



20 OTTOBRE 2021

I diritti delle persone con disabilità tra  
dimensione costituzionale, tutela  
multilivello e prospettive di riforma

di Francesco Sanchini

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Firenze

# I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma\*

**di Francesco Sanchini**

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Firenze

**Abstract [It]:** Il contributo si interroga sull’effettività dei diritti delle persone con disabilità alla luce del quadro costituzionale e sovranazionale di riferimento. La riflessione in particolare, valorizzando l’apporto offerto dalla più recente giurisprudenza costituzionale, europea e della Corte EDU nella definizione di questa delicata tematica, approfondisce altresì con approccio critico il recente disegno di legge delega per l’adozione di un “Codice per la persona con disabilità”, sollevando da ultimo interrogativi circa il delicato bilanciamento tra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dei diritti delle persone più vulnerabili che si presenta con sempre maggiore evidenza nell’attuale situazione di crisi economico-sanitaria.

**Abstract [En]:** The essay analyses the effectiveness of the rights of people with disabilities in the light of the constitutional and supranational provisions. The reflection in particular, valorising the contribution offered by the most recent constitutional, European and ECtHR jurisprudence in the definition of this delicate issue, also examines with a critical approach the recent draft law for the adoption of a “Code for the person with disability”, ultimately raising questions about the delicate balancing between public spending and protection of the rights of vulnerable people, which is increasingly evident in the current situation of economic-health crisis.

**Parole chiave:** Diritti delle persone con disabilità; Costituzione; Corte costituzionale; Corte di giustizia dell’Unione europea; Corte EDU; Codice per la persona con disabilità; Effettività dei diritti sociali; Spesa pubblica; Pandemia  
**Keywords:** Rights of people with disabilities; Constitution; Constitutional court; Court of Justice of the European Union; ECtHR; Code for the person with disabilities; Effectiveness of social rights; Public spending; Pandemic

**Sommario:** **1.** Considerazioni introduttive. **2.** La tutela della persona con disabilità tra Costituzione e ordinamento multilivello. **3.** Il contributo della Corte costituzionale nella definizione dei diritti delle persone con disabilità e la sentenza 20 luglio 2020, n. 152 in materia di “incremento al milione” della pensione di inabilità. **4.** Le coordinate “definitorie” tracciate dalla Corte di giustizia dell’Unione europea e il recente intervento della Corte EDU sui rapporti fra disabilità, diritto all’istruzione e vincoli di bilancio (a proposito del caso *G.L. c. Italia*, sez. I, 10 settembre 2020, ric. 59751/15). **5.** La necessità di una riforma sistematica della “materia” e il d.d.l. delega per l’adozione di un “Codice per la persona con di disabilità”. **6.** L’effettività dei diritti delle persone con disabilità come problema di diritto costituzionale: osservazioni conclusive.

## 1. Considerazioni introduttive

L’attuale situazione pandemica ha posto in rafforzata evidenza come la tutela delle persone con disabilità costituisca un’esigenza indefettibile e caratterizzata da un costante bisogno di effettività.

I diritti riconosciuti (direttamente o indirettamente) dalla Carta costituzionale e dalle fonti sovranazionali, già da tempo messi a dura prova da condizionamenti legati all’andamento della spesa pubblica, stanno

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

infatti assistendo a sempre nuove complessità legate al contesto di crisi economico-sanitaria in essere, con ogni immaginabile risvolto pregiudizievole sulla sfera dei relativi titolari.

Sono le più recenti evidenze statistiche, oltretutto, a illustrare come già prima del diffondersi del *Sars-Cov-2* la disabilità costituisse un fenomeno numericamente molto significativo, interessando – al 2019 – circa tre milioni e centocinquanta mila soggetti (ossia più del cinque per cento della popolazione nazionale)<sup>1</sup> e imponendo un progressivo impegno dei pubblici poteri nell’impiego di risorse finanziarie adeguate a farvi fronte<sup>2</sup>.

L’attenzione oggi riposta verso tale condizione può dirsi conseguenza di un percorso non soltanto giuridico ma anche sociologico e culturale, in quanto frutto di un dibattito sviluppatosi negli anni che ha condotto a un diverso e più evoluto approccio al tema in questione.

In un primo momento, invero, il concetto di disabilità ha risentito del c.d. “modello medico” recepito nel 1980 dall’OMS sulla scorta dell’*International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps* (ICIDH): tale modello, tuttavia, finiva per considerare il solo aspetto patologico della persona disabile, valorizzando la sequenza “menomazione” (intesa come alterazione di una struttura o funzione), “disabilità” (quale limitazione nel compimento delle comuni attività), “handicap” (individuato come conseguente condizione di svantaggio a livello sociale)<sup>3</sup>.

A fronte di siffatta elaborazione si è nel tempo affermata una diversa declinazione fondata sull’*International Classification of Functioning, Disability and Health* (ICF), adottato dall’OMS nel 2001, grazie alla quale, come noto, la disabilità non è stata più concepita sotto un profilo prettamente medico-patologico quanto

---

<sup>1</sup> In proposito si veda il documento ISTAT, *Audizione dell’Istat presso il Comitato Tecnico Scientifico dell’Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità. Audizione del Presidente dell’Istituto nazionale di statistica Prof. Gian Carlo Blangiardo. Presidenza del Consiglio dei ministri. Roma, 24 marzo 2021*, reperibile su *Istat.it*, p. 11. Tali cifre stupiscono ancor più ove si consideri che nello stesso periodo quasi il trenta per cento di tali persone ha vissuto isolatamente e pertanto senza il supporto di un nucleo familiare.

<sup>2</sup> Si prenda ad esempio il recente documento ISTAT, *Report. La spesa dei comuni per i servizi sociali anno 2018. Cresce la spesa per il welfare locale, 23 febbraio 2021*, reperibile su *Istat.it*, che, nell’evidenziare l’andamento positivo della spesa sociale dei Comuni per la disabilità, rileva per l’anno 2018 un incremento del 6,9% rispetto al 2017. Particolarmente significativo è anche il dato per cui rispetto al 2003 – primo anno di raccolta dati da parte dell’Istituto sulla spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni – le risorse per le persone con disabilità si sono essenzialmente raddoppiate (passando da un miliardo e ventidue milioni nel 2003 a due miliardi e cinque milioni nel 2018), registrandosi inoltre un incremento del peso di tale categoria di soggetti sulla spesa sociale totale degli stessi Comuni dal 19,7% al 26,8%. Interessante, peraltro, la destinazione di tali risorse, laddove la metà della spesa del welfare locale verso i disabili consiste in interventi e servizi (50,7%) con particolare riguardo ai servizi educativo-assistenziali e per l’inserimento lavorativo, che rappresentano da sé soli il 25,6% della spesa complessiva. Da segnalare, infine, che è proprio il settore educativo ad essere tra quelli maggiormente pregiudicati dall’attuale emergenza pandemica. È sempre l’ISTAT, *Report. L’inclusione scolastica degli alunni con disabilità – A.S. 2019-2020, 9 dicembre 2020*, reperibile sempre su *Istat.it*, a segnalare che, malgrado le politiche di inclusione degli ultimi anni avessero assicurato un incremento della partecipazione scolastica (con un incremento costante del 6%), con la didattica a distanza tra aprile e giugno 2020 più del 23% degli alunni con disabilità non ha potuto prendere parte alle lezioni.

<sup>3</sup> Su tali aspetti, *ex multis*, C. HANAU, *Handicap*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VIII, Torino, 1993, pp. 67 ss. nonché M. G. BERNARDINI, *Disabilità, giustizia, diritto. Itinerari tra filosofia del diritto e Disability Studies*, Torino, 2016, pp. 10 ss.

piuttosto in un'ottica più ampia e comprensiva, attraverso un approccio attento alle interazioni della persona con l'ambiente circostante<sup>4</sup>.

In base a tale ultima visione, pertanto, si è ritenuto non dover essere prevalente un atteggiamento di mero assistenzialismo e di semplice cura, quanto piuttosto di attiva assunzione di misure tese ad assicurare un'eguale opportunità di accesso a tutte quelle situazioni della vita sociale che consentono una piena realizzazione della persona con disabilità<sup>5</sup>.

Ciò in quanto la disabilità, a partire da tale momento, viene considerata non con riguardo alla dimensione puramente patologica riconducibile al singolo, quanto piuttosto sotto il profilo dell'inefficienza del contesto sociale ad assicurare una piena inclusione e partecipazione alla vita collettiva, con evidente inversione di prospettiva nel modo di affrontare siffatta problematica.

Anche a livello ordinamentale la sensibilità riposta verso il tema in questione ha conosciuto “stagioni” alterne, registrandosi su impulso del giudice costituzionale<sup>6</sup>, a fronte di un primo orientamento ispirato ad una logica per lo più assistenzialistica<sup>7</sup>, una successiva graduale maggiore accortezza verso l'inclusione sociale, l'emancipazione e l'indipendenza della persona attinta da tale peculiare condizione.

Si pensi, a quest'ultimo proposito, non soltanto alla legge 5 febbraio 1992, n. 104<sup>8</sup> volta proprio a consentire un pieno inserimento nella vita collettiva del disabile ma, ancora, alla – ben più recente – legge

---

<sup>4</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION, *International Classification of Functioning, Disability and Health*, Ginevra, 2001, reperibile all'indirizzo [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42417/9788879466288\\_ita.pdf](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42417/9788879466288_ita.pdf).

<sup>5</sup> Al riguardo si veda, fra gli altri, il contributo di 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*, vol. II, pp. 35 ss., nonché di 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, pp. 335 ss.

<sup>6</sup> Si ricordano in proposito le note affermazioni della Corte secondo cui, con riguardo alle persone con disabilità, “ritenendosi ormai superata in sede scientifica la concezione di una loro radicale irrecuperabilità”, il legislatore sarebbe dovuto intervenire per dettare “una compiuta disciplina idonea a dare organica soluzione a tale rilevante problema umano e sociale”. In tal senso, specificamente, si è espressa la sentenza della Corte costituzionale, 17 giugno 1987, n. 125, Considerato in diritto, punti 5 e 9.

<sup>7</sup> Tra i provvedimenti maggiormente significativi in questo senso, solo per citarne alcuni, possono ad esempio ricordarsi: la legge 9 agosto 1954, n. 632 recante “Istituzione e compiti dell'Opera nazionale per i ciechi civili e concessione ai medesimi di un assegno a vita”; la legge 27 maggio 1970, n. 381 recante “Aumento del contributo ordinario dello Stato a favore dell'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza ai sordomuti e delle misure dell'assegno di assistenza ai sordomuti”; la legge 6 agosto 1966, n. 625 recante “Provvidenze a favore dei mutilati e invalidi civili”; la legge 2 aprile 1968, n. 482 recante “Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende privati”. Degna di particolare nota è poi l'importante legge 30 marzo 1971, n. 118, recante “Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5, e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili”. Per una periodizzazione delle diverse “stagioni” della disciplina sulla disabilità si veda, fra gli altri, M. MICETTI, *I diritti delle persone diversamente abili: l'evoluzione del quadro normativo ed il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2017, punti 3.2. ss.

<sup>8</sup> Recante, come noto, “Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”. Anche con riguardo a tale legge si segnalano molteplici interventi della Corte costituzionale, che ne ha più volte valorizzato i contenuti. Si pensi tra le pronunce più significative, secondo quanto ricordato anche da G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano 2020, pp. 155 s., alla sentenza 10 maggio 1999, n. 167, laddove la Corte ha affermato che il provvedimento ha segnato “un radicale mutamento di prospettiva rispetto al modo stesso di affrontare i problemi delle persone affette da invalidità, considerati ora quali problemi non solo individuali, ma tali da dover essere assunti dall'intera collettività” (Considerato in diritto, punto 5). Sul processo di attuazione di tale disciplina C.

22 giugno 2016, n. 112<sup>9</sup>, mossa dall'intento di valorizzare la capacità di autodeterminazione dello stesso, sì da consentirgli un'esistenza quanto più possibile autonoma e dignitosa.

Un simile processo ha restituito un quadro normativo non poco frammentato e relativamente al quale oggi si manifesta forte l'esigenza di una regolamentazione organica, come testimoniato dalla presentazione su iniziativa governativa di un disegno di legge delega per la semplificazione e l'elaborazione di un "codice" per la persona con disabilità<sup>10</sup>.

In questo contesto, già di per sé articolato, un ruolo decisivo come vedremo è stato costantemente assunto dalla giurisprudenza sia costituzionale che sovranazionale, che ormai da tempo sta meritoriamente contribuendo a delimitare i confini dello statuto giuridico della persona con disabilità attraverso un sindacato rigoroso e teso a vagliare il concreto portato di tutti quei diritti che consentono alla stessa una propria realizzazione nei diversi ambiti del contesto sociale.

