

Lo “statuto costituzionale della persona con disabilità”: brevi considerazioni su un disegno di legge*

EMANUELE ROSSI**

Sommario: 1. Introduzione. – 2. I capisaldi costituzionali del ddl: i principi personalista, solidaristico e di uguaglianza. – 3. Gli ulteriori riferimenti costituzionali richiamati dal ddl. – 4. Principi fondamentali e diritti costituzionali della persona (con o senza disabilità). – 5. Il catalogo dei diritti delle persone con disabilità nel ddl. – 6. I riferimenti espressi alla Carta dei diritti fondamentali dei cittadini dell’Unione europea. – 7. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 6 marzo 2021

Suggerimento di citazione

E. ROSSI, *Lo “statuto costituzionale della persona con disabilità”: brevi considerazioni su un disegno di legge*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il presente contributo è stato elaborato nell’ambito di un progetto di ricerca condotto in collaborazione con ANMIC (Associazione nazionale mutilati e invalidi civili) ed è inserito nella sezione monografica del fascicolo a cura di Elena Vivaldi e Andrea Blasini.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa. Indirizzo mail: emanuele.rossi@santannapisa.it.

1. Introduzione

Il disegno di legge che si commenta (da ora in avanti: ddl) si diparte, come è consuetudine, dall’indicazione delle finalità che l’opera riformatoria si prefigge: esse vengono individuate nel fine di “promuovere, tutelare e garantire il pieno ed eguale godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte della persona con disabilità e porre le condizioni affinché sia effettivamente rimosso qualsiasi ostacolo che ne limiti o impedisca la piena partecipazione alla vita economica, sociale e culturale della Nazione”. Tale finalità si precisa subito dopo, costituiscono attuazione di una serie di disposizioni costituzionali, che vengono indicate: gli articoli 2, 3, 31, 32, 34, 35 e 38 della Costituzione. A ciò si aggiungono gli articoli 21 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

A un livello diverso si dovrebbero collocare i riferimenti a documenti di ambito internazionale (la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità adottata a New York il 13 dicembre 2006 ed “il quadro delle raccomandazioni del Consiglio d’Europa in materia di disabilità”), in relazione ai quali il testo in esame indica la necessità di porsi “in armonia”.

Non è il caso qui di analizzare con profondità i significati delle espressioni “attuazione” ed “in armonia”: ma basti indicare come, anche a livello intuitivo, si tratti di concetti che intendono esprimere un diverso grado di relazione. Mentre infatti la prima (*attuazione*) si rende necessaria per dare “concretezza” alla previsione da attuare, in tutte le ipotesi in cui “l’eccedenza progettuale sottesa alle previsioni costituzionali impedisce che ci si accontenti della semplice applicazione e si metta in campo la capacità progettuale della politica”¹, con la seconda espressione si intende esprimere la necessità di una coerenza, o perlomeno di non contraddizione, tra più norme giuridiche. Va tuttavia ricordato, a tale ultimo proposito, il significato “forte” che dell’espressione “in armonia” dette la Corte costituzionale in relazione ad alcune previsioni di statuti regionali la contenevano: secondo la Corte, “il riferimento all’armonia’, lungi dal depotenziarla, rinsalda l’esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito” (sentenza 3 luglio

¹ M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in AA. VV., *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, p. 785.

2002, n. 304, confermata dalla sentenza 21 ottobre 2003, n. 313 e 17 luglio 2012, n. 198)².

In questo breve contributo non mi soffermerò sulla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva nel nostro Paese con la legge 3 marzo 2009, n. 18, se non per ricordare come tale testo, da considerarsi alla stregua di parametro interposto nei giudizi di costituzionalità, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.³, sia ispirato all'obiettivo di "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, e promuovere il rispetto per la loro intrinseca dignità". L'esigenza evidente della Carta, riconosciuta anche dalla Corte costituzionale, è pertanto "di conformare i vari ordinamenti interni in chiave non già meramente protettiva delle persone con disabilità, ma piuttosto in una prospettiva dinamica e promozionale, volta a garantire a ciascuna di esse la più efficace non discriminazione, non solo sul piano formale ma su quello delle effettive condizioni di esistenza: attraverso, cioè, anzitutto, il pieno e integrale riconoscimento di diritti e di tutele che, in quanto fondamentali, non possono non essere adeguate alla dignità di qualsiasi persona in quanto tale, ma anche attraverso la predisposizione di misure idonee a compensare, per quanto possibile, e nelle forme più compatibili, la condizione di chi si trovi così particolarmente svantaggiato" (sentenza n. 2 del 2016). Finalità che, come si dirà, risultano pienamente compatibili con quanto dispone la nostra Costituzione.

