



2025 FASCICOLO I

**Chiara Sagone**

**La tutela delle persone con disabilità in evoluzione  
negli ordinamenti italiano e spagnolo**

13 gennaio 2025

**IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO**  
**CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO**



**Chiara Sagone**  
**La tutela delle persone con disabilità in evoluzione**  
**negli ordinamenti italiano e spagnolo\***

SOMMARIO: 1. La tutela delle persone con disabilità nella Costituzione italiana. – 2. La tutela delle persone con disabilità nella Costituzione spagnola. – 3. L’impatto della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità in Italia e in Spagna. – 4. Unione Europea e disabilità. – 5. Le più recenti iniziative a tutela delle persone con disabilità in Spagna. – 6. ... e in Italia. – 7. Conclusioni.

**ABSTRACT: The essay aims to delve deeper into the topic of protection of people with disabilities, verifying the evolution and degree of attention recently paid to the issue in the Spanish and Italian legal systems.**

1. *La tutela delle persone con disabilità nella Costituzione italiana*

Il saggio mira ad approfondire la tematica della tutela delle persone con disabilità, verificando l’evoluzione e il grado di attenzione di recente rivolti alla questione nell’ordinamento spagnolo e in quello italiano. La Spagna è ormai da tempo annoverata tra i Paesi che meglio perseguono il programma mondiale di miglioramento delle condizioni delle persone con disabilità elaborato dall’Onu, grazie alla capacità di ascoltare le istanze che provengono dai soggetti fragili e dalle loro organizzazioni rappresentative. Lo *European Disability Forum*, organizzazione non governativa indipendente che rappresenta gli interessi di 100 milioni di europei con disabilità, nella sua *Country-specific analysis* di giugno 2024, ha segnalato, invece, le criticità che le persone con disabilità incontrano in Italia in termini di inclusione, invitando lo Stato ad adottare opportune misure per recuperare un divario occupazionale pari a 14 punti percentuali.

Appare necessario, innanzitutto, soffermarsi sulla cornice costituzionale di entrambi gli Stati per cogliere i riferimenti essenziali che afferiscono alla tutela delle persone con disabilità.

Com’è noto, pur in assenza di un’espressa menzione all’interno della Carta fondamentale italiana, la tutela della persona disabile affiora, *in primis*, tramite una lettura integrata degli articoli 2 e 3 Cost, nonché nell’art 38 Cost<sup>1</sup>.

---

\* contributo sottoposto a referaggio.

Chiara Sagone è Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Catania.

<sup>1</sup> Per una ricostruzione più approfondita del legame tra disabilità e Costituzione italiana, sia consentito rinviare a C. SAGONE, *La tutela della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), n. 1 del 2023, 225 ss.; nonché F. GIRELLI, [La disabilità e il corpo nella dimensione costituzionale](#), in questa *Rivista*, II/2021, 533 ss.



Infatti, la pari dignità sociale di cui all'art. 3 Cost. rimanda alla dignità della persona sottesa all'art. 2 Cost., fungendo da ponte «tra l'articolo 2, in cui è affermata la centralità della persona nell'ordinamento giuridico come valore in sé, e l'articolo 3, in cui la persona come valore è "collocata" nella società, in relazione di eguaglianza con gli altri "cittadini", nonché dinanzi alla legge ed alla Repubblica»<sup>2</sup>.

L'insieme dei diritti di libertà che concorrono a connotare la dignità della persona, quest'ultima perno dell'art. 3 Cost., sono espressamente qualificati, nell'art. 2 Cost., come inviolabili.

Non v'è dubbio che la persona disabile, in ragione di una indifferenziata umanità, abbia i diritti inviolabili cui l'art. 2 Cost. fa riferimento<sup>3</sup>. Invero, nell'insieme di valori e principi consacrati negli articoli 2 e 3 Cost. a difesa dell'essere umano e di tutti i suoi diritti, in modo egualitario all'interno della società, è riscontrabile il riconoscimento e la tutela della persona debole e, dunque, anche della persona con disabilità<sup>4</sup>.

Da questo punto di vista, il soggetto disabile diventa destinatario di tutela non «per ciò che lo rende diverso, ma invece per ciò che lo fa comunque eguale agli altri»<sup>5</sup>.

Non solo il primo comma dell'art. 3 Cost. vieta al legislatore di introdurre normative discriminatorie in ragione delle condizioni personali; il secondo comma lo invita a perseguire il fine del «pieno sviluppo della persona umana» e a predisporre nei confronti di soggetti in condizione di diversità una specifica tutela<sup>6</sup>.

Da qui, ancora una volta, il collegamento con l'art. 2 Cost. e, segnatamente, col principio di solidarietà, essendo gli ostacoli incontrati dalle persone con disabilità problemi di cui la

---

<sup>2</sup> M. DI CIOMMO, *Dignità umana e Stato costituzionale*, Firenze, 2010, 156. Per un approfondimento sul valore e le implicazioni della dignità umana secondo la giurisprudenza costituzionale, *ex multis*, Corte cost. sentt. nn. [74 del 1968](#); [346 del 1989](#); [334 del 1996](#); [267 del 1998](#); [167 del 1991](#); [309 del 1999](#); [293 del 2000](#); [509 del 2000](#); [252 del 2001](#); [494 del 2002](#); [111 del 2005](#) e [162 del 2007](#).

<sup>3</sup> C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione*, in [dirittifondamentali.it](#), n. 2 del 2020, 125.

<sup>4</sup> F. SANCHINI, *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma*, in [federalismi.it](#), n. 24 del 2021, 172: «La Costituzione italiana si propone di riconoscere a ciascuna persona, in quanto tale, quella "pari dignità" espressa dal primo comma dell'art. 3 Cost., per cui tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge, e ciò anche in presenza di quella "condizione personale e sociale" rappresentata (ancora una volta) dalla disabilità».

<sup>5</sup> S.P. PANUNZIO, *Il cittadino handicappato psichico nel quadro costituzionale*, in *Scritti in memoria di Pietro Gismondi*, III, Milano, 1988, 525 ss.

<sup>6</sup> Sul valore della diversità G.M. FLICK, *Diritto e disabilità o "diritto alla disabilità"?* in [federalismi.it](#), 12 giugno 2013; G. GRIFFO, *Persone con disabilità e diritti umani*, in T. Casadei (cur.), *Diritti umani e soggetti vulnerabili. Violazioni, trasformazioni, aporie*, Torino, 2012, 153 ss; M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Politica del diritto*, n. 1, 1999, 25-52.



collettività deve farsi carico, prevedendo misure adeguate ad assicurare una piena inclusione e partecipazione dei soggetti in posizione di svantaggio<sup>7</sup>.

Accanto a tali imprescindibili coordinate, occorre rivolgere l'attenzione all'art. 38 Cost., il quale costituisce il «*nucleo forte dello Stato sociale di cui agli articoli 2 e 3, 2° comma, Cost.*»<sup>8</sup>. Esso appronta un sistema di tutela rivolto, nei commi 1 e 3, ai cittadini inabili al lavoro e indigenti e, nel secondo comma, ai lavoratori<sup>9</sup>. Entrambe le forme di protezione incarnano l'idea di sicurezza sociale<sup>10</sup>, pur mostrando una significativa eterogeneità per quanto riguarda i soggetti, i fatti giuridici dai quali nasce la tutela, il contenuto delle prestazioni, le modalità di finanziamento del sistema, il movente<sup>11</sup>.

Il comma 2, unitamente all'art. 31 Cost., rivolge la propria attenzione a quelle tappe dell'esistenza umana che necessitano di particolare sostegno da parte dell'ordinamento. La maternità, l'infanzia, la giovinezza, la vecchiaia e l'invalidità sono, dunque, tenute in debita considerazione nella Carta costituzionale italiana. È stato perspicacemente notato che «*in tale enunciati si scorge il valore che la vita umana assume, quale bene che il diritto non può rinunciare a proteggere ed il rifiuto di teorie fondate "sul minor valore della vita meno vissuta"*»<sup>12</sup>.

Più nello specifico, il comma 2 dell'art. 38 Cost., concentrandosi sugli eventi che incidono sfavorevolmente sulla capacità lavorativa e, conseguentemente, sulla possibilità di produrre reddito, assicura ai lavoratori previdenze che possano soddisfare le esigenze di vita loro e della famiglia. Cosicché, la disciplina protettiva dei rischi e dei bisogni che possono colpire i

---

<sup>7</sup> E. VIVALDI, *L'esercizio dei doveri di solidarietà da parte della persona con disabilità*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 4 del 2019, 152.

<sup>8</sup> L. VIOLINI, *Art. 38 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (curr.), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 776.

<sup>9</sup> Su questi temi, C. COLAPIETRO, F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, 2020; C. COLAPIETRO, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli, 2011; ID., *Diritto al lavoro dei disabili e Costituzione, Diritto al lavoro dei disabili e Costituzione*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 124, 2009, 607 ss; R. BELLI, *Le libertà inviolabili del disabile*, in *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, anno II, n. 2, 1988, 61-67; C.M. REALE, *Disabilità e diritti fondamentali in ottica costituzionale: accessibilità e assistenza sessuale come possibili nuove frontiere*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#); D. PICCIONE, *I diritti sociali come determinanti di libertà nello stato costituzionale. Il paradigma del rapporto tra libertà e condizioni di disabilità*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, 2021; G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020; I. NICOTRA, *"Vita" e sistema dei valori nella Costituzione*, Milano, 1997.

<sup>10</sup> Cfr., *ex multis*, M. PERSIANI, *Commento all'art. 38 Cost.*, in G. Branca (curr.), *Comm. cost.*, Bologna, 1979, 232; ID., *Sicurezza sociale*, in *Noviss. Dig. it.*, XVII, 1970; G. CANNELLA, *La previdenza, l'assistenza e la sicurezza sociale nella Costituzione*, in *Rass. Lav.*, n. 407, 1968; V. SIMI, *Appunti sui principi della sicurezza sociale*, in *Prev. soc.*, 1968, 673; C. LEGA, *Il rapporto giuridico di previdenza sociale*, Milano, 1969.

<sup>11</sup> C. TRIPODINA, *Art. 38 Cost.*, in S. Bartole, R. Bin (curr.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 371.