Già da queste brevi considerazioni iniziali, dunque, è possibile evincere come la disabilità rappresenti una tematica di straordinaria centralità per le notevoli implicazioni che presenta da un punto di vista costituzionale – nonché con riguardo alla dimensione sovranazionale e internazionale – e relativamente alla quale, specie nell'attuale congiuntura economico-sociale, si pone quanto mai attuale il problema di riflettere sul livello di effettività dei diritti e delle tutele riconosciute alle persone che ne sono portatrici.

## **2. La tutela della persona con disabilità tra Costituzione e ordinamento multilivello**

Al di là di quanto espressamente previsto dall'art. 38, commi 1 e 3, con riguardo agli "inabili al lavoro" e ai "minorati", la Costituzione non opera alcun esplicito richiamo alla disabilità.

Tale circostanza non impedisce di rinvenire all'interno della trama costituzionale un complesso di previsioni tese a riconoscere comunque adeguata protezione alla persona disabile, sussistendo plurimi riferimenti che, sia pur in via mediata, concorrono a definirne lo statuto giuridico fondamentale<sup>11</sup>.

---

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.

<sup>9</sup> Recante "Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare", il cui obiettivo, così come espressamente sancito dall'art. 1, comma 2, della stessa, è quello di disciplinare "misure di assistenza, cura e protezione nel superiore interesse delle persone con disabilità grave, non determinata dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità, prive di sostegno familiare in quanto mancanti di entrambi i genitori o perché gli stessi non sono in grado di fornire l'adeguato sostegno genitoriale, nonché in vista del venir meno del sostegno familiare, attraverso la progressiva presa in carico della persona interessata già durante l'esistenza in vita dei genitori". Su tale importante provvedimento normativo e sulla relativa problematica attuazione E. VIVALDI, A. BLASINI, (a cura di), *Il futuro delle persone con disabilità oltre la famiglia. A tre anni dalla legge n. 112/2016*, Pisa, 2019, nonché il contributo di E. VIVALDI, *Disabilità, autonomia, diritti. Alcune riflessioni a tre anni dall'approvazione della legge n. 112/2016*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1/2019.

<sup>10</sup> Si tratta, secondo quanto verrà più approfonditamente illustrato in seguito, del disegno di legge recante "Delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità" approvato dal Consiglio dei ministri del 28 febbraio 2019.

<sup>11</sup> In argomento, fra i contributi più recenti, C. COLAPIETRO, F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, 2020 e F. MASCI, *La tutela costituzionale della persona disabile*, in *Federalismi.it*, n. 1/2020.

Ogni considerazione al riguardo non può che muovere dall'imprescindibile disposto dell'art. 2 Cost., e segnatamente dal principio "personalista", che pone al centro del sistema la persona umana. Quest'ultima, come noto, lungi dall'esser considerata uno strumento per la realizzazione di fini istituzionalmente predeterminati – secondo quanto accaduto invece durante lo Stato totalitario – si pone, all'opposto, quale primario obiettivo di tutela per l'ordinamento, mediante il riconoscimento di un nucleo inviolabile di diritti che prescindono dalla condizione esistenziale facente capo al singolo consociato (quale, appunto, può essere quella di "disabilità")<sup>12</sup>.

In tal modo la Costituzione si propone di riconoscere a ciascuna persona, in quanto tale, quella "pari dignità" espressa dal primo comma dell'art. 3 Cost., per cui tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge, e ciò anche in presenza di quella "condizione personale e sociale" rappresentata (ancora una volta) dalla disabilità.

Anzi, è proprio tale attributo a inverare una delle più significative ipotesi in presenza delle quali la Repubblica è chiamata, ai sensi del secondo comma del medesimo art. 3, ad eliminare tutti quegli ostacoli che, limitando in concreto la libertà e l'eguaglianza, impediscono una piena realizzazione della persona e una compiuta partecipazione della stessa alla vita associata<sup>13</sup>.

Sotto tale aspetto, allora, in relazione alla disabilità è possibile oltretutto individuare una stretta connessione fra il principio di eguaglianza sostanziale e il principio solidaristico espresso sempre dall'art. 2 Cost., laddove la pari dignità sociale deve essere assicurata anche attraverso l'adempimento di quegli inderogabili doveri scaturenti dall'appartenenza medesima dei consociati alla compagine sociale.

Gli ostacoli incontrati dalle persone con disabilità, così, rappresentano problemi ricadenti in realtà sull'intera collettività che, proprio in virtù del dovere solidaristico, è chiamata a concorrere – assieme alla Repubblica tutta – all'assunzione di azioni positive in grado di assicurare una piena inclusione e partecipazione di quei soggetti interessati in genere da condizioni di svantaggio<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Con riguardo a tale fondamentale principio si vedano in particolare i contributi di E. ROSSI, *Art. 2*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 38 ss., di A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, pp. 50 ss., nonché di A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *Federalismi.it*, n. 17/2013, pp. 1 ss.

<sup>13</sup> Si consideri a tal riguardo che, anche di recente, la Corte costituzionale ha avuto modo di ribadire la stretta connessione tra il principio personalista e il principio di eguaglianza, tanto formale quanto sostanziale. Con riferimento alla dimensione sostanziale, in particolare, il giudice costituzionale ha evidenziato che "il principio personalista impone di leggere l'art. 2 congiuntamente all'art. 3, primo comma, [...] e secondo comma, il quale affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli, qual è appunto la condizione di disabilità, che impediscono la libertà e l'eguaglianza nonché il pieno sviluppo della persona" (Corte costituzionale, sentenza 10 maggio 2019, n. 114, Considerato in diritto, punto 6). A commento di tale decisione E. VIVALDI, *L'esercizio dei doveri di solidarietà da parte della persona con disabilità*, in *Osservatorioaic.it*, n. 4/2019, pp. 1 ss.

<sup>14</sup> Come osservato da G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, cit., p. 144 ss., ben evidenzia "la circostanza che la Repubblica e tutta la società debbano farsi carico dei problemi delle persone con disabilità" la sentenza 10 maggio 1999, n. 167 della Corte costituzionale, che ha dichiarato fondata la questione di legittimità sollevata con riguardo all'art. 1052 c.c. laddove non permetteva di costituire una servitù di passaggio in favore di edifici di civile abitazione per assicurare un adeguato accesso alla via pubblica per persone con disabilità.



Un simile impianto valoriale espresso dai principi fondamentali trova peraltro un riflesso all'interno del citato art. 38 della Carta, disposizione che pur essendo ricompresa nel Titolo III della Parte prima dedicato ai "Rapporti economici", disvela un ruolo di primaria importanza nella definizione dello statuto giuridico-costituzionale della persona con disabilità.

La previsione, unica come detto ad occuparsi espressamente del tema all'attenzione, se per un verso al comma primo contempla per ogni cittadino "inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere" il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale, per altro verso al comma terzo accorda più globalmente a tutti i soggetti "inabili" e "minorati" il diritto all'educazione e all'avviamento professionale<sup>15</sup>.

Tale conformazione del precetto costituzionale sembra disegnare una sorta di "progressione" nella tutela riconosciuta alla persona disabile che, mentre ai sensi del primo comma è destinataria – in quanto inabile al lavoro – di assistenza *stricto sensu* intesa attraverso meccanismi di protezione sociale, a mente del terzo comma diviene titolare – in quanto "inabile" *tout court* o "minorata" – di diritti volti ad assicurarne un pieno ed effettivo inserimento all'interno dell'organizzazione sociale.

Da qui l'assoluta centralità di una disposizione che, pur prestandosi a diverse interpretazioni<sup>16</sup>, risulta (oggi come allora) densa di significato, poiché rivolta non solo a realizzare obiettivi di *welfare State* ma anche ad attuare una "socializzazione" del disabile in grado di travalicare la dimensione del mero sussidio assistenziale<sup>17</sup>.

Ciò posto con riguardo al nucleo essenziale di protezione accordata a livello costituzionale interno, è circostanza manifesta quella per cui la disabilità imponga ormai un approccio d'analisi "multilivello", essendo emersa una graduale attenzione verso tale condizione tanto a livello europeo quanto internazionale.

Partendo proprio da tale ultimo profilo, è giusto il caso di ricordare che sul piano internazionale l'attenzione verso i diritti delle persone con disabilità si è dapprima manifestata tramite l'adozione di provvedimenti privi del carattere della vincolatività, onde trovare solo in un momento successivo accoglimento nell'ambito di atti dotati di una più penetrante consistenza giuridica.

---

<sup>15</sup> Su tale importante disposizione costituzionale si veda in particolare L. VIOLINI, *Art. 38*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 775 ss., U. DE SIERVO, *Assistenza e beneficenza pubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1987, pp. 445 ss., nonché C. TRIPODINA, *Art. 38*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pp. 370 ss.

<sup>16</sup> Rileva A. CANDIDO, *Disabilità e prospettive di riforma. Una lettura costituzionale*, Milano, 2017, pp. 24 ss. che mediante tale previsione "l'ordinamento repubblicano" conferisce al diritto all'assistenza "secondo le interpretazioni prevalenti, una struttura elastica, destinata a contemperarsi e ad adattarsi con altri principi e interessi costituzionalmente rilevanti, tra cui quello al contenimento della spesa pubblica".

<sup>17</sup> Si vedano in proposito le riflessioni di M. MICETTI, *I diritti delle persone diversamente abili: l'evoluzione del quadro normativo ed il contributo della giurisprudenza costituzionale*, cit., punto 2.1.

Così, se tra i provvedimenti di *soft law* maggiormente significativi può esemplificativamente ricordarsi, fra gli altri, la “Dichiarazione sui diritti delle persone minorate” del 1975<sup>18</sup>, è soltanto con la “Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità” del 2006<sup>19</sup> che si è potuto assistere a un vero e proprio “cambio di passo” nella considerazione delle problematiche connesse alla disabilità a livello internazionale<sup>20</sup>.

Tale Convenzione – che si colloca sulla scia del (prima evocato) modello “sociale” della disabilità – intende infatti “promuovere, proteggere e garantire il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità”<sup>21</sup>, attraverso una specifica attenzione all’effettiva e compiuta partecipazione di queste ultime alla vita collettiva in condizioni di eguaglianza rispetto a tutti gli altri consociati<sup>22</sup>.

Filo conduttore di tale articolato, così, è una concezione della disabilità come valore aggiunto per la società<sup>23</sup> e quale risultante dell’interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali<sup>24</sup>, dove diventa cruciale l’adozione di apposite iniziative indirizzate a rimuovere tutte quelle condizioni di squilibrio ostative ad una concreta accessibilità<sup>25</sup> e partecipazione alla dimensione socioculturale<sup>26</sup>.

I singoli Stati in tal modo sono chiamati, tramite misure legislative, amministrative o di altra natura all’uopo occorrenti – e fornendo tutti quegli “accomodamenti ragionevoli” necessari<sup>27</sup> – ad assicurare e promuovere concretamente i diritti umani e le libertà fondamentali delle persone con disabilità<sup>28</sup>, considerate titolari di diritti sociali di assoluta pregnanza (quali l’istruzione, la salute, la riabilitazione, il

---

<sup>18</sup> Approvata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 9 dicembre 1979, a sua volta preceduta dalla “Dichiarazione sui diritti delle persone con ritardo mentale” del 1971.

<sup>19</sup> Tra i documenti che hanno anticipato questo fondamentale atto, si ricordano anche le “Norme standard per la realizzazione delle pari opportunità dei disabili” adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni unite il 20 dicembre 1993, come ricordato da C. COLAPIETRO, C. GIRELLI, *Personne con disabilità e Costituzione*, cit., p. 52 s.

<sup>20</sup> Il Parlamento italiano ha autorizzato alla ratifica di tale Convenzione con legge 3 marzo 2009, n. 18 recante “Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell’Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità”. A commento della Convenzione, si veda il contributo di V. DELLA FINA, R. CERA, G. PALMISANO (a cura di), *The United Nation Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Berlino, 2017.

<sup>21</sup> Art. 1, Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006.

<sup>22</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006, *Preambolo*, lett. y).

<sup>23</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006 *Preambolo*, lett. m).

<sup>24</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006, *Preambolo*, lett. e).

<sup>25</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006, *Preambolo*, lett. v).

<sup>26</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006, *Preambolo*, lett. y).

<sup>27</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006, art. 5, par. 3, per tali intendendosi, ai sensi dell’art. 2, tutte quelle “modifiche” e “adattamenti necessari e appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per assicurare alle persone con disabilità il godimento e l’esercizio, su base di eguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali”.

<sup>28</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006, art. 4.



lavoro e l'occupazione, l'adeguato livello di vita e la protezione sociale<sup>29</sup>), oltre che di diritti di partecipazione alla vita politica e culturale globalmente intesa<sup>30</sup>.

Senza voler ulteriormente addentrarsi nell'analisi dei contenuti della Convenzione, basti qui ricordare che la sua rilevanza non è stata sottaciuta neppure dalla giurisprudenza costituzionale che, pur non avendole sempre riconosciuto la (probabilmente dovuta) "dignità" di vero e proprio parametro interposto a mente dell'art. 117, comma 1, Cost.<sup>31</sup>, ne ha comunque costantemente ribadito l'imprescindibile ruolo di ausilio interpretativo nella definizione della latitudine dei diritti delle persone con disabilità.

