



UNIVERSITÀ
DI TRENTO

DISABILITÀ IN MOVIMENTO:
PERCORSI DI AUTODETERMINAZIONE

a cura di
LUCIA BUSATTA
PAOLO MACCHI
CARLA MARIA REALE

2025



UNIVERSITÀ
DI TRENTO

Facoltà di
Giurisprudenza

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

94

2025

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* interno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© *Copyright 2025*
by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-5541-111-0
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea con il contributo del Dipartimento di Biologia Cellulare, Computazionale e Integrata - CIBIO dell'Università di Trento per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli con ISBN 979-12-235-0277-8.

Maggio 2025

**DISABILITÀ IN MOVIMENTO:
PERCORSI DI AUTODETERMINAZIONE**

a cura di
**LUCIA BUSATTA
PAOLO MACCHI
CARLA MARIA REALE**

Università degli Studi di Trento 2025

A Graziella Anesi

INDICE

	Pag.
Lucia Busatta, Paolo Macchi, Carla Maria Reale <i>Introduzione. Disabilità in movimento: percorsi di autodeterminazione</i>	XI

PARTE I

L'EVOLUZIONE DELLA SENSIBILITÀ GIURIDICA SULLA DISABILITÀ

Maria Giulia Bernardini <i>Definizioni e modelli di disabilità. Disaccordi e convergenze, fratture e affermazioni</i>	3
Giuseppe Arconzo <i>I diritti delle persone con disabilità nella Costituzione</i>	27
Silvia Favalli <i>Il ruolo della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e il modello dei diritti umani</i>	51
Lucia Busatta <i>Empowerment e disabilità: lavoro e istruzione quali veicoli di realizzazione della persona</i>	69
Carla Maria Reale <i>Le lingue dei segni e il diritto: fra identità culturale e disabilità</i>	97
Elena Vivaldi <i>Tecnologie e disabilità</i>	113

INDICE

Pag.

PARTE II
IL CONTRIBUTO DELLE ISTITUZIONI

Giulia Bencini	
<i>La progettazione universale come agente di trasformazione nelle università</i>	135
Patrizia Tomio	
<i>Diversamente liberi/e. Accesso all'istruzione e al mercato del lavoro per le persone con disabilità</i>	139
Cinzia Leone	
<i>I progetti di ricerca europei e le nuove sfide interdisciplinari</i>	151
Paola Venuti	
<i>La didattica di qualità è una didattica inclusiva</i>	157
Paolo Macchi	
<i>Unitn per l'inclusione</i>	161
Mirella Ponte	
<i>Il progetto "per una sicurezza inclusiva". Università degli Studi di Trento.....</i>	165
Giorgio Cestari	
<i>La Provincia di Trento e le iniziative sulla disabilità.....</i>	179
Davide Lasta	
<i>Le politiche sociali in Trentino per le persone con disabilità</i>	185

PARTE III
BUONE PRASSI DALLA SOCIETÀ CIVILE

Graziella Anesi	
<i>La Cooperativa HandiCrea e il suo rapporto con le istituzioni e il sociale.....</i>	193
Valentina Brugnara e Chiara Lucchini	
<i>Disabilità e malattia nella migrazione forzata: complessità e approcci possibili nel lavoro con persone migranti con disabilità a Trento.....</i>	197
Paola Castagna	
<i>Un ambulatorio di ginecologia per le donne con disabilità</i>	203

INDICE

	Pag.
Anna Consolati	
<i>Alla ricerca di immaginari altri</i>	209
Paolo Sacerdoti	
<i>Sport e disabilità</i>	213

CONCLUSIONI

Cinzia Piciocchi	
<i>Riflessioni conclusive: disabilità in movimento e diritti costituzionali</i>	221

INTRODUZIONE

DISABILITÀ IN MOVIMENTO: PERCORSI DI AUTODETERMINAZIONE

Lucia Busatta, Paolo Macchi, Carla Maria Reale

Il presente volume raccoglie gli atti del convegno che l'Università di Trento ha organizzato, nel 2021, in occasione della Giornata Internazionale delle persone con disabilità, istituita nel 1981 dalle Nazioni Unite per promuovere i diritti e il benessere delle stesse.

Il convegno è stato un momento di dialogo aperto alla comunità universitaria e a tutta la cittadinanza. La prospettiva adottata è stata quella dell'autodeterminazione delle persone con disabilità, fulcro della garanzia dei diritti fondamentali per persone che storicamente hanno vissuto (e in parte vivono ancora) forme sistemiche di discriminazione e segregazione.

Durante la giornata di studi si è inoltre scelto di raccogliere diverse voci e prospettive, mettendo in dialogo studiose/i, istituzioni e attori della società civile, per un confronto sulle esperienze maturate e sulle sperimentazioni realizzate.

Nel volume che qui introduciamo abbiamo scelto di mantenere intatto questo spirito, valorizzando, accanto a una prospettiva di taglio eminentemente giuridico, il dialogo interdisciplinare e fra diversi attori, con lo scopo di porre al centro la persona, nel proprio percorso di autodeterminazione.

Il titolo *Disabilità in movimento* scelto per questo volume richiama l'evoluzione continua del concetto di disabilità. Un concetto altamente indefinito e dinamico, fortemente permeabile ai cambiamenti sociali, culturali e giuridici.

Di tale dinamicità la sensibilità sociale rappresenta la massima espressione: essa ha infatti rivoluzionato il modo in cui la disabilità viene intesa, nel linguaggio pubblico, ma anche nel discorso giuridico; ha

portato l'accento su processi sociali di costruzione della norma da cui deriva l'esclusione radicale dell'Alterità. Fondamentale in questo processo sono state la voce e le azioni dei movimenti politici delle persone con disabilità, che a partire dagli anni Settanta-Ottanta hanno rivendicato diritti, dignità e uguaglianza, contribuendo a ridefinire il modo in cui la società percepisce e affronta oggi l'universo delle disabilità. Parallelamente, il mondo del diritto e le istituzioni hanno iniziato ad adottare approcci emancipatori, spesso influenzati da queste istanze di attivismo. Si è aperta, quindi, la strada a interventi di carattere proattivo e promozionale, con l'intento di accantonare la prospettiva esclusivamente assistenzialista che caratterizzava l'approccio medico-individualista, tendenzialmente paternalista.

Oggi "disabilità" è un concetto in costante ridefinizione, che nella sua declinazione universalistica sfida i confini tradizionali tra corpi e menti "disabili" e "non disabili", riconoscendo la variabilità e la complessità dell'esperienza umana. Tuttavia, mentre si abbraccia questa visione più ampia e dinamica, resta essenziale mantenere l'attenzione sui bisogni concreti e sulle sfide che le persone con disabilità affrontano quotidianamente. Questo equilibrio tra innovazione teorica e risposte pratiche rappresenta la direzione verso cui questo volume vuole orientarsi.

In un contesto in cui il riconoscimento dei diritti delle persone con disabilità continua a evolversi, diventa indispensabile riflettere non solo sulle conquiste normative, ma anche sulle pratiche, le visioni e gli strumenti concreti già esistenti e replicabili che rendono possibile una reale trasformazione della società. Questo volume intende offrire un contributo articolato e interdisciplinare su tali questioni, affrontandole da prospettive giuridiche e attraverso buone prassi istituzionali e sociali.

La struttura del libro è organizzata in tre parti, partendo da una prospettiva teorica giuridica si passerà poi alle prassi elaborate dalle istituzioni e infine alle esperienze dalla società civile.

La Parte I esplora l'evoluzione della sensibilità giuridica nei confronti della disabilità, analizzando i modelli teorici degli studi sulla disabilità (nel contributo di Maria Giulia Bernardini), il ruolo della Costituzione nel contesto italiano (Giuseppe Arconzo) e del diritto internazionale con particolare riguardo alla Convenzione delle Nazioni Unite

sui diritti delle persone con disabilità (Silvia Favalli). Tali riflessioni teoriche sono poi calate nel contesto di tre specifici casi studio, uno relativo al rapporto fra disabilità e tecnologie con un focus sul PNRR italiano (Elena Vivaldi), uno relativo al dialogo tra diritto e lingue dei segni (Carla Maria Reale) e l'altro relativo a istruzione e lavoro, quali strumenti di emancipazione e liberazione della persona (Lucia Busatta).

La Parte II si concentra invece sul lavoro istituzionale, con particolare riguardo al territorio trentino, mettendo in luce le esperienze e le buone pratiche sviluppate in diversi contesti. Ampio spazio è dedicato alle iniziative all'interno degli Atenei: dalle esperienze delle università con la progettazione universale come agente di trasformazione (Giulia Bencini), a un inquadramento generale sulla situazione del diritto all'istruzione e al lavoro delle persone con disabilità (Patrizia Tomio), ai progetti europei (Cinzia Leone), fino a giungere a iniziative all'interno dell'ateneo trentino (Paolo Macchi) ed esperienze di didattica inclusiva (Paola Venuti), per poi esplorare il tema della sicurezza inclusiva in UniTrento (Mirella Ponte). Da ultimo, gli interventi di Giorgio Cestari e Davide Lasta espongono rispettivamente le iniziative a livello provinciale e comunale in materia di disabilità.

Infine, la Parte III raccoglie buone prassi dalla società civile, dando voce a realtà associative e iniziative per e di persone con disabilità. Con questa parte emerge proprio come il tessuto sociale possa essere un catalizzatore di cambiamento.

Il contributo di Graziella Anesi rappresenta proprio un raccordo fra le seconda e la terza parte, sottolineando come il costante dialogo fra terzo settore e le istituzioni possa condurre a soluzioni costruttive, costruire ponti insperati e superare barriere altrimenti insormontabili.

Seguono l'intervento relativo alle sfide derivanti dalla malattia e dalla disabilità nel contesto delle migrazioni forzate con particolare riguardo alle prassi del Centro Astalli Trento (Chiara Lucchini e Valentina Brugnara), la buona prassi dell'istituzione di un ambulatorio di ginecologia dedicato alla salute sessuale e riproduttiva delle donne con disabilità a Torino (Paola Castagna), il lavoro di messa in accessibilità e supporto di artiste e di artisti con disabilità all'interno dell'ambito culturale con il festival di danza contemporanea Oriente Occidente (Anna

Consolati) e la discussione dello sport come strumento di empowerment personale e sociale (Paolo Sacerdoti).

Attraverso il contributo di studiose e di studiosi, operatrici e operatori e istituzioni, questo volume mira a costruire un ponte tra teoria e pratica, offrendo spunti di riflessione e strumenti utili per chiunque lavori, studi o si interroghi sulle sfide e le opportunità legate ai diritti e all'autodeterminazione delle persone con disabilità.

A distanza di poco tempo dalla giornata di studi del 16 dicembre 2022, purtroppo, Graziella Anesi ci ha improvvisamente lasciato/i. Il segno che la sua competenza, costanza e determinazione hanno impresso nella società trentina saranno a lungo ricordati, come si può evincere dalle pagine del suo intervento che, grazie alla trascrizione della sua relazione orale al convegno e a una verifica da parte delle curatrici e del curatore del volume e del personale della Cooperativa HandiCrea, abbiamo potuto comunque pubblicare. Questo volume è dedicato a lei.

Il lavoro qui presentato è il frutto non soltanto delle parole degli autori e delle autrici, che desideriamo qui ringraziare, ma anche dell'operoso impegno del personale dell'Ufficio Equità e Diversità e del Servizio Inclusione dell'Ateneo trentino, che ci ha supportato nell'organizzazione del convegno e nella successiva raccolta degli atti. Un ringraziamento in particolare è dovuto alla dott.ssa Susanna Cavagna, per l'instancabile premura e il contagioso entusiasmo, alla studentessa Sofia Masini, per l'assistenza nella raccolta della prima versione dei contributi qui pubblicati, alla dott.ssa Patrizia Tomio, per il coordinamento amministrativo e, in generale, a tutto l'Ateneo per il supporto delle attività a favore delle persone con disabilità che appartengono alla comunità universitaria.

PARTE I

L'EVOLUZIONE DELLA SENSIBILITÀ GIURIDICA
SULLA DISABILITÀ

DEFINIZIONI E MODELLI DI DISABILITÀ

DISACCORDI E CONVERGENZE, FRATTURE E AFFERMAZIONI

Maria Giulia Bernardini

SOMMARIO: 1. Prologo. 2. Comprendere la disabilità: una mappa, più percorsi. 2.1. Il modello che non c'è. 2.2. La “grande idea” e le sue evoluzioni. 3. Modelli di disabilità: il diritto “alla prova”. 4. Il modello dei diritti umani: uno scetticismo (im)motivato? 5. Incertezze: oltre quelle antiche, verso alcune nuove.

1. Prologo

Riflettere sulla disabilità è una questione complessa, che pone a chi vi accosti numerose sfide. Lo è, in primo luogo, perché si ricorre a tale parola per denotare condizioni esistenziali e situazioni tra loro anche molto diverse, spesso accomunate unicamente dal fatto di essere riferibili, *in un qualche modo*, a una menomazione. Poiché di norma le modalità attraverso le quali tale riferimento avviene non sono tra loro coincidenti, né tantomeno omogenee o coerenti¹, diviene ancor più difficile comprendere *cosa sia* la disabilità, nonché asserire con un relativo grado di certezza quale sia l'estensione di tale concetto.

Al riguardo, sono note le incertezze interpretative che originano dal tentativo di riportare talune condizioni esistenziali – come le malattie croniche, l'anoressia o l'obesità – al di sotto della copertura di questo termine-ombrello, così come le difficoltà di dare riconoscimento a malattie croniche e invalidanti, a disabilità invisibili, a condizioni non an-

¹ Si pensi, in primo luogo, alla differenza tra “modello medico” e “modello sociale” della disabilità. Se nel primo caso il rapporto tra menomazione e disabilità è necessario e si traduce in una relazione di causa-effetto, nel secondo consiste invece in una forma di esercizio di potere, di carattere oppressivo. Il punto sarà chiarito meglio *infra*, nel corso di questo contributo.

cora certificate. A ciò si aggiunga che la definizione di disabilità dipende dalle variabili storiche e geografiche di volta in volta rilevanti, sicché quanto è considerato una disabilità in un certo periodo storico o in un dato contesto geografico non lo è necessariamente in un altro². Con tutta evidenza, questa circostanza complica ogni tentativo diretto a individuare “natura” e “confini” della disabilità, tanto da avere indotto a sostenere che quest’ultima, intesa quale categoria atemporale e non problematica, non esista. In ultima analisi, la disabilità appare come un insieme di rappresentazioni sociali, al cui interno uno spettro di divergenze è individuato come problematico e al quale ciascuna società fornisce le proprie risposte, appellandosi ai diversi domini rilevanti, a partire da quello sociale, medico o politico³.

In effetti, è difficile stupirsi in merito all’esistenza delle difficoltà in oggetto. Invero, prima del XIX secolo il concetto stesso di disabilità non esisteva: era possibile fare riferimento a singole condizioni disabilitanti (come la zoppia, la cecità e così via), sicché le persone con disabilità erano qualificate proprio in relazione a questi aspetti. Sovente, tale qualificazione produceva effetti escludenti: induceva a percepire gli individui con qualche tipo di disabilità come appartenenti alla sfera della mostruosità, a causa dei loro corpi “anormali” e delle loro menti “difettose”.

Nel XIX secolo, il termine “disabilità” fu coniato per trovare una modalità attraverso la quale rendere le variazioni nel funzionamento umano funzionali agli scopi dell’allora nascente *Welfare State*, ossia distinguere i soggetti pienamente produttivi da coloro che tali non erano, e che dunque richiedevano assistenza da parte del potere pubblico⁴. Inoltre, qualche decennio più tardi, il concetto di disabilità si rivelò funzionale anche a un altro scopo. Con l’affermarsi della prospettiva

² A tal fine, un’importante fonte di conoscenza è costituita dagli studi etnografici; oltre a quelli più risalenti, tra i quali si ricorda J. HANKS, L. HANKS, *The Physically Handicapped in Certain Non-Occidental Societies*, in *Journal of Social Issues*, 4, 1948, 11-20. Si vedano per esempio anche V. DE SILVA (a cura di), *Antropologia medica & Disabilità*, numero monografico di *Minority Reports*, 11(2), 2020.

³ R. MEDEGHINI, E. VALTELLINA, *Quale disabilità? Culture, modelli e processi di inclusione*, Milano, 2006, 11.

⁴ D. STONE, *The Disabled State*, Philadelphia, 1984.

eugenetica, si avvertì l'esigenza di separare le persone anche sotto un altro profilo, individuando quelle a cui accordare la piena cittadinanza sociale e quelle da cui, al contrario, si riteneva fosse necessario difendere la società. Si trattava dei soggetti "patologici", ossia non solo non produttivi, ma anche pericolosi. Per essere neutralizzati, tali individui dovevano essere ascritti alle categorie di anormalità e devianza⁵. Anche in questo caso, tuttavia, le condizioni esistenziali che di volta in volta hanno indotto ad attivare una simile "misura di contenimento" sono state le più varie, a seconda dei fini perseguiti.

Tutte queste ragioni portano a ritenere che la disabilità costituisca uno degli "essentially contested concepts"⁶ che, nel corso del tempo, più hanno messo in difficoltà i giuristi: un concetto – appunto – "essenzialmente contestato" per almeno due motivi. Innanzitutto, perché condanna all'insuccesso ogni tentativo di cristallizzazione dell'oggetto "disabilità" e permette unicamente di tracciare linee divisorie mobili, contingenti e, come tali, sempre rivedibili tra ciò che è (da considerarsi) tale e ciò che non lo è. In secondo luogo, in base a un processo che si interseca con quello appena delineato ma non è con esso coincidente, perché nel corso della storia la disabilità è stata oggetto di interpretazioni differenti, spesso tra loro divergenti, che hanno ingenerato accesi confronti in merito alla possibilità di dare o meno protezione a determinate condizioni esistenziali, qualificandole appunto come "disabilità". Mutuando il lessico dalla teoria giuridica dell'interpretazione – e al prezzo di alcuni necessari "aggiustamenti" delle tesi esposte in quest'ambito nella prospettiva del "costruttivismo ragionevole"⁷ – si potrebbe sostenere che la storia del concetto "disabilità" sia caratterizzata da "disaccordi interpretativi profondi", ossia da divergenze radicali, relative a termini e locuzioni di carattere etico-politico, che ricorrono (anche) nelle disposizioni giuridiche. Esse sono appunto dovute alla presenza di

⁵ Immaneabile, al riguardo, il richiamo alle tesi di George Canguilhem e di Michel Foucault. Sul punto, con specifico riferimento alla costruzione della disabilità, si veda M. MOSCOSO PÉREZ, *The Invention of Disability*, in *Alter*, 16(2), 2022, 31-42.

⁶ Sul tema, W.B. GALLIE, *Essentially Contested Concepts*, in *Proceedings of the Aristotelian Society. New Series*, 56, 1955-1956, 167-198.

⁷ In merito a tale prospettiva, V. VILLA, *Costruttivismo e teorie del diritto*, Torino, 1999.

interpretazioni plurali, il cui contenuto semantico varia al mutare delle prospettive etico-politiche di sfondo adottate dagli interpreti⁸, che nel caso di specie ingenerano incertezze, talvolta anche considerevoli, in merito a cosa possa essere considerato o meno disabilità.

Negli ultimi decenni, a seguito di quella che senza timore di smentita può essere considerata una vera e propria “rivoluzione culturale” relativa al concetto di disabilità, la difficoltà di orientamento in questo intricato mondo sembra peraltro essersi acuita. Ciò accade perché sono stati elaborati numerosi modelli e concettualizzazioni di tale termine, sovente non riconducibili gli uni agli altri⁹. Con un’espressione sintetica, ma che appare in grado di indicare la direzione del percorso in atto, si è soliti affermare che la transizione che caratterizza la contemporaneità è diretta a consentire l’affermazione di una prospettiva in base alla quale le persone con disabilità sono finalmente *soggetti* di diritto e non più *oggetti* di carità e assistenza.

Con tale espressione, che talvolta si è indotti a guardare con una certa dose di sufficienza, quasi la retorica finisse per soffocarne la sostanza, si intende rimarcare che le persone con disabilità devono essere riconosciute come titolari di diritti in condizione di eguaglianza rispetto agli individui che non siano disabili. Si tratta di abbandonare la raffigurazione delle persone con disabilità come soggetti malati e inevitabilmente passivi, accogliendo quella in base alla quale sono persone che hanno la capacità di essere protagoniste della propria vita.

Chiaramente, questa svolta concettuale interessa anche il diritto: l’analisi delle fonti multilivello che si occupano di disabilità permette di riscontrare abbastanza agevolmente come, nel giro di qualche decennio, sia stata progressivamente superata (seppur in modo soltanto parziale)

⁸ V. VILLA, *Disaccordi interpretativi profondi*, Torino, 2017.

⁹ I modelli sono vari, ma non tutti tra loro incompatibili. Valgano, al riguardo, le osservazioni di Adi Goldiner, per la quale è possibile enucleare sei modelli di disabilità (segnatamente: sociale, medico, tragico, affermativo, di minoranza e universale), individuando coppie di modelli compatibili e opposti. Secondo la filosofa, non è contraddittorio aderire a più modelli contemporaneamente, tutt’altro: le diverse concezioni di disabilità in campo possono essere comprese in modo più compiuto proprio come grappoli di visioni sulla disabilità che sono associate a modelli tra loro compatibili. Più ampiamente, A. GOLDINER, *Understanding “Disability” as a Cluster of Disability Models*, in *Journal of Philosophy of Disability*, 5 aprile 2022, <https://ssrn.com/abstract=4114149>.

l'idea che le persone con disabilità siano soggetti fragili e dipendenti, ossia individui da aiutare, proteggere paternalisticamente e accudire. Ad esito di una partecipata lotta di rivendicazione dei diritti, che ha portato a rendere visibile la disabilità stessa, tali persone sono state infatti riconosciute quali soggetti attivi, in grado di autodeterminarsi e di scegliere per il proprio bene. Parimenti – e in senso complementare – se ne è riconosciuta la titolarità dei diritti in condizioni di eguaglianza rispetto agli altri attori giuridici.

Questo mutamento di impostazione nei confronti della disabilità deve essere ascritto all'affermazione e al consolidamento, anche sul piano giuridico, della concezione socio-contestuale della disabilità. Quest'ultima è stata veicolata attraverso i c.d. “modelli”, ossia paradigmi elaborati in seno alla prospettiva teorico-emancipativa nota come *Disability Studies*, con il fine di comprendere attraverso quali modalità il sistema sociale e quello culturale ordinano le relazioni intersoggettive. Sin dagli albori, l'obiettivo di questo filone teorico è consistito nell'affermazione di una nuova prospettiva di pensiero che consentisse di promuovere una vera e propria trasformazione sociale¹⁰.

Trattandosi di una pratica sociale, anche il diritto è interessato dal processo in atto. Pertanto, nonostante le diverse concezioni di disabilità non sempre abbiano una ricaduta *diretta* all'interno della sfera giuridica¹¹, ricostruire i “modelli” esplicativi della disabilità costituisce un'operazione preliminare e necessaria per quanti si vogliano accostare al mondo dei diritti delle persone con disabilità. In questa sede si procederà dunque a effettuare tale operazione, con una duplice avvertenza:

¹⁰ L'enfasi sull'aspetto trasformativo rivela la matrice critica dei *Disability Studies*.

¹¹ È il caso del “modello culturale”, che si appunta sull'analisi dei determinanti culturali della disabilità. Anche se non sarà oggetto delle riflessioni che seguono, le quali sono dirette a fornire un quadro ricostruttivo dei soli modelli che più direttamente esercitano un influsso sul piano giuridico (in particolare, riflettendosi nelle definizioni di disabilità), tuttavia non si può negare l'importanza mediata di tale modello (*rectius*: l'insieme delle concezioni di disabilità a esso rapportabili) anche per la sfera giuridica. Si pensi, per esempio, al ruolo svolto dagli stereotipi diffusi sul piano socio-culturale nella “costruzione” dell'immagine dell'individuo con disabilità, nonché a quello, a esso connesso, delle pratiche discorsive. Per un approfondimento, cfr. A. WALDSCHMIDT, *Disability-Culture-Society: Strengths and Weaknesses of a Cultural Model of Dis/Ability*, in *Alter*, 12(2), 2018, 65-78.

quelli individuati nei loro tratti caratterizzanti sono unicamente *alcuni* dei modelli che è possibile enucleare all'interno della letteratura che si richiama ai *Disability (Legal) Studies*, sicché si abbandona fin d'ora ogni pretesa di esaustività sul punto. La scelta, insomma, è caduta sui modelli che sembrano avere un impatto più rilevante sulla sfera giuridica e offrono strumenti di analisi di quelle relazioni di potere al cui interno si giocano le dinamiche di inclusione ed esclusione che vedono le persone con disabilità come protagoniste.

La seconda avvertenza concerne la terminologia utilizzata per richiamare i modelli discussi. Essa è mutuata dai *Disability Studies*, ma per rendere più fluido il discorso al suo interno si è proceduto a una semplificazione: il richiamo al “modello medico”, “sociale” e “biopsicosociale” deve intendersi pertanto come rappresentativo di una famiglia di modelli a essi rapportabili¹². La decisione di richiamare l'una o l'altra terminologia non è dovuta ad altro che alla semplice preferenza personale.

2. *Comprendere la disabilità: una mappa, più percorsi*

Di norma, le concezioni e le definizioni di disabilità ruotano attorno a due domini principali, l'uno afferente alla sfera medica e dell'assistenza socio-sanitaria, l'altro di tipo socio-contestuale¹³. Nel primo caso, esse fanno riferimento precipuo o esclusivo a quelle condizioni fisi-

¹² A mero titolo di esempio: nonostante le concezioni più note di “modello sociale” siano quella inglese (a cui ci si riferirà in questo contributo) e quella americana (alla quale ci si richiama anche nei termini di un “minority group model”), esistono in realtà almeno una trentina di “modelli sociali”. Parimenti, pur in presenza di alcune differenze (peraltro non riconosciute da tutta la dottrina), è possibile individuare un certo parallelismo tra il “modello medico” della disabilità, quello “medico-individualista”, nonché quello “individuale”. Lo stesso discorso vale in relazione alla concezione mediana o relazionale di disabilità, che in questa sede assume come rappresentativo il “modello biopsicosociale”. Per una più ampia (ma, a propria, volta non esaustiva) disamina dei modelli, sia permesso rimandare a M.G. BERNARDINI, *Disabilità, giustizia, diritto. Itinerari tra filosofia del diritto e Disability Studies*, Torino, 2016.

¹³ Sulla distinzione tra concetto e concezioni, cfr. J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Milano, 2008.

che, mentali, intellettive o sensoriali di tipo duraturo che sono considerate o percepite come menomazioni in un preciso orizzonte temporale e spaziale. Nel secondo, si appuntano sulle limitazioni – siano esse di carattere interpersonale, sociale o politico – associate dall'esterno a tali caratteristiche, in via esclusiva o quale risultato dell'interazione di una serie di fattori che si combinano tra loro. I “modelli”, ossia le prospettive teoriche generali di tipo euristico elaborate nell'ambito dei *Disability Studies* a partire dagli anni Ottanta del Novecento, promanano da questi due modi, profondamente diversi tra loro, di entrare *in relazione* con la disabilità¹⁴.

All'interno del dibattito relativo alle concezioni di disabilità più diffuse, si è soliti fare riferimento, in primo luogo, a una “grande divisione”, ossia alla relazione – di carattere oppositivo e dicotomico – tra il “modello medico” della disabilità e quello di carattere “sociale”. In realtà, si tratta di una falsa contrapposizione: il primo non è mai stato esplicitamente teorizzato, né pare facile pensare che ciò potrà mai accadere, in quanto il mutamento culturale che si è prodotto negli ultimi tempi in relazione alla disabilità ne ha ormai messo ampiamente in evidenza l'attitudine escludente, discriminatoria e oppressiva. Ciononostante, può essere opportuno ricordarne sinteticamente gli elementi salienti, sì da poter meglio comprendere gli aspetti di discontinuità che caratterizzano le concezioni socio-contestuali di disabilità e il riflesso che ciò produce sul piano giuridico, di cui si darà conto a seguire.

