Raffaello Belli

VIVERE EGUALI

Disabili e compartecipazione al costo delle prestazioni

Prefazione di Beniamino Deidda

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con

La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta cliccando qui le nostre F.A.Q.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati
possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page
al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Raffaello Belli

VIVERE EGUALI

Disabili e compartecipazione al costo delle prestazioni

Prefazione di Beniamino Deidda

FrancoAngeli

Impaginazione del volume a cura di ITTIG
Istituto di Teoria e Tecnica dell'Informazione Giuridica del Consiglio Nazionale delle Ricerche

1a edizione. Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Prefazione, di *Beniamino Deidda* 11

Premessa 21

1. Il "modello sociale" e la Convenzione dell'Onu sui disabili 25

2. L'Unione europea 31
2.1. L'Unione europea e la "Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali" 31
2.2. I Trattati europei e i diritti fondamentali 33
2.3. L'"evoluzione" dell'Unione europea 34
2.3.1. L'Unione europea e la democrazia 37
2.3.2. La non discriminazione nell'Unione europea 38
2.4. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea 39
2.4.1. I limiti della Carta 40
2.4.2. L'indivisibilità dei diritti nella Carta 42

3. I diritti inviolabili dell'uomo 45
3.1. I diritti inviolabili e l'art. 2 Cost. 45
3.1.1. L'affermarsi di nuovi diritti 49
3.2. I diritti fondamentali e la Convenzione dell'Onu sui disabili 50
3.3. I diritti fondamentali e l'Unione europea 51
3.3.1. Le contraddizioni nell'Unione europea 52

4. La solidarietà 55
4.1. Libertà, sviluppo e solidarietà sono inseparabili 55
4.2. La solidarietà e l'Unione europea 57
4.3. La solidarietà nella Costituzione italiana 58

4.3.1. L'asimmetria nell'art. 2 Cost. 60
4.4. Solidarietà e compartecipazione 60

5. L'eguaglianza 63
5.1. Alcune questioni preliminari 63
5.1.1. L'eguaglianza fra i privati 65
5.2. L'eguaglianza e la Convenzione europea sui Diritti dell'Uomo 66
5.3. L'eguaglianza e l'Unione europea 66
5.4. L'eguaglianza e la "Convenzione dell'Onu sui disabili" 69
5.4.1. La soluzione ragionevole 72
5.4.2. L'eguaglianza e le pari opportunità 73
5.5. Il comma 1 dell'articolo 3 della Costituzione 74
5.5.1. Trattamento ragionevolmente diverso 75
5.5.2. L'eguaglianza e la pari dignità 76
5.6. Il comma 2 dell'articolo 3 della Costituzione 77
5.6.1. La precettività 79
5.6.2. È vietato andare contromano 80
5.6.3. Si può cambiare solo in meglio 81
5.6.4. "È compito della Repubblica ... " 82
5.7. La discriminazione diretta e indiretta 83
5.8. Eguaglianza e compartecipazione 83
5.8.1. La diseguaglianza è in aumento 83
5.8.2. Compartecipazione e povertà 84
5.8.3. La progressione nel lavoro 85

6. Altre questioni fondamentali 87
6.1. La democrazia 87
6.2. L'insufficienza delle risorse e la legalità 88
6.3. Decide il Parlamento 89
6.4. Il bilanciamento 91
6.5. I diritti sociali 94
6.5.1. L'indivisibilità dei diritti nella Convenzione dell'Onu sui disabili 95
6.5.2. La Costituzione 96
6.5.3. I diritti sociali nella Convenzione dell'Onu sui disabili 96
6.5.4. Altre cautele 98
6.5.5. Il costo dei diritti 99
6.6. La cittadinanza 99
6.6.1. La cittadinanza nell'Unione europea 101