<sup>12</sup> I. NICOTRA, *Diritto alla vita e diritto di morire nelle fasi finali dell'esperienza umana*, in [Revista de la facultad de ciencias jurídicas](#), nn. 14-15, 2009/10, 173; EAD., *"Vita" e sistema dei valori nella Costituzione*, cit., 192 ss.



lavoratori viene distinta da quella degli altri cittadini, per mezzo di un sistema di sicurezza sociale che tiene conto del contributo di benessere offerto alla collettività per mezzo dell'attività lavorativa già prestata e dei contributi previdenziali già versati. Tale previsione garantisce, dunque, non soltanto la soddisfazione dei bisogni alimentari, ma anche «*ulteriori esigenze relative al tenore di vita dei lavoratori*»<sup>13</sup>.

L'art. 38 Cost., comma 1, fa, invece, riferimento espresso agli inabili al lavoro, cui è riconosciuto il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale in assenza di mezzi di sussistenza. E ciò, benché, nel corso della sessione pomeridiana dell'Assemblea Costituente del 10 maggio 1947, fosse stato presentato un emendamento finalizzato a sopprimere il diritto al mantenimento. Tale diritto, secondo il proponente, non poteva che andare a carico della famiglia, non già dello Stato<sup>14</sup>. La mancata approvazione di tale emendamento suggella definitivamente la volontà di garantire a tutti i cittadini inabili al lavoro di essere liberi da situazioni di bisogno che minino la dignità, aprendo la strada a veri e propri diritti soggettivi a prestazioni, di per sé non riconducibili alla mera beneficenza, che andranno a concretizzare il dettato costituzionale e a caricare di contenuto il principio di solidarietà<sup>15</sup>.

L'affermazione di tali diritti soggettivi per i cittadini inabili al lavoro viene comunque accompagnata dal terzo comma, il quale contempla l'inabilità e la minorità quali condizioni che danno diritto all'educazione e alla formazione professionale<sup>16</sup>.

Sicché, il diritto all'istruzione delle persone disabili trova un proprio riconoscimento non solo nelle previsioni generali di cui agli articoli 33 e 34 Cost. ma anche nel terzo comma dell'art. 38 Cost<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Corte cost. [sent. n. 31 del 1986](#); ma anche [sentt. nn. 124 del 1968](#); [26 del 1980](#); [173 del 1986](#); [208 del 1986](#), [501 del 1988](#).

<sup>14</sup> Cfr. intervento dell'On.le Mazzei, sessione pomeridiana del 10 maggio 1947, in Atti dell'Assemblea Costituente, resoconto stenografico, 3833: «*sono i parenti, i prossimi congiunti del cittadino inabile che devono provvedere a mantenerlo. Lo Stato ha il dovere dell'assistenza e l'assistenza ha una serie di gradi. Può essere più o meno intensa a seconda dei casi e solo in qualche caso giunge a quella intensità per cui si può dire che lo Stato mantiene gli inabili al lavoro. Ma — capirete — formulare sic et simpliciter un «diritto ad essere mantenuti dallo Stato», mi sembra veramente un po' troppo. Ciò non è possibile, sia per ragioni formali di tecnica giuridica, sia perché in sostanza il mantenere gl'individui inabili non si saprebbe poi dove precisamente si fermi e quale onere importi per lo Stato, che di oneri ne ha fin troppi*».

<sup>15</sup> L. VIOLINI, Art. 38 Cost., cit., 789; C. TRIPODINA, Art. 38 Cost., cit., 372; M. MAZZIOTTI, *L'assistenza nella Costituzione*, in *Iustitia*, 1979, 97-113; A. LAMBERTI, [Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: prospettive di tutela multilevel](#), in questa *Rivista*, [III/2022](#), 1165 ss.; C. PETRILLO, [Il diritto all'inclusione scolastica delle persone con disabilità](#), *ivi*, [II/2024](#), 776 ss.; F. GIRELLI, [Inciampi estivi alla garanzia dell'assistenza scolastica per gli alunni con disabilità](#), *ibid.*, 986 ss.

<sup>16</sup> A. LORENZETTI, *Dis-eguaglianza e disabilità*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 19 giugno 2015.

<sup>17</sup> Sul diritto all'istruzione delle persone con disabilità, *ex multis*, F. MASCI, *L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, in [Costituzionalismo.it](#), n. 2 del 2017, 133-177; G. ARCONZO, *Disabilità e diritto all'istruzione*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), n. 1 del 2021, 507-516; E. CARACCILO LA GROTTERRA, *Diritto all'istruzione e tutela giurisdizionale*, in [federalismi.it](#), n. 6 del 2020, 33-70; C. CROSETTA, *Il diritto all'istruzione e*



Al riguardo, v'è chi ha osservato che l'approccio ricavabile dalla Costituzione nei confronti degli "inabili" e "minorati" sembrava essere di stampo assistenzialistico o paternalistico, fondato sulla differenza tra fisiologia e patologia<sup>18</sup>.

È stato notato come l'educazione apparisse, più che un mezzo per realizzare un progetto di inclusione e di sviluppo delle potenzialità, uno strumento per recuperare le capacità residue delle persone disabili<sup>19</sup>. In una Repubblica "fondata sul lavoro" non poteva trascurarsi, dunque, per ragioni di carattere economico, quella massa davvero cospicua di persone, che il secondo conflitto mondiale aveva posto in condizione di minorità, e nei cui confronti occorreva approntare interventi per recuperare energie proficue per il Paese<sup>20</sup>.

---

*all'integrazione dei minori disabili a scuola: diritto effettivo o "paper right"?* in M. Cerato, F. Turlon (curr.), *Scuola famiglia e minori. Profili normativi e psicologici*, Pisa, 2018, 32-67; F. BLANDO, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 10 del 2017; G. DI GENIO, *Sostegno scolastico e tutela costituzionale del disabile*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2 maggio 2016; S. TENCA, *Diritti fondamentali e soggetti diversamente abili: istruzione, inclusione e tutela*, in *Primo Grado*, 18 aprile 2021; F. GAMBARELLA, *Diritto all'istruzione dei disabili e vincoli di bilancio nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Nomos*, n.1 del 2017; F. GIRELLI, *Sul seguito delle decisioni d'incostituzionalità: il caso delle ore di sostegno per gli studenti disabili*, in *Rivista AIC*, n.1 del 2011; G. MATUCCI, *Il diritto/dovere all'inclusione scolastica*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*; L. POLI, *Sistemi scolastici inclusivi tra empowerment delle persone con disabilità ed 'educazione alla diversità*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2, 2021; L. NANNIPIERI, *Il diritto all'istruzione del disabile nelle fonti nazionali tra problemi definitivi, giurisprudenza costituzionale e giudici di merito*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2012; E. VIVALDI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: continuità dei finanziamenti e tutela del nucleo essenziale del diritto (nota a Corte costituzionale n. 83/2019)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 settembre 2019; 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; A. PIROZZOLI, *La discrezionalità del legislatore nel diritto all'istruzione del disabile*, in *Rivista AIC*, 2 luglio 2010; S. TROILO, *I "nuovi" diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*; L. ARDIZZONE, R. DI MARIA, *La tutela dei diritti fondamentali ed il "totem" della programmazione: il bilanciamento (possibile) fra equilibrio economico-finanziario e prestazioni sociali (brevi riflessioni a margine di Corte cost., sent. 275/2016)*, in *Diritti Regionali*, n. 2 del 2017, 174-190.

<sup>18</sup> Sul tema, G. MATUCCI, *Persona, formazione, libertà. L'autorealizzazione della persona con disabilità fra istruzione e legal capacity*, Milano, 2021; P. ADDIS, *Antipaternalismo, disabilità, Costituzione*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, 2021, 393-409.

<sup>19</sup> In senso confermativo dell'assunto, l'emendamento proposto nella seduta del 29 aprile 1947 dall'On. Colitto, in Atti dell'Assemblea Costituente, resoconto stenografico, 3391 recitava: «*La Repubblica, inoltre, assume gratuitamente l'educazione e l'avviamento al lavoro e professionale dei cittadini inabili, con speciale riferimento ai minorati della vista, per un dovere di solidarietà umana e sociale e col proposito di recuperare alla collettività nazionale le residue capacità di lavoro*».

<sup>20</sup> Colitto si fece portatore delle istanze provenienti dall'Unione italiana dei ciechi, perorate anche dall'On.le Valenti, affermando che lo Stato avesse il dovere, ma anche l'interesse, di rivolgere il proprio sguardo ai cittadini spesso giovanissimi, che la guerra o altre cause avevano dolorosamente posto in condizioni di minorità di fronte ai propri simili. Valenti riferisce di centinaia di migliaia di unità lavorative minorate, rese parzialmente inabili ad un proficuo lavoro, sol che si pensi ai 500.000 mutilati della guerra 1915-18, ai moltissimi del secondo conflitto mondiale, nonché agli inabili dalla nascita, come i ciechi civili.



Secondo questa impostazione, la persona con disabilità sarebbe caratterizzata da una diversità foriera di diseguaglianza; cosicché, lo strumento per superare la diseguaglianza avrebbe dovuto essere individuato in una misura *ad hoc*, speciale, idonea a “proteggere” le persone disabili.

È possibile intravedere tale superata prospettiva nella [sentenza n. 125 del 1975](#), in cui la Corte costituzionale, con riferimento a un alunno cieco, ha affermato la compatibilità della frequenza di una scuola *ad hoc* col principio costituzionale di eguaglianza, trovandosi lo studente in una situazione fisica differente da quella dei vedenti<sup>21</sup>.

È chiaro, però, che tali misure avrebbero potuto paradossalmente condurre ad un ampliamento della fragilità, rafforzando l’idea «*della persona disabile come “altro” rispetto alle persone normodotate [...] oggetto di scelte altrui e non più soggetto di diritti*»<sup>22</sup>.

È stato osservato come il Costituente non intendesse consacrare, con l’art. 38, terzo comma, Cost., un diritto all’*effettiva* istruzione della persona disabile, prevedendo, invece, un generale principio “mutualistico – assistenziale”, che concede al legislatore «*ampie libertà nell’attuazione delle finalità perseguite con l’emanazione dell’articolo in esame*»<sup>23</sup>.

