



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS
AND ENVIRONMENT

13
2020

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO JONICO

ESTRATTO da

IDENTITÀ, PLURALITÀ, DIVERSITÀ.
IL RICONOSCIMENTO, OVVERO L'ESSERE PER L'ALTRO
a cura di
Riccardo Pagano e Adriana Schiedi

ANGELICA RICCARDI

Disabilità e non discriminazione.
L'evoluzione della regolazione dell'unione



ISBN: 978-88-945030-0-5

DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Riccardo Pagano

DIRETTORI DEI QUADERNI

Claudia Capozza - Adriana Schiedi - Stefano Vinci

COMITATO SCIENTIFICO

Cesare Amatulli, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Carnimeo Nicolò, Daniela Caterino, Nicola Fortunato, Pamela Martino, Maria Concetta Nanna, Fabrizio Panza, Pietro Alexander Renzulli, Umberto Salinas, Paolo Stefani, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli.

COMITATO DIRETTIVO

Aurelio Arnese, Danila Certosino, Luigi Iacobellis, Ivan Ingravallo, Ignazio Lagrotta, Francesco Moliterni, Paolo Pardolesi, Angela Riccardi, Claudio Sciancalepore, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio*(in aspettativa per incarico assunto presso l'ANVUR), Umberto Violante.

COMITATO DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco (Responsabile di redazione)
Federica Monteleone, Danila Certosino,
Dottorandi di ricerca (Francesca Altamura, Michele Calabria, Marco Del Vecchio, Francesca Nardelli, Francesco Scialpi, Andrea Sestino, Pierluca Turnone)

Contatti:

Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture
Convento San Francesco Via Duomo, 259 - 74123 Taranto, Italy e-mail:
quaderni.dipartimentojonico@uniba.it telefono: + 39 099 372382 • fax: + 39 099 7340595
<https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali>

13
2020 QUADERNI
DEL DIPARTIMENTO JONICO

IDENTITÀ, PLURALITÀ, DIVERSITÀ.
IL RICONOSCIMENTO, OVVERO
L'ESSERE PER L'ALTRO

a cura di

Riccardo Pagano e Adriana Schiedi

Redazione a cura di Patrizia Montefusco



Il presente volume è stato chiuso per la pubblicazione in data
30 giugno 2020
dall'editore "Dipartimento Jonico in Sistemi
giuridici ed economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture"
dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro
e messo in linea sul sito [https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-
giuridici-ed-economici/edizioni-digitali](https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali)
ed è composto di 384 pagine.

ISBN 978-88-945030-0-5

REGOLAMENTO DELLE PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO JONICO
IN SISTEMI GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO:
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE – EDJSGE

Art. 1. Collane di pubblicazioni del Dipartimento Jonico

Il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro ha tre distinte collane:

- **Collana di pubblicazioni del Dipartimento Jonico** (d'ora in poi Collana Cartacea), cartacea, affidata alla pubblicazione ad una Casa Editrice individuata con Bando del Dipartimento, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei.
- **Annali del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line dal 2013 sul sito www.annalidipartimentojonico.org. Essa ospita saggi, ricerche, brevi interventi e recensioni collegati alle attività scientifiche del Dipartimento Jonico. Gli Annali del Dipartimento Jonico hanno cadenza annuale.
- **Quaderni del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line sul sito www.annalidipartimentojonico.org. Essa ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei.

Art. 2. Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico

E' istituito un Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico formato dai Direttori delle tre collane che dura in carica per un triennio.

Il Coordinamento è diretto dal Direttore del Dipartimento in qualità di Direttore della Collana cartacea, ed è convocato, secondo le necessità, anche su richiesta dei Direttori delle Collane.

La riunione del Coordinamento a discrezione del Coordinatore può essere allargata anche ai componenti dei Comitati Direttivi delle tre collane dipartimentali.

Il Coordinamento approva o rigetta le proposte di pubblicazione dei volumi delle Collane, dopo l'espletamento delle procedure di referaggio da parte dei Direttori e dei Comitati Direttivi. In caso di referaggi con esito contrastante, il Coordinamento decide sulla pubblicazione del contributo, sentito il parere del Comitato Direttivo della collana interessata. Il Coordinamento provvede alla formazione dei Comitati scientifici e dei Comitati Direttivi secondo le modalità stabilite dagli articoli successivi.

Art. 3. Direttori delle Collane

La Collana Cartacea è diretta d'ufficio dal Direttore del Dipartimento Jonico.

Il Direttore degli Annali del Dipartimento Jonico è eletto dal Consiglio di Dipartimento e la sua carica ha durata triennale.

Il Direttore dei Quaderni del Dipartimento Jonico è eletto dal Consiglio di Dipartimento e la sua carica ha durata triennale.

