.; Id., *Diritti dei disabili e Costituzione*, cit., 40 ss.; F. MASCI, *La tutela costituzionale della persona disabile*, cit., 137 ss.; D. FERRI, *La giurisprudenza costituzionale sui diritti delle persone con disabilità e lo Human Rights Model of Disability: "convergenze parallele" tra Corte costituzionale e Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2020, 523 ss.; P. ADDIS, *La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e la Corte costituzionale. Osservazioni a partire dalla sentenza 2/2016*, in *federalismi.it*, n. 2/2016, 2 ss.; G. ARCONZO, *La normativa a tutela delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in M. D'AMICO-G. ARCONZO (a cura di), *Università e persone con disabilità. Percorsi di ricerca applicati all'inclusione a vent'anni dalla legge n. 104 del 1992*, Milano 2013, 28 ss.; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 4/2013, spec. 8 ss.; Id., *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Torino 2000, 76 ss.

⁹⁷ Così S. SCAGLIARINI, *"L'incessante dinamica della vita moderna"*, cit., 235 ss., spec. 247 ss.; L. TRUCCO, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni tra politiche legislative e Corte costituzionale*, in E. CAVASINO-G. SCALA-G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia*, cit., 103 ss.

⁹⁸ Cfr. M. D'AMICO, *Introduzione. Un nuovo modo di guardare al mondo delle disabilità: la Costituzione inclusiva*, in M. D'AMICO-G. ARCONZO, *Università e persone con disabilità*, cit., 10 s.

⁹⁹ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 346/1989, 329/2002, 13/2007, 203/2013, 2/2016. Cfr. C. COLAPIETRO, *La persona con disabilità nella Costituzione italiana e nel diritto sovranazionale*, cit., 104 ss.; Id., *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 131 ss.; L. VIOLINI, *Il diritto all'assistenza delle persone disabili*, in C. COLAPIETRO-A. SALVIA (a cura di), *Assistenza inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità. A vent'anni dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104*, Napoli 2013, 241 ss.

inclusiva, ha riguardato l'ambito scolastico¹⁰⁰, attraverso l'estensione di strumenti e interventi tesi a garantire il diritto all'istruzione in condizioni di eguaglianza; così come il mondo del lavoro, tramite provvedimenti volti a valorizzare le abilità residue dei soggetti con disabilità e a consentirne l'effettivo inserimento lavorativo¹⁰¹. Numerose sono, inoltre le pronunce in cui il giudice costituzionale ha sottolineato la centralità della famiglia (latamente intesa¹⁰²), non soltanto ai fini della materiale cura e assistenza della persona con disabilità, ma altresì per la concreta realizzazione del suo diritto alla socializzazione¹⁰³.

Quest'ultimo diritto si proietta, più in generale, su una molteplicità di aspetti in grado di incidere sulla qualità della vita di relazione delle persone con disabilità. Su questi presupposti, nonché nella prospettiva del cambiamento influenzato dalla nuova classificazione internazionale delle disabilità e dalla Convenzione ONU, la Corte costituzionale non ha mancato di rimarcare l'importanza anche dell'accessibilità per la realizzazione del diritto alla socializzazione delle persone con disabilità. Già nella sent. n. 167/1999, il giudice delle leggi rileva come sia radicalmente cambiato il modo di affrontare le questioni legate alla disabilità, ora considerate non più come connesse soltanto allo *status* del singolo individuo, per il quale predisporre soluzioni particolari, ma come questioni riguardanti l'intera collettività, e dunque in un'ottica inclusiva. Il mutamento di prospettiva è attestato dalle molteplici disposizioni legislative relative al superamento delle barriere architettoniche negli edifici abitativi privati o di edilizia residenziale pubblica, le quali fissano le caratteristiche necessarie delle abitazioni, considerandole nella loro oggettività e astraendole dalla condizione personale dei singoli utilizzatori¹⁰⁴. In tal senso, l'accessibilità viene definita dalla Corte come «una *qualitas* essenziale degli edifici privati di nuova costruzione ad uso di civile abitazione, quale conseguenza dell'affermarsi, nella

¹⁰⁰ Ad inaugurare il filone giurisprudenziale di quella che è stata definita «*socializzazione attraverso la scuola*» (così C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 137 ss.) la storica sent. n. 215/1987, in cui la Corte sottolinea come «la partecipazione al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati costituisca un rilevante fattore di socializzazione e [possa] contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggiato [...] attraverso la progressiva riduzione dei condizionamenti indotti dalla minorazione» che lo avvicini «alla meta della piena integrazione sociale» e nella quale la Corte sancisce, in tal senso, l'esigenza che gli studenti si vedano «assicurata» e non semplicemente «facilitata» dal legislatore la frequenza della scuola secondaria superiore. Tra le più importanti pronunce sul tema, cfr. le sentt. nn. 467/2002, 80/2010, 275/2016, 110/2017, 258/2017, 83/2019.

¹⁰¹ Nel filone della «*socializzazione attraverso il lavoro*» (così C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., 143 ss.), cfr. le sentt. nn. 38/1960, 163/1983, 279/1983, 173/1985, 1088/1988, 329/2002, 140/2006, 329/2011, 230/2015.

¹⁰² Da ultimo, con la sent. n. 202/2022, la Corte ha fatto riferimento al concetto di *caregiver familiare* (già recepito al livello normativo dalla legge n. 205/2017, in riferimento alla «persona che assiste e si prende cura del coniuge, dell'altra parte dell'unione civile o del convivente di fatto [...], di un familiare o di un affine entro il secondo grado», nonché alle persone identificate all'art. 33, L. n. 104/1992, che si prendono cura di un familiare entro il terzo grado non autosufficiente per malattia, infermità o disabilità), figura che comprende «familiari e amici che si prendono cura, in maniera gratuita e continuativa, di una persona anziana, non autosufficiente e/o disabile».

¹⁰³ Cfr. sentt. nn. 325/1996, 350/2003, 233/2005, 158/2007, 19/2009, 203/2013, 2/2016, 213/2016, 232/2018.

¹⁰⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 167/1999, pt. 5 cons. in dir., in cui la Corte richiama la definizione di accessibilità di cui all'art. 2 del D.M. n. 236/1989 (*Prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica*), in base al quale essa è definita come «la possibilità, anche per persone con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale, di raggiungere l'edificio e le sue singole unità immobiliari e ambientali, di entrarvi agevolmente e di fruirne spazi e attrezzature in condizioni di adeguata sicurezza e autonomia».

coscienza sociale, del dovere collettivo di rimuovere, preventivamente, ogni possibile ostacolo alla esplicazione dei diritti fondamentali delle persone affette da handicap fisici»¹⁰⁵.