7. La dignità 103
7.1. La definizione di dignità 103
7.2. L'importanza della dignità 107
7.2.1. È il principio giuridico sopra a tutti 109
7.2.2. La dignità non è soggetta al bilanciamento 112
7.3. La dignità e la Costituzione italiana 114
7.3.1. Considerazioni preliminari 114
7.3.2. La dignità e l'articolo 2 della Costituzione 117
7.3.3. La dignità e il comma 1 dell'articolo 3 della Costituzione 120
7.3.4. Dignità e articolo 3 comma 2 della Costituzione 123
7.3.5. Dignità e articolo 32 della Costituzione 124
7.3.6. Dignità e articolo 36 della Costituzione 127
7.3.7. Dignità e articolo 38 della Costituzione 127
7.3.8. La dignità nell'articolo 41 comma 2 della Costituzione 128
7.4. La dignità nella "Convenzione europea sui Diritti dell'Uomo" 129
7.5. La dignità nell'Unione europea 129
7.5.1. La dignità nel Trattato sull'Unione europea 129
7.5.2. La dignità nella Carta di Nizza 130
7.5.3. La dignità nel Trattato di Lisbona 131
7.5.4. La dignità nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea 131
7.5.5. La dignità e la Corte di giustizia europea 137
7.6. La dignità e l'Onu 138
7.6.1. La "Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo" 138
7.6.2. La "Convenzione dell'Onu sui disabili" e la dignità 138
7.7. Dignità a tutta la famiglia 142
7.8. La dignità nella Legge n. 104 del 1992 144
7.9. Dignità e regioni 145
7.10. Alcuna giurisprudenza sulla dignità 146
7.11. Dignità e disabili 147

8. L'autodeterminazione 151
8.1. Autodeterminazione e eguaglianza 153
8.2. Autodeterminazione e solidarietà 153
8.3. L'autodeterminazione e la Costituzione italiana 154
8.4. L'autodeterminazione e l'Unione europea 155
8.5. Autodeterminazione e Onu 156
8.6. La vita indipendente 157

8.6.1. La vita indipendente e la Convenzione dell'Onu sui disabili 159
8.7. Uno standard per i diritti umani 162

9. La situazione economica della disabilità 163
9.1. La povertà 163
9.1.1. Relazione fra disabilità e povertà 164
9.1.2. I disabili fra i più poveri 165
9.1.3. Le cause della maggiore povertà dei disabili 167
9.1.4. Il reddito minimo disponibile 169
9.2. La disabilità costa di più 170
9.2.1. Le prestazioni pubbliche destinate ai disabili sono davvero scarse 172
9.2.2. I maggiori costi della disabilità in generale 172
9.2.3. La Repubblica deve coprire tutte le spese 193

10. La compartecipazione 195
10.1. Il quadro normativo 195
10.2. Compartecipazione e welfare liberale 195
10.3. Compartecipazione al posto della progressività fiscale 196
10.4. La compartecipazione e la Costituzione 198
10.4.1. La compartecipazione e l'eguaglianza 198
10.4.2. La compartecipazione e la dignità 198
10.4.3. La compartecipazione e la non discriminazione 199
10.4.4. Legittimità della compartecipazione 200
10.4.5. Ulteriori limiti alla compartecipazione 205
10.5. La giurisprudenza sulla compartecipazione 213
10.6. Il nuovo DPCM sull'Isee 217
10.6.1. Le complessità 218
10.6.2. Livello essenziale delle prestazioni 222
10.6.3. Il ruolo delle regioni 223
10.6.4. Le prestazioni sanitarie 224
10.6.5. L'Isee familiare 225
10.6.6. Il patrimonio 226
10.6.7. I trattamenti assistenziali, previdenziali, indennitari 228
10.6.8. Le detrazioni 229
10.6.9. Le franchigie 230
10.6.10. I controlli 235
10.6.11. In sintesi 238

11. Le risorse per una via d'uscita 239
11.1. Il punto è la legalità 239
11.2. Il profilo economico 240
11.2.1. Le risorse disponibili 240
11.2.2. Le politiche redistributive 242
11.2.3. Le risorse per l'assistenza 243
11.2.4. Il welfare e la crescita 245
11.3. Il profilo giuridico 245
11.3.1. Non subordinare i diritti alle risorse 248
11.3.2. Il ruolo decrescente del Parlamento 249
11.3.3. I vincoli e i valori fondamentali 250
11.3.4. Altri precetti che vengono dall'ordinamento giuridico 250
11.3.5. L'esenzione dalla compartecipazione 251
11.3.6. Il futuro 252
11.4. Solidarietà ed eguaglianza prese sul serio 252
11.4.1. Conoscere veramente la realtà 252
11.5. L'attivismo politico e sociale 262
11.5.1. La consapevolezza nei disabili 264
11.5.2. La consapevolezza nella società 265

Conclusioni 267

Appendici 273
Appendice A: Mansioni dell'assistente personale 273
Appendice B: Note su badanti, volontariato e contratto colf 275
B.1 Le badanti e l'autodeterminazione dei disabili gravi 275
B.2 Il volontariato e l'autodeterminazione di chi ha gravi disabilità 276
B.3 L'assistenza personale retribuita 277
Appendice C: Costo complessivo orario per il disabile dell'assistenza personale 289
Appendice D: Esempi del costo complessivo mensile dell'assistenza personale 290

Bibliografia 291

Questa ricerca è frutto della collaborazione fra l'ITTIG - Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del Consiglio Nazionale delle Ricerche (http://www.ittig.cnr.it/) e l'ENIL Italia - European Network on Independent Living-Italia (http://www.enil.it/), dei cui sostegni l'autore ringrazia.