In questo senso, fra le altre<sup>32</sup>, può richiamarsi l'importante pronuncia n. 2 del 2016, all'interno della quale il giudice costituzionale, nell'osservare che la Convenzione pone essenzialmente "obblighi di risultato", ha negato la possibilità di una sua immediata applicabilità all'interno degli Stati parti – che pertanto sono liberi di individuare gli strumenti concretamente idonei a farvi fronte – limitandosi a consacrare un insieme di principi che, in ogni caso, rendono indispensabile un intervento del legislatore nazionale per una migliore declinazione dei relativi contenuti all'interno di ciascun contesto ordinamentale<sup>33</sup>.

Come anticipato, la considerazione per la tutela delle persone con disabilità, oltre ad interessare il piano prettamente internazionale, si è progressivamente affermata anche nel contesto europeo, essendosi consolidata nel tempo – seppur con maggiore ritardo rispetto a quanto accaduto a livello pattizio – una diversa e più consapevole sensibilità verso tale importante tematica sociale.

Già il Trattato di Amsterdam infatti, all'art. 13, aveva introdotto modifiche ai trattati istitutivi laddove, nel sancire il principio di non discriminazione, aveva contemplato una specifica competenza comunitaria

---

<sup>29</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006, artt. 24 e ss.

<sup>30</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006, artt. 29 e 30.

<sup>31</sup> Al riguardo si veda la sentenza 26 ottobre 2012, n. 236, Considerato in diritto, punto 4.3, dove la Corte, nel dichiarare l'incostituzionalità della disciplina regionale censurata, ha evidenziato la violazione nel caso di specie del "principio di uguaglianza, garantito dall'art. 3 Cost., che trova, in riferimento alle persone disabili, ulteriore riconoscimento nella [...] Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità, cui ha aderito anche l'Unione europea (Decisione del Consiglio n. 2010/48/CE, del 26 novembre 2009, relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità), e che pertanto vincola l'ordinamento italiano con le caratteristiche proprie del diritto dell'Unione europea, limitatamente agli ambiti di competenza dell'Unione medesima, mentre al di fuori di tali competenze costituisce un obbligo internazionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost."

<sup>32</sup> Si pensi alle sentenze n. 80 del 2010, n. 329 del 2011, n. 275 del 2016 e n. 83 del 2019, dove tuttavia la Corte non si è specificamente soffermata nello svolgimento di considerazioni di ampio respiro circa il ruolo della Convenzione Onu nel sistema costituzionale interno, limitandosi per lo più a valorizzarne l'apporto a livello prettamente ermeneutico. Sul punto, G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, cit., pp. 67.

<sup>33</sup> Corte costituzionale, sentenza 14 gennaio 2016, n. 2, Considerato in diritto, punto 3.1. Tra i commenti alla pronuncia, che ha fatto registrare opinioni per lo più critiche, si vedano 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, pp. 2 ss., R. BELLÌ, *Uno scivolone della Corte nega l'autodeterminazione e suona il de profundis per i disabili*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, pp. 2 ss., nonché S. MABELLINI, *La "declinazione sussidiaria" del principio di solidarietà ... ovvero un passe-partout per il principio dell'equilibrio di bilancio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2016, pp. 32 ss.

nel contrasto di tutte quelle tipologie di discriminazioni attuate in ragione delle più diverse condizioni, fra cui quella di “handicap”.

Tale previsione, oggi confluita nell’art. 19 del TFUE che assegna all’Unione europea questa stessa competenza<sup>34</sup>, ha trovato una prima forma di attuazione nella direttiva 2000/78/CE in materia di parità di trattamento tra persone sul luogo di lavoro a prescindere (anche) dalla loro condizione di “disabilità”.

Un passaggio ulteriormente rilevante all’interno del percorso europeo di riconoscimento dei diritti delle persone con disabilità si è registrato però con l’approvazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea del 2000, che ha dedicato specifica attenzione al tema in esame; tale documento non si è infatti limitato a prevedere un generico divieto di discriminazione, ma ha contemplato la necessità di un approccio dinamico in vista di un effettivo inserimento delle persone con disabilità nel tessuto sociale.

Da questo punto di vista, se l’art. 21, comma 1 della Carta ha ribadito il divieto di ogni discriminazione fondata sulla disabilità<sup>35</sup>, è giusto ricordare come sia l’art. 26 ad aver invece sancito il riconoscimento e il rispetto da parte dell’Unione del diritto dei disabili a beneficiare di misure orientate ad assicurar loro “l’autonomia, l’inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità”<sup>36</sup>.

Così facendo, quindi, l’Unione non ha semplicemente affermato che la disabilità rappresenta un possibile fattore di discriminazione (in quanto tale da rimuovere) ma ha tracciato un obiettivo in qualche modo “programmatico” per l’adozione di iniziative tali da assicurare un pieno coinvolgimento del disabile all’interno del contesto comunitario, attraverso la valorizzazione della sua capacità di autonomia.

Sebbene a fronte di simili impegni non abbia sempre fatto seguito l’adozione di misure concrete e incisive, uno snodo essenziale ai fini del discorso in analisi è rappresentato dall’adesione da parte dell’Unione europea alla sopra citata “Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità” del 2006: ciò, peraltro, con ogni potenziale risvolto favorevole sul piano di una più incisiva osservanza di tale documento all’interno degli Stati membri, in quanto acquisita a pieno titolo all’interno del contesto giuridico unionale.

---

<sup>34</sup> L’art. 19 TFUE prevede che “[f]atte salve le altre disposizioni dei trattati e nell’ambito delle competenze da essi conferite all’Unione, il Consiglio, deliberando all’unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l’origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l’età o l’orientamento sessuale”. Il successivo par. 2, inoltre, dispone che “[i]n deroga al paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare i principi di base delle misure di incentivazione dell’Unione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, destinate ad appoggiare le azioni degli Stati membri volte a contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1”.

<sup>35</sup> Su tale disciplina A. CELOTTO, *Artt. 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, pp. 171 ss.

<sup>36</sup> A commento di questa disposizione M. OLIVETTI, *Art. 26, Inserimento dei disabili*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L’Europa dei diritti*, cit., pp. 202 ss.

Anche in considerazione di tale importante passaggio, l'auspicio è che a livello europeo vengano assunte misure realmente efficaci, sì da scongiurare il verificarsi di quelle problematiche riscontrate nel pieno godimento dei diritti delle persone con disabilità durante l'attuale situazione pandemica, di cui ha dato conto anche la "Risoluzione del Parlamento sulla strategia europea sulla disabilità post-2020"<sup>37</sup>, cui ha fatto seguito la recente "Strategia per le persone con disabilità 2021-2030" adottata dalla Commissione nel marzo 2021<sup>38</sup>.

Spostando l'attenzione dall'ordinamento euro unitario allo scenario del Consiglio d'Europa, in conclusione, appare egualmente necessario un richiamo alla Carta sociale europea<sup>39</sup>, così come ai contenuti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che, pur non occupandosi espressamente del tema della disabilità, accoglie al suo interno disposizioni a tal fine egualmente significative, quali l'art. 14 e l'art. 1, prot. n. 12, con riguardo al divieto di discriminazione<sup>40</sup>.

Alla luce di tale composito impianto sistematico multilivello, quindi, resta il dato per cui nel considerare la condizione giuridica della persona con disabilità, posto lo statuto fondamentale di cui agli artt. 2, 3 e 38 Cost., non possa ormai prescindere da una lettura integrata e coordinata anche alla luce delle fonti europee ed internazionali, che concorrono con sempre maggiore pervasività al consolidamento della relativa tutela.

Aspetto, quest'ultimo, non casualmente ribadito di recente dalla giurisprudenza di legittimità che, nel rilevare l'esigenza di orientare la giurisprudenza in tema di disabilità "in una logica di integrazione tra fonti di protezione dei diritti fondamentali interne, convenzionali, sovranazionali ed internazionali", ha manifestato la necessità di abbracciare una lettura indubbiamente conforme ai vincoli assunti oltre i confini nazionali<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> Reperibile all'indirizzo: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0156\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0156_IT.html). Si ricorda che tale atto è stato preceduto, fra gli altri, dalla "Strategia europea sulla disabilità 2010-2020".

<sup>38</sup> Reperibile all'indirizzo <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8376&furtherPubs=yes>. Il provvedimento della Commissione, in particolare, è volto ad implementare l'inclusione delle persone con disabilità attraverso taluni fondamentali obiettivi quali: l'esercizio dei diritti umani e il godimento di pari opportunità, la partecipazione alla società e all'economia in condizioni di parità, nonché la libera circolazione all'interno dell'Unione europea.

<sup>39</sup> Il cui art.15, rubricato "Diritto delle persone portatrici di handicap all'autonomia, all'integrazione sociale ed alla partecipazione alla vita della comunità", affronta il tema della disabilità sia pur con prevalente riguardo all'inserimento lavorativo.

<sup>40</sup> Come ricordato anche da S. FAVALLI, *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, Milano, 2021, pp. 64 ss.

<sup>41</sup> In tal senso si esprime, fra le altre, Corte di Cassazione, sez. lavoro, 23 maggio 2017, n. 12911, punto 2.1. Valorizza i contenuti di tale decisione in particolare P. ADDIS, *La legge regionale toscana 60/2017 e la tutela multilivello dei diritti delle persone con disabilità*, in P. ADDIS, F. PACINI, E. ROSSI, *La legge regionale toscana sulle persone con disabilità. Uno sguardo critico*, Pisa, 2021, p. 95 s.

### **3. Il contributo della Corte costituzionale nella definizione dei diritti delle persone con disabilità e la sentenza 20 luglio 2020, n. 152 in materia di “incremento al milione” della pensione di inabilità**

Alla complessità della base giuridica di riferimento ora rappresentata si è senz'altro accompagnato nel tempo un percorso di elaborazione interpretativa dei diritti delle persone con disabilità non meno articolato.

Un contributo determinante in tal senso lo ha innegabilmente offerto la Corte costituzionale, alla quale può riconoscersi il merito di aver tracciato un vero e proprio “decalogo” di diritti facenti capo alle persone con disabilità attraverso un sindacato rigoroso, condotto sulla disorganica legislazione nel tempo prodottasi in materia.

L'opera della Corte risulta assai preziosa, avendo la stessa contribuito – e contribuendo tutt'oggi, secondo quanto potremo verificare in seguito – a meglio definire lo statuto giuridico delle persone con disabilità a fronte di un dettato, quello disegnato dalla Carta fondamentale, dotato di un altissimo significato valoriale ma, contestualmente, necessitante di una paziente opera di concreta esplicitazione della latitudine applicativa dei diritti costituzionali riconducibili a tali soggetti.

Malgrado non possano sottacersi tutte le complessità di una *reductio ad unitatem* degli snodi salienti della variegata giurisprudenza costituzionale generatasi in tema, è giusto il caso di evidenziare come tale attività ermeneutica, nei suoi più significativi interventi, non abbia soltanto interessato il tradizionale profilo della stretta “assistenza” (di cui la sentenza 20 luglio 2020, n. 152 costituisce un recente esempio), essendosi in realtà estesa a tutti quei diritti contemplati dalla Costituzione che, più in generale, intendono in vario modo assicurare alla persona con disabilità una reale partecipazione alla vita collettiva e, quindi, una sua effettiva “socializzazione”.

Così, tra i pronunciamenti di maggiore rilievo, si pensi anzitutto alle elaborazioni sviluppate con riguardo al diritto all'istruzione<sup>42</sup>, laddove la Corte – dopo aver in passato chiaramente sostenuto, in un suo fondamentale intervento, la centralità della scuola per lo sviluppo, il recupero e la socializzazione dello studente disabile (anche a mente degli artt. 2, 3 comma 2, 34 e 38 comma 3 Cost.)<sup>43</sup> – ha in tempi più

---

<sup>42</sup> Su cui si veda L. BUSCEMA, *Il diritto all'istruzione degli studenti disabili*, in *Rivistaaic.it*, n. 5/2015, pp. 1 ss.

<sup>43</sup> Si tratta della nota sentenza della Corte costituzionale, 8 giugno 1987, n. 215, Considerato in diritto, punti 5 e 6, secondo cui “[p]er valutare la condizione giuridica dei portatori di handicaps in riferimento all'istituzione scolastica occorre innanzitutto considerare, da un lato, che è ormai superata in sede scientifica la concezione di una loro radicale irrecuperabilità, dall'altro che l'inserimento e l'integrazione nella scuola ha fondamentale importanza al fine di favorire il recupero di tali soggetti. La partecipazione al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati costituisce, infatti, un rilevante fattore di socializzazione e può contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggiato, al dispiegarsi cioè di quelle sollecitazioni psicologiche atte a migliorare i processi di apprendimento, di comunicazione e di relazione attraverso la progressiva riduzione dei condizionamenti indotti dalla minorazione”. Su tale pronuncia, *ex multis*, si veda la nota di R. BELLÌ, *Servizi per la libertà: diritto inviolabile o interesse diffuso?*, in *Giur. cost.*, 1987, pp. 1629 ss.

vicini osservato che tale diritto non può mai risultare recessivo rispetto a condizionamenti finanziari imposti a livello regionale<sup>44</sup> o statale<sup>45</sup>.

