

# Una guerra nella guerra: le persone con disabilità durante i conflitti bellici

di Fabio Masci

**Abstract:** *A war in war: people with disabilities during war conflicts* - In the context of war, people with disabilities need different and additional safeguards than those typically provided. The aim of this contribution is to provide a detailed framework for such safeguards, assuming that people with disabilities do not constitute a homogeneous group and that, consequently, the safeguard of each of them passes through support and recovery calibrated to the specificities of the individual. The legal basis for these safeguards can certainly be found in the Geneva Conventions and their Additional Protocols, the UN Security Council Resolution No. 2475-2019 and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

**Keywords:** Disability; Biopsychosocial model; Human dignity; War; Contemporary constitutionalism.

## 1. Le dimensioni del problema: un dramma globale

Il protrarsi dell'invasione russa in Ucraina<sup>1</sup> e il riacutizzarsi del conflitto israelo-palestinese<sup>2</sup> impongono di interrogarsi su un tema rimasto

---

<sup>1</sup> In argomento A. Lo Calzo, *L'attualità del fenomeno bellico tra principi supremi e assetto delle fonti. L'ordinamento italiano di fronte alla guerra in Ucraina*, in *Consulta online*, n. 1/2023, 230 ss.; M. Benvenuti, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2022, 20 ss.; M. Malvicini, *Il soccorso e l'assistenza dei rifugiati ucraini in Italia. Una prima lettura dei provvedimenti adottati a livello nazionale*, in *Diritti fondamentali*, n. 2/2022, 174 ss.; G. Marazzita, *Guerra vietata, legittima e necessaria*, in *Federalismi*, n. 22/2022, 52 ss.; B. Pezzini, *Per un ordine della sovranità disarmata*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2022, 65 ss. Significativi approfondimenti, poi, sono rinvenibili in G. Azzariti (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra? Atti del Seminario di Roma. 1° aprile 2022*, in *Costituzionalismo. Quaderno n. 4*, Napoli, 2022, e segnatamente nelle relazioni di G. Azzariti (3 ss. e 313 ss.), E. Cannizzaro (15 ss.), C. De Fiores (29 ss.), M. Dogliani (319 ss.) e M. Volpi (323 ss.) nonché negli interventi di A. Algostino (67 ss.), G. Allegri (91 ss.), M.C. Amorosi (115 ss.), A. Apostoli (141 ss.), G. Bascherini (157 ss.), G. Bucci (175 ss.), A. Ciervo (195 ss.), P. Marsocci (231 ss.), I. Massa Pinto (257 ss.), E. Olivito (273 ss.) e L. Ronchetti (291 ss.).

<sup>2</sup> M. Bertelli, B. Oberti, F. Petronella, *Escalation Israele-Palestina: 12 grafici per capire come siamo arrivati fin qui*, in *ISPIONline*, 2 novembre 2023; C. Meloni, *Israele e Gaza: dopo l'orrore occorre ripartire dal diritto*, in *Questione giustizia*, 26 ottobre 2023; M. Longobardo, *Brevi riflessioni sull'uso della forza nella recente escalation del conflitto israelo-palestinese*, in *SIDIBlog*, 15 ottobre 2023; V. Nicolì, *Il ritorno della violenza in Israele: la*

colpevolmente ai margini del dibattito giuspubblicistico italiano: la tutela delle persone con disabilità nei contesti di guerra<sup>3</sup>. Il silenzio si fa ancora più assordante se si considera che nel mondo sono in corso 778 eventi bellici di varia natura, alcuni particolarmente significativi per estensione, durata e numero di morti (si pensi, ad esempio, a quanto accade in Afghanistan, nel Myanmar, nello Yemen o in Etiopia), altri di proporzioni inferiori ma non per questo meno tumultuosi (è il caso del Nagorno-Karabakh, del Sahel, del Kurdistan o di Haiti)<sup>4</sup>.

---

*reazione palestinese alla politica di Nation-State*, in *DPCEonline*, 27 aprile 2022, 1 ss.; P. Costanzo, *Dalla Costituzione allo Stato? Riflessioni su alcuni recenti sviluppi istituzionali della questione palestinese*, in *Consulta online*, 2 maggio 2014, 1 ss.; G. Guarino, *Palestina e territorio della Palestina: un problema lungi dall'essere risolto*, in *Studi in onore di Augusto Sinagra*, Roma, 2013; G. Natalizia, *Un conflitto utile a tutti*, in *Federalismi*, n. 1/2009, 1 ss.

<sup>3</sup> Va detto, in ogni caso, che la giuspubblicistica italiana ha nel tempo maturato una profonda sensibilità nei riguardi della disabilità, sviluppando corposi approfondimenti in merito ai temi dello sviluppo e della partecipazione delle persone con disabilità. Il riferimento, senza pretesa di esaustività, è a V. Pupo, *La progressiva attuazione del principio di accessibilità delle persone con disabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023, 93 ss.; C. Sagone, *La tutela della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale*, in *Federalismi*, n. 1/2023, 225 ss.; F. Masci, *P.N.R.R., delega al Governo in materia di disabilità e legge di bilancio 2022: per un paradigma di tutela costituzionale che garantisca la riduzione del "disability divide"*, in *Costituzionalismo*, n. 3/2022, 87 ss.; Idem, *La tutela costituzionale della persona disabile*, in *Federalismi*, n. 1/2020, 137 ss.; P. Addis, *Antipaternalismo, disabilità, costituzione*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2021, 393 ss.; S. Favalli, *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, Milano, 2021, 1 ss.; F. Sanchini, *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma*, in *Federalismi*, n. 24/2021, 168 ss.; G. Arconzo, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020, 1 ss.; C. Colapietro, F. Girelli, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, 2020, 1 ss.; E. Vivaldi, *Disabilità, autonomia, diritti. Alcune riflessioni a tre anni dall'approvazione della legge n. 112/2016*, in *Diritti fondamentali*, n. 1/2019, 1 ss.; M. Barone, *Tutela delle persone con disabilità grave: prospettive di ampliamento a partire dalla sentenza n. 213 del 2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017, 1 ss.; A. Candido, *Disabilità e prospettive di riforma. Una lettura costituzionale*, Milano, 2017, 1 ss.; S. Rossi, *Forme della vulnerabilità e attuazione del programma costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, 1 ss.; L. Busatta, *L'universo delle disabilità: per una definizione unitaria di un diritto diseguale*, in F. Cortese, M. Tomasi (a cura di), *Le definizioni nel diritto. Atti delle giornate di studio 30-31 ottobre 2015*, Napoli, 2016, 335 ss.; A. Lorenzetti, *Dis-eguaglianza e disabilità*, in M. Della Morte (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Napoli, 2015, 173 ss.; P. Bianchi, *La tutela delle persone con disabilità nella prospettiva comparata*, in C. Colapietro, A. Salvia (a cura di), *Assistenza inclusione sociale e diritti dell'epersone con disabilità. A vent'anni dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104*, Napoli, 2013, 364 ss.; E. Longo, *Unitarietà del bisogno di cura. Riflessioni sugli effetti giuridici conseguenti al passaggio dal modello medico al modello sociale di disabilità*, in *Non profit*, n. 2/2011, 35 ss.; M. Ainis, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Politica del diritto*, n. 1/1999, 25 ss.; C. Hanau, (voce) *Handicap*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. VIII, Torino, 1993, 68 ss.; G. Roehrsen, *Gli handicappati nella Costituzione*, in *Rassegna amministrativa della sanità*, 1978, 10 ss.; S.P. Panunzio, *Il cittadino handicappato psichico nel quadro costituzionale*, in *Scritti in memoria di Pietro Gismondi*, vol. III, Milano, 1988, 525 ss.

<sup>4</sup> I dati riportati nel testo sono tratti dal sito ufficiale di ["Armed Conflict Location & Event Data Project" \(A.C.L.E.D.\)](#), un'organizzazione non governativa che si occupa di raccogliere dati non aggregati per monitorare i conflitti esistenti nel mondo.

Ciò di cui non si parla è un problema di rilevanza globale, soprattutto se si considera che le persone con disabilità sono quasi un miliardo e mezzo<sup>5</sup>, metà delle quali sfollate, perseguitate o private dei diritti più elementari<sup>6</sup>. Si tratta, per tutte loro, di una “guerra nella guerra”. Il linguaggio utilizzato non è affatto esagerato, dal momento che le persone con disabilità sono chiamate a difendersi non soltanto dalla violenza del nemico, ma anche dall’incapacità della società e dell’ordinamento giuridico di garantire sviluppo e partecipazione a chi, per qualsiasi motivo, presenta esigenze diverse e ulteriori rispetto alle altre persone. Quest’incapacità è brodo di coltura per discriminazioni, disuguaglianze e stati di dipendenza e rende ancora più vulnerabili le persone che, a causa di menomazioni psico-fisiche, fattori personali o circostanze ambientali, sono già deboli in tempo di pace<sup>7</sup>.

Per comprendere la reale gravità della situazione, però, è bene scendere in dettaglio, portando a conoscenza di chi legge le manifestazioni quotidiane di un dramma senza confini<sup>8</sup>.

Si consideri una persona con disabilità motorie che si avvale dell’ausilio di sedia a rotelle: essa ha accesso ai rifugi sotterranei soltanto se questi sono dotati di scivoli per la discesa.

E si pensi pure ad una persona con disabilità uditive che non dispone di apparecchio acustico: se gli allarmi-bomba sono esclusivamente sonori, essa è in sostanza esclusa da qualsiasi piano di evacuazione. Di regola, infatti, le informazioni sullo stato di emergenza non sono mai diffuse in formati alternativi al suono (lingua dei segni, braille, *easy to read*, ecc. ...).

Deve tenersi a mente, poi, che il rumore dei bombardamenti ha un effetto devastante sulla salute degli animali, perché provoca loro lesioni psico-fisiche e disturbi da stress post-traumatico: a pagarne le spese, in quel caso, sono le persone cieche o ipovedenti, che devono lo svolgimento di qualsiasi attività all’assistenza di cani guida appositamente addestrati.