¹⁴ Affermatasi nel dibattito internazionale negli ultimi decenni, i *Disability Studies* sono una prospettiva teorico-emancipativa che ambisce a fornire strumenti concettuali che consentono di comprendere e di spiegare le modalità in cui si articolano le interazioni tra le condizioni personali e i diversi contesti con i quali una persona entra in relazione, così favorendo il superamento di un approccio medico ed essenzialista alla disabilità. Sul piano metodologico, il progressivo e non facile riconoscimento dello statuto teorico dei *Disability Studies* ha contribuito alla piena legittimazione anche alle ontologie, epistemologie e metodologie che in passato sono state considerate marginali e *sacrificabili*, come appunto quelle delle persone con disabilità. Per un'introduzione ad alcuni dei punti salienti, si veda M.C. HALL, *Critical Disability Theory*, in E.N. ZALTA (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2019 Edition), <https://plato.stanford.edu/archives/win2019/entries/disability-critical/>.

2.1. Il modello che non c'è

All'interno dei *Disability Studies* è ormai ampiamente riconosciuto che il “modello medico” della disabilità non è altro che uno *straw man*¹⁵, ossia un bersaglio *costruito* al fine di individuare e rendere visibili le *ideologie*¹⁶ che, talvolta sole, talaltra in interazione le une con le altre, nel corso del tempo hanno contribuito all'affermazione del convincimento che la vita disabile sia qualitativamente inferiore rispetto a quella senza disabilità, nonché meno degna di essere vissuta. A esso si richiamano, in modo più o meno diretto, quegli istituti e quelle pratiche che legittimano – o comunque avallano – la perpetrazione di atti escludenti o discriminatori nei confronti delle persone con disabilità, ai quali il mondo del diritto non pare affatto estraneo.

Nell'impossibilità di condurre in questa sede un'analisi articolata delle modalità attraverso le quali tali ideologie operano, si può sinteticamente affermare che, per il “modello medico”, la disabilità è in primo luogo uno stato di salute alterato. Si tratta di una malattia, o comunque una condizione a essa assimilabile; è un funzionamento difettoso del corpo o della mente di un individuo, quando non di entrambi, che produce necessariamente riflessi sulla sua qualità della vita. In questa prospettiva, in presenza di un deficit, lo svantaggio esperito dalla persona è pressoché inevitabile: la menomazione è infatti ritenuta la causa necessaria e sufficiente ai fini della produzione della disabilità. All'interno di tale paradigma, quest'ultima è considerata uno svantaggio personale (ossia una disabilità in senso proprio) e sociale (in questo caso, si è in presenza di un handicap, che può derivare direttamente dalla menomazione o dalla disabilità ed è pertanto sempre rapportabile, seppure in via anche solo mediata, al deficit).

È ormai noto come, nell'ambito sanitario, questa concezione abbia dominato pressoché incontrastata dagli anni Ottanta del XX secolo, fino all'inizio di quello presente. Tra l'altro, nonostante l'intento originario non fosse di certo quello di escludere e discriminare le persone con di-

¹⁵ T. SHAKESPEARE, *Disability Rights and Wrongs*, New York, 2016, 18.

¹⁶ Nell'ideare la concezione inglese del “modello sociale”, Mike Oliver riprende la nozione di “ideologia” da Antonio Gramsci. Cfr. dunque M. OLIVER, *The Politics of Disablement*, London, 1990, nonché A. GRAMSCI, *Quaderni dal carcere*, Torino, 1975.

sabilità, né chiaramente di veicolare un'immagine inferiorizzante, nemmeno l'Organizzazione Mondiale della Sanità riuscì a scampare alla "trappola" riduzionista. Piuttosto, adottando nel 1980 la classificazione ICIDH (*International Classification of Impairments, Disabilities and Handicap*), dove era possibile rinvenire la presenza di una relazione causale e diretta tra la presenza di un deficit, il verificarsi di una disabilità e la conseguente determinazione di un handicap, l'organizzazione internazionale non fece altro che recepire l'impostazione culturale in base alla quale la disabilità sarebbe una deviazione dalla normalità (dunque, una non conformità alla norma), da attribuirsi in via diretta o mediata unicamente al soggetto disabile. Questo approccio è ben visibile fin dalla scelta di individuare un sistema classificatorio apposito: l'ICIDH, anche nelle sue successive riformulazioni, non mirava infatti a descrivere le modalità del funzionamento umano, ma era rivolta esclusivamente alle persone con disabilità, percepite e rappresentate come "altro" rispetto alla norma(lità).

Parimenti, è acclarato che, per rimediare all'impostazione culturale sottesa a questa concezione, di stampo chiaramente abilista nonostante gli intenti originari¹⁷, nel 2001 l'Organizzazione Mondiale della Sanità non poté fare altro che adottare una nuova classificazione, ove il riferimento al "funzionamento umano" consentisse di superare la problematica contrapposizione tra normalità e anormalità: è l'ICF (*International Classification of Functioning*), oggetto di numerose riformulazioni, ma tutt'ora in vigore¹⁸. In questo mutato approccio, la disabilità non è più

¹⁷ L'abilismo è costituito da un insieme di credenze, processi e pratiche, che produce un particolare tipo di soggetto e di corpo proiettandoli come tipicamente umani, mentre fa confluire nella sfera del "non umano" chi non corrisponde al parametro di riferimento, alla norma e/o alla normalità, con ciò relegandolo nella sfera dell'invisibilità e della non esistenza sociale. Nel contesto italiano, una delle prime definizioni di abilismo è stata presentata da R. MEDEGHINI, E. VALTELLINA, *Quale disabilità? Culture, modelli e processi di inclusione*, Milano, 2006, 146.

¹⁸ Mentre l'ICIDH era una classificazione internazionale delle sole menomazioni, disabilità e handicap (e come tale favoriva il tracciamento di una linea di separazione tra le persone con e senza disabilità), con l'ICF la disabilità è ricompresa all'interno dell'ampio spettro del funzionamento umano, di cui non costituisce più un malfunzionamento. L'ICF ricusa, dunque, la contrapposizione tra normalità e disabilità; al contra-

da intendersi nei termini di una deviazione rispetto alla norma, ma costituisce un concetto dinamico, attraverso il quale è possibile considerare il funzionamento umano di ciascuna persona, nella sua interazione con i fattori ambientali che le siano esterni.

Ebbene, nell'ambito della prospettiva medica recepitata (anche) all'interno della classificazione ICIDH, la disabilità può essere "gestita" principalmente tramite due modalità: o attraverso la cura, intesa quale intervento di tipo riparativo diretto a ripristinare il pieno funzionamento umano, o – nel caso in cui sia impossibile procedere in tal senso – accordando un risarcimento, o comunque una forma di ristoro economico, al fine di compensare lo svantaggio dell'individuo, che appare immodificabile. In quest'ottica, la disabilità è considerata una condizione personale *inesorabilmente* sfortunata: chi sia disabile, percepito «unfortunate, useless, different, oppressed and sick»¹⁹, è protagonista di una tragedia individuale, vittima di un destino che lo pone ai margini della società e che pare ineluttabile.

2.2. La "grande idea" e le sue evoluzioni

Il "modello sociale" nasce come strumento politico di aperta e radicale contestazione del "modello medico". Attraverso tale paradigma euristico, negli anni Ottanta i *Disability Studies* si proposero infatti di affrancare le persone con disabilità dallo stato di dipendenza e inferiorità in cui erano state relegate a causa dell'adesione agli assunti del paradigma della disabilità allora più consolidato, affrancando quest'ultima da ogni raffigurazione pietistica e ricollocando le questioni a essa relative nell'alveo della giustizia, anziché in quello della carità.

Simbolo del riscatto delle persone con disabilità, il "modello sociale" è tuttora considerato la "grande idea"²⁰ dei *Disability Studies*, in

rio, presentandosi come classificazione del funzionamento umano, come tale universale, potrebbe essere impiegata per ogni persona.

¹⁹ P. HUNT, *A Critical Condition*, in ID. (ed.), *Stigma: The Experience of Disability*, London, 1966, 146.

²⁰ M. OLIVER, *The Social Model in Action: If I Had a Hammer*, in C. BARNES, G. MERCER (eds.), *Implementing the Social Model of Disability: Theory and Research*,

quanto ha contribuito in modo determinante a cambiare lo sguardo nei confronti della disabilità e a promuovere una vera e propria trasformazione sociale, con importanti ricadute anche sul piano del riconoscimento giuridico delle persone con disabilità e dei loro diritti.

Le numerose varianti del “modello sociale” sono accomunate dall’idea che la disabilità sia una forma di oppressione che colpisce le persone che presentano delle menomazioni e, come tale, possa e debba essere contrastata. In breve, se nel caso del “modello medico” si pone l’accento sul *dato* della disabilità, con quello “sociale” si mette invece in rilievo ciò che è stato *costruito* sui corpi e sulle menti delle persone che, in un preciso orizzonte storico e temporale, sono considerate disabili, determinandone l’esclusione e la discriminazione sistemica. Così, se la disabilità non è qualcosa di naturale, ma è *imposta*, allora è possibile (e doveroso) rimuoverla, in modo tale da liberare le persone con disabilità e garantirne l’eguaglianza. Secondo i teorici del “modello sociale” inglese, è perfino possibile preconizzare un mondo in cui la disabilità sia completamente eradicata: tale realtà potrebbe verificarsi rimuovendo completamente le molteplici barriere che sono presenti, per consentire l’affermazione del “diritto di presenza” delle persone con disabilità.

A questo riguardo, è bene segnalare l’emergere di una sorta di “cortocircuito” linguistico, favorito dal fatto che tra deficit e disabilità sussiste una relazione di grado e non è possibile stabilire una cesura netta; se non ulteriormente precisato, l’obiettivo del “modello sociale” può essere facilmente frainteso. Per i suoi sostenitori, l’eliminazione dell’oppressione (ossia della disabilità) non porta a negare l’esistenza di limitazioni funzionali. Piuttosto, abbattendo le varie barriere è possibile fare riferimento alle singole condizioni esistenziali e *riconoscere* i corpi e le menti delle persone che hanno dei deficit (intesi, questi ultimi, come caratteristiche personali al pari di altre e non come elementi svalutanti o dimidiati la dignità e la capacità personale), poste su un piano di eguaglianza rispetto alle altre.

Leeds, 2004, 18-31; T. SHAKESPEARE, *The Social Model of Disability*, in L.J. DAVIS (ed.), *The Disability Studies Reader*, New York, 2010, 266-273.

Come lo stesso Mike Oliver, ideatore del “modello sociale” della disabilità, ha avuto modo di precisare proprio in risposta alle numerose e sferzanti critiche levatesi in merito alla *barrier free utopia*²¹, questo strumento euristico è un tentativo di spostare il focus dalle limitazioni funzionali delle persone, ponendo piuttosto l’attenzione sul ruolo giocato al riguardo dai diversi ambienti. Il “modello sociale” mira, inoltre, a leggere in modo integrato e globale queste limitazioni, proprio al fine di individuare la loro matrice originaria di esclusione. Ciò, tuttavia, non porta a disconoscere il fatto che, in talune occasioni, gli interventi medici, riabilitativi, educativi o di inserimento lavorativo a favore delle persone con disabilità (per citare i casi più noti) possano essere opportuni, e finanche necessari²².

Insomma, in ultima analisi l’importanza simbolica e pratica del “modello sociale” – uno strumento euristico al quale va riconosciuta innanzitutto un’utilità *politica*, risiede nella sua capacità di fornire alle persone con disabilità le parole per descrivere la propria disegualianza, tenendo separate le barriere che rendono disabili dalle singole limitazioni funzionali e consentendo così di porre attenzione a ciò che nega i diritti umani e civili: non le singole incapacità, ma i contesti disabilitanti e discriminatori²³.

In tempi relativamente recenti, nell’ambito dei *Disability Studies* sono stati elaborati ulteriori modelli teorici della disabilità, che possono considerarsi mediani rispetto ai due poli appena individuati; i più noti sono il “modello biopsicosociale” e quello “relazionale”²⁴, ove l’accento è posto sull’interazione tra l’individuo con disabilità e l’ambiente disabilitante, che si presenta come tale non per l’intrinseca incapacità del soggetto, ma per la presenza di barriere esterne che ne ostacolano il funzionamento e, soprattutto, la partecipazione sociale. Al riguardo,

²¹ Così T. SHAKESPEARE, *The Social Model of Disability: An Outdated Ideology?*, in *Research in Social Science and Disability*, 2, 9-28.

²² M. OLIVER, *The Social Model in Action: If I Had a Hammer*, cit., 21.

²³ Sul punto, cfr. anche la pioniera dei *Feminist Disability Studies* J. MORRIS, *Pride against Prejudice. Transforming Attitudes to Disability*, London, 1991.

²⁴ Sul rapporto tra definizioni e modelli, cfr. D. WASSERMAN, A. AAS, *Disability: Definitions and Models*, in E.N. ZALTA (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2022 Edition), <https://plato.stanford.edu/archives/sum2022/entries/disability/>.

punto di riferimento ineludibile è la già ricordata classificazione ICF: una classificazione che supera la concezione stigmatizzante della disabilità (e il rigido binarismo tra normalità e patologia) e riconosce la complessità delle relazioni che concorrono a delineare la presenza di una condizione di disabilità, nonché il rilievo fondamentale e imprescindibile dei vari contesti²⁵.

È da notare come la riformulazione del concetto di disabilità in termini socio-contestuali abbia permesso di attrarre la disabilità nella sfera della giustizia sociale, così “riscattandola” dall’ambito della beneficenza, della carità e dell’assistenza. Ciò, tuttavia, non significa che la tematizzazione del nesso tra disabilità e giustizia – uno degli ambiti più direttamente rilevanti per il diritto, per la sua intima connessione con la libertà e l’eguaglianza – sia prerogativa dei soli modelli socio-contestuali della disabilità²⁶. Piuttosto, il punto qualificante è la modalità attraverso la quale tale tematizzazione ha luogo. Invero, il “modello medico” non riconosce nessuna ragione di principio che imponga di preferire una modifica all’ambiente (dunque un’azione sull’oppressione) rispetto alla compensazione e/o al risarcimento, né sussiste al riguardo alcuna responsabilità sociale o istituzionale (e tantomeno società e istituzioni sono responsabili in relazione alla produzione della disabilità).

Al contrario, per i modelli socio-contestuali l’azione sui diversi contesti è fondamentale, in quanto consente di promuovere tanto il riconoscimento dei soggetti, quanto un’equa distribuzione di beni tangibili e intangibili, a partire da diritti e opportunità. Appare così evidente come considerare *costruito* quanto per secoli è stato ritenuto *dato* (ossia, appunto, la condizione di disabilità) porti inevitabilmente a rompere equilibri assestati, a ridefinire categorie e concetti, a far emergere la salienza di questioni prima considerate irrilevanti. Insomma, i modelli socio-contestuali della disabilità hanno promosso il consolidamento di quella

²⁵ Sulla relazione tra ICF e *Disability Studies*, cfr. J. BICKENBACH, *The ICF and Its Relationship with Disability Studies*, New York-London, 2019.

²⁶ Per una prima introduzione al tema, sulla relazione tra disabilità e giustizia si veda D. PUTNAM, D. WASSERMAN, J. BLUSTEIN, A. ASCH, *Disability and Justice*, in E.N. ZALTA (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2019 Edition), <https://plato.stanford.edu/archives/fall2019/entries/disability-justice/>.

che può essere considerata una “nuova cultura” della disabilità, con importanti ricadute anche nella sfera giuridica.

3. *Modelli di disabilità: il diritto “alla prova”*

Nonostante i modelli della disabilità non siano stati elaborati dalla dottrina giuridica – i *Disability Studies* nascono infatti nella sfera della sociologia medica – i loro riflessi nell’ambito del diritto sono decisamente rilevanti. Invero, anche se l’entrata in vigore della *Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità* (CRPD) costituisce l’esito più visibile della successione tra modelli teorici ed espressione della loro varietà, l’influenza dei *Disability Studies* sul diritto è ben più ampia. Mentre in passato, anche all’interno della sfera giuridica, la disabilità era stata confinata all’interno di precisi domini – primi fra tutti, quello sanitario e socioassistenziale – oggi si assiste a un suo rilievo ben più ampio e trasversale, nonché al crescente impiego di definizioni di disabilità ispirate ai paradigmi socio-contestuali della stessa, anche su impulso e in attuazione della CPRD.

All’interno di tale testo normativo non si precisa cosa sia la disabilità: quest’ultima è *riconosciuta* quale concetto “in evoluzione”, nonché nei termini di prodotto dell’interazione tra le persone con menomazioni e le barriere (di tipo comportamentale e ambientale) che ne impediscono la partecipazione piena ed effettiva alla società su base di eguaglianza²⁷. A essere definite sono, piuttosto, le persone con disabilità, individuate come (art. 1, par. 2)

coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri.

Tanto gli elementi richiamati in merito alla disabilità, quanto la definizione di persone con disabilità consentono di inscrivere senza dub-

²⁷ Cfr. CRPD, *Preambolo*, lett. e.

bio alcuno la CRPD nell'alveo degli strumenti giuridici che accolgono un modello socio-contestuale di disabilità²⁸.

A seguito della ratifica della CRPD, sussiste pertanto in capo agli Stati Parti l'obbligo di emendare le definizioni di disabilità ispirate al modello medico, adeguandosi appunto alla concezione socio-contestuale. È questo il compito che, nell'ordinamento italiano, è stato affidato principalmente al decreto legislativo n. 62 del 3 maggio 2024, attuativo della legge 22 dicembre 2021, n. 227, nota come "legge delega sulla disabilità", riguardante – tra le altre – la riformulazione della definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base e di quella multidimensionale presenti nell'ordinamento italiano, affinché siano in linea con il dettato della CRPD²⁹.

In questa sede non appare rilevante condurre una disamina articolata delle varie definizioni di disabilità presenti all'interno dei diversi ordinamenti, al fine di ricondurle all'uno o all'altro dei modelli elaborati finora³⁰, né affrontare più nello specifico un'analisi relativa alle definizioni rinvenibili nell'ordinamento italiano. Si tratterebbe di un'operazione vana, a causa della presenza di un numero decisamente alto di definizioni, nonché probabilmente di scarsa utilità pratica.

Piuttosto, ciò che preme rimarcare nel mettere a tema la relazione tra modelli di disabilità e diritto, è la *non neutralità* del diritto nei confronti della disabilità: esso non solo recepisce le concezioni di disabilità, ma svolge anche un *ruolo attivo* nella loro *costruzione*. In una prospettiva critica sul diritto, come quella che si adotta in questa sede, il diritto è infatti legato al potere. Da un lato, perché esso presuppone precise relazioni di potere tra gruppi sociali, da cui scaturisce l'oppressione esercitata sulle persone con disabilità. Dall'altro, perché è per sua stessa natu-

²⁸ Piuttosto, è dibattuto di quale modello di disabilità la CRPD sia espressione: sociale, biopsicosociale o dei diritti umani. Sul punto, seppur succintamente, cfr. *infra*, par. 4.

²⁹ Per alcune considerazioni in merito alla legge-delega, cfr. D. PICCIONE, *Costituzionalismo e disabilità. I diritti delle persone con disabilità tra Costituzione e Convenzione Onu*, Torino, 2023, 93-121.

³⁰ Un'utile panoramica può essere tratta dal recente D. FERRI, F. PALERMO, G. MARTINICO (a cura di), *Federalism and the Rights of Persons with Disabilities*, London, 2023.

ra uno strumento di esercizio del potere e, come tale, è servente rispetto all'opera di riconoscimento e inclusione o, di converso, di misconoscimento ed esclusione delle persone con disabilità. In breve, il diritto costituisce un campo di battaglia, dove il significato della disabilità è incessantemente creato, trasformato, contestato, negoziato e finanche *sfi-dato*³¹.

Gli esempi che consentono di suffragare quest'ultima tesi sono molteplici: la storia dei diritti delle persone con disabilità – o, più propriamente, quella delle loro negazioni e violazioni – è una miniera di giudizi di valore relativi all'esistenza di tali soggetti. Si pensi, in relazione a un passato non così lontano, alle *ugly laws*³², alla teorizzazione della perdita della qualità di bene giuridico delle vite disabili effettuata nel periodo nazista³³, all'applicazione delle teorie eugenetiche³⁴. Con uno

³¹ S. MOR, *Between Charity, Welfare and Warfare: A Disability Legal Studies Analysis of Privilege and Neglect in Israeli Disability Policy*, in *Yale Journal of Law & Humanities*, 18, 2006, 63-136.

³² Si tratta di leggi che, tra il XIX e il XX secolo, proibivano (anche) a chi presentasse menomazioni “intollerabili allo sguardo” di comparire nella sfera pubblica. In tali leggi emergeva il *disgusto* nei confronti degli *abietti*, sovente descritti come veri e propri *mostri*, come rivela proprio la storia della disabilità. Cfr. S. SCHWEIK, *The Ugly Laws: Disability in Public*, New York, 2009; M.C. NUSSBAUM, *Nascondere l'umanità. Il disgusto, la vergogna, la legge*, Roma, 2007, 119; J. KRISTEVA, *Poteri dell'orrore. Saggio sull'abiezione*, Milano, 2006. L'architettura ostile costituisce oggi l'esempio forse più lampante della funzionalità dello spazio pubblico urbano ai fini della selezione delle vite ritenute degne di ottenere riconoscimento, che chiaramente non riguarda solo le persone con disabilità. Il disgusto proiettivo si annida però anche all'interno di istituti e pratiche relativi ad ambiti differenti. Si pensi agli interventi estetici sulle persone con disabilità, effettuati con l'asserito fine di favorirne l'accettazione sociale e la conseguente inclusione. Sul punto, cfr. S. ROSSI, *L'ottavo giorno: salute, disabilità e diversità*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 1, 2014, 111-131.

³³ Era, questo, un passaggio fondamentale per procedere alla legittimazione dello sterminio delle vite non (più) degne di essere vissute. In tal senso, A. HOCHÉ, K. BINDING, *Die Freigabe der Vernichtung lebensunwerten Lebens*, edito nel 1920 e tradotto in lingua italiana: cfr. E. DE CRISTOFARO, C. SALETTI (a cura di), *Precursori dello sterminio. Binding e Hoche all'origine dell'“eutanasia” dei malati di mente in Germania*, Verona, 2011.

³⁴ Sul tema, cfr. M. LALATTA COSTERBOSA (a cura di), *Vite inutili. Il programma “eutanasico” nazista*, numero monografico di *Minority Reports. Cultural Disability Studies*, 12, 2021.

sguardo al panorama contemporaneo, non ci si può esimere dal ricordare come siano ancora diffuse – e sovente anche legittimate sul piano giuridico – la sterilizzazione non consensuale delle donne con disabilità che non sia motivata da ragioni mediche, la limitazione (o finanche la privazione) della libertà personale degli ospiti delle strutture residenziali, nonché la presenza di istituti di incapacitazione che permettono di *sostituire* la persona che sia interessata da una misura di protezione nell'esercizio del suo diritto di autodeterminazione.

Alla luce di quanto osservato finora, appare evidente come, al di là delle differenti ragioni per le quali sono stati pensati, tali istituti siano accomunati dall'aver una funzione escludente e gerarchizzante. Si tratta, invero, di istituti giuridici che delineano un sistema di discriminazione composito, sistemico e pervasivo (dunque, oppressivo) a danno delle persone con disabilità, le quali non vengono riconosciute quali soggetti eguali rispetto agli altri. In questo, essi rivelano l'adesione implicita a una concezione inferiorizzante della disabilità, di chiara espressione abilista, rapportabile al “modello medico”. A ben vedere, infatti, l'assunto che ne è alla base è relativo all'inadeguatezza, all'incapacità, all'inefficienza delle persone con disabilità a conformarsi alle aspettative di ruolo. Si presuppone un preciso modello di soggetto, “tipicamente umano”, che costituisce il referente antropologico anche del diritto: è quel soggetto razionale, indipendente e autonomo che domina la scena almeno a partire dall'affermarsi del pensiero liberale³⁵.

Di converso, dipartendo in modo anche radicale da quell'ideale normativo e presentandosi piuttosto come un “inceppamento” di un corpo-macchina perfettamente oliato e funzionante, quella disabile è percepita come un'esistenza intrinsecamente difettosa e impropria, come tale di difficile “gestione”, anche per la sua imprevedibilità rispetto alle modalità “normali” di funzionamento. Per questo, costituisce un'esistenza da contenere e controllare attraverso limitazioni alla libertà d'azione di chi sia disabile e al godimento dei suoi diritti.

³⁵ Cfr. E. SANTORO, *Riannodare i fili: libertà, dignità, autonomia*, in C. TARANTINO (a cura di), *Equal. Studio per l'attuazione dell'uguale diritto di tutte le persone con disabilità a vivere nella comunità con la stessa libertà personale e di scelta delle altre persone*, Rapporto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità, 369-395.

Eppure, negli ultimi decenni qualcosa è cambiato: le *ugly laws* e i provvedimenti a esse assimilabili sono state bandite, la dignità della vita disabile è stata riconosciuta (almeno in linea di principio) e si iniziano a erodere le limitazioni agli spazi di libertà delle persone con disabilità, con conseguenze di non poco conto soprattutto sui c.d. «dispositivi di incapacitazione»³⁶. Insomma, il diritto svolge oggi perlopiù un ruolo attivo di contrasto tanto in relazione alle immagini inferiorizzanti delle persone con disabilità, quanto in merito alla loro discriminazione. L'impulso decisivo in questa direzione è stato dato certamente dall'entrata in vigore della CRPD, che ha contribuito in modo determinante all'affermazione di una "nuova cultura" della disabilità, laddove è espressione di un modello radicalmente "altro" rispetto a quello medico. Quale sia questo modello non è però così pacifico come potrebbe apparire.

4. Il modello dei diritti umani: uno scetticismo (im)motivato?

Se esiste un accordo pressoché unanime sulla "svolta epocale" impressa dalla CRPD e sull'adesione di quest'ultima a una concezione socio-contestuale di disabilità, è più complesso comprendere quale sia il modello di disabilità invero in tale documento normativo. A dire il vero, forse la questione non è così rilevante come potrebbe sembrare *prima facie*: stabilire se si tratti di "modello sociale", "biopsicosociale" o "dei diritti umani" sembra una questione che interessa perlopiù i teorici e gli esperti in *disability law*. Piuttosto, il punto qualificante consiste nell'affermazione della "nuova cultura" della disabilità a cui s'è già fatto riferimento, nell'ambito della quale la comprensione della disabilità in termini socio-contestuali, promossa dagli attivisti e dagli studiosi dei diritti delle persone con disabilità, si combina con il linguaggio dei diritti umani³⁷.

³⁶ G. MERLO, C. TARANTINO (a cura di), *Economia politica della segregazione*, numero monografico di *Minority Reports. Cultural Disability Studies*, 9, 2019.

³⁷ Non a caso, è stato osservato che la CRPD sancisce i principi chiave della ricerca e dell'attivismo contemporaneo sulla disabilità: cfr. L. SERIES, *Disability and Human Rights*, in N. WATSON, S. VEHMAN (eds.), *Routledge Handbook of Disability Studies*, New York-London, 2020, 72-88.

In breve, a essere rilevante sono il reciso abbandono del “modello medico” e il conseguente riconoscimento di una serie di assunti accolti all’interno della CRPD, a partire da quello secondo il quale la soggettività delle persone con disabilità, anziché essere “negata”, diviene piuttosto “possibile”³⁸. Da tale riconoscimento promana, a propria volta, la necessità di assicurare a questa soggettività le condizioni di esercizio dei propri diritti fondamentali e umani, anche attraverso il supporto che eventualmente si renda necessario a tal fine.

Eppure, la disputa relativa ai modelli inverati all’interno della CRPD mantiene un certo fascino, anche e soprattutto perché la maggior parte degli studiosi aderisce alla posizione del Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità³⁹. Secondo quest’ultimo, tale documento normativo incorpora il “modello dei diritti umani”, che si fonda sul riconoscimento della disabilità come costruito sociale e considera le menomazioni come aspetti della diversità umana, nonché come uno dei tanti strati multidimensionali dell’identità. L’esplicitazione di questo modello è da attribuirsi alla giurista Theresia Degener⁴⁰, per la quale esso consente di porre rimedio agli aspetti problematici del “modello sociale”, reputato eccessivamente indeterminato e pertanto inadeguato a fungere da criterio orientatore per gli operatori giuridici.

È tuttavia possibile anche adottare una posizione che, pur non negando in alcun modo la titolarità dei diritti umani delle persone con disabilità né il profondo mutamento di paradigma intercorso, si pone però in termini scettici in relazione all’esistenza di un modello di disabilità *ulteriore* rispetto a quelli elaborati in seno ai *Disability Studies*, quale sarebbe appunto quello “dei diritti umani”. Invero, si potrebbe sostenere che, ferme restando la necessità di mantenere i diritti umani come qua-

³⁸ Sia permesso rimandare a M.G. BERNARDINI, *Dalla crisi del soggetto alle soggettività possibili: elementi per una teoria critica disabile del diritto*, in M.G. BERNARDINI, O. GIOLO (a cura di), *Le teorie critiche del diritto*, Pisa, 2017, 317-337.