Piuttosto, vorrei limitarmi ad analizzare il primo riferimento, ovvero quello delle disposizioni costituzionali di cui il testo normativo in esame intende porsi come "attuazione". Per far questo, è opportuno richiamare, seppure sinteticamente, le disposizioni costituzionali ivi indicate.

2. I capisaldi costituzionali del ddl: i principi personalista, solidaristico e di uguaglianza

L'art. 2 Cost., in primo luogo, è verosimilmente richiamato nella parte in cui prevede il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili della persona (ovvero del c.d. principio personalista) ed anche per la affermazione del principio di

² In merito alla sentenza n. 198/2012, si veda F. GHERA, *Limite della armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012.

³ Sul punto, P. ADDIS, *La Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità e la Corte costituzionale. Osservazioni a partire dalla sentenza n. 2/2016*, in *Federalismi.it, Focus Human Rights*, n. 2/2016; G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Franco Angeli, Milano, 2020, pp. 62 ss.

solidarietà, tale per cui è richiesto ad ogni individuo l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Il primo principio, “posto a fondamento dell’intero impianto della Costituzione italiana” (come recentemente ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 114 del 2019), “pone al vertice dell’ordinamento la dignità e il valore della persona” (Corte costituzionale, sentenza n. 287/2015) e presuppone pertanto il riconoscimento dell’antiorità della persona umana e la funzionalizzazione sia delle istituzioni pubbliche che delle formazioni sociali a tale antiorità: quale espressione del valore della dignità umana, esso è tale da condizionare l’esercizio di ogni potere e contribuisce a definire la stessa teoria della Costituzione⁴. Così considerato, esso “sembra fungere da criterio atto a orientare i bilanciamenti tra principi costituzionali, i quali, proprio in forza di tale assunto, non possono far prevalere presuntivamente le esigenze della collettività, della moltitudine, sui diritti fondamentali del singolo”⁵.

Per quanto riguarda invece l’altro principio sancito dall’art. 2, deve ricordarsi che la solidarietà è affermata quale *ratio* giustificatrice dei doveri imposti dalla Costituzione, ed è in quanto tale inscindibilmente connessa al principio personalista: così che si deve ritenere i due principi non possono essere “separabili né concettualmente né praticamente (...): essi sono piuttosto la medesima cosa o, per meglio dire, il principio solidarista è quello personalista in azione, in alcune delle sue più genuine (forse, proprio la più genuina delle) espressioni che ne consentono il pieno appagamento”⁶. La combinazione tra i due principi contribuisce a definire il concetto di persona quale creatura relazionale⁷, segnando la differenza tra le espressioni di *individuo* e *persona*. Per tale ragione, non può sorprendere l’affermazione “che la piena eguaglianza delle persone con disabilità passa non solo per il riconoscimento di diritti, ma anche attraverso l’adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà”⁸.

Quanto invece all’art. 3 Cost., esso contiene il riconoscimento, come noto, del principio di eguaglianza, sia nella dimensione c.d. formale (“tutti sono eguali davanti alla legge”) che in quella c.d. sostanziale (di cui è espressione il secondo comma, e su cui torneremo). Nella dimensione costituzionale, l’eguaglianza non è più concepita soltanto quale un obbligo per le istituzioni (a partire dal legislatore)

⁴ A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *Federalismi.it*, n. 17/2013.

⁵ A. MORELLI, *Il principio personalista nell’era dei populismi*, in *Consultaonline*, n. 2/2019, pp. 363 ss.

⁶ A. RUGGERI, *Il principio personalista...*, cit., p. 12.

⁷ F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bononia University Press, Bologna, 2016, p. 29

⁸ E. VIVALDI, *L’esercizio dei doveri di solidarietà da parte della persona con disabilità*, in *Osservatorio AIC*, n. 4/2019, pp. 145 ss.

di trattare in modo eguale situazioni eguali o simili, ma anche di regolare in modo diverso situazioni diverse: in questa seconda dimensione, “il cuore e la funzione del principio di eguaglianza si sposta dal piano dei rapporti formali tra la legge e i cittadini (...) a quello della considerazione delle situazioni di diseguaglianza di ordine economico e sociale in cui essi vivono, che impone al legislatore di rimuoverle, mediante interventi riequilibratori”⁹.