Tale diritto, invero, implica che il legislatore metta a disposizione tutti gli strumenti idonei alla relativa realizzazione ed attuazione, di modo che la sua affermazione non si traduca in una “mera previsione programmatica”: necessità, questa, rispetto alla quale non possono essere anteposte esigenze di natura economica, assumendo preminente rilievo il carattere incomprimibile di un simile diritto tanto rilevante nella prospettiva dell’inclusione sociale della persona con disabilità<sup>46</sup>.

Di non minore interesse appaiono pure le riflessioni svolte relativamente al diritto al lavoro e all’inserimento lavorativo, sul quale la Corte ha da tempo precisato che la disciplina in materia di assunzioni obbligatorie – che si pone nel solco degli artt. 38, comma 3, e 4 Cost., oltre che dei principi solidaristico e di eguaglianza sostanziale – non determina alcun obbligo di mantenimento di natura prettamente assistenziale: tale regolamentazione, al contrario, fa sì che venga ad originarsi un vero e proprio rapporto di lavoro in cui, a fronte dello svolgimento di una prestazione d’opera, si configura il diritto alla corresponsione di un’autentica retribuzione (che, in quanto tale, risulta priva di qualsivoglia natura *lato sensu* “caritativa”)<sup>47</sup>.

Anche da tale punto di vista, la Corte ha puntualizzato che l’impianto valoriale tracciato dagli artt. 3, 4 e 38, comma 3, Cost., risulta ispirato a una logica di salvaguardia rispetto a possibili emarginazioni a livello occupazionale, di tal ché, in una prospettiva di inclusione sociale, “non sono costituzionalmente, oltre

---

<sup>44</sup> Corte costituzionale, sentenza 16 dicembre 2016, n. 275, su cui si vedano le riflessioni, fra gli altri, di 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 *Forumcostituzionale.it*, 11 gennaio 2017, pp. 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, pp. 1 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 *Giurcost.org*, fasc. 1/2017, pp. 105 ss., F. BLANDO, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, in *Federalismi.it*, n. 10/2017, pp. 1 ss.

<sup>45</sup> Corte costituzionale, sentenza 26 febbraio 2010, n. 80, con commento di A. PIZZIROLI, *La discrezionalità del legislatore nel diritto all’istruzione del disabile*, in *Associazione deicostituzionalisti.it*, 2010, pp. 1 ss. nonché di S. TROILO, *I “nuovi” diritti sociali: la parabola dell’integrazione scolastica dei disabili*, in *Gruppodipisa.it*, 3 settembre 2012, pp. 1 ss. Più recentemente, si consideri anche la sentenza 11 aprile 2019, n. 83, laddove sono stati riaffermati i principi della sentenza 16 dicembre 2016, n. 275 nella misura in cui si è previsto che l’effettiva erogazione dei servizi che attengono al nucleo essenziale dei diritti delle persone con disabilità deve essere “sempre e comunque assicurata e finanziata” da parte della legge di bilancio statale. Su tale pronuncia, si veda il commento di E. VIVALDI, *Il diritto all’istruzione delle persone con disabilità: continuità dei finanziamenti e tutela del nucleo essenziale del diritto*, in *Forumcostituzionale.it*, 23 settembre 2019, pp. 1 ss. e di A. COSSIRI, *Un capitolo di spesa costituzionalmente obbligatorio: i servizi per l’integrazione dei disabili*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020, pp. 319 ss.

<sup>46</sup> Corte costituzionale, sentenza 16 dicembre 2016, n. 275, Considerato in diritto, punti 4 ss.

<sup>47</sup> Corte costituzionale, sentenza 15 giugno 1960, n. 38, come peraltro ricordata anche da C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il “nuovo” diritto alla socializzazione*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. n. 2/2020 p. 144 s. Da tale punto di vista aspetto diverso è, invece, quello della progressione di carriera che, sempre nella prospettiva della Corte, all’opposto dell’inserimento lavorativo, non può in ogni caso rappresentare motivo per condurre a irragionevoli compressioni dei principi di eguaglianza e di merito a danno di persone normodotate, come precisato dalla sentenza della Corte costituzionale, 11 maggio 2006, n. 190, su cui si vedano le riflessioni di G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, cit., p. 243 s.

che moralmente, ammissibili esclusioni e limitazioni dirette a relegare su un piano di isolamento e di assurda discriminazione soggetti che, particolarmente colpiti nella loro efficienza fisica o mentale, hanno invece pieno diritto di inserirsi nel mondo del lavoro”<sup>48</sup>.

Malgrado la loro indubbia centralità, istruzione e lavoro non hanno certamente costituito gli unici settori d'intervento della giurisprudenza costituzionale che, al contrario, ha avuto modo di soffermarsi sul riconoscimento e valorizzazione di ulteriori diritti rilevanti all'interno dei più diversi ambiti della vita sociale.

Nella più ampia prospettiva del miglioramento della qualità della vita della persona con disabilità, per esempio, la stessa ha affrontato da vicino i temi del superamento delle barriere architettoniche (che ha inquadrato nell'ambito dell'art. 32 Cost., considerandolo profilo intimamente connesso alla dimensione della salute e dell'integrità psico-fisica del disabile)<sup>49</sup>, nonché in genere dell'accessibilità abitativa, il cui fondamento è stato pure ricondotto ad esigenze di tutela della salute, oltre che più globalmente al principio di eguaglianza sostanziale ed a quello personalista<sup>50</sup>.

A tale ultimo riguardo la Corte, nell'evidenziare il parziale contrasto dell'art. 1052 comma 2 c.c. con tali previsioni costituzionali, ha sottolineato il pregiudizio che “l'impossibilità di accedere alla pubblica via, attraverso un passaggio coattivo sul fondo altrui” può determinare, con ogni conseguente risvolto negativo sul piano dell'“assenza di una vita di relazione” (dovuta appunto alla mancanza di accessibilità abitativa), oltre che della “diseguaglianza di fatto impeditiva dello sviluppo della persona [...]”<sup>51</sup>.

Come poc'anzi ricordato, in disparte l'opera compiuta dal giudice costituzionale nel riconoscimento e nella declinazione di quei diritti in grado di contribuire alla socializzazione della persona con disabilità, è possibile apprezzare un intervento non meno significativo sul più tradizionale fronte dell'assistenza, che peraltro ha costituito oggetto di recente e rinnovata attenzione ad opera della Corte proprio in occasione della rammentata sentenza 20 luglio 2020, n. 152.

Da questo punto di vista tale giudice, se per un verso ha dapprima avuto modo di operare specifiche considerazioni sull'indispensabile ruolo della famiglia<sup>52</sup>, anche rispetto all'intervento dello Stato (ritenuto,

---

<sup>48</sup> Corte costituzionale, sentenza 2 giugno 1983, n. 163, Considerato in diritto, punto 6. Evidenzia la rilevanza di tale pronuncia in particolare M. MASCI, *La tutela costituzionale della persona disabile*, cit., p. 180.

<sup>49</sup> Corte costituzionale, sentenza 4 luglio 2008, n. 251, su cui si veda sempre G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, cit., p. 223.

<sup>50</sup> Corte costituzionale, sentenza 10 maggio 1999, n. 167 con nota di P. PERLINGIERI, *Principio “personalista”, “funzione sociale della proprietà” e servitù coattiva di passaggio*, in *Rass. dir. civ.*, n. 3/1999, pp. 688 ss.

<sup>51</sup> Corte costituzionale, sentenza 10 maggio 1999, n. 167, Considerato in diritto, punto 6.1.

<sup>52</sup> Si pensi a questo riguardo alla pronuncia della Corte costituzionale, 5 dicembre 2003, n. 350, punti 3 ss., che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 47-ter, comma 1, lettera a), della legge 26 luglio 1975, n. 354 recante “Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà”, che non contemplava la possibilità di riconoscimento della detenzione domiciliare in favore di una madre condannata, convivente con il figlio portatore di handicap totalmente invalidante. La Corte in particolare ha evidenziato che, in tal caso, a venire in rilievo è “l'esigenza di favorire la socializzazione del soggetto disabile, presa in particolare considerazione dal legislatore sin dalla



non senza critiche<sup>53</sup>, in qualche misura “ancillare” rispetto alla funzione primariamente assolta dal nucleo familiare<sup>54</sup>, sotto altro profilo ha sviluppato un indirizzo giurisprudenziale<sup>55</sup> connesso alle singole – ed assai frammentarie – prestazioni assistenziali che rinvergono nell’art. 38, comma 1, Cost. il proprio alveo giuridico fondamentale.

L’aspetto dell’assistenza, così, oltre ad esser stato valorizzato con riguardo all’estensione di misure economico-assistenziali in ambito familiare<sup>56</sup>, ha fatto registrare interventi egualmente significativi con riguardo alle specifiche provvidenze dirette a persone con disabilità a seconda dell’età o del grado di invalidità posseduta<sup>57</sup>.

Basti comunque ricordare che, in generale, la Corte ha da sempre evidenziato l’ampio margine di discrezionalità del legislatore quanto alla determinazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone con disabilità, rimarcando tuttavia che tali scelte non possono in ogni caso risultare arbitrarie sì da incidere sulle garanzie minime e sulla parità di trattamento dei relativi destinatari<sup>58</sup>.

---

legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), che ha predisposto strumenti rivolti ad agevolare il suo pieno inserimento nella famiglia, nella scuola e nel lavoro, in attuazione del principio, espresso anche da questa Corte nella sentenza n. 215 del 1987, secondo il quale la socializzazione in tutte le sue modalità esplicative è un fondamentale fattore di sviluppo della personalità ed un idoneo strumento di tutela della salute del portatore di handicap” (punto 3.2).

<sup>53</sup> P. ADDIS, *La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e la Corte costituzionale. Osservazioni a partire dalla sentenza 2/2016*, cit., pp. 21 ss. nonché S. MABELLINI, *La “declinazione sussidiaria” del principio di solidarietà ovvero un passe-partout per il principio dell’equilibrio di bilancio*, in *Giur. cost.*, 2016, pp. 32 ss.

<sup>54</sup> Corte costituzionale, sentenza 14 gennaio 2016, n. 2.

<sup>55</sup> Su cui si veda la ricostruzione di C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il “nuovo” diritto alla socializzazione*, cit., pp. 131 ss.

<sup>56</sup> Si pensi, a titolo esemplificativo, al riconoscimento del congedo straordinario retribuito al coniuge convivente con persona affetta da disabilità grave di cui alla sentenza della Corte costituzionale, 8 maggio 2007, n. 158 o, ancora, alla declaratoria d’incostituzionalità della disciplina di cui all’art. 33, comma 3, legge 5 febbraio 1992, n. 104 e ss.mm.ii. che non includeva il convivente tra i soggetti legittimati a fruire del permesso mensile retribuito per l’assistenza in favore di persona con handicap in situazione di gravità, in alternativa al coniuge, parente o affine entro il secondo grado, di cui alla sentenza della Corte costituzionale 23 settembre 2016, n. 213. Su tale ultima sentenza, M. BARONE, *Tutela delle persone con disabilità grave: prospettive di ampliamento a partire dalla sentenza n. 213 del 2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorioaic.it*, n. 2/2017, pp. 1ss. Valorizza l’importanza di tali pronunce nella prospettiva della socializzazione del disabile M. MASCI, *La tutela costituzionale della persona disabile*, cit., pp. 183 ss.

<sup>57</sup> Sotto tale profilo si veda la puntuale rassegna di G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, cit., pp. 268 ss. il quale, nel ripercorrere il complesso quadro normativo in materia di provvidenze economiche assistenziali ricorda, fra le altre, la sentenza 22 novembre 2002, n. 467 che in ottemperanza agli artt. 2, 3 e 38 Cost. ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 3, della legge 11 ottobre 1990, n. 289, recante “Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla legge 21 novembre 1988, n. 508, recante norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti e istituzione di un’indennità di frequenza per i minori invalidi”, nella parte in cui non prevedeva che l’indennità mensile di frequenza dovesse essere riconosciuta anche ai bambini minori frequentanti l’asilo nido.

<sup>58</sup> Come emergente dalle già citate sentenze n. 275 del 2016, n. 80 del 2010 e n. 251 del 2008, nonché, più recentemente, n. 83 del 2019.