Si ringraziano Costanza Loni, Luca Pampaloni e Germano Tosi per il contributo portato alle riflessioni su alcune parti della ricerca, Duccio Francolini per alcuni spunti importanti e per l'editing delle tabelle, Daniela De Nuzzo e Fabio Santini per le prove ed i suggerimenti forniti per far sì che il testo sia leggibile da tutti.

Un ringraziamento davvero particolare va inoltre a Maddalena Mercantelli per la preziosa e paziente collaborazione nell'estrazione dei testi pertinenti, nelle traduzioni, nella stesura della relazione e nell'editing finale.

Si ringraziano Simona Binazzi per la gentilezza e rapidità nel procurare volumi preziosi, per la pazienza di tanti accurati suggerimenti per l'editing e per la revisione del testo finale e Silvana Scarpi per il prezioso e paziente contributo nella raccolta di moltissimi dei testi di cui in bibliografia.

Si ringrazia Fabrizio Turchi per il tempo dedicato a taluni aspetti dell'inserimento del testo su LaTeX. E un ringraziamento particolarmente grande va a Giuseppina Sabato per il grosso lavoro di composizione del testo in LaTeXe per la pazienza nel sistemare le mie numerose sviste e precisazioni dell'ultimo minuto.

Ovviamente l'Autore rimane il solo responsabile di errori ed omissioni.

Le citazioni tratte da testi in lingua inglese sono tradotte dall'autore.

La lettera minuscola all'inizio di talune citazioni sta ad indicare che la frase comincia precedentemente. Quando una citazione non termina con un punto prima del numero della nota, ciò indica che la frase, da cui è tratta la citazione, continua oltre.

I corsivi nelle citazioni sono presenti nella versione originale.

La mancanza di virgolette nelle citazioni indica che si tratta di traduzioni dell'autore.

I collegamenti Internet sono stati verificati il 20 agosto 2014. Alcune url particolarmente lunghe sono state trasformate nella forma abbreviata con "Google URL Shortener".

Prefazione

di Beniamino Deidda[*]

1. La letteratura giuridica in tema di uguaglianza e pari dignità delle persone è sterminata. Se ne è scritto sotto vari profili di diseguaglianza e discriminazione: la razza, il sesso, la religione, le opinioni politiche, le condizioni sociali ed economiche. Ma è la prima volta, mi pare, che questi temi, vitali per ogni democrazia, vengono affrontati sotto la lente ingombrante della disabilità. La disabilità delle persone è una di quelle evenienze che scombina tutte le costruzioni teoriche, tutte le utopie di eguaglianza sociale e tutti i sistemi più o meno sofisticati di intervento sociale, perché essa è un *fatto* che, di per sé, costituisce un enorme elemento di diseguaglianza. Di fronte al disabile, alla sua giornata, alle sue difficoltà si sente la vanità delle nostre elucubrazioni teoriche, la loro scarsa aderenza al mondo concreto e l'inutilità dei sillogismi che fanno quadrare il cerchio delle buone costituzioni e delle buone leggi, ma non spostano di una virgola le difficoltà dei disabili. Non succede per nessun'altra discriminazione, anche se vistosa: se si fa questione di razza o di sesso, la vita quotidiana non ti viene ostacolata o impedita solo perché sei nero o sei donna. Puoi muoverti, mangiare da solo, organizzare le riunioni di protesta o andare al cinema. Tutto, cioè, si restringe alla sfera ideologica e normativa, nella quale ogni singolo conserva la sua autonomia e il potere di ribellarsi e dire no. Se un giorno i più convenissero che i neri hanno gli stessi diritti dei bianchi, il problema sarebbe risolto. Se un giorno fossimo d'accordo che le donne dovranno avere le stesse posizioni di partenza dei maschi e non vi saranno differenze di salario o di carriera, il problema della discriminazione tra i sessi sarebbe risolto.