Un altro grande problema, soprattutto per le persone con disabilità intellettiva, è la carenza di farmaci, e nello specifico di antipsicotici, antiepilettici e antidepressivi. Questi medicinali consentono di tenere sotto controllo i sintomi comportamentali e psicologici correlati ai deficit cognitivi, prevenendo l’insorgenza o limitando le conseguenze dei cambiamenti di umore, degli stati d’ansia, delle stereotipie, delle oppositività, delle psicosi, delle alterazioni neurovegetative, dei disturbi della personalità e di quelli psicomotori. L’interruzione coatta dei protocolli terapeutici finisce per compromettere il portato di autonomia e di indipendenza delle persone con disabilità, rendendone più gravosa la gestione in situazioni di pericolo come i conflitti bellici. Il tutto in un contesto in cui le attività di riabilitazione e di assistenza dei centri diurni sono sospese e i servizi di cura sono di fatto demandati ai *caregiver* familiari, i quali, nella maggior parte dei casi, sono genitori in età avanzata, per forza di cose impossibilitati ad occuparsi di

---

<sup>5</sup> W.H.O., [Global report on health equity for persons with disabilities](#), Ginevra, 2022, 3.

<sup>6</sup> Women’s Refugee Commission, [Disability Inclusion. Translating Policy into Practice in Humanitarian Action](#), New York, 2014, 1.

<sup>7</sup> In tema A. Priddy, *Disability and Armed Conflict*, Ginevra, 2019, in particolare 11-17 e 48-72.

<sup>8</sup> Importanti, in quest’ottica, sono le riflessioni di P. Travaglione, *La tutela dei disabili nei conflitti armati e nei disastri naturali anche alla luce della recente Risoluzione ONU 2475/2019*, in *Rivista di Diritto e Procedura penale militare*, n. 2/2020, 82 ss.

problematiche che richiedono non solo competenze specialistiche ma anche sforzi psico-fisici notevoli (si pensi, banalmente, alla difficoltà di far comprendere ad una persona autistica i pericoli derivanti dalla guerra).

A tutto ciò deve aggiungersi che i conflitti bellici tendono ad esporre le persone con disabilità a crescenti rischi di violenze e di abusi. L'approfittamento dello stato di disabilità è acuito dall'allentamento delle reti di protezione, e in particolare dall'assenza dei sostegni materiali e spirituali che tradizionalmente offrono famiglie, associazioni di volontariato, centri diurni e ospedali<sup>9</sup>.

Ulteriori criticità si riscontrano nelle fasi di fuga. Difatti, non tutti gli aerei e non tutti i convogli ferroviari sono attrezzati per il carico e per il trasporto di eventuali ausili (letti ortopedici, sedie a rotelle, deambulatori, ventilatori medici, sollevatori, ecc. ...). Accade, quindi, che persone paraplegiche o affette da displasia broncopolmonare siano obbligate a rimanere in aeroporto o in stazione per mesi, in attesa di un mezzo dotato delle strumentazioni necessarie ad accogliere i loro supporti sanitari. Le difficoltà, a onor del vero, non finiscono neppure se la fuga dalla guerra ha esito positivo, perché le persone con disabilità che riescono ad attraversare la frontiera tendono a riversarsi in centri di accoglienza oberatissimi, incapaci di offrire assistenza sufficiente.

Vi sono, poi, problemi di ordine morale. Di regola, infatti, le persone con disabilità dipendono da altre persone, le quali, nel corso di un qualsiasi attacco, potrebbero anteporre la loro salvezza a quella di coloro che assistono. Oppure, più in generale, potrebbero subordinare la concessione di aiuto alla dazione di somme di denaro o di altri benefici. In situazioni di razionamento di cibo e di acqua, inoltre, potrebbero fraudolentemente appropriarsi delle dosi riservate alle persone assistite, privandole dell'apporto calorico giornaliero necessario alla sopravvivenza.

Sempre con riguardo al piano della morale va segnalato che i governi di molti Paesi sono soliti arruolare persone con disabilità, e ciò sebbene la loro condizione costituisca motivo di esonero dagli obblighi di leva. Non sono infrequenti i casi in cui queste persone sono mandate in avanscoperta allo scopo di accertare la presenza di mine antiuomo e non sono poche le missioni ad alto coefficiente di rischio in cui esse sono impiegate. Il tutto, ovviamente, sulla base della deprecabile convinzione che la vita di una persona con disabilità è più sacrificabile delle altre.

Quelle descritte sinora non sono ipotesi di scuola, ma episodi registrati quotidianamente nel corso di ogni conflitto<sup>10</sup>.

La situazione è stata espressamente denunciata da Yannis Vardakastanis, Presidente dell'“*European Disability Forum*” (E.D.F.)<sup>11</sup> e

---

<sup>9</sup> V.A.W.G., *Brief on violence against women and girls with disabilities*, Washington D.C., 2019, 1 ss.

<sup>10</sup> Amnesty International, [Rapporto 2022-2023. La situazione dei diritti umani nel mondo](#), Formigine, 2023.

<sup>11</sup> L'E.D.F. è l'organizzazione che riunisce tutte le associazioni europee che si occupano di disabilità. Nel 1991 la Commissione ha adottato la proposta di decisione del Consiglio avente ad oggetto il programma “*Helios II*”, finalizzato alla creazione di una rete di lavoro europea per le persone con disabilità. L'E.D.F. è stata istituita nell'ambito di questo programma e le sono stati conferiti poteri eminentemente consultivi. Ad oggi, in Europa, è la più grande organizzazione di persone con disabilità ed annovera, al

dell'“*International Disability Alliance*” (I.D.A.)<sup>12</sup>, il quale, durante l'“*Intergruppo sulla Disabilità*”<sup>13</sup> del 20 aprile 2022, ha rilasciato dichiarazioni durissime dinanzi a Roberta Metsola, Presidentessa del Parlamento europeo: «Mentre parliamo, le persone con disabilità sono intrappolate sotto i bombardamenti, isolate nelle proprie case, abbandonate negli istituti residenziali, impossibilitate ad entrare nei rifugi antiaerei. Tra di esse vi sono bambini e adulti che tentano comunque la fuga e che hanno urgente bisogno di sostegno per essere accolti negli Stati Membri dell'Unione Europea»<sup>14</sup>.

Vardakastanis, poi, si è fatto portavoce delle testimonianze che alcuni *caregiver* ucraini hanno reso nel corso della conferenza internazionale tenutasi il 10 marzo 2022 sulla piattaforma telematica dell'E.D.F.<sup>15</sup>. Data l'attinenza all'argomento, vale la pena riportarne degli stralci: «Mi trovo a Kiev insieme a mia figlia adulta, che è autistica e ha disturbi psicologici e comportamentali. Ho con me anche mia madre, che ha 82 anni ed è allettata. Non solo non possiamo fuggire dalla città, ma non possiamo neppure raggiungere il rifugio di sicurezza: abitiamo al settimo piano di un edificio senza ascensore e mia figlia e mia madre non sono in grado di scendere le scale»; «Ho un figlio di 37 anni con una grave disabilità intellettiva e devo dedicare a lui tutto il mio tempo perché è molto aggressivo e le sue reazioni devono essere tenute sotto controllo. In caso di attacchi aerei e di fuga nei rifugi di sicurezza fa fatica a comprendere cosa accade e la confusione che si

---

proprio interno, 67 organizzazioni europee, 23 organizzazioni nazionali, regionali e locali, 27 consigli nazionali e 32 singoli membri. Si riunisce ogni anno a Bruxelles in occasione della “Giornata Europea delle Persone con Disabilità”. Per approfondire il tema si rinvia al [sito ufficiale dell'organizzazione](#).

<sup>12</sup> L'I.D.A. è l'organizzazione che riunisce tutte le associazioni del mondo che si occupano di disabilità. Attualmente riunisce 14 macro-organizzazioni. Ulteriori informazioni sono disponibili sul [sito ufficiale dell'organizzazione](#).

<sup>13</sup> Gli intergruppi sono forum per scambi di opinioni informali su questioni specifiche. Sono, in quanto tali, sede privilegiata di incontro tra parlamentari europei e membri della società civile. Sono istituiti all'inizio di ogni legislatura, di comune accordo tra i presidenti dei gruppi politici. Ciascuno di essi è composto da deputati di almeno tre gruppi diversi. Non sono organi ufficiali del Parlamento europeo, ma sono da quest'ultimo riconosciuti. Il loro funzionamento è disciplinato all'art. 35 della decisione della Conferenza dei presidenti del 16 dicembre 1999 (consolidata in data 3 maggio 2004 e modificata il 14 febbraio 2008 e il 12 aprile 2012). Possono organizzare, finanziare e partecipare alle attività degli intergruppi soltanto i rappresentanti di interessi iscritti nel registro per la trasparenza. Ogni intergruppo deve pubblicare una rendicontazione annuale dei finanziamenti ricevuti e delle operazioni effettuate. In ogni caso, agli intergruppi è vietato utilizzare nomi o loghi del Parlamento o dei gruppi politici, esprimere pareri a nome del Parlamento, svolgere attività che potrebbero creare confusione con le attività ufficiali del Parlamento o dei suoi organi, svolgere attività che potrebbero avere un impatto negativo sulle relazioni con le istituzioni dell'Unione Europea o con Paesi terzi, organizzare eventi in Paesi terzi che coincidono con una missione di un organo ufficiale del Parlamento, compresa l'osservazione elettorale.

<sup>14</sup> F.I.S.H., *L'Intergruppo sulla Disabilità del Parlamento Europeo e le azioni sull'Ucraina*, in *Superando*, 27 aprile 2022.

<sup>15</sup> L'evento è stato promosso dall'E.D.F. in collaborazione con l'“*European Association of Service Providers for Persons with Disabilities*” (E.A.S.P.D.) e con “V.G.O. Coalition” (un'associazione costituita da 118 organizzazioni non governative che rappresentano 14 mila famiglie aventi uno o più membri con disabilità intellettiva). A prendere la parola sono stati i membri di alcune organizzazioni ucraine facenti parte di V.G.O.

genera in lui finisce per aggravarne le difficoltà comportamentali»; «La maggior parte delle persone con disabilità non è in grado di abbandonare autonomamente la propria abitazione e, quando riesce a farlo, incontra difficoltà nel reperire mezzi di trasporto idonei alla fuga. Ci sono i treni di evacuazione, è vero; ed è vero pure che le autorità ucraine tendono a garantire precedenza all'ingresso. Tuttavia, durante i bombardamenti viene meno qualsiasi regola: anziani, adulti e bambini si accalcano davanti ai vagoni in preda al panico e cercano di imbarcarsi anche senza biglietto. Competere con la folla impazzita è pressoché impossibile e le persone con disabilità sono obbligate ad arrendersi e a rimanere a terra sotto i missili che cadono»<sup>16</sup>.

