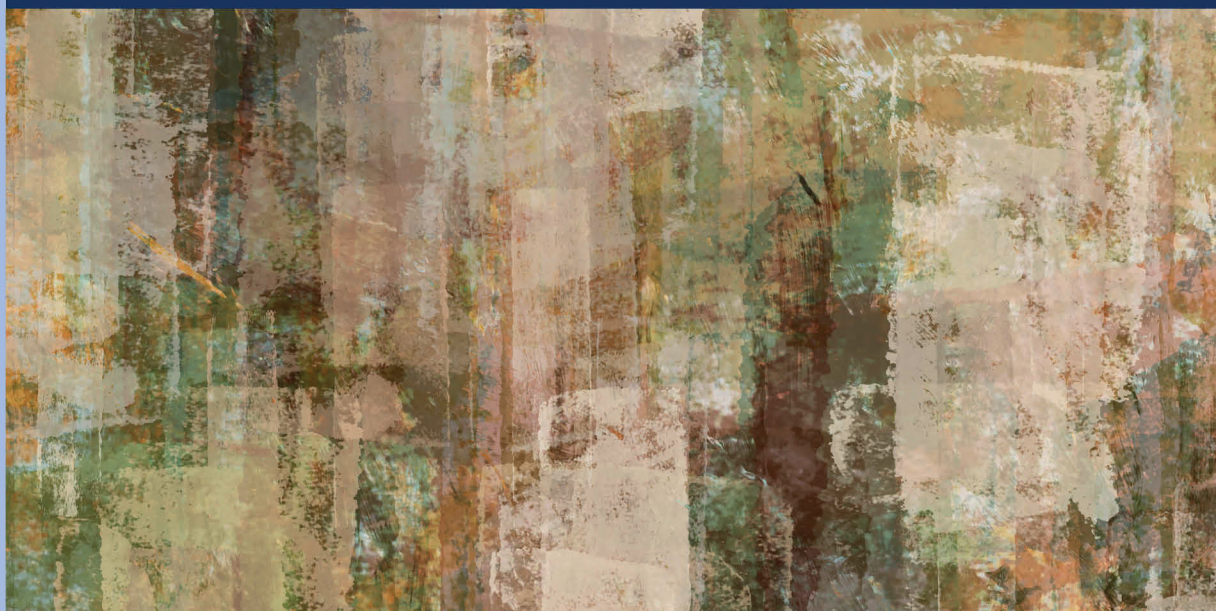


Daniele Piccione

# Costituzionalismo e disabilità

I diritti delle persone con disabilità  
tra Costituzione e Convenzione ONU



**Giappichelli**

## Una sinopia giuridica

Il volume che qui si presenta è stato elaborato nel quadro del progetto di ricerca sul contrasto alle forme di istituzionalizzazione delle persone con disabilità denominato *Equal. Studio per l'attuazione dell'uguale diritto di tutte le persone con disabilità a vivere nella comunità con la stessa libertà personale e di scelta delle altre persone*, promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità (configurazione assunta dall'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità nel marzo 2023).

Il volume appartiene a un ormai raro e sempre più esiguo strumentario giuridico, proprio di un diritto che non interviene placidamente *ex post*, ma prende la parola mentre il processo di cristallizzazione delle dinamiche legislative è ancora in corso. Il testo si configura, infatti, come un vero e proprio commentario ai quadri culturali e agli ordini normativi in cui si iscrive la legge 22 dicembre 2021, n. 227, recante *Delega al Governo in materia di disabilità*, nonché ai principi e ai criteri direttivi che la orientano. In particolare, il testo viene edito nel tempo in cui i decreti legislativi di attuazione della legge di delegazione sono ancora in diverse fasi del loro iter di composizione e solidificazione giuridica. Dunque, in uno di quei momenti in cui la storia è ancora in bilico sui fili molteplici del possibile.

Questo testo si pone, allora, come un contributo valido ad alimentare una discussione democratica competente – cioè culturalmente e giuridicamente fondata –, aperta a tutta la cittadinanza non indifferente a tematiche così rilevanti per la strutturazione delle forme di vita in comune, oltre che, *naturaliter*, ai tecnici del sapere pratico. A redigerlo, le mani di Daniele Piccione, intrise delle prospettive evolutive e socialmente innovative di un costituzionalismo sapiente e raffinato. Già coordinatore dell'area giuridica della ricerca *Equal*, a questo ruolo scientifico ha presto sommato i ruoli istituzionali prima di coordinatore della Commissione di studio redigente degli schemi dei decreti legislativi attuativi della legge di delega e poi del complementare Tavolo tecnico sulle modalità di attuazione della valutazione di base, della

definizione di disabilità e valutazione multidimensionale ed elaborazione del progetto individuale, istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il consigliere Antonio Caponetto, capo del Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità, in raccordo con l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità – istituito dalla legge 3 marzo 2009, n. 18, di Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità –, ha avuto la sensibilità di promuovere questa ricerca e accompagnarla con cura garantendone, al contempo, la piena indipendenza.

Va così in stampa una sinopia che porta una traccia quantomai utile a chiunque voglia partecipare all'opera di composizione di un nuovo mosaico dei diritti delle persone con disabilità.

*Il coordinatore scientifico*  
*prof. Ciro Tarantino*  
*(Università della Calabria)*

## Premessa

1. Due sono le ragioni per dare alle stampe un contributo sistematico che ha ad oggetto la dimensione costituzionale della disabilità in questo momento storico. L'entrata in vigore della l. 22 dicembre 2021, n. 227, recante *Delega al Governo in materia di disabilità* segna indubitabilmente una svolta per la protezione dei diritti delle persone che vivono l'esperienza della disabilità.