[*]Beniamino Deidda è stato magistrato per cinquant'anni ed ha concluso la sua carriera come Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Firenze. Attualmente è componente del Comitato Direttivo della Scuola Superiore della Magistratura. È direttore della rivista di Magistratura Democratica "Questione Giustizia".

Per i disabili no. Anche se le leggi riconoscessero i diritti dei disabili, se le barriere architettoniche venissero eliminate, se i posti di lavoro riservati ai disabili venissero coperti, rimarrebbe comunque aperta una enorme questione di diseguaglianza. La ragione sta nel fatto che i problemi che la disabilità pone travalicano la dimensione dell'ideologia o dell'assetto normativo e affondano invece le loro radici nella dimensione materiale. Alzarsi, muoversi, andare a scuola o al cinema: per rendere possibile tutto questo occorrono certo buone leggi, ma non bastano. Occorre qualcosa d'altro.

2. L'indagine di Raffaello Belli tra le pieghe della nostra Costituzione e delle Convenzioni internazionali cerca di scoprire cosa sia quel qualcosa che può davvero rendere eguali i disabili. E non si tratta di qualcosa che possa essere scoperto facilmente. Infatti l'Autore giustamente la prende larga: comincia dai diritti inviolabili della persona che la nostra Costituzione riconosce ad ogni uomo e di lì prende le mosse per un'implacabile esame delle norme e delle distorsioni della Costituzione operate dal legislatore e dalle amministrazioni pubbliche in materia dei diritti dei disabili. Alla fine del percorso si resta colpiti dalla quantità di cose che ancora ci sono da fare per rendere questo Paese un poco più civile.

È istruttivo riavvolgere il filo dell'implacabile requisitoria del Belli sullo stato dell'arte in materia di disabilità, perché vi si dimostra *per tabulas* non solo l'atteggiamento miope del legislatore, ma anche la scarsa considerazione che circonda la condizione dei disabili nei rapporti sociali e con le pubbliche amministrazioni.

Ha ragione l'Autore a sostenere che il punto di partenza o, meglio, i due robusti binari da seguire se non si vuol perdere il filo della questione sono due: il principio costituzionale di eguaglianza e il dovere inderogabile di solidarietà. È così facile convincersi che siamo d'accordo sul fatto che tutti siano uguali davanti alla legge; ma è difficile continuare a sostenerlo guardando negli occhi un disabile. La ragione sta nel fatto che il principio formale dell'eguaglianza viene tradizionalmente interpretato con qualche superficialità. Vorrei notare che l'Assemblea Costituente si è discostata da quella robusta tradizione che riteneva che "tra le verità di per sé evidenti" vi fosse quella secondo cui 'gli uomini sono stati creati uguali', come dice in apertura la Dichiarazione di indipendenza americana; o che 'gli uomini nascono e rimangono liberi ed eguali nei diritti', come suona il primo articolo della Dichiarazione dei diritti francese del 1789. La nostra Costituzione non contiene l'affermazione che gli uomini nascono liberi ed eguali. Questa omissione ha una spiegazione molto semplice: ed è che l'affermazione non è vera. Non è

affatto vero che gli uomini nascono liberi. Qualche millennio fa, e per molti secoli ancora, molti uomini nascevano schiavi e lo restavano per tutta la vita. Ancora oggi in molte parti del mondo, e non troppo lontano da noi, molti uomini non sono affatto liberi e fin dalla nascita vengono perseguitati, ristretti in spaventosi reclusori o impediti nell'esercizio delle elementari libertà individuali.

Ancor più evidente è che gli uomini non nascono affatto uguali: dappertutto nel mondo essi hanno fin dalla nascita caratteristiche diverse: sono diversi il colore della pelle, il sesso; diversi i regimi politici e la religione dei padri; diverse le capacità personali e le condizioni economiche; non c'è bisogno di spiegare che i ricchi (sempre più ricchi) e i poveri (sempre più poveri) non trascorrono la loro vita all'insegna dell'eguaglianza. E chi potrà sostenere che chi nasce affetto da tretraparesi spastica è eguale a che può speditamente camminare? Dunque la diversità, una profonda diversità, caratterizza gli uomini fin dalla nascita. È la nostra ricchezza la diversità, piena di contrasti, di sfumature e di infinita varietà, ma è anche la nostra croce perché essa è fonte di inesauribili discriminazioni e disuguaglianze.