³⁹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD Committee), *General Comment No 6 on equality and non-discrimination (2018) CRPD/C/GC/6*. Per tale impostazione, si veda anche il contributo di Silvia Favalli in questo volume.

⁴⁰ Per un’esplicitazione delle ragioni e una disamina del contenuto del modello, cfr. T. DEGENER, *A New Human Rights Model of Disability*, in V. DELLA FINA, R. CERRA, G. PALMISANO (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Dordrecht, 2017, 41-59.

dro concettuale di sfondo e di riconoscere la profonda innovazione introdotta dalla CRPD sul piano del diritto internazionale e dei singoli ordinamenti, con il passaggio da *oggetti* a *soggetti* per il mondo del diritto, quello dei diritti umani sia più un “approccio” che non un “modello” di disabilità, ossia che non costituisca un vero e proprio paradigma euristico.

Come si osservava poc’anzi, tra le ragioni per cui si ritiene che esista un modello di disabilità basato sui diritti umani figura la sua maggiore determinatezza rispetto al “modello sociale”, quindi la sua asserita migliore capacità di tutelare i diritti delle persone con disabilità. Orbene, il punto relativo alla determinatezza non può certamente essere smentito: il modello sociale è tendenzialmente indeterminato, in primo luogo perché il concetto di “oppressione” che ne costituisce l’asse portante fatica ancora a trovare un riconoscimento giuridico⁴¹. Al riguardo, tuttavia, è necessario rimarcare che il “modello sociale” non è stato elaborato da giuristi, ma nell’ambito dell’attivismo: è uno strumento di rivendicazione politica e come tale deve essere valutato. Del resto, l’enfasi sul fatto che esso sia uno strumento euristico, ampiamente presente all’interno dei *Disability Studies*, sta a indicare che, proprio in quanto

⁴¹ Insomma, l’invito effettuato ormai alcuni anni orsono dalla filosofa del diritto Letizia Gianformaggio, che consiste nel considerare come violazione del principio giuridico d’eguaglianza anche l’oppressione e non solo la discriminazione o, ancor più radicalmente, l’oppressione anziché la mera discriminazione, è ancora attuale (cfr. L. GIANFORMAGGIO, *L’identità, l’eguaglianza, la somiglianza e il diritto*, in EAD., *Eguaglianza, donne, diritto*, a cura di A. FACCHI, C. FARALLI, T. PITCH, Bologna, 2005, 85-105, in partic. 90). Invero, nonostante la copiosa letteratura sul punto, ascrivibile *in primis* all’ambito giusfemminista, il punto continua a costituire una questione aperta e di non facile soluzione. Nell’ordinamento italiano, tra le strategie proposte sul fronte costituzionalistico si segnala la teorizzazione del principio di antisubordinazione di genere, per un’introduzione al quale cfr. B. PEZZINI, *Costituzione italiana e uguaglianza dei sessi. Il principio antisubordinazione di genere*, in A. LORENZETTI, B. PEZZINI (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull’impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Torino, 2019, 1-14. Sul piano giusfilosofico, ci si interroga invece sulla possibilità di avvalersi a tal fine del concetto di vulnerabilità, in particolare nella sua declinazione patogena, talvolta in congiunzione con l’intersezionalità; cfr. O. GIOLO, *Vulnerabilità, discriminazione e intersezionalità. Una relazione problematica*, in V. LORUBBIO, M.G. BERNARDINI (a cura di), *Diritti umani e condizioni di vulnerabilità*, Trento, 2023, 31-44.

tale, il “modello sociale” è formulato unicamente per offrire chiavi di comprensione della realtà, che richiedono di essere ulteriormente declinate in relazione ai diversi e specifici contesti di riferimento, compreso quello giuridico⁴². Non si tratta dunque di un modello comprensivo, né questo è mai stato l'intento dei suoi proponenti.

Tutto ciò premesso, si può comunque concordare con chi ritiene che il modello di disabilità accolto all'interno della CRPD non sia quello “sociale”. Tuttavia, questo accade non perché si è in presenza del “modello dei diritti umani”, ma perché la CRPD traduce in termini giuridici uno dei modelli intermedi (incentrati sull'interazione tra soggetto e ambiente) e con tutta probabilità quello “biopsicosociale”. È proprio quest'ultimo che, come si è già avuto modo di osservare in relazione alla classificazione ICF, permette di valorizzare la disabilità come parte della diversità umana, dando spazio – sul piano politico e giuridico – anche alle minoranze e all'identificazione culturale. Al contempo, il “modello biopsicosociale” è compatibile con la definizione di persona con disabilità prevista dall'art. 1, comma 2, dove l'enfasi è appunto posta non sul concetto di oppressione, ancora problematico sul piano giuridico, bensì sull'interazione tra le persone con disabilità e le barriere che, dall'esterno, possono ostacolare la loro piena partecipazione sociale.

Del resto, oltre ai rilievi appena mossi, in mancanza di differenze decisive rispetto alle tesi caratterizzanti le diverse modellizzazioni, non è chiaro nemmeno quale possa essere l'utilità di moltiplicare i modelli euristici di disabilità: la tutela dei diritti non passa necessariamente per la moltiplicazione dei modelli.

5. Incertezze: oltre quelle antiche, verso alcune nuove

Al di là dei disaccordi interpretativi relativi all'influsso dei diversi modelli di disabilità nella sfera giuridica, è indubitabile come la CPRD abbia svolto e continui a svolgere un ruolo determinante nell'affrancare la disabilità dai retaggi pietistici e passivizzanti che ne hanno caratterizzato la storia sociale e giuridica all'interno degli ordinamenti occidenta-

⁴² Questo vale peraltro anche per gli altri modelli socio-contestuali di disabilità.

li. A questo riguardo, ogni dubbio o incertezza non può che essere abbandonato: l'epoca attuale è quella in cui si è compiuta, almeno dal punto di vista formale, quella transizione delle persone con disabilità da *oggetti* a *soggetti* per il mondo del diritto che, alla luce di quanto si è avuto modo di osservare, acquista un significato tutt'altro che retorico. La scena contemporanea è caratterizzata, infatti, dalla comparsa di nuovi soggetti (non solo le persone con disabilità “in generale”, ma anche le varie condizioni intersezionali contemplate all'interno della CRPD)⁴³, nonché dalla conseguente riformulazione dei diritti esistenti, proprio a partire dalla specificità delle persone con disabilità, con rilevantissime ricadute sul piano giuridico.

È quanto accade in modo paradigmatico in tema di autodeterminazione personale: la riformulazione della capacità legale in senso universale disposta dall'art. 12 costituisce ancora una sfida per gli ordinamenti nazionali, chiamati ad abolire i sistemi di incapacitazione che fossero presenti al proprio interno⁴⁴ e a riconoscere l'accesso ai diritti su un piano di eguaglianza⁴⁵. D'altro canto, la configurazione del diritto alla vita indipendente di cui all'art. 19, oltre a mettere in crisi la tradizionale partizione tra diritti di libertà e diritti sociali, pone come prioritario il tema della creazione delle condizioni per l'esercizio della libera scelta, con ciò che ne consegue anche in relazione al profilo della de-istituzio-

⁴³ Tra queste, le più note sono senz'altro le donne e ragazze con disabilità, alle quali la CRPD dedica l'art. 6, che è considerato *crosscutting* rispetto all'intero dettato convenzionale. Nella Convenzione non manca però il riferimento anche alle e ai minori, alle persone anziane non autosufficienti, a quelle migranti, nonché – attraverso il riferimento al genere – alle persone LGBT+.

⁴⁴ Per una trattazione più esaustiva in merito all'art. 12, sia permesso richiamare M.G. BERNARDINI, *La capacità vulnerabile*, Napoli, 2021. Sulle riforme in tema di capacità che hanno avuto luogo in questi anni, cfr. A. MARTINEZ-PUJALTE, *Legal Capacity and Supported Decision-Making: Lessons from Some Recent Legal Reforms*, in *Laws*, 8, 4, 2019, <https://doi.org/10.3390/laws8010004>; M. DONNELLY, R. HARDING, E. TAŞCIOĞLU (eds.), *Supporting Legal Capacity in Sociolegal Context*, Oxford, 2022.

⁴⁵ Si pensi, per citare una delle questioni più note e controverse, all'ambito dell'affettività, della salute riproduttiva e della sessualità delle persone con disabilità. A tal fine, cfr. C.M. REALE, *(In)visible Bodies: Disability, Sexuality and Fundamental Rights*, Napoli, 2022.

nalizzazione e – ancora una volta – all’abbandono del “tradizionale” approccio segregante alla disabilità.

Si aprono così rilevanti margini di incertezza, relativi *in primis* ai limiti apponibili all’esercizio dei diritti, in secondo luogo alle modalità attraverso le quali garantirne l’effettività. Quello relativo ai diritti delle persone con disabilità è, invero, un ambito di riflessione (e di azione) che, in misura maggiore rispetto ad altri, impone al giurista e alla giurista di andare “oltre” rispetto al rassicurante mito della scientificità e della neutralità – dei modelli, così come del suo ruolo – e di effettuare una scelta di campo. Decidere se orientare la propria azione alla corretta implementazione della CRPD, nonostante le rilevanti difficoltà che ciò comporta, così promuovendo il riconoscimento e l’eguaglianza nei diritti fondamentali delle persone con disabilità o se, di converso, mantenere ferme – pur all’interno di anfratti sempre più angusti, stante la presenza della CRPD – le tradizionali logiche conservatrici, è una questione di responsabilità. E i modelli della disabilità forniscono senz’altro all’interprete utili chiavi di comprensione in relazione alla strada da intraprendere.

I DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ NELLA COSTITUZIONE

Giuseppe Arconzo

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Le origini dell'art. 38 Cost. e il dibattito sulle persone con disabilità in Costituente. 3. La complessa attuazione dell'art. 38 Cost. tra legislatore e Corte costituzionale. 4. Il rilievo dell'art. 2 Cost.: il principio personalista – nella prospettiva dell'eguaglianza formale e sostanziale – cardine dell'affermazione dei diritti delle persone con disabilità. 5. L'art. 2 Cost. e il principio solidaristico. 6. Il diritto allo studio: l'art. 34 Cost. 7. Conclusioni.

1. Premessa

Se nel testo della Costituzione andassimo alla ricerca di norme che si soffermano esplicitamente sul fenomeno della disabilità dovremmo concentrare la nostra attenzione “soltanto” sull'art. 38 della nostra Carta costituzionale. Si tratta di una previsione che, pur densa di contenuti, non consente però di comprendere a pieno il rilievo che il tema dei diritti delle persone con disabilità ha nel nostro ordinamento.

Forse più che per altre materie risulta in questo senso decisiva l'analisi della giurisprudenza costituzionale. È, infatti, solo grazie all'attività interpretativa della Corte costituzionale che è possibile comprendere l'approccio complessivo che viene riservato – ovviamente da un punto di vista costituzionale – al tema in esame.

Sin dalla storica sentenza n. 215 del 1987, la Corte costituzionale ha infatti messo in evidenza che

sul tema della condizione giuridica del portatore di handicaps confluiscono un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale; e che, conseguentemente, il canone ermeneutico da impiegare in siffatta materia è essenzialmente dato dal-

l'interrelazione e integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela¹.

Si tratta di una sentenza che costituisce un vero e proprio caposaldo nella storia giuridica della disabilità, se così si può dire². La decisione riguarda il diritto allo studio delle persone con disabilità, ma in essa in realtà la Corte tratteggia per la prima volta con ampiezza statuizioni di portata generale relative alle persone con disabilità. Si tratta di una sentenza che ha ispirato anche il legislatore del 1992 e che tuttora è in grado di disegnare in modo mirabile l'attenzione che il nostro ordinamento costituzionale deve dedicare a questi aspetti.

2. Le origini dell'art. 38 Cost. e il dibattito sulle persone con disabilità in Costituente

Per una questione di ordine logico (e anche perché di disabilità in Assemblea Costituente si parla solo durante la discussione su quello che diventerà l'art. 38 Cost.) è dall'analisi di questo che conviene comunque partire.

1. Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. 2. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro

¹ Punto 6 del *Considerato in diritto*. Si tratta di una affermazione contenuta praticamente in ogni decisione concernente i diritti delle persone con disabilità. Da ultimo, la Corte costituzionale ha evocato tale concetto nelle importantissime sent. n. 3 e n. 25 del 2025, pubblicate quando questo lavoro era già in fase di bozze.

² La sentenza in questione è tuttora al centro delle riflessioni relative al mondo della scuola: si vedano, per esempio, le relazioni del seminario AIC, *L'istruzione come fattore di partecipazione*, svoltosi a Modena 22 settembre 2023, pubblicate sulla *Rivista AIC*, 1, 2024, nonché *ex multis*, S. TROILO, *I "nuovi" diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2012; L. NANNIPIERI, *Il diritto all'istruzione del disabile nelle fonti nazionali tra problemi definitivi, giurisprudenza costituzionale e giudici di merito*, in *Rivista AIC*, 3, 2012; 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*, 1, 2020.

esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. 3. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. 4. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. 5. L'assistenza privata è libera.

Quali furono le ragioni che portarono all'inserimento di questa norma in Costituzione? Quali discussioni si svilupparono³?

Durante la seduta del 29 aprile 1947, l'on. Colitto propose di aggiungere alle norme sul diritto allo studio un emendamento dal seguente tenore:

La Repubblica, inoltre, assume gratuitamente l'educazione e l'avviamento al lavoro professionale dei cittadini inabili, con speciale riferimento ai minorati della vista, per un dovere di solidarietà umana e sociale e col proposito di recuperarne alla collettività nazionale le residue capacità di lavoro. La Repubblica assicura l'esercizio di questo diritto con la creazione di appositi istituti e di corsi specializzati, con borse di studio ed assegni familiari, e soprattutto con il collocamento obbligatorio e la previdenza per la vecchiaia degli inabili, servendosi degli enti, istituti ed organizzazioni esistenti o da costituire.

Analoghi emendamenti vennero presentati in quella stessa seduta dagli onorevoli Valenti e Rodinò. Si convenne però che tali proposte potessero essere più opportunamente discusse nell'ambito delle norme legate alla tutela dei lavoratori.

In effetti, questi tre emendamenti confluirono poi in un emendamento a quello che sarebbe diventato l'attuale art. 38 Cost. così formulato:

La Repubblica si assume la educazione e rieducazione professionale dei cittadini non abbienti, inabili e minorati, proteggendo con speciali leggi il loro diritto al lavoro, e provvede al mantenimento ed all'assistenza sociale di quelli di essi che risultano colpiti da incapacità assoluta fisica e mentale.

³ Per un'analisi più ampia dei lavori della Costituente che portarono alla redazione dell'art. 38, primo comma, Cost., si vedano per tutti L. VIOLINI, *Art. 38*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione: Artt. 1-54*, Torino, 2006, 775 ss. e L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2015.

Tale proposta venne discussa nelle due sedute del 10 maggio 1947. L'Assemblea costituente si espresse nella sostanza favorevolmente, anche se la formulazione finale fu diversa. Si tratta del testo che verrà definitivamente approvato e che compare nella Costituzione come l'art. 38, terzo comma⁴.

Nonostante faccia riferimento anche al tema dell'educazione, la previsione in questione confluì nella parte della Costituzione dedicata ai rapporti economici, e, in particolare, in quell'art. 38 che, nel testo del progetto di Costituzione, disciplinava inizialmente "soltanto" la tutela delle persone inabili al lavoro. L'attenzione dei costituenti verso le persone con disabilità era dunque per lo più legata alla possibilità che a esse venisse riconosciuto il diritto di acquisire, o riacquisire, una capacità lavorativa⁵.

D'altra parte, come si è notato in dottrina⁶, tutto il sistema di sicurezza sociale è stato inizialmente costruito avendo come riferimento prevalente la dimensione lavorativa: sono i lavoratori i protagonisti dell'art. 38 Cost., mentre quella degli "inabili al lavoro" risulta essere una categoria residuale, le cui tutele sono modellate su quelle predisposte per i primi.

⁴ L'emendamento in questione venne presentato dagli onorevoli Laconi, Cevolotto, Targetti, Moro e Taviani e venne presentato nella seduta antimeridiana del 10 maggio 1947 dall'on. Laconi.

⁵ Così anche A. CANDIDO, *Disabilità e prospettive di riforma*, Milano, 2017, 16. Cfr. per esempio l'on. Valenti, secondo cui «la scuola, con i sistemi pedagogici-scientifici più aggiornati, può fare miracoli e può recuperare al lavoro, qualche volta in toto, comunque e sempre in larghissima misura, gli inabili [...]. Lo Stato deve sentire il suo impegno di dare agli inabili la gratuita possibilità di una rieducazione professionale [...] Occorre che il minorato possa recuperare ed utilizzare le proprie capacità lavorative, e recuperate che le abbia, occorre garantirgli [...] la possibilità di collocamento». Si veda anche la proposta emendativa degli onorevoli Merighi, Carmagnola e altri, che mirava a introdurre una specifica previsione secondo cui «I cittadini i quali per infermità congenita o acquisita sono inabili al lavoro ma possono con una rieducazione professionale adatta, essere resi idonei ad un particolare lavoro, hanno diritto a tale rieducazione e successiva immissione al lavoro».

⁶ L. VIOLINI, *Il diritto all'assistenza delle persone disabili*, in C. COLAPIETRO, A. SALVIA (a cura di), *Assistenza, inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità*, Napoli, 2013, 244.

Oltre all'attenzione alla dimensione lavoristica, la discussione fu caratterizzata da un atteggiamento pietistico-caritativo. L'on. Rodinò dava così atto «dell'ansia e l'aspirazione di tutta questa massa tormentata e dolorante», evidenziando come la norma proposta volesse assicurare «a questa massa di infelici il diritto di non morire di inedia [...], il diritto di vivere e, nonostante le loro minori possibilità, di amare ancora la vita»⁷.

Da ultimo, va segnalato – quale testimonianza antesignana del principio del «nulla su di noi senza di noi» e del peculiare ruolo che gli enti rappresentativi degli interessi delle persone con disabilità hanno da sempre per l'affermazione dei diritti delle stesse – come le proposte emendative furono il frutto di sollecitazioni provenienti da alcune associazioni di persone disabili. In particolare, l'on. Colitto, presentando il citato emendamento all'art. 34 Cost., fece esplicito riferimento all'Unione italiana dei ciechi (come del resto è facile intuire per la formulazione originaria dell'emendamento che, come si è detto, faceva esplicito riferimento «ai minorati della vista»), mentre l'on. Laconi, nella seduta del 10 maggio 1947, evidenziò che la richiesta di introdurre una norma a specifica protezione degli inabili e dei minorati provenne da alcune categorie di persone con disabilità «che si trovano in una condizione difficile e penosa e che chiedono alla Repubblica democratica una particolare assistenza».

3. La complessa attuazione dell'art. 38 Cost. tra legislatore e Corte costituzionale

A parere di chi scrive, il primo comma dell'art. 38 Cost., nel disporre che ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere «ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale»⁸, espri-

⁷ Cfr. l'intervento svolto nella seduta postmeridiana del 10 maggio 1947.

⁸ Sull'interpretazione dell'art. 38 Cost. con riferimento in particolare alla teorizzata distinzione tra sfera dell'assistenza e sfera della previdenza, cfr., per tutti, A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999, 37 ss. e A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Milano, 2007, 21 ss.

me meglio di ogni altra previsione costituzionale il concreto significato dell'affermazione dei principi di eguaglianza sostanziale e di solidarietà, di cui pure si dirà in seguito.

L'attuazione di tale previsione, però, è stata tutt'altro che banale.

Il legislatore, a partire dalla fine degli anni Sessanta del secolo scorso, ha effettivamente costruito un articolato sistema di provvidenze destinate «al sostentamento della persona nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il disabile si trova»⁹.

Un siffatto sistema è stato però oggetto di molte critiche. Già nella sentenza n. 278 del 1984, la Corte ragionava di una «disciplina piuttosto complessa, disorganica e non priva di contraddizioni». A distanza di quarant'anni, la situazione non è affatto migliorata: anzi, la caotica e ipertrofica produzione normativa rende estremamente difficoltoso provare anche soltanto a fornire un quadro completo e ordinato delle diverse misure assistenziali oggi vigenti in attuazione dell'art. 38, primo comma Cost.

L'ordinamento prevede infatti numerose e diversificate provvidenze economiche, la cui attribuzione, nell'*an* e nel *quantum*, varia a seconda del tipo di minorazione, della presenza o meno di pluriminorazioni, del *quantum* di invalidità certificata, dell'incidenza della minorazione sull'autonomia della persona, dei requisiti reddituali richiesti per poter accedere a tali misure, dell'età della persona e della cumulabilità o meno delle misure in questione. Il combinarsi di tutti queste variabili disegna un vero ginepraio, un quadro estremamente frastagliato, privo di organicità e difficilmente riconducibile a unità¹⁰.

In questo contesto così complesso, quando la Corte costituzionale è stata chiamata a valutare la conformità a Costituzione delle misure assistenziali economiche per le persone con disabilità, ha costantemente affermato che il legislatore, in materia di assistenza sociale, così come per tutti i diritti sociali¹¹, gode di un'ampia discrezionalità¹² che, attra-

⁹ Così Corte cost., sentenza n. 40 del 2013.

¹⁰ Ho provato a ricostruire il quadro in G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità*, Milano, 2020, 259 ss.

¹¹ In proposito si vedano almeno i lavori di A. BALDASSARRE, *Diritti Sociali*, in *Enc. giur.*, Roma, 1991; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di*

verso un bilanciamento con altri interessi e beni di pari rilievo costituzionale, «incontra il solo limite del rispetto dei principi di eguaglianza e ragionevolezza»¹³.

In questa giurisprudenza, il rispetto per la discrezionalità del legislatore si accompagna poi – oltre che con la preoccupazione per eventuali ripercussioni sulla spesa pubblica delle proprie sentenze¹⁴ – all’afferma-

Manlio Mazzotti di Celso, vol. II, Padova, 1995, 97 ss.; F. RIMOLI, *Stato sociale*, in *Enc. giur.*, Roma, 2004; M. MAZZOTTI DI CELSO, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, vol. XII, 1963, 802 ss.; nonché gli studi monografici di B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, 2001; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, 2000; C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996.

¹² Tale ambito di discrezionalità, per quanto concerne le prestazioni assistenziali di cui all’art. 38, primo comma, Cost., sembra riguardare sia i beneficiari delle misure, sia il *quantum* delle stesse, sia i requisiti per ottenerle.

¹³ Tra le moltissime, in termini generali, riferite sia all’assistenza che alla previdenza, cfr. le sentenze Corte cost., n. 55 del 2019, n. 250 del 2017, n. 173 del 2016, n. 70 del 2015, n. 215 del 2014, n. 120 e n. 36 del 2012; n. 234 del 2011; n. 234 del 2008 e n. 202 del 1999, n. 304 del 1994, n. 455 del 1990, n. 17 del 1995, n. 769 del 1988, n. 31 del 1986, n. 157 del 1980. M. MASSA, *Previdenza, assistenza e vincoli di bilancio. Tre tesi sulla giurisprudenza costituzionale degli anni della crisi*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2018, 77 ss. analizzando l’evoluzione giurisprudenziale, evidenzia come anche dopo gli anni Novanta, «il punto di riferimento sembra ancora la discrezionalità, temperata dall’applicazione dei canoni generali di ragionevolezza e proporzionalità (pag. 81)». In ogni caso, la Corte, nel rispetto della discrezionalità del legislatore, richiede comunque che tale discrezionalità «non sia esercitata in modo capriccioso» (pag. 88). Tesi analoga è sostenuta in M. MASSA, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali*, in *Quad. Cost.*, 1, 2017, 73 ss.

¹⁴ La questione delle “sentenze che costano” è stata affrontata da M. LUCIANI, *Vincoli di bilancio e prestazioni sociali*, al seminario di studi svoltosi presso la Corte costituzionale dedicato alla magistratura contabile il 16 e il 17 marzo 2017, i cui atti sono raccolti nel volume AA.VV., *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria*, Milano, 2019. Oltre 25 anni prima lo stesso tema era stato trattato, in un analogo seminario, da G. ZAGREBELSKY, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l’art. 81, u.c., della Costituzione: atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993, 99 ss. Che il rapporto tra la Corte costituzionale e la spesa pubblica – il cui aumento può essere ingenerato anche dalle proprie sentenze – sia un tema che si ripropone ciclicamente, soprattutto nei momenti di crisi economica è

zione del principio di gradualità nell'attuazione dei diritti sociali¹⁵, spesso evocato quale criterio alla cui luce verificare l'adeguatezza delle previsioni assistenziali.

Ora, l'impressione che si trae analizzando la giurisprudenza costituzionale è che, in questo specifico ambito, l'estrema varietà e complessità delle misure assistenziali dedicate alle persone con disabilità – unite al necessario rispetto del principio di discrezionalità del legislatore in materia – abbia avuto significative ricadute anche rispetto al modo con cui la Corte costituzionale ha operato, almeno sino a non molti anni fa, il sindacato di giustizia costituzionale sulle previsioni assistenziali stesse.

Altrimenti detto, tirando le fila del discorso, il groviglio normativo sulle misure assistenziali – oltre a rendere sommamente complessa la possibilità di comprendere l'effettiva configurazione delle stesse per quanti di quelle misure possono beneficiare – ha prodotto conseguenze negative anche sull'effettività della giustizia costituzionale. In effetti, va considerata l'estrema difficoltà per la Corte di intervenire sui requisiti e sul *quantum* delle specifiche misure, in un contesto di assistenza sociale dedicato alle persone con disabilità che non presenta un comune disegno ispiratore e in cui si presenta come un'operazione ardua persino il comprendere quali ricadute di sistema possa comportare la modifica di una sola delle tante variabili che determinano il concreto atteggiarsi delle varie provvidenze economiche¹⁶.

stato evidenziato, per restare ai lavori monografici, anche da E. GROSSO, *Sentenze costituzionali di spesa "che non costino"*, Torino, 1991; G. PARODI, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Torino, 1996; M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, passim, Torino, 2016.

¹⁵ Cfr. M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivistaaic.it*, 3/2016; C. SALAZAR, *op. ult. cit.*, 129 ss.; C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale*, cit., passim.

¹⁶ Come d'altra parte osserva S. STAIANO, *Per un nuovo paradigma dell'eguaglianza*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale, Atti del Convegno di Campobasso 19-20 giugno 2015*, Napoli, 2016, 427, affidare la messa in opera del principio di eguaglianza pressoché interamente nelle sedi giudiziali, comporta «risultati rapsodici in tema di correzioni della diseguaglianza, poiché le decisioni giudiziali sono per propria natura legate alla singola fattispecie, sicché possono comporsi in orientamenti più o meno stabili, e mai dar luogo a politiche complesse». Nella

La prudenza mostrata dalla Corte è stata messa da parte nell'ormai copioso e noto filone giurisprudenziale che ha avuto ad oggetto l'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui richiedeva per i cittadini extracomunitari, quale requisito per l'accesso alle provvidenze economiche di natura assistenziale per le persone con disabilità, la titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo¹⁷. A fronte di questa previsione, la Corte, pur ritenendo che le scelte relative all'individuazione dei beneficiari delle prestazioni assistenziali siano «necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie», ha affermato che tali scelte devono essere operate,

sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza [essendo] consentito introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria¹⁸.

Applicando tale principio, nel corso di qualche anno, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della previsione citata con riferimento a molti dei benefici economici attribuiti alle persone con disabilità¹⁹. Se-

giurisprudenza, cfr. la sentenza n. 89 del 1992 in cui la Corte evidenzia la necessità di intervenire in modo complessivo e non mettendo semplicemente a confronto le singole previsioni.

¹⁷ La previsione disponeva che «l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concesse alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno». Si tratta del permesso che, ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, può essere rilasciato soltanto agli stranieri che abbiano almeno da cinque anni un permesso di soggiorno in corso di validità e abbiano la titolarità di un reddito minimo non inferiore alla misura annua dell'assegno sociale.

¹⁸ Così, per tutte, la sentenza n. 329 del 2011.