Con l'approvazione della legge di delegazione, si afferma definitivamente a livello nazionale una impostazione culturale che, sino ad ora, pur pienamente abbracciata dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, era rimasta sullo sfondo dell'ordinamento giuridico italiano. In secondo luogo, proprio l'orizzonte aperto dall'entrata in vigore della legge di delegazione amplifica l'esigenza di tornare ad indagare l'influenza dei principi costituzionali che funzionano da presidio per tutti i soggetti vulnerabili. D'altra parte, pur affidato alle sagge cure della giurisprudenza costituzionale, il panorama delle garanzie di tenuta dei diritti dei disabili ha risentito del generale recedere della protezione sociale e dei suoi modelli di garanzia. A questa constatazione corrisponde un'obiettiva crisi dell'elaborazione dei sistemi di erogazione delle tutele sociali che ha investito fatalmente anche i paradigmi prestazionali in favore delle persone con disabilità. Così, una riflessione sistematica sui bisogni delle persone disabili finisce col far emergere anche delle direttrici di valenza generale, potenzialmente capaci di schiudere varchi pratici e metodologici per la rielaborazione di problemi globali che affliggono i diritti sociali nelle democrazie pluraliste contemporanee. Da questo punto di vista, le pagine che seguono tengono conto del radicale cambio di prospettiva che riguarda l'ordinamento italiano così come delle rinnovate ragioni di interesse della scienza costituzionalistica sul tema della disabilità. Il campo di materia merita ora di essere indagato oltre che dall'ottica del *Legal Constitutionalism*, anche da quello del *Political Constitutionalism*. Proprio nella speranza di cogliere questo momento puntiforme di svolta, si spiega il titolo del volume, senza peraltro che esso si

risolva soltanto nell'ambizione di cogliere le determinanti di una transizione che pure dovrebbe mutare i paradigmi generali del governo del mondo della disabilità, recuperandolo agli sviluppi dell'indirizzo politico.

2. L'impostazione della ricerca muove dalla riconsiderazione dei decisivi punti di svolta della cultura costituzionalistica in tema di disabilità, evidenziando lo scarto tra le tre logiche di fondo che hanno segnato il regime di tutela e riconoscimento delle situazioni giuridiche soggettive dei disabili. La duplice prospettiva di studio della disabilità dal punto di vista individualistico e relazionale<sup>1</sup>, oltre che richiamarsi ad alcuni riferimenti terminologici talvolta adombrati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, sembra utile per preparare le cruciali distinzioni concettuali in punto di diritti delle persone disabili e di mezzi di protezione. Di qui la disamina circa la portata delle clausole protettive della dignità umana come presidio limitante ma anche come baluardo costruttivo per valorizzare il contenuto delle prestazioni in favore delle persone in condizione di disabilità. Così, l'analisi del profondo iato tra il concetto di capacità di agire conosciuto nei regimi di diritto continentale e il significato di capacità delineato dall'art. 12 della Convenzione ONU, rappresenta un saliente decisivo su cui si misura l'influenza della stessa Convenzione sulle categorie giuridiche fondanti del sistema dei diritti e delle prestazioni dispiegato su base nazionale. Ne consegue la generale contrapposizione tra la promozione dell'autodeterminazione, delle scelte e delle preferenze di ogni individuo come chiave ermeneutica pervasiva alla base del diritto convenzionale sulla disabilità, e ciò che resta delle due linee protettive tradizionali: quella fondata su una trama sistematica di incapacitazioni e quella orientata alla protezione paternalistica e funzionalizzante che percorre, ancora oggi, non minimi settori della legislazione italiana.

Il secondo capitolo è dedicato alla disamina strutturale dei diritti costituzionali di cui sono titolari le persone con disabilità. L'analisi dei sofferti rapporti tra diritti sociali e libertà costituzionali viene condotta alla luce degli schemi normativi della Convenzione ONU, verificando, tra l'altro, la tenuta della dogmatica classica al cospetto delle istanze "di universalizzazione dei diritti fondamentali"<sup>2</sup>. Si passa, quindi, ad esaminare la forza del princi-

---

<sup>1</sup> Per dei preziosi spunti terminologici e di metodo sull'impiego di questo concetto, cfr. S. SCIARRA, *Intervento di discussione sulla lectio magistralis* del Presidente R. Spano, *Diritti umani e persone vulnerabili*, Roma, 2022.

<sup>2</sup> Secondo l'espressione conclusiva impiegata da R. SPANO, *Diritti umani e persone vulnerabili (Lectio magistralis del Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo*, tenuta il 22 aprile 2022, presso l'Università La Sapienza di Roma), Roma, 2022.

pio di autodeterminazione (art. 23 Cost.) e di solidarietà (art. 2 Cost.), quali basi costituzionali della parità di trattamento delle persone con disabilità. Segue una trattazione per indirizzi giurisprudenziali sistematici del regime costituzionale dei diritti dei disabili, delineati attraverso i filtri del giudizio di costituzionalità in via incidentale e principale. In definitiva, vengono illustrati gli approdi più soddisfacenti, evocati dalle dottrine che confidano nel dialogo tra le Corti per perseguire la massima espansione dei diritti delle persone disabili; al contempo, di questo modello emergono, tra le pieghe della disamina, anche i limiti di disorganicità connessi alle incognite dell'integrazione dei linguaggi e delle sinergie tra le tutele giurisdizionali, in un campo di materia dalla notevole complessità.

3. Sulla scorta della ricostruzione dei punti di frizione dell'impianto normativo nazionale stratificatosi nel tempo e la logica di fondo di provenienza convenzionale sorta anche alla luce degli orientamenti giurisprudenziali, si sviluppa la seconda parte della trattazione. Essa è dedicata all'interpretazione costituzionalmente orientata degli istituti disciplinati dalla legge di delegazione n. 227 del 2021, all'introduzione nell'ordinamento italiano di un fascio di definizioni – tra le quali, quelle di condizione di disabilità e di accomodamento ragionevole – destinate ad interagire con i singoli tasselli del sistema di protezione dei diritti delle persone con disabilità. Di ciascuno di essi, si evidenziano i tratti derivanti dalle ragioni ispiratrici che hanno animato la cultura internazionalistica (su tutte: il progetto di vita personalizzato e partecipato; gli altri istituti che tendono allo sviluppo integrato del diritto ad una vita indipendente, ai sensi dell'art. 19 della Convenzione ONU).

La lettura sistematica dei principi e dei criteri direttivi della delega evidenzia le due prospettive generali con le quali si sta misurando, al momento in cui si scrivono queste pagine, il legislatore delegato. La stesura dei decreti legislativi persegue proprio l'ambizioso scopo di porre rimedio alla scarsa isonomia tra il dettato della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità e il frammentato sistema di assistenza vigente in Italia. Ma al contempo il legislatore delegato è chiamato a comporre altre e più generali contraddizioni: lo statuto dei diritti plasmato dalla giurisprudenza in parziale supplenza e un nuovo rilancio in favore della progettazione legislativa di sistema; gli approdi disomogenei ma saldi cui si è pervenuti per mano della giurisprudenza della Corte costituzionale e gli esiti del metodo casistico che caratterizza gli indirizzi della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Si tratta di costanti polarizzazioni tra comparti normativi e tecniche deci-

sorie assai eterogenei, animati da una logica difforme e non di rado da una variegata visione generale degli ordinamenti.