Nello specifico, secondo la Corte, l'omessa previsione legislativa delle esigenze di accessibilità della casa di abitazione, accanto a quelle produttivistiche dell'agricoltura e dell'industria che, ai sensi dell'art. 1052 c.c., possono legittimare la costituzione di una servitù coattiva di passaggio su fondo altrui, si traduce in una lesione del diritto della persona con disabilità a godere di una normale vita di relazione, pregiudicando di riflesso il suo diritto alla socializzazione. Di conseguenza, la mancata accessibilità abitativa determina una disegualianza di fatto che, in contrasto con l'art. 3, c. 2, Cost., impedisce il pieno sviluppo della persona e la sua piena partecipazione alla vita sociale, oltre a violare il principio personalista di cui all'art. 2 Cost. e ad incidere negativamente anche sul diritto alla salute, «intesa quest'ultima nel significato, proprio dell'art. 32 della Costituzione, comprensivo anche della salute psichica la cui tutela deve essere di grado pari a quello della salute fisica»¹⁰⁶.

Nella successiva sent. n. 251/2008, la Corte costituzionale ha invece dichiarato inammissibile la richiesta additiva formulata dal giudice *a quo*. Il caso scaturiva dal ricorso per discriminazione indiretta¹⁰⁷, promosso da una persona tetraplegica, che si doleva della collocazione riservata alle persone con disabilità all'interno di una multisala cinematografica. Nella questione di legittimità costituzionale, il Tribunale rimettente aveva richiesto una pronuncia che, diversamente da quanto all'epoca previsto dalla normativa, imponesse l'eliminazione delle barriere architettoniche anche negli edifici esistenti, a prescindere dal limite della concreta possibilità della loro rimozione e dalla compatibilità con altre esigenze, al fine di garantire, in ogni caso, alle persone con disabilità, in occasione della partecipazione ad eventi e spettacoli, la fruizione dello stesso livello qualitativo dei servizi riconosciuto alle altre persone. La Corte costituzionale, pur ribadendo la centralità del diritto alla socializzazione delle persone con disabilità e la sua connessione con la garanzia della dignità della persona e del diritto alla salute, non solo fisica, ma anche psichica, nonché i principi sanciti al livello internazionale dalla Convenzione ONU e dal diritto sovranazionale, ha ritenuto in questa circostanza che l'addizione richiesta esulasse dai suoi poteri e competesse alla piena discrezionalità del legislatore. Difatti, essa avrebbe rappresentato, secondo la Corte, una delle possibili forme di intervento, che avrebbe in ogni caso fatto prevalere l'interesse delle persone con disabilità, a prescindere dalla concreta valutazione anche di altri interessi coinvolti, parimenti meritevoli di tutela, come quelli relativi alla pubblica incolumità e sicurezza, o «agli oneri economici eventualmente derivanti»¹⁰⁸. In proposito, il giudice costituzionale ricorda come anche nella Convenzione ONU sia previsto che la predisposizione di «accomodamenti ragionevoli», per promuovere l'uguaglianza ed eliminare le discriminazioni, non debba comportare oneri sproporzionati o eccessivi per il soggetto obbligato a adottarli¹⁰⁹ e spetti, quindi, all'autorità giudiziaria l'individuazione dei provvedimenti idonei a garantire l'adeguato bilanciamento tra tutti gli interessi coinvolti.

¹⁰⁵ Così Corte cost., sent. n. 167/1999, pt. 5 cons. in dir.

¹⁰⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 167/1999, pt. 6 e 7 cons. in dir.

¹⁰⁷ Ai sensi della legge n. 67/2006.

¹⁰⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 251/2008, punto 15 cons. in dir.

¹⁰⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 251/2008, punto 15 cons. in dir.

Tale decisione è andata incontro a varie critiche¹¹⁰, poiché parrebbe significare che i diritti delle persone con disabilità in rilievo nel caso di specie (in ambito ricreativo e culturale) non rientrino in quel nucleo indefettibile finalizzato a garantire alle persone con disabilità un'esistenza il più possibile libera e indipendente anche sotto il profilo sociale e la partecipazione ai vari aspetti della vita di relazione, richiedendo, al contrario, un bilanciamento anche con "eventuali oneri economici". Si discosterebbe, pertanto, dall'impostazione della Convenzione ONU, che, come si è accennato, configura l'accessibilità come condizione fondamentale per l'effettivo godimento da parte delle persone con disabilità di tutti gli altri diritti e libertà sanciti dalla Convenzione stessa; ma altresì dalla prospettiva oggi assunta dal PNRR italiano che, come si vedrà, annovera tra le sue missioni anche quella di promuovere l'accessibilità degli spazi e delle esperienze culturali per le persone con disabilità. Nel caso di specie, peraltro, il giudice *a quo* ha successivamente condotto un bilanciamento tra gli interessi contrapposti, condannando la società che gestiva la sala cinematografica ad intervenire per accomodare ragionevolmente gli spazi, riposizionando i posti riservati agli spettatori con disabilità¹¹¹.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, inoltre, le disposizioni in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche riguardano la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", che devono trovare uniforme garanzia sull'intero territorio nazionale, come statuisce l'art. 117, c. 2, lett. m), della Costituzione. La legislazione regionale, pertanto, non può invadere l'ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva statale di determinazione di tali livelli in favore delle persone con disabilità o derogare alle previsioni che vi si riferiscono, poiché altrimenti verrebbe alterata la delicata graduazione di interessi che, in tale settore, è rimessa al legislatore statale. Segnatamente, secondo quanto affermato dalla Corte, a tale ambito di competenza esclusiva pertiene la disposizione di cui all'art. 82 del Testo unico dell'edilizia (d.P.R. n. 380/2001), che impone di conformare ai requisiti costruttivi e funzionali necessari per eliminare ogni barriera architettonica tutti gli edifici pubblici e privati aperti al pubblico, di nuova costruzione o già esistenti, qualora sottoposti a interventi di ristrutturazione¹¹².

La più recente giurisprudenza di merito¹¹³ e di legittimità¹¹⁴, soprattutto in tema di accessibilità e tutela antidiscriminatoria, sembra porsi in linea con la richiamata giurisprudenza

¹¹⁰ In tal senso, cfr. C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 150, che, nel caso di specie, rimprovera alla Corte una certa mancanza di "coraggio", e G. ARCONZO, *La normativa a tutela delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in M. D'AMICO, G. ARCONZO (a cura di), *Università e persone con disabilità*, cit., 24 ss.