3. Dunque gli uomini non nascono eguali, ma, come dice felicemente la nostra Costituzione, essi hanno pari dignità sociale. È la dignità che scaturisce dall'essere uomo e che, dunque, va riconosciuta a tutti. Ed è per questo che la legge dovrà trattare tutti in modo eguale ('sono uguali davanti alla legge'), a prescindere dalle differenze di qualsiasi genere.

La nostra Costituzione colloca la libertà e l'eguaglianza non nella categoria dei fatti, ma in quella delle irrinunciabili aspirazioni: in una democrazia governata dal diritto tutti devono poter essere liberi e trattati dalla legge come eguali.

Ecco dunque il senso, messo bene in evidenza dal Belli, dei doveri di solidarietà contenuti nell'articolo 2 della nostra Costituzione. Dinanzi alle inevitabili diseguaglianze nell'esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti ad ogni uomo, la Repubblica e i suoi cittadini si vincolano ad adempiere ai loro doveri di solidarietà civile, sociale ed economica. È questa la chiave per superare lo stato di diseguaglianza di chi nasce o vive in condizioni di soggezione personale, sociale ed economica: siamo tutti vincolati verso costoro a contribuire solidaristicamente al superamento delle loro difficoltà. Si tratta di una delle più avanzate intuizioni della nostra Costituzione, secondo cui lo stato di diritto e la democrazia non si possono costruire solo sui diritti, ma si costruiscono e si declinano intorno agli 'inderogabili' doveri di solidarietà. Di fronte ai disabili la Repubblica non può voltare lo sguardo da un'altra

parte. L'aspirazione a renderli eguali, divenuta un cardine dell'assetto costituzionale, impone alla Repubblica precisi obblighi di fattivo intervento.

Che le cose stiano effettivamente così l'Autore lo dimostra attraverso un'acuta lettura del capoverso dell'articolo 3 della Costituzione. Molti autori hanno ripetutamente affermato che gli ostacoli di ordine economico e sociale che sono da rimuovere, secondo il capoverso dell'articolo 3, costituiscono un aperto riconoscimento da parte dei Costituenti dell'esistenza nella nostra società di dolorose discriminazioni e di insopportabili diseguaglianze. Il Belli si mostra d'accordo, ma di questo riconoscimento dà un'interpretazione originale in tema di disabilità. Si badi - sembra dire l'Autore - la disabilità è certamente un ostacolo che di fatto limita la libertà e l'eguaglianza delle persone disabili e impedisce il pieno sviluppo della loro personalità; ma occorre sottolineare che si tratta di uno di quegli ostacoli che non possono facilmente essere rimossi. Occorre un '*impegno permanente*' che non può essere solo del legislatore, ma deve appartenere a 'tutte le formazioni sociali in cui si svolge la personalità' del disabile. Il che equivale a dire che è necessario l'impegno del Parlamento, quello del Governo, quello della scuola, quello dei Comuni, quello dei privati datori di lavoro e così via, tutti occupati a rimuovere o ridurre quell'ostacolo permanente che è la disabilità.

Vorrei aggiungere che su questo terreno si gioca una partita difficile: quello dell'individuazione dei soggetti chiamati a 'rimuovere gli ostacoli' che impediscono il pieno sviluppo della persona e la partecipazione alla vita politica economica e sociale.

Questo è un curioso Paese: se si chiede in giro come debba essere interpretato il bellissimo *incipit* del capoverso dell'art. 3 'È compito della repubblica rimuovere gli ostacoli…' e, soprattutto, cosa si debba intendere per "la Repubblica", si otterranno risposte vaghe. La Repubblica è, di volta in volta, il Parlamento, il Governo, le amministrazioni pubbliche, i Sindaci, le Autorità ecc.. La Repubblica è sempre qualche altro, lontano da noi. Mai che il compito di rimuovere gli ostacoli ci riguardi o riguardi qualcuno che non ha posti di rilievo nella società. Già molti anni fa la *Lettera a una professoressa* dei ragazzi di Barbiana ammoniva che per il babbo di Gianni (l'alunno povero e analfabeta) "l'articolo 3 suona così: e compito della signora Spadolini rimuovere gli ostacoli….". L'ammonimento non vale solo per la Scuola, ma in ogni altro ambito. L'odissea dei disabili alla ricerca della 'vita indipendente' ci mostra che troppe 'signore Spadolini' si sottraggono al loro obbligo di rimuovere gli ostacoli. Sarebbe bello che tutti i cittadini nutrissero la convinzione che ciascuno di noi, quale che sia il suo impiego o