I singoli campi di composizione di queste fratture sono esaminati nel terzo capitolo con particolare riguardo alla nuova disciplina della valutazione di base e ai criteri direttivi concernenti l'apparato definitorio che presuppone nuove qualificazioni in merito alla "condizione di disabilità", al concetto di "persona con disabilità", e ai "profili di funzionamento".

La seconda ragione informatrice dei criteri di delega che mettono in luce la finalità complessiva di riforma è la ricomposizione unitaria dell'intero sistema dei sostegni e degli istituti per accedervi. Del resto, la riduzione ad unità del frammentato quadro legislativo italiano costituisce un'esigenza lungamente e da più parti sottolineata<sup>3</sup>.

L'obiettivo della disamina degli istituti svolta nel terzo capitolo risiede nell'illustrare gli esiti cui può condurre l'esercizio della delega, sempre mantenendo ferma la prospettiva di interesse degli studi costituzionalistici. Aumentare la convergenza del sistema normativo statale sulla disabilità con il particolare legame tra diritti umani e persone con disabilità, definitosi a partire dall'inizio del millennio in ambito ONU, potrà condurre ad una generale re-disposizione verso il polo politico e normativo di antichi e nuovi problemi. Infatti, l'incremento di conformità tra le direttrici del diritto convenzionale ONU e la legislazione ordinaria potrà aumentare non solo il grado di certezza giuridica, ma anche l'effettività dei diritti costituzionali delle persone con disabilità solo a condizione di ideare nuove forme di coordinamento tra livelli di competenza, di mutare sistemi di valutazione non più adeguati alla multidimensionalità del tema disabilità, di riscoprire una qualità normativa che torni a proporre disposizioni facoltizzanti e orientate al sostegno del protagonismo della persona con disabilità.

4. Chiude la trattazione il quarto capitolo dedicato al rinnovato panorama delle tecniche di garanzia in favore dei diritti delle persone con disabilità, alla luce del dettato normativo contenuto nella legge di delegazione. Lo stu-

---

<sup>3</sup> Da ultimo, l'importanza di una riforma unitaria e di valenza sistematica è stata enfatizzata in apertura del documento "*Improving the disability assessment and social protection system in Italy*", adottato dall'*OECD Directorate for Employment, Labour and Social Affairs* in collaborazione con l'*OECD Trento Centre for Local Development*.

Tale rapporto, pubblicato nel 2022, dà conto tanto della frammentazione delle discipline regionali, quanto della a-sistematicità delle misure di supporto, delle provvidenze economiche e fiscali e delle singole misure mirate di inclusione previste dal quadro legislativo primario in Italia.

dio dell'accomodamento ragionevole quale istituto definito con crescente puntualità dalla giurisprudenza di legittimità offre l'occasione per farne un fattore determinante per il passaggio dalla logica dell'integrazione a quella dell'inclusione sociale. Infatti, l'accomodamento ragionevole potrà acquisire un'accresciuta forza universalistica, uscendo dall'ambito selettivo delle tecniche di protezione tipiche della dimensione giuslavoristica della persona con disabilità. Uno dei criteri direttivi della legge di delegazione, d'altronde, prevede l'estensione della portata dell'istituto, alla luce del suo articolato contenuto – procedurale e sostanziale al contempo – previsto dalla Convenzione ONU. L'analisi tiene altresì conto delle incognite sottese al pieno recepimento della ragione ispiratrice dell'accomodamento ragionevole alla base dell'istituto di matrice internazionalistica: si tratta appunto della sua natura sussidiaria e residuale secondo cui esso si dispiega quale mezzo di tutela del diritto all'inclusione. Invero, le disposizioni della l. n. 227 del 2021 ne lasciano intendere la natura biunivoca di diritto sostanziale e di specifico dispositivo di garanzia.

Particolare attenzione è infine conferita al valore del concetto giuridico di deistituzionalizzazione, al ruolo del Garante per le disabilità, nonché agli scenari aperti dal definitivo ingresso di tali due istituti nell'ordinamento giuridico italiano di assistenza e protezione della disabilità. Chiude la trattazione una disamina dei criteri direttivi della delega dedicati al coinvolgimento dei soggetti del Terzo Settore nei procedimenti definiti dalla stessa l. n. 227 del 2021.

\* \* \*

Questo volume non avrebbe visto la luce senza l'esperienza di coordinamento della Commissione redigente per la predisposizione degli schemi di decreti legislativi e il successivo incarico di proseguire nell'opera di coordinamento dei lavori dei Tavoli impegnati nell'elaborazione dei residui testi concernenti, rispettivamente, la disciplina della valutazione di base e il progetto di vita individualizzato e partecipato. Il confronto con vari saperi scientifici e settori disciplinari assai distanti con quelli praticati in genere dallo studioso di diritto costituzionale è stata un'occasione di profonda crescita culturale ed umana, specie per il contatto intenso con le vicende di vita delle persone con disabilità e i loro bisogni. Rivolgo dunque un sentito ringraziamento alle Ministre per la disabilità, Erika Stefani e Alessandra Locatelli per avermi affidato un compito che, oltre all'onore e agli stimoli per una sfida culturale avvincente, mi ha concesso, sia pure solo in parte, di compensare le perdite dolorose delle persone cui è dedicato questo studio.



Naturalmente, mai come in questo caso, le mancanze, le incoerenze e le aporie del lavoro vanno ricondotte esclusivamente alle mie responsabilità.

D.P.

Roma, maggio 2023

## Capitolo Primo

# La disabilità nella prospettiva evolutiva del diritto costituzionale

**SOMMARIO:** 1.1. Considerazioni preliminari sul concetto di disabilità: la componente individualistica e quella relazionale. – 1.2. Il problema costituzionale della disabilità tra clausole protettive della dignità, concetto di fragilità e capacità di agire intesa in senso tradizionale. – 1.3. Persona, capacità e disabilità. – 1.4. Le trasformazioni dell'autonomia individuale e i suoi riflessi sulla condizione di disabilità. – 1.5. *Segue:* l'estensione massima della partecipazione civile e sociale come elemento normativo confliggente con i residui istituti incapacitanti.