I Direttori ricevono le istanze di pubblicazione, secondo le modalità prescritte dagli articoli seguenti, valutano preliminarmente la scientificità della proposta, tenendo conto del curriculum del proponente e dei contenuti del lavoro, e procedono, nel caso di valutazione positiva, ad avviare le procedure di referaggio.

I Direttori dirigono i lavori dei Comitati Direttivi e relazionano periodicamente al Coordinamento.

I Direttori curano che si mantenga l'anonimato dei revisori, conservano tutti gli atti dei referaggi e informano gli autori sull'esito degli stessi, invitandoli alle necessarie

modifiche/integrazioni, e, d'intesa con il Coordinamento, decidono la pubblicazione o meno, in caso di pareri contrastanti dei referees.

Art. 4. Comitati scientifici

Ogni collana ha un proprio comitato scientifico composto dai professori ordinari e associati del Dipartimento Jonico.

Il Consiglio di Dipartimento può deliberare l'inserimento nel Comitato Scientifico di studiosi italiani o esteri non appartenenti al Dipartimento Jonico.

Art. 5. Comitati Direttivi

Ciascuna delle tre collane ha un proprio Comitato Direttivo formato da 4 professori ordinari o associati e 4 ricercatori, tutti incardinati nel Dipartimento Jonico.

I Comitati Direttivi durano in carica tre anni e i componenti non sono immediatamente rieleggibili, salvo diversa delibera del Dipartimento Jonico.

I requisiti per l'ammissione nei Comitati Direttivi sono determinati dal Consiglio di Dipartimento. A seguito di lettera del Coordinatore delle Pubblicazioni del Dipartimento Jonico, gli interessati presenteranno istanza scritta al Coordinamento che, in base alle indicazioni del Consiglio di Dipartimento, provvederà alla scelta dei componenti e alla loro distribuzione nei tre Comitati Direttivi.

I Comitati Direttivi collaborano con il Direttore in tutte le funzioni indicate nell'articolo 3 ed esprimono al Coordinamento il parere sulla pubblicazione sulla loro collana di contributi che hanno avuto referaggi con esiti contrastanti.

All'interno del comitato direttivo è stabilita la seguente ripartizione di funzioni: i professori ordinari e associati coadiuveranno il Direttore della Collana nelle procedure di refe raggio, mentre i ricercatori cureranno la fase di editing successiva all'espletamento positivo della procedura di referaggio, sotto la direzione di un Responsabile di Redazione nominato dal Coordinamento delle Pubblicazioni del Dipartimento Jonico.

Art. 6. Procedura di referaggio

Tutte le Collane del Dipartimento Jonico adottano il sistema di referaggio a "doppio cieco" con le valutazioni affidate a due esperti della disciplina cui attiene la pubblicazione, preferibilmente ordinari.

La procedura di referaggio è curata dal Direttore della Collana con l'ausilio dei professori ordinari e associati dei rispettivi Comitati Direttivi.

Art. 7. Proposta di pubblicazione

La proposta di pubblicazione deve essere indirizzata al Direttore della Collana su modulo scaricabile dal sito www.annalidipartimentojonico.org, nel quale il proponente dovrà indicare le proprie generalità e sottoscrivere le liberatorie per il trattamento dei dati personali e per l'eventuale circolazione e pubblicazione on line o cartacea del lavoro,

Alla proposta di pubblicazione il proponente deve allegare il proprio *curriculum vitae et studiorum* e il file del lavoro in due formati (word e pdf).

Per la pubblicazione sulla Collana Cartacea il proponente dovrà indicare i fondi cui attingere per le spese editoriali.

Le proposte di pubblicazione dovranno attenersi scrupolosamente ai criteri editoriali pubblicati sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali/come-pubblicare/criteri-redazionali-1>

Nel caso di non corrispondenza, i direttori potranno restituire il file e non ammettere la proposta.

Nel caso siano previste scadenze, pubblicate sul sito, la proposta dovrà tassativamente entro la data indicata.

I Direttori comunicheranno agli autori l'avvio della procedura di referaggio e il suo esito.

Espletata positivamente la procedura di referaggio, i responsabili della redazione delle rispettive Collane invieranno agli autori le indicazioni cui attenersi per la fase di editing.

INDICE

AUTORI	12
RICCARDO PAGANO <i>Prefazione</i>	16
GABRIELLA CAPOZZA <i>Soggetto e società nella commedia L'abito nuovo di Pirandello ed Eduardo</i>	18
ALESSIO CARACCILO <i>Il lavoro dello straniero tra diritti di cittadinanza ed inclusione sociale</i>	30
VALERIA CASTELLI <i>L'analisi interpretativa delle norme come strumento di tutela e riconoscimento di fattispecie giuridiche minori</i>	42
PAOLO CIOCIA <i>Diritti e responsabilità della persona verso l'altro: le nuove dimensioni del legame solidaristico nella legislazione "promozionale" ambientale</i>	48
MASSIMILIANO COCOLA <i>L'informazione societaria tra riconoscimento formale e morale dell'individuo</i>	58
CLAUDIO D'ALONZO <i>La posizione dei soci nell'organizzazione della società</i>	66
BARBARA DE SERIO <i>Un viaggio nell'infanzia per riconoscere il valore della relazione</i>	76
MARCO DEL VECCHIO <i>Identico a chi? Breve excursus nel dualismo identitario</i>	86
GABRIELE DELL'ATTI <i>Il criterio di ragionevolezza nella legislazione emergenziale in materia di riunioni assembleari come viatico per il riconoscimento reciproco: primi spunti di riflessione</i>	98
IVAN FORTUNATO, LUANA MONTEIRO <i>Depictions of affectivity: a look at the perspective of philosophy, psychology and teaching practice</i>	106