Le esperienze narrate poc'anzi non costituiscono una peculiarità dell'invasione russa in Ucraina, ma raccontano uno spaccato comune a tutte le guerre. I conflitti pongono ostacoli sconosciuti in tempo di pace ed obbligano le persone a compiere sforzi inusitati per dimensioni e intensità. Com'è normale che sia, questi sforzi si moltiplicano per coloro che si trovano in condizioni di svantaggio a causa di menomazioni psico-fisiche, fattori personali o circostanze ambientali: chiunque, in guerra, corre il rischio di morire, di ammalarsi o di subire un peggioramento delle proprie condizioni di vita, quel rischio, però, è maggiore per le persone con disabilità, le quali, in ragione di preesistenti difficoltà biologiche, psicologiche e sociali, presentano capacità e bisogni differenti rispetto alle altre. I contesti bellici, tra l'altro, non si limitano ad aggravare le disabilità in essere, ma tendono a generarne di nuove, rendendo ancor più lampante la gravità della situazione.

---

## 2. L'oggetto del problema: la negazione della dignità umana delle persone con disabilità

Lo svilimento morale e materiale cui sono soggette le persone con disabilità nel corso delle guerre pone seri interrogativi sull'effettività delle tutele predisposte dagli ordinamenti nazionali e sovranazionali, i quali, pur ergendo a presupposto e fine il valore della dignità umana, non riescono, in concreto, a garantire pari opportunità di difesa, di salvezza e di fuga a tutti i consociati. Sarebbe riduttivo ricondurre la genesi di questo *vulnus* al mancato spiegamento dei principi personalista, pluralista e solidarista, all'assenza di libertà e di uguaglianza o alla violazione dei diritti inviolabili dell'uomo. Quelle appena citate, infatti, sono conseguenze di una premessa addirittura maggiore, che è la prima vera causa – l'*αἰτία* avrebbe detto Polibio – dello stato di assoluta minorità in cui versano le persone con disabilità durante i conflitti bellici. Le discriminazioni sopra enunciate, invero, derivano dalla negazione della dignità umana, e cioè dalla negazione di quell'infungibile portato di razionalità, autonomia e coscienza che accomuna tutti gli uomini

---

<sup>16</sup> Le testimonianze citate nel testo sono tratte da A. Belotti, *La doppia guerra degli ucraini con disabilità*, in *Internazionale*, 22 marzo 2022, e da C. Ludovisi, *Ucraini con disabilità e caregiver, "prigionieri" in guerra: pochissimi riescono a scappare*, in *Redattore sociale*, 11 marzo 2022, ove sono descritte anche altre esperienze. Si veda anche D.R.I., *Left behind in the war: dangers facing children with disabilities in Ukraine's orphanages*, Washington, 5 maggio 2022, 1 ss.

e che pone sul medesimo piano di inviolabilità le loro esistenze, le loro relazioni nonché le capacità e i bisogni sviluppati in ragione delle stesse<sup>17</sup>.

Il fatto stesso di esistere e di relazionarsi, e dunque di avere capacità e bisogni, attesta una comunanza di carne, di intelletto e di spirito che conferisce agli uomini, a tutti gli uomini, pari opportunità di tutela<sup>18</sup>. Negare

---

<sup>17</sup> Per dirlo con Kant: «Gli esseri, [...], se sono privi di ragione, hanno un valore solo relativo, quello di mezzi, e si chiamano perciò “cose”, dove, al contrario, gli esseri razionali sono chiamati “persone”, perché la loro natura li contraddistingue già come fini in se stessi, ossia come qualcosa che non può essere usato semplicemente come mezzo. [...]. Nel regno dei fini tutto ha o un prezzo o una dignità. Ciò che ha un prezzo può essere sostituito con qualcos'altro come equivalente. Ciò che invece non ha prezzo, e dunque non ammette alcun equivalente, ha una dignità. Ciò che si riferisce alle generali inclinazioni e ai bisogni umani ha un prezzo di mercato [...] ma ciò che costituisce la condizione sotto la quale, soltanto, qualcosa può essere fine in se stesso, non ha semplicemente un valore relativo, ossia un prezzo, ma un valore intrinseco, ossia dignità. [...]. L'autonomia è, dunque, il fondamento della dignità della natura umana e di ogni natura razionale», I. Kant, *Fondazione della metafisica dei costumi*, trad. it. F. Gonelli (a cura di), Bari-Roma, 2007, 89 e 103-105. Ad ogni modo, razionalità, autonomia e responsabilità non devono essere intese in termini esclusivamente kantiani, e cioè quali capacità di intelletto e di vita morale, ma anche in senso giudaico-cristiano, e cioè come capacità di distinguere il bene dal male. Sono assolutamente esemplificative, in tal senso, le parole di san Paolo: «In realtà l'ira di Dio si rivela dal cielo contro ogni empietà e ogni ingiustizia di uomini che soffocano la verità nell'ingiustizia, poiché ciò che di Dio si può conoscere è loro manifesto; Dio stesso lo ha loro manifestato. Infatti, dalla creazione del mondo in poi, le sue perfezioni invisibili possono essere contemplate con l'intelletto nelle opere da lui compiute, come la sua eterna potenza e divinità; essi sono dunque inescusabili, perché, pur conoscendo Dio, non gli hanno dato gloria né gli hanno reso grazie come a Dio, ma hanno vaneggiato nei loro ragionamenti e si è ottennebrata la loro mente ottusa. Mentre si dichiaravano sapienti, sono diventati stolti e hanno cambiato la gloria dell'incorruttibile Dio con l'immagine e la figura dell'uomo corruttibile, di uccelli, di quadrupedi e di rettili. [...]. E pur conoscendo il giudizio di Dio, che cioè gli autori di tali cose meritano la morte, non solo continuano a farle, ma anche approvano chi le fa», Paolo, *Lettera ai Romani*, 1, versetti 18-32, [versione C.E.I./Gerusalemme](#). Tra l'altro, la dignità non è subordinata all'effettiva esercitabilità di razionalità, autonomia e responsabilità (si pensi al concepito, al minore e all'incapace): «[l]a peculiare “dignità dell'uomo” non si radica nel fatto psicologico di avere intenzioni [e dunque in un esercizio effettivo di razionalità, autonomia e responsabilità], bensì nel punto di origine dell'intenzione, come libertà originaria, non rappresentabile in forma di oggetto», V. Mathieu, *Privacy e dignità umana. Una teoria della persona*, Torino, 2004, 113. Difatti, secondo la condivisibile impostazione aristotelica, la dignità è ciò che distingue l'uomo dall'animale e prescinde dall'effettiva esercitabilità dei suoi corollari (per l'appunto razionalità, autonomia e responsabilità), A. Pessina, *Barriere della mente e barriere del corpo. Annotazioni per un'etica della soggettività empirica*, in A. Pessina (a cura di), *Paradoxa. Etica della condizione umana*, Milano, 2010, 199 ss., in particolare 207 e 219. Si veda pure, tra i più recenti, R. Bodei, *Dominio e sottomissione. Schiavi, animali, macchine, Intelligenza Artificiale*, Bologna, 2019, soprattutto 206-220, secondo cui la dignità è precipitato della civiltà.

<sup>18</sup> «*Homo sum, humani nihil a me alienum puto*», P. Afro Terenzio, *Adelphoe Heautontimorumenos*, trad. it L. Piazzini (a cura di), Milano, 2006, verso n. 77. Si vedano anche S. Rodotà, *Antropologia dell'homo dignus*, in *Civiltà*, n. 1/2013, soprattutto 8; Idem, *Il diritto di avere diritti*, 2012, Bari-Roma, 184; G. Silvestri, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona. Intervento al Convegno trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma, 1° ottobre 2007*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 14 marzo 2008; P. Häberle, *La dignità umana come fondamento della comunità statale*, in Idem, *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello*

ad un uomo sviluppo e partecipazione in considerazione della circostanza che le sue capacità e i suoi bisogni sono diversi da quelli della maggioranza degli altri uomini equivale a privare quell'uomo della propria dignità. Predisporre meccanismi di salvaguardia che rispondano alle necessità dell'uomo medio significa escludere dai sistemi di protezione coloro che presentano esigenze differenti rispetto a degli standard ideali, e dunque subordinare il godimento di libertà, uguaglianza e diritti al possesso di determinate caratteristiche biologiche, psicologiche e sociali. Le minori capacità e i maggiori bisogni che connotano l'esistenza e le relazioni di un uomo non possono porre quest'ultimo in posizione di deteriorità per la sola ragione che quelle capacità e quei bisogni comportano maggiori oneri di valorizzazione e di soddisfacimento. E allora, dinanzi alle naturali differenze insite nel manifestarsi in vita, la dignità si pone come quel minimo comun denominatore che parifica gli uomini e che li rende equanimemente meritevoli di sviluppo e di partecipazione: esclude *in nuce* qualsiasi gerarchia tra le esistenze e tra le relazioni umane, ma al contempo ne coglie le differenze, offrendo la possibilità di essere liberi o condizionati, uguali o diversi, titolari di diritti o di doveri. L'essere pariordinati, infatti, garantisce a tutti gli uomini le medesime opportunità di emancipazione e di socializzazione, e quindi i medesimi valori, principi e diritti.

Così come rappresentata, la dignità permea l'intera contemporaneità costituzionale, affermandosi come valore globalizzato per eccellenza<sup>19</sup>. L'ampiezza della diffusione ne ha indubbiamente sfumato i contorni, ma i contenuti minimi restano universali: la dignità come superiorità, precedenza e anteriorità dell'uomo, e pertanto come inviolabilità, intangibilità, indisponibilità e inalienabilità della sua vita e dei suoi rapporti<sup>20</sup>.

---

spazio costituzionale europeo, Milano, 2003, 4 ss.; A. Ruggeri, A. Spadaro, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Politica del diritto*, n. 3/1991, 343 ss.

<sup>19</sup> Così A. Apostoli, *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, cit., 3.