¹¹¹ Cfr. ordinanza Tribunale di Reggio Emilia del 7 ottobre 2011.

¹¹² Di conseguenza, vengono sanzionate con la declaratoria di incostituzionalità quelle disposizioni legislative regionali che si pongono in contrasto o dispongono deroghe rispetto alle previsioni della suddetta disposizione del Testo unico dell'edilizia: cfr. Corte cost., sentt. nn. 272/2016, 111/2014, 207/2010.

¹¹³ Cfr. sent. Tribunale di Bergamo, sez. IV, 20 giugno 2023; ord. Tribunale di Verona, I sez. civile, 20 marzo 2023; T.A.R. Brescia, (Lombardia) sez. II, 2 novembre 2021, n. 903; Tribunale di Ancona, sez. I, 31 marzo 2021; Consiglio di Stato sez. II, 14 gennaio 2020, n. 355; Tribunale di Belluno, 10 gennaio 2019, n. 28; T.A.R. Bolzano, sez. I, 31 agosto 2018, n. 264; Tribunale di Napoli, sez. lav., 25 maggio 2017, n. 4182; Cons. Stato, Sez. VI, 18 ottobre 2017 n. 4824; T.A.R. Catanzaro, sez. II, 11/01/2016, n. 2; Tribunale di Bari, sez. III, 28 settembre 2012; ord. Tribunale di Reggio Emilia 7 ottobre 2011.; Tribunale Firenze, 10 novembre 2004.

¹¹⁴ Cfr. Cass. civ., sez. III, 13 febbraio 2020, n. 3691; Cass. civ., sez. II, 6 giugno 2018, n. 14477; Cass. civ., sez. II, 28 marzo 2017 n. 7938; Cass. civ., Sez. VI - 2, ord. n. 6129 del 09 marzo 2017; Cass. civ., 23 settembre

costituzionale (spec. sent. 167/1999 e 272/2016) e in particolare con i principi alla base della Convenzione ONU (nel frattempo divenuta giuridicamente obbligatoria in seguito alla ratifica del 2010). In tal senso, si può ricordare la recente ordinanza del Tribunale di Verona¹¹⁵, relativa all'accessibilità e piena fruibilità, per le persone con disabilità, dei concerti e di altre manifestazioni di intrattenimento, in condizioni di eguaglianza rispetto alle altre persone prive di disabilità. Nel caso di specie, la ricorrente lamentava di aver subito una discriminazione diretta e indiretta nel corso di un concerto svoltosi all'Arena di Verona, sostenendo di non aver potuto di fatto assistere all'evento dal posto ad essa assegnato nel settore riservato alle persone con disabilità motoria, poiché gli spettatori privi di disabilità che si trovavano davanti a lei erano rimasti in piedi per tutta la durata del concerto, ostruendole la visione diretta del palcoscenico ed essendole altresì preclusa la visione "mediata" dall'assenza di maxi schermi.

Il giudice ha escluso la sussistenza di una discriminazione diretta, dal momento che la collocazione dei posti riservati per le persone con disabilità era funzionale, per un verso, alle ragioni di sicurezza in casi di emergenza e, per altro verso, a permettere la visione degli spettacoli nel caso in cui gli spettatori davanti fossero rimasti seduti. La discriminazione indiretta è stata invece ravvisata nella mancanza di misure strutturali adeguate che, durante i concerti extra-lirici, ovviassero all'abitudine degli spettatori senza disabilità che occupano i posti prospicienti ai settori riservati, di assistere in piedi agli eventi. Sulla base di una specifica CTU, il giudice ha, pertanto, condannato la società che gestisce l'Arena a predisporre, entro un certo termine, un accomodamento ragionevole, in grado di soddisfare, con un giusto temperamento, tutti gli interessi coinvolti (alla sicurezza e all'accessibilità di spettacoli ricreativi)¹¹⁶.

La pronuncia appare significativa per l'impostazione che sembra sottendere, del tutto in linea con i principi della Convenzione ONU¹¹⁷. L'educazione e la formazione culturale, difatti, hanno enormi potenzialità inclusive¹¹⁸, ma senza la costante attenzione all'implementazione di interventi che ne migliorino l'accessibilità, intesa in tal caso come concreta fruibilità di eventi e spazi culturali e ricreativi per le persone con disabilità, potrebbero praticamente essere precluse o limitate importanti occasioni di socializzazione, fondamentali per il conseguimento di una vita indipendente e per l'effettiva partecipazione dell'individuo alla società su basi di uguaglianza.

2016, n. 18762; Cass. civ., 25 ottobre 2012, n. 18334; Cass. civ., sez. II, 3 agosto 2012, n. 14096; Cass. civ. sez. II, 28 gennaio 2009, n. 2150.

¹¹⁵ Si tratta dell'ordinanza del Tribunale di Verona, I sez. civ., del 20 marzo 2023, il cui testo è disponibile on-line su <https://humanhall.unimi.it/wp-content/uploads/2023/03/Ordinanza-Tribunale-di-Verona.pdf>. A commento, cfr. G. PATARINI, *L'inclusione delle persone con disabilità attraverso il diritto all'accessibilità. Nota a Tribunale di Verona, prima sezione civile, ordinanza 20 marzo 2023*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4/2023, 135 ss.

¹¹⁶ L'accomodamento ragionevole individuato consiste nella costruzione, da parte della società che gestisce l'Arena di Verona, di apposite pedane rialzate, in fondo alla platea, in cui ubicare i posti riservati alle persone con disabilità.

¹¹⁷ Peraltro, non sono mancati casi in cui altri giudici (segnatamente, il Tribunale di Mantova, ord. 19 maggio 2020), in una fattispecie del tutto simile a quella affrontata dal Tribunale di Verona, hanno adottato una pronuncia del tutto opposta, dando prevalenza, nel bilanciamento degli interessi, alle ragioni legate alla sicurezza in casi di emergenza, specie quando si tratta di persone con disabilità, rispetto al diritto alla partecipazione delle stesse ad eventi ludici.

¹¹⁸ Cfr. F. DELL'AVERSANA-F. CESARANO, *I beni e le attività culturali come strumento di inclusione per le persone con disabilità*, in *Dir. fam.*, n. 4/2022, 1742 ss.

