



Dottorato di ricerca in Ordine internazionale e diritti umani, Sapienza, Università di Roma - Intercenter, Università di Messina

Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

UGO VILLANI*

SPUNTI DI RIFLESSIONE SULLA CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La persona con disabilità quale soggetto di diritti. – 3. Il diritto al riconoscimento della personalità giuridica. Il ruolo della diversità nello sviluppo sociale. – 4. Il modello sociale o relazionale di disabilità. – 5. L'accomodamento ragionevole. – 6. *Segue*: i costi degli accomodamenti. – 7. La progettazione universale. – 8. Le misure di carattere educativo.

1. Premessa

Nella Prefazione a un eccellente Commentario alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale, con il relativo Protocollo opzionale, il 13 dicembre 2006 ed entrata in vigore il 3 maggio 2008¹, Sergio Marchisio, dopo avere sottolineato che tale Convenzione riflette il nuovo modello di disabilità, «che supera l'approccio esclusivamente medico della disabilità, guardando alle abilità dell'individuo e agli ostacoli generati dall'ambiente (fisico e sociale) in cui la persona vive», metteva in luce che «essa costituisce, sotto molteplici aspetti, la prova di un mutamento d'impostazione culturale verso la condizione dei disabili, che dovrà riflettersi anche nelle normative interne di adattamento»².

Invero la Convenzione sui diritti dei disabili segna la maturazione di una progressiva evoluzione relativa al concetto stesso di disabilità, svolta nel quadro – e per merito – delle stesse Nazioni Unite e di organizzazioni internazionali di carattere universale, come l'Organizzazione mondiale della sanità, e regionale, quali, tra le altre, il Consiglio d'Europa e l'Unione europea. Riguardo a quest'ultima va ricordato, anzitutto, che l'art. 19 del Trattato

* Professore emerito di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

** Contributo destinato al *Liber Amicorum in onore del Prof. Sergio Marchisio*.

¹ L'Italia ha ratificato la Convenzione, con il Protocollo opzionale, il 15 maggio 2009 in base alla legge 3 marzo 2009 n. 18 di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione. Su di essa vi è una bibliografia molto ampia; da ultimo cfr. S. FAVALLI, *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, Milano, 2021, e gli autori citati a p. 38, nota 33.

² S. MARCHISIO, *Prefazione*, in S. MARCHISIO, R. CERA, V. DELLA FINA (a cura di), *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Commentario*, Roma, 2010, p. IX.

sul funzionamento dell'Unione europea attribuisce al Consiglio, deliberando all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, il potere di adottare i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate, tra l'altro, sulla disabilità. Inoltre l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – avente, com'è noto, lo stesso valore giuridico dei Trattati (art. 6, par. 1, 1° comma, del Trattato sull'Unione europea) – vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata, oltre che sulle cause più tradizionali (quali il sesso, la razza, la lingua, la religione ecc.), sulla disabilità. Allo sviluppo della tutela dei diritti fondamentali dei disabili un impulso significativo è stato dato anche dalla “giurisprudenza” degli organi giudiziari e degli altri organi di controllo sul rispetto dei diritti umani, istituiti dalle varie convenzioni in materia.

A nostro parere, la svolta culturale effettuata dalla Convenzione delle Nazioni Unite ne rappresenta l'elemento più qualificante; esso si riflette nelle sue specifiche disposizioni, che forniscono un valore aggiunto alla tutela dei diritti fondamentali del disabile, dei quali egli, in quanto “persona”, è già titolare in forza delle numerose convenzioni internazionali sui diritti umani.