<sup>20</sup> La lettura italiana in materia di dignità è sterminata: P. Zuddas, *La pari dignità sociale a tre dimensioni. Posizione giudizio trattamento*, Padova, 2020, 1 ss.; G.P. Dolso, *Per una definizione del concetto di "dignità": itinerari giurisprudenziali*, in G.P. Dolso (a cura di), *Dignità, eguaglianza e Costituzione*, Trieste, 2019, 47 ss.; A. Apostoli, *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, cit., 1 ss.; G. Barcellona, *Della forma dell'acqua: la dignità umana, volti e risvolti costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, 1 ss.; F. Politi, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione Repubblicana*, Torino, 2018, 68 ss.; V. Baldini, *La dignità umana tra approcci teorici ed esperienze interpretative*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, 1 ss.; A. Pirozzoli, *La dignità dell'uomo*, Napoli, 2012, 1 ss.; G. Monaco, *La tutela della dignità umana: sviluppi giurisprudenziali e difficoltà applicative*, in *Politica del diritto*, n. 1/2011, 45 ss.; M. Ruotolo, *Appunti sulla dignità umana*, in Aa.Vv. (a cura di), *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. IV, Napoli, 2011, 3123 ss.; S. Niccolai, *La socialità della giustizia nel principio di pari dignità sociale*, in *Diritto Romano Attuale*, n. 4/2010, 23 ss. e, in particolare, 34-44.; G. Ferrara, *Diritto soggettivo, diritto oggettivo. Uno sguardo sugli apici del giuridico*, in *Costituzionalismo*, n. 3/2008, 1 ss.; M. Bellocchi, P. Passaglia (a cura di), *La dignità dell'uomo quale principio costituzionale. Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese, tenutosi a Roma il 30 settembre e il 1° ottobre 2007*, consultabile sul [sito istituzionale della Corte costituzionale](#); Q. Camerlengo, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano, 2007, 338 ss.; G. Silvestri, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona. Intervento al*

Basta leggere alcuni documenti internazionali ed eurounitari per averne riprova.

Carta delle Nazioni Unite<sup>21</sup>: «Noi, popoli delle Nazioni Unite, decisi [...] a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle Nazioni grandi e piccole, [...], abbiamo risolto di unire i nostri sforzi per il raggiungimento di tali fini» (Preambolo, II capoverso)<sup>22</sup>.

Dichiarazione Universale dei Diritti Umani<sup>23</sup>: «Considerato che il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo, [...], l'Assemblea Generale proclama la presente Dichiarazione Universale dei Diritti Umani [...]» (Preambolo, I capoverso); «Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e

---

*Convegno trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma, 1° ottobre 2007, cit.; P. Grossi, La dignità nella Costituzione italiana, in A. Pisaneschi, L. Violini (a cura di), Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli De' Santi, Milano, 2007, 1357 ss.; A. Celotto, Art. 3, c. 1, Cost., in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), Commentario alla Costituzione, vol. I, Torino, 2006, 72; G. Ferrara, La pari dignità sociale (appunti per una ricostruzione), cit., 1089 ss.; A. Ruggeri, A. Spadaro, Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni), in *Politica del diritto*, n. 3/1991, 343 ss.; C. Rossano, L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale, Napoli, 1966, 371 ss.; L. Paladin, Il principio costituzionale di eguaglianza, Milano, 1965, 142 ss. e. in particolare, 244; M. Mazziotti di Celso, *Il diritto al lavoro*, Milano, 1956, 13-17; C. Esposito, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione italiana*, Padova, 1953, 29-31. Anche la letteratura straniera, però, è vastissima; tra i contributi più recenti si segnalano: B. Scharffs, B.G. Scharffs, E.U. Ochab, *Dignity and International Human Rights Law. An Introduction to the Punta Del Este Declaration on Human Dignity for Everyone Everywhere*, Londra, 2023, 1 ss.; D. Bedford, C. Dupré, G. Halmai, *Human Dignity and Democracy in Europe. Synergies, Tensions and Crises*, Cheltenham, 2022, 1 ss.; J. Hsu, *Human Dignity in Asia. Dialogue Between Law and Culture*, 2022, 1 ss.; D. Kretzmer, E. Klein, *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*, The Hague, 2021, 1 ss.; E. Daly, *Dignity Rights. Courts, Constitutions, and the Worth of the Human Person*, 2020, 1 ss.; P. Becchi, K. Mathis, *Handbook of Human Dignity in Europe*, Berlino, 2019, 1 ss.; P. Gilibert, *Human Dignity and Human Rights*, Oxford, 2019, 1 ss.; A. Kemmerer, C. Möllers, D. Grimm, *Human Dignity in Context*, Baden-Baden, 2018; J. Weinrib, *Dimensions of Dignity. The Theory and Practice of Modern Constitutional Law*, Cambridge, 2016, 1 ss.; A. Barak, *Human dignity. The Constitutional Value and the Constitutional Right*, Cambridge, 2015, 1 ss.; C. Dupré, *The Age of Dignity. Human Rights and Constitutionalism in Europe*, Oxford, 2015, 1 ss.*

<sup>21</sup> Firmata da 51 membri originari e adottata per acclamazione a San Francisco il 26 giugno 1945; entrata in vigore, a livello internazionale, il 24 ottobre dello stesso anno con il deposito del ventinovesimo strumento di ratifica (attualmente gli Stati membri delle Nazioni Unite sono 193).

<sup>22</sup> Traduzione a cura della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (ufficialmente approvata dal Governo italiano).

<sup>23</sup> Adottata e proclamata a Parigi il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Pur essendo una dichiarazione di principi, e dunque non producendo effetti vincolanti, riveste un'importanza giuridica fondamentale, perché costituisce la prima vera testimonianza della volontà di riconoscere universalmente i diritti che spettano agli uomini in ragione della loro comune dignità. In ogni caso, le norme che se ne traggono sono pacificamente considerate principi generali del diritto internazionale e, pertanto, sono ritenute vincolanti per tutti i soggetti della comunità internazionale.

diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza» (art. 1)<sup>24</sup>.

Patto internazionale sui diritti civili e politici<sup>25</sup>: «Gli Stati parti del presente Patto [...], considerato che il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo, [...], hanno convenuto quanto segue: [...].» (Preambolo, I capoverso); «Qualsiasi individuo privato della propria libertà deve essere trattato con umanità e col rispetto della dignità inerente alla persona umana» (art. 10, par. 1)<sup>26</sup>.

Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali<sup>27</sup>: «Gli Stati parti del presente Patto [...], considerato che il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo, riconosciuto che questi diritti derivano dalla dignità inerente alla persona umana, [...], hanno convenuto quanto segue: [...].» (Preambolo, I e II capoverso); «Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo all'istruzione. Essi convengono sul fatto che l'istruzione deve mirare al pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità e rafforzare il rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali. Essi convengono inoltre che l'istruzione deve porre tutti gli individui in grado di partecipare in modo effettivo alla vita di una società libera, deve promuovere la comprensione, la tolleranza e l'amicizia fra tutte le Nazioni e tutti i gruppi razziali, etnici o religiosi ed incoraggiare lo sviluppo delle attività delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace» (art. 13, par. 1)<sup>28</sup>.

Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea<sup>29</sup>: «Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà; l'Unione si basa sui principi di democrazia e dello stato di diritto. Essa pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia» (Preambolo, II

---

<sup>24</sup> Traduzione a cura dell'Ufficio comunicazione istituzionale e dell'Ufficio delle informazioni parlamentari dell'archivio e delle pubblicazioni del Senato (ufficialmente approvata dal Governo italiano).

<sup>25</sup> Adottato e proclamato a New York il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite; entrata in vigore, a livello internazionale, il 23 marzo 1976 (attualmente gli Stati parti sono 173).

<sup>26</sup> Traduzione a cura della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (ufficialmente approvata dal Governo italiano).

<sup>27</sup> Adottato e proclamato a New York il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite; entrata in vigore, a livello internazionale, il 23 marzo 1976 (attualmente gli Stati parti sono 171).

<sup>28</sup> Traduzione a cura della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (ufficialmente approvata dal Governo italiano).

<sup>29</sup> Adottata e proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 dal Parlamento europeo, dal Consiglio dell'Unione europea e dalla Commissione europea; è diventata giuridicamente vincolante il 1° dicembre 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (ha, pertanto, lo stesso effetto giuridico dei Trattati dell'Unione).

capoverso); «La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata» (art. 1)<sup>30</sup>.

Senza considerare, poi, che il valore della dignità umana compare in un gran numero di Costituzioni nazionali, sia europee<sup>31</sup> sia extraeuropee<sup>32</sup>, ed è stato a più riprese valorizzato dalla giurisprudenza e dal dialogo tra le Corti<sup>33</sup>.

Non è questa la sede per indagare le differenze che intercorrono tra le declinazioni particolari di questo valore, ma appare quanto mai indubbio che

---

<sup>30</sup> La Carta dedica alla dignità il primo dei sette capi di cui si compone. A propria volta, questo capo consta di cinque articoli, rispettivamente rubricati “dignità umana”, “diritto alla vita”, “diritto all’integrità della persona”, “Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti” e “Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato”.

<sup>31</sup> A titolo meramente esemplificativo, si richiamano: 1) la Costituzione della Repubblica italiana: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale [...]» (art. 3, c. 1); 2) la Legge Fondamentale della Repubblica Federale di Germania: «La dignità dell’uomo è intangibile. È dovere di ogni potere statale rispettarla e proteggerla» (art. 1, c. 1); 3) la Costituzione della Repubblica francese: «Il popolo francese proclama solennemente la sua fedeltà ai diritti dell’uomo [...] così come sono stati definiti dalla Dichiarazione del 1789, confermata ed integrata dal preambolo della Costituzione del 1946» (Preambolo), «Gli uomini nascono e rimangono liberi e uguali nei diritti. Le distinzioni sociali non possono essere fondate che sull’utilità comune» (art. 1 della Dichiarazione dei Diritti dell’Uomo e del Cittadino del 26 agosto 1789), «All’indomani della vittoria riportata dai popoli liberi sui regimi che hanno tentato di asservire e di degradare la persona umana, il popolo francese proclama di nuovo che ogni essere umano, senza distinzione di razza, di religione e di credenza, possiede inalienabili e sacri diritti. Riafferma solennemente i diritti e le libertà dell’uomo e del cittadino consacrati dalla Dichiarazione dei diritti del 1789» (Preambolo alla Costituzione del 1946); 4) e la Costituzione spagnola: «La dignità della persona, i diritti inviolabili che le sono connaturati, il libero sviluppo della personalità, il rispetto della legge e dei diritti altrui sono fondamento dell’ordine politico e della pace sociale» (art. 10, c. 1). Le traduzioni delle disposizioni richiamate in nota sono tratte da E. Palici Di Suni Prat, F. Cassella, M. Comba, *Le Costituzioni dei Paesi dell’Unione europea*, Padova, 1998.