¹⁹ Cfr. le sentenze n. 306 del 2008 (con riferimento all'indennità di accompagnamento e all'assenza dei requisiti di reddito per ottenere la carta di soggiorno), n. 11 del 2009 (in relazione alla pensione di inabilità e sempre in merito ai requisiti di reddito per la carta di soggiorno), n. 187 del 2010 (sull'assegno di inabilità, ma con riferimento questa volta alle condizioni di durata della permanenza in Italia necessaria per ottenere la carta di soggiorno), n. 329 del 2011 (sull'indennità di frequenza e la durata della permanenza), n. 40 del 2013 (di nuovo sulla pensione di inabilità, ma in relazione alla durata della permanenza), n. 22 del 2015 (con riferimento alla pensione di invalidità per

condo il Giudice costituzionale, tale norma finiva infatti per subordinare l'attribuzione di prestazioni assistenziali «destinate alla tutela della salute e al sostentamento connesso all'invalidità»²⁰ al possesso di un

i ciechi e l'indennità per i ciechi parziali), n. 230 del 2015 (sulla pensione di invalidità civile per i sordi e della indennità di comunicazione).

Su questa giurisprudenza, cfr., volendo, G. ARCONZO, *La condizione giuridica delle persone straniere con disabilità. Percorsi di ricerca nella prospettiva delle discriminazioni multiple*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3, 2022, 149 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Torino, 2013; A. CIERVO, *I diritti sociali degli stranieri: un difficile equilibrio tra principio di non discriminazione e pari dignità sociale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI, A. SCHILLACI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, Napoli, 2011; G. BASCHERINI, A. CIERVO, *I diritti sociali degli immigrati*, in C. PINELLI (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Firenze, 2012; C. SICCARDI, *Crisi economica e discriminazioni multiple: il caso degli stranieri extracomunitari con disabilità*, in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017, 139, cit.; C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, 2018; P. MASALA, *L'inclusione sociale degli immigrati e i limiti alle politiche di esclusione: indicazioni dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1, 2022; E. CODINI, *Immigrazione e Stato sociale*, in *Diritto pubblico*, 2, 2012, 599 ss.; L. PRINCIPATO, *Il diritto – talvolta condizionato – degli stranieri extracomunitari all'assistenza sociale*, in *Giur. Cost.*, 2013, 718 ss.; D. FIUMICELLI, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari alla luce delle più recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 18, 2013; F. GIRELLI, *Corte costituzionale e provvidenze economiche per stranieri disabili*, in *Forumcostituzionale.it*, 4/2013; A. MORRONE, F. MINNI, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *RivistaAic.it*, 3, 2013.

²⁰ Così la sentenza n. 50 del 2019 (caratterizzata da un cambio relatore-redattore) con cui però, la Corte ha introdotto una cesura rispetto al filone giurisprudenziale ricordato nel testo. L'assegno sociale non è stato infatti ritenuto equiparabile alle prestazioni destinate alle persone con disabilità, le quali, sarebbero espressione di prestazioni «destinate al soddisfacimento di bisogni primari e volte alla garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto». Caratteristiche che, secondo la Corte, non sussistono per l'assegno sociale, che può essere concesso allo straniero solo a seguito di un suo stabile inserimento in Italia, con ciò riconoscendone e valorizzandone «il concorso al progresso della società, grazie alla partecipazione alla vita di essa in un apprezzabile arco di tempo». In dottrina si vedano le considerazioni critiche di G. BASCHERINI, *Obbligo o parità? Ancora in tema di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari, ma per l'assegno sociale ci vuole il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo*, in *Giur. Cost.*, 2, 2019, 762 ss. e di F. CORVAJA, *Straniero e prestazioni di assistenza so-*

titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito. In quella che è stata definita la «dimensione costituzionale della convivenza solidale» (Corte cost., sentenza n. 22 del 2015), subordinare al possesso della carta di soggiorno «la fruizione di benefici intrinsecamente raccordati alla necessità di assicurare a ciascuna persona, nella più ampia e compatibile misura, condizioni minime di vita e di salute» (sempre Corte cost., sentenza n. 22 del 2015) non è dunque stato ritenuto conforme al dettato di cui agli artt. 2 e 38 della Costituzione.

All'esito di questa giurisprudenza, che abbandona la tradizionale cautela che ha caratterizzato per lungo tempo l'atteggiamento della Corte costituzionale in esito alle misure assistenziali, il cittadino straniero, anche se non titolare del permesso di soggiorno di lungo periodo ma legittimamente soggiornante nel nostro Paese, può dunque beneficiare delle misure assistenziali²¹.

Nel contesto giurisprudenziale appena descritto, è apparsa per certi versi rivoluzionaria la sentenza n. 152 del 2020, in cui la Corte ha affermato come

un assegno mensile di soli 285,86 euro [sia] manifestamente inadeguato a garantire a persone totalmente inabili al lavoro i “mezzi necessari per vivere” e perciò viola il diritto riconosciuto dall'articolo 38 della Costituzione.

ciale: la Corte costituzionale fa un passo indietro e uno di lato, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3, 2019.

²¹ Per un quadro generale, sul tema dei diritti sociali degli stranieri, cfr., per tutti, A. RUGGERI, *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, in *Rivista AIC*, 2, 2018; C. CORSI, *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e regioni*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013; A. CIERVO, *I diritti sociali degli stranieri*: cit., 369 ss.; B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Cagliari, 16-17 ottobre 2009*, Napoli, 2010, 163 ss.; P. COSTANZO, S. MORDEGLIA, L. TRUCCO (a cura di), *Immigrazione e diritti umani nel quadro legislativo attuale*, Milano, 2008.

Una simile decisione sembra confermare il cambio di passo della Corte costituzionale rispetto alla giurisprudenza degli anni Novanta del secolo scorso. In questa occasione, infatti, la Corte, ha superato quelle difficoltà che negli anni precedenti la avevano indotta alla massima prudenza nell'incidere sul sistema delle previdenze economiche assistenziali per le persone con disabilità. A una simile decisione potrebbe aver contribuito, da una parte, la maturata consapevolezza di avere nel legislatore un interlocutore sempre più in difficoltà nel dar seguito ai moniti provenienti dalla Corte costituzionale, e, dall'altro, il fatto che la sentenza in parola si colloca in una linea di continuità con le sentenze n. 80 del 2010 e n. 275 del 2016 che già avevano posto in evidenza, proprio con riferimento alla necessità di garantire il nucleo essenziale dei diritti delle persone con disabilità, la recessività delle esigenze di bilancio.

4. Il rilievo dell'art. 2 Cost.: il principio personalista – nella prospettiva dell'eguaglianza formale e sostanziale – cardine dell'affermazione dei diritti delle persone con disabilità

Come è ben noto, il nostro ordinamento si fonda sulla prevalenza della persona sullo Stato. L'art. 2 Cost., infatti, affermando che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle relazioni sociali, sancisce la centralità della persona – di ogni singola persona – e la sua dignità.

Si tratta del ben noto principio personalista, che attesta l'assoluta priorità etica e giuridica della persona rispetto allo Stato. Basti qui ricordare la lezione di Costantino Mortati secondo cui «non l'uomo è in funzione dello Stato ma quest'ultimo in funzione dell'uomo, nel senso che suo fine è di assicurare lo svolgimento della persona umana e di garantirne i diritti»²². Esso pone come fine ultimo della nostra organizzazione sociale, secondo quanto insegna la Corte costituzionale lo sviluppo di ogni singola persona umana²³.

²² C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, I, 155.

²³ Cfr. Corte cost. n. 167 del 1999. Sul rilievo del principio personalista con riferimento ai diritti delle persone con disabilità, cfr. S. ROSSI, *Forme della vulnerabilità e*

È questa, dunque, la previsione costituzionale che garantisce a tutti – e dunque anche alle persone con disabilità – senza distinzioni dovute alla presenza di minorazioni fisiche, psichiche o cognitive, la garanzia dei diritti inviolabili.

Il principio personalista vive in stretta correlazione con l'affermazione, contenuta nell'art. 3, prima comma, Cost., della «pari dignità» per tutti i cittadini senza distinzioni legate a condizioni personali e sociali, tra le quali, per l'appunto, deve annoverarsi la condizione di disabilità²⁴. La dignità umana – attributo primo e irrinunciabile di ogni persona²⁵ – deve in effetti considerarsi come «il primo concetto con cui fare i conti quando si parla di disabilità»²⁶.

Del collegamento tra il principio personalista e la dignità umana si rinvengono diverse tracce anche nella giurisprudenza costituzionale²⁷ in

attuazione del programma costituzionale, in *Rivista AIC*, 2, 2017, 9 ss.; L. BUSATTA, *Empowerment e disabilità: lavoro e istruzione quali veicoli di realizzazione della persona*, in *Federalismi.it*, 5/2025, 198 ss. Più in generale, sul principio personalista, cfr. A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *Federalismi.it*, 17, 2013.

²⁴ Cfr. M. OLIVETTI, *Commento all'art. 26 – Inserimento dei disabili*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, 207, nonché C. COLAPIETRO, *Diritto al lavoro dei disabili e Costituzione*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2009, 610; ID., *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione*, in *dirittifondamentali.it*, 2020.

²⁵ C. COLAPIETRO, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli, 2011, 17.

²⁶ G.M. FLICK, *Relazione conclusiva. Diritto e disabilità o diritto alla disabilità?*, in C. COLAPIETRO, A. SALVIA (a cura di), *Assistenza, inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità*, Napoli, 2013, 393. Sul concetto di dignità umana cfr. L. VIOLINI, *La dignità umana, inesauribile fonte di suggestioni per il costituzionalismo*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2/2019, 83 ss.

²⁷ Anche nelle recentissime sentenze citate *sub nota* 1 (sent. n. 3 e n. 25 del 2025) il riferimento alla dignità è centrale. In particolare, nella sent. n. 3 si afferma con una chiarezza fino ad ora mai espressa che «il principio personalista (art. 2 Cost.), [...] impone di rilevare che la dignità umana è compromessa ogni volta in cui è lo stesso ordinamento giuridico che trasforma, in forza di un suo divieto o di una sua previsione, in inabile e bisognosa di assistenza una persona che, invece, sarebbe in grado, con propri mezzi, di provvedere a compiere una determinata attività».

tema di diritti delle persone con disabilità²⁸. Per esempio, nella sentenza n. 258 del 2017²⁹, la Corte riafferma proprio il concetto della dignità di ogni persona per mettere in evidenza che l'obbligo di prestare il giuramento³⁰ ai fini della concessione della cittadinanza determina, nei confronti della persona con disabilità che a causa di una minorazione non è in grado di pronunciarlo, una irragionevole causa di preclusione – così sottolineando anche il rapporto con la promozione dell'eguaglianza sostanziale – rispetto all'obiettivo dell'inserimento nella società sancito dall'art. 3, comma 2, Cost.³¹.

Proprio il riferimento all'eguaglianza sostanziale consente di evidenziare una certa assonanza con il concetto di disabilità definito dalla

²⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 114 del 2019, in tema di amministratore di sostegno, su cui E. VIVALDI, *L'esercizio dei doveri di solidarietà da parte della persona con disabilità*, in *Osservatorio AIC*, 4, 2019; nonché D. FERRI, *La giurisprudenza costituzionale sui diritti delle persone con disabilità*, cit.

²⁹ Come osservano P. ADDIS, *Disabilità e giuramento per l'acquisizione della cittadinanza (osservazioni a Corte cost., sent. 258/2017)*, in *Consulta Online*, 2, 2018, 438 e S. ROSSI, *Incapacitazione e acquisto della cittadinanza. Nota a prima lettura a Corte cost. n. 258/2017*, in *forumcostituzionale.it*, 2017, 2, si tratta di un tema che aveva già suscitato da tempo l'interesse della giurisprudenza (cfr., inoltre, P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Disabilità e capacità di volere nelle procedure di acquisto della cittadinanza*, in *Famiglia e diritto*, 11, 2014, 1056 ss., nonché I. SFORZA, *Cittadinanza e disabilità: giurisprudenza e dottrina a confronto*, in *Cultura giuridica e diritto vivente. Rivista on line del Dipartimento di Giurisprudenza Università di Urbino Carlo Bo*, 1, 2014). La sentenza n. 258 del 2017 è stata commentata in dottrina anche da C. DOMENICALI, *La "doppia inclusione" dello straniero disabile (a margine di Corte cost. n. 258 del 2017)*, in *www.forumcostituzionale.it* e da A. RANDAZZO, *Disabilità e acquisto della cittadinanza. Prime notazioni a margine della sent. n. 258 del 2017 della Corte costituzionale*, in *www.osservatorioaic.it*, 1-2, 2019.

³⁰ La dottrina ricostruisce il giuramento come una degli strumenti in cui trova espressione il principio di fedeltà alla Repubblica di cui all'art. 54 Cost.: cfr. per tutti A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2013. Cfr. inoltre G.M. SALERNO, *Art. 54*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, 1075 ss.; L.A. MAZZAROLLI, *Art. 54*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 542 ss.

³¹ Analoghe affermazioni sono state effettuate dalla Corte nella più recente sent. n. 25 del 2025, che ha dichiarato incostituzionale l'obbligo di dimostrare l'apprendimento della lingua italiana per coloro che non sono in grado a causa di gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da disabilità.

Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, per la cui identificazione gioca un ruolo chiave la presenza di barriere che la società è chiamata ad abbattere. In modo non dissimile, l'art. 3, comma 2, Cost. esige che il nostro Stato rimuova gli ostacoli – che alle barriere di cui parla la Convenzione ONU sono in qualche modo equiparabili – che impediscono la piena inclusione nella società e il godimento dei diritti in condizione di parità alle persone con disabilità³².

Il principio personalista trova un ulteriore elemento di concretizzazione anche nella prospettiva dell'autodeterminazione che è oggetto dell'intero convegno. Sono sempre più convinto che se nel nostro ordinamento costituzionale si vuole riconoscere tale priorità all'essere umano, sia indispensabile garantire la massima espansione della sfera di autodeterminazione della persona stessa, diritto fondamentale, che trova a sua volta un saldo presidio in diverse previsioni della Costituzione, secondo un orientamento ormai consolidato della Corte costituzionale e che risale alla nota sentenza n. 438 del 2008³³.

³² Sempre nella sent. n. 3 del 2025 (cfr. *supra*, sub nota 1 e 27), con riferimento all'assenza di una norma che consenta ai cittadini con disabilità di utilizzare la firma elettronica per sottoscrivere le liste dei candidati che vogliono partecipare alle competizioni elettorali, la Corte costituzionale ha precisato che una simile preclusione determini un aggravio «irragionevole e non proporzionato, che si risolve anche in uno di quegli ostacoli, ripetutamente censurati da questa Corte», il cui effetto è quello di discriminare alcune categorie di persone in violazione dell'art. 3 Cost., anche sotto il profilo dell'eguaglianza sostanziale. Assume particolare rilievo, nella prospettiva descritta nel testo, l'affermazione della Corte secondo cui «Anziché rimuovere l'ostacolo è, paradossalmente, l'ordinamento stesso che finisce, nella fattispecie qui considerata, per introdurre un aggravio né necessario, né proporzionato rispetto all'esigenza di verificare l'autenticità e la genuinità della sottoscrizione della lista di candidati, parimenti conseguibile consentendo all'elettore con disabilità di utilizzare la modalità elettronica per sostenere la lista di candidati».

³³ Per un commento sulla sentenza v., tra gli altri, D. CEVOLI, *Diritto alla salute e consenso informato. Una recente sentenza della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2009; R. BALDUZZI, D. PARIS, *Corte costituzionale e consenso informato tra diritti fondamentali e ripartizione delle competenze legislative*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2008, 4953; C. CASONATO, *Il principio della volontarietà dei trattamenti sanitari fra livello statale e livello regionale*, in *Le Regioni*, 3-4, 2009, 627 ss.; D. MORANA, *A proposito del fondamento costituzionale per il "consenso informato" ai*

In altri lavori ho messo in evidenza che il diritto in parola costituisce «il presupposto che consente alla persona con disabilità di poter esercitare molti tra i diritti fondamentali sanciti nelle carte costituzionali»³⁴. Si tratta, in altre parole, di consentire a tali persone di effettuare scelte riguardo sia ai più ordinari aspetti della vita quotidiana, sia in relazione a questioni che riguardino la loro stessa esistenza³⁵. Ne è espressione esemplare l'art. 19 della Convenzione ONU che ragiona espressamente di «vita indipendente» e richiede che gli Stati si facciano garanti di riconoscere alle persone con disabilità «la stessa libertà di scelta delle altre persone».

Il diritto all'autodeterminazione assume a mio avviso particolare rilievo perché esso può contribuire a scardinare uno dei più radicati pregiudizi che interessano tali persone: ovvero che esse siano necessariamente vulnerabili e, perciò, non siano dunque in grado di poter consapevolmente effettuare scelte e assumere decisioni che le riguardano³⁶.

Oltre all'autodeterminazione, il principio personalista sottolinea la centralità della singola persona nella sua irriducibile unicità. Lo si deduce, in modo esemplare, dalla sentenza n. 80 del 2010, in cui la Corte ci ricorda che non esiste la disabilità come fenomeno giuridico da trattare in modo sempre identico e standardizzato. Esistono persone che convivono con forme di disabilità che richiedono sostegni di intensità diversa: per ciascuna persona occorre dunque individuare le misure che – caso per caso – consentono di rimuovere gli ostacoli che impediscono in concreto il pieno sviluppo della persona umana. Per ogni forma di disabilità «è necessario, pertanto, individuare meccanismi di rimozione

trattamenti sanitari: considerazioni a margine della sent. 438 del 2008 della Corte costituzionale, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 2008, 4970.

³⁴ G. ARCONZO, *Il diritto alla vita indipendente delle persone con disabilità*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014, 275; G. ARCONZO, G. RAGONE, S. BISSARO, *Il diritto delle persone con disabilità al progetto individuale*, in *Le Regioni*, 1, 2020, 31 ss.

³⁵ Cfr. sul punto anche V. ZAMBRANO, *Articolo 19. Vita indipendente ed inclusione nella società*, in R. CERA, V. DELLA FINA, S. MARCHISIO (a cura di), *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, Roma, 2010, 240.

³⁶ Sul punto cfr. Corte cost., sent. n. 114 del 2019.

degli ostacoli che tengano conto della tipologia di handicap da cui risulti essere affetta in concreto una persona»³⁷.

Vale la pena di sottolineare con forza queste parole³⁸, collegandole proprio alla ineludibile necessità che lo sviluppo della personalità non possa che essere diverso da persona a persona.

Da ultimo, ma non per importanza, il principio personalista riconducibile all'art. 2 si ricollega con quanto sancito dall'art. 3, comma 2 Cost., che individua tra gli obiettivi della Repubblica quello di garantire, nella prospettiva dell'eguaglianza sostanziale, il «pieno sviluppo della persona umana». Sviluppo della persona che, ancora una volta, è legato alla irriducibile e irrisolvibile unicità di ogni singola persona. Infatti, ogni persona, nella sua irriducibile identità, ha un proprio esclusivo progetto di vita, inevitabilmente legato e condizionato da molteplici varianti: il luogo in cui si vive, le attitudini personali, i convincimenti politici, ideologici, religiosi, la famiglia in cui si cresce e si vive, il grado di istruzione, etc. Lo sviluppo di quello che per ciascuna persona è il proprio esclusivo progetto di vita individuale è la finalità che sembra perseguire la previsione costituzionale.

³⁷ Già nella sentenza n. 52 del 1985, si affermava «l'estrema variegabilità tra una malattia psichica e l'altra, ovvero – addirittura – nelle manifestazioni esogene di medesima natura, ma tra un soggetto rispetto ad altro».

Da un punto di vista normativo, l'approccio individualizzato è garantito dall'art. 14 della legge n. 328 del 2000, recante «Progetti individuali per le persone disabili» vincola infatti Stato, Regioni ed enti locali a programmare e organizzare, nella disponibilità delle proprie risorse finanziarie, il sistema integrato degli interventi e servizi sociali. Con tale previsione, infatti, si afferma che «per realizzare la piena integrazione delle persone disabili di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nell'ambito della vita familiare e sociale, nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica o professionale e del lavoro, i Comuni, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, predispongono, su richiesta dell'interessato, un progetto individuale». Per un'analisi della giurisprudenza relativa a tali aspetti, si rinvia a G. ARCONZO, S. BISSARO (a cura di), *La giurisprudenza sui diritti delle persone con disabilità*. Anno 2023, in <https://osservatorioidisabilitahumanhall.unimi.it/2024/10/17/report-annuale-2023/>.

³⁸ Ho già provato, in G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., 114 ss., a mettere in evidenza la necessità che la normativa in tema di disabilità preveda costantemente di svolgere interventi personalizzati che tengano conto delle peculiarità di ciascuna persona e, soprattutto, del contesto in cui ogni persona vive.

Credo dunque che, leggendo insieme il riferimento allo sviluppo di ogni persona umana e quello alla centralità della stessa, trovi un solido ancoraggio la necessità di personalizzare le misure che devono essere riconosciute alle persone con disabilità. D'altra parte, in questo senso va ormai anche la normativa più recente, come dimostra la legge n. 227 del 2021 e il successivo d.lgs. n. 62 del 2024 che riconoscono e portano al centro delle politiche sociali nei confronti della persona con disabilità il progetto di vita già previsto dall'art. 14 della legge n. 328 del 2000.

5. *L'art. 2 Cost. e il principio solidaristico*

La Corte costituzionale ha in più occasioni evocato l'art. 2 della Costituzione anche dando rilievo al principio solidaristico che da tale previsione si evince. Secondo il testo della disposizione, infatti, «La Repubblica [...] richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

Ricordo almeno quattro decisioni della Corte costituzionale che mi paiono particolarmente rilevanti.

Nella sentenza n. 167 del 1999 – in cui vengono tratteggiate le caratteristiche della legge n. 104 del 1992, che, come noto, disegna il fondamentale quadro normativo in materia di disabilità – la Corte segnala che tale legge ha segnato un

radicale mutamento di prospettiva rispetto al modo stesso di affrontare i problemi delle persone affette da invalidità, considerati [...] quali problemi non solo individuali, ma tali da dover essere assunti dall'intera collettività.

In questa decisione la Corte ha inoltre sottolineato come l'accessibilità sia una

qualitas essenziale degli edifici privati di nuova costruzione ad uso di civile abitazione, quale conseguenza dell'affermarsi, nella coscienza sociale, del dovere collettivo di rimuovere, preventivamente, ogni possibile ostacolo alla esplicazione dei diritti fondamentali delle persone affette da handicap fisici.

Un dovere collettivo, dunque, che va letto proprio nella prospettiva solidaristica di cui all'art. 2 Cost.

Il principio di solidarietà è poi evocato limpidamente anche nella sentenza n. 346 del 1989, relativa alle misure economiche di supporto alle persone con disabilità. La Corte evidenzia come esse, a seconda della specifica misura, tendano, a sopperire alla condizione di bisogno di chi, a causa dell'invalidità, non è in grado di procacciarsi i necessari mezzi di sostentamento o a consentire ai soggetti non autosufficienti condizioni esistenziali compatibili con la dignità della persona umana. In ogni caso, «l'assicurare tali condizioni rientra tra i doveri inderogabili di solidarietà additati dall'art. 2 Cost.».

Come si evidenzia nella sentenza n. 203 del 2013, il principio di solidarietà può assumere la forma anche di agevolazioni lavorative ai familiari delle persone con disabilità. La Corte ci dice che esse sono

espressione dello Stato sociale che si realizza, piuttosto che con i più noti strumenti dell'erogazione diretta di prestazioni assistenziali o di benefici economici, tramite facilitazioni e incentivi alle manifestazioni di solidarietà fra congiunti.

Grazie a tali agevolazioni, lo Stato eroga infatti

una provvidenza sociale in forma indiretta, sostenendo gli oneri relativi al congedo straordinario retribuito, che consentono al lavoratore di farsi carico dell'assistenza di un parente disabile grave, percependo un'indennità commisurata alla retribuzione.

Ancora, va ricordata la sentenza n. 88 del 1998, secondo cui l'istituto dell'assunzione obbligatoria presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private è diretta ad assolvere un onere e un compito della collettività al fine di consentire a detti beneficiari, in base a condizioni e criteri prestabiliti (sentenza n. 279 del 1983), un più agevole reperimento di una occupazione, pur nel contemperamento delle esigenze della pubblica amministrazione per la migliore selezione dei propri impiegati con quelle di tutela delle categorie protette.

Tre casi emblematici di come l'art. 2 Cost. e il principio solidaristico abbiano un ruolo decisivo nel disegno costituzionale sulle persone con disabilità³⁹.

6. Il diritto allo studio: l'art. 34 Cost.

Da ultimo, ma non per ultimo, credo occorra soffermarsi su quanto prevede l'art. 34 Cost. «La scuola è aperta a tutti». Forse basterebbe sottolineare la parola tutti, scolpita a chiare lettere nel primo comma dell'art. 34 della Costituzione, per definire il ruolo che il nostro ordinamento riserva all'istruzione, di alunne e alunni con disabilità.

È noto che la portata inclusiva dell'art. 34 Cost. non venne probabilmente colta in tutte le sue implicazioni in Assemblea costituente⁴⁰. Si è in effetti osservato come i «costituenti rimasero sordi alle indicazioni che venivano da una norma [quella del principio di eguaglianza sostanziale] che poteva avere grande influenza sulla stessa impostazione delle disposizioni sulla scuola»⁴¹.

³⁹ G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali*, Torino, 1970, 40 ss. sottolinea come la necessità di porre rimedio alle condizioni di svantaggio può richiedere una limitazione dell'autonomia privata di coloro che dispongono di beni e servizi la cui fruizione è necessaria per condurre una vita dignitosa. Sul punto cfr. anche A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'eguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999, 44.

⁴⁰ Sui lavori preparatori dell'art. 34 Cost., cfr. S. CASSESE, A. MURA, *Art. 33-34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1976, 215 ss.; A. POGGI, *Per un "diverso" Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna, 2019, 54 ss., EAD., *Art. 34*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, vol. I, 702 ss.; M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli, 2014, 148 ss., F. CORTESE, *La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 45 ss. Da ultimo, è tornato sui lavori della Costituente in tema di istruzione G. AMATO, *La centralità dell'istruzione e della cultura nell'architettura dei principi costituzionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2023.

⁴¹ S. CASSESE, A. MURA, *Art. 33-34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1976, 225.

Resta però il fatto che, consapevoli o meno⁴², con l'affermazione della «scuola aperta a tutti», i costituenti impressero in Costituzione un principio molto chiaro che avrebbe contribuito alla determinazione di un programma di sviluppo della scuola «atto a consentire in modo sempre più pieno quello “sviluppo della persona umana” (art. 3) che proprio nell’istruzione ha la sua massima possibilità di realizzazione»⁴³.

È stata, ancora una volta, l’opera interpretativa della Corte costituzionale a mettere in evidenza la centralità di tale previsione per i diritti delle persone con disabilità. Nella già citata sentenza n. 215 del 1987, richiamando per la prima volta l’importanza della «partecipazione al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati» ai fini della socializzazione, la Corte stigmatizza la possibilità di una «artificiosa interruzione» del percorso di studi al termine della scuola dell’obbligo. Ci dice la Corte che le

disposizioni contenute nell’art. 34 Cost. palesano il significato di garantire il diritto all’istruzione malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona [...]. In tali disposizioni, l’accento è essenzialmente posto sugli ostacoli di ordine economico, giacché il Costituente era ben consapevole che è principalmente in queste che trova radice la disuguaglianza delle posizioni di partenza.

Il diritto allo studio può però incontrare limiti anche in diversi altri ostacoli, che pure la Repubblica ha il compito di rimuovere.

⁴² G. AMATO, *La centralità dell’istruzione*, cit., 101, segnala come «le disposizioni che comunque essi adottano, una volta inserite nel contesto dei principi fondanti della Costituzione che loro stessi scrissero, acquistano significati ai quali essi forse non pensavano. Ma che sono oggi parte viva della nostra Costituzione vivente».

⁴³ In tal senso U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, Milano, 1961, 671, che qualificava le norme degli artt. 33 e 34 Cost. come «norme dinamiche», volte «alla positiva determinazione di obiettivi verso cui lo svolgersi di quelle posizioni dovrà puntare». S. CASSESE, A. MURA, *Art. 33-34*, cit., 225, assumono sul punto una posizione diametralmente opposta, ragionando invece di una «norma statica». Più di recente, A. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale*, cit., 80-81, esprime un giudizio sostanzialmente positivo sui lavori della Costituente relativi alla scuola, dando atto della «volontà almeno di una parte della classe intellettuale italiana di definire nella Costituzione un quadro di valori condivisi ed indispensabili per la ricostruzione del Paese».

Infatti – e questo è il secondo passaggio da sottolineare –

l’inserimento nella scuola⁴⁴ e l’acquisizione di una compiuta istruzione sono strumento fondamentale per quel “pieno sviluppo della persona umana”⁴⁵ che [le previsioni costituzionali] additano come meta da raggiungere.