5. Le prospettive aperte dal PNRR in tema di accessibilità

Com'è noto, in risposta alla crisi socio-economica generata dalla pandemia, l'Unione europea ha stanziato ingenti risorse nell'ambito del programma straordinario denominato *Next Generation EU*, per la cui attuazione il nostro Paese ha adottato un progetto di riforme e investimenti conosciuto come *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*¹¹⁹. In esso, viene dedicata attenzione anche alla programmazione di interventi che consentano di realizzare pari opportunità per le persone con disabilità, oltre che il sostegno per altri soggetti vulnerabili, come gli anziani non autosufficienti, le cui fragilità pregresse sono state accentuate durante l'emergenza pandemica¹²⁰. È per questo che il tema della disabilità interseca gli interventi previsti nelle varie Missioni che compongono il Piano e risulta centrale soprattutto nelle Missioni dedicate alla "*Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*" (M1) e alla "*Inclusione e coesione*" (M5). Il Piano riconosce, quindi, come siano molteplici i fattori economici, sociali e infrastrutturali in grado di incidere negativamente sull'esistenza delle persone con disabilità o comunque non autosufficienti, a partire dalle difficoltà di spostamento. In tale contesto, la questione dell'accessibilità trova svariati riferimenti.

Nella prima missione, in particolare, la componente "*Cultura e turismo*"¹²¹ prevede uno specifico investimento per la rimozione delle barriere architettoniche, sensoriali e cognitive per migliorare l'accessibilità dei luoghi culturali italiani, come musei, biblioteche e archivi e così consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura. Si tratta di un intervento da vedere con favore, soprattutto perché connotato non soltanto nel senso del potenziamento dell'accessibilità fisica dei luoghi di cultura (cui, peraltro, molte istituzioni non hanno ancora provveduto), ma altresì di concreta fruibilità dell'esperienza culturale complessiva da parte delle persone con disabilità e con ridotte capacità sensoriali, in virtù, come si è accennato, del valore psico-sociale che essa può avere nel miglioramento più generale anche della condizione di salute dell'individuo. È previsto, inoltre, che tale azione si coniughi con programmi di formazione per il personale amministrativo e gli operatori culturali, affinché venga promossa

¹¹⁹ Il testo aggiornato del Piano è disponibile sul sito <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html#>. Il PNRR si articola in 3 *Assi strategici* (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale), per la cui realizzazione sono previste 6 *Missioni*, a loro volta suddivise in 16 *Componenti*, che rappresentano gli specifici ambiti sui quali verteranno i progetti di investimento. Accanto a tali suddivisioni, sono previste 3 *priorità trasversali* che intersecano tutte le Missioni del Piano e che riguardano le pari opportunità generazionali (politiche per i giovani), di genere (politiche per le donne) e territoriali (riduzione del divario di cittadinanza).

¹²⁰ In merito all'attenzione riservata dal PNRR al tema della disabilità, cfr. C. COLAPIETRO, *La persona con disabilità nella Costituzione italiana e nel diritto sovranazionale*, cit., 113 ss.; F. MASCI, *PNRR, delega al Governo in materia di disabilità*, cit., 87 ss.; E. VIVALDI, *Pnrr e disabilità: misure e interventi per l'attuazione del diritto alla vita indipendente*, in *Riv. giur. lav.*, n. 4/2022, 630 ss.; con attente valutazioni critiche circa la mancata indicazione dell'inclusione delle persone con disabilità quale vera e propria priorità trasversale del Piano, G. ARCONZO, *Le politiche per la disabilità nel quadro del PNRR*, cit., 155 ss.; più in generale, su emergenza e disabilità, cfr. M. D'AMICO, *Emergenza, diritti, discriminazioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2020, 34 ss.; M.G. BERNARDINI-S. CARNOVALI (a cura di), *Diritti umani in emergenza. Dialoghi sulla disabilità ai tempi del Covid-19*, Roma 2021.

¹²¹ Componente M1C3.1 – *Patrimonio culturale per la prossima generazione*.

la cultura dell'accessibilità e si sviluppino competenze specifiche sui relativi aspetti legali, di accoglienza, mediazione culturale e promozione¹²².

Nella seconda missione, dedicata a "*Rivoluzione verde e transizione ecologica*", non sono presenti precisi riferimenti al tema della disabilità e dell'accessibilità, ma poiché si prevedono, nell'ambito degli investimenti volti a sviluppare un trasporto locale più sostenibile¹²³, stanziamenti per rinnovare le flotte di autobus e treni, al fine di ridurre l'inquinamento e migliorare le condizioni di trasporto per i cittadini, non potranno non essere considerati i requisiti di accessibilità dei mezzi, oltre che dei servizi ad essi connessi, per come previsto, da ultimo, dalla normativa europea e nazionale sopra richiamata, che ne impone, tra l'altro, il rispetto nell'ambito di tutti gli appalti pubblici.

Nella terza missione, dedicata alle "*Infrastrutture per una mobilità sostenibile*", l'accessibilità viene considerata in riferimento agli investimenti che puntano a migliorarla nel complesso delle infrastrutture ferroviarie, in particolare in quelle del Sud Italia, che presentano i maggiori problemi in termini di accessibilità, funzionalità e integrazione con il territorio¹²⁴.

Per quanto concerne la quarta missione, relativa a "*Istruzione e ricerca*", sono previsti interventi tesi alla riduzione dei divari territoriali nella scuola secondaria di secondo grado, con particolare riguardo agli studenti con disabilità¹²⁵.

Ma è soprattutto la quinta missione a prevedere investimenti straordinari per potenziare le politiche di inclusione, con risorse per la realizzazione di infrastrutture e servizi sociali, servizi sanitari di comunità e domiciliari, focalizzati sui bisogni delle persone con disabilità, degli anziani non autosufficienti, dei minori e delle relative famiglie, al fine di migliorarne l'autonomia in una prospettiva il più possibile de-istituzionalizzata¹²⁶. Nell'ottica di facilitare la realizzazione di progetti di vita autonomi¹²⁷, ad esempio, si punta ad aumentare i servizi di assistenza domiciliare e di supporto delle persone con disabilità, per migliorarne la qualità della vita, anche tramite lo sviluppo di interventi domestici personalizzati sui bisogni di ciascuno; oltre a potenziare l'accesso a dispositivi tecnologici e a implementare le competenze digitali, per favorire

¹²² È previsto che le risorse stanziare servano per realizzare, entro il 2026, interventi di eliminazione delle barriere architettoniche nei luoghi di cultura e per la predisposizione di ausili tecnologici che favoriscano varie esperienze sensoriali per le persone con disabilità. A tal fine, nel 2022, è stato varato il Piano strategico per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli istituti e nei luoghi della cultura, con le indicazioni operative per l'attuazione degli obiettivi previsti. Per approfondimenti sul punto, cfr. G. ARCONZO, *Le politiche per la disabilità*, cit., 159 s.