Con riferimento più specifico al secondo comma dell’art. 3, la condizione di “debolezza” richiede, per usare le parole di Ainis, “uno statuto giuridico differenziato (...): c’è insomma un diritto per i forti, per i sani; e specularmente c’è (dovrebbe esserci) un diritto per i deboli, i diversi”¹⁰. Proprio per questo è stato autorevolmente sostenuto che l’art. 2 tende soprattutto e preferenzialmente a garantire i *soggetti deboli*, il cui patrimonio di diritti è “maggiormente sottoposto, per la loro condizione umana, a condizionamenti e compressioni”¹¹.

3. Gli ulteriori riferimenti costituzionali richiamati dal ddl

Al riferimento a questi due articoli, contenuti nella parte della Costituzione riguardante i Principi fondamentali, viene aggiunta nel ddl in esame l’indicazione, come detto, di altre disposizioni, contenute nella Prima parte della Costituzione, dedicata ai Diritti e doveri dei cittadini. Indichiamole brevemente.

L’art. 31 impegna la Repubblica ad agevolare (con misure economiche e altre provvidenze) la formazione della famiglia e l’adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose. Nel secondo comma, impone di proteggere la maternità, l’infanzia e la gioventù. Al riguardo, la Corte costituzionale ha da tempo affermato il valore della “coscienza della funzione sociale della maternità, del valore dell’inserimento della donna nel lavoro, e quindi della necessità di interventi della società volti a tutelare la maternità stessa”, da non disgiungere dalla “considerazione degli interessi del bambino”, sì da far ritenere centrale nell’attenzione che il legislatore deve assicurare “il rapporto madre-bambino, visto sotto il profilo della attiva ed assidua partecipazione della prima allo sviluppo fisico e psichico del figlio” (sentenza n. 1 del 1987). Tale ultima esigenza è sempre stata valorizzata successivamente alla pronuncia costituzionale,

⁹ P. CARETTI, *Eguaglianza e diritti sociali*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Lezioni magistrali di Diritto costituzionale*, Mucchi, Modena, 2014, p. 35.

¹⁰ M. AINIS, *I soggetti deboli nella Costituzione italiana*, in *Politica del diritto*, n. 1/1999, pp. 25 ss.

¹¹ T. MARTINES, *Considerazioni conclusive*, in A. ROMANO (a cura di), *Enunciazione e giustiziabilità dei diritti fondamentali nelle Carte costituzionali europee: profili storici e comparatistici: atti di un convegno in onore di Francisco Tomàs y Valiente (Messina, 15-16 marzo 1993)*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 246 ss.

anche al fine di ampliare l’ambito delle garanzie da riconoscere ad entrambe le figure genitoriali.

L’art. 32 impone di tutelare la salute, sia come fondamentale diritto dell’individuo che come interesse della collettività, anche attraverso la garanzia di cure gratuite agli indigenti. Può essere rilevante anche il secondo comma, che nel consentire trattamenti sanitari obbligatori solo nei casi previsti dalla legge, può essere richiamato come fondamento (insieme ad altre disposizioni) del principio di autodeterminazione personale con riguardo alla salute. Che il diritto alla salute si configuri come “diritto sociale di primaria importanza”, il cui contenuto è conformato mediante la determinazione dei livelli essenziali di assistenza “di cui il finanziamento adeguato costituisce condizione necessaria ma non sufficiente per assicurare prestazioni direttamente riconducibili” a tale diritto, è stato recentemente ribadito dalla sentenza n. 62 del 2020 della Corte costituzionale (su tali profili, in termini generali, v. Candido 2017, 121 ss.). Ma potremmo dire come anche la vicenda legata alla diffusione del Coronavirus, con i provvedimenti restrittivi delle libertà fondamentali garantite dalla Costituzione, abbia reso evidente a tutti la primaria importanza del diritto in questione, fino al punto che le disposizioni legislative adottate a tutela di quest’ultima (nella sua dimensione collettiva) hanno posto severe e gravi limitazioni, come noto, alla libertà personale, alla libertà di domicilio, alla libertà di circolazione e soggiorno, di riunione, alla libertà religiosa, alle libertà economiche, nonché all’organizzazione delle attività commerciali, scolastiche, e così via. *Salus publica, suprema lex esto*: l’antico motto è tornato di attualità¹².