la sua funzione, durante la sua vita si troverà nella situazione di dover rimuovere qualche ostacolo che di fatto impedisce l'eguaglianza tra le persone. Di questo si dovrebbero ricordare, ad esempio, tutti gli impiegati delle pubbliche amministrazioni che di fronte alle richieste dei disabili dirette ad esercitare i loro diritti *inviolabili*, altro non sanno rispondere, che la stereotipata formula "non ci sono soldi". Come se la Corte Costituzionale non avesse solennemente e ripetutamente affermato che in materia di diritti inviolabili delle persona non è l'esercizio dei diritti che deve conformarsi alla scarsità delle risorse, ma sono i bilanci a doversi predisporre ed adeguare per la completa soddisfazione dei diritti.

4. Come ormai si sarà capito, la tesi di fondo del libro è che la soddisfazione dei diritti fondamentali dei disabili non è affidata al tipo di welfare che è stato adottato: è invece una questione che riguarda da vicino lo stato di diritto (o meglio, lo stato dei diritti) e la qualità della democrazia. In uno stato di diritto non si impedisce ai bambini di andare a scuola e non si lasciano morire gli ammalati *perché non ci sono soldi*. Tutti capiamo che si tratta di quei diritti fondamentali che hanno priorità nell'organizzazione di ogni Stato che si rispetti. Per i diritti dei disabili, questa cosa stranamente diventa meno chiara, come se fossero diritti diversi, come se la condizione di disabilità li rendesse meno visibili e più violabili, solo perché il loro esercizio è talvolta più oneroso.

Qui le considerazioni del Belli sono particolarmente efficaci. Non si tratta solo di riconoscere la pari dignità dei soggetti disabili; è che assume un decisivo rilievo giuridico la "condizione di fatto" dei disabili. Perciò è perfettamente inutile che gli organismi pubblici riconoscano a 'parole' i diritti dei disabili (e come potrebbe essere altrimenti?); anzi, questo riconoscimento, come osserva maliziosamente l'Autore, maschera l'ipocrisia di coloro che alle parole non fanno seguire la piena realizzazione dei diritti.

Fa molto bene l'Autore a ricordare, a questo proposito, che l'Italia è inserita in un contesto internazionale i cui valori fondanti prevedono la concreta eguaglianza di tutti i cittadini. Non è un caso che l'articolo 2 della Convenzione ONU preveda espressamente la "non discriminazione dei disabili", né che la Carta fondamentale dei diritti dell'Unione vieti ogni discriminazione fondata, in particolare, sulla disabilità; né che l'articolo 10 del Trattato stabilisca che l'Unione mira a combattere le discriminazioni "fondate sul sesso, la razza... e la disabilità".

Ma è pur sempre vero che siamo nel campo delle affermazioni di principio, sia pure solenni e cogenti. Manca però nell'ordinamento internazio-

nale quel meccanismo escogitato dal capoverso dell'articolo 3 della nostra Costituzione, che obblighi gli Stati ad intervenire con azioni positive per la realizzazione dei diritti dei portatori di disabilità. Su questo punto, che è assolutamente decisivo, l'Autore non ha dubbi: "la protezione della dignità umana richiede interventi pubblici individualizzati". Dunque per soddisfare i diritti dei disabili l'ultima cosa da fare è reclamare riconoscimenti formali o generiche rassicurazioni sull'esistenza dei diritti. La storia recente del nostro paese ci dice che, diversamente dal passato, oggi è più difficile negare o contestare la precettività delle norme costituzionali. È dunque alla concreta attuazione dei diritti che bisogna guardare o, per esprimersi con le parole di Raffaello Belli, occorre verificare che dall'eguaglianza delle possibilità si passi all'eguaglianza dei concreti risultati. Per i disabili è particolarmente importante che il livello dei risultati non dipenda dalle *abilità* che si mettono in campo, ma dal dovere costituzionale di soddisfare i diritti inviolabili di ogni essere umano.

