

RIVISTA GIURIDICA TRIMESTRALE

ANNO IV

QL

**QUOTIDIANO
LEGALE**

RIVISTA GIURIDICA TRIMESTRALE
ISSN 2975-1985

Fascicolo n. 2/2024



Rivista Giuridica Trimestrale

ISSN 2975-1985

QUOTIDIANO LEGALE

Organigramma

DIRETTORE RESPONSABILE: Fulvio Conti Guglia

DIRETTORI SCIENTIFICI:

Augusto Cerri (Professore Emerito in Diritto Pubblico, Università di Roma “La Sapienza”) – **Raffaele Chiarelli** (Professore Straordinario di Diritto Pubblico, Università degli Studi Guglielmo Marconi) – **Andrea De Lia** (Professore a contratto di Diritto Penale Università degli Studi di Cassino)

COMITATO DIRETTIVO:

Simone Budelli (Professore Associato di Diritto Pubblico, Università degli Studi di Perugia) – **Ruggiero Dipace** (Professore Ordinario di Diritto Amministrativo, Università degli Studi del Molise) – **Gian Paolo Dolso** (Professore Ordinario di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Trieste) – **Maria Dolores Ferrara** (Professoressa Associata di Diritto del Lavoro, Università degli Studi di Trieste) **Paolo Giangaspero** (Professore Ordinario di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Trieste) – **Ludovico Mazzaroli** (Professore Ordinario di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Udine) – **Roberto Miccù** (Professore Ordinario di Diritto Pubblico, Università di Roma “La Sapienza”)

COMITATO SCIENTIFICO:

Luca Ballerini (Ricercatore – RTDB – di Diritto Privato, Università degli Studi di Trieste) – **Paolo Bianchi** (Professore Ordinario di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Camerino) – **Marco Brocca** (Professore Associato di Diritto Amministrativo, Università del Salento) – **Matteo**

Carrer (Ricercatore – RTDB – di Diritto Pubblico, Università degli Studi di Bergamo) – **Stefano Ceccanti** (Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato, Università di Roma “La Sapienza”) – **Salvatore Cimini** (Professore Ordinario di Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Teramo) – **Antonio Colavecchio** (Professore Ordinario di Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Foggia) – **Luigi Colella** (Assegnista di ricerca in Diritto Pubblico Comparato, Università degli Studi della Campania “L. Vanvitelli”) – **Sandro De Gotzen** (Professore Associato di Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Trieste) – **Ruggiero Dipace** (Professore Ordinario di Diritto Amministrativo, Università degli Studi del Molise) – **Daniela Di Paola** (Funzionario MIUR – Cultore di Diritto Amministrativo) – **Gian Paolo Dolso** (Professore Ordinario di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Trieste) – **Renato Federici** (Professore Associato di Diritto Amministrativo, Università di Roma “La Sapienza”) – **Paolo Giangaspero** (Professore Ordinario di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Trieste) – **Joseph F. C. Dimento** (Professore Emerito University of California, Irvine) – **Dimitri Girotto** (Professore Associato di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Udine) – **Maria Assunta Icolari** (Professoressa Associata di Diritto Tributario, Università degli Studi Guglielmo Marconi) – **Francesco Longobucco** (Professore Associato di Diritto Privato, Università degli Studi Roma Tre) – **Ludovico Mazzaroli** (Professore Ordinario di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Udine) – **Roberto Miccù** (Professore Ordinario di Diritto Pubblico, Università di Roma “La Sapienza”) – **Antonio Mitrotti** (Dottore di ricerca in Diritto Pubblico Comparato presso l’Università degli Studi di Teramo) – **Stefano Nespore** (Avvocato e Professore a contratto di Diritto Amministrativo Politecnico di Milano) – **Dante Flávio Oliveira Passos** (Professor Adjunto de Administracao, Universidade Estadual de Paraiba) – **Vincenzo Pepe** – (Professore Ordinario in Diritto Pubblico Comparato, Università degli Studi della Campania “L. Vanvitelli”) – **Daniele Porena** (Professore Ordinario di Diritto Pubblico, Università degli Studi di Perugia) – **Corrado Procaccini** – (Avvocato e Dottore di ricerca) – **Ugo Salanitro** (Professore Ordinario di Diritto Privato, Università degli Studi di Catania) – **Leonardo Salvemini** (Docente a contratto di Diritto Ambientale, Università degli Studi di Milano La Statale – Politecnico di Milano – “La Sapienza” di Roma) – **Antonio Saporito** (Docente a contratto di Diritto Amministrativo, Università degli Studi Niccolò Cusano) – **Sara Spuntarelli** (Professoressa Ordinaria di Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Camerino) – **Mario Tocci** (Avvocato e Dottore di ricerca) – **Dario Elia Tosi** (Professore Associato di Diritto Pubblico Comparato, Università degli Studi di Torino) – **Gianluca Trenta** (Dottore di ricerca in Scienze Giuridiche e Politiche)

REDAZIONE

Paola Brambilla, Nicoletta Laurenti Collino, Carlo Luca Coppini, Matteo Ceruti, Dario Immordino, Morena Luchetti, Giulia Gavagnin, Andrea Giocondi, Gerardo Guzzo, Andrea Greco, Angelo Maestroni, Eva Maschietto, Maria Elena Mancuso, Emanuele Perrotta (Lyon), Luca Palladini, Nicole Picozzi, Marco Terrei, Ruggero Tumbiolo, Daniele Trabucco.

I professionisti che abbiano pubblicato articoli giuridici su QL possono richiedere il riconoscimento di crediti formativi direttamente tramite la [piattaforma online del CNF \(Leggi il REGOLAMENTO del 16 Luglio 2014, n.6\)](#).

QUOTIDIANOLEGALE: *Rivista Giuridica Trimestrale –ISSN 2975-1985 Direttore Responsabile, Proprietario ed Editore, Fulvio Conti Guglia – Via Filangeri, 19 – 98078 Tortorici ME – C.F.: CNTFLV64H26L308W – P.IVA 02601280833 – Pubblicata in Tortorici dal 2011.*

La collaborazione con Quotidiano Legale è gratuita e volontaria. Può consistere nell’invio di articoli di qualsiasi genere o materie in qualche modo collegate al mondo giuridico (documentazione giuridica, sentenze, ordinanze, commenti etc.). Gli scritti e quant’altro inviato, anche se non pubblicati, non verranno restituiti. Invia una proposta di collaborazione o il pezzo alla seguente mail: [redazione @ quotidianolegale.it](mailto:redazione@quotidianolegale.it)

LA CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE.

Laura Saurino

Abstract IT: Il contributo si propone di indagare l'impatto della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nell'ordinamento italiano, con specifico riferimento alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Lo scritto, dopo aver offerto una disamina della Convenzione nel quadro dell'evoluzione della tutela internazionale dei diritti delle persone con disabilità (e, segnatamente, alla luce dell'affermazione del c.d. *human rights model of disability*), si sofferma sull'influenza esercitata dalla Convenzione sulla giurisprudenza costituzionale, ora come criterio interpretativo ausiliario ora come parametro interposto di legittimità costituzionale.

Abstract EN: The contribution aims to investigate the impact of the United Nations Convention on the rights of persons with disabilities in the Italian legal system, with specific reference to the jurisprudence of the Constitutional Court. The paper, after having offered an examination of the Convention in the context of the evolution of the international protection of the rights of people with disabilities (and, in particular, in light of the affirmation of the so-called *human rights model of disability*), focuses on the influence exerted by the Convention on constitutional jurisprudence, now as an auxiliary interpretative criterion, now as an interposed parameter of constitutional legitimacy.

SOMMARIO: 1. Premessa e delimitazione del campo di indagine. 2. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità: profili ricostruttivi ed interpretativi. 3. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nelle oscillazioni della giurisprudenza costituzionale. 4. Conclusioni.

1. Premessa e delimitazione del campo di indagine.

Il presente contributo si propone di offrire una riflessione sulla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e sul suo impatto nell'ordinamento interno, con particolare riferimento all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale.