L’art. 34 sancisce poi il diritto all’istruzione, garantendo l’impegno dello Stato ad istituire scuole e a renderle accessibili a tutti, imponendo altresì l’obbligo di istruirsi per almeno otto anni; mentre l’art. 35 assicura la tutela del lavoro, impone di curare la formazione e l’elevazione professionale dei lavoratori (le altre disposizioni non mi pare riguardino il tema in questione).

Con riguardo al primo diritto richiamato, la giurisprudenza costituzionale ha da tempo rilevato come “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 svantaggio, 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” (sentenza n. 215 del 1987).

¹² V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2020.

Infine, l'art. 38 stabilisce che “ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale”, che devono essere garantite forme di tutela nel caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria”. Inoltre, con una previsione direttamente riferita a situazioni considerate dal ddl, si stabilisce che “gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale”. Che tale previsione costituisca un'esplicitazione del principio di eguaglianza è riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, che ha espressamente iscritto la condizione di disabilità tra le condizioni personali che limitano l'eguaglianza (sentenza n. 258 del 2017). La considerazione di tale previsione costituzionale alla luce dei principi di dignità umana e di pieno sviluppo della persona ha condotto, come è stato rilevato, “ad una rilettura pretoria della disposizione, per trarne profili sconosciuti ad un'interpretazione letterale”¹³. Da ultimo, con riguardo alla disposizione costituzionale in discorso, merita segnalare la sentenza n. 152 del 2020 della Corte costituzionale, nella quale si è distinto tra la pensione di inabilità civile (rientrante, secondo la Corte, tra le provvidenze destinate al sostentamento della persona, nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il disabile si trova inserito), e l'indennità di accompagnamento, invece “diretta a consentire ai soggetti non autosufficienti condizioni esistenziali compatibili con la dignità della persona umana ex artt. 2 e 38, primo comma, Cost.”, e in quanto tale da considerare quale “provvidenza specifica, funzionalmente diversa ed “aggiuntiva” rispetto alle prestazioni assistenziali connesse alle invalidità”.

Sin qui, dunque, le disposizioni della Costituzione italiana richiamate nel ddl.

A queste devono essere aggiunti, come si è detto, due articoli della Carta dei diritti fondamentali dell'UE: il primo di essi (art. 21) stabilisce che “è vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali”.

Il secondo articolo (art. 26) stabilisce invece che “l'Unione riconosce e rispetta il diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità”.

Proviamo dunque ad analizzare queste disposizioni, cercando di cogliere in che senso si può ritenere che il loro insieme venga “attuato” dal ddl in questione.

¹³ S. SCAGLIARINI, “L'incessante dinamica della vita moderna”. *I nuovi diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, pp. 235 ss.

4. Principi fondamentali e diritti costituzionali della persona (con o senza disabilità)

Considererò in primo luogo le disposizioni contenute nella Costituzione italiana.

Esse si collocano su due piani differenti: potremmo dire che i primi due articoli richiamati indicano finalità di carattere generale (coerentemente con la loro collocazione sistematica), mentre gli altri contengono previsione di carattere più specifico e settoriale. In altri termini: il principio personalista, quello di solidarietà e quello di eguaglianza riguardano ogni dimensione della vita individuale e collettiva, trattandosi di previsioni di carattere generale che contengono (e “aprono” a) tutti i singoli e specifici diritti successivamente indicati, come anche ad altri che possano essere individuati e introdotti (o mediante un’interpretazione evolutiva dell’art. 2 e di altre previsioni, oppure attraverso l’introduzione di nuove disposizioni costituzionali, ovvero ancora mediante un incremento del catalogo dei diritti riconosciuti da atti internazionali in qualche modo recepiti nell’ordinamento italiano). Dette disposizioni, dunque, contengono tutto ciò che si dovrebbe dire: e cioè che ad ogni persona in quanto tale - e perciò indipendentemente da ogni elemento che la distingue dalle altre (ovvero da ogni “condizione personale o sociale”) - devono essere garantiti tutti i diritti che l’ordinamento riconosce. E che tale garanzia deve essere assicurata in condizioni di eguaglianza: che – come si è detto - richiede parità di regole giuridiche nel caso di parità di situazioni, ma anche misure positive specifiche nel caso di situazioni di partenza differenti, tali da richiedere misure compensative atte a garantire la parità di fatto.

