

Misure di sostegno per i familiari e tutela delle persone con disabilità nella giurisprudenza costituzionale

di Federico Girelli

La Corte costituzionale in più occasioni ha avuto modo di pronunciarsi sul trattamento da garantire alle persone con disabilità.

Già con la storica sentenza n. 215 del 1987 affermò come la frequenza delle scuole medie superiori dovesse essere «assicurata» ai soggetti portatori di handicap e non semplicemente «favorita» come prevedeva l'art. 28, terzo comma, della legge 30 marzo 1971, n. 118. Tale decisione "sostitutiva" si fondava sull'assunto per cui «l'inserimento nella scuola e l'acquisizione di una compiuta istruzione sono strumento fondamentale per quel "pieno sviluppo della persona umana"», che gli articoli 2 e 3, secondo comma, della Costituzione «additano come meta da raggiungere». La Corte, inoltre, chiarì come la garanzia dell'istruzione sia anche finalizzata all'inserimento delle persone disabili nel mondo del lavoro.

La necessità di salvaguardare le specifiche esigenze di «socializzazione» dei soggetti disabili sottolineata nella sentenza n. 215 del 1987 sarà poi costantemente ribadita nella giurisprudenza successiva: si pensi, ad esempio, alla sentenza n. 106 del 1992, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 6 della legge 21 novembre 1988, n. 508 nella parte in cui non prevedeva «l'erogazione dell'assegno di accompagnamento fino alla data di entrata in vigore della legge 11 ottobre 1990, n. 289»; alla sentenza n. 88 del 1993, che ha garantito la corresponsione dell'indennità di accompagnamento anche «ai ciechi assoluti minori degli anni diciotto»; alla sentenza n. 167 del 1999 in tema di accessibilità agli edifici di uso abitativo; alla sentenza n. 226 del 2001 in tema di «integrazione scolastica della persona maggiorenne affetta da handicap»; alla sentenza n. 329 del 2002, che ha chiarito che anche la frequenza scolastica costituisce titolo idoneo a certificare lo stato di incollocazione al lavoro ai fini dell'erogazione dell'assegno mensile; alla sentenza n. 467 del 2002 che, data «la assimilazione, ad opera della legislazione ordinaria, delle finalità di formazione e socializzazione perseguite dagli asili nido rispetto a quelle propriamente riconosciute alle istituzioni scolastiche», ha stabilito che l'indennità mensile di frequenza sia concessa anche ai minori disabili che frequentano l'asilo nido.

In tale quadro vanno ricordate altre pronunce del Giudice delle leggi, che, però, non interessano direttamente la posizione delle persona con disabilità, ma quella dei loro familiari.

Il riconoscimento di determinati benefici al familiare dei cosiddetti "soggetti deboli" è operato

proprio in vista di una migliore ed effettiva tutela di questi ultimi.

Si pensi alla sentenza n. 350 del 2003, che ha esteso l'applicabilità della detenzione domiciliare al genitore di figlio totalmente invalido, ancorché di età superiore agli anni dieci, ed ha sottolineato come non sia «indifferente per il disabile grave, a qualsiasi età, che le cure e l'assistenza siano prestate da persone diverse dal genitore»; e si pensi anche alla sentenza n. 233 del 2005 con cui la Corte ha statuito che ai fratelli di persone con disabilità spetta il congedo straordinario retribuito, di cui all'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), non solo dopo la «scomparsa» dei genitori ma anche quando questi siano totalmente inabili: decisione, peraltro, nella quale per la prima volta la giurisprudenza costituzionale utilizza la locuzione «soggetto diversamente abile».

Con la recente sentenza n. 158 del 2007, poi, la Consulta torna a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo n. 151 del 2001.

In quest'occasione il Tribunale di Cuneo, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 10 luglio 2006, ha censurato, in riferimento agli artt. 2, 3, 29 e 32 della Costituzione, il citato art. 42, comma 5, per via della mancata previsione del «diritto del coniuge di soggetto con handicap in situazione di gravità a fruire del congedo».

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata nell'ambito della controversia di lavoro promossa da un dipendente (signor I. C.) di un istituto di istruzione superiore, con contratto a tempo determinato, nei confronti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per ottenere il riconoscimento del diritto al congedo straordinario retribuito, attesa la condizione di disabilità grave della moglie ai sensi dell'art. 3, commi 1 e 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate).

Il signor I. C., del resto, è l'unico soggetto in grado di assistere la moglie: i coniugi, infatti, hanno due figlie minorenni, la signora è orfana di padre, sua madre è invalida al 74 per cento, e l'unica sua sorella non convive con lei ed è impegnata ad attendere alle incombenze della propria famiglia.