Probabilmente, tale modello scontava le poche conoscenze mediche del periodo in cui la Costituzione è stata elaborata<sup>24</sup>.

In senso contrario, è stato perspicacemente notato che i principi costituzionali espressi dagli articoli 2, 3, 33, 34 e 38 devono essere letti in modo che il mondo dell’istruzione non sia solamente il luogo per la formazione della persona disabile, ma anche «*il canale primario per permettere al soggetto destinatario di tutelare una piena partecipazione, attraverso una sua*

---

<sup>21</sup> Anche in America per molto tempo i bambini affetti da disabilità non ebbero accesso all’istruzione e le Corti in un primo momento confermarono la correttezza di tale esclusione (*Watson v. Cambridge*, 157 Mass. 561, 1893; *State ex Rel Beattie v. Board of Education of the City of Antigo*, 169 Wisc. 231, 1919). Solo a seguito delle battaglie condotte nei primi anni Settanta, arrivarono pronunce di segno contrario (*Pennsylvania Association for Retarded Children v. Pennsylvania*, 343 F. Supp. 279, 1972. Per ulteriori approfondimenti, M.C. NUSSBAUM, *Le nuove frontiere della giustizia*, Bologna, 2007, 217-230.

<sup>22</sup> A. LORENZETTI, *Dis-eguaglianza e disabilità*, cit., 10.

<sup>23</sup> Corte cost., [sentenza n. 31 del 1986](#), punto n. 4 del *considerato in diritto*, su cui L. NANZIPIERI, *Il diritto all’istruzione del disabile nelle fonti nazionali tra problemi definitivi, giurisprudenza costituzionale e giudici di merito*, cit., 2 sottolinea la difficoltà nel consolidamento di un diritto all’*effettiva* istruzione del disabile a fronte di un plesso normativo che pareva orientarsi in un senso diametralmente opposto.

<sup>24</sup> L. MANCHIKANTI, F.J. FALCO, J.A. HIRSCH, *Necessity and implications of ICD-10: facts and fallacies*, in *Pain Physician*, n. 14, 2011, 405 ss; M. GERSENOVIC, *The ICD family of classifications*, in *Methods Inf Med*, n. 34, 1995, 172–175; C. BOORSE, *Disability and Medical Theory*, in D.C. Ralston, J. Ho (curr.), *Philosophical Reflections on Disability*, Dordrecht, 2010, 55-90; B. ALTMAN, *Disability Definitions, Models, Classification Schemes and Applications*, in G.L. Albrecht, K.D. Seelman, M. Bury (curr.), *Handbook of Disability Studies*, Thousand Oaks, 2001, 97-122; A.D. MARRA, *Disabilità, bioetica e ragionevolezza. Ragionamenti minimi di diritti umani, evoluzione tecnologica e vita quotidiana*, Milanofiori Assago, 2016, 18 ss.



*inclusione nella formazione sociale primigenia (la scuola), nella quale apprendere modi e regole dell'inclusione e, per mezzo di questa, nella società nel suo complesso»<sup>25</sup>.*

Non v'è dubbio che i diritti all'istruzione e allo studio siano arterie in cui fluisce un «soffio vitale»: tali diritti, «ramificandosi lungo l'ordinamento, raggiungono anche i soggetti più emarginati e ne veicolano la personalità entro direttrici di potenziamento culturale e professionale che garantiscono effettività all'inclusione sociale»<sup>26</sup>.

L'approccio riduttivo è stato, così, ben presto superato dalla Corte costituzionale<sup>27</sup>. Con la [sentenza n. 215 del 1987](#), essa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 28 terzo comma, della legge 30 marzo 1971, n. 118 nella parte in cui, in relazione ai soggetti portatori di *handicaps*, prevedeva che sarebbe stata facilitata, e non assicurata, la frequenza alle scuole medie superiori. La Consulta si è mostrata consapevole di come l'integrazione scolastica della persona disabile costituisca un decisivo stimolo delle sue potenzialità; trattasi, ancora una volta, dell'estrinsecazione del compito, affidato alla Repubblica, di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana<sup>28</sup>. Occorre garantire a tutti *chances* di sviluppo non solo in astratto, ma anche in concreto, ripianando le situazioni di svantaggio, qualsiasi esse siano<sup>29</sup>.

Per tale ragione, sebbene l'art. 34 Cost. appronti un rimedio per gli ostacoli di carattere economico e non anche per quelli di natura sociale, occorre non trascurare quel complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale e con i quali, dunque, l'art. 34 Cost. deve essere posto in relazione. Se, infatti, si interpreta l'art. 34 Cost. alla luce dei principi di cui agli articoli 2 e 3 Cost., ci si rende conto di come esso costituisca una specificazione della generale garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo all'interno delle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e, dunque, anche all'interno dell'istituzione scolastica.

La [sentenza 15 giugno 1960, n. 38](#), in relazione al disposto di cui all'art. 38, comma 3, Cost., ha chiarito che la locuzione "avviamento professionale" non è sinonimo di "educazione", ma

---

<sup>25</sup> L. BUSATTA, *L'universo delle disabilità: per una definizione unitaria di un diritto diseguale*, in F. Cortese, M. Tomasi (curr.), *Le definizioni nel diritto. Atti delle giornate di studio 30-31 ottobre 2015*, Trento, 2016, 349.

<sup>26</sup> F. MASCI, *L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, cit., 139-140.

<sup>27</sup> E ciò, ancor prima dell'emersione dei più avanzati modelli classificatori provenienti dalle conoscenze mediche che condussero solo nei primi anni 2000 alla *Classification of Functioning, Disability and Health* (Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute, ICF).

<sup>28</sup> Corte cost. [sentenza n. 215 del 1987](#): «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»

<sup>29</sup> M. BARONE, *Tutela delle persone con disabilità grave: prospettive di ampliamento a partire dalla sentenza n. 213 del 2016 della Corte costituzionale*, cit., 13.



significa effettivo collocamento al lavoro, così solo potendo peraltro essere in armonia rispetto al dettato dell'art. 3, comma 2, Cost., nell'ottica di una concreta rimozione degli ostacoli che impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione economica e sociale del Paese.

Ad avviso del giudice delle leggi, la strada da percorrere non si basa sul mantenimento caritativo della persona disabile, bensì sulla valorizzazione delle sue capacità lavorative. Tali potenzialità rischierebbero, senza un'adeguata tutela, di non poter emergere in un mercato spesso riluttante all'inclusione dei soggetti in posizione di debolezza, con un conseguente *vulnus* per l'esigenza di socializzazione<sup>30</sup>.

## 2. La tutela delle persone con disabilità nella Costituzione spagnola del 1978

In Spagna, un'espressa previsione sulla tutela delle persone con disabilità è inserita nel Capo III del Titolo I della Costituzione, ovvero all'interno dei Principi direttivi di politica sociale ed economica. L'art. 49 Cost., nella formulazione antecedente a una recentissima riforma, affidava ai pubblici poteri la realizzazione di «*una politica di prevenzione, cura, riabilitazione e integrazione per i minorati fisici, sensoriali e psichici, offrendo loro la necessaria assistenza specializzata*» e la loro protezione «*specialmente al fine del godimento dei diritti fissati in questo titolo per tutti i cittadini*»<sup>31</sup>.

Di certo, tale disposizione, nel panorama del costituzionalismo comparato, ha rappresentato una grande novità, seppur il termine “*disminuidos*” pertenga ad una terminologia superata. Il richiamo alla necessità di “trattamento” e “riabilitazione”, ma anche all’“integrazione”, tratteggia ciò che in dottrina è stato definito un modello ibrido tra il paradigma medico e quello sociale della disabilità<sup>32</sup>.

Nel precetto costituzionale si esplicita, dunque, la necessità di affiancare alla prospettiva medica azioni positive da parte dei pubblici poteri, nella consapevolezza che le forme di discriminazione in cui si imbattono le persone con disabilità dipendono anche dalle barriere che connotano l'organizzazione della società.

---

<sup>30</sup> Corte cost., [sentenza n. 163 del 1983](#), punto 6 del Considerato in diritto.

<sup>31</sup> M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, *Artículo 49*, in M. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. E. Casas Baamonde (dirr.), *Comentarios a la Constitución Española*, 2018, 1404 ss; J.M. GOIG MARTÍNEZ, *Tratamiento de la discapacidad en la constitución española de 1978. Estudio sistemático*, in S. CALAZA LÓPEZ, A. I. LUACES GUTIÉRREZ, *Justicia y discapacidad en un entorno virtual*, 2023; R. LORENZO GARCÍA, *Las personas con discapacidad en la Constitución Española y el constitucionalismo comparado*, in R. Lorenzo García, L. Cayo Pérez Bueno (curr.), *Tratado sobre discapacidad*, 2007.

<sup>32</sup> E. JERÓNIMO SÁNCHEZ-BEATO, *Evolución del régimen jurídico de los Derechos de las personas con discapacidad*, in *Revista Ratio Juris*, vol. 17, n. 35, 2022, 541.



Il precetto, avendo una natura programmatica, ispira la legislazione positiva, la pratica giudiziaria e l'azione dei pubblici poteri ma, ai sensi dell'art. 53.3 Cost., può essere addotto di fronte alla giurisdizione ordinaria soltanto in conformità con il disposto delle leggi che lo attuano.

In numerose occasioni il Tribunale costituzionale spagnolo si è pronunciato sulla valenza dei principi riconosciuti nel Capo III del Titolo I, chiarendo come essi «*non generan di per sé diritti azionabili giudizialmente*»<sup>33</sup>, fungono da principi guida e non enunciano diritti fondamentali<sup>34</sup>.

Per superare tale limite, il Tribunale costituzionale si è cimentato in un'interpretazione evolutiva del suo contenuto, avvalendosi degli articoli 9.2, 10 e 14 Cost.

La Costituzione spagnola, infatti, pone in capo allo Stato l'obiettivo della promozione di un'eguaglianza effettiva, aprendo la strada a un trattamento giuridico differenziato per gruppi particolarmente svantaggiati o vulnerabili<sup>35</sup>.

Cosicché, il Tribunale Costituzionale, con le [sentenze nn. 269/1994, 190/2005 e 274/2005](#), ha incluso la disabilità tra le cause di discriminazione vietate dall'art. 14 Cost., legittimando l'adozione di misure promozionali per le pari opportunità nei confronti delle persone con disabilità, atte a riequilibrare situazioni di svantaggio, in linea con il carattere sociale e democratico dello Stato consacrato nell'art. 1.1 Cost.