### 1.1. Considerazioni preliminari sul concetto di disabilità: la componente individualistica e quella relazionale

Il problema centrale per lo studio costituzionalistico della disabilità consiste nel considerare il modo in cui le disposizioni della carta fondamentale guardano alla persona che vive con una condizione di svantaggio la quale ne contraddistingue l'esistenza, ponendola in una posizione differenziata rispetto agli altri.

La condizione di disabilità va dunque esaminata alla luce della clausola di pari dignità sociale, del principio personalista e dell'eguaglianza sostanziale. Conviene preliminarmente scomporre la dimensione costituzionale della disabilità in due temi complementari: quello relazionale e quello individualistico<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup>L'immensa letteratura sul principio personalista e sul suo peso nell'intelaiatura della Costituzione italiana sarà di seguito richiamata soltanto nei limiti utili alla soluzione del problema posto nel testo, che è quello di comprendere il modo in cui sono riguardati i soggetti che vivono una condizione di disabilità.

Il quadro costituzionale in cui inscrivere la disciplina del tema della disabilità è peraltro delimitato dall'impossibilità di modulare in maniera diversa la struttura<sup>5</sup> dei diritti costituzionali delle persone disabili; dal divieto costituzionale di discriminare le persone con disabilità dalle altre, sulla base di una loro presunta minorità di condizione personale o sociale; inoltre – e in parziale contraddizione con quanto precede – dalla necessaria valorizzazione dell'elemento differenziale di svantaggio ai fini di sostenere l'autodeterminazione del singolo individuo, affrancandolo dagli svantaggi che possono discendere dalla sua condizione.

Sul secondo versante, l'individuo con disabilità è innanzitutto persona e, come tale, deve poter ambire all'esercizio dei diritti, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e da tale persona può certo richiedersi, compatibilmente con la sua condizione, l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà sociale, civile ed economica. A dispetto di quel che appare, tali affermazioni non possono dirsi un approdo universalmente condiviso e tantomeno garantito, quando pure accolto culturalmente. Questa concezione sbarrata la via ad alcune impostazioni con essa contraddittorie. Per prima occorre respingere la tesi secondo cui, per via della condizione di disabilità, il singolo vedrebbe l'insieme delle proprie situazioni giuridiche soggettive strutturalmente mutate<sup>6</sup>. Intanto, la tendenza universalistica delle disposizioni costituzionali attributive di diritti è di ostacolo all'ipotesi di un diverso conformarsi dell'interesse dei diritti costituzionali di fronte alla disabilità. Ne deriva la conseguente pretesa di generalità che si

---

<sup>5</sup> Il che non implica, come oltre si vedrà, che non vi siano alcune situazioni giuridiche soggettive che assumono un contenuto peculiare proprio allorché esercitate dalle persone con disabilità.

<sup>6</sup> Si tratta dell'idea per cui i diritti costituzionali assumono una struttura che, a certe condizioni, diviene mutevole. In termini generali, assecondano questa impostazione le ricostruzioni assiologicamente orientate delle situazioni giuridiche soggettive costituzionalmente tutelate. Su tutti, v. F. MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 41. L'illustre A. infatti ammette la genesi di diritti inediti nel senso che ciascuno di essi si "conquista una sfera talmente ampia ed effettiva di tutela", da potersi considerare nuovo quanto alla propria "emersione nella considerazione giuridico-sociale come diritto effettivamente tutelato". Da questa prospettiva, da un lato si evidenzia la capacità espansiva della dimensione sociale del diritto alla salute, dall'altro si possono considerare "superate le classiche, tradizionali classificazioni dei diritti". Con specifico riguardo alla condizione di disabilità, cfr. infatti C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza costituzionale: il nuovo diritto alla socializzazione*, in [www.Dirittifondamentali.it](http://www.Dirittifondamentali.it), 2, 2020, p. 121 ss.; l'A. rinviene il fondamento della nascita, in forma pretoria, di un diritto alla socializzazione che presenta un contenuto proprio e una struttura direttamente irrelati con la condizione di disabilità. *Amplius*, sul punto, cfr. nt. n. 10.

richiede alla legge, quale unica fonte di produzione in grado di incidere sulla conformazione delle limitazioni delle situazioni giuridiche soggettive protette costituzionalmente<sup>7</sup>. Pertanto, le situazioni giuridiche soggettive, in linea di massima, non cambiano in termini di struttura, quando ne siano titolari le persone in condizione di disabilità: per i diritti di libertà resta il contenuto di *agere licere*, insito nella scelta individuale alla base del loro esercizio.

Il fatto che, in forza della propria condizione, la persona possa trovare ostacoli materiali nel pieno ed effettivo esercizio dei propri diritti costituzionali non toglie che essi siano assistiti dal medesimo statuto giuridico e dalle stesse garanzie, incontrino comuni e generali limiti giuridici formali di dispiegamento, le medesime limitazioni<sup>8</sup> e consistano di un nucleo essenziale contenutistico indefettibile comune a tutti. Il precedente sviluppo argomentativo non può essere declinato allo stesso modo per i diritti sociali, i quali, in disparte da quanto si chiarirà oltre<sup>9</sup>, si differenziano in primo luogo per la struttura rispetto ai diritti di libertà e, almeno a prima vista, possono considerarsi dotati di elementi di specialità quanto al loro contenuto proprio di prestazione in favore della persona con disabilità<sup>10</sup>.

Tuttavia, la pretesa a poter contare su una determinata prestazione, il limite interno di scarsità relativa delle risorse in forza delle quali offrire tali prestazioni in favore di tutti i componenti di una comunità politica, la specifica prescrizione costituzionale che impone di commisurare alla condizione

---

<sup>7</sup> Chiarissimo sul punto è A. CERRI, *Uguaglianza (principio costituzionale di)*, in *Enc. giur.*, XIV (Aggiornamenti), Roma, 2005, p. 6.

<sup>8</sup> Nel quadro della dottrina straniera, sulla differenza tra limite e delimitazione, cfr. R. NARANJO DE LA CRUZ, *Los límites de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares: la buena fe*, Estudios Constitucionales, Madrid, 2000, p. 30. Il limite del diritto costituzionale trova la sua fondazione nella stessa disciplina costituzionale della singola situazione giuridica soggettiva e quindi è un concetto che ne conforma l'oggetto e ne circonda il contenuto proprio. Per delimitazione, ci si riferisce alla reciproca interazione dinamica tra beni giuridici protetti da diverse norme costituzionali, il cui concretizzarsi avviene, in prevalenza, sul terreno delle scelte di politica legislativa.