2. *La persona con disabilità quale soggetto di diritti*

Come abbiamo accennato, è lo stesso concetto di disabilità che, nella Convenzione delle Nazioni Unite, risulta profondamente modificato rispetto a un passato non molto remoto. Nel modello culturale fatto proprio dalla Convenzione ci sembra vada rimarcato, anzitutto, il fatto stesso che essa intende riconoscere i diritti fondamentali del disabile. L'utilità di una specifica Convenzione è duplice. Da un lato essa prescrive agli Stati parti una pluralità di misure “positive”, indispensabili affinché i diritti fondamentali in essa proclamati trovino concreta ed effettiva attuazione e non si riducano a mere formule retoriche. Si tratta di un metodo comune, nella protezione internazionale dei diritti umani, per la tutela di soggetti particolarmente vulnerabili³ (gli appartenenti a una “razza”, le donne, i fanciulli, le minoranze, i migranti ecc.), esposti a rischi di specifiche violazioni e, in un senso o nell'altro, “svantaggiati” rispetto agli altri membri della società e, quindi, bisognevoli di provvedimenti che garantiscano la loro eguaglianza sostanziale con questi ultimi. In secondo luogo, l'adozione di una Convenzione specifica, che pure, in larga misura, comprende – e ribadisce – i diritti fondamentali riconosciuti “a tutti” dagli atti internazionali sui diritti umani, a cominciare dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948 e dai Patti internazionali sui diritti economici, sociali e culturali e sui diritti civili e politici del 16 dicembre 1966, vale a contrastare il pregiudizio, ancora diffuso, secondo il quale il disabile, per le sue condizioni fisiche o mentali, non è in grado di fruire di taluni diritti; si pensi al diritto al matrimonio, o ad avere una vita sessuale, alla propria indipendenza, alla scelta del domicilio, al lavoro ecc.

Riguardo al modello culturale fatto proprio dalla Convenzione delle Nazioni Unite, essa respinge con decisione la visione del disabile come “oggetto”, di cure, di assistenza, di compassione, secondo un modello medico comportante, il più delle volte, una «emarginazione temperata dalla carità»⁴ (come l'affidamento a strutture sanitarie). Al contrario, il disabile riacquista la piena titolarità dei diritti fondamentali, riappropriandosi

³ Cfr., di recente, F. IPPOLITO, *Understanding Vulnerability in International Human Rights Law*, Napoli, 2020.

⁴ Così M. R. SAULLE, *Le norme standard sulle pari opportunità dei disabili*, Napoli, 1997, p. 9.

della propria condizione di “soggetto”. Scopo dichiarato della Convenzione, infatti, è di «promuovere, proteggere e garantire il pieno e uguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità, e promuovere il rispetto per la loro intrinseca dignità». Così sono espressamente riconosciuti diritti come quello a una vita indipendente e alla libertà di scelta (art. 19), al rispetto della vita privata (art. 20), al rispetto del domicilio e della famiglia, ivi compresi il diritto di sposarsi e di decidere liberamente e responsabilmente il numero dei figli (art. 23), il diritto al lavoro (art. 27), alla partecipazione alla vita politica e pubblica (art. 29), alla vita culturale e ricreativa, agli svaghi e allo sport (art. 30) ecc.

Naturalmente, come si è accennato e vedremo tra breve, la fruizione dei diritti fondamentali richiede misure concrete e interventi specifici, volti a eliminare o, quanto meno, ridurre la condizione di disuguaglianza di fatto nella quale, in ragione delle proprie menomazioni, essi si trovano rispetto al resto della società. Nel Preambolo della Convenzione, invero, gli Stati parti riconoscono «la diversità delle persone con disabilità» (lett. *i*), come pure la necessità di proteggere «quelle che richiedono un maggiore sostegno» (lett. *j*). E i disabili hanno un vero e proprio diritto alla erogazione di tali misure. Tra queste assumono particolare rilevanza i servizi sanitari dei quali essi hanno necessità, compresi quelli concernenti la loro vita sessuale e riproduttiva (art. 25), e le misure di abilitazione e di riabilitazione, corrispondenti ai bisogni e alle abilità di ciascuno (art. 26).

3. Il diritto al riconoscimento della personalità giuridica. Il ruolo della diversità nello sviluppo sociale

Di estrema importanza è l'affermazione del diritto delle persone con disabilità al riconoscimento in ogni luogo della loro personalità giuridica (art. 12, par. 1). Questa coincide con la capacità giuridica (*legal capacity*), la quale comprende sia la capacità di essere titolare di diritti e di obblighi (capacità giuridica in senso proprio), sia quella che più precisamente, alla luce di ordinamenti come il nostro, andrebbe denominata capacità di agire, cioè di porre in essere atti idonei a determinare l'acquisto di diritti e di obblighi⁵.