In primo luogo, ci si prefigge di evidenziare la “svolta” impressa dalla Convenzione delle Nazioni Unite nel quadro della tutela internazionale dei diritti delle persone con disabilità, abbandonando definitivamente il tradizionale approccio medico-assistenziale in favore della prospettiva del c.d. *human rights model of disability*, che – a sua volta – si configura come un arricchimento e un potenziamento del *social model of disability* (affermatosi come paradigma alternativo a quello medico già negli anni Ottanta).

I principi di eguaglianza inclusiva, non discriminazione, partecipazione, accomodamento ragionevole, trovano così una piena affermazione a livello internazionale, entro un quadro armonico – qual è quello tracciato dalla Convenzione – che pone al suo centro l'intrinseca e intangibile dignità della persona con disabilità in quanto *persona*.

Muovendo da tale disamina, si procederà a verificare l'influenza esercitata dalla Convenzione delle Nazioni Unite (e dell'interpretazione che di questa propone il Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità) sulla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Si evidenzierà, in particolare, che, sul piano sostanziale, la giurisprudenza del giudice delle leggi in materia di tutela dei diritti delle persone con disabilità è stata sempre più caratterizzata, negli ultimi anni, da un'attenzione nei confronti della Convenzione e dei suoi principi, così utilizzando le norme internazionali come valido ausilio interpretativo (e rafforzando, correlativamente, lo statuto costituzionale dei diritti delle persone con disabilità costruito in via ermeneutica a partire dagli artt. 2-3-38 Cost.).

Sotto il profilo formale – e, segnatamente, sul piano delle fonti –, si metterà in luce, invece, che la giurisprudenza costituzionale si mostra ancora piuttosto oscillante, ora esprimendosi in pronunzie che si limitano a ricorrere alla Convenzione in funzione essenzialmente interpretativa, ora sostenendo la valenza delle sue norme in termini di meri obblighi di risultato (così la discussa sent. n. 2 del 2016), ora – più opportunamente – configurando le disposizioni della Convenzione alla stregua di parametri interposti di legittimità costituzionale (giusta l'art. 117, primo comma, Cost.,

secondo il modello applicato alla CEDU dalle storiche sentenze gemelle nn. 348 e 349 del 2007 della Corte costituzionale).

2. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità: profili ricostruttivi ed interpretativi.

Il tardivo riconoscimento dei diritti delle persone con disabilità ha determinato a partire dagli anni Settanta del Novecento un'intensa attività legislativa sia nazionale che internazionale in materia di *disability law*.

Le prime forme di tutela in sede internazionale si sono affermate su iniziativa delle Nazioni Unite, con la previsione di atti di *soft law*, non vincolanti, ma dotati di un mero potere esortativo nei confronti degli Stati destinatari, tali da non creare alcun tipo di obbligo a cui lo Stato debba ritenersi vincolato¹, ma una maggiore sensibilizzazione della comunità internazionale.

In particolare, le prime due risoluzioni dell'Assemblea generale hanno sancito il passaggio da una prospettiva assistenzialistica ad una prospettiva di tutela di diritti riconosciuti in capo alle persone disabili.

La *Dichiarazione sui diritti delle persone con ritardo mentale* del 1971² specifica per la prima volta che le persone disabili godono di eguale tutela dei diritti umani; la *Dichiarazione sui diritti delle persone disabili* del 1975³, invece, oltre a elencare i diritti economici, sociali e culturali atti allo sviluppo delle capacità delle persone con disabilità e alla loro integrazione sociale, insiste su un concetto innovativo: le persone disabili devono essere consultate nelle materie che riguardano la loro tutela. Da qui verrà tratto il famoso *slogan* delle politiche delle Nazioni Unite in materia, “*nothing about us without us*”⁴.

La conseguente sensibilità derivata su questi temi ha determinato, poi, la nascita, in particolare nei Paesi anglosassoni, di movimenti sociali di rivendicazione dei diritti delle persone con disabilità, tendenti ad affermare la consapevolezza e l'autodeterminazione, nonché lo sviluppo di nuovi metodi per studiare e classificare le disabilità provenienti dal graduale affinamento delle conoscenze mediche. È stato così possibile passare da una definizione influenzata prevalentemente dal modello di tipo bio-medico a più avanzati criteri di classificazione, che prendono in

¹ N. FOGGETTI, *Diritti umani e tutela delle persone con disabilità: Convenzione delle Nazioni Unite del 13 dicembre 2006*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, 2009, Vol. 2, Fasc. 33, pp. 98-117.

² UNGA Res. n. 2856 del 20 dicembre 1971, UN doc. A/RES/2856.

³ UNGA Res. n. 3447 del 9 dicembre 1975, UN doc. A/RES/3447.

⁴ J. CHARLTON, *Nothing about us without us: disability oppression and empowerment*, University of California press, Berkeley 2000. L'obiettivo di una sempre maggiore partecipazione e realizzazione dell'autodeterminazione delle persone con disabilità era sintetizzato proprio nel suddetto motto.

considerazione un modello di tipo bio-psico-sociale, in grado di misurare anche l'incidenza di barriere ambientali e sociali sulla situazione della persona con disabilità, vale a dire i possibili riflessi di circostanze di carattere non biologico su processi biologici⁵.

In particolare, questa nuova visione sociale della disabilità ha determinato l'elaborazione della classificazione ICIDH di disabilità adottata nel 1981 dall'OMS e, a seguire, l'attuale classificazione ICF, che su di essa si basa, valorizzando il legame tra individuo e contesto socio-ambientale in cui si inserisce, considerando le barriere di vario genere (economico, sociali, comportamentali) pregiudizievoli sulle condizioni di salute. In tal modo si giunge ad una definizione di disabilità alla stregua di una condizione intrinseca di svantaggio personale che, tuttavia, diventa una concreta limitazione quando il soggetto interagisce con l'ambiente sfavorevole in cui si trova a vivere⁶.

Segnatamente, secondo tale modello la disabilità non deriva tanto dai limiti funzionali della persona, quanto piuttosto da barriere disabilitanti e discriminatorie. Si tratta del c.d. *modello sociale della disabilità*⁷, per il quale “la disabilità non è in *re ipsa* un ostacolo: lo diventa quando la minorazione si esplica in un ambiente che distingue l'essere disabili dall'essere persone, fondando un'intollerabile disequaglianza sulla ritenuta irrecuperabilità del dato biofisico⁸”; una prospettiva, questa, che favorisce una effettiva inclusione sociale, assicurando una piena “libertà *nonostante* la disabilità”⁹.

Com'è noto, tale modello rigetta completamente l'idea che la disabilità sia un mero problema medico, contrapponendosi appunto al tradizionale modello medico/assistenziale¹⁰, il quale identifica la disabilità con la menomazione o con la condizione clinica dell'individuo. Di conseguenza, non sarà più la persona con disabilità a doversi adattare, con la fatica che ciò comporta, al contesto sociale, bensì sarà quest'ultimo a doversi progressivamente adeguare alle necessità delle persone con disabilità.

⁵ Cfr. M.G. BERNARDINI, *I diritti umani nelle persone con disabilità*, APES, Roma, 2016, p. 19 ss.; F. MASCI, *La tutela costituzionale della persona disabile*, in *federalismi.it*, n. 1/2020, pp. 137 ss.; F. SANCHINI, *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma*, in *federalismi.it*, n. 24/2021, pp. 168 ss.; C. SAGONE, *La tutela della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale*, in *federalismi.it*, n. 1/2023, pp. 242 ss.

⁶ V. PUPO, *La progressiva attuazione del principio di accessibilità delle persone con disabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023, pp. 93 ss.

⁷ M.G. BERNARDINI, *Disabilità, giustizia, diritto. Itinerari fra filosofia del diritto e disability studies*, Giappichelli, Torino, 2016. Si veda anche L. BUSATTA, *L'universo delle disabilità: per una definizione unitaria di un dritto diseguale*, in F. CORTESE, M. TOMASI, (a cura di) *Le definizioni nel diritto. Atti delle giornate di studio 30-31 ottobre 2015*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 335-364.