<sup>9</sup> Cfr. *infra*, par. 2.3.

<sup>10</sup> Tuttavia, con solidi argomenti, cfr. la più radicale tesi sostenuta da C. COLAPIETRO - F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 47, che evidenziano la genesi di "un nuovo diritto sociale: il diritto alla socializzazione del disabile ed alla effettiva partecipazione alla vita sociale". Senza incorrere in dispute di carattere nominalistico, potrebbe altresì sostenersi che l'obiettivo di socializzazione del disabile, quale evoluzione cognitiva del concetto di integrazione, può intendersi alla stregua di un fine generale delle politiche sociali, o l'esito di una conformazione modale cui orientare il sistema dei sostegni.

di ognuno le risorse volte a rimuovere gli ostacoli al pieno svolgimento della propria personalità, sono tutti fattori che possono legittimare un trattamento differenziato per la persona in condizione di disabilità. Già da questi rilievi preliminari emerge il dato per cui i supporti e i sostegni alle persone con disabilità non si risolvono esclusivamente nel quadro del contrasto all'insicurezza come genetica matrice concettuale che motiva il ricorso ad istituti in origine e non a caso denominati "di assicurazione sociale"<sup>11</sup>. Se questo profilo parrebbe in apparenza trasformare il contenuto effettivo del singolo diritto sociale su cui può contare la persona con disabilità, non ne modifica le tecniche di garanzia, la disponibilità e la rinunciabilità<sup>12</sup>. Tale considerazione di ordine teorico è confermata dal dato pratico che mostra come l'integrazione sociale e sanitaria della persona con disabilità possa realizzarsi soltanto se l'insieme dei sostegni predisposti dall'ordinamento è declinato secondo i bisogni individuali.

Il fatto è che la fruizione dei diritti sociali, da parte della persona con disabilità, può rispondere a necessità e bisogni differenti rispetto ad ogni altro individuo ed è sempre un esito e una funzione di specifiche e personali necessità. Ciò si trae linearmente dal rilievo per cui i disabili non costituiscono un gruppo omogeneo e a variare non è solo il problema psico-fisico che segna l'esperienza della persona, ma soprattutto il tipo di ostacolo nell'interazione con l'ambiente che la persona stessa sperimenta. Il che, a sua volta, ha un esito sulla differenziazione proprio in base al profilo individuale del singolo ostacolo ad una vita piena della persona con disabilità<sup>13</sup>.

Ne discende sia che il sistema di protezione non può considerare le persone fragili in condizione di disabilità alla stregua di una categoria sezionale di fruitori di servizi, sia che la persona è parte necessariamente attiva del percorso di vita individuale il quale, in questa prospettiva, deve essere indi-

---

<sup>11</sup> Così M. LUCIANI, *Salus*, Mucchi, Modena, 2002, p. 14.

<sup>12</sup> Per la distinzione tra struttura, contenuto ed oggetto dei diritti costituzionali, cfr., ancora oggi le riflessioni di A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte generale*<sup>3</sup>, Cedam, Padova, 2003, pp. 77, 141, 322 ss.

<sup>13</sup> V., in senso decisamente perentorio su questo profilo, Corte cost., sent. 26 febbraio 2010, n. 80. Tra le rilevanti statuizioni della Corte, la pronuncia ne presenta una di particolare rilievo ai fini di quanto sostenuto nel testo. Afferma infatti la Corte, con riferimento all'esigenza di prevedere una riserva di insegnanti di sostegno per fare fronte alle necessità di protezione del diritto fondamentale all'educazione delle persone con disabilità, che: "si tratta di un intervento mirato, che trova applicazione una volta esperite tutte le possibilità previste dalla normativa vigente e che, giova precisare, non si estende a tutti i disabili a prescindere dal grado di disabilità, bensì tiene in debita considerazione la specifica tipologia di handicap da cui è affetta la persona *de qua*".

rizzato dall'interessato, e improntato a progetti rinunciabili e a propositi modificabili<sup>14</sup>. Pertanto, è da condividere l'affermazione secondo cui anche per chi vive tale esperienza, la Costituzione prospetta il pieno sviluppo della persona umana, quale obiettivo cui tendere. Il concetto è da intendersi in forma di finalità ed è in tale prospettiva potenziale che la pari dignità sociale assurge a condizione obiettiva che fa da presupposto al potenziale raggiungimento di quel fine<sup>15</sup>.

Fermo restando il nitido legame tra pari dignità sociale e pieno sviluppo della persona, tale nesso non dovrebbe mettere in ombra il fatto che la pari dignità sociale è concetto di tipo comparativo e quindi relazionale; lo sviluppo pieno della persona secondo la propria prospettiva di autodeterminazione assume invece una immanente valenza individualistica. Nella logica ricostruttiva adottata in questo lavoro, tra le due dimensioni vi sono elementi di connessione e altri di potenziale distinzione. Non mancano peraltro profili di problematica antinomia che si riflettono sullo statuto giuridico della condizione di disabilità. Del resto, i problemi che si pongono affrontando lo studio costituzionalistico della disabilità dalla prospettiva relazionale assumono caratteristiche specifiche ed autonome.

In realtà, le principali questioni che emergono sono tre: a) il tema della cultura antidiscriminatoria e dei metodi per diffonderla, attraverso le pratiche improntate alla dottrina e alle pratiche del riconoscimento<sup>16</sup>; b) i rischi

---

<sup>14</sup>Non a caso l'art. 2, comma 2, lett. c) della l. 22 dicembre 2021, n. 227 delega il Governo, tra l'altro, ad introdurre una disciplina secondo la quale "il progetto di vita individuale personalizzato e partecipato sia diretto a realizzare gli obiettivi della persone con disabilità secondo i suoi desideri, le sue aspettative e le sue scelte, migliorandone le condizioni personali e di salute nonché la qualità di vita nei suoi vari ambiti".

<sup>15</sup>Un'elegante ed efficace esposizione di questa lettura si trova in F. MODUGNO, *I diritti del consumatore: una nuova "generazione" di diritti?*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Jovene, Napoli, vol. III, 2008, p. 1371. Questa impostazione è altresì sostenuta – e declinata sul terreno di studio della disabilità – da C. COLAPIETRO-F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, cit., p. 23.