Questo deve essere considerato, dunque, lo “statuto costituzionale” di ogni persona: a quelle che hanno una o più disabilità, in tale prospettiva, dovranno essere riconosciuti e garantiti tutti i diritti che la Costituzione (e le altre norme da essa richiamate) assicura a loro come agli altri. Aggiungere specificazioni a ciò può senz’altro essere utile (in quanto *plus semper in se continet quod est minus*), purché sia chiaro che il diritto alla salute (per fare un esempio) deve essere garantito alla persona con disabilità non in quanto viene richiamato l’art. 32 Cost., ma in quanto tale diritto costituisce parte integrante del catalogo dei diritti inviolabili che spettano a ciascuno. Lo ha sancito anche la Corte costituzionale nella sentenza n. 213 del 2016: “La salute psico-fisica del disabile quale diritto fondamentale dell’individuo tutelato dall’art. 32 Cost., rientra tra i diritti inviolabili che la Repubblica riconosce e garantisce all’uomo, sia come singolo che nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2 Cost.)”.

Insomma, come già bene ha scritto Ugo de Siervo, “la persona umana, considerata libera e tendenzialmente eguale, è data per presupposta come base per le diverse disposizioni costituzionali che prevedono e disciplinano i diritti e doveri: i problemi posti dalle persone disabili sono quindi problemi che riguardano tutte

e ciascuna delle situazioni disciplinate nella Costituzione”¹⁴. Più recentemente, un attento studioso della materia lo ha ribadito con particolare chiarezza: i diritti delle persone disabili “sono i diritti di tutte le persone, con l’unica differenza che per affermarli occorre tradurli in una specifica situazione, qual è la disabilità, comunque sempre possibile nella condizione umana”¹⁵. E ciò trova conferma anche nella costante giurisprudenza costituzionale: la recente sentenza n. 83 del 2019, riprendendo principi ripetutamente affermati, ha ricordato come “sulla condizione giuridica della persona con disabilità confluisce un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale”, insistendo “sulla certezza delle disponibilità finanziarie necessaria a garantire i servizi che danno attuazione ai diritti costituzionali: servizi che richiedono di essere erogati senza soluzioni di continuità”.

In questa prospettiva, dunque, possiamo considerare il riferimento, operato dal ddl, agli articoli 31, 32, 34, 35 e 38 Cost. alla stregua di specificazioni, di “invito a non dimenticare” che anche quei diritti devono essere garantiti: un po’ come la Costituzione fa nelle disposizioni in cui specifica alcuni ambiti nei quali deve applicarsi il principio di eguaglianza sancito dall’art. 3 (si pensi, ad esempio, all’art. 51, 48, e così via).

Ciò induce tuttavia ad interrogarci se, una volta scelta la via di non limitarsi ai due principi fondamentali, siano soltanto quelle richiamate le disposizioni costituzionali da considerare con specifica attenzione, o se invece non ve ne siano altre che meriterebbero specifico e puntuale richiamo, e la cui mancata indicazione può pertanto suscitare dubbi. Ne indico alcune, quasi a mo’ di esempio.

5. Il catalogo dei diritti delle persone con disabilità nel ddl

L’art. 4, anch’esso compreso tra i Principi fondamentali, contiene la garanzia di un diritto, al primo comma, e la previsione di un dovere al secondo. Quanto al primo, come ben noto, è riconosciuto a tutti i cittadini il diritto al lavoro; quanto al secondo, è stabilito il dovere di ciascuno di svolgere un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società. Entrambe queste dimensioni riguardano anche – né potrebbe essere diversamente, anche alla luce di quanto detto – le persone con disabilità: sul diritto al lavoro credo non vi sia bisogno di sottolinearne la rilevanza¹⁶, e il richiamo (contenuto nel ddl) all’art. 35 certamente non esaurisce - né quindi esclude - la opportunità di un richiamo anche

¹⁴ U. DE SIERVO, *Libertà negative e positive*, in R. BELLÌ (a cura di), *Libertà inviolabili e persone con disabilità*, Franco Angeli, Milano, 2000, pp. 37 ss.