⁸ F. MASCI, *L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, p. 143.

⁹ R. BELLI, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Libertà inviolabili e persone con disabilità*, Franco Angeli, Milano, 2000, p. 7.

¹⁰ C. CROCCETTA, *Il diritto all'istruzione e all'integrazione dei minori disabili a scuola: diritto effettivo o paper right?*, in M. CERATO – F. TURLON (a cura di), *Scuola famiglia e minori profili normativi e psicologici*, Pacini giuridica, 3/2018.

Si tratta di una prospettiva che considera anche le esigenze esistenziali, relazionali, affettive, formative e culturali delle persone con disabilità, e che si concentra sulle “abilità” delle persone con disabilità, sul loro «diverso modo di “funzionare”»¹¹ e non sulle loro inabilità, evidenziando il valore aggiunto che la loro inclusione può portare alla collettività.

In questo senso diventa fondamentale il tema dell’accessibilità rispetto ai vari ambiti dell’esistenza di un individuo e di una comunità.

L’accessibilità si configura, per le persone con disabilità, come prerequisito per la pienezza del godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali su basi di uguaglianza con gli altri soggetti, secondo il principio di effettività racchiuso nell’enunciazione e il principio di eguaglianza sostanziale di cui all’art. 3, comma 2, della Costituzione¹².

Si permetterebbe, così, a ciascuno, indipendentemente dal proprio *status*, di sentirsi quanto più possibile libero e autonomo, di avere accesso in condizioni di parità alle opportunità offerte dal contesto in cui vive e in tal modo partecipare alla società ed esercitare pienamente i propri diritti¹³. Il che significa valorizzare il soggetto disabile in quanto persona con disabilità, cioè in quanto *persona* da rispettare e tutelare in quanto connotata dall’inscindibile attributo della dignità¹⁴. La pari dignità sociale, allora, è logico presupposto dell’eguaglianza e, in tal senso, da una parte “richiede di garantire a tutti le stesse possibilità di sviluppo”¹⁵ e, dall’altra, “si specifica nel divieto di discriminazioni”¹⁶.

Per questo motivo il tema dell’accessibilità facile e sicura di luoghi, beni, servizi, informazioni e comunicazioni e, in generale, di interazione con un ambiente “abilitante”, non riguarda solamente le persone con disabilità, ma potenzialmente un numero di soggetti sempre più ampio e composito, in riferimento alle molteplici condizioni e ai vari contesti in cui ciascuno può trovarsi nel corso della vita, e in cui può sperimentare difficoltà di interazione e fragilità¹⁷.

¹¹ E. LONGO, *Unitarietà del bisogno di cura. Riflessioni sugli effetti giuridici conseguenti al passaggio dal modello medico al modello sociale di disabilità*, in *Non profit*, 2011, p. 3.

¹² V. PUPO, *La progressiva attuazione del principio di accessibilità delle persone con disabilità*, cit., p. 96.

¹³ A.D. MARRA, *I diritti dell’accessibilità e della mobilità della persona con disabilità*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1/2021, pp. 541 ss.

¹⁴ A. LAMBERTI, *Il diritto all’istruzione delle persone con disabilità e inclusione scolastica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 15.

¹⁵ G.M. FLICK, *Dignità umana e tutela dei soggetti deboli: una riflessione problematica*, in E. CECCHERINI (a cura di), *La tutela della dignità dell’uomo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, p. 51.

¹⁶ *Ibidem*. Secondo l’Autore “La dignità, con tutte le sue ambiguità, con tutte le sue difficoltà di percezione, ha un doppio significato; essa esprime il valore della persona umana in sé ed in astratto: tutti siamo uguali e tutti abbiamo la stessa dignità, ma sappiamo che poi non è vero, perché tutti siamo anche diversi e la diversità troppo spesso diventa sopraffazione. E allora la dignità deve essere valutata non solo in astratto, come il valore della persona umana in quanto tale; ma deve essere valutata in concreto come valore, come attributo, come requisito e come coefficiente ineliminabile di ogni persona umana nella sua concretezza e specificità”.

¹⁷ Per la tesi della “vulnerabilità” cfr. M. LUCIANI, *Le persone vulnerabili e la Costituzione*, intervento dell’Autore alla Facoltà di Giurisprudenza – Università degli Studi di Roma – La Sapienza, in occasione della *Lectio magistralis* del

Tale garanzia rappresenta quindi un'importante modalità per conferire effettività al pieno sviluppo della persona (art. 3, comma 2, Cost.) oltre che concretezza all'enunciazione della "pari dignità sociale" (art. 3, comma. 1, Cost.), nel nome della "comune appartenenza all'umanità" delle persone, indipendentemente dalle differenze che possono caratterizzarle, che non devono trasformarsi in fattori di inferiorità, peggio, sul piano sociale, di intolleranza ed esclusione¹⁸. Il che si riconnette strettamente all'affermazione del principio personalista, di cui all'art. 2 Cost., creando un complesso di principi che "manifesta una naturale eccedenza assiologica"¹⁹ e delinea un vero e proprio programma di emancipazione e giustizia sociale²⁰.

Proprio la concezione della disabilità come valore aggiunto per la società, tale per cui diventa cruciale l'adozione di apposite iniziative indirizzate a rimuovere tutte quelle condizioni di squilibrio ostative ad una concreta accessibilità e partecipazione alla dimensione socio-culturale rappresenta il filo conduttore della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità²¹, approvata dall'Assemblea generale dell'ONU il 13 dicembre 2006, firmata il 30 marzo 2007, ed entrata in vigore il 03 maggio 2008²². La Convenzione rappresenta il risultato di un lungo iter normativo (già nel 2001 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite aveva adottato una risoluzione al fine di istituire un comitato *ad hoc*, incaricato di elaborare un progetto di articoli con lo scopo di promuovere una reale integrazione dei soggetti disabili) che ha portato, grazie allo sviluppo progressivo delle fonti in materia ad avere oggi una fonte di diritto internazionale, di natura vincolante, per la tutela dei diritti umani a favore di questi soggetti.

Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo, Prof. Robert Spano. L'Autore rileva come "la vulnerabilità sia un elemento costitutivo della condizione antropica. Tutti gli esseri animali sono mortali e vulnerabili, ma l'essere umano eleva la dolorosa consapevolezza della propria fragilità ad ammonimento sul destino dei singoli e della specie".

¹⁸ Cfr. G.M. FLICK, *Dignità umana*, cit. 50 ss. Il principio è stato di recente ribadito dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, nel discorso commemorativo dei 150 anni dalla morte di Alessandro Manzoni del 22.05.2023, www.quirinale.it/elementi/89668.

¹⁹ Cfr. S. ROSSI, *L'accessibilità come diritto sociale*, in *RW*, 2019, p. 404.

²⁰ Cfr. D. PICCIONE, *Costituzionalismo e disabilità*, Giappichelli, Torino 2023; C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione*, in *dirittifondamentali.it*, 2/2020, pp. 123 e 127 ss.; G. MATUCCI, *Persona, formazione, libertà. L'autorealizzazione della persona con disabilità tra istruzione e legal capacity*, Franco Angeli, Milano, 2021; P. ADDIS, *Il diritto alla via indipendente e l'inclusione sociale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1/2021, pp. 479 ss.; A. CANDIDO, *Disabilità e prospettive di riforma. Una lettura costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 15 ss.

²¹ Lettere m), e), v), *Preambolo, Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità* del 2006.

²² L'Italia l'ha ratificata e resa esecutiva con la legge 18/2009. Sulla Convenzione numerosi sono gli studi condotti sia a livello internazionale che ad opera della dottrina italiana. Nel contesto nazionale si rinvia a F. SEATZU, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: i principi fondamentali*, in *Diritti umani e diritti fondamentali*, 3/2008, pp. 535 ss.; F. SEATZU, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: diritti garantiti, cooperazione, procedure di controllo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2/2009, pp. 259 ss.; V. DELLA FINA, *La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*, in C. COLAPIETRO – A. SALVIA (a cura di), *Assistenza, inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità. A vent'anni dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, pp. 299 ss.