Secondo il giudice a quo, dunque, la norma sottoposta al vaglio della Corte, riconoscendo il diritto in parola solo ai genitori della persona in situazione di disabilità grave ovvero, in caso di loro scomparsa o di impossibilità di prestare la necessaria assistenza, ai fratelli e alle sorelle con essa conviventi, determinerebbe un ingiustificato trattamento deteriore del coniuge, che è tenuto ai medesimi obblighi di assistenza morale e materiale nei confronti del coniuge disabile, cui sono tenuti i genitori ed i fratelli.

La disposizione censurata, dunque, irragionevolmente riserverebbe una minor tutela al nucleo familiare del disabile rispetto a quella riconosciuta alla sua famiglia di origine e pregiudicherebbe anche lo stesso diritto alla salute della persona con disabilità, la cui realizzazione è assicurata anche attraverso il sostegno economico della famiglia che lo assiste.

La Corte costituzionale per decidere la questione chiarisce la ratio legis dell'istituto del congedo straordinario.

Il congedo straordinario è stato dapprima disciplinato dall'art. 4, comma 4-bis, della legge 8 marzo 2000, n. 53 (Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città) e poi dall'art. 80, comma 2, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, contenente "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e

pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)".

Ne è derivato un regime per cui è stata riconosciuta la possibilità di fruire di un congedo retribuito di durata analoga a quello previsto per gravi motivi familiari ai lavoratori dipendenti pubblici e privati, i cui figli si trovassero in situazione di disabilità grave da almeno cinque anni [disabilità da accertarsi in base agli artt. 3 e 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate)]. In caso di «scomparsa» dei genitori i fratelli o le sorelle conviventi con il disabile potevano fruire di tale congedo.

L'Istituto, dunque, puntualizza la Corte, «mirava a garantire l'assistenza della persona con handicap grave già in atto», riservando il beneficio ai soli componenti della famiglia di origine della persona disabile.

È intervenuto, poi, il decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), che ha disciplinato il congedo straordinario al comma 5 dell'art. 42 rubricato «Riposi e permessi per i figli con handicap grave»; a seguito poi della modifica introdotta dall'art. 3, comma 106, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)", il congedo viene riconosciuto a prescindere dal presupposto della permanenza da almeno cinque anni della situazione di disabilità grave.

La Consulta, come detto, già ha avuto modo di dare una prima misura della compatibilità con la Costituzione della norma indubbiata con la sentenza n. 233 del 2005.

Richiamando quanto statuito nella sentenza n. 233 del 2005 la Corte afferma di aver sottolineato come il congedo straordinario retribuito vada collocato fra gli interventi economici integrativi di sostegno alle famiglie che si fanno carico dell'assistenza della persona diversamente abile proprio in ragione del «rapporto di stretta e diretta correlazione di detto istituto con le finalità perseguite dalla legge n. 104 del 1992, ed in particolare con quelle di tutela della salute psico-fisica della persona handicappata e di promozione della sua integrazione nella famiglia».

È «evidente» allora che la finalità sostanziale dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 sia quella di «assicurare in via prioritaria la continuità nelle cure e nell'assistenza del disabile che si realizzino in ambito familiare, indipendentemente dall'età e dalla condizione di figlio dell'assistito».

La Corte, peraltro, in più occasioni ha evidenziato la centralità del ruolo della famiglia nella assistenza del disabile e, in particolare, nel soddisfacimento dell'esigenza di socializzazione quale fondamentale fattore di sviluppo della personalità e idoneo strumento di tutela della salute del disabile intesa nella sua accezione più ampia (si veda la richiamata sentenza n. 350 del 2003).

La norma assoggettata al vaglio di costituzionalità, allora, con riferimento alla posizione del lavoratore, coniugato e convivente con persona con disabilità grave, «omette di considerare, in violazione degli artt. 2, 3, 29 e 32 della Costituzione, le situazioni di compromissione delle capacità fisiche, psichiche e sensoriali tali da "rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione" - secondo quanto previsto dall'art. 3 della legge n. 104 del 1992 - che si siano realizzate in dipendenza di eventi successivi alla nascita, ovvero in esito a malattie di natura progressiva».

Viene a determinarsi in questo modo, afferma la Corte, «un inammissibile impedimento

all'effettività della assistenza e della integrazione del disabile nell'ambito di un nucleo familiare in cui ricorrono le medesime esigenze che l'istituto in questione è deputato a soddisfare».