MINO IANNE <i>«Gli uomini eccellenti sono amici fra loro»: il bíos pitagorico come essere per l'altro</i>	118
MICHELE INDELLICATO <i>Paul Ricoeur: l'alterità nel cuore della persona</i>	136
ROSA INDELLICATO <i>Identità e diversità: il problema del riconoscimento della persona portatrice dell'universale</i>	148
IGNAZIO LAGROTTA <i>La responsabilità costituzionale intergenerazionale come dovere e limite all'azione delle generazioni presenti sotto il profilo della gestione delle risorse economico-finanziarie</i>	166
CLAUDIA ILARIA SOFIA LOVASCIO <i>Giovani in cerca di riconoscimento: principio di uguaglianza e politiche fiscali per la redistribuzione generazionale</i>	178
PAOLA MARTINO <i>Il duello e la gratitudine. Ripensare la relazione educativa attraverso l'ermeneutica del sé e il parcours del riconoscimento di Paul Ricœur</i>	186
PATRIZIA MONTEFUSCO <i>Clarorum virorum laudes atque virtutes: dalla nascita dell'epica a Virgilio</i>	196
FEDERICA MONTELEONE <i>"Diversi" eppure "uguali". Identità, diversità e riconoscimento alle origini dell'Europa</i>	210
RICCARDO PAGANO, ADRIANA SCHIEDI <i>Formazione e sviluppo dell'identità. Per una competenza pedagogica dell'insegnante</i>	228
GIUSEPPE RUGGIERO PARENTE <i>Mutilazioni genitali e dinamiche medico-legali</i>	246
SALVATORE ANTONELLO PARENTE <i>Strumenti di fiscalità ambientale e solidarietà intergenerazionale</i>	254
FRANCESCO PERCHINUNNO <i>Principio di solidarietà e tutela della salute nell'era Covid-19</i>	278
FILOMENA PISCONTI <i>Emergenza, diritti e soccorso in mare nella dialettica tra autorità e libertà</i>	290
ANDREA PORCARELLI <i>Religioni in dialogo per una paideia del "saper vivere insieme"</i>	300
ANGELICA RICCARDI <i>Disabilità e non discriminazione. L'evoluzione della regolazione dell'unione</i>	312

MARIA BENEDETTA SAPONARO <i>Identità e sviluppo morale</i>	320
MAURIZIO SOZIO <i>Il lato oscuro dell'infosfera identità e comunicazione digitale</i>	334
MARIA LAURA SPADA <i>L'inclusione e la tutela dei minori stranieri non accompagnati</i>	344
PIERLUCA TURNONE <i>Identità e alterità nella prospettiva heideggeriana. Un contributo per la pedagogia ermeneutica</i>	358
ANTONIO ZINGARELLI <i>Riconoscimento, linguaggio, democrazia</i>	372
ADRIANA SCHIEDI <i>Postfazione</i>	382

GLI AUTORI

GABRIELLA CAPOZZA – *Assegnista di ricerca di Letteratura italiana, Università degli studi di Bari Aldo Moro*

ALESSIO CARACCILOLO – *Dottore di ricerca in Diritti, economie e culture del Mediterraneo, Università di Bari Aldo Moro*

VALERIA CASTELLI – *Dottoranda di ricerca in Diritti, economie e culture del Mediterraneo, Università di Bari Aldo Moro*

PAOLO CIOCIA – *Cultore di materia presso la cattedra di Diritto costituzionale del Dipartimento Jonico, Università degli studi di Bari Aldo Moro*

MASSIMILIANO COCOLA – *Dottorando di ricerca in Diritti, economie e culture del Mediterraneo, Università di Bari Aldo Moro*

CLAUDIO D'ALONZO – *Ricercatore di Diritto Commerciale, Università Cattolica "Nostra Signora del Buon Consiglio"*

BARBARA DE SERIO – *Professore Associato di Storia della pedagogia, Università di Foggia*

MARCO DEL VECCHIO – *Dottorando di ricerca in Diritti, economie e culture del Mediterraneo, Università di Bari Aldo Moro*

GABRIELE DELL'ATTI – *Professore Associato di Diritto commerciale, Università degli studi di Bari Aldo Moro*

