



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa dei senatori ZAMPA, VERDUCCI, GIORGIS, PARRINI, MELONI, VALENTE, ALFIERI, BASSO, CAMUSSO, D’ELIA, FRANCESCHELLI, GIACOBBE, LA MARCA, LORENZIN, MARTELLA, NICITA, ROJC, ROSSOMANDO, SENSI e ZAMBITO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 AGOSTO 2025

Modifiche all’articolo 38 della Costituzione in materia di riconoscimento e tutela delle persone con disabilità

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge interviene sul testo dell'articolo 38 della Costituzione per dare riconoscimento e tutela alla specifica condizione delle persone con disabilità, attraverso politiche volte a rendere effettivi i principi di inclusione sociale e di pari dignità.

Simile intervento costituisce il compimento di un lungo percorso di trasformazione dell'ordinamento che – anche grazie al decisivo influsso del diritto internazionale e sovranazionale – ha infine adottato un approccio alla condizione di disabilità più sensibile rispetto alla concreta esperienza di vita delle persone con disabilità. Da un lato, sul piano terminologico, sono state progressivamente abbandonate – da ultimo, con la legge 22 dicembre 2021, n. 227 e i decreti legislativi che ad essa hanno dato attuazione – espressioni linguistiche poco accurate o addirittura stigmatizzanti rispetto alla condizione delle persone con disabilità. D'altro canto, a un approccio tradizionalmente incentrato sui profili socio-sanitari della condizione di disabilità se ne è sostituito uno di tipo bio-psico-sociale che agli aspetti sanitari unisce la considerazione della necessità di assicurare alla persona con disabilità una vita autonoma e indipendente, valorizzando allo stesso tempo l'esigenza di garantirne l'effettiva partecipazione alla vita sociale e la vita di relazione, sia nella famiglia che al di fuori di essa.

Il cambiamento di paradigma cui si fa riferimento coincide dunque con il passaggio dal modello medico di disabilità al modello biopsicosociale. Il primo, recepito nel 1980 dall'OMS sulla scorta dell'*International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps* (ICIDH), considerava il solo

aspetto patologico della disabilità, sulla base di una sequenza causale per cui una « menomazione » – intesa come alterazione di una struttura o funzione – comportava la « disabilità », intesa come limitazione nel compimento delle comuni attività, socializzata in un « handicap ». In tal modo, le condizioni venivano identificate come assolutizzanti, vale a dire in grado d'incidere negativamente su tutte le aree della vita umana: dalla sfera dello sviluppo individuale a quella della socializzazione, sovrapponendo, erroneamente, il concetto di malattia e di disabilità.

Successivamente, si è affermata una diversa declinazione di disabilità, fondata sullo *International Classification of Functioning, Disability and Health* (ICF), adottato dall'OMS nel 2001 e basata sull'interazione tra caratteristiche individuali e fattori ambientali, sociali e personali. La disabilità non è dunque più vista come mera limitazione, bensì come il risultato di una complessa interazione tra la persona e il contesto in cui vive.

Alla luce di tale evoluzione, è ormai necessario abbandonare un approccio esclusivamente assistenzialistico, adottando piuttosto misure tese ad assicurare un'eguale opportunità di accesso a tutte quelle situazioni della vita sociale che consentono una piena realizzazione della persona con disabilità, secondo la prospettiva bio-psico-sociale.

Tale cambio di paradigma è stato accolto, peraltro, dalla legge 22 dicembre 2021, n. 227, e dai decreti legislativi che ad essa hanno dato attuazione (e in specie il decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62). Tuttavia, esso non è esplicitamente presente, per evi-

denti ragioni di carattere storico-culturale, all'interno della Carta costituzionale.

Al di là, infatti, di quanto espressamente previsto dall'articolo 38, commi 1 e 3, con riguardo agli « inabili al lavoro » e ai « minorati », la Costituzione non opera alcun esplicito ulteriore richiamo alla disabilità. Ciò non ha tuttavia impedito di rinvenire, seppur in via mediata e come dimostra ampiamente la giurisprudenza costituzionale, una tutela costituzionale della persona con disabilità attraverso il combinato operare degli articoli 2, 3 e 38. Allo stesso tempo, la terminologia utilizzata dall'articolo 38, comma 3 – e, segnatamente, l'uso del lemma « minorati », appare ormai non in linea con l'evoluzione del paradigma di approccio alle disabilità e, anzi, rischia di assumere una valenza stigmatizzante.