Questo passaggio conferma quanto si diceva poc’anzi sulla necessità di individualizzare gli interventi: lo sviluppo personale non può infatti che fondarsi sulle caratteristiche del singolo e di esse deve necessariamente tenere conto. Ogni persona, nella sua irriducibile identità, ha un proprio esclusivo progetto di vita, inevitabilmente legato e condizionato da molteplici varianti, tra le quali – oltre alle condizioni personali – rilevano il luogo in cui si vive, le attitudini, i convincimenti politici, ideologici, religiosi, etc. Dunque, se la finalità che persegue la Costituzione è lo sviluppo, per ciascuna persona, del progetto di vita individuale⁴⁶, anche il mondo della scuola non potrà che tener conto delle singole caratteristiche di ciascuno (ivi comprese le differenti situazioni di svantaggio, discriminazione, esclusione e segregazione), riconoscendole e adoperandosi per calibrare le attività formative in base alle stesse.

⁴⁴ La Corte riconduce la comunità scolastica alle formazioni sociali garantite dall’art. 2 Cost. In questa prospettiva A. PIZZORUSSO, *La comunità scolastica nell’ordinamento repubblicano*, in *Il Foro it.*, 1975, V, 221 ss. e M.C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sul concetto di «comunità scolastica»*, in *Il Foro it.*, 1978, V, 197 ss. Anche in C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 1180, il paragrafo dedicato all’ordinamento scolastico è intitolato *La comunità scolastica*.

⁴⁵ Risuona in questo passaggio l’art. 26, comma 2, della Dichiarazione universale dei diritti umani: «L’istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana».

⁴⁶ Ho provato a dimostrarlo nella relazione del Seminario del Gruppo di Pisa del 2 dicembre 2022 (G. ARCONZO, *Il diritto a una morte dignitosa tra Legislatore e Corte costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2023, 74 ss.), nonché, più diffusamente, in G. ARCONZO, *Il pieno sviluppo della persona umana nella giurisprudenza costituzionale. Un bilancio a partire dalla monografia di Beniamino Caravita sull’art. 3, comma 2, Cost.*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Napoli, 2024, 2341 ss. e in G. ARCONZO, *Istruzione, inclusione e integrazione socio-culturale. Per una Interpretazione dell’istruzione costituzionalmente inclusiva*, in *Rivista AIC*, 1, 2024, 525 ss.

In modo ancora più eloquente (ed è il terzo punto da sottolineare), la Corte sconfessa l'ipotesi che l'art. 34, comma 3, Cost., consenta una interpretazione che considera le persone con disabilità necessariamente incapaci e dunque impossibilitate a raggiungere i più alti gradi di istruzione. Precludere agli studenti con disabilità la frequenza delle scuole superiori in base a una presunzione di incapacità – «soprattutto, senza aver preventivamente predisposto gli strumenti [...] idonei a sopperire all'iniziale posizione di svantaggio» – significherebbe

non solo assumere come insuperabili ostacoli che è invece doveroso tentare di eliminare, o almeno attenuare, ma dare per dimostrato ciò che va invece concretamente verificato e sperimentato onde assicurare pari opportunità a tutti, e quindi anche ai soggetti in questione.

In definitiva, la Corte individua in questa decisione almeno quattro pilastri, tuttora fondanti il diritto allo studio di ogni studente e studentessa con disabilità⁴⁷: a) la scuola, aperta a tutti, è un luogo e un fattore di socializzazione⁴⁸, oltre che un luogo di acquisizione di competenze funzionali a un miglior inserimento lavorativo; b) la scuola deve riuscire a consentire lo sviluppo della personalità di ciascun studente e studentessa, ponendo altresì i presupposti per superare il rischio di vivere in condizioni di emarginazione; c) è priva di qualsiasi fondamento una generalizzata presunzione di impossibilità per gli alunni con necessità educative speciali di raggiungere il successo formativo; d) la Repubblica ha dunque il dovere di garantire le pari opportunità, apprestando ogni strumento utile, per quanti vivono in una situazione svantaggiata.

⁴⁷ In senso analogo E. BOSCOLO, *Istruzione e inclusione: un percorso giurisprudenziale attorno all'effettività dei diritti prestazionali*, in *Munus*, 2014, 165 ss. e in particolare 172: la Corte costituzionale ha fornito «indicazioni che ancora oggi suonano estremamente avanzate, tese a definire con precisione il vincolo di risultato a cui il sistema degli interventi pubblici deve concretamente pervenire in termini non meramente ottativi».

⁴⁸ C. COLAPIETRO, *Una scuola «aperta» a tutti e a ciascuno*, in G. MATUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola "aperta a tutti" alla prova della crisi economica*, Milano, 2019, 17 si sofferma particolarmente sull'importanza del diritto alla socializzazione che in generale emerge nella giurisprudenza costituzionale relativa ai diritti delle persone con disabilità.

7. Conclusioni

In definitiva, dunque, al di là di quanto prevedono espressamente l'art. 38 Cost. e implicitamente l'art. 34 Cost. – e senza dimenticare il rilievo dell'art. 117, primo comma Cost., che determina una virtuosa interazione tra la Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, le fonti europee e quelle nazionali⁴⁹ – i diritti delle persone con disabilità trovano il loro fondamento nei tre pilastri che caratterizzano la nostra Costituzione: la pari dignità, il principio di solidarietà e il principio di eguaglianza, nelle due accezioni formale e sostanziale. È dunque a questi principi – che nella loro interazione e influenza reciproca finiscono per dare forma e sostanza a quella che ben può definirsi Costituzione inclusiva – che occorre fare costantemente riferimento quando vengono in discussione i diritti delle persone con disabilità.

⁴⁹ Non è ovviamente questa la sede per soffermarsi dettagliatamente sui contenuti della Convenzione ONU, cui pure si è fatto qualche cenno nelle pagine precedenti, né dei diversi interventi normativi realizzati a livello europeo a partire dalla direttiva 2000/78/CE. Sul punto, volendo cfr. G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., 59 ss.

IL RUOLO DELLA CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ E IL MODELLO DEI DIRITTI UMANI

*Silvia Favalli**

SOMMARIO: 1. *L'evoluzione della tutela dei diritti delle persone con disabilità.* 2. *La convenzione sui diritti delle persone con disabilità.* 3. *Il modello dei diritti umani alla base dello sviluppo dei diritti sanciti nella convenzione.* 4. *Il ruolo della convenzione nella tutela dei diritti delle persone con disabilità.* 5. *Oltre la convenzione?*

1. L'evoluzione della tutela dei diritti delle persone con disabilità

L'atteggiamento della società nei confronti delle persone con disabilità¹, percepite come estranee ai canoni di normalità stabiliti dalla comunità per individuare i suoi consociati, è storicamente caratterizzato da varie forme di stigma, pregiudizio e oppressione². Tale tendenza si è

* Una versione preliminare di questo scritto è stata pubblicata in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 3, 2024, 351 ss.

¹ Negli anni si sono avvicendati numerosi modi per far riferimento alle persone disabili (handicappato, disabile, invalido, diversamente abile, portatore di handicap, persona disabile, persona con disabilità), a seconda della concezione di disabilità diffusa in un dato momento storico nell'ambito della società. I termini che mettono in primo piano il *deficit* fisico o psichico dell'individuo senza far riferimento alla persona sono tipici di una teorizzazione medico-assistenzialista, mentre le espressioni persona disabile e persona con disabilità, in linea con il modello sociale di disabilità e la convenzione sui diritti delle persone con disabilità, pongono l'accento sulla persona piuttosto che sulla menomazione. Per questo motivo, a costo di ripetizione, in questo capitolo si utilizzeranno esclusivamente queste due espressioni, intendendole come intercambiabili.

² Fino alla rivoluzione industriale, le persone con disabilità, seppur in un clima di oppressione e stigma sociale, erano per la maggior parte integrate in società. Successivamente, con l'avvento del capitalismo industriale, si istituzionalizzano una serie di politiche e prassi discriminatorie, giustificate da nuove correnti di pensiero quali l'utilitarismo liberale, il darwinismo sociale e l'eugenismo, culminate infine nella politica di

riverberata nelle norme elaborate, volte a ignorare la persona disabile o addirittura a comprimerne i diritti³.

Solo a partire dal secondo dopoguerra, con l'aumento del numero delle persone disabili in conseguenza sia della guerra sia dello sviluppo delle cure mediche, si assiste a una maggior sensibilizzazione delle politiche degli Stati, tenuti a prendere in considerazione il cambiamento sociale in essere. Tuttavia, l'assistenza statale prestata si basa sull'istituzione di case di cura in cui le persone disabili vengono sostanzialmente segregate, mentre non esiste un sistema di *welfare* alternativo (per esempio, tramite erogazione di pensioni di invalidità). Tali politiche assistenzialistiche rispecchiano la concezione di disabilità basata sul c.d. modello medico di disabilità, il quale concentra la propria attenzione esclusivamente sulla salute della persona e sui trattamenti che potrebbero essere a essa forniti al fine di ridurne o alleviarne la menomazione. Di conseguenza, gli interventi politici a esso ispirati sono caratterizzati dall'assistenzialismo caritatevole, dalla riabilitazione e dalla previsione di misure *ad hoc* per le persone disabili, che vengono separate da resto della società in forza delle loro particolari caratteristiche⁴.

Tuttavia, a partire dagli anni Sessanta si sviluppa un vero e proprio movimento (*disabled peoples' movement*)⁵, che si pone in contrasto con

eutanasia di massa della Germania nazista. Sul punto, vedi C. BARNES, *The Social Model of Disability: Valuable or Irrelevant?*, in N. WATSON, A. ROULSTONE, C. THOMAS, *The Routledge Handbook of Disability Studies*, New York, 2012, 12-29.

³ Significativamente, fino agli anni Settanta del Novecento, non solo non era prevista alcuna legislazione, a livello nazionale e internazionale, a tutela delle persone con disabilità, ma addirittura in numerosi Paesi vi erano normative violentemente antidiscriminatorie (per es., in numerosi Stati europei e nordamericani era prevista la sterilizzazione forzata delle persone disabili). Sul punto, R. MEDEGHINI, E. VALTELLINA, *Quale disabilità? Culture, modelli, processi di inclusione*, Milano, 2006, 41 ss.; C. LA MACCHIA (a cura di), *Disabilità e lavoro*, Roma, 2009, 5 ss.

⁴ V. PERJUL, *Impairment, Discrimination, and the Legal Construction of Disability in the European Union and the United States*, in *Cornell International Law Journal*, 2011, 280 ss. Secondo questa teorizzazione, la disabilità è identificata meramente dalla menomazione individuale derivante da una malattia, un trauma, una condizione di salute che danneggia le funzioni fisiche o cognitive dell'individuo; v. C.E. DRUM, G.L. KRAHN, H. BERSANI, *Disability and Public Health*, Silver Spring, 2009, 27 ss.

⁵ V., per es., J.A. WINTER, *The Development of the Disability Rights Movement as a Social Problem Solver*, in *Disability Studies Quarterly*, 2003, 33 ss.

tale visione e rivendica un nuovo modo di considerare la disabilità. Le pressioni delle numerose associazioni di attivisti formatesi portano a un cambiamento di prospettiva e alla sensibilizzazione delle stesse Nazioni Unite, che negli anni Settanta emanano i primi atti di *soft law* dedicati alla disabilità, le quali hanno contribuito a cambiare gradualmente la prospettiva delle legislazioni nazionali in materia⁶. In particolare, nel 1976, l'associazione UPIAS (*Union of the Physically Impaired Against Segregation*), in contrasto con l'impostazione medico-assistenzialista dominante, elabora una nuova rivoluzionaria visione di disabilità, secondo cui quest'ultima non dipende dalla condizione fisica o psichica dell'individuo, ma dall'incapacità della società di includere il soggetto nelle sue attività. In buona sostanza, la disabilità non è altro che una costruzione sociale⁷, che si concretizza nella perdita o limitazione delle opportunità di prendere parte alla vita normale della comunità su basi paritarie con gli altri consociati a causa delle barriere ambientali e sociali presenti⁸.

La graduale affermazione del modello sociale di disabilità ha contribuito in maniera essenziale al processo di riconoscimento e di tutela dei

⁶ Si fa riferimento alla *Dichiarazione sui diritti delle persone con ritardo mentale del 1971*, UNGA Res. n. 2865 del 20 dicembre 1971, UN doc. A/RES/2851 e alla *Dichiarazione sui diritti delle persone disabili del 1975*, UNGA Res n. 3447 del 9 dicembre 1975, UN doc. A/RES/3447.

⁷ M. OLIVER, *Understanding Disability: From Theory to Practice*, Basingstoke, 1996, 35 ss.

⁸ A. LLEWELLYN, K. HOGAN, *The Use and Abuse of Models of Disability*, in *Disability & Society*, 2000, 157 ss.; P.M. SIMNSKI, *Patterns of Disability and Norms of Participation Through the Life Course: Empirical Support for a Social Model of Disability*, in *Disability & Society*, 2003, 707 ss.; R. TRAUSTADÓTTIR, *Disability Studies, the Social Model and Legal Developments*, in O.M. ARNADÓTTIR, G. QUINN, *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. European and Scandinavian Perspectives*, Leiden-Boston, 2009, 3 ss.; M. OLIVER, C. BARNES, *Disability studies, disabled people and the struggle for inclusion*, in *British Journal of Sociology of Education*, 2010, 547 ss.; C. BARNES, G. MERCER, *Exploring disability*, II edizione, Cambridge, 2010, 29-35; M. OLIVER, *The social model of disability: thirty years on*, in *Disability & Society*, 2013, 1024 ss.; L. BUSATTA, *L'universo della disabilità: per una definizione unitaria di un diritto diseguale*, in F. CORTESE, M. TOMASI (a cura di), *Le definizioni nel diritto*, Napoli, 2016, 336 ss.

diritti delle persone con disabilità⁹. In pochi decenni, si è passati dall'assenza di qualsiasi tutela dei diritti delle persone disabili – i quali non erano considerati nemmeno titolari di diritto in senso stretto, in quanto privi di *legal capacity*¹⁰ – al riconoscimento dei diritti umani per le persone con disabilità, espressamente sanciti nel 2006 dalla convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CDPD)¹¹.

2. La convenzione sui diritti delle persone con disabilità

La convenzione sui diritti delle persone con disabilità, che si propone di proteggere e garantire il pieno e uguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità e di promuovere il rispetto per la loro intrinseca dignità (art. 1),

⁹ R. BELLI, *Vivere eguali. Disabili e compartecipazione al costo delle prestazioni*, Milano, 2014.

¹⁰ Il termine *legal capacity* della CDPD non trova una traduzione adeguata in lingua italiana, in quanto racchiude in sé sia il concetto di capacità giuridica sia quello di capacità di agire appartenenti alle categorie giuridiche proprie dell'ordinamento nazionale. Per questo motivo, nel presente lavoro si è deciso di mantenere il termine in lingua inglese, a voler prevenire qualsiasi fraintendimento.

¹¹ La Convenzione sui diritti delle persone con disabilità è stata adottata a New York il 13 dicembre 2006 ed è entrata in vigore dopo solo due anni, il 3 maggio 2008. È stata ratificata dall'Italia con legge n. 18/2009. La bibliografia che riguarda la Convenzione è amplissima; in questa sede, ci si limita a citare, fra i molti, F. SEATZU, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: i principi fondamentali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 535 ss.; ID., *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: diritti garantiti, cooperazione, procedure di controllo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, 259 ss.; S. MARCHISIO, V. DELLA FINA, R. CERA, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità: commentario*, Roma, 2010; M. SCHULZE, *Understanding the UN convention on the rights of persons with disabilities: a handbook on the human rights of persons with disabilities*, New York, 2010; V. DELLA FINA, R. CERA, G. PALMISANO (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Cham, 2017; C. O'MAHONY, G. QUINN, *Disability Law and Policy: An Analysis of the UN Convention*, Dublino, 2017; I. BANTEKAS, M.A. STEIN, D. ANASTASIOU (eds.), *The Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford, 2018; A. BRODERICK, D. FERRI, *International and European Disability Law and Policy*, Cambridge, 2019.

consta di un preambolo e di 50 articoli. Oltre a essere il trattato sui diritti umani che ha ricevuto il maggior numero di firme durante la cerimonia di apertura¹² ed è entrato più velocemente in vigore¹³, è anche il primo a essere stato aperto alla ratifica da parte di organizzazioni internazionali regionali, quali l'Unione europea¹⁴.

I principi generali a cui è ispirata la convenzione – fra cui il rispetto per la dignità, l'autonomia individuale, compresa la libertà di compiere le proprie scelte, e l'indipendenza, la non discriminazione, la piena ed effettiva partecipazione e inclusione nella società, il rispetto per la differenza e l'accettazione delle persone con disabilità come parte della diversità umana e dell'umanità stessa, la parità di opportunità, l'accessibilità, la parità tra uomini e donne, il rispetto dello sviluppo delle capacità dei minori con disabilità e il rispetto del diritto dei minori con disabilità a preservare la propria identità – sono elencati all'art. 3 della stessa, mentre gli artt. dal 10 al 30 enunciano, in maniera dettagliata, i diritti e le libertà fondamentali riconosciuti a favore delle persone con disabilità. In particolare, questi si possono suddividere¹⁵ in diritti volti alla protezione dell'individuo¹⁶, diritti che garantiscono l'autonomia, la libertà di scelta e l'indipendenza¹⁷, diritti di accesso e partecipazione alla

¹² Durante la cerimonia di apertura, 81 Stati e l'Unione europea hanno firmato la CDPD, 44 Stati hanno firmato il Protocollo opzionale.

¹³ I lavori del Comitato *ad hoc* (*Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities*) sono iniziati nel 2002 e si sono conclusi nel 2006, dopo otto sessioni di discussione, segnando il processo di negoziazione più rapido della storia delle convenzioni delle Nazioni Unite.

¹⁴ La convenzione è stata ratificata dall'Unione europea con decisione 2010/48/CE, in *Gazz. Uff. Un. eur.* n. L 23/35 del 27 gennaio 2010.

¹⁵ Per l'elaborazione di tale suddivisione, vedi G. QUINN, *A Short Guide to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *European Yearbook on Disability Law*, 2009, 89 ss.

¹⁶ Questi includono il diritto alla vita (art. 10), il diritto di non essere sottoposto a tortura, a pene o a trattamenti crudeli, inumani o degradanti (art. 15), il diritto di non essere sottoposto a sfruttamento, violenza e maltrattamenti (art. 16), il diritto al rispetto dell'integrità fisica e mentale (art. 17).

¹⁷ Sotto questa denominazione sono raggruppati i diritti che garantiscono il potere di scelta e di autodeterminazione. Simili diritti, che sono largamente e implicitamente riconosciuti alla generalità delle persone, richiedono una menzione esplicita nel conte-

vita politica e sociale¹⁸, libertà fondamentali¹⁹ e diritti economici, sociali e culturali²⁰. Il sistema di monitoraggio ed esecuzione della convenzione si articola su tre livelli: la cooperazione internazionale degli Stati contraenti (art. 32), lo sviluppo in seno alle amministrazioni nazionali di una struttura di coordinamento incaricata di facilitare le azioni legate all'attuazione della convenzione (art. 33) e l'azione del Comitato sui diritti delle persone con disabilità (art. 34).

La convenzione è entrata in vigore assieme al suo Protocollo opzionale, che riconosce al Comitato sui diritti delle persone con disabilità (Comitato CDPD) il ruolo di organo para-legale, competente a

ricevere e ad esaminare comunicazioni presentate da individui o gruppi di individui o in rappresentanza di individui o gruppi di individui soggetti alla sua giurisdizione che pretendano di essere vittime di violazioni delle disposizioni della convenzione da parte di quello Stato Parte²¹.

Se la comunicazione è giudicata ricevibile, il Comitato ne informa lo Stato interessato, dandogli sei mesi di tempo per presentare dichiarazioni scritte che chiariscano la questione e individuino le misure opportune per rimediare alla situazione. Il Comitato rende poi le sue decisioni in merito alle petizioni individuali durante lo svolgimento delle sue sessioni, che si tengono a Ginevra a cadenza biennale. Nonostante i pareri

sto della tutela delle persone con disabilità, a cui invece essi vengono spesso negati. Fra questi, il diritto al riconoscimento della *legal capacity* (art. 12), l'obbligo per gli Stati parte di adottare misure adeguate per la riabilitazione (art. 26), il diritto al rispetto della vita privata (art. 22) e il diritto al rispetto del domicilio e della famiglia (art. 23).

¹⁸ Questo gruppo di diritti identifica e sancisce l'eliminazione di quegli ostacoli alla piena partecipazione dell'individuo alla vita sociale, politica e culturale. Fra questi, si possono annoverare l'accessibilità (artt. 3 e 9), il diritto di accesso alla giustizia (art. 13), il diritto alla partecipazione alla vita politica e pubblica (art. 29) oltre che alla partecipazione alla vita culturale e ricreativa, agli svaghi e allo sport (art. 30).

¹⁹ Fra le libertà genericamente enunciate troviamo il diritto alla libertà e alla sicurezza personale (art. 14), il diritto alla libertà di movimento e di cittadinanza (art. 18) e il diritto alla mobilità personale con la maggior autonomia possibile (art. 20).

²⁰ Nel novero dei diritti economici, sociali e culturali, sono enunciati il diritto all'educazione (art. 24), il diritto al lavoro (art. 27), il diritto alla salute (art. 25) e il diritto a un adeguato livello di vita (art. 28).

²¹ V. l'art. 1 del Protocollo opzionale.

resi dal Comitato non siano vincolanti per gli Stati membri, essi, assieme ai commenti generali (*General comments*) tematici dallo stesso periodicamente elaborati, hanno un importante ruolo nell'interpretazione delle disposizioni convenzionali²².

3. Il modello dei diritti umani alla base dello sviluppo dei diritti sanciti nella convenzione

Se il graduale riconoscimento dei diritti delle persone con disabilità, culminato con l'adozione della convenzione nel 2006, ha trovato le sue basi teoriche nel modello sociale di disabilità, tuttavia, lo sviluppo dei diritti sanciti dalla convenzione stessa si basa piuttosto sul c.d. modello

²² Le pronunce di un c.d. *expert body*, come il Comitato CDPD, possono assumere rilievo nell'interpretazione del trattato in quanto espressione di un accordo successivo fra le parti contraenti. Nello specifico, l'interprete avrà l'obbligo di tener conto della posizione assunta da un *expert body*, in quanto parte integrante del contesto del trattato ai sensi dell'art. 31 lett. *a* e *b* della convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 qualora questa sia condivisa da tutte le parti del trattato, integrando così una sorta di accordo successivo fra le stesse. Secondo la Commissione di diritto internazionale, tale ipotesi si potrebbe verificare, per esempio, quando se ne trovi conferma in risoluzioni di organizzazioni internazionali, come le dichiarazioni di principio dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. In mancanza di tale convergenza, invece, l'interprete avrà la mera facoltà di tener conto delle pronunce dello stesso organo, in quanto mezzi complementari di interpretazione del trattato ai sensi dell'art. 32 della convenzione di Vienna. Sul punto, v. *Report of the International Law Commission, Official Records of the General Assembly, Seventy-third Session* (30 aprile - 1° giugno e 2 luglio - 10 agosto 2018), Supplement No. 10, A/73/10, 11 ss., in cui sono raccolti i lavori in materia di *Subsequent agreements and subsequent practice in relation to interpretation of treaties*. In tal senso anche la Corte internazionale di giustizia, relativamente al valore dei pareri resi dal Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, in *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 2010, 663, para. 66. Nello specifico, sul valore dei pareri e dei Commenti generali del Comitato CDPD, v. T. STAVRINAKI, *Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in I. BANTEKAS, M.A. STEIN, D. ANASTASIOU (eds.), *The Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford, 2018, 1249.

dei diritti umani. A quest'ultimo (e non al modello sociale) fa infatti riferimento il Comitato CDPD nell'interpretare il testo convenzionale²³.

Nello specifico, esso chiarisce che il modello dei diritti umani riconosce, da un lato, che la disabilità è una costruzione sociale e, dall'altro, che la menomazione è un aspetto prezioso della diversità e della dignità umana e, pertanto, non deve essere considerata un motivo legittimo per negare o limitare i diritti umani. In particolare, poiché la disabilità è uno dei tanti aspetti dell'identità umana («layers of identity»), le leggi e le politiche adottate devono tenere conto della diversità delle persone con disabilità. Aggiunge, inoltre, che i diritti umani sono «interdipendenti, interrelati e indivisibili»²⁴, a riprova del fatto che la convenzione non cerca di crearne di nuovi per le persone con disabilità, ma piuttosto rielabora e chiarisce i diritti umani esistenti nella prospettiva delle peculiari esigenze delle persone disabili, apportando significative innovazioni alla concettualizzazione dei diritti umani in generale. È vero, infatti, che le peculiari caratteristiche dei diritti delle persone con disabilità rompono gli schemi delle classiche teorizzazioni sui diritti umani, basate su una precisa idea di essere umano, che non sempre rispecchia la grande diversità umana²⁵. Ciononostante, non è opportuno parlare di creazione di diritti specifici per le persone con disabilità²⁶; una simile idea implicherebbe una sorta di ghettizzazione, sulla base della

²³ Comitato CDPD, *General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination*, 26 aprile 2018, CRPD/C/GC/6, par. 9.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Sul punto si rimanda alla trattazione del “disability right paradigm” di M.A. Stein e in particolare alla sua critica alle teorizzazioni di M. Nussbaum, secondo cui il titolare dei diritti deve essere caratterizzato da un livello minimo di capacità. Vedi M.A. STEIN, *Disability Human Right*, in *California Law Review*, 2007, 10 ss.

²⁶ Sul punto v., fra i molti, M.A. STEIN, *Disability Human Rights*, cit., 110 ss.; R. KAYNESS, P. FRENCH, *Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities under EU Law*, in *Human Rights Law Rev.*, 2008, 32 ss.; F. SEATZU, *La convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: i principi fondamentali*, cit., 535 ss.; J.E. LORD, *Disability Rights and the Human Rights Mainstream: Reluctant Gate-Crashers?*, in B. CLIFFORD (ed.), *The International Struggle for New Human Rights*, Philadelphia, 2009, 83 ss.; G. DE BECO, *The indivisibility of human rights and the convention on the rights of persons with disabilities*, cit., 141 ss.

quale le persone disabili verrebbero classificate come non appartenenti alla categoria di esseri umani titolari dei medesimi diritti umani universali. Al contrario, in conformità con quanto affermato da Mégret²⁷, deve ritenersi che i diritti umani per le persone disabili si inseriscono nell'esperienza dei diritti umani generali, solo espandendone e innovandone profondamente alcuni concetti; essi sono diritti delle persone con disabilità in quanto esseri umani e sono volti alla piena realizzazione dell'individuo secondo le sue particolari caratteristiche. In tal senso, i diritti sanciti nella CDPD possono definirsi come specifici delle persone disabili, ma pur sempre inseriti nell'universalità dei diritti umani²⁸. Essi formano una compagine unitaria e non frazionabile, in grado di creare una sistemica completa della tutela internazionale dei diritti delle persone con disabilità nel panorama dei diritti umani. In particolare, il modello dei diritti umani ruota attorno a due concetti fondamentali: quello di dignità (art. 3 CDPD) – cui si salda l'idea della disabilità come parte della diversità umana e come una delle caratteristiche dell'individuo – e quello di eguaglianza inclusiva²⁹.

Nonostante il suo sviluppo successivo, il modello dei diritti umani non può ritenersi un'evoluzione del modello sociale, quanto piuttosto un suo completamento³⁰, come emerge anche dalle intrinseche differenze fra le due teorizzazioni.

In primo luogo, i due modelli hanno finalità totalmente diverse. Il modello sociale non si propone di individuare i principi cardine alla base del sistema di diritti per le persone con disabilità. Esso, infatti, non è concepito come un modello *right-based approach*, quanto, piuttosto, come una teorizzazione in grado di fornire un'interpretazione della disabilità come fattore sociale e non meramente individuale. Al contrario,

²⁷ F. MÉGRET, *The Disabilities Convention: Human Rights of Persons with Disabilities or Disability Rights?*, in *Human Rights Quarterly*, 2008, 494-516.

²⁸ *Ibidem*, 516 ss.

²⁹ 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 *Dirittifondamentali.it*, 1, 2020, 535, in *dirittifondamentali.it* (consultato il 5 settembre 2023).