Tale diritto può apparire scontato, ma nei fatti, o persino nella disciplina giuridica, talora può essere negato. Sotto il secondo profilo, infatti, lo stesso istituto della interdizione implica l'incapacità di agire di chi vi sia sottoposto; da un punto di vista fattuale, le menomazioni fisiche, come il mancato uso degli arti, la cecità, la sordità, possono rendere impossibile l'esercizio autonomo della capacità di agire e determinare una condizione di dipendenza da altri, con rischi di abusi e di pregiudizi ai diritti e ai beni del disabile.

In proposito la Convenzione è ben consapevole che, affinché le persone con disabilità godano della capacità giuridica su base di uguaglianza con gli altri, e in tutti gli aspetti della vita (art. 12, par. 1), possono essere necessarie azioni di sostegno. Pertanto l'art. 12, par. 3 prescrive che gli Stati parti adottino misure adeguate per consentire l'accesso al sostegno necessario per l'esercizio della loro capacità. Tali misure devono essere provviste di tutte le garanzie per prevenire abusi e per assicurare che le stesse rispettino non solo i diritti, ma la volontà e le preferenze dell'interessato e che siano proporzionate al grado in cui incidono sui diritti e gli interessi della persona con disabilità. L'organo di controllo istituito dalla Convenzione, il Comitato sui diritti delle persone con disabilità, ha espresso la sua decisa

⁵ Cfr., anche per riferimenti, S. FAVALLI, *Disabilità*, cit., p. 175 ss.

preferenza, in linea generale, per misure di sostegno alla formazione della volontà del disabile (*supported decision-making*) – il cui contenuto, peraltro, può essere estremamente variabile – piuttosto che di sostituzione della sua volontà da parte di quella di un altro soggetto (*substitute decision-making*)⁶.

La diversità della persona con disabilità viene in rilievo non solo ai fini della prescrizione di misure positive, volte a garantire l'esercizio effettivo dei suoi diritti, ma anche quale fattore di sviluppo e di avanzamento della comunità. La considerazione dei disabili non come peso per la società, ma quali soggetti attivi, la cui diversità può tradursi in un arricchimento per la società stessa, emerge dal Preambolo (lett. *m*); esso riconosce «gli utili contributi, esistenti e potenziali, delle persone con disabilità in favore del benessere generale e della diversità della loro comunità» e che il pieno godimento dei diritti umani e la piena partecipazione nella società di tali persone «accrescerà il senso di appartenenza e apporterà significativi progressi nello sviluppo umano, sociale ed economico della società e nello sradicamento della povertà».

4. Il modello sociale o relazionale di disabilità

La Convenzione del 2006, come si è accennato, sancisce una svolta culturale nella nozione di disabilità, la quale è intesa come «il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali e ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri» (lett. *e*) del Preambolo). In maniera corrispondente l'art. 1, par. 2, definisce persone con disabilità «coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali 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».

Emerge nettamente il distacco dal modello medico della disabilità. La definizione accolta dalla Convenzione, al di là delle singole categorie di menomazioni durature contemplate, non si identifica in tali menomazioni, quindi nella situazione soggettiva, in sé considerata, del disabile, ma si fonda sulla relazione esistente fra le stesse e una pluralità di barriere di diversa natura⁷. È questo rapporto che determina la disabilità, la quale, pertanto, viene a delinarsi secondo un modello sociale o relazionale.

Tale modello permea di sé l'intera Convenzione, poiché conduce a individuare le misure che gli Stati parti devono prendere per eliminare (o almeno ridurre) le barriere che interagiscono con le menomazioni e che – come precisa la citata lett. *e* del Preambolo – possono essere di natura sia comportamentale (*attitudinal*) che ambientale (*environmental*). Beninteso, questo modello culturale di disabilità, intesa nella sua configurazione sociale o relazionale, non deve fare velo al riconoscimento della reale condizione soggettiva e specifica, propria di ciascuna persona con disabilità, e delle sue peculiari menomazioni; né, tanto meno, può essere usata come pretesto per gli Stati per sottrarsi al dovere di assumere misure positive, come quelle, già ricordate, di abilitazione e di riabilitazione o di sostegno, per ridurre le stesse menomazioni e limitare i loro effetti pregiudizievoli per l'interessato. Esse, però, nella logica del modello proprio della Convenzione, non sono sufficienti, ma devono

⁶ General comment No. 1, 2014, Article 12, par. 26.