<sup>32</sup> Si segnalano, tra le tante: 1) alla Costituzione della Repubblica popolare cinese: «La dignità personale dei cittadini della Repubblica popolare cinese è inviolabile» (art. 38) – la traduzione è tratta dal portale telematico “[China Justice Observer](#)”; 2) alla Costituzione della Federazione russa: «La dignità della persona è tutelata dallo Stato. Nulla può giustificare la sua diminuzione» (art. 21, c. 1) – la traduzione è tratta dal portale telematico “[Sulle regole](#)”; 3) alla Legge fondamentale di Israele del 25 marzo 1992, rubricata “Dignità e libertà”: «La vita, il corpo e la dignità della persona umana sono inviolabili» (art. 2) – la traduzione è propria; 4) e alla Carta Nazionale della Palestina: «La liberazione della Palestina, da un punto di vista umano, restituirà all’individuo palestinese la sua dignità, il suo orgoglio e la sua libertà. Di conseguenza il popolo arabo palestinese attende il sostegno di tutti coloro che credono nella dignità dell’uomo e nella sua libertà nel mondo» (art. 17), «Il popolo palestinese crede nei principi di giustizia, libertà, sovranità, autodeterminazione, dignità umana e nel diritto di tutti i popoli di esercitarli» (art. 24) – la traduzione è tratta da V. Strika, *La Carta Nazionale della Palestina*, in *Oriente Moderno*, nn. 8-9/1964, 527 ss.

<sup>33</sup> Si pensi, ad esempio, alle Corti Supreme degli Stati Uniti, del Canada, dell’Inghilterra, del Sudafrica, della Colombia e dell’Ungheria o, per altro versante, alla Corte EDU. In tema, ampiamente, A. Sperti, *Una riflessione sulle ragioni del recente successo della dignità nell’argomentazione giudiziale*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2013, soprattutto 4-5; M. Di Ciommo, *Dignità umana e stato costituzionale. La dignità umana nel costituzionalismo europeo, nella Costituzione italiana e nelle giurisprudenze europee*, Firenze, 2010; F. Sacco, *Note sulla dignità umana nel “diritto costituzionale europeo”*, in S. Panunzio (a cura di), *I diritti fondamentali e le corti in Europa*, Napoli, 2005, 597 ss.

la dignità trascenda le singole realtà ordinamentali, ponendosi quale elemento unificante delle stesse, a testimonianza di una costitutiva priorità dell'uomo e delle sue manifestazioni. Tuttavia, non v'è chi non veda un enorme iato tra la dignità riconosciuta per iscritto e quella garantita nella pratica. Il riferimento, per rimanere nell'alveo della presente trattazione, è alle violazioni di dignità umana che tanti Stati perpetrano nei confronti delle persone con disabilità coinvolte nei conflitti bellici. Queste violazioni, tra l'altro, provengono da due fronti, perché sono commesse non soltanto dai Paesi aggressori, che casomai bombardano ospedali, bloccano l'accesso a convogli umanitari e confiscano farmaci, ma anche da quelli aggrediti, che difettano delle più elementari precauzioni umanitaria (si pensi alla costruzione di rifugi sotterranei sprovvisti di scivoli per la discesa di sedie a rotelle, alla diffusione di allarmi-bomba in formati esclusivamente sonori, alla chiusura dei centri diurni, ecc. ...). Le situazioni in disamina attestano che le possibilità di sopravvivenza non sono affatto equanime, ma dipendono dalla fortuna – sì, dalla fortuna – di rientrare entro determinati standard biologici, psicologici e sociali. Nei contesti di guerra, infatti, si arriva al paradosso che le opportunità di difendersi, di salvarsi e di fuggire non attengono più all'uomo in quanto uomo, ma all'uomo in quanto rispondente a precisi canoni emancipativo-inclusivi. Come spiegato sopra, però, la dignità delle persone con disabilità è identica a quella delle altre persone. Anche le loro possibilità di sopravvivenza, quindi, devono essere le stesse. Non può essere la disabilità, e cioè un qualcosa di non immanente all'uomo<sup>34</sup>, a condizionarne il godimento: quest'ultimo, infatti, resta tale nonostante menomazioni psico-fisiche, limitazioni dell'attività e restrizioni della partecipazione derivanti da patologie, fattori personali e fattori ambientali.

3. Gli strumenti per affrontare il problema: le Convenzioni di Ginevra e i relativi Protocolli addizionali, la Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità, la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 2475-2019 e le Linee Guida sull'Inclusione delle Persone con Disabilità nell'ambito dell'azione umanitaria

Così come positivizzata nella quasi totalità delle Costituzioni e dei Trattati, la dignità umana costituisce il presupposto delle pari opportunità di difesa, di salvezza e di fuga astrattamente riconosciute alle persone con disabilità coinvolte in situazioni di conflitto bellico.

Ma esistono misure legislative, amministrative o di altra natura atte a garantire in concreto queste opportunità (nonché la libertà, l'uguaglianza e i diritti che ne conseguono)?

---

<sup>34</sup> «[L]a “persona vulnerabile” è species del genus “persona”: il suo sviluppo risiede nella tutela della libertà e s'informa a quella pari dignità che rende eguali per il solo fatto di essere uomini. Non può pertanto negarsi che la Costituzione affondi le proprie radici nell'immanente diritto a essere persone, che si traduce, in presenza d'indigenza, nel simmetrico diritto a essere vulnerabili», F. Masci, *L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2017, 134-135.

Ebbene, al netto delle difficoltà riscontrate in sede di attuazione, la risposta all'interrogativo non può che essere positiva.

Le principali forme di tutela predisposte a riguardo risiedono nelle quattro Convenzioni di Ginevra<sup>35</sup> e nei relativi Protocolli addizionali<sup>36</sup>.

Questi atti, nati sulla scorta delle precedenti Convenzioni di Ginevra (del 1864, del 1906 e del 1929) e dell'Aja (del 1899 e del 1907)<sup>37</sup>, sono stati ratificati dalla maggior parte degli Stati affiliati alle Nazioni Unite<sup>38</sup> e costituiscono le fondamenta del "diritto internazionale umanitario", per tale intendendosi quel complesso di norme internazionali, consuetudinarie e pattizie, che hanno ad oggetto la limitazione della violenza bellica e la

---

<sup>35</sup> Le quattro Convenzioni di Ginevra, sottoscritte in data 12 agosto 1949, sono denominate come segue: 1) "Convenzione per migliorare la sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna" (altresì definita "Prima Convenzione"); 2) "Convenzione per migliorare la sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate di mare" (altresì definita "Seconda Convenzione"); 3) "Convenzione relativa al trattamento dei prigionieri di guerra" (altresì definita "Terza Convenzione"); 4) "Convenzione per la protezione delle persone civili in tempo di guerra" (altresì definita "Quarta Convenzione").

<sup>36</sup> I Protocolli addizionali sono complessivamente tre. I primi due sono stati adottati l'8 giugno 1977 e sono rispettivamente denominati: 1) "Protocollo relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali" (noto anche come "Primo Protocollo") e 2) "Protocollo relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali" (noto anche come "Secondo Protocollo"); il terzo è stato adottato l'8 dicembre 1977 ed è denominato "Protocollo relativo all'adozione di un segno distintivo addizionale" (noto anche come "Terzo Protocollo")

<sup>37</sup> All'indomani della battaglia di Solferino del 1859, sconvolto dalle atrocità cui aveva assistito, Jean Henri Dunant, umanista e filantropo svizzero, diede impulso ad un profondo dibattito filosofico, politico e giuridico sulla protezione degli esseri umani coinvolti in situazioni di conflitto bellico. Nell'intento di sensibilizzare istituzioni e opinione pubblica, Dunant destinò ai sovrani di tutta Europa il suo memoriale, "Un ricordo di Solferino", sottolineando l'obbligo, anzitutto morale, di garantire tutele adeguate a coloro che si trovavano a vivere l'orrore della guerra. L'opera di sensibilizzazione culminò con l'istituzione del "Comitato ginevrino di soccorso dei militari feriti", fondato nel 1863 assieme al giurista Gustave Moynier, al generale Guillaume-Henri Dufour e ai medici Louis Appia e Theodore Maunoir. Il Comitato, che nel tempo assunse la denominazione di "Comitato Internazionale della Croce Rossa" (C.I.C.R.), organizzò cinque conferenze internazionali (nel 1864, nel 1899, nel 1906, nel 1907 e nel 1929), in seno alle quali furono sottoscritte specifiche Convenzioni sulla protezione delle vittime di guerra. La Seconda Guerra Mondiale confermò la bontà delle intuizioni di Dunant e, anzi, appalesò la necessità di compiere ulteriori sforzi in tal senso. Proprio per questa ragione, il 12 agosto 1949 furono sottoscritte le quattro Convenzioni di Ginevra. Alle Convenzioni furono nel tempo aggiunti tre Protocolli. In tema C. Brizio, C. 2021. *La convenzione di Ginevra del 1949*, in *Studi Urbinati di Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche*, vol. 43, 2021, 37-51.

<sup>38</sup> Se le quattro Convenzioni sono accettate universalmente, tanto che le norme ivi contenute sono considerate parte del diritto internazionale consuetudinario, lo stesso non può dirsi per i Protocolli, ancor oggi ascritti al diritto internazionale pattizio nonostante l'ampio numero di ratifiche (170 per il Primo Protocollo, 165 per il Secondo), L. Zagato, *La protezione dei civili nei conflitti armati*, in *DEP*, nn. 13-14/2010, 224-225. Israele, ad esempio, non ha mai ratificato i Protocolli e nega espressamente che essi siano parte del diritto internazionale umanitario, A. Gioia, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, n. 1/2004, 37; lo stesso dicasi per gli Stati Uniti,

protezione delle vittime di guerra<sup>39</sup>. Non attengono, dunque, al piano dello *jus ad bellum*, e cioè alla liceità del ricorso alla forza militare, ma a quello dello *jus in bello*, e cioè alle modalità di conduzione dei conflitti (a nulla rilevando la liceità o meno degli stessi)<sup>40</sup>.

Le Convenzioni di Ginevra e i relativi Protocolli addizionali si applicano ai conflitti armati tra Stati, ai conflitti armati tra Stati e attori non statali e ai conflitti armati tra attori non statali<sup>41</sup> e stabiliscono standard umanitari minimi che vincolano i soggetti anzidetti al rispetto della dignità umana.

Esemplificativi in tal senso sono i contenuti dell'art. 3, disposizione comune alle quattro Convenzioni:

«1. Le persone che non partecipano direttamente alle ostilità, compresi i membri delle forze armate che abbiano deposto le armi e le persone messe fuori combattimento da malattia, ferita, detenzione o da qualsiasi altra causa, saranno trattate, in ogni circostanza, con umanità, senza alcuna distinzione di carattere sfavorevole che si riferisca alla razza, al colore, alla religione, alla credenza, al sesso, alla nascita, al censo o fondata su qualsiasi altro criterio analogo.

A questo scopo, sono e rimangono vietate, in ogni tempo e luogo, nei confronti delle persone sopra indicate:

---

<sup>39</sup> G. Venturini, *Diritto umanitario e diritti dell'uomo: rispettivi ambiti di intervento e punti di confluenza*, in *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, n. 1/2001, 49 ss.