³⁰ A.M. LAWSON, A.E. BECKETT, *The social and human rights models of disability: towards a complementarity thesis*, in *The International Journal of Human Rights*, 2021, 369.

il modello dei diritti umani prende le mosse da tale assunto al fine di offrire un quadro teorico, basato sul concetto di dignità umana, su cui poggiare il sistema di tutela dei diritti delle persone con disabilità³¹.

Inoltre, mentre il modello sociale supporta essenzialmente politiche antidiscriminatorie e di tutela dei diritti civili a favore delle persone con disabilità, il modello dei diritti umani ha un raggio d'azione più ampio, riferendosi sia alla tutela dei diritti civili e politici, sia alla tutela dei diritti economici, sociali e culturali³².

Quest'ultimo, inoltre, ha il pregio di superare una delle maggiori criticità del modello sociale, il quale tende a individuare la disabilità solo come una costruzione sociale, tralasciando ogni riferimento alla menomazione individuale. Al contrario, il modello dei diritti umani valorizza sia l'aspetto sociale sia l'aspetto individuale della disabilità, poiché si propone di far rientrare qualsiasi tipo di diversità umana (compresa la menomazione) all'interno del concetto di dignità umana³³.

In buona sostanza, mentre il modello dei diritti umani fornisce una *roadmap* per lo sviluppo di azioni di politica legislativa per implementare la tutela dei diritti delle persone con disabilità, il modello sociale, che ha una portata ideologica più ampia, opera in contesti diversi da quelli legati strettamente allo sviluppo del diritto³⁴.

4. Il ruolo della convenzione nella tutela dei diritti delle persone con disabilità

La convenzione sui diritti delle persone con disabilità si è fatta portavoce di una rivoluzione giuridica e culturale già in atto, suscettibile di investire tutti i rami del diritto e della società. Essa ha dato un impulso

³¹ M. RETIEF, R. LETŠOSA, *Models of disability: A brief overview*, in *HTS Theological Studies / Theological Studies*, 2018, 1 ss.

³² T. DEGENER, *A Human Rights Model of Disability*, in P. BLANCK, E. FLYNN, *Routledge Handbook of Disability Law and Human Rights*, Londra, 2017, 31 ss.

³³ *Ibidem*.

³⁴ A.M. LAWSON, A.E. BECKETT, *The social and human rights models of disability: towards a complementarity thesis*, cit., 369.

decisivo a tale processo evolutivo, imponendo una modifica del sistema globale di tutela dei diritti fondamentali.

In particolare, il riconoscimento a livello internazionale di specifici diritti umani in capo a una “nuova” categoria di soggetti, le persone con disabilità, ha inevitabilmente prodotto delle ricadute nei sistemi regionali e nazionali di tutela dei diritti fondamentali, laddove i diritti umani sanciti a livello internazionale assumono il ruolo di «standard di valutazione» per le scelte politiche e giuridiche nazionali e sovranazionali³⁵. In buona sostanza, la convenzione ha imposto un adeguamento dei sistemi di tutela dei diritti fondamentali approntati a livello regionale e, a cascata, nazionale, alla tutela dei diritti delle persone con disabilità. Peraltro, un simile cambiamento si è riverberato successivamente su tutte le altre branche del diritto, necessariamente influenzate dagli orientamenti accolti in materia di diritti fondamentali. Si pensi, per esempio, all’affermazione dell’accessibilità, ivi compresa l’accessibilità digitale³⁶, quale diritto autonomo oltre che “abilitatore” di diritti (artt. 3 e 9 CDPD), che costituisce una delle novità di maggior rilievo della convenzione. Al fine di dare efficacia agli obblighi imposti dalla CDPD, di cui è parte contraente, l’Unione europea ha adottato nel corso degli ultimi anni diverse iniziative legislative d’avanguardia dedicate a tale tema, che impongono il rispetto di requisiti di accessibilità digitale di una serie di prodotti e servizi immessi sul mercato da soggetti privati³⁷.

³⁵ E. PARIOTTI, *Disabilità, diritti umani e azioni positive*, in T. CASADEI (a cura di), *Lessico delle discriminazioni tra società, diritto e istituzioni*, Reggio Emilia, 2008, 158-175.

³⁶ Il termine accessibilità digitale sta a indicare la capacità dei sistemi informatici di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, su base di parità, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie assistive o configurazioni particolari.

³⁷ Il riferimento è, in particolare, alla direttiva (UE) 2019/882 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi (c.d. *European Accessibility Act*), in *Gazz. Uff. Un. eur.* n. L 151 del 7 giugno 2019, la quale segue il percorso già tracciato dalla direttiva (UE) 2016/2102 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, relativa all’accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici (c.d. *Web Accessibility Directive*), in *Gazz. Uff. Un. eur.* n. L 327 del 2 dicembre 2016. Mentre quest’ultima impone il rispetto di standard di accessibilità ai siti web e alle applicazioni degli enti pubblici, lo *Euro-*

I legislatori degli Stati membri sono stati chiamati a recepire simili iniziative legislative, con ripercussioni tangibili in diverse branche del diritto e dell'economia³⁸.

Si nota, inoltre, che la convenzione, in forza del suo carattere innovativo e del suo ampio ambito di applicazione³⁹, è stata utilizzata per fornire tutela non solo nei confronti delle persone con disabilità, ma anche di soggetti che, *stricto sensu*, non sono immediatamente riconducibili alla categoria delle persone disabili. Si pensi, per esempio, alle sentenze della Corte europea dei diritti umani in materia di discriminazione a danno di persone con HIV⁴⁰, oppure alle pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea⁴¹ e della Corte interamericana⁴² sulla discriminazione subita da donne che, a causa della loro condizione di infertilità, non potevano accedere, rispettivamente, alle tutele previste per le lavoratrici madri a seguito di maternità surrogata o alla fecondazione *in vitro*, o ancora ai casi in cui è stata riconosciuta una forma di discriminazione per associazione in funzione della disabilità⁴³. Si ag-

pean Accessibility Act stabilisce i requisiti di accessibilità digitale di una serie di prodotti e servizi immessi sul mercato da soggetti privati.

³⁸ Da ultimo, è stato pubblicato in *Gazz. Uff.* n. 152 del 1° luglio 2022 il d.lgs. 27 maggio 2022 n. 82 di attuazione della direttiva (UE) 2019/882 sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi (c.d. *European Accessibility Act*), entrato in vigore il 16 luglio 2022.

³⁹ L'art. 1 par. 2 CDPD propone una sorta di definizione aperta di disabilità, o (non)definizione, la quale si limita a identificare in maniera assai ampia la sfera dei soggetti beneficiari dei diritti in essa sanciti, con l'obiettivo di evitare di fornire un'interpretazione restrittiva della convenzione nel suo insieme. La voluta vaghezza della (non)definizione introduce un elemento di circolarità nella convenzione, in quanto lascia una notevole discrezionalità alla legislazione e alla giurisprudenza nazionale e sovranazionale in merito all'individuazione di cosa sia la disabilità nel caso concreto. R. KAYNESS, P. FRENCH, *Out of Darkness into Light?*, cit., 24 s.

⁴⁰ Corte EDU, 10 marzo 2011, *Kiyutin c. Russia*, ric. n. 2700/10; ID., 3 ottobre 2013, *I.B. c. Grecia*, ric. n. 552/10.

⁴¹ Corte di giustizia, 18 marzo 2014, in causa C-363/12, *Z. c. A Government department e The Board of management of a community school*.

⁴² Corte interamericana dei diritti umani, 28 novembre 2012, IACtHR Series C 257, *Artavia Murillo et al ("In vitro fertilisation") c. Costa Rica*.

⁴³ Corte di giustizia, 17 luglio 2008, in causa C-303/06, *S. Coleman c. Attridge Law e Steve Law*; Corte EDU, 22 marzo 2016, *Guberina c. Croazia*, ric. n. 23682/13.

giunga che, da ultimo, la convenzione è stata utilizzata per tutelare anche i *caregiver* familiari delle persone con disabilità. In particolare, in *Bellini c. Italia*⁴⁴, per la prima volta il Comitato CDPD ha riconosciuto che il vuoto normativo esistente in Italia nei confronti di tali soggetti ha delle ripercussioni tali sulla tutela dei diritti delle persone con disabilità da determinare una violazione delle disposizioni del trattato da parte dello Stato.

5. Oltre la convenzione?

La tutela dei diritti delle persone con disabilità ha conosciuto uno sviluppo repentino negli ultimi anni, soprattutto grazie all'adozione della convenzione del 2006, la quale costituisce il perno sulla cui base si sono successivamente sviluppate le normative sovranazionali e nazionali in materia. Tuttavia, l'amplissima adesione alla CDPD, che conta un numero straordinariamente alto di ratifiche⁴⁵, non ha impedito il perdurare a tutt'oggi di molte zone d'ombra nella tutela effettiva dei diritti fondamentali delle persone disabili⁴⁶.

In tale contesto, si ritiene ipotizzabile che alcune delle disposizioni convenzionali abbiano acquisito valore di fonte di diritto internazionale generale, fornendo così uno strumento interpretativo ulteriore per un'adesione più profonda ai principi alla base della tutela dei diritti delle persone con disabilità⁴⁷. Considerando i diritti sanciti dalla convenzione come una compagine unitaria e non frazionabile – in conformità al modello dei diritti umani –, non sarebbe logicamente ammissibile l'ac-

⁴⁴ Comitato CDPD, 3 ottobre 2022, *Bellini c. Italia*, CRPD/C/27/D/51/2018.

⁴⁵ La convenzione è stata ratificata da 188 Stati, mentre il protocollo opzionale da 105 Stati (dati aggiornati al 16 ottobre 2023).

⁴⁶ Per esempio, legislazioni nazionali in materia di *legal capacity* risultano fra loro molto diversificate e non sempre pienamente conformi con i dettami della CDPD, anche con riferimento a Stati che hanno ratificato la convenzione. Una modifica della disciplina in materia implica, infatti, necessariamente un cambiamento di istituti che stanno alla base dell'ordinamento nazionale, dettati da una tradizione giuridica ben radicata nel sistema.

⁴⁷ Per una disamina dettagliata, sia permesso rinviare a S. FAVALLI, *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, Milano, 2021.

cettazione da parte degli Stati contraenti di alcuni solo dei principi alla base della CDPD, accompagnata dal rifiuto di adeguarsi ad altri, ai primi per loro stessa natura strettamente interconnessi. In altri termini, l'affermazione del valore di diritto internazionale generale di taluni di essi produrrebbe una sorta di "effetto *spillover*", laddove l'interprete non potrebbe che ritenere obbligatori tutti i principi a fondamento della protezione delle persone disabili codificati nella convenzione, anche quelli a cui gli Stati sono più reticenti a dare esecuzione.

Significativamente, secondo i lavori della Commissione di diritto internazionale⁴⁸, una disposizione di un trattato che, come la CDPD, ha conosciuto ampia diffusione in strumenti internazionali può essere indizio sia di un principio generale⁴⁹, sia di una norma pattizia che ha assunto valore di consuetudine⁵⁰. Perché questo avvenga, è necessario

⁴⁸ Come rileva la Commissione di diritto internazionale, talvolta, gli stessi elementi che indicano il riconoscimento, da parte della comunità internazionale, di una determinata prescrizione come principio generale sono idonei anche a provare l'esistenza di una norma di diritto consuetudinario. Questa parziale sovrapposizione nel metodo di identificazione dei principi e dell'*opinio juris* delle consuetudini internazionale è evidente in particolare riguardo ai "principles widely recognized in treaties and other international instruments", entro cui si ritiene possa essere ricondotto il nocciolo duro dei diritti delle persone con disabilità. V. *Second report on general principles of law by Marcelo Vázquez-Bermúdez, Special Rapporteur*, adottato dalla Commissione di diritto internazionale durante la sua 72^a sessione, 9 aprile 2020, A/CN.4/741, par. 161: «[...] As regards principles that are widely recognized in treaties and other international instruments, some overlap may appear to exist, given that the materials through which the requirement of recognition can be ascertained also serve as evidence to determine the existence of a rule of customary international law».

⁴⁹ *Second report on general principles of law by Marcelo Vázquez-Bermúdez*, cit., par. 121: «A first way in which general principles of law formed within the international legal system may be identified is by ascertaining that a principle has been widely incorporated into treaties and other international instruments, such as General Assembly resolutions».

⁵⁰ *Report of the International Law Commission, Official Records of the General Assembly, Seventy-third Session (30 aprile - 1° giugno e 2 luglio - 10 agosto 2018), Supplement No. 10, A/73/10*, 143 s., con riferimento al caso prospettato dalla conclusione 11, par. 1, lett. c: «A rule set forth in a treaty may reflect a rule of customary international law if it is established that the treaty rule: [...] (c) has given rise to a general practice that is accepted as law (*opinio juris*), thus generating a new rule of customary international law».

dimostrare che lo Stato si conforma al testo del trattato sia perché a esso vincolato tramite la ratifica, sia perché si ritiene obbligato in quanto lo stesso è espressione di una disposizione di diritto internazionale generale⁵¹. Un primo indizio in tal senso è certamente l'eccezionale numero di ratifiche che nell'arco di pochi anni ha conosciuto la CDPD, facendo propendere per un'accettazione quasi universale dei principi cardine della convenzione stessa⁵². Ulteriori elementi a suffragio del valore di diritto internazionale generale dei principi cardine della convenzione emergono, inoltre, dalla giurisprudenza nazionale e internazionale in materia di tutela dei diritti delle persone con disabilità⁵³. In particolare, alcune norme della convenzione sono state definite da corti internazionali, quali la Corte europea dei diritti umani e dalla Commissione interamericana, come *principles of international law*⁵⁴ o espressione di *Eu-*

⁵¹ *Ibidem*, 139 s., par. 4.

⁵² *Report of the International Law Commission, Official Records of the General Assembly*, cit., 143 s., par. 3: «The number of parties to a treaty may be an important factor in determining whether particular rules set forth therein reflect customary international law; treaties that have obtained near-universal acceptance may be seen as particularly indicative in this respect [...]».

⁵³ La Commissione di diritto internazionale ha avuto modo di chiarire che la giurisprudenza di corti sia interne sia internazionali, tra cui anche le corti regionali sui diritti umani, può essere considerata uno strumento di rilevazione sussidiario di entrambi gli elementi della consuetudine, oltre che di principi generali del diritto. Vedi *Report of the International Law Commission, Official Records of the General Assembly*, cit., conclusione 13, p. 149 s.

⁵⁴ Per un riconoscimento, seppur implicito, delle disposizioni della CDPD come *principles of international law*, vedi Corte EDU, 29 gennaio 2013, *S.H.H. c. Regno Unito*, ric. n. 60367/10, par. 60. A seguito di tale decisione, la Corte non ha più fatto riferimento alle norme della CDPD come *general principles*. Tuttavia, si trova traccia di argomentazioni in tal senso all'interno di alcune opinioni concorrenti o dissenzienti dei giudici di Strasburgo: vedi Corte EDU, 17 luglio 2014, *Valentin Campeanu c. Croazia*, ric. n. 47848/08, par. 9 dell'opinione concorrente del giudice Pinto De Albuquerque; Corte EDU, 29 marzo 2016, *Sergeyeva c. Russia*, ric. n. 16899/13, opinione dissenziente del giudice Keller, par. 10; Corte EDU, 10 gennaio 2017, *Kacper Nowakowski c. Polonia*, ric. n. 32407/13, opinione concorrente del giudice Motoc, par. 9. La Commissione interamericana, invece, teorizza l'esistenza di un diritto delle persone con disabilità mentale a non essere soggette a pena capitale, qualificandolo come *principle of international law*, vedi Commissione IDU, 15 luglio 2013, casi 11.575, 12.333 e

ropean and worldwide consensus⁵⁵. Addirittura, in alcune decisioni⁵⁶ i giudici di Strasburgo si sono spinti fino ad applicare le disposizioni della convenzione nei confronti di Stati che non ne erano ancora parti contraenti⁵⁷. Inoltre, appaiono significativi i (seppur sporadici) casi in cui le corti nazionali hanno fatto riferimento alla CDPD, nonostante questa non fosse ancora applicabile nell'ordinamento interno, perché non ratificata⁵⁸. Ne è un esempio la sentenza n. 251 del 2008 della Corte costi-

12.341, *Clarence Allen Lackey et al.*, par. 213; Commissione IDU, 17 luglio 2014, caso 12.873, *Edgar Tamayo Arias c. Stati Uniti*, report n. 44/14.

⁵⁵ Corte EDU, 30 aprile 2009, *Glor c. Svizzera*, ric. n. 13444/04, par. 53. Tale qualificazione risulta ancora più rilevante, laddove la Corte EDU di rado si spinge nell'identificazione di norme di diritto internazionale generale, in quanto tende ad attenersi all'accertamento compiuto da un altro giudice od organo internazionale. Vedi M. STARI-TA, *Il diritto non scritto nel sistema della convenzione europea dei diritti umani*, in P. PALCHETTI (a cura di), *L'incidenza del diritto non scritto sul diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2016, 135. Sul possibile ruolo del *consensus* nell'identificazione di norme di diritto internazionale generale, v. I. ZIEMELE, *Customary International Law in the Case Law of the European Court of Human Rights*, in L. LIJNZAAD, COUNCIL OF EUROPE (eds.), *The Judge and International Custom*, Leiden, 2016, 78 ss.; A. CASSESE, *The Constellation of Global and National Courts: Jurisdictional Redundancy and Interchange*, in A. SEIBERT-FOHR, M.E. VILLIGER (eds.), *Judgments of the European Court of Human Rights – Effects and Implementation*, Baden-Baden, 2014, 158 ss. Nello specifico, mentre Ziemele si riferisce al rinvenimento di consuetudini particolari, Cassese parla invece di principi generali del diritto riconosciuti dalle Nazioni civili. V. inoltre K. DZEHTSIAROU, *European Consensus and the Legitimacy of the European Court of Human Rights*, Cambridge, 2015, 158 ss.

⁵⁶ In Corte EDU, 30 aprile 2009, *Glor c. Svizzera*, cit., non solo i fatti di causa si riferivano a un momento precedente alla data di entrata in vigore della CDPD, ma oltretutto lo Stato resistente non aveva all'epoca neppure firmato la convenzione. Invece, in altri casi, gli Stati resistenti avevano provveduto alla firma della CDPD in un momento successivo ai fatti di causa, ma precedente alla pronuncia della Corte: vedi Corte EDU, 20 maggio 2010, *Alajos Kiss c. Ungheria*, ric. n. 38832/06, par. 44; ID., 21 dicembre 2010, *Jasinskis c. Lettonia*, ric. n. 45744/08, par. 40; ID., 17 gennaio 2012, *Stanev c. Bulgaria*, ric. n. 36760/06, par. 244.

⁵⁷ *Report of the International Law Commission, Official Records of the General Assembly*, cit., 139 s., par. 4.

⁵⁸ Risulta però di particolare rilievo la sentenza *MX* della *High Court* irlandese (High Court of Ireland, *M.X. v Health Service Executive* [2012] IEHC 491), la quale menziona la CDPD come il riflesso dell'evoluzione del diritto internazionale dei diritti umani verificatasi negli ultimi anni in materia di tutela delle persone con disabilità, di

tuzionale italiana, nella quale la CDPD è stata utilizzata come «ausilio interpretativo», ancorché la procedura di ratifica non fosse ancora ultimata, «per il suo carattere espressivo di principi comuni ai vari ordinamenti nazionali»⁵⁹.

cui anche il giudice nazionale deve tenere debitamente conto (E. FLYNN, *Ireland*, in L. WADDINGTON, A.M. LAWSON, *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Practice. A Comparative Analysis of the Role of Courts*, Oxford, 2018, 229). Si segnala, inoltre, una sentenza del *Tribunal de familia* di Mar del Plata (*Tribunal de familia* n. 2 di Mar del Plata, 26 dicembre 2006, *N.D.A. s/ Inhabilitación*), in Argentina, che menziona la CDPD nonostante questa fosse stata adottata appena una decina di giorni prima e, ovviamente, non fosse ancora entrata in vigore. In questo caso, la corte interna richiama la CDPD come una sorta di fonte di ispirazione per gli operatori giuridici nazionali nella ricerca di soluzioni a tutela dei diritti fondamentali delle persone con disabilità.

⁵⁹ Corte Cost., sentenza del 25 giugno 2008 n. 251, par. 12. Successivamente, nella sentenza del 22 febbraio 2010 n. 80, par. 4, la stessa Corte ha utilizzato la CDPD, su di un piano di parità con le rilevanti disposizioni costituzionali, al fine di individuare il «nucleo indefettibile di garanzie» che limiterebbe la discrezionalità del legislatore nell'individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili. In particolare, il giudice rimettente richiama la CDPD in relazione all'art. 10 Cost., il quale, come noto, impone l'adeguamento dell'ordinamento interno alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, sostenendo che l'ordinamento internazionale appare ormai «univocamente orientato ad assicurare ai disabili una tutela effettiva e non meramente teorica», come dimostrato dall'adozione di diversi atti internazionali sia a livello universale che regionale a tutela delle persone disabili (fra cui spicca la CDPD). Tuttavia, la Corte non si è espressa sul punto, ritenendo infine che le censure prospettate con riferimento all'art. 10 Cost. fossero assorbite dalla censura fondata sull'art. 38 Cost., commi 3 e 4. Si segnala inoltre che la successiva giurisprudenza costituzionale, pur aderendo di massima al modello dei diritti umani propugnato dalla CDPD, ha talvolta relegato la convenzione a un ruolo del tutto marginale. V. in proposito D. AMOROSO, *Inutiliter data? La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza italiana*, in *SIDIBlog*, 2017, www.sidiblog.org (consultato il 7 giugno 2020); 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*, cit., 546 ss.; P. ADDIS, *Disabilità e giuramento per l'acquisizione della cittadinanza (osservazioni a Corte cost., sent. 258/2017)*, in *Consulta Online*, 2, 2018, 441 ss. Per un'analisi dell'uso della CDPD all'interno delle corti italiane in generale, v. D. FERRI, *Italy*, in L. WADDINGTON, A. LAWSON, *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Practice*, cit., 245 ss.

In conclusione, si ritiene che i principi cardine della convenzione, a cui deve essere riconosciuto valore di diritto internazionale generale, possano essere ricavati in via interpretativa a partire dal dettato convenzionale e in particolare dall'art. 3 CDPD, dedicato all'enunciazione dei "principi generali"⁶⁰, fra cui si annoverano concetti quali il rispetto per la dignità intrinseca, l'autonomia individuale e l'indipendenza, il principio di non discriminazione e la parità di opportunità, la piena ed effettiva partecipazione e inclusione in società, l'accessibilità, la parità tra uomini e donne disabili, il rispetto del diritto dei minori con disabilità a sviluppare le proprie capacità e a preservare la propria identità. A questi, si aggiunge il riconoscimento della capacità di essere titolari di diritti e di obblighi e di agire in giudizio (*legal capacity*) dell'individuo, che costituisce il presupposto essenziale per il rispetto della dignità intrinseca e dell'autonomia individuale, compresa la libertà di compiere le proprie scelte, delle persone con disabilità.

⁶⁰ Fra i molti, v. V. DELLA FINA, *General principles*, in V. DELLA FINA, R. CERA, G. PALMISANO (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, cit., 119 ss.; S. ARDUIN, *Article 3: General Principles*, in I. BANTEKAS, M.A.D. ANASTASIOU (eds.), *The Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, cit., 158 ss.; A. BRODERICK, D. FERRI, *International and European Disability Law and Policy*, cit., 67 ss.

EMPOWERMENT E DISABILITÀ: LAVORO E ISTRUZIONE QUALI VEICOLI DI REALIZZAZIONE DELLA PERSONA

*Lucia Busatta**

SOMMARIO: 1. *La Costituzione e il principio personalista.* 2. *Il diritto al lavoro e il diritto all'istruzione nel progetto costituzionale.* 3. *La tutela dei diritti della persona con disabilità, tra legislatore e Corte costituzionale: leggi eterogenee per ambiti di intervento, ma a contenuto costituzionalmente vincolato.* 4. *Gli strumenti per garantire l'effettività dei diritti: ruolo dell'amministrazione e controllo giurisdizionale.* 5. *Verso un rafforzamento dell'inclusione? I diritti delle persone con disabilità e le riforme veicolate dal PNRR.* 6. *Conclusioni: lavoro e istruzione, volano di empowerment.*

1. La Costituzione e il principio personalista

L'inquadramento dei diritti al lavoro e all'istruzione delle persone con disabilità nell'ordinamento italiano non può che partire dal dato costituzionale che, come è noto, pone al centro del progetto fondativo del nuovo ordinamento repubblicano il lavoro¹. Perno e fondamento della Repubblica, il lavoro costituisce lo strumento di “liberazione” della persona, il veicolo attraverso il quale uomini e donne possono emanciparsi dal bisogno e costruire la propria indipendenza, dando fiato a ciò che inclinazione personale, progettualità e opportunità possono consentire di costruire per la realizzazione di ciascuno.

Sebbene possa apparire utopistico, è questo il concetto di lavoro che i Costituenti avevano in mente quando votarono per approvare la formula «fondata sul lavoro» che completa il primo comma dell'articolo 1

* Una versione preliminare di questo scritto è stata pubblicata in *federalismi.it*, Osservatorio di diritto sanitario, 5, 2025, 198 ss.

¹ Su questa tematica cfr., in generale, C. PINELLI, *Lavoro e Costituzione*, Napoli, 2021.

della Costituzione². Il lavoro, quale mezzo che consente alla persona di superare i vincoli della dipendenza da altri, permette a ciascuno di contribuire, secondo le proprie possibilità e capacità, alla crescita dello Stato e, in ottica solidaristica, al benessere collettivo.

Al fine di meglio comprendere la profonda (e, invero, lungimirante) portata della formula citata, possiamo riprendere le parole di uno dei firmatari dell'emendamento che completò il primo articolo della Costituzione, l'on. Amintore Fanfani, che durante una delle sedute dell'Assemblea costituente durante la quale si votò il testo di quello che divenne l'art. 1 Cost., affermò che:

Dicendo che la Repubblica è fondata sul lavoro, si esclude che essa possa fondarsi sul privilegio, sulla nobiltà ereditaria, sulla fatica altrui e si afferma invece che essa si fonda sul dovere, che è anche diritto ad un tempo per ogni uomo, di trovare nel suo sforzo libero la sua capacità di essere e di contribuire al bene della comunità nazionale. Quindi, niente pura esaltazione della fatica muscolare o del puro sforzo fisico, come superficialmente si potrebbe immaginare; ma affermazione del dovere d'ogni uomo di essere quello che ciascuno può, in proporzione dei talenti naturali, sicché la massima espansione di questa comunità popolare potrà essere raggiunta solo quando ogni uomo avrà realizzato, nella pienezza del suo essere, il massimo contributo alla prosperità comune. L'espressione "fondata sul lavoro" segna quindi il tema di tutta la nostra Costituzione (...)³.

Tale citazione esprime non solo la volontà dei Costituenti di una cesura netta con il passato, con un ordinamento totalitario, basato sull'imposizione della forza e sulla prevaricazione, ma anche il desiderio di superamento di un modello di società arcaico, ove privilegi ereditari, nobiltà e sfruttamento del lavoro altrui orientavano la produzione della ricchezza. Con la Costituzione repubblicana si pongono, invece, le basi per un progetto di cambiamento: si inizia a costruire una società egualitaria, solidaristica e inclusiva, nella quale tutti pongono le proprie risor-

² L. NOGLER, *Cosa significa che l'Italia è una Repubblica «fondata sul lavoro» e che «riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro»?*, in C. CASONATO (a cura di), *Lezioni sui principi fondamentali della costituzione*, Torino, 2010, 102.

³ A. Fanfani, intervento all'Assemblea Costituente, seduta del 22 marzo 1947, in www.nascitadellacostituzione.it.

se ed energie, ciascuno secondo le proprie capacità, per la crescita comune⁴.

Fondare la Repubblica sul lavoro significa attribuire a ogni persona il diritto e, al contempo, il dovere di contribuire alla comunità in cui è inserito, secondo – per riprendere le parole di straordinaria potenza utilizzate da Fanfani – il proprio «sforzo libero»: il lavoro – pur con la fatica che richiede – è strumento di democrazia, veicolo di libertà e mezzo per la realizzazione del bene della comunità. Soprattutto, secondo la Costituzione, ciascuno deve essere messo in condizione di scegliere la propria strada, il proprio modo di contribuire al benessere della collettività⁵.

In questo, l'articolo 1 si lega al principio personalista e a quello solidaristico espressi dall'articolo 2 Cost.: è la persona al centro della Repubblica ed è proprio in funzione della realizzazione della persona che lo Stato di organizza, riconoscendo e promuovendo i diritti, stabilendo i doveri, ma anche costruendo le istituzioni, le funzioni e i poteri che servono ad assicurare il rispetto dei diritti, l'adempimento dei doveri e, in definitiva, consentono l'esercizio della libertà.