Nella [sentenza n. 18/2017](#) la Corte ha reso evidente la connessione tra gli articoli 49 e 9.2 Cost. ricordando che l'art. 9.2 della Costituzione spagnola contiene un duplice mandato costituzionale, generale e specifico, finalizzato a facilitare l'effettivo godimento dei diritti e delle libertà da parte delle persone con disabilità.

La garanzia della dignità umana richiede, infatti, non solo che i diritti vengano riconosciuti formalmente alle persone con disabilità, ma che gli stessi possano esercitarli in una posizione di eguaglianza rispetto alla generalità dei consociati<sup>36</sup>.

Ancora, con la [sentenza n. 208/2013](#), il Tribunale Costituzionale ha dichiarato legittima la limitazione della libertà di espressione per assicurare la tutela della dignità delle persone con disabilità. La Corte ha infatti osservato che il compito affidato allo Stato nell'art. 49 Cost. di tutelare le persone con disabilità sottende il rispetto della dignità sancito nell'art. 10.1 Cost.,

---

<sup>33</sup> [STC 36/1991](#), del 29 gennaio, FJ 5.

<sup>34</sup> [STC 14/1992](#), del 10 febbraio, FJ 11, [STC 199/1996](#), del 3 dicembre, FJ 3.

<sup>35</sup> S. OLARTE, *Protección jurídica de la discapacidad y sus fuentes reguladoras*, in J.L. Ruiz, B. López, J. A. Maldonado, F. Vila, M. Moreno y J. L. Monereo (curr.), *La protección jurídico-social de las personas con discapacidad: un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, 2020, 109; M.A. CABRA DE LUNA, *Discapacidad y aspectos sociales: la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal como ejes de una nueva política a favor de las personas con discapacidad y sus familias. Algunas consideraciones en materia de protección social*, in *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n. 50, 2004, 24.

<sup>36</sup> H. ÁLVAREZ GARCÍA, *La tutela constitucional de las personas con discapacidad*, in *Revista de Derecho Político*, n. 100, 2017, 1041.



così impedendo che azioni lesive dei diritti all'onore e all'immagine siano giustificate dal diritto all'informazione.

### 3. L'impatto della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità in Italia e in Spagna

Tappa fondamentale del percorso di tutela delle persone con disabilità è rappresentata dall'approvazione, avvenuta il 13 dicembre 2006, di quella che è stata definita da attenta dottrina la «*convenzione dei primati*»<sup>37</sup>, ovvero la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

Accanto ai fattori bio-psichici, in tale Convenzione affiora la componente sociale, la quale permette di comprendere che la condizione di disabilità «*non deriva da qualità soggettive delle persone, bensì dalla relazione tra le caratteristiche delle persone e le modalità attraverso le quali la società organizza l'accesso e il godimento di diritti, beni e servizi*»<sup>38</sup>.

La Convenzione definisce le persone con disabilità come coloro che «*hanno minorazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali a lungo termine che in interazione con varie barriere possono impedire la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su una base di eguaglianza con gli altri (art. 1, comma 2)*»<sup>39</sup>.

Essa ha il pregio di aver attribuito ai diritti delle persone con disabilità il rango di diritti umani di rilievo internazionale, di guisa che la tutela di tali diritti non soggiace alla discrezionalità degli Stati, essendo oramai, mediante il trattato ONU, la disabilità rifuggita dal precedente stato di invisibilità agli occhi della società.

Tale Convenzione, accogliendo la componente sociale, introduce il concetto di accomodamento ragionevole, che si sostanzia in tutte quelle «*modifiche*» e «*adattamenti necessari e appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per assicurare alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di eguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali*»<sup>40</sup>. Ne deriva un preciso dovere dello Stato di «*accomodare la diversità umana*» fornendo un

---

<sup>37</sup> Espressione di S. FAVALLI, *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, Milano, 2021, 38, trattandosi della prima Convenzione sui diritti umani adottata nel nuovo millennio, la prima in assoluto sui diritti delle persone disabili. Trattasi, inoltre, come osservato dall'Autrice, della «*convenzione che ha ricevuto il maggior numero di firme durante la cerimonia di apertura, la convenzione che è entrata più velocemente in vigore, oltre che la prima a essere stata aperta alla ratifica da parte di organizzazioni internazionali regionali, quali l'Unione europea*».

<sup>38</sup> Preambolo e) della Convenzione, su cui G. GRIFFO, *Persone con disabilità e diritti umani*, cit., 145.

<sup>39</sup> V. DELLA FINA, *Articolo 1*, in S. Marchisio, R. Cera, V. Della Fina, (curr.), *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Commentario*, Roma, 2010, 20-24; M. ZANICHELLI, *Paradigmi di giustizia alla prova della disabilità*, in *Rivista di filosofia del diritto*, n.1, 2013, 206.

<sup>40</sup> Art. 5, par. 3 Convenzione ONU.



supporto individualizzato<sup>41</sup>. L'aggettivo «ragionevole» sembra doversi riferire a una connotazione individuale dell'accomodamento, necessario per rimuovere una situazione di svantaggio riferita alla persona con disabilità in un determinato momento<sup>42</sup>.

L'Italia ha ratificato la Convenzione con la legge del 3 marzo 2009 n. 18, con cui, peraltro, è stato istituito l'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle Persone con Disabilità, avente funzioni consultive e di supporto tecnico scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali in materia di disabilità.

Invero, la Corte costituzionale, prima della ratifica, ha fatto riferimento alla Convenzione nella [sentenza n. 251/2008](#), riconoscendole il ruolo di «*ausilio interpretativo*» per il suo «*carattere espressivo di principi comuni ai vari ordinamenti nazionali*».

A seguito della ratifica del testo, la giurisprudenza costituzionale è stata chiamata a garantire l'effettività delle libertà e la garanzia dei diritti sociali per le persone con disabilità, invero, con non poche difficoltà<sup>43</sup>.

In particolare, la Corte costituzionale, con la [sentenza n. 2 del 2016](#), si è pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 luglio 2007, n. 13 (Politiche sociali nella provincia di Trento). La disposizione in questione prevede, al primo comma, che «*[i] soggetti che fruiscono di prestazioni consistenti nell'erogazione di un servizio partecipano alla spesa in relazione alla condizione economico-patrimoniale del nucleo familiare di appartenenza, secondo quanto previsto dall'articolo 6 della legge provinciale 3/1993, nonché in relazione alla tipologia della prestazione erogata*».

Il giudice delle leggi, nel valutare la compatibilità di tale previsione con la Convenzione, che nel preambolo e negli artt. 3 e 25 sancisce il dovere di valorizzare la persona disabile come soggetto autonomo e indipendente, ha di fatto escluso l'immediata applicabilità del trattato ONU all'interno degli Stati, ponendo degli «obblighi di risultato» a fronte dei quali gli Stati aderenti devono «*individuare in concreto – in relazione alle specificità dei singoli ordinamenti e al correlativo e indiscusso margine di discrezionalità normativa – i mezzi ed i modi necessari a darvi attuazione*»<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> C.G. NGWENA, *Human Right to Inclusive Education: Exploring a Double Discourse of Inclusive Education Using South Africa as a Case Study*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2017, 478.

<sup>42</sup> Numerose disposizioni della Convenzione richiamano l'accomodamento ragionevole, non solo in ambito lavorativo (art. 27, comma 1 lett. i). L'art. 14, par. 2, afferma che «*[g]li Stati Parti assicurano che, nel caso in cui le persone con disabilità siano private della libertà a seguito di qualsiasi procedura, esse abbiano diritto su base di uguaglianza con gli altri, alle garanzie previste dalle norme internazionali sui diritti umani e siano trattate conformemente agli scopi ed ai principi della presente Convenzione*». L'art. 24, sancendo il diritto all'istruzione, obbliga gli Stati parte ad assicurare un accomodamento ragionevole a ciascuno studente con disabilità, a seconda dai differenti bisogni.

<sup>43</sup> D. PICCIONE, *I diritti sociali come determinanti di libertà nello stato costituzionale. Il paradigma del rapporto tra libertà e condizioni di disabilità*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, 2021, 388.

<sup>44</sup> Per un commento alla sentenza, R. BELLÌ, *Uno scivolone della Corte nega l'autodeterminazione e suona il de profundis per i disabili*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 3 del 2018, 1 ss.; P. ADDIS, *La Convenzione ONU sui*



In Spagna l'adeguamento alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità è stato portato a compimento col Real Decreto Legislativo del 29 novembre 2013 n. 1 (Testo unico della legge generale sui diritti delle persone con disabilità e sulla loro inclusione).

Mentre la legge 104/1992 in Italia ha per molto tempo mantenuto una definizione di disabilità non coerente rispetto a quanto affermato dalla Convenzione Onu, l'art. 4 del Testo Unico spagnolo definisce le persone con disabilità come «*coloro che presentano carenze fisiche, mentali, intellettive o sensoriali, prevedibilmente permanenti che, interagendo con barriere di varia natura, possono impedire la loro piena ed effettiva partecipazione alla società, ad armi pari con gli altri*».

Il Tribunale Costituzionale spagnolo, inoltre, ha avuto modo di chiarire il significato dell'accomodamento ragionevole in tre occasioni.

La sentenza 10/2014 del 27 gennaio (Recurso de amparo 6868/2012) ha espresso la necessità vengano approntati adeguamenti ragionevoli nel campo dell'istruzione, garantendo una scolarizzazione inclusiva delle persone disabili. È, dunque, possibile disporre l'inserimento presso centri educativi speciali in luogo di quelli ordinari solo quando gli accomodamenti necessari per assicurare l'inclusione dell'alunno con disabilità siano sproporzionati o irragionevoli<sup>45</sup>.

Nella STC 77/2014, del 22 maggio, il Tribunale Costituzionale ha affermato il dovere delle autorità di sviluppare le fasi procedurali necessarie e garantire accomodamenti ragionevoli per consentire alla persona con disabilità di comprendere la rilevanza della citazione a giudizio e assicurare la sua presenza al dibattimento orale nel corso di un processo penale, in nome del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva (art. 24.1 CE).