¹⁵ C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il “nuovo” diritto alla socializzazione*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2020, p. 154.

¹⁶ F. LIMENA, *L’accesso al lavoro dei disabili*, CEDAM, Padova, 2004.

all’art. 4, sia per il suo valore di principio fondamentale che per il suo contenuto “fondante” del diritto al lavoro. Né sembrerebbe opportuno eludere il richiamo al secondo comma dello stesso articolo, alla cui base vi è l’idea che consentire ad ogni persona, nel rendersi partecipe del progresso sociale, di realizzare pienamente la propria dignità sia condizione per la valorizzazione del principio di solidarietà (come sopra indicato).

Ma anche gli articoli della Prima parte – tutti o in buona parte – in quanto garantiscono diritti inviolabili devono costituire il catalogo delle previsioni costituzionali da attuare con riguardo alle persone con disabilità: penso, tra questi, all’art. 13 sulla libertà personale, all’art. 14 sulla libertà di domicilio e l’art. 16 sulla libertà di circolazione e soggiorno. Anche su questi diritti si potrebbe indugiare a lungo: mi limiterò segnalare alcuni aspetti.

Se, per iniziare dall’art. 13, nella libertà personale “è postulata la sfera di esplicazione del potere della persona di disporre del proprio corpo” (Corte costituzionale, sentenza n. 471 del 1990), e le libertà di circolazione e soggiorno “altro non sono che manifestazioni della libertà personale” (sentenza 30 giugno 1960, n. 45), come non considerare tali libertà rilevanti in relazione al tema delle barriere architettoniche e delle relative esigenze di abbattimento? L’affermazione di tali diritti non può essere vista soltanto nella dimensione di una libertà “negativa”, ma va colta, con riguardo alle condizioni personali di coloro che hanno difficoltà di deambulazione autonoma, come esigenza di porre in essere quelle misure finalizzate alla piena usufruibilità di essi, anche in base all’evoluzione degli strumenti tecnici e tecnologici. Né vi è bisogno di sottolineare come tali libertà siano strumentali e funzionali all’esercizio di altri diritti: dalla libertà di istruirsi, a quella di svolgere attività ludiche o sportive, alla socializzazione, e così via. Appare pertanto riduttivo il fine indicato dal primo tentativo normativo di eliminare le barriere architettoniche (art. 27 legge 30 marzo 1971, n. 118) con il riferirsi alla necessità di “facilitare la vita di relazione”: e analogamente deve dirsi per il relativo regolamento di attuazione (DPR 27 aprile 1978, n. 384), che ne motivava l’abbattimento in quanto “di ostacolo alla vita di relazione dei minorati”. Una maggiore apertura si è realizzata con la legge 5 febbraio 1992, n. 104, che all’art. 8 ha individuato nelle misure finalizzate all’abbattimento delle barriere sia fisiche che architettoniche la finalità di assicurare “l’inserimento e l’integrazione sociale della persona handicappata”: più correttamente deve dirsi – a me pare – che l’eliminazione delle barriere (di ogni tipo) è funzionale alla garanzia di tutti i diritti della persona, e perciò – al fine – alla tutela della propria dignità (la disciplina vigente, contenuta nel testo unico sull’edilizia approvato con D. P. R. 6 giugno 2001 n. 380 si limita a garantire l’accessibilità, l’adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica, sovvenzionata ed agevolata”).

Lo ha detto in termini molto chiari la Corte costituzionale, là dove ha riconosciuto che l’accessibilità costituisce “una *qualitas* essenziale degli edifici

privati di nuova costruzione a uso di civile abitazione, quale conseguenza dell'affermarsi, nella coscienza sociale, del dovere collettivo di rimuovere, preventivamente, ogni possibile ostacolo alla esplicazione dei diritti fondamentali delle persone affette da handicap fisici" (sentenza n. 167 del 1999); mentre in una successiva pronuncia essa ha ricondotto la normativa sul superamento delle barriere architettoniche "all'esigenza di una generale salvaguardia della personalità e dei diritti dei disabili (avente) base costituzionale nella garanzia della dignità della persona umana" (sentenza n. 251 del 2008)¹⁷.