<sup>16</sup>Non può eludersi il riferimento a A. HONNETH, *Riconoscimento e disprezzo*, Rubbettino, Messina, 1993, p. 42. Il passaggio chiave, ai fini che rilevano in questa trattazione, è il seguente. Dal momento che per pervenire all'autorealizzazione come obiettivo di massima, anche le persone con disabilità (sulla base di una posizione di eguaglianza con ogni altro individuo) devono sapersi riconosciute, diviene necessaria una valutazione socialmente condivisa di valori. Ciò può essere realizzato soltanto dall'individuazione di finalità comuni in favore dello sviluppo massimo delle facoltà di autodeterminazione delle persone disabili nell'ambito della comunità politica e sociale in cui esse sono inserite. Naturalmente, questa logica di fondo verrebbe meno se l'approccio verso la disabilità fosse invece quello improntato alla protezione paternalistica o persino alla separatezza dei contesti di vita.

connessi con lo sviluppo di un trattamento giuridico fondato su una presunta categoria generale cui apparterebbero le persone con disabilità; c) le tecniche di garanzia dei diritti sociali in termini di primazia e (relativa) insensibilità ai limiti di bilancio, in favore delle persone con disabilità.

Mantenendo dunque la prospettiva relazionale, la persona con disabilità va considerata nel suo situarsi in un ambiente di rapporti giuridici. È innanzitutto in questa dimensione che emerge il tema del riconoscimento e quello dell'equilibrio tra profili di eguaglianza formale nel trattamento, ed esigenze di egualitarismo sostanziale, nel senso sotteso dall'art. 3, comma 2, Cost.<sup>17</sup>. La condizione di disabilità è infatti il presupposto perché si parli, secondo modelli culturali di matrice angloamericana, di "*preferred position*"<sup>18</sup>. E ancora, occorre valutare se la condizione di disabilità sia uno di quei requisiti meramente soggettivi che meritano interventi "per riequilibrare situazioni di fatto svantaggiate"<sup>19</sup>. In tale prospettiva, deve leggersi il tenore dell'art. 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (C.d.f.u.e.), a mente del quale: "*L'Unione 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*"<sup>20</sup>. La portata di questa disposizione, peraltro, è rafforzata dalla specifica intensità protettiva che promana dall'art. 21 C.d.f.u.e. il quale, nel descrivere le condizioni per le quali è vietata qualsiasi forma di discriminazione, indica espressamente gli handicap<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Questa logica di indagine sui diritti costituzionali in generale è prospettata da A. D'ALOIA, *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in ID. (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Giuffrè, Milano, 2003, p. XIV.

<sup>18</sup> Ovvero si tratta, secondo la giurisprudenza della Corte Suprema U.S.A. di quelle condizioni per le quali ogni limitazione va sottoposta ad uno *strict scrutiny*. Il concetto ha trovato recente applicazione con riferimento alle *Pre-existing conditions*, ovvero condizioni patologiche o esigenze medico curative che impongono di non escludere dall'accesso alla protezione sanitaria. Si tratta di uno dei fondamenti giuridici imposti con lo "*Affordable Care Act*".

<sup>19</sup> Così ancora A. CERRI, *Uguaglianza (principio costituzionale)*, cit., p. 7.

<sup>20</sup> Tale disposizione è infatti inserita nel Titolo III, consacrato all'eguaglianza. Il peso che tale disposizione assume nella giurisprudenza della Corte di Giustizia è notevole nel far valere il principio di non discriminazione e la tutela contro l'esclusione delle persone con disabilità da attività, settori di vita, occupazioni o ambiti di relazioni sociali. Tra le altre, infatti, vale citare Corte di Giustizia UE, sent. C-824/19, che, in sede di rinvio pregiudiziale, statuisce l'illegittimità di ogni interpretazione del diritto dell'Unione che consenta la preclusione assoluta in capo a persona non vedente, a far parte della giuria in un processo penale.

<sup>21</sup> Dispone l'art. 21 C.d.f.u.e.: "1. È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in

La generale efficacia antidiscriminatoria che scaturisce da queste formule si riflette sulla capacità, per via giurisprudenziale, di scrutinare “il ricco mondo dei fatti e delle conseguenze pratiche nelle quali un determinato soggetto può trovarsi coinvolto anche al di là dello schema giuridico immediatamente percepito”<sup>22</sup>. Questa formula lascia emergere la tecnica argomentativa in ambito europeo volta a trattare e fronteggiare con il metodo giurisprudenziale casistico, concrete situazioni di fatto, altrimenti sottoposte al giudizio delle corti continentali secondo un difforme argomentare giudiziario<sup>23</sup>.

In aggiunta poi alla forza preclusiva e caducatoria delle formule antidiscriminatorie, è da tale logica di carattere relazionale che si apre la via perché, con atti legislativi, si perseguano obiettivi redistributivi, o un ideale di giustizia commutativa; il che, in disparte dal dibattito di ordine filosofico che la questione suscita, apre due scenari particolarmente complessi: il rischio di approdare nei domini del paternalismo<sup>24</sup> e il problema di come far ricorso alle discriminazioni rovesciate o compensative<sup>25</sup>.

---

*particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali”.*

<sup>22</sup> Così C. CARDIA, *Il principio di non discriminazione*, in P. GIANNITI (a cura di), *La CEDU e il ruolo delle Corti*, Zanichelli, Bologna, 2015, p. 853.

<sup>23</sup> Le tecniche decisorie impiegate dalla Corte EDU sono esemplificativamente impiegate in Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, sent. 24 gennaio 2022, *Sy contro Italia*, in cui la Corte di Strasburgo affronta le situazioni di vulnerabilità multipla, determinate, nel caso specifico, dallo stato di detenzione intramuraria e dalle menomazioni psico-fisiche che affliggono lo stato di salute della persona.

<sup>24</sup> Si poneva già il problema, in dottrina, R.A. ROSSUM, *Reverse discrimination*, M. Dekker, New York-Basel, 1980, il quale, peraltro, del paternalismo mette in luce i connotati minacciosi per il principio di parità di trattamento.