Più di recente, il Tribunale Costituzionale si è pronunciato sulla necessità di apportare accomodamenti ragionevoli per garantire il diritto delle persone con disabilità a lavorare in condizioni di parità con gli altri<sup>46</sup>. Il mancato rispetto da parte del datore di lavoro dell'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli rende illegittimi provvedimenti disciplinari motivati su eventuali inadempienze da parte del lavoratore con disabilità.

#### 4. Unione Europea e disabilità

L'azione dell'Unione Europea in tema di disabilità ritrova il suo *incipit* con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam che, all'art. 13 TCE (oggi art. 19 TFUE), ha previsto il potere di

---

*diritti delle persone con disabilità e la Corte costituzionale. Osservazioni a partire dalla sentenza 2/2016, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 2 del 2016, 1-24.*

<sup>45</sup> Aggiungendo, inoltre, che l'Amministrazione ha il dovere di esplicitare le ragioni che conducono ad erogare gli insegnamenti presso un centro educativo speciale.

<sup>46</sup> [STC 51/2021](http://stc51/2021) del 15 marzo 2021.



adottare misure volte a «*combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale*».

Anche l'art. 95 TCE (attuale att. 114 TFUE) ha dedicato attenzione alla tematica, prevedendo che nell'elaborazione di misure per l'armonizzazione del mercato interno si dovesse tener conto «*delle esigenze delle persone con disabilità*».

Nel medesimo periodo, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha affermato, all'articolo 21, il principio di non discriminazione e, all'articolo 26, che l'UE «*riconosce e rispetta il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità*».

A differenza dell'art. 21, con cui la Carta vieta al legislatore di porre l'*handicap* quale causa di un trattamento meno favorevole, l'art. 26 richiede il compimento di azioni positive per promuovere l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale, nonché la partecipazione alla vita della comunità.

Nell'ottica della lotta alle discriminazioni e della parità di trattamento anche per le persone disabili si pone la direttiva 2000/78/CE del Consiglio, in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

Per garantire il rispetto del principio della parità di trattamento delle persone con disabilità, l'art. 5 contempla le c.d. "soluzioni ragionevoli per i disabili", inducendo la Corte di Giustizia a condannare l'Italia per non avere adempiuto all'obbligo di garantire alle persone disabili l'accomodamento ragionevole richiesto dalla direttiva<sup>47</sup>.

Ne consegue che gli organismi pubblici e privati si devono adoperare con provvedimenti appropriati, rapportati alle esigenze delle situazioni concrete, per consentire alle persone disabili di accedere ad un lavoro, svolgerlo, avere una promozione, o ricevere una adeguata formazione, a meno che tali provvedimenti richiedano un onere finanziario sproporzionato. Affinché l'onere non risulti eccessivo è necessario che venga compensato in modo sufficiente da misure specificamente previste nello Stato membro a favore delle persone disabili. Anche questa previsione si colloca nel novero delle misure incentrate sul modello sociale della disabilità<sup>48</sup>.

Gli elementi fondamentali della Convenzione delle Nazioni Unite, ratificata dall'UE, hanno inciso sulla Strategia europea sulla disabilità 2010-2020, che si è posta l'obiettivo di sostenere le persone con disabilità, in modo che possano esercitare pienamente i loro diritti fondamentali e partecipare alla vita sociale ed economica, in maniera attiva e soprattutto egualitaria. La strategia è stata incentrata sull'eliminazione delle barriere. La Commissione,

---

<sup>47</sup> [CGUE, IV sezione, 4 luglio 2013, causa C-312/11](#), Commissione europea c. Repubblica italiana.

<sup>48</sup> Sull'operatività di tale direttiva in Italia, C. DANISI, *Disabilità, lavoro e soluzioni ragionevoli: l'inadempimento dell'Italia alla Corte di Giustizia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2013, 1005-1023; M. PASTORE, *Disabilità e lavoro: prospettive recenti della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 1, 2016, 198-223.



presupposta la definizione di disabilità consacrata nella Convenzione delle Nazioni Unite, ha identificato otto ambiti d'azione principali: l'accessibilità, la partecipazione, l'uguaglianza, l'occupazione, l'istruzione e la formazione, la protezione sociale, la salute e le azioni esterne.

Lo studio sulla valutazione dei risultati conseguiti tramite la Strategia mostra che il 67% delle azioni in essa previste è stato completamente attuato; il 27% del totale ha avuto un'attuazione parziale, mentre il 6% non ha avuto concretizzazione<sup>49</sup>.

Di certo la Strategia ha aperto la strada a un'Europa senza barriere, ma le persone con disabilità devono ancora affrontare notevoli ostacoli in numerosissimi settori. Si pensi all'accesso all'assistenza sanitaria, all'istruzione, al lavoro, alle attività ricreative, nonché alla partecipazione alla vita politica.

La pandemia da Covid-19 ha amplificato ostacoli e disuguaglianze, sol che si valutino i tassi di infezione più elevati rilevati nelle strutture residenziali e l'isolamento vissuto a causa delle regole di distanziamento sociale. O, ancora, le difficoltà incontrate nel giungere ad accordi di telelavoro, o nell'implementazione della didattica distanza<sup>50</sup>.

Su queste premesse, è stata elaborata la Strategia europea sulla disabilità 2021-2030<sup>51</sup>.

Essa, grazie al richiamo ai principi della Convenzione delle Nazioni Unite, tiene conto della diversità della disabilità, risultante dall'interazione tra menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali a lungo termine, spesso invisibili, con barriere ambientali<sup>52</sup>.

Promuove, inoltre, una prospettiva "intersezionale", consistente nel tener conto non solo della condizione di disabilità ma anche di eventuali discriminazioni di genere, razziali, etniche, sessuali, religiose o della difficile situazione socioeconomica o di altra vulnerabilità. Accanto al piano di uguaglianza adottato per combattere la discriminazione in tutte le sue forme, la Commissione auspica che si possa realizzare un'Unione dell'uguaglianza protagonista nella promozione dei diritti umani<sup>53</sup>.

La nuova Strategia prevede, pertanto, una serie ambiziosa di azioni con numerose priorità, sostanzialmente coincidenti con quelle già individuate nella precedente. Tra queste, l'accessibilità; la possibilità di circolare e soggiornare liberamente, ma anche di partecipare al processo democratico; una qualità di vita dignitosa; la parità di partecipazione, in quanto mira a proteggere efficacemente le persone con disabilità da qualsiasi forma di discriminazione e

---

<sup>49</sup> *Commission staff working document evaluation of the European Disability Strategy 2010-2020*: SWD(2020) 291 final, 13.

<sup>50</sup> Su questo tema, A. LAMBERTI, *Emergenza sanitaria, Costituzione, soggetti deboli: vecchi e nuovi diritti alla prova della pandemia*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 6 del 22, 159-239; A. SARTORI, *Transizioni occupazionali e fragilità lavorative: il difficile compito per il difficile lavoro post pandemico*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 4, 2021, 967-996.

<sup>51</sup> "Union of Equality. Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021-2030", Brussels, 2021.

<sup>52</sup> *Ivi*, 5.

<sup>53</sup> *Ivi*, 6.



violenza, a garantire pari opportunità e accesso per quanto riguarda la giustizia, l'istruzione, la cultura, lo sport e il turismo, ma anche la parità di accesso a tutti i servizi sanitari<sup>54</sup>.

La Commissione si impegna a sostenere gli Stati membri nella definizione delle strategie e dei piani d'azione nazionali per l'ulteriore attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e della legislazione dell'UE in materia.

A seguito di molteplici petizioni in merito a questioni legate alla disabilità, anche il Parlamento europeo si è attivato approvando la risoluzione del 7 ottobre 2021<sup>55</sup>. Nel testo viene sottolineata l'importanza di un'attività di sensibilizzazione a tutti i livelli riguardo ai diritti delle persone con disabilità, al fine di tutelare la loro dignità e di promuovere una collaborazione fruttuosa e lo scambio delle migliori pratiche tra gli Stati membri<sup>56</sup>.

Secondo il Parlamento europeo, gli Stati membri dovrebbero esplicitare maggiori sforzi nel fornire assistenza alle persone con disabilità negli ambiti dell'assistenza sanitaria, dell'istruzione, dell'accessibilità, dell'occupazione e delle condizioni di lavoro, della vita indipendente, della protezione sociale e della sensibilizzazione<sup>57</sup>.

Il Parlamento ha invitato tutti gli Stati membri che non lo abbiano ancora fatto a ratificare il protocollo opzionale alla Convenzione ONU senza ulteriori ritardi, e l'UE a ratificarlo nella sua interezza.

Al contempo, la Commissione è stata esortata a integrare strutturalmente la Strategia europea sulla disabilità 2021-2030 nel processo del semestre europeo, dal momento che quest'ultimo dovrebbe ispirare le politiche e gli approcci degli Stati membri, rafforzare l'inclusività della società e sostenere l'occupazione e la protezione sociale delle persone con disabilità<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> Su questi aspetti, V. PUPO, *La progressiva attuazione del principio di accessibilità delle persone con disabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4 del 2023, 93 ss.

<sup>55</sup> Risoluzione P9TA(2021)0414. Con tale Risoluzione il Parlamento europeo ha evidenziato i punti salienti del percorso verso una reale integrazione delle persone con disabilità, rivolgendo alcuni inviti al Consiglio, alla Commissione e agli Stati membri. Tra questi, l'invito al Consiglio ad adottare le misure necessarie per assicurare l'adesione dell'UE al protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite, trattandosi di un elemento indivisibile da essa. Al contempo, la Commissione è stata invitata a una revisione globale e trasversale della legislazione e dei programmi di finanziamento dell'UE, con l'obiettivo di garantire il pieno rispetto della Convenzione, coinvolgendo in modo costruttivo le organizzazioni delle persone disabili. Secondo le indicazioni del Parlamento europeo, la Commissione e gli Stati membri devono tenere in considerazione la diversità e l'eterogeneità delle persone con disabilità in sede di elaborazione e attuazione di politiche e misure. Di notevole interesse anche l'adesione alla proposta della Commissione di istituire una piattaforma sulla disabilità al fine di rafforzare la governance della cooperazione a livello dell'UE in questo settore e dell'attuazione della strategia europea sulla disabilità 2021-2030 e delle strategie nazionali in tema di disabilità.