¹²³ Si tratta della componente M2C2 – *Energia rinnovabile, idrogeno, rete mobilità sostenibile*, investimento 4.4 – *Sviluppare un trasporto locale più sostenibile, Rinnovo bus e treni verdi*.

¹²⁴ Cfr. M3C1 – *Investimenti sulla rete ferroviaria*.

¹²⁵ Cfr. M4C1 – *Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università*.

¹²⁶ In tal senso sono volti gli interventi di costruzione e ristrutturazione di immobili esistenti (pubblici o privati), destinati a persone con gravi disabilità o ad anziani non autosufficienti, nonché la riconversione in residenze sanitarie o case di cura e riposo di appartamenti autonomi, dotati degli stessi servizi delle strutture istituzionalizzate, tali da poter consentire alle persone con disabilità di restare nel proprio territorio di origine; inoltre, l'introduzione di elementi di domotica, telemedicina e monitoraggio a distanza potrà rafforzare la domiciliarità e i servizi di presa in carico delle persone con disabilità e degli anziani non autosufficienti: cfr. M5C2 - *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore*.

¹²⁷ Cfr. M5C2.1.2 – *Percorsi di autonomia per le persone con disabilità*. Sul tema, cfr. G. ARCONZO-G. RAGONE-S. BISSARI, *Il diritto delle persone con disabilità al progetto individuale*, in *Le Regioni*, n. 1/2020, 31 ss.

soluzioni di *smartworking* che assottiglino i limiti all'ingresso nel mercato del lavoro per le persone con disabilità¹²⁸. A tal proposito, le Linee guida sul collocamento mirato adottate dal Ministero del Lavoro, prevedono ora espressamente che lo *smartworking* possa essere considerato un accomodamento ragionevole, qualora non costituisca un onere sproporzionato¹²⁹.

La sesta e ultima missione del PNRR è dedicata alla salute, con componenti incentrate sul generale potenziamento dei servizi sanitari sul territorio e sull'innovazione e digitalizzazione del sistema sanitario¹³⁰. In tal senso vanno le previsioni di strutture e presidi territoriali di prossimità (case e ospedali di comunità), il rafforzamento dell'assistenza domiciliare delle persone con disabilità e degli anziani e la sua integrazione con interventi di tipo sociale, che hanno l'obiettivo di far aumentare autonomia e indipendenza delle persone anziane o con disabilità presso le proprie case, evitando ricoveri inappropriati. A tal fine si prevede anche l'impiego degli strumenti di domotica, telemedicina e telemonitoraggio.

Nell'ambito della quinta missione si colloca, infine, la *Riforma 1.1 – Legge quadro per le disabilità*. Con tale riforma – coerentemente con i principi della Convenzione ONU e della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché con gli obiettivi della *Strategia europea 2021-2030* – si punta al riordino della normativa sulle disabilità, nella prospettiva di agevolare la de-istituzionalizzazione e l'autonomia delle persone con disabilità. Un tassello importante in questa costruzione è costituito dall'approvazione della legge delega n. 227/2021, che impegna il Governo ad approvare una serie di decreti legislativi¹³¹, dettando principi e criteri direttivi in sette diversi ambiti, riguardanti: la definizione della condizione di disabilità, il riassetto e la semplificazione della normativa di settore; l'accertamento della disabilità e la revisione dei suoi processi valutativi di base; la valutazione multidimensionale, funzionale alla realizzazione del progetto personalizzato di vita indipendente; l'informatizzazione dei processi valutativi e di archiviazione; la riqualificazione dei servizi pubblici per una maggiore inclusione e accessibilità; l'istituzione di un Garante nazionale delle disabilità e il potenziamento dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità presso la Presidenza del Consiglio dei ministri¹³². A tal proposito, si prevede l'impiego delle risorse del Fondo per la disabilità e la

¹²⁸ In proposito, la componente M5C1, dedicata alle *Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione*, nella Riforma 1.1 riguardante le *Politiche attive del lavoro e formazione*, contempla l'adozione del Programma nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL), approvato con D.M. 5 novembre 2021, che tra l'altro focalizza l'attenzione anche sull'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, riconoscendo la specificità degli ostacoli dalle stesse incontrate anche oltre l'inserimento lavorativo. Per ulteriori recenti riferimenti all'inclusione lavorativa delle persone con disabilità, cfr. G. ARCONZO, *Le politiche per la disabilità*, cit., 161 s.

¹²⁹ Cfr. Decreto del Ministero del Lavoro dell'11 marzo 2022, n. 43. Sul punto, cfr. E. VIVALDI, *Le prospettive di riforma in materia di disabilità e il nodo dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *PasSaggi costituzionali*, n. 1/2023 191 s.

¹³⁰ Cfr. M6C1 – *Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale*; M6C2 - *Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale*.

¹³¹ L'originario termine previsto per l'approvazione dei decreti (20 mesi dall'entrata in vigore della delega, avvenuta il 31 dicembre 2021) era agosto 2023. Tale termine è stato posticipato al 15 marzo 2024 (ex art. 1, c. 5, d.l. n. 198/2022, conv. L. n. 14/2023 – *Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi. Proroga di termini per l'esercizio di deleghe legislative*). Dall'entrata in vigore di ciascun decreto è, inoltre, previsto un periodo di 24 mesi per apportare le opportune disposizioni integrative e correttive.

¹³² Cfr. art. 2, L. n. 227/2021.

non autosufficienza¹³³, delle risorse del PNRR relative a questo ambito e di quelle derivanti dalla riprogrammazione e razionalizzazione di impegni già stanziati per il settore¹³⁴.

La speranza è che, a partire da questa delega, i conseguenti decreti conducano effettivamente a districare il complesso e stratificato intreccio normativo che tanta incertezza determina per le persone con disabilità, per le relative famiglie e per i soggetti a vario titolo impegnati nel variegato panorama dei servizi e degli interventi ad essi destinati. In altre parole, che si riesca a cogliere finalmente l'occasione per innovare, semplificare e rendere realmente funzionali le politiche pubbliche nel settore della disabilità, fedelmente al quadro dei principi costituzionali di eguaglianza, solidarietà e salvaguardia della dignità della persona¹³⁵.