5. Ma il punto vero resta quello dell'effettività, cioè della concreta realizzazione dei diritti dei disabili. È vero che la Convenzione dell'Onu sui disabili stabilisce l'obbligo positivo per gli Stati di "fornire soluzioni ai disabili su basi individuali", ma, secondo tale Convenzione, è anche vero, come osserva il Belli, che la chiave di volta della tutela antidiscriminatoria è costituita dall'obbligo di adottare *accomodamenti ragionevoli*. Devo dire che il termine '*accomodamento*', per chi abbia qualche sensibilità istituzionale, stride un po' con il concetto di '*diritti fondamentali della persona*'. Ma sappiamo bene come le legislazioni di altri paesi abbiano in onore la concreta realizzazione dei principi, piuttosto che la purezza delle definizioni. Naturalmente, però, bisogna fare i conti con i termini 'accomodamento' e 'ragionevole'. Il Belli osserva acutamente che l'accomodamento ragionevole raggiunto deve essere comodo per il disabile, perché se così non fosse verrebbe meno la finalità primaria che è quella di garantire il godimento dei diritti e delle libertà da parte dei disabili. La questione ha una notevole importanza pratica, perché l'esperienza italiana ci offre molti accomodamenti che ragionevoli non sono e si traducono, anzi, in soluzioni che non giovano in nulla ai disabili ed oggettivamente producono sperpero di risorse, utile solo ad accreditare l'apparenza di avere formalmente assolto agli obblighi stabiliti dalla legge. Il tema è intimamente connesso ad un altro che rappresenta una costante nel rapporto tra le pubbliche istituzioni e i disabili: l'insufficienza delle risorse. Da sempre tale insufficienza è stata opposta ai disabili che pretendevano la realizzazione dei propri diritti, anche quando sembrava evidente che la risposta negativa avrebbe superato i confini dell'illegalità.

Comunque, la questione non è di facile soluzione dal momento che è pacifico che spetta al Parlamento, nella sua esclusiva discrezionalità, stabilire risorse e modi con i quali la Repubblica è tenuta ad assolvere ai suoi doveri di solidarietà nei confronti delle persone disabili. Resta tuttavia il fatto che in presenza dei diritti fondamentali, tale discrezionalità non può estendersi fino a negarne la concreta e sostanziale attuazione. Si tratta dunque anche qui di adottare soluzioni 'ragionevoli', capaci di bilanciare la coesistenza di diritti diversi che debbono trovare attuazione tenendo presenti le risorse economiche date, sempre carenti per definizione.

Senonché proprio gli orientamenti in tema di 'bilanciamento', vengono sottoposti dal Belli a critica severissima. L'Autore sostiene che il bilanciamento dovrebbe avvenire tra diritti e valori che affondano la loro origine nella Costituzione e non tra valori antitetici alla Costituzione. Si citano le spese militari di cui è difficile trovare la matrice nel "ripudio" della guerra di cui all'articolo 11 o la dilagante evasione fiscale, certamente contraria a tutti i principi costituzionali.

Quello che avviene nella concretezza dei bilanciamenti di cui abbiamo fatto esperienza è sconsolante. La scelta avviene quasi sempre sacrificando uno dei valori in comparazione e quasi sempre si tratta del valore che rappresenta interessi più 'deboli' o che, comunque, garantisce un minor numero di consensi elettorali. Occorrerebbe invece ricordare che esiste una gerarchia di valori costituzionali tra i quali ai primi posti va annoverato il diritto alla salute. Quando si tratta della salute (della vita, a volte!) dei disabili questo valore conosce un curioso e incomprensibile deterioramento.

6. L'ennesima 'trovata' in materia è costituita dalla 'compartecipazione alle spese'. Le risorse sono insufficienti, si dice: dunque la cosa migliore e più democratica consiste nel fare partecipare anche i disabili alle spese che saranno sostenute per quelle prestazioni che sono indispensabili all'esercizio della libertà e dei diritti fondamentali della persona. Personalmente non ho nulla da obiettare. Il principio mi sembra accoglibile nella misura in cui risponde ad un criterio generalizzato, secondo il quale ciascuno contribuisce all'organizzazione sociale in proporzione delle sue sostanze. Ma è l'applicazione del principio che pone qualche problema. Il principio non si può ciecamente applicare sulla scorta dell'eguaglianza formale: abbiamo già visto che l'eguaglianza formale, di per sé, non garantisce neppure la parità dei diritti, né la dignità della persona. La chiave dell'applicazione del principio deve essere il corretto apprezzamento della *diversità* di ciascuno. Dobbiamo passare dalla normativa della mera eguaglianza formale alla normativa che assicuri il rispetto sostanziale dell'eguaglianza tra i cittadini. E allora

il criterio chiave è quello illustrato da Lelio Basso nella sua mirabile lettura del capoverso dell'articolo 3 della Costituzione, criterio interpretativo di tutte norme di legge ordinaria, ma anche della stessa Costituzione: rimuovere gli ostacoli (senza crearne di nuovi!), perché a ciascuno sia garantito il pieno sviluppo della persona.