<sup>56</sup> Ivi, sezione *Governance e attuazione*, punto 1.

<sup>57</sup> Ivi, sezione *Governance e attuazione*, punto 2.

<sup>58</sup> Ivi, sezione *Governance e attuazione*, punto 21.



La medesima Risoluzione rivolge alla Commissione e agli Stati membri l'invito a stabilire una definizione comune di disabilità, nonché a garantire il riconoscimento reciproco dello *status* di disabile in tutti gli Stati membri, in modo da assicurare la libera circolazione delle persone con disabilità e permettere il riconoscimento e il corretto esercizio dei loro diritti in quanto cittadini dell'UE<sup>59</sup>.

Nel medesimo documento, il Parlamento si dichiara favorevole alla creazione di una tessera europea riconosciuta in tutti gli Stati membri, per aiutare le persone con disabilità a esercitare il loro diritto alla libera circolazione nell'UE e ad accedere ai servizi sanitari.

##### *5. Le più recenti iniziative a tutela delle persone con disabilità in Spagna*

Nel dicembre 2018 il Consiglio dei Ministri spagnolo ha approvato un articolato progetto preliminare di riforma dell'articolo 49 della Costituzione, per soddisfare la domanda di maggior tutela avanzata dalla società civile e adeguare la normativa al paradigma biopsicosociale<sup>60</sup>.

Di fondamentale rilevanza si è rivelato il ruolo delle organizzazioni di rappresentanza, che hanno evidenziato, innanzitutto, la necessità di intervenire sulla terminologia utilizzata, sostituendo il termine "disabili" con l'espressione "persone con disabilità", in modo da porre l'accento sulla loro dignità quali persone anziché sulla loro condizione di fragilità. In secondo luogo, il progetto riteneva necessario proclamare che le persone con disabilità sono titolari di tutti i diritti affermati nel Titolo I. In parallelo, l'enunciazione di un espresso mandato ai poteri pubblici, finalizzato all'adozione di misure che consentissero il raggiungimento della piena autonomia personale e dell'inclusione sociale delle persone con disabilità, con un richiamo alle organizzazioni rappresentative, e al loro indispensabile ruolo nella tutela di chi versa in una condizione di disabilità<sup>61</sup>.

Ancora, un riferimento alle esigenze specifiche di donne e ragazze con disabilità, in quanto tali doppiamente vulnerabili, sol che si pensi al fatto che il 60% delle persone con disabilità sono donne e generalmente lo sono coloro che subiscono abusi sessuali o sono sottoposte a sterilizzazione forzata. L'articolo si chiudeva con un espresso riferimento ai diritti delle persone con disabilità previsti dai trattati internazionali ratificati dalla Spagna.

Il 28 febbraio 2019 la Sessione Plenaria del Consiglio di Stato, esaminato il progetto, ha emesso un parere proponendo di eliminare il riferimento ai diritti contenuti nel Titolo I della

---

<sup>59</sup> Ivi, sezione *Governance e attuazione*, punto 22.

<sup>60</sup> L.C. PÉREZ BUENO, *Artículo 49, primera reforma social de la Constitución Española. Consideraciones y propuestas desde la discapacidad organizada*, in *Actas de coordinación sociosanitaria*, n. 27, 2020.

<sup>61</sup> S. SÁNCHEZ PARÍS, *Constitución y discapacidad*, al sito web [ForoManchego](#) ha sottolineato l'essenzialità della regola delle "tre I", ovvero del connubio tra inclusione sociale, inclusione educativa e inclusione lavorativa: «*nel momento in cui il primo fallisce o gli altri vengono alterati, non ci sarà più inclusione, poiché a cosa serve lottare per l'inclusione sociale ed educativa se poi non si riesce ad inserirsi nel mercato del lavoro?*».



Costituzione, essendo tale affermazione lapalissiana. Ancora, ha suggerito di specificare che la partecipazione delle organizzazioni rappresentative delle persone con disabilità sarebbe stata svolta “secondo le disposizioni di legge”; di sostituire, nella terza sezione, l’espressione “protezione rinforzata” con “protezione speciale”, rientrando l’art. 49 tra i principi ispiratori della politica sociale ed economica che possono essere invocati direttamente davanti al giudice ordinario solo nella misura in cui siano stati sviluppati dalla legge. Infine, ritenendo il rinvio a trattati e accordi internazionali non necessario, essendo già previsto espressamente nell’art. 96, comma 1, della Costituzione.

Per ragioni esogene, date dallo scioglimento delle Camere nel 2019 e dallo scoppiare della pandemia da Sars-CoV-2 l’anno successivo, il progetto preliminare è stato abbandonato ma il tema non è stato dimenticato.

Nel *Plan de recuperación, transformación y resiliencia* spagnolo l’attenzione alle persone disabili si evince sin dalla componente C25.R1 “Riforma del quadro normativo per il settore audiovisivo”, in cui si prevede che la nuova Legge Generale della Comunicazione dovrà contenere misure che miglioreranno l’integrazione delle persone con disabilità<sup>62</sup>.

Il Piano spagnolo contiene un’apposita sezione esplicativa delle misure già adottate tra il 2020 e il 2021. Tra queste, viene annoverato un intervento per rendere più adeguato il sistema sanitario per persone anziane, persone disabili e malati cronici, con l’obiettivo di migliorare i risultati sanitari, prevenire la disabilità e migliorare la qualità della vita e il benessere dei pazienti e delle loro famiglie<sup>63</sup>.

La persona con disabilità è tenuta in debita considerazione anche nelle misure adottate per la protezione del consumatore. Il Piano identifica la figura del “consumatore vulnerabile” in minori, anziani, persone con un basso livello di digitalizzazione, disabilità funzionali, intellettive, cognitive o sensoriali e, in generale, in coloro che riscontrano difficoltà per via della mancanza di accessibilità alle informazioni<sup>64</sup>.

Un’importantissima misura che è stata adottata in Spagna, di cui si dà conto nel *Plan* spagnolo, consiste nell’abrogazione dell’art. 52.d. dello Statuto dei Lavoratori<sup>65</sup>. Tale articolo

---

<sup>62</sup> [Plan de recuperación, transformación y resiliencia](#), 168. Anche l’Italia non rimane indietro sotto questo profilo. Il Consiglio dei ministri ha approvato il decreto legislativo sull’[Accessibility Act](#), recependo la direttiva Europea sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi, tra cui quelli di comunicazione elettronica, di trasporto passeggeri, di commercio elettronico, di accesso ai contenuti audiovisivi. Grazie a questo intervento, la progettazione iniziale di prodotti o servizi e il loro successivo adattamento dovranno rispondere alle esigenze specifiche delle persone disabili. Per l’allora ministro alle Disabilità, Erika Stefani, si tratta di “un’evoluzione in termini di inclusione delle persone con disabilità, che non devono incontrare barriere alla comunicazione ed essere autonome nella vita di tutti i giorni”.

<sup>63</sup> *Plan de recuperación, transformación y resiliencia*, cit., 263, in cui si rimanda alla «Estrategia de Salud Cardiovascular del SNS: El Ministerio de Sanidad traslada a las CCAA el borrador de la Estrategia, que pretende un abordaje integral de la salud cardiovascular 04/07/2020».

<sup>64</sup> *Ivi*, 266.

<sup>65</sup> *Ivi*, 268.



individuava una ipotesi di licenziamento per giusta causa nei confronti di lavoratori affetti da disabilità, malattie croniche o a lungo termine o incaricati dell'assistenza a favore di altri familiari. La soppressione di questo precetto risponde all'esigenza di garantire i diritti fondamentali dei lavoratori, in conformità alle linee guida della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che già in una sentenza del 18 gennaio 2018<sup>66</sup> aveva avvertito la Spagna che l'applicazione di questo metodo di licenziamento oggettivo per assenze giustificate era contraria alla citata direttiva 2000/78, che vieta la discriminazione sulla base della disabilità.

Oltre ad aiuti aggiuntivi per l'acquisto di veicoli elettrici adeguati alle esigenze delle persone con mobilità ridotta<sup>67</sup>, il documento spagnolo prevede un Piano di riabilitazione abitativa e riqualificazione urbana, comprensivo di misure che affrontano specificamente i problemi che colpiscono più intensamente donne e gruppi vulnerabili, come le persone con disabilità e anziani<sup>68</sup>.

Infine, particolare attenzione è dedicata alla mobilità sostenibile, sicura e connessa<sup>69</sup>, anche nell'ottica di migliorare l'accessibilità per persone con disabilità o mobilità ridotta.

Il Consiglio dei Ministri ha approvato, il 3 maggio 2022, la Strategia spagnola sulla disabilità 2022-2030, definita nell'incipit quale «*bussola verso un Paese più giusto e inclusivo*»<sup>70</sup>, elaborata con i contributi essenziali delle persone con disabilità e le loro famiglie, guida per avanzare nelle politiche inclusive e nella lotta alla discriminazione<sup>71</sup>.

Grazie alla convergente volontà di maggioranza e opposizione, quasi all'unanimità (312 voti favorevoli, 32 contrari) si è, inoltre, riusciti a intervenire sul testo costituzionale. La nuova formulazione dell'art. 49 Cost., approvato il 15 febbraio 2024 e pubblicato nel BOE del 17 febbraio 2024 così recita: «*1. Le persone con disabilità esercitano i diritti previsti dal presente Titolo in condizioni di reale ed effettiva libertà e uguaglianza. Le tutele speciali necessarie per tale esercizio saranno regolate dalla legge. 2. I poteri pubblici promuoveranno politiche che garantiscano la piena autonomia personale e l'inclusione sociale delle persone con disabilità, in ambienti universalmente accessibili. Allo stesso modo, incoraggeranno la partecipazione delle loro organizzazioni, nei termini stabiliti dalla legge. Saranno affrontati in particolare i bisogni specifici delle donne e dei minori con disabilità*».

L'art. 49 Cost. così emendato consacra a livello costituzionale la necessità di partire da una corretta definizione delle persone con disabilità, così ponendo l'accento sulla loro dignità. Si tratta di un balzo in avanti rispetto alla *Disposición adicional octava* della Legge 39/2006, la quale imponeva già che tutti i riferimenti normativi a «*minusválidos*» e a «*personas con*

<sup>66</sup> C-270/16 Conejero c. Ferroservicios Auxiliares SA.