<sup>25</sup> D’altra parte, la componente compensativa o – per meglio dire – la logica compensativa trova oggi una sua radice positiva nella legge di delega in materia di disabilità, dato che tra gli obiettivi generali cui deve tendere la disciplina del progetto di vita partecipato e personalizzato, vi è ai sensi, dell’art. 2, comma 2, lett. c), n. 5), della l. n. 227 del 2021, un richiamo esplicito a che siano indicate ai fini della realizzazione del progetto di vita “*le risorse, i servizi, le misure, gli accomodamenti ragionevoli che devono essere adottati per la realizzazione del progetto e che sono necessari a compensare le limitazioni alle attività e a favorire la partecipazione della persona con disabilità nei diversi ambiti della vita...*”. Storicamente, gli istituti che integrano le discriminazioni rovesciate sono impostati sulla falsariga delle riserve di impiego in favore delle “persone disabili”. Sul punto, cfr., tra le altre disposizioni ascrivibili a tale *genus*, quelle previste nell’art. 1, l. 12 marzo 1999, n. 68.



Nel diritto interno, il punto di equilibrio nel dare spazio a tali istituti, si articola lungo le tecniche dello scrutinio di ragionevolezza delle leggi da parte del giudice costituzionale. Si è così al cospetto di uno dei tornanti da cui si dipartono eguaglianza e differenziazione. Occorre pertanto che esse trovino un armonico sviluppo sul piano dell'effettività dei diritti in modo tale che "il dispositivo della persona rimanga nel pieno controllo dell'interessato"<sup>26</sup>.

In questo quadro, tuttavia, non è privo di incognite parlare delle persone con disabilità, in termini di "categorie sottoprotette"<sup>27</sup>. Come si è visto, dal punto di vista teorico, il predicato stesso di categoria mal si concilia con la natura peculiare e unica della disabilità che incide sull'esperienza del singolo in modo soggettivo e personalissimo. Tuttavia, rispetto alla fruizione delle prestazioni sociali, l'accertamento della condizione di disabilità costituisce pur sempre un presupposto giuridico di priorità nell'erogazione o, al limite, di conformazione del contenuto della prestazione medesima; ciò non deve però risolversi nel considerare la disabilità come caratteristica personologica utile a creare una platea di legittimati in quanto disabili poiché ciò, a tacer d'altro, offuscherebbe la centralità della componente individualistica dell'esperienza di vita con la disabilità.

Anche in questo caso, non si tratta di un'affermazione priva di effetti di sistema. Infatti, sostenere che i diritti delle persone con disabilità sono diversi come struttura rispetto a quelli della generalità dei consociati o proprio che quella della disabilità è categoria o insieme giuridicamente rilevante, implica la de-generalizzazione del diritto della disabilità e, al contempo, la spersonalizzazione e l'oggettivazione delle esigenze individuali. Il che spingerebbe le persone che vivono questa esperienza fuori dalla categoria dei rapporti generali e, in una parola, dall'unità del sistema<sup>28</sup>. Si scorge allora un primario punto di confluenza delle potenziali contraddizioni da comporre tra la dimensione relazionale e quella individualistica dello statuto costituzionale della disabilità.

Proprio su questo piano, la spinta creativa del diritto giurisprudenziale nello spazio giuridico del Consiglio d'Europa ha visto affermarsi, nell'ulti-

---

<sup>26</sup> S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Bari-Roma, 2012, p. 165.

<sup>27</sup> M. DOGLIANI-C. GIORGI, *Art. 3 Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 2017, p. 112.

<sup>28</sup> Profonde note analitiche circa il rischio della de-generalizzazione dei comparti di norme e, più in generale, del proliferare di discipline speciali dal punto di vista della tenuta dell'unità ordinamentale, si trovano in N. IRTI, *Metodo sistematico e leggi speciali (ovvero Del diritto come ricerca)*, in AA.VV., *La sistematica giuridica. Storia, teoria e problemi attuali*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1991, p. 301 ss.

mo quindicennio, il concetto di “gruppi vulnerabili”<sup>29</sup>. La categoria, di creazione pretoria, ha finito con il comportare il ricorso a specifiche tecniche decisorie e, in particolare, a fronteggiare problemi di diseguaglianza anche da parte della giurisprudenza costituzionale italiana. Divenuta una definizione cruciale per lo sviluppo del diritto convenzionale europeo in chiave antidiscriminatoria ed in favore dell’affermazione del principio di eguaglianza sostanziale, la categoria dei “*vulnerable groups*” rappresenta un polo di riferimento concettuale per il diritto nazionale in tema di disabilità. Il fondamento per la tutela della disabilità nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo (CEDU), si trova, del resto, nell’art. 14, a mente del quale il godimento dei diritti e delle libertà riconosciute si basa sull’assenza di discriminazione “*in particolare quella fondata sul sesso, la razza, il colore, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l’origine nazionale o sociale, l’appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione*”. Questa clausola aperta di rinvio finale comprende certamente la condizione di disabilità, elevandola al fianco di tutti gli altri fattori che determinano naturalmente una tensione giurisprudenziale a conferire rilievo a categorie di individui accomunati da un elemento di svantaggio potenziale.

Intanto, anche tale categorizzazione di gruppi vulnerabili ha contribuito a consolidare la protezione contro tutte le forme di discriminazione<sup>30</sup>: quelle dirette, quelle indirette e quelle a dimensione multipla<sup>31</sup>. Certo, l’individuazione a monte degli ambiti di vulnerabilità consente di alzare la soglia delle garanzie sia contro gli atti e i comportamenti che creano nocumento diretto in capo alla persona con disabilità, sia avverso condotte o provvedimenti,

---

<sup>29</sup>L. PERONI-A. TIMMERS, *Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law*, in *International Journal of Constitutional Law*, Volume 11, Issue 4, October 2013, p.1056 ss.

<sup>30</sup>Nell’ordinamento italiano, la legge 1° marzo 2006, n. 67 (*Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni*), costituisce una delle principali radici processuali per la protezione contro le discriminazioni dirette ed indirette e contro “*le molestie ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi connessi alla disabilità, che violano la dignità e la libertà di una persona con disabilità, ovvero creano un clima di intimidazione, di umiliazione e di ostilità nei suoi confronti*”.

<sup>31</sup>Intendendosi con quest’ultimo termine l’intersezione tra due fattori di discriminazione che moltiplicano esponenzialmente il trattamento deteriore subito dalla persona. Sul punto, cfr. B. LIBERALI, *Il Comitato europeo dei diritti sociali e la salute quale fattore di discriminazioni multipla*, in M. D’AMICO-F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 128 ss.

all'apparenza neutri e orientati a un trattamento generale non differenziato<sup>32</sup>, ma che poi determinano un concreto ed effettivo svantaggio alla persona che vive l'esperienza della disabilità, amplificandone la portata limitante e preclusiva della pienezza di vita, su base di parità con gli altri.