<sup>40</sup> Ricca e densa di spunti, sul rapporto tra *jus ad bellum* e *jus in bello*, è la recente riflessione di M. Luciani, *Dalla guerra giusta alla guerra legale?*, in *Teoria politica*, n. 12/2022, 97 ss., specialmente 107 ss., ove si intrecciano profili storici, politici e giuridici. Per una ricostruzione più generale si vedano anche: N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2001, 93 ss., che affronta l'argomento nella prospettiva del diritto internazionale; F. Rigano, *La guerra: profili di diritto costituzionale interno*, in Aa. Vv. (a cura di), *La guerra. Profili di diritto internazionale e diritto interno*, Napoli, 2002, 19 ss., e F. Sorrentino, *Riflessioni su guerra e pace tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 2004, 153 ss., che trattano il tema nell'ambito delle intersezioni tra diritto costituzionale e diritto unitario; G. De Vergottini, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004, soprattutto 89 ss., e G. Ferrari, (voce) *Guerra – Stato di guerra (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, 816 ss., che invece si avvicinano alla materia con le categorie del diritto costituzionale.

<sup>41</sup> Le quattro Convenzioni, infatti, condividono le seguenti medesime disposizioni: «Oltre alle disposizioni che devono entrare in vigore in tempo di pace, la presente Convenzione si applica in caso di guerra dichiarata o di qualsiasi altro conflitto armato che scoppiasse tra due o più delle Alte Parti contraenti, anche se lo stato di guerra non fosse riconosciuto da una di esse. La Convenzione è parimente applicabile in tutti i casi di occupazione totale o parziale del territorio di un'Alta Parte contraente, anche se questa occupazione non incontrasse resistenza militare alcuna. Se una delle Potenze belligeranti non partecipa alla presente Convenzione, le Potenze che vi hanno aderito rimangono nondimeno vincolate dalla stessa nei loro rapporti reciproci. Esse sono inoltre vincolate dalla Convenzione nei confronti di detta Potenza, sempreché questa ne accetti e ne applichi le disposizioni» (art. 2) e «Nel caso in cui un conflitto armato privo di carattere internazionale scoppiasse sul territorio di una delle Alte Parti contraenti, ciascuna delle Parti belligeranti è tenuta ad applicare almeno le disposizioni seguenti: [...]» (art. 3).

a) le violenze contro la vita e l'integrità corporale, specialmente l'assassinio in tutte le sue forme, le mutilazioni, i trattamenti crudeli, le torture e i supplizi;

b) la cattura di ostaggi;

c) gli oltraggi alla dignità personale, specialmente i trattamenti umilianti e degradanti;

d) le condanne pronunciate e le esecuzioni compiute senza previo giudizio di un tribunale regolarmente costituito, che offra le garanzie giudiziarie riconosciute indispensabili dai popoli civili.

2. I feriti e i malati saranno raccolti e curati»<sup>42</sup>.

Con specifico riferimento alle persone con disabilità, è previsto che esse dispongano di una protezione e di un rispetto particolari<sup>43</sup>, e dunque di tutele – anche diverse o supplementari – che garantiscano loro pari opportunità di difesa, di salvezza e di fuga<sup>44</sup>. A tale riguardo, ad esempio, è fatto obbligo di erogare tutte le prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali funzionali al mantenimento e al recupero del benessere biologico, psicologico e sociale<sup>45</sup>. In questa stessa ottica va letto pure il divieto di attaccare i convogli che trasportano persone con disabilità<sup>46</sup>.

A onor del vero, le disposizioni in esame non hanno espressamente ad oggetto le persone con disabilità<sup>47</sup>. Sono rivolte, infatti, a “feriti”, “malati”, “invalidi”, “inabili”, “infermi” e “incapaci”<sup>48</sup>. L'omissione, però, ha ragioni essenzialmente storiche, dal momento che il termine “disabilità” è stato coniato soltanto nel 1980, allorché l'Organizzazione Mondiale della Sanità (O.M.S.), chiamata a porre in essere un distinguo tra la malattia e le sue conseguenze, ha adottato la “Classificazione Internazionale delle Menomazioni, delle Disabilità e degli Handicap” (I.C.I.D.H.)<sup>49</sup>. Va detto, poi,

---

<sup>42</sup> Per un commento più dettagliato sui diritti derivanti dalla disposizione in esame si rinvia a J.K. Kleffner, *The Beneficiaries of the Rights Stemming from the Common Article 3*, in A. Clapham, P. Gaeta, M. Sassòli (eds.), *The 1949 Geneva Conventions. A Commentary*, Oxford, 2015, 391 ss.

<sup>43</sup> Artt. 16 e 17 della Quarta Convenzione.

<sup>44</sup> Si veda E. Salmòn, *Who is Protected Civilian?*, in A. Clapham, P. Gaeta, M. Sassòli (eds.), *The 1949 Geneva Conventions. A Commentary*, Oxford, 2015, 1135 ss.

<sup>45</sup> Art. 30 della Terza Convenzione, per il cui commento si rinvia a A. Breitegger, *Article 30: Medical attention*, in International Committee of the Red Cross (eds.), *Commentary on the Third Geneva Convention. Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War*, Cambridge, 807 ss.

<sup>46</sup> Art. 21 della Quarta Convenzione

<sup>47</sup> Lo rileva anche, espressamente, P. Travaglione, *La tutela dei disabili nei conflitti armati e nei disastri naturali anche alla luce della recente Risoluzione ONU 2475/2019*, cit., 83.

<sup>48</sup> I termini “ferito” e “malato” ricorrono in tutte le Convenzioni e in tutti i Protocolli; il termine “invalido” (o, meglio, il termine “invalidità”) figura soltanto nella Terza Convenzione e nel Primo Protocollo; il termine “inabile” compare unicamente nella Terza e nella Quarta Convenzione; il termine “infermo” (e con esso il termine “infermità”) si rinvia esclusivamente nella Terza e nella Quarta Convenzione e nel Primo Protocollo; il termine “incapace” (e con esso il termine “incapacità”) appare solo nella Terza e nella Quarta Convenzione e nel Secondo Protocollo.

<sup>49</sup> Per un approfondimento sul tema sia consentito rinviare a F. Masci, *La tutela costituzionale della persona disabile*, cit., n. 1/2020, in particolare 137 ss., soprattutto 145-148.

che il significato originariamente attribuito al termine<sup>50</sup> non coincide con quello attuale<sup>51</sup>, e ciò in considerazione delle modifiche conseguenti all'entrata in vigore della "Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute" (I.C.F.)<sup>52</sup>. In questa sede non è possibile soffermarsi su quelle modifiche, e in particolare sul fatto che la disabilità non costituisce la conseguenza di una malattia<sup>53</sup>. Basti sapere, in ogni caso, che l'evoluzione di significato è sintomatica di un nuovo modo di intendere la disabilità, non più circoscritto alla dimensione biologica, ma esteso ai piani psicologico e sociale. La disabilità, in questa nuova accezione, vede sfumare la propria connotazione medica, affermandosi come risultante di un'interazione biopsicosociale – legata, cioè, alla contestuale inferenza di variabili somatiche (sia corporee sia mentali), personali e ambientali. La genesi del fenomeno, quindi, è riconducibile non soltanto a patologie del corpo o della mente, ma anche al vissuto del singolo (carattere, educazione, esperienze, ecc. ...) o al ruolo giocato dalla società e dello Stato (sostegno morale e materiale degli altri consociati, finanziamenti per ausili, abbattimento di barriere architettoniche, ecc. ...). Per cui, di riflesso, la tutela delle persone con disabilità non può essere limitata alla cura medica (farmacologica, chirurgica o riabilitativa), ma deve necessariamente contemplare supporto socio-sanitario e assistenza sociale. La prima avvertenza, dunque, è di non lasciarsi trarre in inganno dal linguaggio delle Convenzioni di Ginevra e dei relativi Protocolli addizionali, i quali, per parole usate ("feriti", "malati", "invalidi", "inabili", "infermi" e "incapaci"), sembrano escludere le disabilità psico-sociali dai paradigmi di tutela, introducendo intollerabili distinzioni tra le disabilità stesse<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> Conseguenza di una malattia che determina una limitazione o una mancanza di abilità nello svolgimento di attività considerate alla portata di un normale essere umano, O.M.S., *International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps: a manual of classification relating to the consequences of disease*, Ginevra, 1980, 143.

<sup>51</sup> Termine onnicomprensivo per indicare menomazioni psico-fisiche, limitazioni dell'attività o restrizioni della partecipazione derivanti da patologie, fattori personali e fattori ambientali, O.M.S., *ICF. Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute. Versione breve*, cit., 14-15.

<sup>52</sup> L'I.C.F. è stata approvata il 22 maggio 2001 dalla 54esima Assemblea dell'O.M.S ed ha integralmente sostituito la "Classificazione Internazionale delle Menomazioni, delle Disabilità e degli Handicap" (I.C.I.D.H.), approvata in prima versione nel 1980 ed aggiornata nel 1997. Costituisce, a livello scientifico, il modello di riferimento per la descrizione degli stati di salute (benessere fisico e benessere psicologico), di quelli ad essa correlati (autonomia personale, relazioni sociali, ambiente di riferimento, convinimenti personali, credenze religiose) nonché della loro incidenza sulla qualità della vita di una persona (in termini, specificamente, di funzionamento e/o di disabilità). Postulando il riferimento agli stati di salute, l'I.C.F. è utilizzata congiuntamente alla "Classificazione Statistica Internazionale delle Malattie e dei Problemi Sanitari Correlati" (I.C.D.), O.M.S., *ICF. Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute. Versione breve*, Trento, 2001, 14-15.

<sup>53</sup> Sia permesso, ancora una volta, richiamare F. Masci, *La tutela costituzionale della persona disabile*, cit., 148-152. Si vedano anche, però, R. Di Santo, *Sociologia della disabilità. Teorie, modelli, attori e istituzioni*, Milano, 2013, in particolare 52 ss.; C. Barnes, *Capire il modello sociale della disabilità*, trad. it. A. Marra (a cura di), in *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, n. 1/2008, 87 ss.