A tal proposito, occorre segnalare, inoltre, che il Ministero per la Disabilità, nel gennaio 2022¹³⁶, ha creato una Commissione istituzionale di tipo consultivo, volta a sovrintendere al processo di predisposizione dei decreti legislativi per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità, nonché, ai fini della loro elaborazione, una specifica Commissione di studio redigente presso l'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri¹³⁷. In più, il Ministero ha adottato una apposita direttiva¹³⁸, per favorire la condivisione di principi e procedure per l'attuazione del PNRR da parte di tutte le amministrazioni titolari di progetti, riforme e misure in materia di disabilità e così consentire la verifica, in ciascuna fase dell'attuazione, del carattere inclusivo e non discriminatorio di ogni riforma e investimento. In particolare, per quel che concerne l'accessibilità, la direttiva specifica la necessità che essa sia garantita in relazione agli ambienti fisici e ai trasporti, anche in considerazione dei divari territoriali presenti in Italia, nonché ai servizi, all'informazione e alla comunicazione, per creare ambienti liberamente fruibili da tutti, a prescindere dalla condizione di disabilità. Proprio in riferimento alla progettazione universale, vengono ribadite le declinazioni che deve assumere il principio nella sua pratica attuazione: equità, flessibilità, semplicità e intuitività, percettibilità delle informazioni, tolleranza all'errore, contenimento dello sforzo fisico, misure e spazi per l'avvicinamento e l'uso. Si ribadisce, inoltre, la centralità del principio di non discriminazione e l'importanza di improntare riforme e investi-

¹³³ Di cui alla legge di bilancio 2020 (L. n. 260/2019) per un ammontare di 800 milioni di euro per il 2021-2023.

¹³⁴ Cfr. art. 3, L. n. 227/2021.

¹³⁵ Sui contenuti della legge delega n. 227/2021, cfr. C. COLAPIETRO, *La persona con disabilità nella Costituzione italiana e nel diritto sovranazionale*, cit., 115 s.; G. ARCONZO, *Le politiche per la disabilità*, cit., 164 ss.; E. ROSSI, *I riferimenti costituzionali della "delega al Governo in materia di disabilità": osservazioni preliminari*, in *Pas-Saggi costituzionali*, n. 1/2023, 119 ss. e, *ivi*, gli ulteriori contributi di E. VIVALDI, *Le prospettive di riforma in materia di disabilità*, cit., 180 ss.; A. CANDIDO, *La persona con disabilità e la pubblica amministrazione nella prospettiva della riforma*, 194 ss.; P. ADDIS, *La legge 227/2021: questioni definitorie e diritti*, 241 ss.; G. GRIFFO, *La legge delega sulla disabilità: un'occasione da non perdere*, 282 ss. Sul precedente disegno di legge approvato il 28 febbraio 2019, cfr. i contributi del volume a cura di A. BLASINI-E. VIVALDI, *Verso il "Codice della persona con disabilità"*, Pisa 2021.

¹³⁶ Cfr. Decreto del Ministero della Disabilità del 24 gennaio 2022, disponibile su https://www.governo.it/sites/governo.it/files/DM_20220124_disabilita-txt.pdf.

¹³⁷ Cfr. Decreto del Ministero della Disabilità del 9 febbraio 2022, disponibile su https://www.governo.it/sites/governo.it/files/DM_20220209_Commissione-txt.pdf.

¹³⁸ Cfr. Decreto del Ministero della Disabilità del 9 febbraio 2022 – *Direttiva alle amministrazioni titolari di progetti, riforme e misure in materia di disabilità*, G.U. n. 74 del 29/03/2022.

menti alla promozione della vita indipendente e al sostegno all'autodeterminazione delle persone con disabilità, contrastando il loro isolamento e favorendo il loro diritto di scegliere i luoghi in cui condurre la propria esistenza.

Nell'ottica dell'elaborazione di interventi rispondenti alle effettive necessità delle persone con disabilità, la direttiva dispone che le amministrazioni provvedano a garantire forme adeguate di consultazione delle associazioni rappresentative del settore, che si facciano portatrici del punto di vista dei principali destinatari delle misure. Infine, la direttiva affida all'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità il monitoraggio dell'efficace attuazione dei principi stabiliti, prevedendo che ciascuna amministrazione titolare di interventi elabori appositi *report* previsionali all'inizio delle attività, in cui specifichi le finalità, l'impatto previsto sulle persone con disabilità, gli eventuali fattori che ne ostacolano o limitano l'attuazione, nonché i risultati attesi sotto il profilo dell'inclusione. Al termine dell'attività, si stabilisce che ulteriori *report* conclusivi dovranno illustrare i risultati conseguiti, in rapporto a quelli preventivati.

L'auspicio è, ovviamente, che non si tratti degli ennesimi aggravii burocratici e che le risorse del PNRR possano realmente giovare sul piano della piena realizzazione dell'accessibilità e dell'inclusione delle persone con disabilità.

6. Considerazioni conclusive

La garanzia dell'accessibilità delle persone con disabilità ma, in generale, di chiunque, nel corso della vita, si trovi a sperimentare difficoltà di interazione con l'ambiente circostante, rappresenta quindi un'importante modalità per conferire effettività al pieno sviluppo della persona (art. 3, c. 2, Cost.), oltre che concretezza all'enunciazione della "pari dignità sociale" (art. 3, c. 1, Cost.), nel nome della «comune appartenenza all'umanità» delle persone, indipendentemente dalle differenze che possono caratterizzarle, che non devono trasformarsi in fattori di inferiorità o, peggio, sul piano sociale, di intolleranza ed esclusione¹³⁹. Il che si riconnette strettamente all'affermazione del principio personalista, di cui all'art. 2 Cost., creando un complesso di principi che «manifesta una naturale eccedenza assiologica»¹⁴⁰ e delinea un vero e proprio programma di emancipazione e giustizia sociale¹⁴¹. Tale programma non può prescindere dal riconoscimento dell'unicità dell'essere umano, della sua dignità e dalla necessità del superamento delle disparità che possono insorgere in base a differenze oggettive e soggettive

¹³⁹ Cfr. G.M. FLICK, *Dignità umana*, cit., 50 ss. Il principio è stato di recente ribadito dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, nel discorso commemorativo dei 150 anni dalla morte di Alessandro Manzoni del 22.05.2023, www.quirinale.it/elementi/89668.