IVAN FORTUNATO – *Professore effettivo dell'Istituto Federale di San Paolo, Itapetininga, San Paolo, Brasile*

MINO IANNE – *Dottore di Ricerca in Filosofia antica, Università degli studi di Roma "Tor Vergata"*

MICHELE INDELLICATO – *Professore Associato di Filosofia morale, Università degli studi di Bari Aldo Moro*

ROSA INDELLICATO – *Assegnista di Ricerca di Scienze storiche, filosofiche, pedagogiche e psicologiche, Università degli studi di Bari Aldo Moro*

IGNAZIO LAGROTTA – *Professore Aggregato di Diritto pubblico, Università degli studi di Bari Aldo Moro*

CLAUDIA ILARIA SOFIA LOVASCIO – *Dottoranda di ricerca in Diritti, economie e culture del Mediterraneo, Università di Bari Aldo Moro*

PAOLA MARTINO – *Ricercatore a tempo determinato di Pedagogia generale e sociale, Università degli studi di Salerno*

PATRIZIA MONTEFUSCO – *Professore Aggregato di Lessico giuridico e civiltà latina, Università degli studi di Bari Aldo Moro*

LUANA MONTEIRO – *Dottoranda in Education, Università statale di san Paolo (UNESP), San Paolo, Brasile*

FEDERICA MONTELEONE – *Professore Aggregato di Storia Medievale e di Esegese delle fonti storiche medievali, Università degli studi di Bari Aldo Moro*

RICCARDO PAGANO – *Professore Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università degli studi di Bari Aldo Moro*

GIUSEPPE RUGGIERO PARENTE – *Specialista in medicina legale e delle assicurazioni - Coordinatore sanitario e Responsabile medico di RSA*

SALVATORE ANTONELLO PARENTE – *Ricercatore a tempo determinato di Diritto tributario, Università degli studi di Bari Aldo Moro*

FRANCESCO PERCHINUNNO – *Professore Aggregato di Diritto costituzionale, Università degli studi di Bari Aldo Moro*

FILOMENA PISCONTI – *Dottoranda di ricerca in Diritti, economie e culture del Mediterraneo, Università di Bari Aldo Moro*

ANDREA PORCARELLI – *Professore Associato di Pedagogia generale e sociale, Università degli studi di Padova*

ANGELICA RICCARDI – *Professore Associato di Diritto del Lavoro, Università degli studi di Bari Aldo Moro*

MARIA BENEDETTA SAPONARO – *Ricercatore a tempo indeterminato di Filosofia morale, Università degli studi di Bari Aldo Moro*

ADRIANA SCHIEDI – *Ricercatore a tempo determinato di Pedagogia generale e sociale, Università degli studi di Bari Aldo Moro*

MAURIZIO SOZIO – *Professore Aggregato di Filosofia del diritto, Università degli studi di Bari Aldo Moro*

MARIA LAURA SPADA – *Professore Aggregato di Diritto dell'esecuzione civile, Università di Bari Aldo Moro*

PIERLUCA TURNONE – *Dottorando di Ricerca in Diritti, Economie e culture del Mediterraneo, Università degli studi di Bari Aldo Moro*

ANTONIO ZINGARELLI – *Dottorando di Ricerca in Diritti, Economie e culture del Mediterraneo, Università degli studi di Bari Aldo Moro*

Angelica Riccardi

DISABILITÀ E NON DISCRIMINAZIONE.
L'EVOLUZIONE DELLA REGOLAZIONE DELL'UNIONE*

ABSTRACT	
Il saggio analizza l'evoluzione della regolazione dell'Unione in materia di disabilità, tematica a lungo ignorata sul piano normativo e che assume rilievo solo a partire dal Trattato di Amsterdam, che eleva il principio antidiscriminatorio a canone fondamentale dell'ordinamento giuridico unionale. Si evidenzia poi il successivo mutamento nelle logiche di intervento in materia che si registra con la Direttiva n. 2000/78/CE, che considera la disabilità una questione di "giustizia sociale" e amplia il significato della tutela antidiscriminatoria con l'imposizione di comportamenti attivi di modifica dello status quo.	The essay analyses the evolution of the Union's regulation of disability, an issue which has long been ignored in terms of legislation and which has only become relevant since the Treaty of Amsterdam, raising the anti-discrimination principle to the fundamental canon of the EU legal order. It is then highlighted the subsequent change in the logic of intervention on the subject as a result of the Directive no. 2000/78/EC, which considers disability as a matter of "social justice" and broadens the meaning of anti-discrimination protection by requiring employers to behave actively in changing the status quo.
Lavoratori disabili – normativa dell'Unione – non discriminazione	Workers with disabilities – EU law – non-discrimination

SOMMARIO. 1. La progressiva affermazione del principio di non discriminazione. – 2. Il mutamento di paradigma nella Direttiva n. 2000/78/CE

1. La tematica della disabilità per lungo tempo non è stata espressamente presa in considerazione dalla regolazione comunitaria – salvo che in alcuni atti secondari, quali la *Raccomandazione del Consiglio del 24 luglio 1986 concernente l'occupazione dei minorati nella Comunità* (86/379/CEE)¹ –; e la stessa *Convenzione europea per la*

* Saggio sottoposto a revisione secondo il sistema per *peer review*.