La formidabile idea di cui la Costituzione repubblicana si rende artefice consiste nel porre le basi affinché la persona trovi la propria libertà e quindi la propria realizzazione nel momento in cui riesce a sviluppare le proprie inclinazioni e riesce a far cantare la propria voce interiore. Per riprendere le parole di Aldo Moro, cui dobbiamo la formulazione dell'articolo 2 Cost., «la libertà dell'uomo è pienamente garantita solo se l'uomo è libero di formare degli aggregati sociali e di svilupparsi in essi»⁶.

Il principio solidaristico, insieme a quello lavorista e a quello personalista, completa il quadro, rendendo cogenti quei doveri «finalizzati a garantire uno sviluppo armonico e pieno dell'intera compagine socia-

⁴ Circa il progetto di Costituzione e la cesura con il passato, cfr., *inter multis*, V. ONIDA, *La Costituzione*, nuova ed. a cura di M. CARTABIA, Bologna, 2023, in partic. 29 ss.

⁵ Come si evince anche in P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà*, Giu-lianova, 2018, *passim*.

⁶ A. Moro, intervento all'Assemblea Costituente, seduta del 24 marzo 1947, in www.nascitadellacostituzione.it.

le»⁷. Attraverso questo principio, la Costituzione eleva la logica del superamento dei bisogni, quale via per la liberazione della persona, a obiettivo generale dello Stato: il fatto che ciascuno debba contribuire, secondo le proprie capacità, alla crescita della collettività crea un circolo virtuoso nel quale ogni individuo offre il proprio apporto e la Repubblica ridistribuisce le ricchezze, andando a colmare i bisogni, con la finalità di non lasciare indietro nessuno.

Si tratta di una necessità fondativa dell'ordinamento: il principio solidaristico è il completamento naturale del principio personalista e di quello pluralista, costituisce l'inveramento del principio di eguaglianza ed è lo strumento per una piena realizzazione della persona, nel disegno costituzionale. Sul punto, durante i lavori dell'Assemblea costituente, il dibattito venne significativamente arricchito dalla componente cattolica. Fra questi, possiamo ricordare le parole che Dossetti dedicò a tale principio:

alla centralità della persona, si aggiunge [...] che si riconosce ad un tempo la necessaria solidarietà di tutte le persone, che sono chiamate a completarsi a vicenda mediante la molteplice organizzazione della società moderna⁸.

Sono parole, ancora oggi, di grande ispirazione, soprattutto quando ci si occupa di inclusione e di diritti delle persone con disabilità.

All'interno di un corpo sociale, infatti, nessun individuo è un atomo, scisso e separato dagli altri, ma l'agire di ciascuno è inevitabilmente connesso a quello degli altri consociati. Si tratta, a ben vedere, di una sorta di dipendenza reciproca che, letta alla luce del principio solidaristico, consente a ciascuno di trovare la strada per realizzare la propria libertà, grazie – anche – al contributo degli altri consociati⁹.

⁷ E. VIVALDI, *Introduzione*, in EAD. (a cura di), *Disabilità e sussidiarietà*, Bologna, 2012, 16.

⁸ G. Dossetti, intervento all'Assemblea Costituente, seduta del 10 settembre 1946, in www.nascitadellacostituzione.it.

⁹ Sulla Costituzione e i diritti delle persone con disabilità, cfr., senza pretese di completezza, D. PICCIONE, *Costituzionalismo e disabilità: i diritti delle persone con disabilità tra Costituzione e Convenzione ONU*, Torino, 2023; G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità: profili costituzionali*, Milano, 2020; C. COLAPIETRO, F. GI-

Il lavoro e, insieme a esso, l'istruzione rappresentano, come si diceva, gli strumenti che consentono alla persona di trovare il modo di contribuire al benessere proprio e a quello collettivo, indipendentemente dalle condizioni di partenza. Si tratta di un concetto che non costituisce solamente un approdo centrale del costituzionalismo del secondo dopoguerra: costruendo il nuovo ordinamento intorno al concetto intangibile di dignità umana, la Costituzione considera la realizzazione della persona il fine supremo dell'agire delle istituzioni.

2. Il diritto al lavoro e il diritto all'istruzione nel progetto costituzionale

Se il lavoro è lo strumento che rende la persona libera di autodeterminarsi e di realizzarsi, da sola e nelle formazioni sociali, all'interno dell'ordinamento, ben si può comprendere il duplice valore che esso assume all'interno del progetto costituzionale: in base all'articolo 4 Cost., infatti, esso non è solo diritto, ma anche dovere di ciascuno, poiché lo sforzo libero deve essere orientato e finalizzato al progresso della collettività. Se da un lato, dunque, al fine di rendere effettivo questo diritto, la Costituzione crea un onere in capo alla Repubblica (a tutti i soggetti dell'ordinamento, dunque) di promozione, pur ribadendo la libertà nella scelta delle attività da svolgere, la Carta fondamentale stabilisce il dovere al lavoro¹⁰.

Si potrebbe dire, in altre parole, che dalla lettura combinata dei primi quattro articoli della Costituzione discende il dovere, per ciascun consociato, di trovare liberamente la propria via di realizzazione attraverso il lavoro, con il fine di contribuire al progresso della società. Si

RELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, 2020; A.D. MARRA, *Disabilità, bioetica e ragionevolezza*, Padova, 2017; A. CANDIDO, *Disabilità e prospettive di riforma. Una lettura costituzionale*, Milano, 2017; E. VIVALDI (a cura di), *Disabilità e sussidiarietà*, Bologna, 2012; C. COLAPIETRO, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli, 2011.

¹⁰ Articolo 4 Cost. In commento all'articolo e qui profili di collegamento tra il diritto-dovere al lavoro e il principio di solidarietà sociale cfr. M. CAVINO, *Articolo 4*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana: commento articolo per articolo*, Bologna, 2021, in partic. 43 ss.

tratta, dunque, di una libertà vincolata a un fine ben specifico, che è quello su cui si fonda il progetto costituzionale: offrire a ogni persona la possibilità di dar fiato alla propria voce interiore, di costruire il proprio destino, nella consapevolezza, però, di non essere un atomo, un oggetto isolato, ma sapendo che lo sforzo, il lavoro e pure la costruzione del proprio percorso deve assumere un orientamento finalizzato al benessere della collettività. Solo grazie a esso, infatti, ognuno può raggiungere la piena libertà, che non può essere possibile se tale sforzo, la tensione verso la libera costruzione del proprio destino non è eguale, almeno nelle opportunità, per tutti. Per questa ragione, in base all'articolo 35 Cost., la Repubblica non solo «tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni», ma, con una formulazione che richiede un impegno attivo delle istituzioni, «[c]ura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori». Si tratta di una lettura dinamica del lavoro, che da strumento di liberazione della persona diviene anche veicolo per la sua stessa crescita e per il suo miglioramento.

Ecco, dunque, che si rende necessario l'impegno attivo della Repubblica per la promozione delle condizioni che possano assicurare a tutti, anche a coloro che partono da una situazione sociale, economica o personale di svantaggio, di poter concorrere liberamente al benessere della collettività. Lo stato sociale, nel disegno costituzionale, è funzionale non a una mera risposta ai bisogni, ma a porre le condizioni affinché ciascuno possa determinarsi senza vincoli. Si tratta di un impegno particolarmente significativo nei confronti delle persone con disabilità, poiché è l'intervento promozionale del legislatore e delle istituzioni pubbliche che pone le basi, anche oggi, per assicurare l'inclusione lavorativa di tutti i soggetti.

Oltre agli strumenti promozionali e agli incentivi per favorire l'ingresso e la permanenza nel mondo del lavoro delle persone con disabilità, bisogna considerare il valore che istruzione e formazione possono svolgere al fine di consentire alla persona di individuare il proprio percorso e costruire il proprio avvenire, anche dal punto di vista lavorativo.

Così, l'articolo 34 della Costituzione dopo la proclamazione che la scuola è aperta a tutti e che la previsione dell'obbligo scolastico, continua con una duplice formula promozionale:

I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.

La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso¹¹.

L'istruzione è, dunque, l'altra faccia del lavoro: non solo ne costituisce un fondamentale presupposto, ma è essa stessa una forma di lavoro, nel disegno costituzionale. Anch'essa, concepita come diritto e, a un tempo, dovere, viene promossa e garantita dalla Repubblica, che si impegna altresì ad assicurare la libertà individuale nella scelta dei percorsi e dei contenuti¹².

Alla luce della lettura di queste disposizioni costituzionali e del loro inserimento all'interno del più ampio disegno costituzionale, si può leggere il principio personalista, quale baricentro dell'ordinamento repubblicano. Esso si realizza in concreto grazie a lavoro e istruzione, strumenti funzionali a una piena liberazione della persona dai vincoli della dipendenza dall'altro. Tramite la conoscenza e la preparazione, infatti, al singolo è data la possibilità di individuare e costruire il proprio percorso di vita, che si concreta nella scelta del modo in cui compiere il proprio "sforzo libero" per contribuire, secondo le proprie capacità, al progresso della collettività.

Tale inquadramento consente, allora, di comprendere il significato e la portata dell'articolo 38 Cost.: sebbene dal linguaggio – che va comunque attribuito e confinato nell'epoca in cui la Costituzione fu scritta – possa trasparire un certo approccio paternalista, bisogna invece considerare che il diritto all'assistenza rappresenta il completamento necessario del disegno costituzionale di cui si è trattato sino a qui. Oltre a essere l'unica disposizione che riconosce i diritti delle persone con disabilità¹³, l'art. 38 stabilisce l'impegno delle istituzioni nel sostegno e nell'assistenza a chi non possa contribuire attivamente al progresso della società.

¹¹ Art. 34 Cost., commi terzo e quarto.

¹² Su questi aspetti cfr. G. MATUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale: la scuola "aperta a tutti" alla prova della crisi economica*, Milano, 2019.

¹³ G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., 146.

Nelle parole del comma terzo, al netto – come si diceva – di un linguaggio che oggi non può essere considerato pienamente inclusivo, si può distinguere l’impegno della Repubblica a rendere ciascuno – indipendentemente dalle proprie condizioni di partenza – capace di trovare la propria via per la libertà e l’indipendenza: «Gli inabili ed i minorati hanno diritto all’educazione e all’avviamento professionale».

Tutt’altro che paternalista, quindi, questa previsione obbliga tutti i soggetti della Repubblica a impegnarsi per favorire il diritto all’istruzione e al lavoro delle persone con disabilità, per assicurare la loro dignità e perché nessun soggetto parte del progetto costituzionale venga lasciato indietro. A ciascuno, in altre parole, deve essere offerta la possibilità di trovare il proprio posto, di costruire il proprio destino e di fornire il proprio (pur piccolo) contributo alla crescita collettiva.

La lettura di queste disposizioni costituzionali e la loro applicazione al mondo delle disabilità richiamano, nel valore attribuito al perseguimento della dignità umana, il *capability approach* su cui tanto hanno lavorato Martha Nussbaum e Amartya Sen. Secondo il loro pensiero, tale approccio consiste nella capacità concreta della persona di raggiungere il proprio benessere e cioè di riuscire a fare o essere ciò che desidera¹⁴. Questo è il presupposto per l’*empowerment* della persona, ossia la consapevolezza del “potere” racchiuso della libertà di realizzarsi e nel raggiungimento dei propri obiettivi. Lavoro e istruzione, in altre parole, servono per consentire alla persona di realizzare se stessa e di sentirsi forte delle proprie capacità e sono funzionali a valorizzare le diversità, elemento di ricchezza dell’umanità, non ostacolo o barriera¹⁵.

Tornando al progetto costituzionale, dunque, la proclamazione dei principi di cui si è detto costituisce un fondamentale punto di partenza, che si completa anche grazie all’impegno concreto della Repubblica per

¹⁴ Si veda a riguardo I. ROBEYNS, B. MORTEN FIBIEGER, *The Capability Approach*, in *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2023, disponibile all’indirizzo web: <https://plato.stanford.edu/archives/sum2023/entries/capability-approach/>; M.C. NUSSBAUM, *Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice*, in *Feminist Economics*, 2-3, 2003, 33; ID., *Creare capacità* (trad. it. di *Creating capabilities*, 2011), Bologna, 2014.

¹⁵ M. ZANICHELLI, *Paradigmi di giustizia alla prova della disabilità*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 1, 2013, 205 ss.

la garanzia dei diritti¹⁶. Centrale, in tutto ciò, è il ruolo, da un lato, del legislatore, sul quale ricade il compito di attuare i principi costituzionali, parametrando le norme all'evoluzione delle esigenze del corpo sociale; dall'altro lato, fondamentale è anche l'impegno delle istituzioni e, fra queste, della Pubblica Amministrazione, nella concretizzazione quotidiana dei principi costituzionali e delle previsioni legislative.

Alla luce di queste premesse, dunque, le pagine che seguono si propongono di offrire un quadro sulle modalità di attuazione del diritto al lavoro e del diritto all'istruzione delle persone con disabilità nell'ordinamento italiano, con particolare riguardo all'insostituibile compito spettante al legislatore per la garanzia di tali diritti.

Le conclusioni punteranno a inserire i più recenti approdi normativi, prodotti del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (di seguito, PNRR), all'interno del quadro tracciato, per valutare se gli strumenti da ultimo adottati contribuiscano a migliorare l'effettività dei diritti delle persone con disabilità.

3. La tutela dei diritti della persona con disabilità, tra legislatore e Corte costituzionale: leggi eterogenee per ambiti di intervento, ma a contenuto costituzionalmente vincolato

Prima di individuare analiticamente gli interventi normativi che, nel nostro ordinamento, contribuiscono a dare attuazione alle disposizioni costituzionali sul diritto al lavoro e all'istruzione delle persone con disabilità, è necessario individuare, in termini astratti, quali siano le modalità di intervento del legislatore.

Come si è cercato di far trasparire nelle pagine precedenti, infatti, nulla (o quasi) manca al testo costituzionale per una piena tutela dell'universo delle disabilità. Nonostante la nostra Carta fondamentale sia stata concepita in un periodo storico nel quale l'attenzione per i bisogni delle persone con disabilità e l'impegno per una loro piena ed effettiva inclusione fossero di gran lunga inferiori a come sono oggi, la partico-

¹⁶ Ci si riferisce al completamento necessario rappresentato dall'endiadi dei verbi «riconosce e garantisce» di cui all'articolo 2 Cost. e alla fitta parte dedicata ai diritti sociali nella Carta costituzionale.

lare valorizzazione di cui gode la persona nel disegno costituzionale e la ricchezza contenutistica delle disposizioni sui diritti consentono oggi all'interprete del testo costituzionale di rinvenire nelle disposizioni della prima parte della Costituzione tutto quanto necessario a disegnare il perimetro della garanzia dei diritti di queste persone.

Se, inoltre, si considera l'adesione del nostro ordinamento alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità¹⁷, alla luce del valore costituzionale degli obblighi assunti in sede internazionale e della possibilità di utilizzare la Convenzione quale parametro interposto di costituzionalità¹⁸, si può concludere sostenendo, almeno in astratto, la piena copertura costituzionale dei diritti fondamentali per le persone con disabilità.

La loro effettiva garanzia dipende, tuttavia, come già si accennava, dall'intervento del legislatore e, a valle di questo, dall'attuazione alle norme di legge cui provvede la pubblica amministrazione. Tanto nel lavoro del legislatore, a monte, quanto nell'applicazione concreta delle norme di legge, a valle, possono, purtroppo, prodursi dei vuoti di effettività che, oltre a tradire il progetto costituzionale, ledono i diritti delle persone vulnerabili e precludono loro una piena partecipazione alla vita della comunità in cui sono inserite.

La giurisprudenza costituzionale che, negli anni, è intervenuta in materia ha progressivamente offerto indicazioni che appaiono oggi utili a ricostruire le caratteristiche dei compiti spettanti al legislatore per offrire realizzazione ai diritti delle persone con disabilità. Il legislatore, infatti, pur non discostandosi dal tracciato costituzionale, ha talvolta privilegiato soluzioni "timide" che, messe alla prova dei fatti, hanno dimostrato la loro scarsa attitudine a garantire la piena realizzazione dei diritti che miravano a garantire. In altre occasioni, come vedremo, non

¹⁷ Con la legge 3 marzo 2009, n. 18 il Parlamento ha autorizzato la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e del relativo protocollo opzionale sottoscritta dall'Italia il 30 marzo 2007.

¹⁸ Come accade con una certa frequenza nella giurisprudenza costituzionale. Cfr. per esempio Corte cost., sent. n. 80/2010 e Corte cost., sent. n. 236/2012, su cui P. ADDIS, *La Corte costituzionale, il diritto alla salute e la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità: alcune considerazioni sulla sentenza n. 236/2012*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2013.

tanto l'applicazione concreta, quanto piuttosto il trascorrere del tempo ha dimostrato la necessità di "aggiornare" gli strumenti esistenti per assicurare il concreto funzionamento dell'eguaglianza nei confronti delle persone con disabilità.

La giurisprudenza costituzionale, insomma, se letta in una prospettiva diacronica, nella quale si considera anche la crescente attenzione che l'ordinamento, anche grazie ai progressi a livello internazionale, ha riconosciuto al mondo delle disabilità, ha contribuito a indicare al legislatore i requisiti, le questioni e alcune cautele da tenere in considerazione nella normazione di un ambito giuridico tanto ampio quanto indiscutibilmente delicato.

Una prima caratteristica da considerare, per esempio, riguarda il fatto che, quando si prevedono interventi a favore delle persone con disabilità, non si possono anteporre i vincoli finanziari alla previsione di prestazioni necessarie alla concreta fruizione di diritti costituzionalmente garantiti. I diritti sociali per le persone con disabilità, quindi, non possono patire le ristrettezze dei diritti finanziariamente condizionati, poiché sui limiti di bilancio prevalgono le finalità costituzionali di inclusione della persona¹⁹. Fra le decisioni più paradigmatiche, in relazione all'effettività dei diritti delle persone con disabilità si possono menzionare, in materia di diritto all'istruzione, la sentenza n. 80/2010, sul numero di ore di insegnamento di sostegno, e, in maniera ancor più significativa, la sentenza n. 275/2015, sul trasporto scolastico²⁰. Secondo la Corte, in breve, «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»²¹. Tale espressione è tanto forte – ad avviso della dottrina – da avere una valenza che potremmo definire "trasversale", atta cioè a valere anche al di fuori dello specifico ambito del diritto all'istruzione

¹⁹ Ci si riferisce alla sentenza della Corte costituzionale n. 275/2016, sulla legge della Regione Abruzzo in materia di trasporto pubblico scolastico.

²⁰ In argomento cfr. recentemente C. PETRILLO, *Il diritto all'inclusione scolastica delle persone con disabilità*, in *Consulta online*, 2, 2024, 776 ss.

²¹ Corte cost., sent. n. 275/2015, punto 11 del considerato in diritto.

delle persone con disabilità, ma utile a orientare l'intero sistema e le modalità di garanzia dei diritti delle persone²².

Un secondo aspetto, ancor più condizionante nella tecnica legislativa, riguarda l'esigenza di ragionevolezza e l'irrinunciabile coerenza dei criteri di individuazione dei beneficiari delle prestazioni sociali. Circa tali aspetti, quando sono in gioco i diritti delle persone con disabilità, la Corte costituzionale ha dimostrato negli anni di operare uno scrutinio assai severo, censurando ogni soluzione legislativa dalla quale trasparisse una seppur minima irragionevolezza nell'individuazione dei criteri di distribuzione delle prestazioni e, dunque, delle risorse. La logica del non lasciare nessuno indietro ispira l'intervento del giudice costituzionale che, armato del criterio della ragionevolezza, verifica il concreto rispetto del principio di eguaglianza da parte di un legislatore a volte non troppo attento, altre volte ingenuamente travolto dalla crescente complessità delle posizioni individuali²³.

Un esempio ormai classico in questa direzione è costituito dalla sentenza con la quale la Corte ha giudicato – appunto – irragionevole il requisito della cittadinanza italiana per l'accesso al trasporto pubblico locale nella Regione Lombardia per le persone con invalidità civile²⁴. In casi come questo, il Giudice delle leggi, compiendo una valutazione di carattere sistematico, prende in esame finalità della prestazione oggetto di scrutinio, considerandone i criteri di accesso e, se rileva che questa mira a soddisfare bisogni essenziali delle persone con disabilità, reputa arbitri e irragionevoli i criteri che non sono direttamente correlabili al riconoscimento del beneficio.

Vi sono, poi, altri casi nei quali la Corte costituzionale ha colto l'esistenza di discriminazioni multifattoriali in previsioni normative relative a prestazioni sociali destinate a persone con disabilità. Si tratta di un filone di pronunce, inaugurato dalla sentenza n. 306/2008 sull'indennità

²² Vedasi, per esempio, F. PALLANTE, *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 2016, 2503.

²³ S. PENASA, *La persona e la funzione promozionale della scuola: la realizzazione del disegno costituzionale e il necessario ruolo dei poteri pubblici. I casi dell'istruzione delle persone disabili e degli alunni stranieri*, in F. CORTESE (a cura di), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Napoli, 2014, 1 ss.

²⁴ Corte cost., sent. n. 432/2005.

di accompagnamento, in cui il legislatore, andando a discriminare tra categorie di stranieri, finisce per creare iniquità fra persone con disabilità. In maniera condivisibile, anche in questi casi, la Corte valorizza la situazione di bisogno, stabilendo che, proprio alla luce dell'essenzialità della necessità che la prestazione sociale oggetto di giudizio si propone di colmare, non vi può essere spazio per distinzioni basate sullo *status* dello straniero²⁵.

Per il legislatore rimane una possibilità di temperamento dei criteri di accesso alle prestazioni solo nel caso in cui tali benefici non siano mirati a soddisfare bisogni primari della persona²⁶: è il caso del reddito di cittadinanza, che ad avviso della Corte «non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale». In questo caso, pertanto, sono ammissibili criteri che differenziano tra categorie di persone, in base – per esempio – a una residenza continuativa nel territorio dello Stato²⁷.

Un quarto criterio da tenere presente, proprio nella prospettiva della valorizzazione della persona all'interno dell'ordinamento, attiene all'impatto che la Convenzione ONU ha avuto nel rafforzamento della giurisprudenza costituzionale. Fatto salvo qualche episodio (isolato, invero) in cui è stata valorizzata la portata meramente programmatica della Convenzione²⁸, il giudice nelle leggi ha, negli anni considerato la

²⁵ La questione sottoposta alla Corte costituzionale aveva ad oggetto i criteri di accesso all'assegno di accompagnamento per una donna straniera regolarmente presente sul territorio nazionale, ma priva della carta di soggiorno. Secondo il rimettente, il legislatore, senza tener conto della situazione di disabilità della persona, aveva previsto un requisito, quello della carta di soggiorno, basato sulla disponibilità di un reddito, impossibile da soddisfare in presenza di condizioni di salute che rendono una persona inidonea al lavoro, determinando così una irragionevole discriminazione tra categorie di stranieri.

²⁶ Corte cost., sentenza n. 19/2022, sul reddito di cittadinanza.

²⁷ In argomento cfr. A. CANDIDO, *Reddito di cittadinanza e persone disabili*, in E. INNOCENTI, E. ROSSI, E. VIVALDI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza?*, Bologna, 2019, 155 ss.

²⁸ Ci si riferisce a Corte cost., sent. n. 2/2016, ampiamente criticata in dottrina per aver “sminuito”, sostanzialmente, il valore della Convenzione ONU all'interno dell'ordinamento costituzionale. Nella sentenza si legge, infatti, che il rispetto degli obblighi

fonte internazionale tanto come ausilio interpretativo quanto come parametro interposto²⁹. Con specifico riguardo al diritto all'istruzione delle persone con disabilità, per esempio, la Convenzione ha contribuito a rafforzare le argomentazioni del giudice delle leggi in materia di trasporto pubblico scolastico (già citata sentenza 275/2016) o in materia di sostegno scolastico (sentenza 80/2010).

Proprio in questo specifico ambito, l'approccio del Corte appare essere completamente in linea con quello della Convenzione e con la lettura a esso data dal Comitato ONU per la tutela dei diritti delle persone con disabilità. A riguardo è stato, per esempio, osservato che – proprio in quest'ambito, considerato tanto centrale per la realizzazione e l'*empowerment* della persona – la Corte abbia abbracciato l'approccio delle «quattro dimensioni dell'eguaglianza inclusiva»³⁰, elaborate dal Comitato ONU. Il percorso della Corte costituzionale, dunque, soprattutto con riguardo al diritto all'istruzione pare saldamente legato ai principi della Convenzione ONU³¹, con un particolare sguardo all'effettività dei diritti.

La Convenzione, inoltre, ha avuto un impatto significativo anche sull'esercizio del potere legislativo, fungendo da catalizzatore. Se, infatti, con riguardo alle disposizioni già esistenti, la Convenzione, utilizzata quale strumento interpretativo, amplificandone la portata, essa si è

internazionali da parte del legislatore, con specifico riguardo alla legittimità di un atto normativo antecedente alla ratifica della Convenzione, «si configura alla stregua, per così dire, di “obblighi di risultato”» (punto 3.1 del considerato in diritto). Cfr. D. AMOROSO, *Inutiliter data? La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza italiana*, in *SIDI Blog*, 7 febbraio 2017; R. BELLI, *Uno scivolone della Corte nega l'autodeterminazione e suona il “de profundis” per i disabili*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2018, 1 ss.

²⁹ Cfr. sull'argomento A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: prospettive di tutela multilevel*, in *Consulta Online*, III, 2022, 1044.

³⁰ 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 *Dirittifondamentali.it*, 1, 2020, 541. Esse sono l'eguaglianza redistributiva, quella partecipativa, quella di accomodamento ragionevole e quella di riconoscimento.

³¹ E. VIVALDI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: continuità dei finanziamenti e tutela del nucleo essenziale del diritto*, in *Le Regioni*, 3, 2019, 814.

anche rivelata una fonte di ispirazione per l'attività di legificazione, sino alle più recenti riforme veicolate dal PNRR.

In particolare, si può evidenziare quanto il ruolo della fonte internazionale abbia permesso di mantenere un approccio normativo focalizzato sui bisogni della persona e, quindi, sugli obiettivi da perseguire, piuttosto che meramente sulle prestazioni da garantire, approccio che non risulterebbe sufficiente a soddisfare la poliedricità delle situazioni e delle necessità delle persone con disabilità³².

Da qui l'esigenza che gli interventi legislativi in materia di disabilità non siano eccessivamente vaghi, ma al contempo siano progettati con un'elasticità tale da consentire di disegnare la tipologia dell'intervento sulla singola situazione, tenendo anche in considerazione la rete di sostegno, familiare e territoriale di cui la persona può beneficiare. Questo, in definitiva, pare essere il complesso ruolo del legislatore in questo specifico ambito: elaborare disposizioni normative differenti per ambito di intervento (ed è inevitabile che sia così), ma tutte orientate al soddisfacimento dei bisogni della persona, costituzionalmente orientate a consentire a ciascuno di realizzare la propria personalità.

4. Gli strumenti per garantire l'effettività dei diritti: ruolo dell'amministrazione e controllo giurisdizionale

Al fine di raffigurare concretamente l'eterogeneità e la specificità degli ambiti di intervento, una piccola panoramica della costellazione di fonti primarie orientate a rispondere ai bisogni delle persone con disabilità può aiutare a rendere l'idea di quanto possano differire i canali di riconoscimento dei diritti. Questo comporta, inevitabilmente, una particolare dedizione del legislatore, al quale si richiede anzi tutto di individuare il bisogno che necessita di essere regolato, al fine di costruire la relativa fonte. In secondo luogo, sarà necessario strutturare l'intervento normativo grazie all'apporto di altre scienze (medicina, psicologia, scienze cognitive e dell'educazione, oltre che di esperti di assistenza

³² Cfr. in argomento S. FAVALLI, *Il ruolo della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ed il modello dei diritti umani*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 3, 2024, 351.

sociale, ingegneria, edilizia, tecnologie informatiche e assistive, bioingegneria, etc.), affinché le norme possano essere appropriate, ragionevoli e, soprattutto, funzionali a soddisfare lo scopo per il quale sono concepite. In terzo luogo, si renderà necessario individuare gli strumenti che possano garantire l'effettività delle norme previste, ossia, a titolo esemplificativo, modalità di attuazione amministrativa delle norme, strumenti di monitoraggio periodico e verifica degli effettivi adempimenti. Un nodo sempre aperto, infine, riguarda le risorse da destinare alla concreta realizzazione degli obblighi legislativi.