<sup>67</sup> IVI, 309.

<sup>68</sup> IVI, 310. Tra le misure previste, la lotta alla povertà energetica e il Piano degli alloggi in affitto conveniente.

<sup>69</sup> IVI, 314-315.

<sup>70</sup> Estrategia española sobre discapacidad 2022-2030, 11.

<sup>71</sup> Tra i concetti chiave della Strategia, quelli di cittadinanza attiva, inclusione sociale e partecipazione, vita indipendente, e accessibilità universale.



*minusvalía*» dovessero essere sostituiti con l'espressione "persone con disabilità", richiedendo l'utilizzo di tale terminologia per tutti i successivi provvedimenti della Pubblica Amministrazione.

Il nuovo precetto, ispirandosi al modello sociale della disabilità, affida alle Autorità il compito di adottare politiche per la piena autonomia e l'inclusione. Rispetto al progetto del 2018, la vera novità riguarda l'introduzione, auspicata in dottrina, del canone dell'accessibilità universale, invero già affermato dall'articolo 9 della Convenzione di New York e nell'articolo 15.3 della Carta Sociale Europea.

Allo sforzo interpretativo compiuto a livello giurisprudenziale oggi si affianca, dunque, l'allineamento della Costituzione spagnola agli impegni assunti a livello internazionale.

In dottrina, la riforma è stata dunque accolta con favore, ritenendosi che «*la nuova prospettiva adottata, basata sull'uguaglianza reale, sull'autonomia individuale, sull'integrazione sociale e sul diritto a una partecipazione effettiva alla vita della comunità, consentirà di avanzare ancora di più costringendo i poteri pubblici a ricercare azioni più ampie, specifiche, e l'integrazione di azioni positive e misure di partecipazione collettiva*»<sup>72</sup>.

## 6. ...e in Italia

In Italia, la legge 5 febbraio 1992, n. 104<sup>73</sup> rappresenta da decenni il testo di riferimento per la tutela delle persone con disabilità, pur essendo espressamente rivolta alle persone handicappate.

Seppur la legge sia nata in un periodo in cui la componente sociale della disabilità non era ancora emersa nelle classificazioni scientifiche, di certo essa è orientata al raggiungimento di obiettivi bio-psico-sociali, come risulta dalle finalità tracciate nell'art. 1<sup>74</sup>. Anche gli strumenti tramite cui conseguire tali obiettivi possono, a ragione, definirsi biopsicosociali<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> M. NOGUEIRA GUASTAVINO, *La tercera reforma constitucional (Art. 49 CE): de la protección de los disminuidos a la de las personas con discapacidad soslayando la diversidad funcional*, in [Briefs AEDTSS](#), n. 29, 2024.

<sup>73</sup> Su cui P. Cendon (a cura di), *Handicap e diritto: Legge 5 febbraio 1992, n. 104 Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*, Torino, 1997; C. Colapietro, A. Salvia (curr.), *Assistenza inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità. A vent'anni dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104*, Napoli, 2013.

<sup>74</sup> L. BUSATTA, *L'universo delle disabilità*, cit., 341, al riguardo, parla di un approccio "a doppio binario", «*prevedendo significative misure per l'assistenza socio-sanitaria (in conformità al c.d. modello medico) e individuando, al contempo, i canali d'intervento per l'inclusione delle persone con disabilità e il superamento delle "barriere sociali" (secondo quello che potremmo definire il "modello funzionale")*».

<sup>75</sup> F. MASCI, *La tutela costituzionale della persona disabile*, cit., 173, il quale pensa, tra l'altro, all'incremento della ricerca genetica, biomedica, psicopedagogica, sociale e tecnologica; all'intervento tempestivo dei servizi terapeutici e riabilitativi; all'adeguato sostegno psicologico e psicopedagogico e alla previsione di servizi di aiuto personale o familiare; alla piena integrazione familiare, scolastica, lavorativa e sociale.



Se invece si analizza il profilo definitorio, l'art. 3 della legge 104/1992 definiva la persona con *handicap* come «*colui che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione*».

Da tale definizione è stata ricavata «*una catena sequenziale, che inizia con una menomazione, la quale comporta disabilità, che si risolve in handicap*»<sup>76</sup>.

È chiaro che l'art. 3, comma 1, nel definire i soggetti "*handicappati*", si ispirava al modello biomedico utilizzato nel 1992, secondo il quale circostanze non biologiche non possono influire sul corpo e sui processi biologici che lo caratterizzano, ed è solamente il sapere medico e specialistico a poter approntare idonei interventi correttivi e riabilitativi<sup>77</sup>.

Lo scoppiare della pandemia ha acuito le criticità che caratterizzano il percorso di inclusione delle persone con disabilità. Esse hanno particolarmente sofferto l'impossibilità di accedere a servizi sociali e/o di riabilitazione, di mantenere relazioni interpersonali e percorsi affettivi che, soprattutto per chi rientra nel campo della disabilità intellettiva e dei disturbi del neurosviluppo, si rivelano indispensabili.

Le famiglie hanno poi patito un ulteriore appesantimento del loro ruolo assistenziale nei confronti delle persone con fragilità<sup>78</sup>.

Infine, l'abitudine di assicurare certi servizi in luoghi a tal uopo appositamente istituiti ha determinato l'incapacità di approntare celermente un sistema di interventi domiciliari e personalizzati.

Il Comitato economico e sociale, nel suo Rapporto per il Presidente del Consiglio dei ministri di giugno 2020, ha, dunque, auspicato l'adozione di un approccio basato sulla domiciliarità dell'assistenza, e il rafforzamento dei servizi territoriali per la salute mentale, la costruzione di un'alternativa al ricovero in RSA e RSD tramite progetti terapeutico-riabilitativi individualizzati e di vita indipendente per persone con disabilità, minori, anziani, persone con disagio psichico, e la sistematizzazione delle politiche del lavoro per le persone con disabilità<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> S. ROSSI, *Forme della vulnerabilità e attuazione del programma costituzionale*, in [Rivista AIC](#), n. 2 del 2017, 28.

<sup>77</sup> Seppur da tale definizione non si evinca l'interrelazione con le barriere esistenti nell'organizzazione sociale, nella circolare del 6 aprile 1994, il Ministero della Salute ha chiarito che le commissioni non devono solamente accertare, da un punto di vista medico, le condizioni fisiche o psichiche del soggetto, bensì tener conto dell'handicap «*che la minorazione produce, ossia la natura e l'entità dello svantaggio sociale e gli interventi necessari alla sua diminuzione*».

<sup>78</sup> L. BORGIA, G. GRIFFO, *Il carico sproporzionato di problemi che hanno colpito le persone con disabilità e le loro famiglie durante la pandemia da Covid-19*, in *Nuova Secondaria*, vol. 38, n. 2, 2020, 130-142.

<sup>79</sup> COMITATO DI ESPERTI IN MATERIA ECONOMICA E SOCIALE, *Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022". Rapporto per il Presidente del Consiglio dei Ministri*, giugno 2020, 40 su [governo.it](#). Sul significato di vita indipendente e le possibili implementazioni nel campo della disabilità E. VIVALDI, *Disabilità mentali e vita indipendente*, Napoli, 2023.



In parallelo, il Regolamento sulle disposizioni comuni per l'assegnazione dei fondi dell'Unione, fra i quali rientra il PNRR, ha obbligato gli Stati membri a soddisfare le cosiddette "condizioni abilitanti" per la realizzazione dell'obiettivo strategico "*un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali*". Tra le "condizioni abilitanti" è stata richiesta l'esistenza di un quadro normativo nazionale per garantire l'attuazione della citata Convenzione ONU<sup>80</sup>.

Il PNRR compie un passo in avanti rispetto alle previsioni contenute nella Legge 22 giugno 2016, n. 112. Infatti, diversamente da tale legge, le misure ivi previste non si rivolgono solamente alle persone disabili prive del sostegno familiare<sup>81</sup>, ma prevedono un rilevante investimento infrastrutturale, per giungere a soluzioni alloggiative e dotazioni strumentali innovative che permettano di conseguire e mantenere la massima autonomia tanto per le persone con disabilità che per gli anziani.

Per raggiungere gli obiettivi della de-istituzionalizzazione e della promozione dell'autonomia delle persone con disabilità, è stata prevista l'emanazione di una legge quadro per le disabilità.

Sulla base di queste premesse, il Parlamento ha approvato in tempi record la legge delega del 22 dicembre 2021, n. 227, con la quale il Governo è stato delegato ad adottare, entro venti mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima, uno o più decreti legislativi per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità.

Molteplici sono gli ambiti su cui i decreti legislativi sono stati chiamati ad intervenire.

Tra questi, l'auspicato coordinamento, sotto il profilo formale e sostanziale, delle disposizioni legislative vigenti, e l'apporto di opportune «*modifiche volte a garantire e migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa di settore, ad adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo*»<sup>82</sup>.

I principi e criteri direttivi, cui il Governo è stato chiamato ad attenersi nelle definizioni concernenti la condizione di disabilità e nell'operazione di revisione, riordino e semplificazione della normativa di settore, hanno richiesto innanzitutto, l'adozione di una «*definizione di "disabilità" coerente con l'articolo 1, secondo paragrafo, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, anche integrando la legge 5 febbraio 1992, n. 104, e introducendo disposizioni che prevedano una valutazione di base della disabilità distinta da una successiva valutazione multidimensionale fondata sull'approccio bio-psico-sociale, attivabile dalla persona con disabilità o da chi la rappresenta, previa adeguata informazione sugli interventi, sostegni e benefici cui può*

---

<sup>80</sup> Si veda, in tal senso, il punto d) dell'art. 5 (obiettivi strategici) del Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021.

<sup>81</sup> Sul tema, E. VIVALDI, *L'assistenza alle persone con disabilità (grave) prive del sostegno familiare*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), n. 1 del 2021, 571.

<sup>82</sup> Art. 2, comma 1, L. 22 dicembre 2021, n. 227.