¹ In questo atto si raccomanda agli Stati membri di «prendere tutte le misure atte ad assicurare eque possibilità per i minorati nel campo dell'occupazione e formazione professionale, inclusa la formazione iniziale e l'occupazione iniziale nonché il riadattamento e il reinserimento», specificando che il principio di "eque possibilità" dovrebbe trovare applicazione con riguardo a «l'accesso all'occupazione e alla formazione professionale, normale o specifica, inclusi i servizi di orientamento, collocamento e sostegno

salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali non menziona l'*handicap* tra le cause di discriminazione vietate *ex art. 14*².

L'assenza di uno specifico riconoscimento normativo per questa forma di discriminazione si è fatta conseguentemente sentire nelle sentenze della Corte di giustizia, che ha negato la possibilità di ricollegarne la tutela a un diritto fondamentale—Corte giust. 12 dicembre 1974, *B.N.O. Walrave, L.J.N. Koch c. Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie e Federación Española Ciclismo* (C-36/74) –, limitandone la protezione in relazione a forme di attività economica— in questo senso Corte giust., V, 7 novembre 1996, *Bruna-Alessandra Züchner c. Handelskran kenkasse (Ersatzkasse) Bremen* (C-77/95); Corte giust., 31 maggio 1989, *Bettray c. Staatssecretaris van Justitie* (C-344/87)³ –.

Fino agli anni '90 la disabilità è così sostanzialmente ignorata sul piano normativo⁴, sebbene fosse stata comunque oggetto di programmi di azione specifici. I portatori di *handicap* vengono infatti annoverati tra i gruppi svantaggiati per i quali il programma *Horizon*(1990) si prefigge la finalità del miglioramento delle prospettive occupazionali; e questi soggetti divengono successivamente destinatari specifici dei programmi di azione comunitaria *Helios I* (1991-1993) – *Handicapped people in the European community Living Independently in an Open Society*—diretto al coordinamento delle azioni svolte negli Stati membri a favore dei disabili e al miglioramento della partecipazione a livello comunitario dei portatori di *handicap* e delle rispettive organizzazioni –, ed *Helios II* (1994-1996) – *Community action programme for people with disabilities*— volto alla promozione delle innovazioni e all'attuazione a livello comunitario di un sistema di raccolta e scambio di informazioni –; nonché dei progetti *Handynete TIDE*, centrati specificamente sulle tecnologie al servizio dei disabili⁵.

Un mutamento di prospettiva— che si inserisce in un più ampio disegno di elaborazione di un modello sociale europeo – si ha solo con il *Trattato di Amsterdam* del 1997, che eleva il principio antidiscriminatorio a canone fondamentale dell'ordinamento giuridico dell'UE e attribuisce agli organi comunitari il potere di

successivo; il mantenimento nel posto di lavoro o nella formazione e la tutela contro il licenziamento senza giusta causa; le possibilità di promozione e di formazione continua».

² Questa norma, rubricata *Divieto di discriminazione*, dispone che «Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, 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 od ogni altra condizione».

³ Su questo orientamento v. E. Antola, A. Rosas (eds.), *A Citizens' Europe. In Search of a New Legal Order*, Sage, London 1995.

⁴ Sebbene il problema fosse stato posto all'attenzione degli organi comunitari più volte, in particolare con il Libro Bianco sulla politica sociale *A Way Forward For the Union* (1994) (v. cap. IV, § 27) e la Comunicazione *Equality of Opportunity for People with Disabilities – A New European Community Disability Strategy*, COM (1996).

⁵ In tema A. Adinolfi, voce *Politica sociale nel diritto delle Comunità europee*, in *Dig. disc. pubbl.*, sez. *pubbl.*, vol. XI, p. 285 ss.

combattere le discriminazioni, tra le quali sono espressamente contemplate quelle determinate dall'*handicap*⁶.

Questo tipo di discriminazioni è successivamente preso in considerazione nella *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*⁷ del 2000, che in una norma *ad hoc* riconosce «il diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità» (art. 26)⁸, affiancando alla classica prospettiva antidiscriminatoria una nuova attenzione a politiche di inclusione attiva di questi soggetti nel contesto lavorativo e sociale, nel segno di un'uguaglianza di tipo sostanziale⁹.

⁶ L'art. 13 del Trattato che istituisce la Comunità Europea – inserito dall'articolo 2 del Trattato di Amsterdam – stabilisce: «Fatte salve le altre disposizioni del presente Trattato e nell'ambito delle competenze da esso conferite alla Comunità, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli *handicap*, l'età o le tendenze sessuali».