Le direttrici di sviluppo sin qui evocate trovano conferma anche a livello internazionale. In particolare, il punto di svolta è rappresentato dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata nel 2006 e frutto di un lungo percorso iniziato con la « Dichiarazione sui diritti delle persone minorate » del 1975, a sua volta preceduta dalla « Dichiarazione sui diritti delle persone con ritardo mentale » del 1971. La Convenzione del 2006 ha inciso in modo determinante sulla considerazione della condizione delle persone con disabilità, coerentemente con il modello bio-psico-sociale e vincolando gli Stati firmatari, tra cui l'Italia, a muoversi in questa direzione.

Elementi in tal senso si desumono anche dal diritto dell'Unione europea. Già il Trattato di Amsterdam, nel modificare i trattati istitutivi aveva sancito il principio di non discriminazione anche in relazione alle condizioni di « handicap ». Tale previsione, oggi confluita nell'articolo 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ha trovato una prima forma di attuazione a partire dalla direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, in materia di parità di trattamento tra per-

sone sul luogo di lavoro a prescindere – tra l'altro – dalla loro condizione di « disabilità ». Anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dedica specifica attenzione al tema della disabilità, non limitandosi a prevedere un generico divieto di discriminazione (pure previsto nell'articolo 21 della Carta stessa) ma affermando la necessità dell'effettivo inserimento delle persone con disabilità nel tessuto sociale. In particolare, l'articolo 26 della Carta sancisce il riconoscimento e il rispetto – da parte dell'Unione – del diritto delle persone con disabilità a beneficiare di misure orientate ad assicurar loro « l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità ». L'Unione non ha quindi semplicemente affermato che la disabilità rappresenta un possibile fattore di discriminazione, ma ha tracciato un obiettivo in qualche modo « programmatico » per l'adozione di iniziative tali da assicurare un pieno coinvolgimento della persona con disabilità all'interno del contesto comunitario, attraverso la valorizzazione della sua autonomia.

Allo stesso modo, l'osservazione del dato costituzional-comparatistico mostra che sono molte le Costituzioni – più o meno recenti – che riconoscono espressamente la condizione di disabilità. Nella grande maggioranza dei casi, la disabilità è annoverata tra le cause di discriminazione non ammesse; in altri casi, invece, è anche messa a fondamento di specifiche clausole di protezione sociale. Particolarmente interessanti, infine, i casi in cui le Costituzioni riconoscono la condizione della persona con disabilità in chiave emancipativa e inclusiva. Tra queste, per rimanere nell'ambito degli Stati membri dell'UE, si segnalano la Costituzione greca e quella portoghese. La Costituzione greca – all'articolo 21, comma 6 – prevede che « Le persone con disabilità hanno il diritto di godere di misure che assicurino la loro autosufficienza, integrazione professionale e partecipazione alla vita sociale, economica e politica del Paese ». La Costituzione portoghese – all'articolo 71 – contiene una disposizione

specificamente dedicata alle persone con disabilità. Tale disposizione, al primo comma, contiene una clausola generale volta ad assicurare alle persone con disabilità il godimento dei diritti (e l'assoggettamento ai doveri) previsti dalla Costituzione. Il secondo comma, invece, pone in capo allo Stato l'obbligo di attuare una politica nazionale di prevenzione, cura, riabilitazione e integrazione dei cittadini con disabilità e di sostegno alle loro famiglie, a sviluppare una pedagogia che sensibilizzi la società sui doveri di rispetto e solidarietà nei loro confronti e ad assumersi la responsabilità dell'effettiva realizzazione dei loro diritti, senza pregiudicare i diritti e i doveri dei genitori o dei tutori. Il terzo comma, infine, impegna lo Stato a supportare le associazioni di persone con disabilità.

Da questa pur rapida e parziale disamina del quadro comparativo risulta con chiarezza che – al di là della questione terminologica – gli orientamenti più diffusi nelle esperienze giuridiche e costituzionali contemporanee vanno nella direzione di assicurare il riconoscimento della specifica condizione delle persone con disabilità, valorizzandone l'autonomia di vita e relazione e l'effettiva partecipazione alla vita sociale.

Anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale si desumono, peraltro, importanti indicazioni al riguardo, avendo la stessa contribuito a meglio definire lo statuto giuridico delle persone con disabilità. Attraverso una corposa serie di pronunce, relative a diversi ambiti di vita ed esperienza delle persone con disabilità (e in particolare, le sentenze nn. 163/1983, 215/1987, 325/1996, 167/1999, 350/2003, 158/2007, 80/2010, 2/2016, 213/2016, 275/2016, 258/2017, 83/2019, 152/2020), la Corte ha contribuito in modo determinante a chiarire la portata della condizione giuridica delle persone con disabilità, riconoscendo che in essa confluisce « un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno

costituzionale » (così, in particolare, già la sentenza n. 215/1987).