¹⁴⁰ Cfr. S. ROSSI, *L'accessibilità come diritto sociale*, cit., 404.

¹⁴¹ Cfr. D. PICCIONE, *Costituzionalismo e disabilità*, Torino 2023; C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., 123 e 127 ss.; G. MATUCCI, *Persona, formazione, libertà. L'autorealizzazione della persona con disabilità tra istruzione e legal capacity*, Milano 2021; P. ADDIS, *Il diritto alla vita indipendente e l'inclusione sociale*, in *Forum Quad. cost.*, n. 1/2021, 479 ss.; A. CANDIDO, *Disabilità e prospettive di riforma. Una lettura costituzionale*, Milano 2017, 15 ss.

proprie di ognuno e limitare di fatto la pienezza delle libertà e dell'eguaglianza, soprattutto per i soggetti più deboli¹⁴².

Del resto, nell'ordinamento italiano, è anche lo stesso dovere inderogabile di solidarietà – il cui adempimento è perentoriamente richiesto, sotto il profilo politico, economico e sociale, tanto alle istituzioni, quanto alle formazioni sociali e agli individui – a imporre le azioni necessarie affinché la persona con disabilità non sia destinataria soltanto di assistenza medica o economica, ma anche della creazione di contesti inclusivi. E ciò sia nel mondo del lavoro, così come nella scuola e nella vita quotidiana e di relazione, per far sì che gli ambienti circostanti non acuiscano la disabilità e al loro interno la persona con disabilità possa inserirsi e interagire in maniera il più possibile autonoma e indipendente¹⁴³.

In tal senso, come si è visto, l'implementazione degli interventi per migliorare l'accessibilità in ogni sua forma rappresenta l'espressione della progressiva presa di coscienza collettiva dell'importanza della socializzazione delle persone con disabilità, che impone cambiamenti nelle strutture fisiche, culturali e comunicative della società e azioni su quei fattori che sovente contribuiscono a creare o aumentare le disabilità, a generare pregiudizi e stereotipi, determinando ulteriori cause di discriminazione. L'attuazione di tali cambiamenti richiede di assumere proprio il punto di vista delle persone più a rischio di esclusione, allo scopo precipuo di definire le condizioni per la pienezza della loro cittadinanza e per l'effettività della loro partecipazione in tutti i possibili aspetti della vita di relazione. Potrebbe così essere possibile, com'è stato evidenziato in dottrina¹⁴⁴, la configurazione dell'accessibilità non soltanto come mezzo essenziale per garantire l'esercizio effettivo di tutti i diritti, e in particolar modo di quelli sociali (al lavoro, alla salute, all'istruzione), ma come un diritto sociale esso stesso. Ciò in quanto il divario determinato dalla inaccessibilità dei luoghi relazionali crea forme di vulnerabilità, di diseguaglianza e di preclusioni allo sviluppo della personalità di ciascuno, della libertà e dell'autodeterminazione, che impongono interventi positivi, secondo una logica di emancipazione (dalla vulnerabilità e dalla minorità) e di giustizia sociale, che è propria della prospettiva egualitaria e solidale dei diritti sociali.

La garanzia dell'effettiva accessibilità in tutte le forme della convivenza e dell'organizzazione sociale rientra, quindi, in quella dinamica trasformativa costante della realtà che è pretesa dall'art. 3, c. 2, Cost. e dall'incessante *stress* cui esso sottopone l'ordinamento costituzionale¹⁴⁵: a tutte le componenti sociali e istituzionali della Repubblica è attribuito, secondo

¹⁴² Com'è stato autorevolmente sostenuto, se si pone «al centro della identificazione di un diritto come fondamentale il patrimonio irrettabile della persona umana, [...] in primo luogo sono da considerare i diritti dei soggetti deboli, rispetto ai quali la nostra Costituzione è ricca di indicazioni [...]. [Q]uesti soggetti deboli, proprio perché il loro patrimonio irrettabile è maggiormente sottoposto, per la loro condizione umana, a condizionamenti e compressioni, dovrebbero essere i primi titolari dei diritti fondamentali»: così T. MARTINES, *Enunciazione e giustiziabilità dei diritti fondamentali nelle Carte costituzionali europee. Profili storici e comparatistici: considerazioni conclusive*, in Id., *Opere*, IV, Milano 2000, 179 s.

¹⁴³ Cfr. G. ARCONZO, *Il diritto alla vita indipendente delle persone con disabilità*, in A. MORELLI-L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino 2014, 266 ss.

¹⁴⁴ Cfr. S. ROSSI, *L'accessibilità come diritto sociale*, cit., 411 ss.; di nuovo diritto sociale alla "socializzazione" scrive S. SCAGLIARINI, *"L'incessante dinamica della vita moderna"*, cit., 247 ss.

¹⁴⁵ Cfr., in tal senso, G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi*, cit., 57 e 70 ss.; Id., *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Roma 1997, 85; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla*

gli ambiti e le possibilità di ciascuna, il compito di rimuovere e contrastare gli ostacoli di ordine economico-sociale suscettibili di limitare, allo stesso tempo, la libertà e l'eguaglianza concrete delle persone e così di precludere la loro partecipazione effettiva, quali individui realmente liberi ed eguali, ai molteplici aspetti che connotano la vita democratica del Paese¹⁴⁶ e il pieno svolgimento della loro dimensione esistenziale.

Non si ignora la questione dei costi relativi alla predisposizione delle misure di attuazione dell'accessibilità per le persone con disabilità da parte dello Stato e degli enti pubblici, in merito ai quali, tuttavia, il rapporto costi/benefici pare vada ricostruito a partire dalla esigenza messa in luce dalla sent. n. 275/2016 della Corte costituzionale¹⁴⁷, vale a dire partendo dalla necessità principale di garantire il pieno soddisfacimento dei diritti in questione, individuando a seguire le risorse a tal fine indispensabili, dal momento che deve essere «la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»¹⁴⁸. Le esigenze di contenimento della spesa pubblica e, in generale, di austerità non dovrebbero, pertanto, rappresentare una «comoda scusa» per evitare la graduale implementazione dell'accessibilità per le persone con disabilità, poiché, come peraltro rilevato dal Comitato ONU, l'obbligo di assicurare l'accessibilità è incondizionato e il soggetto obbligato non può addurre a giustificazione dell'omissione il costo che comporta l'attuazione dell'accessibilità¹⁴⁹.