<sup>54</sup> Sulla non conformità tra evoluzione scientifica del concetto di "disabilità" (non solo in ambito medico ma anche sociologico) e recepimento giuridico dello stesso sia

Una svolta in senso positivo è stata indubbiamente apportata dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità (C.R.P.D.)<sup>55</sup>, la quale, pur vincolando i soli Stati che l'hanno ratificata<sup>56</sup> (e dunque non essendo annoverabile tra le fonti del diritto umanitario)<sup>57</sup>, si è comunque conformata ad un modello biopsicosociale di disabilità (anche se, a voler essere precisi, non ha formalmente recepito i linguaggi e i protocolli dell'I.C.F.)<sup>58</sup>. Lo si evince, in maniera chiara, dal Preambolo e dall'art. 1, in cui si legge che la disabilità «è il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni, barriere comportamentali e barriere ambientali»<sup>59</sup> e che le persone con disabilità «presentano menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri»<sup>60</sup>. Tale impostazione consente, per un verso, di ampliare il novero dei beneficiari delle tutele e, per altro verso, di approntare meccanismi di salvaguardia tarati sulle specificità dei singoli, e quindi in grado di rispondere alle esigenze che si confanno direttamente alla dignità umana<sup>61</sup>.

Sulla scia di questa premessa, la C.R.P.D. obbliga la sue parti ad adottare tutte le misure necessarie a garantire la protezione e la sicurezza delle persone con disabilità che si trovano in situazioni di rischio, incluse quelle di conflitto armato, di emergenza umanitaria e di catastrofe naturale<sup>62</sup>.

---

consentito rinviare a F. Masci, *P.N.R.R., delega al Governo in materia di disabilità e legge di bilancio 2022: per un paradigma di tutela costituzionale che garantisca la riduzione del "disability divide"*, cit., soprattutto 98-108.

<sup>55</sup> Sulla C.R.P.D., *ex multis*, D. Ferri, *La giurisprudenza costituzionale sui diritti delle persone con disabilità e lo Human Rights Model of Disability: "convergenze parallele" tra Corte costituzionale e Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità*, in *Diritti fondamentali*, n. 1/2020, 523 ss.; A. Broderick, D. Ferri, *International and European Disability Law and Policy. Text, Cases and Materials*, Cambridge, 2019, 1 ss.; A. Broderick, *The Long and Winding Road to Equality and Inclusion for Persons with Disabilities: The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Antwerp, 2015, 1 ss.; J. Grue, *Inclusive Marginalisation? A Critical Analysis of the Concept of Disability, Its Framings and Their Implications in the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Nordic Journal of Human Rights*, n. 1/2019, 3 ss.; V. Della Fina, R. Cera, G. Palmisano, *The United Nations Convention on Human Rights. A Commentary*, Cham, 2017, 1 ss.; F. Seatzu, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: diritti garantiti, cooperazione, procedure di controllo*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, n. 2/2009, 259 ss.; F. Seatzu, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: i principi fondamentali*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, n. 3/2008, 535 ss.

<sup>56</sup> La Convenzione è stata approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006 ed è stata ratificata da 175 Paesi.

<sup>57</sup> Lo ha ben messo in luce P. Travaglione, *La tutela dei disabili nei conflitti armati e nei disastri naturali anche alla luce della recente Risoluzione ONU 2475/2019*, cit., 83.

<sup>58</sup> Ne parlo espressamente in F. Masci, *P.N.R.R., delega al Governo in materia di disabilità e legge di bilancio 2022: per un paradigma di tutela costituzionale che garantisca la riduzione del "disability divide"*, cit., 101 ss.

<sup>59</sup> Preambolo, lett. e), della C.R.P.D.

<sup>60</sup> Art. 1, par. 2, della C.R.P.D.

<sup>61</sup> Così N. Hart, M. Crock, R. McCallum, B. Saul, *Making Every Life Count: Ensuring Equality and Protection for Persons with Disabilities in Armed Conflicts*, in *Sydney Law School. Legal Studies Research Paper*, n. 1/2014, 148 ss.

<sup>62</sup> Art. 11 della C.R.P.D.

In particolare, gli Stati firmatari si impegnano ad adottare “accomodamenti ragionevoli”, e cioè a porre in essere modifiche normative e accorgimenti materiali che garantiscano pari opportunità di difesa, di salvezza e di fuga<sup>63</sup>. E si impegnano, altresì, alla “progettazione universale”, per tale intendendosi la realizzazione di prodotti, strutture, programmi e servizi utilizzabili senza adattamenti da tutte le persone (non escludendo, ove necessario, la realizzazione di dispositivi specializzati)<sup>64</sup>.

Le prescrizioni in argomento, al pari di quelle contenute nelle Convenzioni di Ginevra e nei relativi Protocolli addizionali, poggiano sul valore supremo della dignità umana; a differenza di esse, però, non si limitano a predisporre tutele *ex post*, circoscritte a situazioni di pericolo concreto e attuale, ma disciplinano meccanismi di protezione *ex ante*, che agiscono in ottica preventiva, conferendo ai paradigmi di difesa carattere continuativo e non episodico.

Nel solco tracciato dai documenti in parola si innesta anche la Risoluzione delle Nazioni Unite n. 2475/2019, espressamente dedicata alla salvaguardia delle persone con disabilità coinvolte nei conflitti bellici<sup>65</sup>.

L'atto, che consta di undici esortazioni, non recepisce in maniera esplicita il modello biopsicosociale di disabilità sotteso alla “Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute” (I.C.F.), ma i rinvii testuali alla C.R.P.D.<sup>66</sup>, così come i plurimi riferimenti all'impatto “disabilitante” recato dalle variabili personali e ambientali<sup>67</sup>, testimoniano una chiara adesione al modello.

L'invito rivolto alle Nazioni Unite e agli Stati membri è quello di adottare strumenti in grado di proteggere le persone con disabilità da ogni forma di violenza, di abuso e di discriminazione (anche multipla), garantendo loro un'assistenza umanitaria multilivello, che assicuri il soddisfacimento dei bisogni di base (mangiare, bere, dormire, riscaldarsi, avere spazi entro cui ripararsi, ecc. ...), l'erogazione di prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e di sostegno sociale, l'accesso a trasporti, informazioni e comunicazioni nonché rimedi giudiziari effettivi.

---

<sup>63</sup> Art. 3 della C.R.P.D.

<sup>64</sup> Art. 3 della C.R.P.D.

<sup>65</sup> Per un'ampia disamina del documento si rinvia a B. Ruminowicz, *Advancing Towards Inclusive Peace and Security: Persons with Disabilities and Security Council Resolution 2475*, in *I.C.R.C.*, 1° novembre 2022, 449 ss.

<sup>66</sup> «Recalling the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, in particular Article 11 on situations of risk and humanitarian emergencies» (Cons. 4 della Risoluzione delle Nazioni Unite n. 2475/2019); «Urges State parties to comply with the obligations applicable to them under the Convention on the Rights of Persons with Disabilities» (Par. 11 della Risoluzione delle Nazioni Unite n. 2475/2019).

<sup>67</sup> «Recalling also the universality, indivisibility, interdependence and interrelatedness of all human rights and fundamental freedoms and the need for persons with disabilities, including those with physical, intellectual, psychosocial and sensory disabilities and those marginalized on the basis of their disability, to be guaranteed their full enjoyment without discrimination» (Cons. 6 della Risoluzione delle Nazioni Unite n. 2475/2019); «Underlines the benefit of providing sustainable, timely, appropriate, inclusive and accessible assistance to civilians with disabilities affected by armed conflict, including reintegration, rehabilitation and psychosocial support, to ensure that their specific needs are effectively addressed, in particular those of women and children with disabilities» (Par. 4 della Risoluzione delle Nazioni Unite n. 2475/2019).

Ma non solo. La Risoluzione, infatti, sollecita il coinvolgimento dell'intera società affinché concorra, sia attraverso l'azione individuale dei propri componenti sia attraverso l'intervento delle loro organizzazioni, all'eliminazione delle discriminazioni e degli stati di emarginazione che affliggono le persone con disabilità coinvolte nei conflitti armati.

Al fine di conferire maggiore effettività alle prescrizioni suddette, il Comitato Permanente Inter-Agenzie delle Nazioni Unite (I.A.S.C.)<sup>68</sup> ha espressamente redatto le "Linee Guida sull'Inclusione delle Persone con Disabilità nell'ambito dell'azione umanitaria"<sup>69</sup>.

Lo I.A.S.C. individua quattro direttrici di intervento (partecipazione delle persone con disabilità ai processi decisionali; rimozione delle barriere biologiche, psicologiche e sociali; valorizzazione delle capacità personali; monitoraggio degli Stati in riferimento alle misure di tutela adottate)<sup>70</sup>, in relazione alle quali sviluppa strategie e azioni specifiche<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Creato nel 1991 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il Comitato Permanente Inter-agenzie (I.A.S.C.) è la principale sede di coordinamento umanitario delle Nazioni Unite. Riunisce i capi esecutivi delle organizzazioni umanitarie più rilevanti ed è servente alla formulazione di politiche e alla mobilitazione di risorse. Sostiene principi umanitari comuni e prende decisioni strategiche e operative che hanno un impatto diretto sulle operazioni di campo. Si riunisce regolarmente per garantire risposte rapide e coordinate. È presieduto dal Coordinatore degli Aiuti di Emergenza (E.R.C.) ed è supportato da organi sussidiari e da gruppi di esperti che informano e realizzano le priorità stabilite dallo I.A.S.C. stesso.

<sup>69</sup> I.A.S.C. (Task Team on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action), *Guidelines. Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action*, New York, 2019. Si tratta delle prime linee guida umanitarie sviluppate con la partecipazione diretta della persone con disabilità. Costituiscono l'esito di un processo di consultazione che ha coinvolto una pluralità di interlocutori, sia globali sia regionali. Sono state concepite per promuovere l'attuazione di programmi umanitari a vocazione universale e per accrescere l'apporto delle persone con disabilità nei processi decisionali di loro interesse.

<sup>70</sup> "Promote meaningful participation", "Remove barriers", "Empower persons with disabilities support them to develop their capacities", "Disaggregate data for monitoring inclusion").