Sulla nuova competenza legislativa introdotta e le ulteriori possibilità di intervento in materia attraverso la *Dichiarazione n. 22* contenuta nell'Atto finale e l'art. 137 del Trattato (che consentono di aggirare il vincolo dell'unanimità nella decisione), si rimanda a G. Chiti, *Il principio di non discriminazione e il Trattato di Amsterdam*, in *Riv. it. dir. proc. civ.*, 3-4, 2000, p. 865 ss.

⁷ L'art. 21 dispone: «È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in 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» (sul conseguente ampliamento dell'ambito soggettivo della tutela contro la discriminazione vedi R.M. Pérez Anaya, *L'obesità come causa di licenziamento: la prospettiva comunitaria*, in *Riv. it. dir. lav.*, 3, 2015, p. 769 ss.).

L'art. 2 della *Carta dei diritti fondamentali* inserisce poi all'art. 13 del Trattato un paragrafo 2, che recita: «In deroga al paragrafo 1, il Consiglio delibera secondo la procedura di cui all'articolo 251 quando adotta misure di incentivazione comunitarie, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, destinate ad appoggiare le azioni degli Stati membri volte a contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1». Su questa innovazione v., anche per le necessarie indicazioni bibliografiche, J.F. Akandji-Kombé, S. Leclerc (eds.), *La Charte sociale européenne*, Bruylant, Bruxelles 2001.

⁸ Il diritto all'inclusione sociale viene con questa norma espressamente riconosciuto, e deve essere letto in connessione con l'art. 15 sul diritto di lavorare e la libertà del lavoro, «laddove il primo viene concepito come il diritto a partecipare ad opportunità di lavoro secondo una loro equa ripartizione e senza discriminazioni, ex artt. 24-25 e 29»: M. Barbera, *La Carta di Nizza e le politiche sociali europee*, in M. Napoli (a cura di), *La Carta di Nizza. I diritti fondamentali dell'Europa*, Vita e Pensiero, Milano 2004, p. 45 ss.

R. Del Punta, *I diritti sociali come diritti fondamentali: riflessioni sulla Carta di Nizza*, in *Dir. rel. ind.*, 3, 2001, p. 335, evidenzia come il complesso di queste norme abbia «un raggio di incidenza più esteso di quello lavorativo, concernendo l'inserimento sociale *tout court*, ma che ha nell'inserimento lavorativo, per ovvie ragioni, la sua principale focalizzazione».

⁹ Sulla Carta di Nizza vedi almeno S. Giubboni, *I diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario. Una rilettura alla luce della Carta di Nizza*, in *Dir. un. eur.*, 2-3, 2003, p.325 ss.; V. Bongiovanni, *La tutela dei disabili tra Carta di Nizza e Convenzione delle Nazioni Unite*, in *Famiglia e diritto*, 3, 2011, p. 310 ss.

Viene così progressivamente delineato un modello in cui l'inclusione sociale diventa una delle finalità della regolazione del mercato del lavoro¹⁰, recuperando il genetico “deficit sociale” dell'ordinamento europeo¹¹.

2. L'architrave di questo nuovo ordine è rappresentato dalla Direttiva n. 2000/78/CE, che segna un'inversione nelle logiche di intervento in materia di discriminazione e nelle stesse categorie sottese. L'approccio di diritto diseguale tipico della pregressa legislazione – che si concretava nella predisposizione di forme specifiche di protezione dei disabili (riserve nelle assunzioni, servizi di assistenza e cura) «all'insegna di un paternalismo di fondo che presupponeva una condizione di diversità e separatezza insuperabile»¹² – viene “rovesciato” dalla Direttiva n. 78, che introduce un nuovo modello che ha come capisaldi «da un lato il divieto di discriminazioni dirette e indirette, dall'altro l'obbligo di adottare “soluzioni ragionevoli” che adattino l'ambiente e le condizioni di lavoro alle persone disabili»¹³.

Tale normativa, che si propone l'obiettivo di «stabilire un quadro generale per la lotta alle discriminazioni [...] per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento» (così l'art. 1), individua nel lavoro l'“elemento chiave” per garantire pari opportunità a tutti i cittadini e conseguire la loro realizzazione personale e piena partecipazione alla vita economica e sociale (vedi il *Preambolo sub 9*), riconducendo

¹⁰ Questa nuova finalità agisce anche a livello di contratto individuale di lavoro: secondo S. Deakin, A. Supiot (eds.), *Capacitas. Contract Law and the Institutional Preconditions of a Market Economy*, Hart Publishing, Oxford 2009, p. 28 ss., non è l'individuo che deve adattarsi a un mercato in costante mutamento, ma è il contratto di lavoro che deve prevedere la possibilità di “adattare” il lavoro alla situazione personale dell'individuo.