Tra i più recenti interventi al riguardo si pone, ad esempio, l'evocata sentenza 20 luglio 2020, n. 152<sup>59</sup> – già preceduta da altri significativi pronunciamenti<sup>60</sup> – che da ultimo ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, della legge finanziaria 2002<sup>61</sup> laddove prevedeva, per gli invalidi civili totali, che l'incremento alla pensione di inabilità (ossia il c.d. “incremento al milione”) potesse essere riconosciuto soltanto ai soggetti di età pari o superiore a sessant'anni invece che ai soggetti di età superiore a diciotto anni.

Un simile limite di anzianità è stato ritenuto dalla Corte irragionevole alla luce degli artt. 3 e 38 Cost., atteso che i titolari di una pensione di inabilità versano in una situazione di necessità determinata da una condizione patologica “intrinseca” e non dal “fisiologico e sopravvenuto invecchiamento”: per questo “il soggetto totalmente invalido di età inferiore si trova in una situazione di inabilità lavorativa che non è certo meritevole di minor tutela rispetto a quella in cui si troverebbe al compimento del sessantesimo anno di età”<sup>62</sup>.

Interessante oltretutto appare la circostanza per cui il giudice costituzionale, in una prospettiva di “contemperamento dei valori costituzionali” in gioco, ha modulato la decorrenza degli effetti della decisione evocata soltanto a partire dal giorno successivo alla relativa pubblicazione, intendendo così impedire che un'applicazione retroattiva della pronuncia potesse pregiudicare esigenze di equilibrio di bilancio del pari costituzionalmente imposte<sup>63</sup>.

Malgrado il rilevante portato della decisione, ad ogni modo, non meno interessante appare l'ulteriore aspetto riconducibile all'attenzione manifestata dalla Corte nel non voler invadere la sfera di discrezionalità del legislatore.

Essa infatti, pur prospettando l'insufficienza dell'importo mensile dell'emolumento pensionistico previsto per gli invalidi civili totali<sup>64</sup> ad assicurare il “minimo vitale” nonché il rispetto delle esigenze primarie di cui all'art. 38 Cost., ha precisato che una sua rideterminazione ad opera del giudice

---

<sup>59</sup> Relativamente alla quale si veda la nota illustrativa di P. MASALA, *Sentenza n. 152 del 2020*, in *Nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 2/2020, p. 1 s.

<sup>60</sup> Tra cui, Corte costituzionale, sentenza 20 marzo 2019, n. 55 che ha dichiarato l'incostituzionalità una disciplina sulla previsione dell'indennizzo per soggetti affetti da sindrome di talidomide (ossia l'art. 21-ter, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 recante “Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160”) nella parte in cui introduceva una differenza di trattamento ritenuta lesiva dell'art. 3 Cost. Nell'anno 2016, infatti, il legislatore aveva esteso l'indennizzo previsto dalla disciplina ai soggetti nati in una certa fascia temporale, contemplando tuttavia a carico degli stessi una decorrenza del beneficio più penalizzante (si veda, in specie, il punto 5.3 del Considerato in diritto).

<sup>61</sup> Legge 28 dicembre 2001, n. 448 recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)”.

<sup>62</sup> Corte costituzionale, sentenza 20 luglio 2020, n. 152, Considerato in diritto, punto 4.

<sup>63</sup> Corte costituzionale, sentenza 20 luglio 2020, n. 152, Considerato in diritto, punto 7.

<sup>64</sup> Si tratta dell'art. 12, comma 1, legge 30 marzo 1971, n. 118.

costituzionale avrebbe occupato un ambito riservato in via esclusiva alla potestà del legislatore, cui solo è demandata la concreta individuazione delle misure a tutela dei diritti delle persone con disabilità<sup>65</sup>.

Anche alla luce di tale ultima pronuncia, pertanto, può affermarsi che il giudice costituzionale, pur nel rispetto della sfera di discrezionalità del legislatore e con gli accorgimenti temporali legati alla produzione degli effetti delle proprie decisioni, parrebbe aver ormai abbracciato con riguardo al tema delle misure assistenziali un indirizzo teso a valorizzare l'effettività dei diritti delle persone con disabilità rispetto a condizionamenti di natura finanziaria.

Peraltro, dall'illustrazione dei principali orientamenti del giudice costituzionale è possibile più globalmente evidenziare il ruolo determinato dallo stesso assolto nel riconoscimento e nella declinazione di quei diritti – di vario genere e natura<sup>66</sup> – che, alla luce del quadro di riferimento tracciato dalla Carta fondamentale, contribuiscono in genere al miglioramento delle condizioni di vita delle persone con disabilità.

Attraverso questa sorta di “*actio finium regundorum*” dello statuto giuridico delle persone con disabilità, in ultima analisi, la Corte sembra aver abbracciato un'impostazione per lo più coerente con la prospettiva della socializzazione di tali soggetti<sup>67</sup>, muovendosi all'interno di un terreno assai scivoloso in cui, accanto a esigenze di concreta fruizione dei diritti, si pone con sempre rinnovato vigore il problema della disponibilità e dell'impiego di risorse all'uopo concretamente destinate.

#### **4. Le coordinate “definitorie” tracciate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e il recente intervento della Corte EDU sui rapporti fra disabilità, diritto all'istruzione e vincoli di bilancio (a proposito del caso *G.L. c. Italia*, sez. I, 10 settembre 2020, ric. 59751/15)**

L'attenzione verso il profilo della socializzazione delle persone con disabilità può ritenersi aspetto considerato non soltanto dal giudice costituzionale interno bensì, progressivamente, anche dal giudice

<sup>65</sup> Corte costituzionale, sentenza 20 luglio 2020, n. 152, Considerato in diritto, punto 3.

<sup>66</sup> Si pensi ancora a quanto deciso dalla Corte costituzionale nella sentenza 7 dicembre 2017, n. 258, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 10 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante “Nuove norme sulla cittadinanza”, laddove non prevedeva un esonero dal giuramento per lo straniero incapace di soddisfare un simile adempimento in ragione di una grave e accertata condizione di disabilità: ciò in quanto tale previsione, in pregiudizio agli artt. 2 e 3 Cost., finiva per inverare una forma di discriminazione ed emarginazione sociale, condizionando la concessione della cittadinanza a una manifestazione di volontà che lo stesso non poteva all'evidenza adeguatamente prestare. Su tale pronuncia, fra gli altri, S. ROSSI, *Incapacitazione e acquisto della cittadinanza. Nota a prima lettura a Corte cost. n. 258/2017*, in *Forumcostituzionale.it*, 10 dicembre 2017, pp. 1 ss., C. DOMENICALI, *La “doppia inclusione” dello straniero disabile (a margine di Corte cost. n. 258 del 2017)*, in *Forumcostituzionale.it*, 27 marzo 2018, pp., 1 ss. nonché A. RANDAZZO, *Disabilità e acquisto della cittadinanza. Prime notazioni a margine della sent. n. 258 del 2017 della Corte costituzionale*, in *Osservatorioaic.it*, fasc. 1-2/2019, pp. 114 ss.

<sup>67</sup> Sul punto si vedano anche le considerazioni di 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*, fasc. n. 1/2020, pp. 528 ss., che prospetta un'adesione “implicita” al modello sociale della disabilità ad opera della Corte costituzionale.

europeo: ciò, tuttavia, avuto riguardo a uno specifico aspetto del fenomeno qui considerato, ossia quello della sua stessa dimensione definitoria.

La Corte di giustizia dell'Unione europea, invero, più che essersi soffermata sulla latitudine dei diritti facenti capo alle persone con disabilità, nell'assenza di un riferimento esplicito sul piano positivo, è più volte tornata ad affrontare il problema della delimitazione del concetto di disabilità avuto specifico riguardo ai contenuti della sopra evocata direttiva 2000/78/CE sulla parità di trattamento in materia di lavoro.

Il giudice europeo, così, ha in un primo momento sostenuto – sempre assumendo come termine di riferimento tale direttiva – che la nozione di handicap dovesse essere declinata come *limite* di lunga durata derivante da minorazioni in genere di tipo fisico, mentale o psichico (per lo più congenite e pertanto non derivanti da una qualsiasi malattia) e tale da impedire la partecipazione del singolo alla vita professionale<sup>68</sup>. La Corte in particolare non ha ritenuto di poter accogliere all'interno del concetto di “disabilità” quello di “malattia”, evidenziando come la disciplina europea, tenendo distinti tali termini, non avesse voluto creare alcuna assimilazione fra gli stessi.

Un simile orientamento – criticato a livello interpretativo per il presunto intento della Corte di voler configurare a carico degli Stati membri minori oneri economici possibili<sup>69</sup> – è stato però superato allorquando si è esplicitamente precisato che ai fini della nozione di disabilità, in realtà, non assume alcuna rilevanza il fattore che ha causato la menomazione (che può essere, ad esempio, anche una malattia curabile o incurabile), venendo di contro in rilievo la circostanza per cui la menomazione di lunga durata interagisca con barriere di diversa natura, sì da pregiudicare l'effettivo coinvolgimento dell'interessato all'interno del contesto lavorativo in condizione di eguaglianza con gli altri lavoratori<sup>70</sup>.

Tale assunto (che peraltro è stato sviluppato a partire dalla valorizzazione dei contenuti della Convenzione ONU dei diritti delle persone con disabilità del 2006, *medio tempore* recepita dall'Unione) ha trovato ulteriore specificazione con riguardo alle problematiche più diversificate, che hanno permesso alla Corte di meglio circoscrivere i confini di tale ampia nozione.

Si pensi, in tal senso, all'ipotesi in cui il giudice europeo ha escluso che potesse rientrare nel campo di applicazione della direttiva 2000/78/CE il caso della donna che a cagione della propria infertilità aveva fatto ricorso alla maternità surrogata, in quanto tale condizione – che in astratto avrebbe potuto anche

---

<sup>68</sup> Corte di giustizia, sentenza 11 luglio 2006, C-303/06, *Chavón Navas*. Di rilievo anche la pronuncia della Corte di giustizia, 17 luglio 2008, n. 303, C-303/2006, *Coleman*, nella quale, pur non essendosi affrontato specificamente il profilo della definizione della disabilità, è stata tuttavia riposta attenzione circa l'ambito soggettivo della direttiva 2000/78/CE, ritenuta applicabile persino al genitore discriminato sul posto di lavoro a cagione dell'assistenza prestata al figlio in condizione di handicap.

<sup>69</sup> Come ricorda S. FAVALLI, *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, cit., p. 113.

<sup>70</sup> Corte di giustizia, sentenza 11 aprile 2013, C-335/11 e 337/11, *HK Danmark*.

considerarsi come disabilità – non ostacolava di per sé una piena partecipazione alla vita professionale, principale oggetto di tutela della direttiva<sup>71</sup>.

Sulla medesima falsariga si considerino pure le osservazioni sviluppate sul problema dell'obesità che, sempre avuto riguardo alla direttiva 2000/78/CE, è stata considerata pure condizione di handicap nelle sole ipotesi di limitazioni tali da ostacolare la partecipazione della persona alla vita professionale su un piano di eguaglianza con gli altri lavoratori: circostanza questa che, non potendo dirsi valevole a priori, impone secondo la Corte un puntuale riscontro nel caso concreto ad opera del giudice nazionale<sup>72</sup>.

Riflessioni parimenti significative sono state sviluppate, ancora, attorno al concetto di “lunga durata” della menomazione, quale requisito che – secondo quanto poc'anzi ricordato e conformemente al dettato della Convenzione ONU del 2006 – consente di ritenere integrata la condizione di disabilità.

Da questo punto di vista il giudice europeo ha affermato che, tra gli aspetti che devono essere tenuti in preminente considerazione, vi è quello per cui la menomazione dell'interessato non lasci presagire un superamento nel breve periodo o comunque possa protrarsi in modo rilevante prima della guarigione, fermo restando un accertamento concreto che il giudice è chiamato a svolgere alla stregua delle risultanze documentali redatte sulla base di conoscenze scientifiche attuali<sup>73</sup>.

Malgrado non siano mancati ulteriori interventi della Corte sul punto<sup>74</sup>, resta il dato per cui anche l'apporto del giudice europeo possa dirsi in conclusione degno di sicura nota.

Quest'ultimo, invero, ha più volte fronteggiato il tema della disabilità, tanto avuto riguardo alla sua astratta estensione concettuale quanto relativamente alle più diverse fattispecie applicative portate alla sua attenzione, sposando un indirizzo che, pur non avendo forse ancora completamente abbandonato ogni considerazione verso il profilo medico-patologico<sup>75</sup>, sembra comunque nel complesso abbracciare una tendenza per lo più coerente con il modello sociale della disabilità.

---

<sup>71</sup> Corte di giustizia, sentenza 18 marzo 2014, C-363/12, *Z. c. A Government department and the Board of management of a community school*.