*accedere, finalizzata al progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato di cui alla lettera c) del presente comma e assicurando l'adozione di criteri idonei a tenere nella dovuta considerazione le differenze di genere»<sup>83</sup>.*

Il Parlamento ha, così, tracciato la linea da seguire nell'elaborazione della definizione di disabilità, richiamando la Convenzione delle Nazioni Unite che, come già evidenziato, ha consacrato il modello bio-psico-sociale <sup>84</sup>.

Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 111 del 14 maggio è stato pubblicato il d.lgs 3 maggio 2024 n. 62 che, in attuazione della citata legge delega n. 227/2021, definisce la condizione di disabilità, la valutazione di base, l'accomodamento ragionevole e la valutazione multidimensionale per l'elaborazione e l'attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato della persona con disabilità.

Anche in Italia si è provveduto ad un mutamento terminologico, mediante la sostituzione delle parole «persona handicappata», «portatore di handicap», «persona affetta da disabilità», «disabile» e «diversamente abile» con «persona con disabilità»<sup>85</sup>.

All'art. 2 la condizione di disabilità è definita *«duratura compromissione fisica, mentale, intellettuale, del neurosviluppo o sensoriale che, in interazione con barriere di diversa natura, può ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri»*, con ciò definitivamente facendo propria la concezione biopsicosociale accolta dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

La legge delega e il d.lgs. n. 62/2024 effettuano una distinzione tra l'accesso ai diritti di base e il progetto individualizzato, che verrà attivato non automaticamente ma solo su richiesta della persona e/o del suo rappresentante legale.

L'art. 18 d.lgs. n. 62/2024 precisa che il progetto di vita *«è diretto a realizzare gli obiettivi della persona con disabilità per migliorare le condizioni personali e di salute nei diversi ambiti di vita, facilitandone l'inclusione sociale e la partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri»*. Esso individua, per qualità, quantità ed intensità, gli strumenti, le risorse, gli interventi, i benefici, le prestazioni, i servizi e gli accomodamenti ragionevoli, volti anche ad eliminare e a prevenire le barriere e ad attivare i supporti necessari per l'inclusione

---

<sup>83</sup> Art. 2, comma 2, lett. A) l. n. 227/2021.

<sup>84</sup>Oltre alla definizione della disabilità, il Parlamento delega il governo ad adottare una definizione di «profilo di funzionamento» che risulti coerente con l'ICF e con le disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ma che, al contempo, tenga conto dell'ICD. Il governo è, poi, stato incaricato di introdurre, nella legge 104/1992, la definizione di «accomodamento ragionevole», prevedendo adeguati strumenti di tutela coerenti con le disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. La richiesta di chiarire il significato di «profilo di funzionamento» e dell'accomodamento ragionevole può certamente migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa di settore, ma anche adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo.

<sup>85</sup> Art. 4 d.lgs 3 maggio 2024, n. 62.



e la partecipazione della persona stessa nei diversi ambiti di vita, compresi quelli scolastici, della formazione superiore, abitativi, lavorativi e sociali.

L'idea di progetto individualizzato trova le sue radici nella legge n. 328/00, ovvero la «*legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*», che prevedeva esplicitamente la predisposizione di un progetto individuale per ogni singola «*persona con disabilità fisica, psichica e/o sensoriale, stabilizzata o progressiva*» al fine di ottenere l'integrazione scolastica, lavorativa, sociale e familiare della persona con disabilità. Tale progetto, oltre a contenere la valutazione diagnostico-funzionale, aveva il compito di individuare le prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del Servizio sanitario nazionale, i servizi alla persona a cui il comune avrebbe dovuto provvedere, con particolare riferimento al recupero e all'integrazione sociale, nonché le misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale.

L'attuazione del progetto implicava già in passato e richiede ancora adesso il fattivo contributo delle regioni che, annoverando tra le loro competenze quelle in materia di assistenza sociale, sono a pieno coinvolte nell'individuazione delle risorse<sup>86</sup>.

Sul punto, è stata però paventata «*l'idea che la presa in carico pubblica della persona sarà ancora un optional riservato ad un gruppo ristretto di persone vulnerabili a discapito del principio di uguaglianza sancito, oltre che dalla Convenzione delle Nazioni Unite, anche dalla nostra Carta costituzionale*»<sup>87</sup>.

Data la recentissima introduzione di tali previsioni, e l'attivazione di un periodo sperimentale per tutto il 2025, sembra ancora prematuro evidenziare profili problematici e dunque non rimane che attenderne l'implementazione per comprendere se il progetto individualizzato riuscirà a dimostrarsi uno strumento idoneo a garantire il raggiungimento di un'autonomia effettiva per le persone con disabilità.

Infine, la legge delega prevede la riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità, l'istituzione di un Garante nazionale delle disabilità e il potenziamento dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

---

<sup>86</sup> Già con la legge 112/2016 le regioni sono state chiamate alla delicata operazione di distribuzione delle risorse per il progetto individuale ex art. 14 legge n. 328/006, per mezzo del c.d. budget di progetto. Alcune di esse hanno deciso di intervenire a livello legislativo determinando un'evoluzione del concetto di assistenza, intesa non come mero ricovero ma in un'ottica di deistituzionalizzazione e promozione dell'autonomia. Cfr. l.r. Toscana 18 ottobre 2017, n.60; l.r. Piemonte 12 febbraio 2019, n. 3; ma anche il Piano di azione regionale per le politiche in favore delle persone con disabilità della Lombardia del 2021.

<sup>87</sup> F. CEMBRANI, M. CINGOLANI, P. FEDELI, *L'inclusione della persona disabile con strumenti tecnologici: occasione di un primo commento alla legge-delega al governo in materia di disabilità*, in *Rivista italiana di medicina legale*, n. 2, 2022, 278.



L'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità, ai sensi del d.p.c.m. 22 dicembre 2022, tra le sue funzioni, si occupa di curare un costante confronto con le federazioni e con le associazioni maggiormente rappresentative in materia di disabilità.

Il Garante Nazionale dei diritti delle persone con disabilità, istituito con decreto legislativo del 5 febbraio 2024 n. 20, opererà a partire dal 1° gennaio 2025.

Tra i suoi compiti, quello di vigilare sul rispetto dei diritti e sulla conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Convenzione delle Nazioni Unite, dalla Costituzione, dalle leggi dello Stato e dalle fonti subordinate nella medesima materia; di contrastare fenomeni di discriminazione diretta e indiretta o di molestie in ragione della condizione di disabilità e del rifiuto dell'accomodamento ragionevole; di promuovere l'effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone con disabilità, su base di eguaglianza con gli altri, anche impedendo che esse siano vittime di segregazione.

## *7. Conclusioni*

La trattazione evidenzia come la Spagna abbia mostrato una spiccata sensibilità nei confronti delle persone con disabilità sin dal momento dell'elaborazione della Costituzione. Va certamente rilevato che la presenza di una concezione ibrida, tra modello medico e modello sociale della disabilità, nel 1978 ha contribuito a rendere l'ordinamento spagnolo uno dei Paesi maggiormente in grado di cogliere le sfide che caratterizzano la tutela delle persone con disabilità. La dottrina ha tuttavia rilevato alcune criticità, date da una terminologia poco conforme alle esigenze di inclusione e dalla collocazione dell'articolo 49 all'interno di quei Principi direttivi che non consentono una immediata azionabilità in giudizio. La prima difficoltà è stata di recente superata grazie ad una lungimirante revisione costituzionale che ha avuto il merito di testimoniare la possibilità di convergenza tra forze politiche differenti per dare risposte alle richieste avanzate nell'ordinamento spagnolo dalle persone con disabilità. La modifica costituzionale rappresenta il coronamento di un percorso di attenzione alla tematica che si era già affermato mediante le previsioni contenute nel *Plan* spagnolo e nella Strategia spagnola sulla disabilità, volte ad introdurre misure per garantire l'autonomia e l'accessibilità, in linea con quanto prescritto dalla Convenzione ONU. Sembra, insomma, che l'ordinamento spagnolo sia pronto a dare attuazione al precetto costituzionale con misure concrete.

In Italia, il percorso giuridico per garantire tutela alle persone con disabilità si è rivelato piuttosto tortuoso. Le origini dell'art. 38 Cost. mostrano una spiccata visione medico-riabilitativa della disabilità, che a fatica è stata superata tramite una lettura congiunta degli artt. 2, 3, 38 Cost. e per mezzo della Convenzione ONU. Differentemente da quanto accaduto nell'ordinamento spagnolo, in Italia non si è pensato di sostituire il termine "minorati" contenuto nell'art. 38 Cost. con un'espressione differente, che ponga l'accento sulla dignità in



quanto persone. A livello legislativo, seppur la legge 104/1992 sia stata in grado di stabilire obiettivi bio-psico-sociali, solo col recentissimo d.lgs. 62/2024 si è intervenuti per rendere la definizione della disabilità coerente con le più aggiornate cognizioni scientifiche. E ciò è avvenuto solo in seguito alle sollecitazioni in tal senso provenienti dall'Unione Europea.

La sfida definitoria è, però, solo una delle tante questioni che il legislatore ha dovuto affrontare, essendo richiesto uno sforzo maggiore affinché il diritto alla vita indipendente della persona con disabilità non si risolva in una mera enunciazione ma si carichi di significato e investa tutti i settori della vita: istruzione, lavoro, socializzazione, in ossequio a quel principio di solidarietà che sinora ha costituito il punto fermo nella garanzia dei diritti delle persone con disabilità.

Sul punto, l'esperienza spagnola può certamente fungere da esempio, sol che si pensi alla capacità dell'ordinamento spagnolo nel recepire le istanze provenienti dalle organizzazioni rappresentative delle persone con disabilità, addirittura mediante la revisione costituzionale.

In Italia, certamente fondamentale si rivelerà l'apporto dell'Autorità Garante dei diritti delle persone con disabilità, chiamata ad assicurare la consultazione con cadenza almeno semestrale sull'esercizio delle proprie funzioni con le federazioni maggiormente rappresentative delle persone con disabilità e a garantire forme di concertazione in relazione alle specifiche attività di competenza.

Solo un'azione condivisa potrà condurre alla rimozione di quegli ostacoli che le persone con disabilità incontrano nella quotidianità, evitando che gli stessi siano ancora sottoposti ad un maggior rischio di povertà ed esclusione sociale.