⁷ Cfr. V. DELLA FINA, *Articolo 1*, in S. MARCHISIO, R. CERA, V. DELLA FINA (a cura di), *La Convenzione delle Nazioni Unite*, cit., p. 20 ss.

affiancarsi a una politica di abbattimento delle barriere e di costruzione di una società nella quale il disabile si inserisca “naturalmente”, di un ordine generale reso congeniale alla sua condizione e tale, quindi, da consentirgli, con il minimo sforzo individuale e sociale, di integrarsi in esso a pieno titolo, godendo di tutti i diritti su un piano di uguaglianza e apportando, come cittadino “attivo”, il beneficio della propria diversa abilità.

In sostanza, il principio guida, che discende dal modello culturale accolto e propugnato dalla Convenzione del 2006, è quello secondo il quale non è la persona disabile che deve adattarsi (spesso faticosamente e penosamente) all’ordine sociale, ma è quest’ultimo che deve adeguarsi alle necessità del disabile, per consentirgli – come si è già detto – una partecipazione attiva alla società e un pieno esercizio dei suoi diritti.

A quest’ultimo proposito è il caso di sottolineare che, sebbene numerosi articoli della Convenzione, a cominciare dall’art. 1, par. 1, facciano riferimento a tutti i diritti umani e a tutte le libertà “fondamentali”, la stessa Convenzione afferma il principio di uguaglianza e di non discriminazione tra il disabile e gli altri consociati nel complesso di qualsiasi diritto e situazione giuridica. In questo senso depone l’art. 5, il quale stabilisce che tutte le persone (comprese, ovviamente, quelle con disabilità) hanno diritto, senza alcuna discriminazione, a uguale protezione e uguale beneficio dalla legge (par. 1) 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 (par. 2). I principi di uguaglianza e di non discriminazione e, più complessivamente, la tutela apprestata dalla Convenzione si estendono così, dai diritti e libertà fondamentali, all’intero ordinamento giuridico degli Stati parti e dunque, in generale, a tutti i diritti e le situazioni soggettive nascenti da tale ordinamento⁸.

5. L’accomodamento ragionevole

L’adattamento della società alle esigenze delle persone con disabilità trova espressione nel principio di accomodamento ragionevole (*reasonable accommodation*), giustamente considerato come il perno per assicurare l’uguaglianza sostanziale dei disabili rispetto a tutti gli altri⁹, o come la chiave di volta della tutela antidiscriminatoria predisposta dalla Convenzione¹⁰.

Esso è definito nell’art. 2 come «le modifiche e gli adattamenti necessari e appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo adottati, se ve ne sia bisogno in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l’esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali».

Come si diceva, il principio di accomodamento ragionevole tende a realizzare l’uguaglianza sostanziale delle persone disabili, poiché le misure di modifica e di adattamento sono volte a eliminare quelle barriere – principalmente di carattere ambientale – che impediscono loro di fruire, su un piano di parità con ogni altra persona, dei propri diritti.

⁸ Cfr. F. SEATZU, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: i principi fondamentali*, in *Dir. umani dir. int.*, 2008, p. 535 ss., in specie p. 541; R. CERA, *Articolo 5*, in S. MARCHISIO, R. CERA, V. DELLA FINA (a cura di), *La Convenzione delle Nazioni Unite*, cit., p. 78.

⁹ D. FERRI, *L’accomodamento ragionevole per le persone con disabilità in Europa: dal Transatlantic Borrowing alla Cross Fertilization*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2017, p. 381 ss.

¹⁰ R. CERA, *Articolo 5*, cit., p. 79 ss.

Infatti l'art. 5, par. 3, nel prescrivere agli Stati parti di adottare tutti i provvedimenti appropriati per garantire che siano forniti accomodamenti ragionevoli, dichiara esplicitamente che tali provvedimenti hanno lo scopo di promuovere l'uguaglianza ed eliminare le discriminazioni.