Ancora in questo senso, con specifico riferimento alle politiche sulla disabilità, A. Sen, *The Idea of Justice*, Allan Lane and Penguin Books, London 2009, p. 780 ss.

¹¹ Sulla svolta in questo senso delle politiche sociali dell'Unione si segnalano gli studi di B. Veneziani, *Nel nome di Erasmo di Rotterdam. La faticosa marcia dei diritti sociali fondamentali nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. giur. lav.*, 2000, p. 779 ss.; G. Bronzini, *L'Europa e il suo modello sociale: l'innovazione istituzionale alla prova*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2008, p. 97 ss.

Sostanzialmente critici su questo processo, invece, U. De Siervo, *L'ambigua redazione della Carta dei diritti fondamentali nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione Europea*, in *Dir. Pubbl.*, 2001, p. 55 ss.; P. Grossi, *Le molte vie del Giacobinismo giuridico. Ovvero “La Carta di Nizza”, il progetto di “Costituzione Europea” e le insoddisfazioni di uno storico del diritto*, in *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 127 ss. (che parla al riguardo di “giacobinismo giuridico”).

¹² M. Barbera, *Le discriminazioni basate sulla disabilità*, in M. Barbera (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè, Milano 2007, pp. 79, 80, che evidenzia come «questa impostazione, a sua volta, sottintendeva categorie giuridiche di natura teorica – quali capacità, idoneità, facoltà – costruite su un modello di normalità che escludeva chiunque si scostasse in modo statisticamente non usuale (giacché una qualche forma di scostamento era prevista) dal modello stesso».

¹³ *Ibidem*.

Sull'attuazione nell'ordinamento italiano dell'obbligo di adozione di accomodamenti ragionevoli sia consentito il rinvio, anche per i necessari riferimenti bibliografici, ad A. Riccardi, *Disabili e lavoro*, Cacucci, Bari 2018, p. 188 ss.

così la tutela antidiscriminatoria al riconoscimento dei diritti fondamentali della persona¹⁴.

Il nuovo modello si colloca all'interno della più ampia evoluzione della politica comunitaria in tema di discriminazione, che pone al centro dell'azione la «tutela dell'eguale dignità di tutti gli esseri umani», paradigma che viene ripreso e confermato dai successivi interventi in materia¹⁵.

La recente strategia europea in tema di disabilità si pone infatti quali «obiettivi a lungo termine quello della parità delle opportunità e dell'emancipazione delle persone disabili, in quanto cittadini a pieno titolo», in una dimensione egualitaria di accesso ai diritti fondamentali, primo fra tutti il diritto a trovare e mantenere un posto di lavoro «ove poter esplicare la propria personalità, le proprie potenzialità e realizzare così la piena inclusione nella società»¹⁶.

Nella costruzione di questo percorso, tappe fondamentali sono state rappresentate dal Regolamento n. 2204/2002, che ha previsto l'esenzione dall'ordinario regime per gli aiuti di Stato *ex art.* 87.1 del Trattato diretti «all'assunzione di lavoratori svantaggiati e disabili o [...] volti a coprire i costi supplementari legati all'assunzione di lavoratori disabili» (art. 1)¹⁷; dal Piano d'azione europeo per la disabilità del 2003 (PAD 2003/2010), che individua come finalità generale dell'UE la creazione di una società «pienamente inclusiva» e prefigura una strategia finalizzata a precisi obiettivi operativi («realizzare la piena applicazione della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (2000/78/CE), rafforzare il *mainstreaming* delle questioni legate alla disabilità nelle pertinenti politiche comunitarie e migliorare l'accessibilità per tutti»)¹⁸; dal Trattato di Lisbona del 2007,

¹⁴ F. Guarriello, *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 3-4, 2003, p. 344, sottolinea tale nuova prospettiva e la sua distanza dalle categorie delle libertà economiche consuete dell'azione comunitaria.

¹⁵ M. Barbera, *Le discriminazioni*, cit., p. 80.

¹⁶ C. Colapietro, *Diritto al lavoro dei disabili e Costituzione*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2009, p. 620.

Per le politiche nazionali che hanno dato attuazione a questa strategia si rinvia ai saggi raccolti in W. van Oorschot, B. Hvinden (eds.), *Disability Policies in European Countries*, The Hague, Kluwer Law International, 2001.

¹⁷ *Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione*, nel quale si ha un'espressa regolamentazione sia dell'assunzione dei disabili (art. 5) sia dei costi aggiuntivi legati alla loro occupazione (art. 6).

In argomento v. C. Garofalo, *Il riordino degli incentivi all'occupazione*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2. Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*, Cacucci, Bari 2016, p. 295 ss.

¹⁸ *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - Pari opportunità per le persone con disabilità: un Piano d'azione europeo/COM/2003/0650* (in tema A.D. Marra, voce *Disabilità*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.-Agg. V*, 2010, p. 559 ss.).