Le sentenze richiamate intervengono su profili fondamentali dell'autonomia della persona con disabilità e mostrano una crescente sensibilità verso le esigenze di socializzazione, emancipazione e partecipazione sociale. Ad esempio le sentenze nn. 215/1987, 80/2010 e 275/2016 – tra le altre – hanno posto l'accento sulla centralità dell'eguale accesso all'istruzione come importante leva di socializzazione, la cui tutela non può essere assoggettata a condizionamenti di carattere finanziario. Si pensi, al riguardo, alla fondamentale sentenza n. 275/2016 – in materia di sostegno del diritto allo studio delle persone con disabilità – ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Abruzzo che vincolava gli interventi in materia alle risorse disponibili a bilancio, così riconoscendo che la garanzia del nucleo essenziale del diritto allo studio per le persone con disabilità deve essere accompagnata dalla destinazione di risorse adeguate. Allo stesso modo, fin dalla sentenza n. 163/1983 la Corte ha riconosciuto che l'emancipazione della persona con disabilità passa attraverso la garanzia del diritto al lavoro e all'effettività dell'avviamento professionale, come peraltro sancito dall'articolo 38, comma 3, della Costituzione. Ancora, le sentenze nn. 350/2003, 158/2007 e 213/2016 hanno evidenziato l'importanza delle figure di cura e, in generale, della assistenza familiare, esplicitando la necessità di riconoscere particolari diritti e tutele in ottica di una politica socio-assistenziale tesa alla valorizzazione delle relazioni di solidarietà interpersonale, funzionalizzando l'assistenza familiare allo sviluppo della personalità della persona con disabilità: un riconoscimento ripreso e confluito, ad esempio, nella legge n. 112 del 22 giugno 2016, recante « Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare » (cd. legge sul « dopo di

noi »). Infine, sempre in via esemplificativa, la Corte è intervenuta in riferimento all'abbattimento delle barriere architettoniche, anche con riferimento all'edilizia privata e, più in generale, alla accessibilità abitativa per le persone con disabilità nell'ottica di una effettiva partecipazione alla vita sociale (sentenza n. 167/1999).

Dalla giurisprudenza richiamata emerge con chiarezza che la Corte riconduce la disabilità a una causalità multifattoriale, risultante dalla sintesi di componenti biologiche, psicologiche e ambientali, come la vita domestica, familiare, lavorativa e sociale, che impone all'intero ordinamento un orientamento inclusivo e personalizzato. Nella sentenza n. 80/2010, ad esempio, la Corte ha riconosciuto che « le persone con disabilità non costituiscono un gruppo omogeneo. Vi sono, infatti, forme diverse di disabilità: alcune hanno carattere lieve, altre grave. Per ognuna di esse, pertanto, è necessario individuare meccanismi di rimozione degli ostacoli che tengano conto della tipologia di disabilità da cui la persona risulta essere in concreto affetta. Ne consegue che ciascuna persona con disabilità deve essere coinvolta in un processo di emancipazione specifico, finalizzato ad un completo inserimento nella società ».

Più di recente, tali sviluppi sono stati infine recepiti anche a livello di legislazione ordinaria, anche grazie al PNRR che ha inaugurato una nuova stagione di tutela per i soggetti deboli. Infatti, l'obiettivo della Missione PNRR « Inclusione e Coesione » contempla una riforma denominata « Legge quadro per la disabilità ». Gli obiettivi di riforma sono stati resi espliciti nella già richiamata legge del 22 dicembre 2021 n. 227, recante « Delega al governo in materia di disabilità ». In particolare, il Governo è stato delegato a rivedere e riordinare l'assetto normativo in materia di disabilità adottando un approccio bio-psico-sociale e recependo la ICF, nell'ottica della promozione

dell'autonomia delle persone con disabilità. Tra i decreti attuativi, di particolare rilievo è il decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62 che introduce una nuova definizione della condizione di disabilità, rafforza la valutazione individuale su basi multidimensionali e scientificamente validate e istituisce il « progetto di vita » come strumento personalizzato e partecipato per l'inclusione e l'autonomia.