E allora in materia di compartecipazione alle spese, ha ancora ragione il Belli: la compartecipazione alle spese da parte dei disabili è legittima se non compromette, anche solo in parte, l'effettivo godimento dei diritti fondamentali. Se, come sembra possa accadere, la compartecipazione diventasse una nuova causa di povertà dei disabili e delle loro famiglie, saremmo di fronte ad un ulteriore fattore di discriminazione. Essa aggraverebbe la situazione dei disabili senza contemporaneamente provocare un impoverimento (relativo!) dei più ricchi, contribuendo ad allargare quell'ampia forbice tra la ricchezza dei pochi e la povertà dei moltissimi che sembra essere il segno distintivo del tempo che viviamo.

Il tema dunque non è se la compartecipazione sia legittima in sé, ma se il suo uso non possa provocare nuove discriminazioni. Non saprei dire se, dal punto di vista economico, sia ineccepibile la posizione del Belli, secondo cui la compartecipazione è legittima "se colpisce solo gli strati superiori nella gerarchia della ricchezza". Può darsi, (ma, eccezionalmente, questa volta ci vorrebbe un tecnico) che ci siano margini di differenziazione nei confronti dei medio-ricchi. Ma quello che so per certo è che lo strumento ineludibile per decidere il come e il quanto della compartecipazione, è ancora una volta il capoverso dell'articolo 3 della Costituzione.

7. Mi rendo conto che sono andato troppo per le lunghe. In generale è questa la ragione che sta alla base del diffuso fenomeno per cui i lettori saltano a piè pari la prefazione dei libri. Fanno molto bene. A mia parziale giustificazione c'è il desiderio che non passi inosservata una lettura della Costituzione assolutamente nuova: quella dalla parte dei disabili, vista con la loro lente, resa più limpida dalle difficoltà e dai disagi.

Abbiamo tutti bisogno di questa lettura, specie quelli di noi che ritengono, a torto o a ragione, di non essere portatori di disabilità. Ne abbiamo bisogno perché dobbiamo 'cambiare' la nostra cultura, rinnovarne i contenuti e affinare il nostro sguardo.

Anche i disabili hanno bisogno di rinnovare la loro cultura, che solo in tempi relativamente recenti ha visto la rivendicazione dei diritti essenziali. Aggiungerò che spesso il taglio è stato quello della pura rivendicazione economica o della richiesta di provvidenze, sia pure essenziali per la vita quotidiana.

Ma libri come questo, che pure ampiamente documentano la fondatezza delle rivendicazioni dei disabili, hanno una funzione diversa e più alta: quella di dare attuazione all'articolo 1 della Costituzione, nella parte in cui solennemente dichiara che 'la sovranità appartiene al popolo'.

Ora, il popolo, com'è noto, non è costituito dalla pura somma degli individui che abitano un Paese, ma è il complesso dei cittadini che consapevolmente costruiscono il proprio destino e disciplinano le loro istituzioni. Del popolo, così concepito, fanno parte a pieno titolo i disabili.

Proprio a loro è rivolta la lettura che il Belli fa della Costituzione, che ha come sfondo proprio i problemi dei disabili. Finora essi hanno lottato per l'eliminazione delle barriere architettoniche, per l'autonomia di ciascuno secondo i canoni della vita indipendente, per l'assistenza ventiquattr'ore su ventiquattro a chi sia nell'impossibilità di compiere le funzioni comuni della vita quotidiana. È venuta l'ora di battersi perché ciascuno dei disabili apprenda a diventare *sovrano*, perché la Costituzione li vuole sovrani. Altro che reclamare le stampelle o la carrozzina o l'assistenza notturna. Bisogna essere padroni del proprio destino ed esercitare la sovranità: nelle decisioni della vita politica, nell'organizzazione della vita sociale, nelle scelte individuali della vita quotidiana.

Raffaello da molto tempo ha imparato ad essere sovrano. E, come i sovrani di un tempo che si occupavano di tutti gli abitanti del loro regno, dedica il suo tempo a prendersi cura degli altri.