Assumendo i tratti di una delle matrici interpretative più rilevanti in assoluto, l'influenza della cultura giuridica anglosassone ha contribuito a conformare le disposizioni della *Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità* ratificata e portata ad esecuzione dall'Italia con la l. 3 marzo 2009, n. 18<sup>33</sup>. Non solo la Convenzione costituisce un complesso normativo la cui funzione preminente è proprio quella di ampliare gli spazi di autodeterminazione delle persone disabili<sup>34</sup>, ma essa ha radicalmente mutato le prospettive e persino l'ispirazione filosofica alla base delle lotte per l'effettività delle situazioni giuridiche soggettive di chi vive l'esperienza della disabilità. Peraltro, la forza delle fonti convenzionali di protezione della disabilità è decisamente incrementata dalle tecniche di integrazione adottate su base estensiva proprio dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>35</sup>. La Corte di Strasburgo utilizza le disposizioni della C.e.d.u. per garantire, in nome della solidarietà sociale, gli stessi diritti degli altri alle persone con disabilità, considerandole alla stregua di soggetti vulnerabili, ai quali assicurare, tuttavia, i diritti fondamentali su base di parità con le altre persone. In tale prospettiva, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha sovente fatto valere gli artt. 8 (protezione della vita privata e familiare) e 14 (principio di non discriminazione nei riguardi delle persone con disabilità)<sup>36</sup> per offrire tutela alle persone con disabilità; la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha sem-

---

<sup>32</sup> Secondo Cass., Sez. Un., sent. 8 ottobre 2019, n. 25101, le condotte omissive, che non consentono di rendere effettivo il diritto allo studio della persona con disabilità, possono integrare forme di discriminazione indiretta, proprio perché amplificano la portata escludente della disabilità rendendola fattore preclusivo del godimento di una situazione giuridica soggettiva costituzionalmente tutelata.

<sup>33</sup> D'ora innanzi nel seguito della trattazione, per comodità di esposizione, la Convenzione verrà indicata con la dizione *Convenzione ONU*.

<sup>34</sup> Si tornerà nel prosieguo sul significato proprio di questa spinta, ormai connotata da una precipua dimensione legislativa, a far valere opzioni, desideri e attitudini della persona con disabilità. Sul punto, oltre a *supra*, nota 14, v. *infra*, parr. 1.4 e 4.1.

<sup>35</sup> Sul punto v. R. SPANO, *Diritti umani e persone vulnerabili (Lectio magistralis del Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo*, tenuta il 22 aprile 2022, presso l'Università La Sapienza di Roma), Roma, 2022, p. 17 del testo reso disponibile in occasione dell'evento.

<sup>36</sup> La genesi di questo indirizzo giurisprudenziale è da ricondursi a Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sent. 30 aprile 2009, *Glor contro Svizzera*, in cui si applicò per la prima volta il principio di non discriminazione (art. 14 Cedu) a tutela delle persone con disabilità.

pre avuto cura, tuttavia, di salvaguardare l'equilibrio tra le esigenze della comunità di appartenenza e i diritti della persona con disabilità, così da non imporre agli Stati membri obblighi normativi esorbitanti. Il costante ricorso al principio di proporzionalità evidenzia come lungo questo itinerario giurisprudenziale – che incorpora, peraltro, frequenti richiami alle norme della Convenzione ONU – nella logica del giudizio, la disabilità sia riguardata – secondo il senso illustrato in questo lavoro – in chiave relazionale.

In via generale, riconoscere la Convenzione ONU quale fonte di consolidamento del parametro C.e.d.u. consente di amplificare la portata del sindacato della Corte di Strasburgo sui diritti delle persone con disabilità, al contempo fondando un presupposto per l'efficacia e la forza della stessa Convenzione ONU nei sistemi legali degli Stati membri del Consiglio d'Europa<sup>37</sup>. Inoltre, le tecniche decisorie fondate sulla reciproca influenza ed integrazione tra fonti sovranazionali consentono di offrire parziali soluzioni a due limiti strutturali del diritto convenzionale delle Nazioni Unite sulla disabilità: a. l'assenza di un'autorità giurisdizionale capace di definire direttamente le eventuali controversie che sorgano sulla base delle sue disposizioni; b. la fievole forza normativa diretta delle stesse disposizioni convenzionali<sup>38</sup>.

Per certi versi, un analogo processo si va determinando nello spazio giuridico dell'Unione Europea la quale, divenendo parte della Convenzione ONU, ha poi conferito sviluppo ad alcuni degli elementi ispiratori alla base della stessa Convenzione, con la *Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*<sup>39</sup>. Tuttavia, l'integrazione delle definizioni e del-

---

<sup>37</sup> Costituisce un esempio paradigmatico di queste logiche decisorie, la sentenza del 30 gennaio 2020 emessa dal tribunale costituzionale tedesco. Una persona affetta da cecità si era visto rifiutato l'accesso ad un centro di assistenza medica. La Corte di Karlsruhe, facendo leva sull'art. 3 *Grundgesetz* del 1949 menziona il divieto di discriminazione nei riguardi delle persone disabili. In via interpretativa, il giudice costituzionale muove un passo avanti integrando la portata dell'art. 3 *Grundgesetz* con quanto disposto dall'art. 20 della Convenzione ONU; dunque, il divieto costituisce un ostacolo per la persona con disabilità, giacché finisce per richiederle di affidarsi ad una persona estranea, che dovrebbe guidarla e condurla all'ingresso del centro, vedendo così limitata la propria autodeterminazione.

<sup>38</sup> Su questo tema, in via generale, cfr., ancora oggi, le riflessioni svolte da A. PACE, *La limitata incidenza della C.e.d.u. sulle libertà civili in Italia*, in *Dir. pubbl.*, 2001, p. 11. ss.

<sup>39</sup> La *Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*, oggetto della Comunicazione della Commissione europea COM (2021) 101 *Final*, è puntualmente indicata quale parametro di conformità sulla base del quale redigere gli schemi di decreto legislativo da parte del Governo, ai sensi dell'art. 1, della l. n. 227 del 2021. La Strategia delineata dalla