I singoli Stati sono chiamati, tramite misure legislative, amministrative o di altra natura all'uopo occorrenti – e fornendo tutti quegli accomodamenti ragionevoli necessari²³ – ad assicurare e promuovere concretamente i diritti umani e le libertà fondamentali delle persone con disabilità²⁴, considerate titolari di diritti sociali di assoluta pregnanza (quali l'istruzione, la salute, la riabilitazione, il lavoro e l'occupazione, l'adeguato livello di vita e la protezione sociale²⁵), oltre che di diritti di partecipazione alla vita politica e culturale globalmente intesa²⁶. Poco oltre, all'art. 5 della Convenzione si legge che “gli Stati parti riconoscono che tutte le persone sono uguali dinanzi alla legge ed hanno diritto, senza alcuna discriminazione, a uguale protezione e uguale beneficio dalla legge” e che “gli Stati parti devono vietare ogni forma di discriminazione fondata sulla disabilità e garantire alle persone con disabilità uguale ed effettiva protezione giuridica contro ogni discriminazione qualunque ne sia il fondamento”.

Lo Stato italiano, in particolare, ha istituito, in base all'art. 3 della legge di ratifica, l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, allo scopo di promuovere la piena integrazione di questi soggetti, in attuazione dei principi sanciti dalla Convenzione di cui all'art. 1, nonché dei principi indicati nella legge 5 febbraio 1992 n. 104 (*legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*). L'Osservatorio ha il preciso compito di predisporre un programma di azione biennale per la promozione dei diritti e per l'integrazione delle persone con disabilità, promuovendo la raccolta di dati statistici che illustrino la condizione di questi soggetti e promuovendo la realizzazione di studi e ricerche che possano contribuire ad individuare aree prioritarie verso cui indirizzare azioni ed interventi per la promozione degli stessi²⁷.

²³ 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 impongono 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”.

²⁴ Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006, art. 4.

²⁵ Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006, artt. 24 ss.

²⁶ Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006, artt. 29 e 30.

²⁷ S. PEREZ, *L'applicazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità nell'ordinamento italiano*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2014, p. 7. Questo nuovo strumento, salutato da tutte le associazioni nazionali che operano nel settore della disabilità, con particolare entusiasmo, è divenuto operativo soltanto con il Decreto Ministeriale del 30 novembre 2010, con il quale, nella definizione delle linee guida di attuazione delle e politiche della disabilità, si indicano, come finalità principali la promozione e l'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, la predisposizione di un programma di azione biennale, nonché l'attuazione di una legislazione nazionale ed internazionale adeguati. Nonostante l'urgenza con cui l'Osservatorio Nazionale avrebbe dovuto operare, è soltanto del 14 febbraio 2013, l'approvazione, ad opera dello stesso, del primo Programma d'azione italiano per la promozione dei diritti e l'integrazione dei soggetti disabili nei diversi settori della società.

La Convenzione delle Nazioni Unite, nella sua prima parte, enuncia i principi generali: si pensi al principio di uguaglianza, di indipendenza, di non discriminazione, di partecipazione ed inclusione nella società ed al principio di accessibilità.

Questi ultimi sono intesi, nell'ottica della Convenzione, allo scopo di realizzare la piena autonomia dell'individuo nella società e la sua partecipazione alla vita politica.

Sicché tali principi non possono essere disgiunti da un lungo elenco di diritti positivi, di cui i portatori di *handicap* sono titolari; questi prevedono per lo Stato l'impegno ad adottare tutte le misure legislative per attuare i diritti riconosciuti nella Convenzione: tenere conto della promozione e della protezione dei diritti umani delle persone con disabilità, adottare tutte le misure adeguate ad eliminare ogni forma di discriminazione, ma soprattutto fornire a questi soggetti informazioni accessibili in merito, dispositivi tecnologici di sostegno, così come altre forme di assistenza²⁸. In tal modo i singoli Stati sono tenuti ad assicurare e promuovere concretamente i diritti umani e le libertà fondamentali delle persone con disabilità²⁹, considerate titolari di diritti sociali di assoluta pregnanza (quali l'istruzione, la salute, la riabilitazione, il lavoro e l'occupazione, l'adeguato livello di vita e la protezione sociale)³⁰, oltre che di diritti di partecipazione alla vita politica e culturale globalmente intesa³¹.

La Convenzione ONU evidenzia così il passaggio definitivo dal modello sociale al c.d. *human rights model of disability*, che affonda le proprie radici negli studi condotti nei primi anni 2000 da Degener e Quinn³². Gli Autori sostengono un modello che, nel guardare alla dignità intrinseca delle persone, consideri il fenomeno della disabilità attraverso la lente dell'interconnessione tra diritti civili e politici da una parte, e diritti economici, sociali e culturali dall'altra, o – se si preferisce – tra diritti di prima e seconda generazione. In tal senso, ogni individuo portatore di disabilità è tutelato anzitutto come titolare di una identità concreta: il modello in esame, in altri termini, aspira ad arricchire di nuove prospettive l'approccio del *Social Model*, nell'ottica della lotta alla discriminazione intersezionale (vale a dire quella discriminazione fondata su una pluralità di fattori) e della promozione della dignità intrinseca dell'essere umano, suo attributo fondamentale ed ineliminabile³³. Secondo Degener, inoltre, mentre il modello sociale della disabilità trascura le

²⁸ S. PEREZ, *L'applicazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità nell'ordinamento italiano*, in *dirittifondamentali.it*, 2014.

²⁹ Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006, art. 4.

³⁰ Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006, artt. 24 e ss.

³¹ Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006, artt. 29 e 30.

³² G. QUINN, T. DEGENER, *Human Rights and Disability: The Current Use and Future Potential of the United Nations Human Rights Instruments in the Context of Disability*, United Nations, New York-Ginevra, 2002, p. 14.

³³ A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: prospettive di tutela multilevel*, in *Consulta Online*, 3/2022, p. 1174.

problematiche relative all'identità plurima di un soggetto, lo *human rights model* considera le persone disabili portatrici di diverse identità coesistenti, e si propone di combattere la discriminazione intersezionale³⁴.

I principali principi attorno ai quali ruota questo modello sono, da un lato, quello di dignità, che figura come principio generale all'interno dell'art. 3 CDPD, cui si salda l'idea della disabilità come parte della diversità umana e come una delle caratteristiche dell'individuo, e, dall'altro, quello di eguaglianza inclusiva³⁵.

Quest'ultima presenta quattro diverse e complementari dimensioni, che si saldano l'una all'altra. *In primis*, una dimensione retributiva, ovvero la necessità di colmare gli svantaggi socioeconomici che le persone con disabilità affrontano. Una dimensione di "riconoscimento" che impone di combattere gli stereotipi, i pregiudizi, la discriminazione intersezionale e riconoscere la dignità intrinseca delle persone con disabilità. In terzo luogo, una dimensione partecipativa, che riafferma la natura sociale delle persone con disabilità come membri effettivi della società. Infine, una dimensione di accomodamento della diversità, dimensione quest'ultima che fa riferimento all'accomodamento ragionevole come *pass-partout* per l'esercizio dei diritti previsti dalla CDPD³⁶.

Peraltro, come emerge dall'art. 3 della CRPD, l'uguaglianza e la non discriminazione sono strettamente interrelati tanto alla dignità delle persone con disabilità, quanto alla loro autonomia e alla vita indipendente³⁷.

Il principio di eguaglianza, così come disciplinato dall'art. 5 CDPD, configura in capo agli Stati membri l'obbligo di adottare misure per combattere la discriminazione e per conseguire quella *sostanziale*. L'art. 2 fornisce una definizione ampia di "discriminazione sulla base della disabilità", che include tutti i tipi di discriminazione (diretta, indiretta, molestie), inclusa la discriminazione sulla base di una "*perceived disability*" e la discriminazione per associazione.