All'esperienza acquisita con questo piano d'azione si rifà la *Strategia europea sulla disabilità 2010-2020* proposta dalla Commissione europea nel 2010, che persegue i suoi obiettivi intervenendo in otto

che fa del contrasto alle discriminazioni, tra cui quelle collegate alla disabilità, la linea nella quale deve muoversi l'Unione «nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni»¹⁹.

La disabilità è considerata pertanto una questione di “giustizia sociale” e, conseguentemente, il significato della tutela antidiscriminatoria viene ampliato – a partire dalla Direttiva n. 2000/78/CE, che prescrive la predisposizione di “soluzioni ragionevoli” per garantire la parità di trattamento dei disabili²⁰ – con l'imposizione di «comportamenti attivi di modifica dello *status quo*»²¹.

Con questi obblighi di contenuto positivo – correlati e complementari rispetto ai divieti di discriminazione diretta e indiretta²² –, viene ridefinito il complessivo sistema antidiscriminatorio, che trova ora il suo “baricentro” nelle soluzioni ragionevoli atte a rimuovere gli ostacoli che impediscono la realizzazione e la partecipazione alla vita sociale dei disabili, con il risultato ulteriore di far “cambiare di segno” le protezioni di tipo *welfaristico* apprestate dagli ordinamenti nazionali per i soggetti disabili «facendone una questione di giustizia e di non discriminazione»²³.

Il nuovo ordine comunitario sulla discriminazione assume così una nozione di giustizia ed eguaglianza di tipo “asimmetrico” (per cui «non ogni differenza di

settori prioritari (accessibilità, partecipazione, uguaglianza, occupazione, istruzione e formazione, protezione sociale, salute, relazioni esterne).

¹⁹ Così il nuovo art. 5 *ter*.

Sulle nuove frontiere della politica sociale nel Trattato di Lisbona si rimanda ad A. Andreoni, B. Veneziani (a cura di), *Libertà economiche e diritti sociali nell'Unione Europea*, Ediesse, Roma 2009.

²⁰ La previsione di “soluzioni ragionevoli” che l'art. 5 di questa Direttiva pone allo scopo di garantire il rispetto della parità di trattamento dei disabili viene successivamente ripresa in una accezione più lata e con una portata precettiva dalla *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità* del 2006, che dispone: «Al fine di promuovere l'eguaglianza ed eliminare le discriminazioni, gli Stati Parti prenderanno tutti i provvedimenti appropriati per assicurare che siano forniti accomodamenti ragionevoli» (art. 5, co. 3).

In tema vedi D. Garofalo, voce *Disabili (lavoro dei)*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.* - Agg. V, 2009, p. 759 ss.; A. Riccardi, *Disabili e lavoro*, cit., p. 188 ss.

²¹ M. Barbera, *Le discriminazioni*, cit., p. 80, 81. Ancora sull'ascrizione degli accomodamenti ragionevoli al principio di non discriminazione, D. Izzì, *Eguaglianza e differenze nei rapporti di lavoro. Il diritto antidiscriminatorio tra genere e fattori di rischio emergenti*, Jovene, Napoli 2005, p. 405 ss.

Il «rapporto di strumentalità tra norme antidiscriminatorie e parità di trattamento, prospettato dal legislatore comunitario in termini tali da ritenere realizzata la parità quando venga assicurata l'insussistenza di discriminazioni» è invece giudicato ambiguo, stante la diversità di queste categorie, da P. Chieco, *Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1, 2002, p. 76.

²² Sulla latitudine di questi divieti F. Guarriello, *Il nuovo diritto*, cit., p. 341 ss.; Amato F., *Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione. Riflessioni e prospettive per la realizzazione di una società multietnica*, in *Lavoro e dir.*, 2003.

²³ Così M. Barbera, *Le discriminazioni*, cit., p. 119, che precisa che «le previsioni in tema di soluzioni ragionevoli presuppongono l'esistenza di questa rete di protezione sociale, giacché chiedono al datore di lavoro di condividere con l'autorità pubblica la responsabilità sociale di impedire l'esclusione dei lavoratori disabili dalla vita attiva, ma non certo di surrogare la responsabilità politica degli attori pubblici di farsi carico dei bisogni dei cittadini che soffrono una condizione di menomazione tale da ostacolare la loro piena inclusione nella vita della comunità».

trattamento costituisce discriminazione, ma solo quella che si traduce in uno svantaggio per il gruppo protetto»²⁴, con uno spostamento del concetto di uguaglianza dal piano formale a quello sostanziale.

²⁴ M. Barbera, *Le discriminazioni*, cit., p. 86.

D'obbligo il richiamo a N. Bobbio, *Eguaglianza e libertà*, Einaudi, Torino 1995, p. 26, che evidenzia come le misure disposte in favore di soggetti svantaggiati producono una disuguaglianza che tuttavia diventa "strumento" di eguaglianza: «la nuova eguaglianza è il risultato del pareggiamento di due diseguaglianze».