Gli art. 13 e 16 Cost., così considerati, sono pertanto strettamente connessi, come si è detto, al principio personalista e alla connessa garanzia della dignità umana.

Ma non è soltanto il tema dell'abbattimento delle barriere architettoniche ad essere interessato dalle libertà richiamate: si pensi, ancora a mo' di esempio, alla connessione tra diritto all'istruzione e strumenti tesi a favorire lo spostamento delle persone con disabilità: la sentenza n. 275 del 2016 della Corte costituzionale ha sottolineato al riguardo come "il servizio di trasporto scolastico e di assistenza per lo studente disabile (...) costituisce una componente essenziale ad assicurare l'effettività" del suo diritto all'istruzione.

Un secondo esempio: l'istituzionalizzazione e le politiche tese al suo superamento. Sappiamo come tale tema sia avvertito con particolare sensibilità – e giustamente – da parte delle persone con disabilità, e come al contempo esso sia rilevante per la società nel suo insieme, in termini di integrazione e pari opportunità. Si tratta di un tema che deve essere collocato nell'ambito dell'art. 14 Cost., oltre che delle altre due disposizioni costituzionali indicate: potersi scegliere il domicilio nel quale vivere, con quell'insieme di garanzie a ciò connesse (e tra queste, ad esempio, quelle relative alla dimensione familiare), impone di ritenere – almeno in linea tendenziale – non compatibili le forme di istituzionalizzazione (più o meno) "coatta" che possono essere previste dall'ordinamento. La legge 22 giugno 2016, n. 112 espressamente prevede l'attivazione e il potenziamento di programmi di intervento volti a favorire "percorsi di deistituzionalizzazione e di supporto alla domiciliarità in abitazioni che riproducano le condizioni abitative e relazionali della casa familiare (art. 4, comma 1, lett. a)), come pure la necessità di favorire "programmi di accrescimento della consapevolezza, di abilitazione e di sviluppo delle competenze per la gestione della vita quotidiana e per il raggiungimento del maggior livello di autonomia possibile delle persone con disabilità grave" (art. 4, comma 1, lett. d): finalità che costituiscono attuazione delle libertà sancite dagli artt. 13, 14 e 16 Cost.

¹⁷ Sul tema dell'accessibilità si veda C. REDI, *L'accessibilità nelle politiche per i soggetti disabili*, in E. ROSSI, V. CASAMASSIMA (a cura di), *La politica sociale europea tra armonizzazione normativa e nuova governance*, Pisa University Press, Pisa, 2013, pp. 315 ss.

Sempre nella logica di quali disposizioni costituzionali sia necessario attuare ad opera del ddl in esame, sorprende l’indicazione dell’art. 31 Cost. e il mancato riferimento, invece, agli art. 29 e 30. Da questi devono infatti trarsi alcuni principi riguardanti (anche) le persone con disabilità: pensiamo al diritto di formare una famiglia e al principio di parità dei coniugi, come pure al dovere dei genitori di istruire, mantenere ed educare i figli che ha come “corrispettivo” il diritto di questi ultimi di esser istruiti, mantenuti ed educati. Con riguardo a tale ultimo punto non vi è necessità di sottolineare come la rilevanza del tema del “dopo di noi”¹⁸, inteso quale fase della vita nella quale la rete familiare di supporto e assistenza non potrà prendersi cura della persona, si muova esattamente sul presupposto dell’importanza della famiglia nel sostegno complessivo di molte persone con disabilità, e di come – conseguentemente – provvedere nel momento in cui quel sostegno viene meno. In una peraltro discussa sentenza della Corte costituzionale (sentenza n. 2 del 2016)¹⁹, il Giudice delle leggi ha rilevato come “sia proprio la famiglia la sede privilegiata del più partecipe soddisfacimento delle esigenze connesse ai disagi del relativo componente, così da mantenere intra moenia il relativo rapporto affettivo e di opportuna e necessaria assistenza”.