Non è infatti contemplato fra i beneficiari del congedo straordinario retribuito proprio il coniuge, che in forza del vincolo matrimoniale ed «in conformità dell'ordinamento giuridico vigente» è in primis tenuto all'adempimento degli obblighi di assistenza morale e materiale del proprio consorte (art. 433 c.c.).

Tale trattamento deteriore del coniuge del disabile rispetto ai componenti della famiglia di origine, data la pari esigenza di protezione delle due situazioni, non è tollerabile; ne consegue, quindi, la declaratoria d'incostituzionalità dell'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53) «nella parte in cui non prevede, in via prioritaria rispetto agli altri congiunti indicati dalla norma, anche per il coniuge convivente con "soggetto con handicap in situazione di gravità", il diritto a fruire del congedo ivi indicato».

Va precisato, comunque, che non sempre nel bilanciamento operato dalla Corte con altri interessi l'esigenza di una particolare tutela delle persone con disabilità ha prevalso.

Di recente, ad esempio, la sentenza n. 190 del 2006 ha escluso l'applicabilità delle riserve di posti previste dalla l. 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili) alle procedure concorsuali relative al reclutamento dei dirigenti scolastici ed al conferimento degli incarichi di presidenza, di durata annuale, negli istituti e nelle scuole di istruzione secondaria, nei licei artistici e negli istituti d'arte, in base all'assunto per cui la Costituzione consente la prevalenza del principio solidaristico sul principio di eguaglianza e del merito per quanto attiene all'«accesso al lavoro», ma non prevede altrettanto per la «progressione in carriera» dei soggetti disabili già occupati.

Con riferimento, poi, alla posizione dei parenti di persone con disabilità basti ricordare la sentenza n. 372 del 2002, che ha ritenuto «non irragionevole» la previsione per cui i magistrati assunti tramite gli speciali concorsi banditi per coprire i posti negli uffici giudiziari nella Provincia autonoma di Bolzano non possono proporre domande di trasferimento se non «dopo dieci anni dalla nomina in ruolo» e, conseguentemente, la mancata piena applicabilità a tali magistrati dell'articolo 33, comma 5, della legge n. 104 del 1992, che sancisce per il genitore o il familiare lavoratore, che assista con continuità un parente o un affine entro il terzo grado disabile, il diritto a scegliere, ove possibile, la sede di lavoro più vicina al proprio domicilio. I magistrati reclutati tramite tali concorsi, pur appartenendo all'unico ruolo nazionale, godono di uno stato giuridico in parte differenziato per rispondere alle esigenze di «particolare stabilità» proprie degli uffici giudiziari della Provincia autonoma di Bolzano; peraltro, afferma la Corte, «né l'istituto di cui all'articolo 33, comma 5, è l'unico idoneo a tutelare la condizione di bisogno della "persona handicappata", né la stessa posizione giuridica di vantaggio prevista dalla disposizione in parola è illimitata, dal momento che, anzi, la pretesa del parente della persona handicappata a scegliere la sede di lavoro più vicina è accompagnata dall'inciso "ove possibile"».

A conclusione di questa rapida rassegna della giurisprudenza costituzionale concernente le persone con disabilità ed i loro familiari non può non farsi riferimento alla sentenza n. 440 del 2005, che ha offerto ai giudici i canoni interpretativi del quadro normativo codicistico conseguente all'inserimento della disciplina dell'amministrazione di sostegno ad opera della legge n. 6 del 2004 a fianco dei tradizionali istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione. La Corte, inoltre, con l'ordinanza n. 4 del 2007, tornata a pronunciarsi sulla disciplina dell'amministrazione di sostegno, ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità sollevata dal Giudice tutelare presso il Tribunale di Venezia, sezione distaccata di Chioggia.

Pare opportuno, infine, ricordare non solo che il 30 marzo 2007 il Ministro della Solidarietà sociale, a nome dell'Italia, ha firmato a New York la Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità ed il relativo protocollo opzionale, ma anche che alla Camera dei deputati prosegue l'esame congiunto delle proposte di legge nn. 71, 1841, 1902, 2208 e 2444 dirette ad introdurre «Norme in materia previdenziale in favore di lavoratori con familiari gravemente disabili», mentre al Senato il 22 giugno 2007 è stato assegnato alla Commissione Affari Costituzionali il disegno di legge n. 1621 intitolato «Istituzione dell'Autorità garante per la tutela dei diritti delle persone con disabilità».

(2 luglio 2007)