Da questo punto di vista, il problema è emerso nella sua drammaticità durante il periodo di emergenza pandemica recentemente vissuto, che ha messo in luce come, se la questione dei servizi e degli interventi a favore delle persone con disabilità, e in generale delle persone più vulnerabili, non viene affrontata adeguatamente in tempi «ordinari», in eventuali periodi emergenziali si determinano forti pregiudizi proprio a carico dei diritti sociali dei più fragili e delle relative famiglie¹⁵⁰, con estremo pregiudizio dell'inviolabilità proclamata dei diritti. Ancor

garanzia, cit., 20 ss.; L. VENTURA-A. MORELLI, *Il paradossale percorso dei diritti sociali*, in *Forum Quad. cost.*, n. 2/2021, 5 ss.

¹⁴⁶ Sottolinea il collegamento tra eguaglianza e libertà all'interno delle coordinate del modello democratico M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Torino 1994, spec. 85 ss.; G. FERRARA, *Dell'eguaglianza*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Roma-Bari, 1994, 27 ss.

¹⁴⁷ Sulla sentenza, cfr. L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, n. 6/2016, 2339 ss. e, *ivi*, A. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, 2343 ss.; A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a 'caldo' della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum Quad. cost.*, 2017; L. ARDIZZONE-R. DI MARIA, *La tutela dei diritti fondamentali ed il "totem" della programmazione: il bilanciamento (possibile) fra equilibrio economico-finanziario e prestazioni sociali (brevi riflessioni a margine di Corte cost., sent. 275/2016)*, in *Diritti regionali*, n. 11/2017; I. CIOLLI, *I diritti sociali "condizionati" di fronte alla Corte costituzionale*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, n. 3/2017, parte II, 353 ss.; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Nomos*, n. 1/2017, 1 ss.; A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi.it*, n. 10/2017, 1 ss.

¹⁴⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 275/2016, pt. 11 cons. in dir.

¹⁴⁹ Cfr. Comitato ONU, *General comment n. 2 (2014)*, cit., 8.

¹⁵⁰ Ciò è emerso in vari settori durante la pandemia da Covid-19, come in ambito scolastico, nelle RSA, nei servizi sociali, di riabilitazione e di socializzazione per le persone con disabilità, ma è quanto paventato anche nell'ottica dei più stringenti vincoli europei di pareggio di bilancio: cfr. C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., 157 ss.; *Id.*, *Disabilità, crisi economica e giudice delle leggi*, in C. COLAPIETRO-A. SALVIA (a cura di),

più se vi si aggiungono le esigenze di equilibrio di bilancio, che oggi hanno anche portata costituzionale, e che sovente determinano una garanzia al ribasso proprio dei “più costosi” diritti sociali, in nome di una sostenibilità finanziaria che, nella sua fredda e asettica connotazione contabile, spesso rischia di offuscare o addirittura annichilire la loro funzione strumentale di mezzi predisposti per il superamento degli “ostacoli di ordine economico e sociale”, collegati al pieno sviluppo della persona.

In questa prospettiva, le risorse del PNRR potrebbero rappresentare, come si è accennato, un'importante opportunità per il potenziamento delle tutele in favore delle persone con disabilità, delle relative famiglie, degli anziani non autosufficienti, per la realizzazione di infrastrutture sociali accessibili, anche con l'impiego delle nuove tecnologie, al fine di superare barriere fisiche o di varia altra natura e così favorire la socializzazione, l'inclusione sociale e percorsi di vita per quanto possibile autonomi, indipendenti e de-istituzionalizzati.

Di non minore importanza è poi la questione della formazione qualificata in merito ai temi dell'accessibilità e della progettazione universale, affinché tra gli operatori e addetti ai lavori di tutti i settori si diffonda la piena consapevolezza della loro importanza e la capacità di individuare, anche in sinergia con le associazioni di rappresentanza delle persone con disabilità, criticità ed interventi necessari¹⁵¹.

Se dunque sono gli spazi e i contesti a delineare barriere fisiche e sociali spesso insormontabili per le persone con menomazioni psico-fisiche che si trovino ad interagire con essi, è proprio sugli ambienti e sulla loro configurazione che occorre focalizzare l'intervento, per evitare che diventino fonte di discriminazione ed esclusione, nonché di compromissione dell'effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali per quei soggetti che, al contrario, non possono intervenire per eliminare o attenuare la limitazione che li caratterizza. Soltanto in presenza di condizioni che permettano a tutti di fruire in maniera eguale di spazi, ambienti, contesti, informazioni, opportunità di conoscenza, di svago e di socializzazione potrà annullarsi, o perlomeno attenuarsi, l'incidenza della variabile rappresentata dalla disabilità sul pieno sviluppo della personalità individuale e sulla concreta partecipazione alla vita sociale e di relazione di tutte le persone e, in generale, all'organizzazione democratica del Paese. In tal senso deve indirizzarsi costantemente la sensibilità e l'impegno sia delle istituzioni che delle formazioni sociali, per far sì che il programma di emancipazione e trasformazione sociale,

Assistenza inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità, cit., 181 ss.; C. SAGONE, *La tutela della disabilità*, cit., 257 ss.; D. IANES-R. BELLACICCO, *Didattica a distanza durante il lockdown. L'impatto percepito dagli insegnanti sull'inclusione degli studenti con disabilità*, in *L'integrazione scolastica e sociale*, n. 3/2020, 25 ss.; L. BORGIA-G. GRIFFO, *Il carico sproporzionato di problemi che hanno colpito le persone con disabilità e le loro famiglie durante la pandemia da Covid-19*, in *Nuova Secondaria*, n. 2/2020, 130 ss.; G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità durante la crisi economica*, in M. D'AMICO-F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano 2017, 222 ss.; M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino 2016; A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016; N. LUPO-G. RIVISECCHI, *Il controllo parlamentare sulla finanza pubblica e la valutazione delle politiche euro-nazionali di bilancio*, in C. BERGONZINI-S. BORELLI-A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli Jovene 2016, 113 ss.; G. RIVISECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, 1 ss.; C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano 2015; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., spec. 8 ss.; G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2013, 1 ss.

¹⁵¹ Cfr., in tal senso, il Documento del Gruppo di Lavoro n. 10 dell'Osservatorio sulla Disabilità, cit., 17 ss.

delineato dalla Costituzione e ulteriormente puntualizzato dagli specifici documenti e normative internazionali e sovranazionali sopra richiamati, possa realizzarsi anche su questo versante.