Non voglio dilungarmi oltre nell’elenco degli articoli della Costituzione che dovrebbero quindi essere richiamati, una volta scelta la via di costruire un “catalogo” esemplificativo della previsione generale di cui all’art. 2 Cost.: bastino quelli indicati a segnalare come ogni elenco potrebbe risultare incompleto e parziale. Un’ultima eccezione però vorrei fare: perché non indicare anche l’art. 51, e quindi il diritto di ogni cittadino ad “accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza”? Pensiamo all’importanza che le nostre assemblee elettive, a tutti i livelli di governo territoriale, siano effettivamente rappresentative delle diverse sensibilità ed anche dei diversi interessi presenti nella società, e di come le une e le altre potrebbero (o dovrebbero) essere rappresentate meglio da chi vive in determinate condizioni. Riconoscere il diritto delle persone con disabilità ad accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza potrebbe pertanto essere funzionale non soltanto alla necessaria garanzia di un diritto individuale, ma anche alla migliore efficacia delle stesse istituzioni rappresentative.

Mi fermo qui, con riguardo alla Costituzione, perché credo che sia chiaro l’esito delle mie considerazioni.

¹⁸ E. VIVALDI (a cura di), *Disabilità e sussidiarietà. Il “dopo di noi” tra regole e buone prassi*, Il Mulino, Bologna, 2012.

¹⁹ R. BELLÌ, *Uno scivolone della Corte nega l’autodeterminazione e suona il de profundis per i disabili*, in *Osservatorio sulle fonti*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2018.

6. I riferimenti espressi alla Carta dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione europea

Veniamo ora alle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione europea di cui il testo in esame si propone di essere attuazione.

L'art. 21 costituisce la “versione europea” del principio di eguaglianza, espresso nella sua versione “negativa”, ovvero con un elenco di discriminazioni vietate. Il riferimento ad esso, nel ddl in esame, è quindi corretto ed opportuno, e vale a rafforzare il richiamo all'art. 3 della nostra Costituzione. Volendo, si può rilevare che l'elenco di discriminazioni vietate in esso contenuto è più ampio di quello di cui alla disposizione interna, almeno nelle specificazioni: in particolare, per ciò che qui interessa, alle “condizioni personali” di cui all'art. 3 Cost. fanno riscontro alcune ipotesi più circoscritte, e tra queste “gli handicap”. Al di là dell'espressione linguistica utilizzata, possiamo ritenere che un testo legislativo che si propone di definire un quadro organico della disciplina di tutela e sostegno alle persone con disabilità possa sicuramente costituire attuazione del principio di non discriminazione in ragione degli handicap.

L'altra disposizione della Carta europea che viene richiamata (art. 26) è specificamente rivolta ai soggetti con disabilità, impegnando l'Unione, come si è detto, a riconoscere e rispettare “il diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità”. Anche tale disposizione è senz'altro correttamente (ed anzi opportunamente) richiamata: essa può essere considerata come fondante (e legittimante) l'introduzione di azioni positive finalizzate a garantire la realizzazione di forme di uguaglianza sostanziale. Come è noto, infatti, l'eguaglianza non si realizza soltanto evitando l'adozione di misure discriminatorie, ma anche introducendo misure che mirano a rimuovere le condizioni di disparità effettivamente esistenti. E le “misure” cui fa riferimento la disposizione euro-unitaria si pongono sicuramente all'interno di questa prospettiva, come confermano le diverse misure che sono state adottate successivamente, fino – da ultimo – alla Risoluzione del Parlamento europeo sulla strategia disabilità post-2020²⁰.

7. Conclusioni

Come può dunque osservarsi, possiamo dire, in conclusione, che lo statuto costituzionale della persona con disabilità sia particolarmente ampio ed articolato, grazie anche alla giurisprudenza costituzionale che ha arricchito di contenuto le disposizioni della nostra Costituzione, nonché alle previsioni contenute in

²⁰ Si veda G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Franco Angeli, Milano, 2020.

documenti di provenienza internazionale ed euro-unitaria. Sì che, come si è cercato di dimostrare, ogni tentativo di esplicitare il quadro generale già ben definito dai principi contenuti negli articoli 2 e 3 della Costituzione rischia di non dare piena contezza della ricchezza dei suoi presupposti.

Pertanto, un disegno di legge che si prefigge di realizzare un’opera (meritoria) di “semplificazione e codificazione in materia di disabilità” dovrebbe mirare a dare concretezza al disegno costituzionale complessivo: un disegno, come si è cercato di dimostrare, nel quale ogni persona deve essere messa nelle condizioni di realizzare pienamente sé stessa, a prescindere dalle proprie condizioni di partenza.