Tale innovazione segna il passaggio da un sistema di protezione assistenzialistico a un modello di tutela basato sull'emancipazione e sull'inclusione, nella consapevolezza che la condizione di vita ed esperienza della persona con disabilità è fatta non soltanto di cure mediche, ma anche di ambizioni personali, relazioni sociali, rapporti professionali e stabilità economica. Tuttavia, l'attuazione è stata avviata in via sperimentale. La sperimentazione, di durata annuale, che avrebbe dovuto avere inizio il 1° gennaio e proseguire fino al 31 dicembre 2025, prevede un'applicazione degli istituti provvisoria e a campione, secondo un principio di differenziazione geografica tra nord, centro e sud, e tra livello regionale, provinciale e comunale.

Tuttavia, l'articolo 19-*quater* del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, introdotto dalla legge di conversione 21 febbraio 2025, n. 15, ha differito al 1 gennaio 2027 l'applicabilità di numerose disposizioni del decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62, contestualmente, la disposizione ha prorogato di un ulteriore anno il periodo di sperimentazione disciplinato dall'articolo 33 del citato decreto legislativo n. 62 del 2024 estendendola, a partire dal 30 settembre 2025, a ulteriori 11 province.

Appare dunque tuttora incerta la sorte dell'attuazione del nucleo caratterizzante la riforma, e cioè il definitivo passaggio verso politiche per la disabilità incentrate sul riconoscimento, la promozione e la tutela dell'autonomia della persona con disabilità: un cambio di paradigma che richiede risorse,

anche in termini di personale e formazione, e che, in assenza di uno strutturale intervento sul sistema di *welfare* e sull'offerta di servizi, rischia di essere difficilmente attuabile (e addirittura di indebolire le tutele già in essere).

Il presente disegno di legge costituzionale intende razionalizzare – inserendoli in Costituzione – i principi del modello bio-psico-sociale, assicurando allo stesso tempo un necessario aggiornamento della terminologia utilizzata dalla Costituzione stessa, in coerenza con la classificazione contenuta nel più volte richiamato ICF dell'OMS. Ciò si rende necessario, in particolare, per superare l'attuale frammentazione linguistica e concettuale – ancora presente nell'ordinamento seppure in via di superamento a seguito della citata legge 22 dicembre 2021, n. 227 – che sovrappone condizioni diverse come quella di « inabile », « minorato », « handicappato », « invalido » e genera disparità di trattamento, alimentando stereotipi, pregiudizi e rappresentazioni stigmatizzanti. Inoltre, il persistente uso di lemmi normativi obsoleti, come « minorato » o « infermo », contribuisce a ridurre la persona a una sola dimensione della sua condizione, legittimando atteggiamenti paternalistici, pietistici o persino discriminatori. Anche per questo, è necessario ricondurre ad unità – attraverso l'opportuno riconoscimento costituzionale – anche la terminologia, adottando l'espressione – più correttamente rappresentativa della realtà – di « persona con disabilità ».

Il presente disegno di legge costituzionale interviene, in particolare, sull'articolo 38 della Costituzione.

Oltre a riformulare il comma 3 dell'articolo 38, sostituendo il riferimento non più attuale ai « minorati » con il più corretto riferimento alle « persone con disabilità », il disegno di legge intende premettere al primo comma dell'articolo 38 un comma dedicato alle persone con disabilità.

In particolare, il comma così aggiunto sancisce il riconoscimento e la tutela – da parte della Repubblica – della « specifica condizione » delle persone con disabilità, e pone in capo alla Repubblica stessa l'obbligo di promuovere l'autonomia delle persone con disabilità, rimuovendo gli ostacoli che ne impediscono l'effettiva partecipazione alla vita sociale.

Il riconoscimento della « specifica condizione » delle persone con disabilità intende ribadire la necessità – già affermata dalla giurisprudenza costituzionale richiamata – di dar vita a processi di emancipazione specifici e calibrati sulla condizione di vita ed esperienza della singola persona con disabilità, modulando allo scopo norme e istituti giuridici. Il riferimento alla promozione dell'autonomia tiene conto della già ricordata tendenza del diritto internazionale – e del più recente diritto interno – a valorizzare la vita indipendente e autonoma delle persone con disabilità; una vita indipendente e autonoma che, coerentemente con il quadro costituzionale (e in particolare con gli articoli 2 e 3) implica immediatamente l'esigenza di assicurare « l'effettiva partecipazione alla vita sociale » delle persone con disabilità.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. All'articolo 38 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma è premesso il seguente:

« La Repubblica riconosce e tutela la specifica condizione delle persone con disabilità, promuove la loro autonomia e rimuove gli ostacoli che ne impediscono l'effettiva partecipazione alla vita sociale »;

b) il terzo comma è sostituito dal seguente:

« Le persone inabili al lavoro e le persone con disabilità hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale ».