Il binomio accomodamento-uguaglianza è confermato dall'osservazione che le misure di accomodamento sono specificamente ed esclusivamente destinate a beneficio delle persone con disabilità e, per questo aspetto, derogano il principio di uguaglianza. Ma esse rappresentano delle discriminazioni "positive", poiché sono dirette a rimuovere la condizione di inferiorità nella quale si trova la persona disabile e, per tale via, derogando l'uguaglianza formale, sono volte a garantire la sua uguaglianza sostanziale. L'art. 4, par. 4, ha cura di precisare, al riguardo, che le misure specifiche che sono necessarie per accelerare o conseguire l'uguaglianza *de facto* – anzitutto, quindi, quelle di accomodamento – non costituiscono una discriminazione ai sensi della Convenzione. Per converso, il rifiuto di un accomodamento ragionevole rappresenta esso stesso una forma di discriminazione fondata sulla disabilità – come dichiara espressamente l'art. 2 – e, dunque, una condotta in violazione della Convenzione.

Dal combinato disposto della definizione di accomodamento contenuta nell'art. 2 e dell'obbligo previsto a carico degli Stati parti dal ricordato art. 5, par. 3, risulta, anzitutto, che gli accomodamenti consistono in modifiche e adeguamenti. L'espressione è volutamente alquanto vaga ed elastica e lascia alle discrezionalità di ciascuno Stato l'individuazione del tipo di misura da adottare, con riguardo alle specifiche esigenze della persona con disabilità. Dai lavori preparatori emerge che gli accomodamenti devono essere individuali, volti, cioè, come si è detto, a rispondere alle particolari necessità della persona con disabilità, nonché interattivi, nel senso che devono tenere conto degli interessi sia di quest'ultima che dell'ente coinvolto dalle misure in questione¹¹.

A seconda delle particolarità di ciascun caso, le misure di accomodamento possono avere il contenuto e l'ambito di applicazione più vari, come l'eliminazione di barriere architettoniche, la predisposizione di specifiche modalità di apprendimento e di verifica in corsi universitari, la sistemazione sul posto di lavoro, l'accesso a sistemi informatici, la strumentazione necessaria per lo svolgimento della funzione di giurato, i mezzi di locomozione ecc.¹². Esse, ai sensi dell'art. 9, riguardano, in particolare, l'accesso all'ambiente fisico, ai trasposti, all'informazione e alla comunicazione e ad altre attrezzature e servizi aperti o forniti al pubblico; e vengono a specificarsi con riguardo alla situazione di disabili privati della libertà (art. 14, par. 2), al diritto all'istruzione (art. 24, par. 5), al diritto al lavoro (art. 27, par. 1, lett. i).

Gli accomodamenti sono qualificati come ragionevoli. Ciò significa, anzitutto, che essi devono essere effettivamente utili per consentire alla persona con disabilità di esercitare i suoi diritti in condizioni di uguaglianza con gli altri (in altri termini, necessari e appropriati, come dichiara la definizione di cui all'art. 2). Ma la ragionevolezza è intesa anche come esigenza di bilanciamento tra i benefici a favore del disabile e gli eventuali sacrifici, limitazioni, prestazioni che essi possono comportare a carico di terzi.

Le misure di accomodamento, inoltre, non devono implicare un onere sproporzionato o eccessivo; questa condizione significa che deve sussistere un rapporto di proporzionalità tra i vantaggi risultanti per la persona con disabilità e i costi che il soggetto o l'ente interessato

¹¹ Cfr. R. CERA, *Articolo 5*, cit., p. 79 ss.

¹² Per la "giurisprudenza" al riguardo del Comitato sui diritti delle persone con disabilità cfr. S. FAVALLI, *Disabilità*, cit., p. 48 ss.

deve sopportare (che, in ogni caso, non devono essere eccessivi). Si tratta di una condizione che, a nostro parere, ha una valenza più incisiva quando l'onere finanziario è a carico di un privato (persona fisica o giuridica), dato che lo Stato può imporre anche a privati misure di accomodamento. L'art. 4, infatti, prevede che gli Stati parti adottino tutte le misure adeguate per eliminare la discriminazione sulla base delle disabilità da parte di qualsiasi persona, organizzazione o impresa privata (par. 1, lett. e). Quando, invece, l'onere è a carico dello Stato o di un ente pubblico, tenuto istituzionalmente ad adempiere l'obbligo di accomodamento derivante dalla Convenzione, non riteniamo che si debbano bilanciare i benefici del disabile e la spesa pubblica, la quale non rappresenta, come per il privato, un "sacrificio", ma l'assolvimento di un compito istituzionale. Qui il requisito della proporzionalità va misurato in termini puramente oggettivi tra la spesa e il suo "rendimento", dato dall'entità del beneficio per la persona disabile.