Del resto, l'art. 3 identifica quale principio "la dignità intrinseca, l'autonomia individuale, compresa la libertà di compiere le proprie scelte, e l'indipendenza" delle persone con disabilità.

³⁴ Il termine discriminazione intersezionale indica il caso in cui la discriminazione si basa su più fattori che si sovrappongono e non possono essere distinti. Il termine è stato coniato da Crenshaw (K. CRENSHAW, *Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics*, in *University of Chicago Legal Forum*, 1989, pp.139 ss.). Nella visione di Degener questo modello avrebbe anche il pregio di consentire il superamento delle critiche mosse al Modello Sociale e dovrebbe concepirsi come "*an improvement of the social model of disability*" e "*a tool to implement the CRPD*".

³⁵ 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*, 1/2020, p. 537.

³⁶ Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità, *General Comment* n. 6, par. 11.

³⁷ P. ADDIS, *Il diritto alla vita indipendente e l'inclusione sociale*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2021, p. 500.

Diversità e dignità delle persone con disabilità si specchiano nel riconoscimento della loro autonomia³⁸.

La consacrazione sul piano normativo internazionale dello *human rights model*, quale arricchimento del precedente Modello Sociale ha inoltre determinato lo sviluppo di una nuova concezione della persona disabile, la quale rappresenta l'antecedente logico necessario per aderire ad una visione olistica del sistema di tutela delle persone con disabilità costituita da una compagine unitaria e non frazionabile di diritti³⁹.

Lo *human rights model* è stato ulteriormente elaborato e riformulato, nel 2018, dal Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità, all'interno del Commento Generale n. 6.

La Convenzione ha così evitato una vera e propria definizione di disabilità proponendo nel suo art. 1, par. 2, una sorta di definizione aperta o, come è stata definita, (non) definizione⁴⁰, la quale si limita a identificare in maniera assai ampia la sfera dei soggetti beneficiari dei diritti in essa sanciti: “per persone con disabilità si intendono coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali intellettive o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri”⁴¹.

Tale disposizione deve essere letta in combinato disposto con il preambolo della Convenzione, che fornisce indicazioni necessarie a comprendere e contestualizzare la nozione di disabilità elaborata. Ivi si specifica, da un lato, che il concetto di disabilità è in continua evoluzione (alinea *e*) e, dall'altro, che la disabilità deve intendersi come parte della diversità umana e dell'umanità stessa (alinea *i*), come ribadito per altro anche all'art. 3, let. *d*, fra i principi generali alla base della Convenzione⁴².

Evidentemente una definizione restrittiva avrebbe compromesso l'intento di identificare correttamente la categoria in parola, che, per sua natura, è incerta e in continua evoluzione⁴³. E' il caso, ad esempio, di alcune situazioni *border line*, in cui risulta molto difficile identificare il confine

³⁸ Si veda in proposito A. MARRA, *Disabilità, bioetica e ragionevolezza. Ragionamenti minimi di diritti umani, evoluzione tecnologica e vita quotidiana*, Cedam, Padova, 2017, p. 137.

³⁹ F. MEGRET, *The Disabilities Convention: Towards a Holistic Concept of Rights*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 30, 2008, p. 261.

⁴⁰ Il termine «*non-definition*» viene usato in G. DE BURCA, *The EU in the negotiation of the UN Disability Convention*, in *Law Rev.*, 2010, pp. 174 ss.

⁴¹ Così S. FAVALLI, *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 104.

⁴² V. CERA, *Preamble*, in DELLA FINA, CERA, PALMISANO (eds.) *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Springer, Berlino, 2017, pp. 85 ss.

⁴³ R. MEDEGHINI, E. VALTELLINA, *Quale disabilità? Culture, modelli, processi di inclusione*, Franco Angeli, Milano, 2006, p. 11 ss.; si veda inoltre M. G. BERNARDINI, *Disabilità, Giustizia, Diritto: Itinerari tra filosofia del diritto e Disability studies*, cit., pp. 1-74; C. HANAU, *Handicap*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IV, p. 67 ss.; A. D. MARRA, *Disabilità*, in *Dig. Disc. Civ.* VI, p. 555 ss.

tra disabilità e altre condizioni che non vi rientrano, quali la distinzione sfuggente fra disabilità e malattia cronica, oppure il concetto di disabilità percepita⁴⁴.

Dunque, l'obiettivo di una simile non definizione, è evitare di fornire un'interpretazione restrittiva della Convenzione nel suo insieme, come dimostra anche il dettato del par. 1 dello stesso art. 1, laddove rimarca che lo scopo della Convenzione consiste nel “promuovere, proteggere e garantire i diritti umani e le libertà fondamentali per *tutte* le persone con disabilità”. Questa voluta vaghezza introduce un elemento di circolarità nella Convenzione, in quanto lascia una notevole discrezionalità alla legislazione e alla giurisprudenza nazionale e sovranazionale in merito all'individuazione di cosa sia la disabilità nel caso concreto⁴⁵.

Nella relazione del 22 aprile 2022 tenuta a Roma dal presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), egli ha ampiamente ribadito che la Corte ha sviluppato la sua giurisprudenza, in relazione alla tutela delle persone con disabilità e alla loro “vulnerabilità” valorizzando, in particolare, proprio la convenzione CDPD.

Il presidente Spano ha sottolineato che gli interventi della Corte in tale ambito si basano da sempre su un obiettivo fondamentale: la tutela della dignità umana. Pertanto, la parità di trattamento delle persone vulnerabili ha quale comune denominatore il principio in base a cui “non sono le persone con disabilità ad essere vulnerabili perché non si adattano a un determinato ambiente. Piuttosto sono gli ambienti in cui tutti ci inseriamo a non permettere a un gran numero di individui di trovare il loro posto rendendoli così vulnerabili”.

In questo senso la Corte in diverse pronunce ha chiarito che le persone vulnerabili godono degli stessi diritti di tutte le altre non in situazioni eccezionali, ma nella vita quotidiana, in nome della solidarietà sociale. Tale solidarietà non si deve esprimere nella formazione di un corpus di norme di diritto esorbitanti dal diritto comune, ma nella realizzazione dei diritti fondamentali delle persone

⁴⁴ Non vi è un'unitaria posizione in merito alla c.d. disabilità percepita. In particolare, non se ne trova menzione nella CDPD né negli strumenti legislativi antidiscriminatori approntati dall'Unione europea, che sembrano così escludere la disabilità percepita dalla definizione di disabilità. Invece, il Consiglio d'Europa, pur non avendo adottato un'autonoma definizione di disabilità, ha assunto una posizione differente in seno ai negoziati per la conclusione della convenzione delle Nazioni Unite. Si segnala, infine, come alcune legislazioni nazionali abbiano elaborato delle definizioni di disabilità che espressamente ricomprendono la nozione di disabilità percepita. Ci si riferisce, ad esempio, all'*Equality Act* del 2010 del Regno Unito e all'*ADA Act* degli Stati Uniti.

⁴⁵ S. FAVALLI, *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, cit., p. 104. L'Autrice sottolinea che “stabilire una rigida categorizzazione della disabilità significa anche individuare una netta distinzione fra persone con e senza disabilità. In altri termini, si andrebbero a creare i presupposti per un concetto di disabilità distinto e segregante rispetto al resto della società, piuttosto che inclusivo e flessibile. In particolare, i sistemi regionali si sono gradualmente allineati alla definizione di disabilità della Convenzione delle Nazioni Unite, come si evince sia dagli atti normativi da essi emanati sia dalla giurisprudenza internazionale rilevante. Ciò nonostante, permangono spazi per l'elaborazione di interpretazioni innovative del concetto, in grado di rispecchiare la peculiarità dell'area geografica considerata o del caso preso in esame, pur senza andare a negare la natura di prassi conforme a livello globale della definizione di disabilità apportata dalla CDPD.

vulnerabili, che implica una partecipazione effettiva alla società su un piano di parità con le persone non vulnerabili⁴⁶, nel percorso di un rigoroso processo di universalizzazione dei diritti fondamentali.

3. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nelle oscillazioni della giurisprudenza costituzionale.

Il maggiore contributo ad una più precisa definizione della tutela dei diritti delle persone con disabilità è venuto proprio dall'incessante opera di garanzia e promozione degli stessi esercitato dalla giurisprudenza costituzionale, che, nell'assecondare una rilettura delle disposizioni della Costituzione alla luce dell'evoluzione della coscienza sociale e della legislazione in materia, ha finito per offrire ad essi una piena protezione di livello costituzionale, esplicitandone peraltro dimensioni nuove, ma pur sempre espressive di valori già sottesi allo stesso dettato costituzionale⁴⁷. Difatti, 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 soggetti⁴⁸, l'opera della Corte risulta fondamentale.

⁴⁶ È molto interessante notare la sentenza *Glor c. Svizzera* del 2009 in cui la Corte ha fatto riferimento alla raccomandazione n. 1592 intitolata “verso la piena integrazione delle persone con disabilità”, adottata dall'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nel 2003 e appunto alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006. Si tratta di una sentenza che ha fortemente influenzato le pronunce successive, in cui si ritrova la prima applicazione del principio di non discriminazione alle situazioni di disabilità. In questo caso il ricorrente soffriva di diabete ed era stato dichiarato inabile al servizio militare dal medico militare competente. Aveva comunque dovuto pagare il contributo pecuniario sostitutivo che il diritto tributario svizzero impone a chi non presta il servizio militare. Le autorità avevano infatti considerato la sua condizione come inferiore alla prevista soglia di gravità e quindi non esente dal contributo in questione, il ricorrente si considerava vittima di un trattamento discriminatorio. La Corte ha riscontrato una violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8 della Convenzione CEDU. Ha constatato che le autorità svizzere non avevano trovato un giusto equilibrio tra la salvaguardia degli interessi della comunità e il rispetto dei diritti e delle libertà del ricorrente. Alla luce della finalità e degli effetti del contributo pecuniario contestato, la giustificazione oggettiva della distinzione operata dalle autorità nazionali, in particolare tra le persone con gravi disabilità esentate dal contributo contestato e le persone comunque non idonee al servizio militare ma obbligate a pagarlo, non è apparsa ragionevole alla luce dei principi prevalenti nelle società democratiche.

⁴⁷ C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il “nuovo” diritto alla socializzazione*, cit., p. 128.

⁴⁸ F. SANCHINI, *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma*, cit., p. 178. Secondo l'Autore alla Corte costituzionale va riconosciuto il merito di aver tracciato un vero e proprio “decalogo” di diritti fondamentali facenti capo alle persone con disabilità attraverso un sindacato rigoroso, condotto sulla disorganica legislazione nel tempo prodottasi in materia.

La dignità delle persone con disabilità⁴⁹ e il principio di eguaglianza sostanziale nella sua accezione più forte⁵⁰ rappresentano il perno attorno a cui ruota l'argomentare della Corte in molte sentenze.

Relativamente alla tutela della dignità delle persone con disabilità è emblematica a riguardo la sentenza Corte cost. n. 114 del 2019 in materia di amministrazione di sostegno con cui la Corte enfatizza in più parti come il “rispetto dell'autonomia e della dignità della persona disabile” debbano essere assicurate dall'amministrazione di sostegno⁵¹.

La sentenza ha per oggetto l'articolo 774 c. 1 del codice civile, nella misura in cui vieta al beneficiario di amministrazione di sostegno di disporre donazioni in quanto questi non avrebbe la piena capacità di disporre dei propri beni. La Consulta ha ritenuto la questione non ammissibile, in quanto l'erronea interpretazione dell'istituto dell'amministrazione di sostegno lo ricondurrebbe ad una netta distinzione tra capaci ed incapaci⁵².

La Consulta ha rimarcato come “introducendo l'amministrazione di sostegno, il legislatore ha dotato l'ordinamento di una misura che può essere modellata dal giudice tutelare in relazione allo stato personale e alle circostanze di vita di ciascun beneficiario in vista del concreto e massimo sviluppo delle sue effettive abilità”⁵³.

La Corte ha altresì affermato che “attribuendo al giudice tutelare il compito di modellare l'amministrazione di sostegno in relazione allo stato personale e alle condizioni di vita del beneficiario”, il legislatore ha inteso limitare “nella minore misura possibile [...] la capacità di agire della persona disabile: il che marca nettamente la differenza con i tradizionali istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione”⁵⁴.

In tal senso, il concetto di eguaglianza sostanziale richiamato dalla Consulta sembra avvicinarsi a quello di “eguaglianza inclusiva” che il Comitato ONU ha coniato⁵⁵, in quanto presenta una chiara dimensione redistributiva, ma anche un'evidente dimensione di accomodamento della diversità,

⁴⁹ Per un approccio più generale alla dignità nella giurisprudenza costituzionale si veda tra i molti, N. LIPARI, *Personalità e dignità nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 3/2017, pp. 847-868.

⁵⁰ Cfr. S. SCAGLIARINI, “L'incessante dinamica della vita moderna”. *I nuovi diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Atti del convegno di Trapani, 8-9 giugno 2012. Gruppo di Pisa. I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, pp. 235 ss.

⁵¹ Corte costituzionale sentenza 114/2019, punto 5.2 - Considerato in diritto.

⁵² 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*, cit., p. 540.

⁵³ Corte costituzionale sentenza 114/2019, punto. 4 - Considerato in diritto.

⁵⁴ Corte costituzionale sentenza 114/2019, punto 5.2 - Considerato in diritto.

⁵⁵ Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità, *General Comment NO. 6*, par. 11.

nonché una palese dimensione partecipativa, mentre rimane più latente (ma non assente) la dimensione di “riconoscimento”⁵⁶.

In relazione alla dimensione redistributiva dell’eguaglianza, tra le più significative appare la sentenza n. 275 del 2016 della Corte costituzionale⁵⁷ relativa al problema del “costo” dei diritti e di quelli dei disabili in particolare per la perentorietà del “suo passaggio centrale” in cui la Corte afferma che “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”⁵⁸.

Nell’ambito di una questione, sollevata dal Tar Abruzzo nel contesto di una controversia tra la provincia di Pescara e la Regione, la Corte ha dichiarato l’illegittimità dell’articolo 6, comma 2 – bis della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78, aggiunto dall’articolo 88, comma 4 della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004 n.15, nella parte in cui prevedeva che, quegli interventi di cui all’articolo 4-bis della l. n. 1978 (avente ad oggetto l’erogazione di servizi di trasporto scolastico a beneficio di studenti portatori di disabilità), “la Giunta regionale garantisca un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle province solo nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa”⁵⁹.

Le disposizioni costituzionali che il giudice a quo riteneva violate sono rappresentate dall’articolo 38, 3 comma, Cost., e dall’articolo 10 (*recte*, articolo 117, 1 comma), in relazione al parametro interposto costituito dall’articolo 24 della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità.

Ma, sullo sfondo tutto si riduce alla centralità nel disegno costituzionale, degli articoli 2 e 3, cui il diritto all’istruzione dei soggetti disabili è strettamente connesso.⁶⁰

⁵⁶ 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*, cit., p. 539.

⁵⁷ Sulla sentenza si vedano tra i molti E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all’istruzione dei disabili*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 1/2017, pp. 105 ss; L. MADAU, *È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione. Nota a Corte cost. n. 275/2016*, in *Osservatorio AIC*, 1/2017; R. CABAZZI, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n.275/2016*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 29 gennaio 2017.

⁵⁸ F. PALLANTE, *Diritti e bilancio: quale equilibrio? Un commento alla sentenza 275/2016 della Corte costituzionale*, in *SIDI Blog*, 2 febbraio 2017.

⁵⁹ Così F. BLANDO, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, in *Federalismi.it*, 2/2017, pp. 3-4.

⁶⁰ Il compito di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitano di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese” costituisce un progetto vincolante che segna i compiti delle istituzioni repubblicane, dominato dalla consapevolezza della necessità di considerare le reali condizioni di vita della persona.