<sup>72</sup> Corte di giustizia, sentenza 18 dicembre 2014, n. 2463, C-354/13, *FOA*, con commento di F. CANNATA, *Nuovi sviluppi del diritto antidiscriminatorio europeo dopo il riconoscimento “condizionato” dell'obesità da parte dei giudici del Lussemburgo*, in *Rivistaaic.it*, n. 2/2015, pp. 1 ss. Sulla medesima falsariga si veda Corte di giustizia, sentenza 18 gennaio 2018, C-270/16, *Conejro*, con nota di P. ADDIS, *La Corte di giustizia dell'Unione europea, le assenze dal luogo di lavoro e la discriminazione connessa alla disabilità*, in *DPCE on line*, n. 2/2018, pp. 447 ss.

<sup>73</sup> Corte di giustizia, sentenza 1 dicembre 2016, n. 917, C-395/15, *Daouidi*, con commento di P. ADDIS, *La Corte di giustizia dell'Unione europea alle prese con una domanda ricorrente: che cos'è la disabilità?*, in *DPCE on line*, n. 2/2017, pp. 319 ss.

<sup>74</sup> Si pensi a Corte di giustizia, sentenza 11 settembre 2019, C-397/18, *DW c. Nobel Plastiques Ibérica SA*, in cui il giudice europeo ripercorre alcune delle più significative pronunce adottate con riguardo alla definizione di disabilità all'interno della propria giurisprudenza.

<sup>75</sup> In tal senso, si vedano le considerazioni di P. ADDIS, *Suonala ancora Sam: la Corte di giustizia dell'Unione europea e le discriminazioni nei confronti delle persone con disabilità sul posto di lavoro*, in *DPCE on line*, n. 4/2019, p. 2978 s. nonché di S. FAVALLI, *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, cit., pp. 116 ss. per la quale la Corte di giustizia nei suoi più recenti interventi “ha continuato a fornire un'interpretazione del concetto di disabilità solo formalmente aderente alla CDPD e al modello di disabilità ad essa collegato, ma, nella sostanza, si è dimostrata ancora reticente ad adeguarsi a quanto sancito nella convenzione delle Nazioni Unite”, citando a supporto, fra le altre, la pronuncia 22 maggio 2014, C-356/12, *Glatzel*

Guardando sempre oltre i confini nazionali, ad ogni modo, non meno interessante si mostra il contributo promanante dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che, sia pur limitatamente alla propria sfera d'intervento, non ha mancato di sviluppare stimolanti riflessioni su taluni importanti profili concernenti la condizione giuridica della persona con disabilità.

Sebbene sia circostanza nota come la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non dedichi specifica considerazione verso tale peculiare problematica, nondimeno il giudice di Strasburgo si è espresso su alcune delicate questioni interpretative pervenute alla sua attenzione di indubbio rilievo ai fini della presente riflessione.

Si pensi, ad esempio, a quanto da ultimo accaduto sui rapporti tra disabilità, diritto all'istruzione e vincoli di bilancio, questione che ha costituito oggetto della recente pronuncia resa nel caso *G.L. c. Italia* (Corte EDU, sez. I, 10 settembre 2020, ric. 59751/15) richiamando sin da subito l'attenzione dei più attenti commentatori<sup>76</sup>.

Nel caso di specie, ad una cittadina italiana minorenni affetta da autismo non verbale, era stata negata la possibilità di fruire di un insegnante di sostegno per i primi due anni del percorso d'istruzione elementare, ausilio di cui invece aveva beneficiato, ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 104, durante la scuola materna.

Nonostante le iniziative giudiziarie intraprese dai genitori dell'interessata volte all'accertamento del diritto all'assistenza specialistica ed al conseguente risarcimento dei danni subiti, i giudici nazionali avevano accolto le osservazioni dell'amministrazione nazionale che aveva giustificato il mancato soddisfacimento della richiesta di assistenza scolastica della minore in considerazione di un ingente contenimento delle risorse finanziarie statali a tal fine preposte.

Adita la Corte di Strasburgo, quest'ultima ha dapprima osservato come la fattispecie rientrasse nel fuoco dell'art. 14 CEDU (divieto di discriminazioni) in combinato disposto con l'art. 2 del Protocollo n. 1 CEDU (diritto all'istruzione) e, successivamente, come il sistema italiano assicurasse in linea di principio il diritto all'istruzione del minore disabile attraverso il riconoscimento del diritto a un'educazione inclusiva anche con il supporto di professionisti appositamente formati qualora occorrenti.

Interrogandosi in ordine alla possibile violazione degli obblighi convenzionali, la Corte ha ritenuto che l'Italia avesse agito oltre ogni margine di apprezzamento consentito, atteso che in ipotesi di restrizioni di

---

in cui la Corte, pur dichiarando di recepire in astratto il modello sociale, sarebbe parsa in realtà valorizzare per lo più l'aspetto della menomazione del disabile, come tale più vicino al modello medico-individuale.

<sup>76</sup> Si vedano, in particolare, i contributi di G. MATUCCI, *La rivincita del diritto all'inclusione scolastica innanzi alla Corte EDU. Riflessioni a margine della Corte EDU, Sez. I, G.L. c. Italia, 10 settembre 2020, ric. 59751/15*, in *Osservatorioaic.it*, fasc. 6/2020, pp. 508 ss., nonché di C. NARDOCCI, *I diritti delle persone con disabilità "si fanno strada" e la Corte di Strasburgo apre le sue porte. In margine a G.L. c. Italia*, in *Rivista "Gruppo di Pisa"*, fasc. 1/2021, pp. 336 ss.



diritti fondamentali nei confronti di categorie particolarmente vulnerabili – come nel caso di persone con disabilità – tale margine avrebbe dovuto senz’altro ritenersi sensibilmente circoscritto<sup>77</sup>.

Il giudice sovranazionale infatti ha puntualizzato, conformemente a quanto ribadito dalla giurisprudenza di legittimità interna, che non sono precluse in linea generale limitazioni connesse ad esigenze di bilancio, a condizione però che simili misure vengano ripartite su tutti i beneficiari del servizio scolastico, a prescindere quindi dalla loro condizione di disabilità<sup>78</sup>.

Pertanto, la Corte EDU ha concluso nel senso della violazione delle disposizioni convenzionali sopra evocate, rimarcando che la discriminazione subita dall’interessata dovesse ritenersi tanto più grave in quanto realizzatasi in una fase particolarmente delicata per lo sviluppo individuale, qual è il contesto d’istruzione primaria<sup>79</sup>.

La pronuncia richiamata, dunque, merita sicuramente attenzione in quanto affronta da vicino il tema del delicato bilanciamento tra esigenze di contenimento della spesa pubblica e diritti delle persone con disabilità avuto riguardo al principio di non discriminazione.

A destare interesse in particolare, oltre al nutrito richiamo a fonti internazionali ed europee poste a sostegno dell’impianto argomentativo<sup>80</sup>, risulta l’approdo conclusivo della Corte, che segna un consolidamento delle garanzie riconosciute in materia di disabilità a fronte di pregressi ondivaghi orientamenti non sempre univoci nell’accordare livelli di tutela appaganti.

Si pensi a quest’ultimo proposito, fra i più recenti, al caso *Dupin c. Francia* in cui, dinanzi alla lamentata violazione dell’art. 14 CEDU e dell’art. 2 del Protocollo n. 1 CEDU da parte di un minore disabile che non era stato inserito all’interno del sistema d’istruzione ordinario, la Corte ha rigettato il ricorso non soltanto valorizzando l’ampio margine d’apprezzamento dello Stato in materia ma, ancor più, abbracciando una concezione essenzialmente “medico-patologica” della disabilità, a discapito di ogni profilo di effettiva socializzazione ed inserimento nel contesto comunitario<sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup> Corte europea dei diritti dell’uomo, *G.L. c. Italia*, sez. I, 10 settembre 2020, ric. 59751/15, par. 70 ss.

<sup>78</sup> Corte europea dei diritti dell’uomo, *G.L. c. Italia*, sez. I, 10 settembre 2020, ric. 59751/15, par. 49 ss.

<sup>79</sup> Corte europea dei diritti dell’uomo, *G.L. c. Italia*, sez. I, 10 settembre 2020, ric. 59751/15, par. 71.

<sup>80</sup> Si tratta in particolare del Patto internazionale delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali, della Carta sociale europea, nonché della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

<sup>81</sup> Analoghe riflessioni, sempre considerando le pronunce più recenti, potrebbero svolgersi con riferimento alla sentenza della Corte EDU, sez. IV, 25 giugno 2019, n. 289/14, *Stoian c. Romania* in cui, sulla base di argomentazioni non troppo differenti, è stato rigettato il ricorso di un minore disabile che contestava la presenza di barriere di vario tipo nell’accesso agli edifici scolastici oltre che la mancanza di specifici piani individuali d’istruzione. A commento di tali pronunce si veda il contributo di A. PATTI, *Il diritto all’istruzione delle persone con disabilità: le pronunce Dupin contro Francia e Stoian contro Romania alla luce della normativa italiana*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, 2020, pp. 188 ss.

La pronuncia *G.L. c. Italia*<sup>82</sup> rappresenta quindi un significativo passo in avanti nella tutela del diritto all'istruzione della persona disabile, apparendo recessive esigenze di contenimento della spesa pubblica che non siano uniformi e comunque improntate in generale a criteri di ragionevolezza.

Da questo punto di vista, e conclusivamente, anche il contributo offerto dalla Corte EDU testimonia come la tutela dei diritti delle persone con disabilità imponga una lettura ormai multilivello, resa necessaria da quella “tendenza a cercare (e trovare) giustizia oltre i confini nazionali”<sup>83</sup> che, come si è visto, caratterizza ormai sempre più frequentemente la complessa e multiforme problematica in analisi.

## **5. La necessità di una riforma sistematica della “materia” e il d.d.l. delega per l'adozione di un “Codice per la persona con di disabilità”**

L'esigenza di fornire una risposta sul piano normativo alle numerose problematiche connesse alla disabilità ha nel tempo restituito un quadro regolatorio assai complesso<sup>84</sup>, che ha progressivamente manifestato alcuni limiti sul piano della chiarezza ed unicità della disciplina di riferimento e, di conseguenza, sul fronte dell'effettività delle garanzie e dei diritti (per lo più costituzionalmente rilevanti, secondo quanto sopra rappresentato) riconosciuti ai relativi destinatari.

Proprio con l'intento di “promuovere, tutelare e garantire il pieno ed eguale godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali” da parte della persona con disabilità, a livello governativo è emersa l'iniziativa di approntare un disegno di legge delega per la semplificazione e codificazione di tale delicata “materia”<sup>85</sup>. La disamina dei contenuti salienti e dei possibili aspetti di problematicità di un simile disegno di legge delega si presenta quale attività indubbiamente stimolante, costituendo tale atto d'impulso normativo un primo possibile “tassello” – che si spera possa un giorno avviare un proficuo dibattito a livello parlamentare – verso un riassetto e contestualmente un'innovazione del composito tessuto prescrittivo stratificatosi nel tempo.

Il disegno di legge in questione prevede infatti una delega al Governo per l'adozione, entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge, di uno o più decreti legislativi tesi ad “armonizzare, riordinare e semplificare, anche innovandole, le disposizioni vigenti in materia di disabilità, anche ai fini della definizione del “Codice per la persona con disabilità””<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> Tale sentenza si pone sulla falsariga di un altro positivo intervento della Corte EDU sul tema, reso nel caso *Çam c. Turchia* di cui alla pronuncia della sez. II, 23 febbraio 2016, n. 51500/08.

<sup>83</sup> Così, C. NARDOCCI, *I diritti delle persone con disabilità “si fanno strada” e la Corte di Strasburgo apre le sue porte. In margine a G.L. c. Italia*, cit., p. 341.

<sup>84</sup> Su tali aspetti, *ex multis*, si vedano le recenti considerazioni di E. VIVALDI, A. BLASINI, *Verso il “Codice per la persona con disabilità”. Introduzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021, p. 368.

<sup>85</sup> Disegno di legge recante “Delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità” approvato dal Consiglio dei ministri del 28 febbraio 2019.

<sup>86</sup> Art. 1, comma 1, Disegno di legge recante “Delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità”.

Il provvedimento sottende un'operazione indubbiamente ambiziosa, demandando ai futuri decreti legislativi di intervenire in settori molto vasti, specificamente concernenti: “a) definizione della condizione di disabilità; b) accertamento e certificazione; c) disciplina dei benefici; d) sistemi di monitoraggio, verifica e controllo; e) promozione della vita indipendente e contrasto dell'esclusione sociale; f) abilitazione e riabilitazione; g) istruzione e formazione; h) inserimento nel mondo del lavoro e tutela dei livelli occupazionali; i) accessibilità e diritto alla mobilità”<sup>87</sup>.

Prima di procedere alla disamina dei più significativi principi e criteri direttivi espressi dal disegno di legge delega con riguardo ad una simile complessità di ambiti, è opportuno svolgere alcune riflessioni preliminari circa il substrato costituzionale e di fonti sovranazionali attorno al quale gravita tale iniziativa. L'articolato, invero, si pone (e richiede che i decreti delegati a loro volta si pongano) “in attuazione” degli articoli 2, 3, 31, 32, 34, 35 e 38 Cost. e degli articoli 21 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché “in armonia” con i principi sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006 e con il quadro delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa in materia di disabilità<sup>88</sup>.