6. Segue: i costi degli accomodamenti

Per quanto riguarda la tutela dei diritti del disabile da parte dello Stato (e degli enti pubblici) ci sembra, invero, che il rapporto tra i costi degli accomodamenti (e, più in generale, delle misure di attuazione di tali diritti) e i benefici vada ricostruito partendo dalla necessità di soddisfare pienamente i diritti in questione e individuando, di conseguenza, le risorse occorrenti.

Si tratta di un metodo sostenuto da una pregevole sentenza della Corte costituzionale italiana, la n. 275 del 16 dicembre 2016¹³. Dinanzi alla Corte si poneva una questione di legittimità costituzionale della legge 15 dicembre 1978 n. 78 della Regione Abruzzo ("Interventi per il diritto allo studio"), nella parte in cui prevedeva un contributo della Regione del 50% delle spese incontrate dalla Provincia di Pescara per il trasporto degli studenti portatori di handicap o di situazioni di svantaggio solo «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa». La questione era sollevata dal TAR per l'Abruzzo in riferimento sia all'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, relativo al diritto all'istruzione (per il tramite, peraltro erroneo, dell'art. 10 Cost.), sia all'art. 38, 3° comma Cost., anch'esso consacrato al diritto all'educazione (e all'avviamento professionale) degli inabili e dei minorati.

La Corte costituzionale, pronunciandosi sulla base di quest'ultima disposizione (e giudicando assorbita la censura ai sensi dell'art. 24 della Convenzione), ha dichiarato fondata la questione. Essa ha sostenuto, infatti, che la natura fondamentale del diritto all'istruzione del disabile impone al legislatore – cui spetta predisporre gli strumenti idonei all'attuazione dello stesso – un limite invalicabile alla sua discrezionalità consistente nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati. Tra queste rientra il servizio di trasporto scolastico e di assistenza, poiché, per lo studente disabile, esso costituisce una componente essenziale ad assicurare l'effettività del medesimo diritto. Un limite di spesa, quale previsto dalla citata legge della Regione Abruzzo, è costituzionalmente illegittimo perché – prosegue la Corte – il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio

¹³ Su di essa cfr. F. PALLANTE, *Diritti e bilancio: quale equilibrio? Un commento alla sentenza 275/2016 della Corte costituzionale*, in *SIDIBlog*, 2 febbraio 2017; D. AMOROSO, *Inutiliter data? La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza italiana*, in *SIDIBlog*, 7 febbraio 2017.

e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali.

L'aspetto della sentenza più interessante ai nostri fini riguarda l'argomento, sollevato dalla Regione Abruzzo e respinto dalla Corte costituzionale, secondo il quale, se la legge impugnata non contenesse il limite delle somme iscritte in bilancio, essa violerebbe l'art. 81 Cost. per carenza di copertura finanziaria. La Corte costituzionale ha affermato recisamente che «la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio [...]. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione».

Quest'ultimo punto ci sembra fondamentale e suscettibile di rappresentare una linea guida per verificare la proporzionalità delle misure di accomodamento. Essa non può intendersi come fissazione di un limite finanziario a tali misure, quasi che si debba prima stabilire il plafond disponibile e solo successivamente individuare gli accomodamenti con esso compatibili. Per quanto riguarda la spesa pubblica, l'insegnamento della Corte costituzionale conduce a invertire il ragionamento: in primo luogo vanno individuate le misure necessarie per assicurare alla persona con disabilità condizioni di uguaglianza nell'esercizio dei diritti fondamentali; quindi vanno predisposte le spese occorrenti per la realizzazione di tali misure.