Affermare l'esistenza di un diritto senza che il suo titolare abbia la possibilità di esercitarlo per motivi di carattere economico e sociale equivale ad attribuire valore soltanto formale a quel riconoscimento⁶¹, equivale a privarlo di ogni sostanza⁶².

La Corte ha inoltre affermato che “una volta normativamente identificato il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali”⁶³.

Questa decisione ha quindi ribadito, sulla scia di quanto già affermato con la sentenza n. 80 del 2010, l'obbligo dei pubblici poteri di porre in essere tutte le misure atte a garantire l'effettività del diritto all'istruzione degli studenti con disabilità. In questa prospettiva inclusiva la giurisprudenza costituzionale ha dato luogo a significative estensioni sotto il profilo del riconoscimento di provvidenze economiche volte a realizzare l'effettiva integrazione scolastica del disabile, attraverso il riconoscimento del carattere fondamentale del diritto all'istruzione del disabile⁶⁴.

Nel caso di specie (Corte cost., sent. n. 80 – 2010) le disposizioni statali che diminuiscono le ore di sostegno settimanali nella scuola primaria erano sospettate di illegittimità costituzionale per violazione dell'articolo 10, 1 comma, della Costituzione, in quanto in contrasto con i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti a favore dei disabili, nonché con il diritto del disabile al pieno sviluppo della sua personalità, con il principio di non discriminazione e con il diritto all'educazione e all'inserimento nel mondo del lavoro.

Il giudice delle leggi aveva così ricordato che: “[...] il diritto all'istruzione è oggetto di specifica tutela da parte sia dell'ordinamento internazionale, che di quello interno, in particolare per quanto attiene alla normativa internazionale, viene in rilievo la recente Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre del 2006 ed entrata in vigore sul piano internazionale il 3 maggio del 2008, ratificata in Italia con la legge 3 marzo 2009 n. 18. Diritto, specifica la convenzione in parola, che deve essere garantito anche attraverso la predisposizione di accomodamenti ragionevoli al fine di andare incontro all'esigenze individuali del disabile”. Le pronunce menzionate consentono di evidenziare

⁶¹ M. RUOTOLO, *Eguaglianza e pari dignità sociale*, Conferenza tenuta il 15 febbraio 2013 all'Università di Padova, su www.unipd.it/scuolacostituzionale; la consapevolezza di dover rendere effettivi i diritti e non lasciarli sulla carta era sempre presente ai costituenti e ricorre costantemente nei diversi interventi.

⁶² Così G. BUCCI, *La sovranità popolare nella trappola delle reti multilevel*, in *Costituzionalismo.it*, 21 maggio 2008, p. 8, “il ciclo di lotte sociali, sviluppatosi negli anni 60 -70, le conquiste ottenute sul piano del contesto civile e sociale, confermano del resto, come il punto centrale della Costituzione italiana consista, proprio, nel nesso che intercorre tra il pluralismo sociale del popolo lavoratore e la legittimazione del conflitto sociale necessario alla trasformazione democratica della società e dello Stato e quindi allo stabilirsi di un primato della politica sull'economia”.

⁶³ Corte cost. 275/2016, PARA 11 – Considerato in diritto.

⁶⁴ Sul punto S. TROILO, *I “nuovi” diritti sociali la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili*, in *AA.VV., I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza* (a cura di) E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE, op. cit., p. 541.

l'importanza di principi internazionali in materia, ma soprattutto di un atto, ora vincolante per gli Stati aderenti, qual è – appunto – la Convenzione ONU –, il che si traduce nella possibilità di utilizzare un valido strumento di decisione anche nella giurisprudenza interna (oltre al fatto che, a monte, le legislazioni nazionali si uniformino ai suddetti *standards* internazionali)⁶⁵.

L'affermazione del carattere incompressibile del contenuto essenziale del diritto in questione ha innescato un “circolo virtuoso”: presso i giudici di merito e di legittimità si sono registrate negli anni immediatamente seguenti sentenze con le quali è stata dichiarata l'illegittimità di provvedimenti di assegnazione di un numero di ore di sostegno ridotto rispetto alle esigenze degli studenti disabili gravi⁶⁶.

La citata sentenza n. 275 del 2016 rappresenta una decisione “storica”, anche perché si presenta come il punto più alto del cammino della Corte nell'affermazione del nuovo diritto alla socializzazione del disabile, consacrandone il diritto all'istruzione ai sensi degli artt. 34 e 38 Cost., tra l'altro in un periodo storico ed istituzionale in cui gli obiettivi di superamento dell'emarginazione e di sviluppo della personalità sono spesso offuscati da mere logiche contabili e ancor peggio individualistiche⁶⁷.

La Corte costituzionale non si è limitata a garantire il diritto alla socializzazione del disabile soltanto attraverso la scuola ed il lavoro, ma anche in altri e diversi contesti, rinvenendone il fondamento nello stesso principio di eguaglianza sostanziale, sull'assunto che quello della socializzazione è un vero e proprio nuovo diritto, che coinvolge, più in generale, la stessa *qualità della vita di relazione* della persona disabile⁶⁸.

Il riconoscimento del diritto alla socializzazione della persona disabile deve portare anche ad agevolare il suo pieno inserimento nella famiglia, stante la centralità del ruolo della stessa nell'assistenza della persona disabile⁶⁹ e nella qualità della sua vita (tanto da far ritenere addirittura l'esistenza di “diritti sociali della famiglia”).

⁶⁵ S. PEREZ, *L'applicazione della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità nell'ordinamento italiano*, cit., p. 11.

⁶⁶ Per gli anni immediatamente successivi si veda Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 2231 del 21 aprile 2010; Tar Calabria sez. I, sentenza n. 834 del 23 novembre 2011; Tar Napoli Campania, sez. IV, sentenza n. 5583 del 25 novembre 2011; Tar Napoli Campania, sez. IV sentenza n. 6047 del 21 dicembre 2011; Tar Sardegna, sez. I, sentenza n. 2783 del 18 novembre 2011.

⁶⁷ C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità: il nuovo diritto di socializzazione*, cit., p. 142.

⁶⁸ S. SCAGLIARINI, “*L'incessante dinamica della vita moderna*”. *I nuovi diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 251 ss, che sottolinea come, in questo senso, il diritto alla socializzazione rappresenti “un autonomo nuovo diritto della persona con *handicap*”.

⁶⁹ Sul diritto all'assistenza delle persone con disabilità L. VIOLINI, *Il diritto all'assistenza delle persone disabili*, in C. COLAPIETRO, A. SALVIA (a cura di); *Assistenza, inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità. A vent'anni dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104*, cit., pp. 241 ss.

Al riguardo, può essere richiamata la sentenza n. 2 del 2016, in cui la Consulta ribadisce che la famiglia rappresenta “la sede privilegiata del più partecipe soddisfacimento delle esigenze connesse ai disagi del relativo componente, così da mantenere *infra moenia* il relativo rapporto affettivo e di opportuna e necessaria assistenza”; rendendo conseguentemente secondaria e complementare la scelta verso soluzioni assistenziali esterna⁷⁰.

La “dimensione partecipativa dell’eguaglianza” è assai evidente nella decisione n. 13 del 2016, in cui la Corte costituzionale ricorda come il diritto del disabile di ricevere assistenza nell’ambito della sua comunità di vita sia inscindibilmente connesso con il diritto alla salute e a un’integrazione effettiva della persona nella società⁷¹.

Tale dimensione partecipativa appare contraddistinguere anche la sentenza n. 258 del 2017⁷², che enfatizza altresì la dimensione di “accomodamento”, pur senza fare mai riferimento alla nozione di accomodamento ragionevole⁷³.

Ad oggi la Corte non ha, però, utilizzato con frequenza le norme della CDPD quale parametro interposto per il giudizio di costituzionalità.