Ora, come frequentemente accade allorché si fa menzione di una molteplicità di disposizioni “ispiratrici” poste a fondamento di testi normativi, il rischio è quello, da un lato, di operare riferimenti che – pur presentando un'attinenza più o meno diretta rispetto alla materia trattata – si dimostrano a tratti eccessivi e, dall'altro, che vengano utilizzate modalità di richiamo a simili fonti non sempre ineccepibili. Sotto tali profili il disegno di legge in esame sembra presentare alcuni aspetti di riflessione in quanto, se per un verso evoca un complesso di disposizioni costituzionali corposo (ma non per questo completo ed esaustivo), per altro verso pare riconoscere una “dignità” giuridica forse riduttiva a talune delle ulteriori discipline evocate, con particolare riguardo alla Convenzione ONU del 2006.

Relativamente al primo profilo giova infatti osservare che il d.d.l. è indubbiamente puntuale nel citare anzitutto gli articoli 2 e 3 Cost., con ciò intendendo valorizzare la centralità per la materia affrontata dei principi – la cui rilevanza è stata già valorizzata *supra* – dai medesimi espressi, con particolare riferimento al principio personalista e di solidarietà sociale, oltre che al principio di eguaglianza, specie nella sua declinazione sostanziale.

Accanto a questo nucleo fondante, però, vengono poi citate una serie di ulteriori previsioni – in tema di misure di agevolazione per la famiglia (art. 31), tutela della salute (art. 32), diritto all'istruzione (art. 34), tutela del lavoro (art. 35) e diritto all'assistenza (art. 38) – che, pur presentando (anche se con diversa

---

<sup>87</sup> Art. 1, comma 2, Disegno di legge recante “Delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità”.

<sup>88</sup> Art. 1, comma 1, Disegno di legge recante “Delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità”.

intensità) profili di connessione rispetto all'oggetto della disciplina, si espongono, come frequentemente può verificarsi con simili “cataloghi” programmatici, al rischio di escludere disposizioni parimenti significative.

Solo per citarne alcune, conformemente a quanto già autorevolmente evidenziato<sup>89</sup>, si pensi al mancato richiamo all'art. 4 (con riguardo al diritto al lavoro e al dovere di svolgere un'attività o funzione per il progresso della società) oppure all'art. 51 (sul diritto di accedere ai pubblici uffici), così come all'inesistente riferimento alle più importanti libertà – personale (art. 13), di domicilio (art. 14) e di circolazione e soggiorno (art. 16), rilevanti in tema ad esempio di abbattimento delle barriere architettoniche o di trasporto scolastico – oltre al non esaustivo cenno alle previsioni in materia di famiglia (menzionandosi soltanto l'art. 31, senza considerare il più ampio statuto costituzionale della famiglia a mente degli artt. 29 e 30 Cost.)<sup>90</sup>.

Insomma, il dato che emerge dall'elencazione proposta è che ogni riferimento a previsioni ulteriori rispetto agli imprescindibili riferimenti agli artt. 2 e 3 Cost. (nonché, semmai, all'art. 38 Cost.) rischia di essere non del tutto esaustivo: pertanto, anche per evitare decaloghi sovrabbondanti, un'alternativa plausibile avrebbe potuto consistere nel limitarsi al richiamo a tali indispensabili previsioni, di per sé espressive del nucleo fondamentale di tutela della persona con disabilità.

Avevamo poc'anzi accennato ad un secondo potenziale aspetto di criticità riscontrabile, involgente stavolta, più che l'“oggetto” del richiamo, la “modalità” del riferimento normativo evocato.

Tra le ulteriori fonti citate dal disegno di legge invero, oltre al puntuale richiamo agli articoli 21 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (concernenti, rispettivamente, il principio di eguaglianza e i diritti della persona con disabilità), si è detto esservi la Convenzione ONU del 2006.

Quest'ultimo trattato, pur essendo dotato del carattere della vincolatività, è collocato tuttavia sullo stesso piano delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa in materia di disabilità, chiedendosi che i decreti delegati si pongano “in armonia” rispetto ad entrambi tali tipi di atti: eppure, per quanto rilevanti, simili raccomandazioni posseggono una forza nettamente inferiore rispetto alla Convenzione ONU del 2006, in quanto prive di diretta efficacia giuridica.

Da qui l'ulteriore rilievo per cui, malgrado la correttezza dei riferimenti operati, sarebbe stata verosimilmente auspicabile una formulazione più specifica, costituendo la Convenzione ONU del 2006 un documento rispetto al quale sarebbe stato ragionevole attendersi, analogamente a quanto contemplato

---

<sup>89</sup> E. ROSSI, *Lo “statuto costituzionale della persona con disabilità”*: brevi considerazioni su un disegno di legge, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021, pp. 373 ss.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

per le disposizioni costituzionali ed europee richiamate, la previsione di una vera e propria forma di “attuazione”<sup>91</sup> all’interno del disegno riformatore.

In disparte tali doverose premesse circa il quadro costituzionale e sovranazionale posto a fondamento dell’articolato, giova ora osservare che tra i più significativi principi e criteri direttivi della delega vi è anzitutto quello concernente la (complicata) definizione della condizione di disabilità<sup>92</sup>.

Da questo punto di vista può positivamente apprezzarsi il richiamo alla necessità di considerare la persona con disabilità secondo un approccio complessivo e multidimensionale, in quanto “caratterizzata da esigenze materiali, esistenziali, relazionali, affettive, formative e culturali, nonché relative al contesto ambientale”, declinandosi al contempo tale situazione come “insieme di barriere di qualsiasi natura che limitano, ostacolano o impediscono, anche temporalmente, il pieno ed armonico sviluppo, all’interno della società, della personalità in relazione alla complessiva condizione psico-fisica e sensoriale, superando valutazioni limitate a criteri esclusivamente quantitativi, tenendo conto delle implicazioni relative ai diversi livelli di non autosufficienza”<sup>93</sup>.

Evidente quindi, sotto tale aspetto, la vicinanza della formulazione proposta al c.d. “modello sociale” della disabilità recepito dall’OMS che, lungi dal valorizzare il solo profilo “medico” della menomazione, intende proporre un criterio dinamico ed attento alle interazioni della persona con il contesto sociale ed ambientale in cui si trova<sup>94</sup>.

Coerente con tale impostazione sembra anche la valorizzazione della necessità di un corretto approccio alla situazione di disabilità affinché, proprio nella prospettiva di una proficua collocazione della persona all’interno del contesto sociale, vengano esaminate le caratteristiche di quest’ultima in una prospettiva globale, vagliandone i più significativi bisogni sul piano non soltanto materiale ma anche *lato sensu* esistenziale.

Oltre all’aspetto definitorio, il disegno di legge contempla alcuni ulteriori importanti principi e criteri direttivi con riguardo alle “procedure per l’accertamento e la certificazione” della condizione di disabilità, nonché relativamente alla “disciplina dei benefici” economico-previdenziali e di servizi.

---

<sup>91</sup> Sulla medesima falsariga si vedano le riflessioni di D. FERRI, *L’inserimento nel mondo del lavoro e la tutela dei livelli occupazionali della persona con disabilità*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2021, p. 518, la quale osserva che, con riferimento alle criticità rilevate, il disegno di legge “beneficerebbe di una modifica testuale, volta a chiarire che la delega e il conseguente decreto legislativo debbono conformarsi agli obblighi derivanti da detta Convenzione ONU”, aggiungendo ancora che, in caso di mancata modifica in tal senso, “la dizione ‘in armonia’ vada intesa quale necessità di conformità del decreto legislativo (e della stessa legge delega) con gli obblighi derivanti dalla Convenzione”.

<sup>92</sup> Art. 1, commi 2, lett. a) e comma 3, lett. f), Disegno di legge recante “Delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità”.

<sup>93</sup> Art. 1, commi 2, lett. a) e comma 3, lett. f), nn. 1 e 2, Disegno di legge recante “Delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità”.

<sup>94</sup> Al riguardo si veda anche A. CANDIDO, *Appunti sull’art. 1, co. 3, lett. f) del “Disegno di legge recante delega al governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità”*. *La definizione di disabilità*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021, pp. 401 ss.

Ora, dal primo punto di vista, ossia quello dell'accertamento e della certificazione, traspare la chiara volontà di compiere una radicale semplificazione dei procedimenti, nonché uno snellimento delle condizioni di esercizio in genere dei diritti della persona con disabilità, anche tramite l'ausilio di piattaforme informatiche contenenti le più rilevanti informazioni della stessa<sup>95</sup>.

Analogamente, con riguardo al secondo aspetto concernente la disciplina dei "benefici", emerge un marcato intento di snellimento a livello normativo e procedimentale, persino avuto riguardo all'accorpamento dei diversi fondi a sostegno dei diritti della persona con disabilità<sup>96</sup>.

Interessante è peraltro la puntualizzazione che per "assicurare l'integrazione dell'offerta" siano individuati "i livelli essenziali delle prestazioni in favore delle persone con disabilità", intendendo verosimilmente il legislatore così precisare, onde fugare eventuali profili di opacità in tema di riparto di competenze, che la materia deve considerarsi attratta alla sfera esclusiva dello Stato a mente dell'art. 117, comma 2, lett. m)<sup>97</sup>. Da quanto evidenziato, in ultima analisi, tanto il tema dell'accertamento e certificazione quanto quello della disciplina dei benefici, costituiscono profili indubbiamente molto tecnici ma per tale ragione non meno importanti: al contrario, in disparte quanto in linea generale espresso dal d.d.l., su tale versante – forse più che altrove – sarà decisiva la capacità degli eventuali decreti delegati nell'approntare una disciplina realmente efficace.

Fra gli ulteriori ambiti contemplati dal disegno di legge, degno di peculiare menzione è inoltre quello relativo ai "sistemi di monitoraggio, verifica e controllo dell'attuazione della normativa in materia di disabilità", formula alquanto ampia e onnicomprensiva concernente in realtà, essenzialmente, il cruciale tema delle relazioni intercorrenti tra la persona con disabilità e i pubblici poteri.

I relativi principi e criteri direttivi difatti prevedono una serie di interventi quali la revisione dei contenuti e delle modalità di "monitoraggio, controllo e verifica" ad opera delle amministrazioni centrali coinvolte nell'attuazione della normativa in materia di disabilità, nonché l'adozione di misure di tutela del consumatore-utente disabile anche mediante carte dei servizi obbligatorie, così come pure il riordino e la semplificazione degli organismi pubblici di consultazione<sup>98</sup>.

L'elemento che pare più rilevante, comunque, è costituito dalla previsione dell'istituzione di un'"Autorità Garante Nazionale dei diritti delle persone con disabilità" munita di compiti di "verifica, controllo e

---

<sup>95</sup> Art. 1, commi 2, lett. a) e comma 3, lett. g), Disegno di legge recante "Delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità". Sul punto si segnala anche la previsione di una rivisitazione della disciplina in materia di interdizione, inabilitazione e amministrazione di sostegno, attraverso l'adozione di strumenti in grado di assicurare un'equilibrata e mirata tutela della persona con disabilità.

<sup>96</sup> Art. 1, commi 2, lett. a) e comma 3, lett. h), Disegno di legge recante "Delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità".

<sup>97</sup> Sul punto si vedano anche le riflessioni di M. BEZZE, E. INNOCENTI, *Il disegno di legge delega in materia di disabilità: osservazioni sulla "disciplina dei benefici"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021, pp. 439 ss.

<sup>98</sup> Art. 1, commi 2, lett. a) e comma 3, lett. i), Disegno di legge recante "Delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità".



consultazione” sull’attuazione dei diritti delle persone con disabilità e dei loro familiari nonché sull’osservanza degli standard qualitativi dei servizi ad essi erogati<sup>99</sup>.

Tale previsione, se accuratamente attuata, potrebbe costituire un’innovazione di non scarso impatto per la tutela dei diritti delle persone con disabilità, anche se molto potrà dipendere dalle funzioni in concreto attribuite a un simile organismo.

All’interno dell’espressione “verifica, controllo e consultazione”, invero, potrebbero rientrare poteri della più diversa natura – si pensi, a titolo puramente esemplificativo, a quelli di tipo amministrativo-sanzionatorio da esercitare in caso di riscontrate violazioni di diritti<sup>100</sup> – che tuttavia dovranno essere definiti con grande oculatezza, sì da non incorrere nel rischio di dar luce a un ente dalla scarsa incisività. Fra gli ulteriori e più significativi settori d’intervento contemplati dal d.d.l. delega, vi sono poi la “promozione della vita indipendente e il contrasto dell’esclusione sociale” della persona con disabilità, così come l’“effettiva attuazione del diritto all’istruzione e formazione” oltre che, ancora, “l’inserimento nel mondo del lavoro e la tutela dei livelli occupazionali” e “l’attuazione dei principi di accessibilità e del diritto alla mobilità”.