7. *La progettazione universale*

L'obbligo degli Stati parti di fornire alle persone con disabilità gli accomodamenti ragionevoli va coordinato (e, in un certo senso, limitato) con un altro principio fondamentale per la tutela di tali persone contenuto nella Convenzione: la progettazione universale. In base alla definizione datane dall'art. 2 essa è intesa come la progettazione di prodotti, strutture, programmi e servizi utilizzabili da tutte le persone, nella misura più estesa possibile, senza bisogno di adattamenti o di progettazioni specializzate. Gli Stati parti si impegnano a intraprendere o a promuovere la ricerca e lo sviluppo di prodotti progettati universalmente, a promuoverne la disponibilità e l'uso e a incoraggiare la progettazione universale nell'elaborazione di norme e linee guida (art. 4, par. 1, lett. f). La progettazione universale tende, dunque, a realizzare beni, servizi, apparecchiature, attrezzature, che siano utilizzabili egualmente dalle persone con disabilità come da chiunque. Essa, pertanto, elimina sin dall'origine gli ostacoli derivanti dalle barriere ambientali, prefigurando una società a misura di uomo, quali che siano le sue abilità o disabilità.

La progettazione universale, se compiutamente realizzata, rende persino superflue le modifiche e gli adattamenti richiesti dall'accomodamento ragionevole: beni, servizi, strutture, apparecchiature utilizzabili, sin dalla loro ideazione, da tutti non hanno, infatti, alcun bisogno di adeguamento (anche se la definizione dell'art. 2, opportunamente, non esclude dispositivi di sostegno per particolari gruppi di persone con disabilità, ove necessari). Essa presenta quindi il considerevole vantaggio di contenere i costi e gli impegni connessi agli interventi di accomodamento.

La progettazione universale, peraltro, offre un ulteriore beneficio. Nel realizzare modelli uniformi (di beni, strutture, servizi ecc.) essa favorisce una piena integrazione delle persone disabili nella società su un piano di uguaglianza. Essa, invero, può eliminare quelle differenze che, pur non costituendo discriminazioni vietate ai sensi dell'art. 5 della

Convenzione, determinano una separazione tra le persone con disabilità e le altre, suscettibile di provocare un senso di esclusione, nelle prime, e una considerazione di inferiorità, da parte delle seconde.

Sotto questo profilo, la progettazione universale sembra idonea a ridurre non solo le barriere ambientali, ma anche quelle comportamentali.

8. Le misure di carattere educativo

Come si è detto, nel modello sociale o relazionale della disabilità le barriere che impediscono alle persone con menomazioni la piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri includono quelle comportamentali. Queste, pur esprimendosi in prassi, condotte, gesti concreti, sono il risultato, essenzialmente, di atteggiamenti mentali – spesso diffusi nella società – di disistima, se non di disprezzo e di repulsione verso il disabile, di non accettazione della sua diversità, nella migliore ipotesi di compassione. Non è lontano il tempo nel quale il disabile era colpito dallo stigma, nascente dalla convinzione che la menomazione rappresentava il “castigo di Dio”, o era il risultato di una tara ereditaria, frutto, a sua volta, di vizio, di dissoluzione morale, di peccato. E gli stereotipi e i pregiudizi di cui tuttora i disabili sono vittime stentano a morire.

Sono questi atteggiamenti mentali che ergono intorno al disabile una gabbia di barriere invisibili, come tali, forse, le più difficili da abbattere, che determinano il suo isolamento, la sua emarginazione, la sua discriminazione. L’eliminazione di queste barriere richiede essenzialmente un’opera sul terreno educativo e culturale. Così l’art. 3, lett. *d*), della Convenzione pone tra i propri principi generali il rispetto per la differenza e l’accettazione delle persone con disabilità come parte della diversità umana e dell’umanità stessa. Questo principio è strettamente funzionale all’attuazione degli altri principi generali della Convenzione. Esso, destinato a operare sul piano culturale, implica una percezione sociale della disabilità che, nel riconoscere la “naturale diversità” insita in essa, l’accetti con il rispetto dovuto per l’intrinseca dignità di ogni persona (lett. *a*)¹⁴. Il modello culturale che ne risulta è suscettibile, per un verso, di agire come antidoto alla discriminazione (lett. *b*), che nasce dal rigetto della diversità e dal pregiudizio sulla inferiorità del diverso; dall’altro, di favorire la piena partecipazione e inclusione del disabile all’interno della società (lett. *c*).