<sup>71</sup> «1) "Promote meaningful participation": 1.1) enable persons with disabilities to participate in all processes that assess, plan, design, implement, monitor or evaluate humanitarian programmes, in all phases and at all levels; 1.2) recruit persons with disabilities as staff at all levels of humanitarian organizations, including as front-line workers and community mobilizers; 1.3) seek advice and collaborate with organizations of persons with disabilities (OPDs) when you devise strategies for engaging with persons with disabilities in an affected community»; «2) "Remove barriers": 2.1) identify all attitudinal, environmental and institutional barriers that prevent persons with disabilities from accessing humanitarian programmes and services. Identify enablers that facilitate the participation of persons with disabilities; 2.2) take appropriate measures to remove barriers and to promote enablers, to ensure that persons with disabilities have access to assistance and can participate meaningfully»; «3) "Empower persons with disabilities support them to develop their capacities": 3.1) as a priority, develop the capacities of persons with disabilities and OPDs in the field of humanitarian action. Equip them with the knowledge, skills and leadership skills they need to contribute to and benefit from humanitarian assistance and protection; 3.2) build the capacity of humanitarian workers. Assist them to design and implement inclusive humanitarian programmes that are accessible to persons with disabilities by strengthening their understanding of the rights of persons with disabilities as well as principles and practical approaches that promote inclusion and reduce barriers to inclusion»; «4) "Disaggregate data for monitoring inclusion": 4.1) where data are

Pur non essendo formalmente vincolanti, le Linee Guida dello I.A.S.C. hanno comunque rilevanza sostanziale, sia perché responsabilizzano gli Stati in ordine all'adozione di meccanismi di protezione realmente funzionali alla salvaguardia della dignità umana sia perché delineano una metodologia di intervento dettagliata ed empiricamente verificata, che gli attori statali possono limitarsi a recepire senza aggravii<sup>72</sup>.

Più o meno in contemporanea, l'Unione europea ha approvato il vademecum "The Inclusion of Persons with Disabilities in EU-funded Humanitarian Aid Operations"<sup>73</sup>, esortando gli Stati membri a sussumere le proprie strategie e le proprie azioni entro i paradigmi dell'accessibilità, dell'accomodamento ragionevole e della progettazione universale, al fine di realizzare un ordinamento in grado di garantire pari opportunità alle persone con disabilità.

La lettura sinottica degli atti normativi in disamina ci consegna un prospettiva metodologica chiara, informata alla strutturazione di un sistema di protezione universale, che compendi tutele preventive e successive e che poggi su quattro elementi chiave: l'adesione al modello biopsicosociale di disabilità, il superamento delle barriere in tutti gli ambiti dell'emergenza, la partecipazione delle persone con disabilità a tutti i processi decisionali che hanno ad oggetto la definizione di strategie e di azioni a loro difesa e la diffusione di informazioni relative alla salvaguardia delle persone con disabilità coinvolte nei conflitti bellici<sup>74</sup>.

Sulla carta, dunque, gli ordinamenti nazionali e sovranazionali sono attrezzati per far fronte in maniera adeguata a tutte le discriminazioni cui sono soggette le persone con disabilità.

#### 4. Una sola conclusione: rispettare la dignità umana delle persone con disabilità

---

unavailable, humanitarian stakeholders, in partnership with OPDs, should collect data on sex, age and disability using a variety of tools tested in humanitarian contexts. These include the Washington Group Short Set of Disability Questions and the UNICEF-Washington Group Child Functioning Module, as well as data related to risks and barriers; 4.2) use data on disability to monitor equal access, design inclusive programmes, and plan their implementation. Ensure that persons with disabilities can participate at every level; 4.3) disaggregating data by sex, age and disability makes it possible to develop appropriate indicators and use them to monitor the inclusion of persons with disabilities in all phases of humanitarian action», *ivi*, 20-21.

<sup>72</sup> Le Linee Guida dello I.A.S.C. sono nate sulla falsa riga: 1) della "Carta di Verona sul salvataggio delle persone con disabilità in caso di disastri", redatta nel 2007 a conclusione di un progetto europeo a firma della A.S.L. di Verona; 2) del "Sendai Framework on Disaster Risk Reduction 2015-2030", adottato nel 2015 dalle Nazioni Unite; 3) del vademecum "Aiuti umanitari e disabilità", pubblicato nel 2015 dal M.A.E.C.I.; 4) delle "Conclusioni del Consiglio dell'U.E. del 27 febbraio 2015 su una gestione delle catastrofi attenta alla disabilità"; 5) del vademecum "Towards More Disaster Resilient societies. The EUR-OPA Contribution", adottato nel 2016 dal Consiglio d'Europa.

<sup>73</sup> Commissione europea, *The Inclusion of Persons with Disabilities in EU-funded Humanitarian Aid Operations*, Bruxelles, 2019.

<sup>74</sup> G. Griffo, *Dobbiamo godere degli stessi diritti degli altri cittadini*, in *Atponlus*, 19 marzo 2020.

In apparenza il quadro normativo descritto nel precedente paragrafo garantisce tutele estese e multilivello.

La realtà, però, è ben altra.

Come spiegato sopra, infatti, le persone con disabilità sono spesso escluse dai circuiti di salvataggio e di prima accoglienza, vittime dei maggiori oneri che comporta il soddisfacimento dei loro bisogni. Questi comportamenti trasmodano nella negazione della dignità umana e, pertanto, sono perseguibili a vari livelli (*a fortiori* se censurati da norme giuridiche).

La violazione delle disposizioni che le Convenzioni di Ginevra e i relativi Protocolli addizionali pongono a tutela delle persone con disabilità coinvolte nei conflitti bellici è sanzionabile attraverso gli strumenti tipici del diritto umanitario, in ossequio a quanto espressamente previsto dallo Statuto di Roma, che riconosce giurisdizione complementare ai Tribunali penali degli Stati membri e alla Corte penale internazionale<sup>75</sup>. Nel primo caso, la tipologia di sanzioni comminabili varia a seconda degli ordinamenti nazionali; nel secondo, invece, prevede sia pene detentive sia forme di riparazione (restituzione, indennizzo e riabilitazione)<sup>76</sup>.

Il mancato rispetto della C.R.P.D., di contro, non è sanzionabile a livello monitorio. La Convenzione, infatti, si limita a prescrivere che gli Stati ratificatori adottino misure giudiziarie idonee a impedire che le persone con disabilità siano sottoposte a trattamenti crudeli, inumani o degradanti<sup>77</sup>. Sull'effettiva adozione di queste misure vigila il Comitato sui diritti delle persone con disabilità<sup>78</sup>, il quale, in caso di inadempimento, formula apposite raccomandazioni<sup>79</sup> e accorda tutta l'attenzione necessaria alle modalità e ai mezzi per incrementarne l'attuazione<sup>80</sup>.

Gli Stati, ad ogni modo, riescono ad irrogare sanzioni solo se dotati di autorità. Circostanza non scontata nei territori su cui insistono conflitti, dove accade spesso che le negazioni di dignità umana restino impunte. In questi casi non può che accrescere il ruolo degli Stati non coinvolti nei conflitti, i quali, dinanzi alle umiliazioni, alle prevaricazioni e alle

---

<sup>75</sup> Dal Preambolo e dall'art. 1 dello Statuto di Roma si evince che la competenza della Corte penale internazionale non è né esclusiva né concorrente. Essa, infatti, esercita il proprio potere giurisdizionale non in modo complementare a quello dei tribunali penali nazionali. Tra le due giurisdizioni, quindi, non vige alcun rapporto di subordinazione. Per approfondire il tema, tra i tanti, F. Lattanzi, *La complementarità*, in F. Argirò (a cura di), *La Corte penale internazionale: organi, competenza, reati, processo*, Milano, 2006, 179 ss.

<sup>76</sup> Artt. 75 e 76 dello Statuto di Roma.

<sup>77</sup> Art. 15, par. 2, della C.R.P.D.

<sup>78</sup> Il Comitato si compone di 18 esperti. Questi ultimi presenziano a titolo personale e sono personalità di alta autorità morale e di riconosciuta competenza ed esperienza nel settore. Sono eletti a scrutinio segreto dagli Stati ratificatori, tenendo in considerazione i principi di equa ripartizione geografica, la rappresentanza delle diverse forme di civiltà e dei principali sistemi giuridici, la rappresentanza bilanciata di genere e la partecipazione di esperti con disabilità. Posto un quorum strutturale pari a due terzi degli Stati ratificatori, sono eletti i candidati che abbiano ottenuto il maggior numero di voti e la maggioranza assoluta dei voti dei rappresentanti degli Stati presenti e votanti. I membri del Comitato sono eletti per quattro anni e sono rieleggibili una sola volta.

<sup>79</sup> Art. 36, par. 1, della C.R.P.D.

<sup>80</sup> Art. 37, par. 2, della C.R.P.D.

discriminazioni subite dalle persone con disabilità (siano esse recate dagli attacchi del Paese aggressore o dagli inadempimenti di quello aggredito), devono necessariamente adoperarsi affinché queste ultime godano di pari opportunità di difesa, di salvezza e di fuga. Pertanto, se uno Stato in guerra non è in grado di preservare la dignità umana delle persone con disabilità che affrontano quella guerra, devono essere gli altri Stati a farsi carico della relativa salvaguardia, ovviamente *pro quota* e comunque sulla base delle rispettive disponibilità e organizzazioni<sup>81</sup>. Chiaro è che questa tipologia di interventi presenta costi spesso ulteriori rispetto a quelli preventivati<sup>82</sup>, ma non si può certo pensare che il recepimento giuridico della dignità umana sia esente da risvolti pratici. A meno che non si reputi quel recepimento un mero esercizio di stile.

Alla luce di queste premesse, la reazione alla “guerra nella guerra” vissuta dalle persone con disabilità assurge ad obbligo giuridico per tutti quei Paesi che hanno fondato le rispettive Costituzioni sulla dignità umana o che hanno ratificato documenti sovranazionali ruotanti attorno ad essa. Questo valore, infatti, riflette l’ineffabilità dell’esistenza e delle relazioni umane e, appartenendo all’uomo in quanto uomo, comporta responsabilità globali, alle quali non ci si può sottrarre per il solo fatto che la sua violazione è perpetrata da altri Stati. Non può certo negarsi che siffatte responsabilità siano oltremodo gravose, ma l’adesione a un determinato impianto assiologico passa anche attraverso la capacità di destinare specifiche poste dei bilanci nazionali alla realizzazione di ordinamenti giusti e accoglienti, che progressivamente accrescano gli standard di tutela delle persone con disabilità.

Tutto questo, ovviamente, esige una base di reciprocità, perché la costruzione di un mondo in cui le persone con disabilità godano di pari opportunità di sviluppo e di partecipazione non può non essere il frutto di strategie e di azioni condivise, di quella che, in conclusione, potrebbe definirsi “grammatica universale della dignità umana”.

Fabio Masci

Dipartimento di Scienze giuridiche e sociali  
Università degli Studi “G. d’Annunzio” di Pescara e Chieti  
[fabiomasci30.05.1988@gmail.com](mailto:fabiomasci30.05.1988@gmail.com)

---

<sup>81</sup> Cfr. M. Malvicini, *Il soccorso e l’assistenza dei rifugiati ucraini in Italia. Una prima lettura dei provvedimenti adottati a livello nazionale*, cit., 194-199

<sup>82</sup> Costi non solo economici ma anche giuridici e sociali.