Nella sentenza n. 2 del 2016, per esempio, essa ha affermato la natura programmatica delle norme convenzionali in consonanza con quanto già affermato dalla Corte di Giustizia dell’Unione europea in *Z v A Government Department* e in *Glatzel*, con ciò gettando un’ombra sulla prescrittività della Convenzione stessa e sulla futura possibilità di utilizzare la Convenzione come parametro interposto⁷⁴.

La stessa giurisprudenza costituzionale, che non sempre ha riconosciuto alla Convenzione “dignità” di vero e proprio parametro interposto a mente dell’art. 117, comma 1, Cost., ne ha

⁷⁰ Si veda E. BATTELLI, *I soggetti vulnerabili: prospettive di tutela della persona*, in *Dir. fam. pers.*, 1/2020, pp. 283 ss.

⁷¹ Corte costituzionale 213/2016, punto 3.4 – Considerato in diritto. A commento si veda S. MANGIAMELLI, *Una sentenza sul crinale fra diritto di assistenza e l’omologazione della famiglia di fatto*, in *Giur. Cost.*, 5/2016, pp. 1672 ss., si veda anche M. BARONE, *Tutela delle persone con disabilità grave: prospettive di ampliamento a partire dalla sentenza n. 213 del 2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2017.

⁷² Si veda S. ROSSI, *Incapacitazione e acquisto della cittadinanza. Nota a prima lettura a Corte cost. n. 258/2017*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 dicembre 2017; C. DOMENICALI, *La “doppia inclusione” dello straniero disabile (a margine di Corte cost. n. 258 del 2017)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 27 marzo 2018; P. ADDIS, *Disabilità e giuramento per l’acquisizione della cittadinanza (osservazioni a Corte cost., sent. 258/2017)*, in *Consulta Online*, 2/2018, pp. 435 ss.; A. RANDAZZO, *Disabilità e acquisto della cittadinanza. Notazioni a margine della sent. n. 258 del 2017 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 1-2/2019.

⁷³ Questa dimensione è anche ben presente nella sentenza n. 80 del 2010 che ha fatto riferimento esplicito alla diversità delle persone con disabilità e alle diverse condizioni, di cui si deve tener conto al fine di permettere l’esercizio effettivo del diritto all’istruzione.

⁷⁴ 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*, cit., p. 548.

comunque costantemente ribadito l'imprescindibile ruolo di ausilio interpretativo nella definizione della latitudine dei diritti delle persone con disabilità⁷⁵.

Si pensi al caso della citata pronuncia n. 2 del 2016 in cui la Consulta, nell'osservare che la Convenzione pone essenzialmente "obblighi di risultato", ha negato la possibilità di una sua immediata applicabilità all'intero degli Stati parti – che pertanto sono liberi di individuare gli strumenti concretamente idonei a farvi fronte – affermando un insieme di principi che necessitano di un intervento indispensabile del legislatore nazionale per una migliore declinazione dei relativi contenuti all'interno di ciascun complesso ordinamentale⁷⁶.

Questo orientamento della Corte Costituzionale, secondo cui il rispetto della Convenzione rappresenterebbe per gli Stati parti un mero obbligo di risultato, è decisamente criticabile⁷⁷ e, perciò, da respingere⁷⁸.

Infatti, l'efficacia *self-executing* "non può essere valutata in relazione al trattato nel suo complesso, come fatto dalla Consulta nella sentenza n. 2 del 2016, ma avendo riguardo alla singola norma rilevante"⁷⁹.

In secondo luogo – come la stessa Corte Costituzionale, sulla scia dell'orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ha affermato, sia pure in relazione alle norme comunitarie – la distinzione tra norme *self-executing* e non *self-executing* non determina, per ciò solo, la non configurabilità delle seconde come parametri di legittimità costituzionale⁸⁰.

4. Conclusioni.

La Corte costituzionale, pur avendo valorizzato – sul piano, per così dire, "sostanziale" – la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, mostrando non poca attenzione ai principi da essa espressi, specie sul piano interpretativo/ermeneutico, nondimeno è parsa piuttosto oscillante rispetto alla posizione della Convenzione come fonte del diritto e,

⁷⁵ F. SANCHINI, *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma*, cit., p. 175.

⁷⁶ Corte Costituzionale, sent. 14 gennaio 2016, n. 2, *Considerato in diritto*, punto 3.1

⁷⁷ 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 Corte Costituzionale. Osservazioni a partire dalla sentenza 2/2016*, in *Federalismi.it*, 2/2016, pp. 2 ss., R. BELLI, *Uno scivolone della Corte nega l'autodeterminazione e suona il de profundis per i disabili*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2018, pp. 2 ss., nonché S. MABELLINI, *La "declinazione sussidiaria" del principio di solidarietà...ovvero un pass-partout per il principio dell'equilibrio di bilancio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2016, pp. 32 ss.

⁷⁸ Cfr. A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: prospettive di tutela multilevel*, cit., p. 1177.

⁷⁹ Così D. AMOROSO, *Inutiliter data? La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza italiana*, in *SIDI Blog*, 7 febbraio 2017.

⁸⁰ A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: prospettive di tutela multilevel*, cit., p. 1178.

correlativamente, alla sua qualificazione giuridica entro il perimetro del giudizio di legittimità costituzionale.

In particolare, la citata sentenza n. 2 del 2016 ha inteso le disposizioni della Convenzione alla stregua di meri obblighi di risultato, così depotenziandone la carica precettiva ai fini della configurabilità delle medesime quali parametri interposti di legittimità costituzionale.

Nondimeno, se pure nell'ambito dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario si sostiene che, “nel caso di una norma di legge interna incompatibile con le prescrizioni di una norma di una direttiva UE non *self-executing*, il giudice comune, non potendo disapplicare la prima in ragione della mancanza di efficacia diretta della seconda, è tenuto a sollevare la questione di legittimità costituzionale della norma di legge interna in ragione del parametro interposto rappresentato dalla norma comunitaria priva di effetti diretti, a maggior ragione questo ragionamento, tipicamente internazionalistico, dovrebbe valere per le disposizioni delle convenzioni internazionali”, quali – per l'appunto – quelle della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità⁸¹.

A dispetto di quanto sembrerebbe suggerire la sent. n. 2 del 2016, la Convenzione non è né superflua né insuscettibile di essere invocata, dal giudice e dalle parti, nell'ambito di un giudizio interno.

È parsa evidente, d'altronde, anche nella disamina qui compiuta, non solo l'astratta idoneità della Convenzione a fungere da parametro interposto di costituzionalità delle leggi, ma anche la sua attitudine ad incidere sul significato delle regole applicabili in tema di protezione dei disabili, sia attraverso la tecnica dell'interpretazione conforme, sia integrando – ove necessario – la disciplina italiana⁸².

Sicché, si può a ragione sostenere che la Corte Costituzionale dovrebbe più decisamente proseguire “nel cammino intrapreso in altre circostanze, nelle quali, correttamente, si è avvalsa della Convenzione ONU ora come criterio interpretativo ausiliario (sent. 251/2008)”, ora – soprattutto – “come parametro interposto di legittimità costituzionale nell'individuazione di un ‘nucleo indefettibile di garanzia’ che si pone come limite alla discrezionalità del legislatore (sent. 80/2010)”, ora – ancora – “guardando alla Convenzione come ‘accordo misto’ nel quadro dell'ordinamento dell'Unione Europea (sent. 235/2012), con le conseguenze che ne derivano in termini di adattamento”: “la giurisprudenza costituzionale, in sostanza, non dovrebbe limitarsi a considerare il parametro dell'art. 117 comma 1, Cost. solo in relazione alle norme interposte della

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² D. AMOROSO, *Inutiliter data? La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza italiana*, cit., *passim*.

CEDU, ma dovrebbe più decisamente estendere il metodo delle sentenze gemelle nn. 348 e 349 del 2007 anche a tutti i trattati internazionali ratificati dall'Italia (in quanto fonti di 'obblighi internazionali' ai sensi del citato art. 117)⁸³.

⁸³ Cfr., ancora, A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: prospettive di tutela multilevel*, cit., pp. 1178-1179.