Ora, se con riferimento alla promozione della vita indipendente – al netto della citata espressione del “contrasto all’esclusione sociale”, non da tutti condivisa<sup>101</sup> – figurano principi e criteri direttivi degni di annotazione (si pensi a quelli concernenti la valorizzazione del ruolo della famiglia o l’esercizio della genitorialità da parte delle persone con disabilità)<sup>102</sup>, sul del fronte diritto all’istruzione assumono pregnanza aspetti che – pur con qualche elemento di problematicità a cagione del contenuto forse troppo generico<sup>103</sup> – non si presentano meno rilevanti, come l’effettività del diritto allo studio e la relativa

---

<sup>99</sup> Art. 1, commi 2, lett. a) e comma 3, lett. i), n. 2, Disegno di legge recante “Delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità”.

<sup>100</sup> Sul punto si veda A. BLASINI, *L’“Amministrazione per la disabilità”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021, pp. 469 ss., che sottolinea come la previsione di una tutela amministrativa dinanzi ad una simile Autorità “potrebbe costituire un valido strumento alternativo a quello giurisdizionale, ma mai sostitutivo, ed anche un forte deterrente di portata generale se il sistema risultasse efficace ed efficiente”.

<sup>101</sup> A tal proposito si vedano le riflessioni di P. ADDIS, *Il diritto alla vita indipendente e l’inclusione sociale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021, per il quale utilizzando la formulazione “contrasto all’esclusione sociale” si finirebbe per accertare, sia pur “implicitamente, che la realtà dell’esclusione sia destinata a restare tale e che sia storicamente e naturalmente data, riducibile ma non eliminabile”.

<sup>102</sup> Art. 1, commi 2, lett. a) e comma 3, lett. l), Disegno di legge recante “Delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità”, cui fa seguito la successiva lett. m), relativa “all’abilitazione e alla riabilitazione della persona con disabilità” recante svariati principi e criteri direttivi come il favorire l’investimento pubblico e privato nella ricerca relativa alle malattie rare o, ancora, la predisposizione di adeguati strumenti per l’accesso ai servizi sanitari da parte delle persone con disabilità.

<sup>103</sup> In proposito, con riferimento all’ampiezza e genericità delle previsioni contenute nel disegno di legge delega sotto il profilo del diritto all’istruzione, si veda il contributo di G. ARCONZO, *Disabilità e diritto all’istruzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021, pp. 507 ss.

continuità, oltre che la partecipazione alla formazione universitaria tramite interventi di semplificazione procedimentale per il contrasto all'esclusione dello studente con disabilità<sup>104</sup>.

Parimenti significativi appaiono infine i principi e criteri direttivi espressi con riguardo all'inserimento lavorativo (fra cui il riordino dei congedi parentali e la previsione di agevolazioni fiscali per il miglioramento delle condizioni lavorative)<sup>105</sup> nonché in materia di accessibilità e diritto alla mobilità, protesi nel complesso all'abbattimento di ogni barriera, sia materiale che comunicativa, all'interno dei più disparati ambiti della vita sociale, anche tramite l'ausilio di tecnologie assistive<sup>106</sup>.

In conclusione, dalla disamina condotta può nell'insieme apprezzarsi come il disegno di legge delega all'attenzione – che di per sé non può che rappresentare una notizia positiva dopo anni di stratificazioni normative incontrollate – intercetti molti dei principali nuclei di tutela della persona con disabilità.

Difatti, malgrado il riduttivo interessamento mostrato dal d.d.l. verso l'importante tema del c.d. “Dopo di noi” (che avrebbe verosimilmente meritato una ben diversa considerazione)<sup>107</sup> e a prescindere delle diverse criticità sopra riscontrate, l'impressione che emerge è che lo stesso si ponga globalmente, a livello di settori d'intervento, nel solco dello statuto costituzionale e sovranazionale di riferimento.

Certamente la “sfida” che un governo potrebbe trovarsi a fronteggiare dinanzi ad un simile testo di legge delega non sembra tra le più semplici, sia per la vastità degli oggetti e la ricorrente eccessiva ampiezza dei principi e criteri direttivi contemplati, sia per la previsione della clausola d'invarianza finanziaria per l'attuazione delle deleghe<sup>108</sup> che potrebbe rendere difficile centrare quegli obiettivi di semplificazione, unicità, completezza, chiarezza e innovazione della materia posti a fondamento dell'iniziativa.

---

<sup>104</sup> Art. 1, commi 2, lett. a) e comma 3, lett. n), Disegno di legge recante “Delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità”.

<sup>105</sup> Art. 1, commi 2, lett. a) e comma 3, lett. o), Disegno di legge recante “Delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità”.

<sup>106</sup> Art. 1, commi 2, lett. a) e comma 3, lett. p), Disegno di legge recante “Delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità”. Non meno interessante appare poi la necessità di “riordinare le disposizioni per l'attuazione ed il rispetto dei principi e criteri di progettazione universale, accessibilità e fruibilità di beni, luoghi e servizi”.

<sup>107</sup> Sotto tale aspetto si considerino le interessanti riflessioni di E. VIVALDI, *L'assistenza alle persone con disabilità (grave) prive del sostegno familiare*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021, pp. 572 ss. che evidenzia l'approccio “riduzionistico” con cui il tema dell'assistenza delle persone con disabilità prive dei genitori è stato trattato all'interno del d.d.l. delega, limitandosi quest'ultimo a prevedere genericamente all'art. 1, comma 3, lett. p), n. 4 di “rafforzare le misure a favore delle persone con disabilità prive, o che restano prive del sostegno familiare, favorendo, tra l'altro, la creazione di aree urbane effettivamente funzionali alla integrazione della persona con disabilità, caratterizzate anche da forme di residenzialità sociale e di domotica assistenziale”. L'Autrice in particolare evidenzia, condivisibilmente, l'inadeguata collocazione di tale previsione nell'ambito del settore dedicato all'“accessibilità” e al “diritto alla mobilità”, precisando che il tema in realtà non è limitato a simili aspetti quanto piuttosto a una molteplicità di problematiche come l'integrazione sociale, la qualità della vita, il pieno esercizio dei diritti fondamentali e la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, di tal che “immaginare che il “Dopo di noi” si riduca a problemi di accessibilità e mobilità significa non comprendere le ragioni e i bisogni concreti delle persone con disabilità prive del sostegno familiare”.

<sup>108</sup> Art. 2, comma 1, Disegno di legge recante “Delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità” per il quale “[d]all'attuazione delle deleghe [...] non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tale fine, agli adempimenti previsti dai relativi decreti legislativi le amministrazioni competenti

Pertanto, dinanzi a simili profili di complessità, resta l'auspicio che, tanto nel dibattito parlamentare quanto eventualmente nel successivo momento di esercizio della delega, siano tenuti in massima considerazione i principi costituzionali e l'esigenza di concreta realizzazione dei diritti delle persone con disabilità agli stessi sottesa.

## **6. L'effettività dei diritti delle persone con disabilità come problema di diritto costituzionale: osservazioni conclusive**

Nel corpo della presente riflessione si è potuto verificare come la tutela delle persone con disabilità rappresenti una problematica giuridica alquanto complessa, oltre che di stringente attualità, che ha assistito nel tempo a un'evoluzione del tutto peculiare.

I diritti delle persone con disabilità, invero, posto il relativo nucleo costituzionale fondante di cui agli artt. 2, 3 e 38 Cost., hanno costituito oggetto di progressiva attenzione anche sul piano europeo e internazionale, attraverso una molteplicità di fonti che impongono ormai un *multilevel approach* nell'affrontare tale composita "materia".

Un ruolo decisivo nella tutela e nel riconoscimento di tali diritti è stato – ed è tutt'oggi – costantemente svolto in particolare dalla giurisprudenza costituzionale che, nel sindacare la copiosa ma disorganica disciplina nazionale gradualmente prodottasi in argomento, ha fornito un impulso assai rilevante nella prospettiva dell'inclusione e socializzazione della persona con disabilità.

Il crescente affermarsi e consolidarsi di questo "statuto giuridico" sulla disabilità, che peraltro ha visto avvicinarsi una risposta normativa ed interpretativa sempre più coerente con il modello "sociale" accolto dalla più volte evocata Convenzione ONU del 2006, ha tuttavia posto con sempre maggior vigore l'esigenza di assicurare una concreta attuazione delle tutele accordate.

I diritti delle persone con disabilità difatti, in quanto diritti sociali, richiedono inevitabilmente, assieme alla relativa proclamazione e riconoscimento, una continuativa e tangibile realizzazione che, anche in considerazione della rilevanza dei principi – solidaristico e di eguaglianza, specie sostanziale – coinvolti, non può essere assoggettata a condizionamenti di sorta.

Su tale versante, pertanto, si comprende come dal punto di vista costituzionale gli aspetti problematici del discorso in analisi siano, da un lato, quello di assicurare che vengano realmente rimossi quegli ostacoli che impediscono alla persona con disabilità una piena partecipazione alla vita collettiva e, dall'altro, evitare che un simile imprescindibile obiettivo costituzionale possa essere ostacolato, o persino compromesso, dai più disparati fattori, primo su tutti quello di natura economico-finanziaria.

---

provvedono attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali, allo stato in dotazione alle medesime amministrazioni. [...]"

D'altra parte, conformemente a quanto già evidenziato, è stata sempre la Corte costituzionale ad affermare che i diritti delle persone con disabilità non possono essere “finanziariamente condizionat[i] in termini assoluti e generali”, in quanto “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”<sup>109</sup>.

Pertanto, ferma restando una sfera di discrezionalità del legislatore e di preventivo controllo delle risorse disponibili, il riconoscimento dei diritti delle persone con disabilità non può in alcun modo essere intaccato, né subordinato ad esigenze di contenimento della spesa pubblica<sup>110</sup>: necessità, questa, che si presenta oltretutto particolarmente significativa nell'ambito della grave situazione pandemica in essere, in cui il problema delle disuguaglianze rischia di ampliarsi a dismisura, a tutto svantaggio dei soggetti più vulnerabili.

Del resto, il problema dell'effettivo stanziamento di risorse adeguate a far fronte ai bisogni posti da tale condizione è una delle criticità che si sono potute riscontrare anche con riguardo alle più recenti iniziative di “ammodernamento” normativo presentate in argomento.

Il disegno di legge delega per una “semplificazione e codificazione in materia di disabilità” esaminato, infatti, al netto dei possibili aspetti di meritevolezza e di criticità di cui si è dato conto, nel sancire la necessità che non debbano derivare a carico della finanza pubblica nuovi o maggiori oneri, si espone inevitabilmente al rischio di compromettere ogni eventuale positivo seguito di un'iniziativa tanto ampia e ambiziosa.

Ad ogni modo, in disparte il buon esito o meno di tale specifico disegno di riassetto della disciplina, l'auspicio è che tanto la recente istituzione di un apposito “Ministero per la disabilità”<sup>111</sup>, quanto la previsione all'interno del “Programma nazionale di ripresa e resilienza” (PNRR) di una riforma della normativa sulla disabilità<sup>112</sup>, possano condurre all'adozione di politiche effettivamente inclusive e coerenti con i principi sanciti dalla Convenzione ONU del 2006.

---

<sup>109</sup> Corte costituzionale, sentenza 16 dicembre 2016, n. 275, Considerato in diritto, punto 11.

<sup>110</sup> Sul punto, fra gli altri, si vedano le considerazioni di F. DONATI, *Uguaglianza, diritti umani e vincoli di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 21/2018, pp. 7 ss.

<sup>111</sup> Si consideri a questo riguardo il D.P.C.M. 15 marzo 2021 recante un lungo elenco di funzioni delegate (sia pur senza portafoglio) dal Presidente del Consiglio dei ministri in materia “di coordinamento e di promozione di iniziative, anche normative, di vigilanza e verifica, nonché ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del Consiglio dei ministri relativamente alla materia delle politiche in favore delle persone con disabilità”.

<sup>112</sup> In tal senso si esprime il PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, reperibile su *Governo.it*, p. 212, laddove si manifesta l'intenzione di “realizzare una riforma della normativa sulle disabilità nell'ottica della de-istituzionalizzazione e della promozione dell'autonomia delle persone con disabilità”, prevedendo “il rafforzamento e la qualificazione dell'offerta di servizi sociali da parte degli Ambiti territoriali, la semplificazione dell'accesso ai servizi socio-sanitari, la revisione delle procedure per l'accertamento delle disabilità, la promozione dei progetti di vita indipendente e la promozione delle unità di valutazione multidimensionale sui territori, in grado di definire progetti individuali e personalizzati”.



Il tutto, tenendo ben presente la priorità assiologica della persona umana e la sua dignità, che, secondo l'impianto valoriale tracciato dalla nostra Costituzione, deve rappresentare il baricentro di ogni scelta nella prospettiva della concreta rimozione di ogni impedimento in grado di comprometterne il pieno sviluppo e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.