La realizzazione del principio in esame comporta, per gli Stati parti, l’obbligo di adottare misure immediate, efficaci e adeguate per accrescere la consapevolezza circa i diritti e le capacità dei disabili (*awareness-raising*, nel testo inglese, *sensibilisation*, in quello francese), misure elencate nell’art. 8. Esse sono di vario contenuto, ma si collocano tutte sul piano della formazione culturale; tali misure, infatti, sono dirette a sensibilizzare la società sulla situazione delle persone disabili e a promuovere il rispetto dei loro diritti e della loro dignità; a combattere gli stereotipi, i pregiudizi e le pratiche dannose concernenti tali persone; a promuovere la consapevolezza delle loro capacità e dei loro contributi.

Nell’ambito delle misure volte a questi fini gli Stati parti svolgono campagne di sensibilizzazione dirette a favorire un atteggiamento recettivo verso i diritti dei disabili, a promuovere una percezione positiva e una sensibilità sociale nei loro confronti, a incentivare il riconoscimento delle capacità e dei meriti delle persone con disabilità e del loro contributo

¹⁴ Cfr. V. DELLA FINA, *Articolo 3*, in S. MARCHISIO, R. CERA, V. DELLA FINA (a cura di), *La Convenzione delle Nazioni Unite*, cit., p. 58.

nell'ambito lavorativo. Essi, inoltre, favoriscono a tutti i livelli del sistema educativo, includendo specialmente tutti i minori, sin dalla più tenera età, un atteggiamento di rispetto per i diritti della persona con disabilità; incoraggiano tutti i mezzi di comunicazione a rappresentare le persone con disabilità in modo conforme agli obiettivi della stessa Convenzione; promuovono programmi di formazione per accrescere la consapevolezza riguardo ai disabili e ai loro diritti.

L'ampiezza dell'elenco (non esaustivo) di tali misure, così come il carattere perentorio dell'obbligo degli Stati parti di adottarle (come si è visto, esse sono immediate, efficaci e adeguate), mostrano l'importanza che la Convenzione annette alla cultura della disabilità per favorire l'uguaglianza e la non discriminazione, l'integrazione e l'inclusione sociale, il rispetto per la differenza, l'autonomia del disabile e, in definitiva, per realizzare lo scopo della Convenzione di garantire pienamente i diritti umani del disabile e il rispetto della sua intrinseca dignità (art. 1, par. 1).

Come è stato correttamente rilevato¹⁵, le azioni degli Stati parti prescritte dall'art. 8 non riguardano soltanto la società, nelle sue varie componenti e articolazioni (dalla famiglia, al sistema educativo, ai media, alla formazione), ma tendono anche a incoraggiare e stimolare una presa di coscienza negli stessi disabili del proprio valore, dei propri diritti, delle proprie capacità, del contributo di arricchimento e di progresso che essi possono dare al benessere generale e alla diversità delle proprie comunità e allo sviluppo della società (in conformità della citata lett. *m*) del Preambolo). Le persone con disabilità vengono così a partecipare al processo di trasformazione della cultura sociale della disabilità.

Questa partecipazione, in termini più specifici, è confermata dall'obbligo degli Stati parti di operare in stretta consultazione e di coinvolgere attivamente le persone con disabilità, compresi i minori, attraverso le loro organizzazioni rappresentative, nella elaborazione e nell'attuazione della legislazione e delle politiche per l'applicazione della Convenzione, così come negli altri processi decisionali relativi a questioni concernenti tali persone (art. 4, par. 3). Il loro coinvolgimento è ribadito riguardo al monitoraggio sull'attuazione della Convenzione, al quale l'art. 33, par. 3, prescrive che sia associata, e partecipi pienamente, la società civile, in particolare le persone con disabilità e le loro organizzazioni rappresentative.

Anche sotto questi profili emerge nitidamente un nuovo modello culturale di disabilità, destinato a radicarsi profondamente nel tessuto sociale. In esso il disabile, un tempo oggetto, nel migliore dei casi, di misure di assistenza e di beneficenza, diventa soggetto attivo, protagonista dei processi di cambiamento della società, alla quale egli possa essere partecipe nella pienezza dei diritti e della capacità di contribuire al suo miglioramento.

¹⁵ Cfr. G. FICORILLI, *Articolo 8*, in S. MARCHISIO, R. CERA, V. DELLA FINA (a cura di), *La Convenzione delle Nazioni Unite*, cit., p. 130 s.