La complessità delle fasi che si è tentato di riassumere e brevemente descrivere esprime una delle caratteristiche veicolate dall'eterogeneità di questi interventi.

Un altro elemento che deriva da questa eterogeneità, intesa come intrinseca diversità di ambiti di intervento, destinatari e strumenti previsti riguarda la frammentarietà degli interventi. I diritti delle persone con disabilità sono, infatti, sparpagliati tra tante fonti di diverso rango e contenuto, che talvolta restituiscono l'immagine di un diritto caotico, scarsamente coerente e decisamente incostante³³. Purtroppo, è inevitabile che sia così: proprio per rispondere alla logica dei bisogni, è necessario intervenire quando le esigenze premono maggiormente, provvedere in modo mirato, individuare canali di regolazione prioritari rispetto ad altri e colmare le lacune che possono emergere.

Ecco, per esempio, che proprio per far fronte a una lacuna derivata, da un lato, dal miglioramento delle condizioni di vita e salute delle persone con disabilità grave, grazie al potenziamento della medicina e delle tecnologie assistive e, dall'altro lato, dalla forza progressivamente più penetrante della logica della deistituzionalizzazione, nel 2016 il legislatore è intervenuto per colmare un vuoto di tutele divenuto ormai

³³ Per un quadro aggiornato e dettagliato sulle diverse fonti relative ai diritti delle persone con disabilità, cfr. F. MASCI, *Persona, scienza e linguaggio: l'inattuazione del programma costituzionale in materia di disabilità e dei relativi livelli essenziali delle prestazioni*, in *Corti supreme e salute*, 2, 2024, 635; ID., *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.it*, 3, 2021, 87.

inaccettabile. Con la legge sul c.d. Dopo di noi³⁴, quindi, le Camere hanno inteso rispondere a bisogni ormai pressanti di una specifica categoria di persone con disabilità, maggiormente esposte alle vulnerabilità legate all'improvvisa mancanza di assistenza o di caregiver e all'abbandono.

L'eterogeneità della normazione non descrive però solo un tratto negativo o un elemento di rischio del sistema normativo che presidia l'universo delle disabilità. In alcuni contesti, la diversità delle strategie di intervento costituisce anche la rappresentazione della specificità dei bisogni e della unicità delle situazioni individuali, comunque meritevoli di riconoscimento e tutela da parte dell'ordinamento. Si pensi, a tale riguardo, alla legge n. 68/1999, volta a favorire l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità.

A completare la panoramica dei principali e caleidoscopici atti normativi che costellano la galassia delle disabilità, non possono non essere menzionate la legge n. 104/1992³⁵, la legge sui servizi sociali, la l. n. 328/2000³⁶, la l. n. 170/2010 sui disturbi specifici dell'apprendimento³⁷, solo per citare le più note. Il quadro si arricchisce ulteriormente se si pensa alle disposizioni che, a vario titolo, grazie alla spinta esercitata dal contesto pandemico, hanno reso questo contesto ancor più

³⁴ Legge n. 112/2016, *Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare*. La letteratura su questa legge è amplissima, a dimostrazione della sua importanza e della difficoltà nel dare a essa attuazione. Cfr. senza pretese di completezza M. VERGA, *Il "Dopo di noi" e il "Durante noi"*. Brevi riflessioni a cinque anni dall'approvazione della Legge 112/2016, in *Sociologia del diritto*, 2, 2021, 149; M. DOGLIOTTI, *La condizione dei disabili e la legge sul "dopo di noi"*, in *Famiglia e diritto*, 4, 2018, 425; A. LO CALZO, *Il diritto all'assistenza e alla cura nella prospettiva costituzionale tra eguaglianza e diversità*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2018, 13; S. ROSSI, *Forme della vulnerabilità e attuazione del programma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2, 2017, 6.

³⁵ Legge n. 104/1992, *Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*.

³⁶ Legge n. 328/2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.

³⁷ Legge n. 170/2010, *Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico*.

variopinto e che sono culminate nella legge delega del 2021 in materia di disabilità e nei relativi decreti attuativi³⁸.

Dinanzi a questa composita tavolozza, il dato di realtà riguarda il fatto che tutte le norme citate, per quanto lodevoli negli intenti, accurate nel tentativo di offrire risposte ai bisogni delle persone con disabilità, raffinate nel linguaggio giuridico e scrupolose nell'onorare gli impegni assunti dal nostro ordinamento in sede europea e internazionale, rimangono lettera morta, se non vengono fatte funzionare correttamente e rese pienamente effettive.

A tal fine, si può proporre di valorizzare prioritariamente due canali che assicurano l'attuazione dei principi costituzionali e internazionali veicolati dalle fonti normative: il ruolo dell'amministrazione e il controllo giurisdizionale.

In primo luogo, le leggi camminano, sulle gambe dell'amministrazione. Attraverso i propri strumenti, ossia l'organizzazione, l'accessibilità, la trasparenza e l'efficienza, la pubblica amministrazione è il primo interlocutore della persona, la prima porta, cioè, alla quale la persona bussava per chiedere il riconoscimento di prestazioni, permessi, sussidi che la possono aiutare o le possono assicurare ciò che la legge prevede³⁹.

Ne consegue che le riflessioni sviluppate sinora, con riguardo al controllo operato dal giudice delle leggi sul rispetto dei diritti costituzionali delle persone con disabilità da parte del legislatore vadano necessariamente proiettate al livello dell'attuazione normativa e dell'effettività delle previsioni.

In secondo luogo, non si può non considerare il ruolo della giurisprudenza amministrativa e di merito, volto ad assicurare l'attuazione delle norme e il rispetto dei principi costituzionali e internazionali. Tanto all'amministrazione, quanto ai giudici, spetta il compito di fare in modo che istruzione e lavoro agiscano quali strumenti di *empowerment*

³⁸ Legge 227/2021, *Delega al Governo in materia di disabilità*, su cui si tornerà *infra*. In argomento, *inter multis*, E. VIVALDI, *Pnrr e disabilità: misure e interventi per l'attuazione del diritto alla vita indipendente*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4, 2022, 630.

³⁹ Circa il legame tra persona e pubblica amministrazione cfr., con specifico riguardo alla salute, N. VETTORI, *Diritti della persona e amministrazione pubblica*, Milano, 2017.

della persona, nonostante le resistenze e le difficoltà con cui l'attuazione delle previsioni normative si scontra ogni giorno.

Pur nell'impossibilità di tracciare linee univoche nella giurisprudenza amministrativa e di merito⁴⁰, non solo per la mole di giurisprudenza che quotidianamente si stratifica in questo complesso e articolato ambito, ma anche a motivo dell'intrinseca eterogeneità delle pronunce esistenti, che dipende dalla specificità dei settori di intervento e dei casi concreti, è comunque possibile individuare alcune linee di intervento, soprattutto avendo riguardo ai diritti all'istruzione e al lavoro⁴¹.

Con specifico riguardo a questi due ambiti, la giurisprudenza sembra tentare di accogliere e valorizzare le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale, con interventi attenti alla dimensione dell'inclusione, alle questioni relative alla trasparenza, all'accessibilità, alla coerenza e ragionevolezza dei procedimenti amministrativi e del comportamento dell'amministrazione. Non mancano chiaramente le criticità⁴².

Un filone di pronunce sicuramente significativo, tanto in termini numerici quanto dal punto di vista dei contenuti, è quello che attiene al

⁴⁰ Operazione che, anche per la numerosità campionaria, richiederebbe un'attività di ricerca che chiaramente trascende le finalità del presente contributo. Per un report aggiornato sui principali approdi della giurisprudenza in materia di diritti delle persone con disabilità, cfr. G. ARCONZO, S. BISSARO (a cura di), *La giurisprudenza sui diritti delle persone con disabilità. Anno 2023*, disponibile all'indirizzo internet https://human.hall.unimi.it/wp-content/uploads/2024/10/INT_Report_2023_per_la_stampa_30_sett_tecno_A5.pdf.

⁴¹ Cfr., anche in relazione alla complessa tematica del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo in materia di diritto all'istruzione degli alunni con disabilità e le sue implicazioni sull'effettività dei diritti, M. RAMAJOLI, *Sui molteplici criteri di riparto della giurisdizione in materia di servizi di sostegno scolastico alle persone con disabilità*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2, 2020, 275; F. GIRELLI, *Quale giudice per gli alunni con disabilità?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 2015, 1484; A. VENCHIARUTTI, *Incertezze sulla giurisdizione in tema di tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazione*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 4, 2015, 370.

⁴² Per esempio, Consiglio di Stato, sez. III, sent. n. 7089/2024, che, in materia di inclusione scolastica degli alunni con disabilità, si discosta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, considerando legittima la riduzione delle ore per l'assistente all'autonomia e alla comunicazione da parte di un Comune nei confronti di un alunno con disabilità.

mondo del sostegno scolastico. Le diverse problematiche portate all'attenzione dei giudici, in questo caso, sono tutte accomunate dalla contrapposizione tra le esigenze di garanzia del diritto allo studio e all'inclusione scolastica di bambini e ragazzi con disabilità e le esigenze di programmazione e organizzazione degli istituti scolastici⁴³. Tali pronunce – tanto quelle che possono essere accolte favorevolmente, quanto quelle in cui emergono criticità o errori interpretativi⁴⁴ – evidenziano le enormi difficoltà cui il mondo della scuola deve oggi far fronte, alla luce di bisogni eterogenei – sempre più frequenti e complessi – e della necessità di rafforzare la formazione degli insegnanti. Come le pronunce portano spesso in luce, tuttavia, questa categoria professionale soffre, purtroppo, gli effetti negativi del precariato e della lenta stabilizzazione professionale che finiscono per impattare negativamente proprio sui destinatari del sostegno, ossia le studentesse e gli studenti con disabilità e le loro famiglie⁴⁵.

Più complesso è, invece, individuare linee comuni nella giurisprudenza che si occupa dell'inclusione lavorativa delle persone con disabilità. Le corti, in quest'ambito, lavorano e valorizzano aspetti molto differenti, che si legano all'accesso al mondo del lavoro per le persone con disabilità, alla sopravvenuta condizioni di disabilità (per es. a seguito di un incidente), al licenziamento o al trasferimento⁴⁶. Perno di tali pro-

⁴³ Offre un significativo spaccato del quadro giurisprudenziale esistente la pronuncia del TAR Campania, sez. IV, sent. n. 5668/2019. In dottrina, vedasi, per esempio, i riferimenti riportati in I. GENUESSI, *Inclusione scolastica dell'alunno con disabilità e organi competenti nella formazione del piano educativo individualizzato* (Nota a Cons. Stato, sez. VII, 3 maggio 2023, n. 4473), in *Questione Giustizia*, 5 ottobre 2023; R. GIANI, *Giudice amministrativo e giurisdizione esclusiva sui diritti fondamentali: il caso del sostegno scolastico ai disabili e i dubbi sul criterio di riparto di giurisdizione seguito dalla Cassazione*, in *Questione Giustizia*, 1, 2021, 209.

⁴⁴ Fra cui, per esempio, la recente pronuncia del Consiglio di Stato, sez. III, sent. n. 7089/2024.

⁴⁵ Il focus delle pronunce riguarda, nello specifico, la mancata adozione del Piano Educativo Individualizzato (PEI), la sua incompleta attuazione e i profili di responsabilità derivanti da tale carenza. Cfr. G. ARCONZO, S. BISSARO (a cura di), *La giurisprudenza sui diritti delle persone con disabilità*, cit., 33.

⁴⁶ Cfr. G. ARCONZO, S. BISSARO (a cura di), *La giurisprudenza sui diritti delle persone con disabilità*, cit., 39 ss. Significativo è, nella prospettiva del diritto al lavoro, anche il tema della disabilità sopravvenuta, su cui pare interessante Corte di appello di

nunce, solitamente è il rispetto del principio di non discriminazione, che permea l'interpretazione sistematica offerta dalla giurisprudenza amministrativa o di merito in modo decisamente trasversale⁴⁷. La forza dell'applicazione di tale principio è tale che, per esempio, i giudici finiscono spesso per ritenere il riconoscimento del diritto al lavoro (in termini di assunzione, periodo di prova o trasferimento) preponderante rispetto a qualunque altro eventuale interesse contrapposto del datore di lavoro o dell'amministrazione coinvolta⁴⁸.

Fra le questioni inerenti al legame tra diritto al lavoro e mondo delle disabilità, non si possono infine non considerare anche le tematiche relative al riconoscimento dei permessi lavorativi e delle agevolazioni orarie per i familiari delle persone che necessitano di assistenza, come previsto dalla legge n. 104/1992, nonché l'accessibilità delle tecnologie assistive.

Sono ambiti, questi, nei quali il controllo giurisdizionale, insieme all'operato dell'amministrazione nei termini sopra descritti sono funzionali non semplicemente alla risoluzione delle controversie e alla verifica dell'operato di privati e P.A. nei confronti di soggetti vulnerabili. In tutti questi casi, la giurisdizione si fa carico della garanzia di effettività dei diritti delle persone con disabilità, in maniera funzionale all'inveramento del progetto costituzionale, nella lettura combinata del principio lavorista (di cui all'art. 1 Cost.: «fondata sul lavoro»), di quello personalista e di solidarietà sociale (di cui all'articolo 2) e del principio di eguaglianza sostanziale (*ex art. 3 Cost.*).

Trieste, sez. civ. lav., sent. n. 25/2023, di cui si occupa S. PALLADINI, *Disabilità e accomodamenti ragionevoli: la garanzia della piena uguaglianza con altri lavoratori ricorre in tutte le fasi del rapporto*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2024, 117.

⁴⁷ In argomento, C. SPINELLI, *L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità: quadro regolativo e modelli organizzativi*, in *Diritto e società*, 1-2, 2024, 335.

⁴⁸ Si veda, a riguardo, TAR Lazio, sez. V-bis, sent. 6 dicembre 2023, n. 18257, relativa al respingimento dell'istanza di un magistrato tributario che aveva chiesto l'assegnazione alla sede più vicina alla propria residenza a motivo della propria condizione di disabilità grave. Nell'accogliere il ricorso, il giudice amministrativo afferma che questo diritto «esclud[e] qualunque bilanciamento con il contrapposto interesse organizzativo dell'Amministrazione». Sul punto G. ARCONZO, S. BISSARO (a cura di), *La giurisprudenza sui diritti delle persone con disabilità*, cit., 42.

5. Verso un rafforzamento dell'inclusione? I diritti delle persone con disabilità e le riforme veicolate dal PNRR

Le questioni da affrontare, con riguardo alla realizzazione dei diritti delle persone con disabilità per il pieno invero del quadro costituzionale sono potenzialmente inesauribili. Ciascuna di esse, quando affrontata apre, infatti, numerose e ulteriori finestre, che incrociano una pluralità di settori.

Si pensi all'apporto che le tecnologie possono avere per migliorare l'inclusione scolastica e lavorativa. Solo in quest'ambito, per esempio, alle evidenti esigenze di garanzia di un effettivo accesso ai dispositivi che possono migliorare la qualità di vita delle persone con disabilità e le loro modalità di interazione, si accompagnano altrettanto importanti tematiche relative alla garanzia del principio di eguaglianza sostanziale e al bisogno di far sì che l'accesso alle tecnologie non divenga un "alibi" per abbassare l'attenzione sull'assistenza.

Da questo punto di vista, raccogliendo istanze da tempo note, le riforme finanziate e veicolate dal Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (di seguito PNRR)⁴⁹, paiono andare nella direzione, da un lato, di personalizzare e umanizzare i percorsi di cura e inclusione delle persone con disabilità e, dall'altro lato, di aggiornare il quadro normativo d'insieme.

Sotto questo punto di vista, la legge delega n. 227/2021⁵⁰ si fa carico di riordinare l'esistente e di innovare il sistema dei diritti delle persone con disabilità, soprattutto nell'ottica di una maggiore effettività, prevedendo l'adozione di decreti attuativi che con lo scopo di aggiornare il linguaggio normativo, di istituire un garante delle persone con disabilità, di costruire nuovi percorsi per la valutazione della condizione di disabilità e per l'elaborazione del piano individuale, personalizzato e partecipato⁵¹.

⁴⁹ Si tratta della quinta missione, denominata "Inclusione e coesione", che nelle sue componenti prevede molti investimenti strutturali a favore del mondo delle disabilità.

⁵⁰ Legge 22 dicembre 2021, n. 227, recante *Delega al Governo in materia di disabilità*.

⁵¹ Cfr. V. PUPO, *La progressiva attuazione del principio di accessibilità delle persone con disabilità*, in *Rivista AIC*, 4, 2023, in partic. 118 ss.

Al momento, quanto meno sul fronte legislativo, i passaggi per l'attuazione delle riforme previste dal PNRR e dalla legge delega, paiono essere a buon punto⁵²: sono tre i decreti legislativi sinora approvati e, nonostante il mancato riferimento, fra i principi richiamati nella legge n. 227/2021 agli articoli 34 e 35 Cost., a una prima lettura pare che i testi comunque valorizzino i diritti all'istruzione e al lavoro delle persone con disabilità, grazie a quanto previsto nella Convenzione ONU⁵³. Larga parte delle previsioni che innovano il nostro ordinamento sono infatti debitorie, sia in termini di linguaggio che dal punto di vista dei contenuti e degli approcci del dibattito internazionale sui diritti delle persone con disabilità e della accresciuta consapevolezza e sensibilità che, in quest'ambito, si deve alla riflessione che globalmente è stata avviata nel settore dei *disability rights*.

In ordine di approvazione, dunque, i decreti attuativi della riforma spaziano dalla riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità (d.lgs. n. 222/2023)⁵⁴, all'Istituzione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità (d.lgs. n. 20/2024), per finire con il d.lgs. n. 62/2024, il vero fulcro della riforma, con le nuove politiche in materia di disabilità⁵⁵.

Quanto ai contenuti, per ciò che è principalmente di interesse in questa sede, si può evidenziare come il d.lgs. n. 222/2024 promuova l'uniformità della tutela dei lavoratori con disabilità sul territorio nazionale e l'accessibilità ai servizi forniti dalle pubbliche amministrazioni ai fini della loro piena inclusione. A tal fine, viene creata la figura qualificata nell'ambito delle pubbliche amministrazioni preposta alla pro-

⁵² Come si evince anche dai report sull'andamento dell'attuazione del piano, disponibili sul portale di Italia Domani.

⁵³ Cfr. E. VIVALDI, *PNRR e disabilità: misure e interventi per l'attuazione del diritto alla vita indipendente*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4, 2022, 630.

⁵⁴ Il riferimento completo è d.lgs. 13 dicembre 2023, n. 222, Disposizioni in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità, in attuazione dell'articolo 2, comma 2, lettera e), della legge 22 dicembre 2021, n. 227.

⁵⁵ D.lgs. 3 maggio 2024, n. 62, Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato.

grammazione strategica della piena accessibilità delle amministrazioni da parte delle persone con disabilità. Un ulteriore elemento, con riguardo alla valorizzazione del diritto al lavoro delle persone con disabilità, attiene alla previsione per cui gli obiettivi di accessibilità ed effettiva inclusione entrano nel sistema di valutazione dei risultati delle amministrazioni, anche in relazione alla responsabilità dei dirigenti⁵⁶.

L'istituzione del Garante delle persone con disabilità, prevista dal d.lgs. n. 20/2024, persegue l'obiettivo di assicurare, nell'ordinamento, una vigilanza e un monitoraggio costanti sull'effettiva attuazione delle leggi. Fra le funzioni del Garante, oltre alla promozione dei contenuti della Convenzione ONU e delle altre fonti rilevanti (anche per mezzo di campagne di informazione e sensibilizzazione), meritano menzione la vigilanza sui fenomeni di discriminazione, la possibilità di raccogliere segnalazioni su eventuali violazioni e la possibilità di formulare raccomandazioni e pareri indirizzati alle amministrazioni e ai concessionari pubblici per superare criticità.

Il punto focale della riforma, però, è contenuto nel d.lgs. 62/2024, che aggiorna e modifica l'intero sistema di tutele dei diritti delle persone con disabilità nel nostro ordinamento, allineandolo in termini di linguaggio e di procedimenti al modello bio-psico-sociale e alle previsioni della Convenzione ONU. In particolare, viene aggiornata la definizione di disabilità, si recepisce a pieno il concetto di accomodamento ragionevole come previsto dalla Convenzione ONU⁵⁷, si introduce la valuta-

⁵⁶ D.lgs. n. 222/2022, art. 4. Inoltre, si amplia il campo di applicazione dell'azione collettiva nei confronti delle pubbliche amministrazioni nei casi di mancata attuazione o violazione dei livelli di qualità dei servizi essenziali per l'inclusione sociale e l'accessibilità delle persone con disabilità. I contenuti della riforma sono presentati e aggiornati sul portale istituzionale del Ministero delle Disabilità al seguente indirizzo: <https://disabilita.governo.it/it/attivita-svolte-e-in-programma/delega-al-governo-in-materia-di-disabilita/>.

⁵⁷ L'art. 17 del d.lgs. n. 62/2024 prevede l'introduzione nella l. n. 104/1992 di un nuovo articolo 5-bis, rubricato, appunto «Accomodamento ragionevole», in base al quale «Nei casi in cui l'applicazione delle disposizioni di legge non garantisca alle persone con disabilità il godimento e l'effettivo e tempestivo esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali, l'accomodamento ragionevole, ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006, individua le misure

zione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato. Ciascuna di queste disposizioni è scritta con l'obiettivo di rafforzare l'autonomia delle persone con disabilità. Non va infine dimenticato che, in linea con la rivoluzione sistematica che il PNRR promuove per la realizzazione dei diritti delle persone con disabilità, che il decreto legislativo dispone l'aggiornamento del linguaggio normativo: in tutte le occorrenze in cui vi siano espressioni quali «handicap», «persona handicappata», «con connotazione di gravità» e «in situazione di gravità», «disabile grave» o simili, vengono sostituite con espressioni conformi alle nuove definizioni⁵⁸.

La rapida panoramica dei contenuti delle riforme in materia di disabilità è funzionale a evidenziare alcuni importanti elementi che ci hanno accompagnati nella disamina dei diritti all'istruzione e al lavoro delle persone con disabilità nel nostro ordinamento.

Anzi tutto, quanto pare emergere, quantomeno nell'intenzione del legislatore, è la volontà di garantire una piena effettività dei diritti delle persone con disabilità, assicurando una piena integrazione tra i principi costituzionali, le previsioni della Convenzione ONU e le previsioni legislative. Saranno, poi, i fatti e i dati a dimostrare se l'obiettivo abbia trovato realizzazione nel nostro sistema⁵⁹. A tal fine, gli interventi sinora posti in essere hanno puntato, come abbiamo visto all'aggiornamento scientifico dei criteri di classificazione, funzionali al riconoscimento giuridico dei diritti previsti dalle riforme; accanto a ciò, l'aggiornamento sistematico del linguaggio pare, insieme alla previsione di procedimenti di valutazione pienamente multidimensionali e multiprofessionali, il passaggio necessario per superare alcune previsioni decisamente

e gli adattamenti necessari, pertinenti, appropriati e adeguati, che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo al soggetto obbligato.

2. L'accomodamento ragionevole è attivato in via sussidiaria e non sostituisce né limita il diritto al pieno accesso alle prestazioni, ai servizi e ai sostegni riconosciuti dalla legislazione vigente [...]».

⁵⁸ D.lgs. 62/2024, art. 4.

⁵⁹ Circa la realizzazione della pari dignità sociale attraverso la riduzione del *disability divide*, cfr. 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.it*, 3, 2021, in partic. 134.

debitrici di una visuale troppo ancorata al modello medico delle disabilità, in favore, invece, del passaggio al modello bio-psico-sociale.

In questo quadro, il progetto di vita delineato dal d.lgs. 62/2024⁶⁰ come strumento per facilitare l'inclusione sociale e la partecipazione nei diversi contesti della persona con disabilità può considerarsi una forma di attuazione dell'empowerment della persona, finalmente in linea con il principio personalista della nostra Carta fondamentale⁶¹. Più in particolare, la legge delega ha elevato il modello bio-psico-sociale a criterio informatore delle valutazioni multidimensionali previste nei decreti attuativi. Si tratta di un passaggio non trascurabile, dal momento che consente a tale modello di diventare canone di valutazione tanto della realizzazione normativa della Convenzione ONU, quanto dell'attuazione del PNRR: ora che i decreti attuativi sono approvati, infatti, la legge delega continua a permeare l'ordinamento, potendo fungere da parametro interposto di costituzionalità ai fini di un'eventuale valutazione di legittimità dei decreti, contribuendo, quindi anche alla loro interpretazione costituzionalmente orientata.

6. Conclusioni: lavoro e istruzione, volano di empowerment

In queste pagine si è cercato di mettere in luce come lavoro e istruzione siano strumenti di realizzazione della persona. Nel disegno costituzionale, infatti, è il lavoro a consentire alla persona di realizzarsi a pieno, di costruire la propria libertà, seguendo le proprie inclinazioni e la propria vocazione. L'istruzione, insieme a esso, costruisce le basi affinché una persona possa affrancarsi dai vincoli legati alle proprie condizioni di partenza, sociali, geografiche o economiche, permettendo a ciascuno di acquisire strumenti utili a dar fiato alla propria voce interiore.

È questa la cifra del principio personalista che, proprio valorizzando la ricchezza della diversità insita in ciascuno di noi, pone la persona al

⁶⁰ Cfr. art. 18, d.lgs. n. 62/2024.

⁶¹ Valorizza l'importanza di questo strumento anche E. VIVALDI, *PNRR e disabilità: misure e interventi per l'attuazione del diritto alla vita indipendente*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4, 2022, 630.

centro dell'ordinamento, affidandole il compito di inverare, con la propria opera quotidiana, il disegno costituzionale.

Se letti nello specifico contesto delle condizioni di disabilità, lavoro e istruzione appaiono ancor più significativi per contribuire all'inclusione della persona e per consentire a essa di offrire alla comunità sociale il proprio apporto, unico e speciale. Solamente grazie agli strumenti di consapevolezza e indipendenza che l'istruzione prima e il lavoro poi possono donare alla persona, è possibile attuazione una liberazione dai condizionamenti che limitano l'interazione dell'individuo con gli altri consociati e con l'ambiente circostante.

Prima ancora che il modello bio-psico-sociale fosse teorizzato, dunque, era chiara ai Costituenti l'energia positiva che l'accesso a istruzione e lavoro possono sprigionare sia per il singolo, sia a beneficio dell'intera collettività. Sopra a tutto – e questo emerge chiaramente dal testo costituzionale letto nel suo complesso – lavoro e istruzione costituiscono la via attraverso la quale la persona impara a conoscere se stessa, individua i propri bisogni e comprende come soddisfarli o superare i propri limiti, costruisce la propria strada, in conformità alla propria sensibilità, alle proprie aspirazione. Viene, in definitiva, messa in condizione di costruire il proprio progetto di vita indipendente.

Senza istruzione e senza lavoro tutto ciò non può trovare realizzazione: essi sono, infatti, il mezzo attraverso cui assicurare i diritti della persona con disabilità, prima ancora della previsione di sussidi o benefici sociali. Senza una garanzia effettività del diritto all'istruzione e al lavoro delle persone con disabilità, le disposizioni – tanto quelle costituzionali che quelle legislative – sull'assistenza rischiano di ridursi a mere previsioni assistenzialistiche e paternalistiche, che non valorizzano la persona, ma la considerano meramente oggetto dell'intervento pubblico. Ciò tradirebbe non solo i principi di cui alla Convenzione ONU, ma anche il disegno costituzionale stesso, appiattendolo al principio personalista.

Questo concetto trova un'efficace sintesi nelle parole con cui Aldo Moro ha accompagnato la descrizione del principio di solidarietà sociale, nel corso del dibattito costituente su quello che sarebbe diventato l'articolo 2: «La solidarietà sociale non è intesa nel senso di un'armonia da stabilire fra le varie sfere individuali, ma nel senso di un contributo

che ciascuno deve dare nell'ambito della vita collettiva»⁶². Nessuno di noi, in altre parole, è mai "per sé". Il fine ultimo di ogni diritto e di ogni dovere previsto nella Costituzione è sempre il bene della collettività: ciascuno di noi, insomma, è parte di un operoso alveare, nel quale ognuno è libero di esprimere la propria inclinazione per dare il proprio contributo, per lasciare il proprio segno, la propria impronta.

Partecipare, interpretare il proprio ruolo all'interno di una comunità o, semplicemente, ascoltare se stessi, le proprie inclinazioni e comprendere quale è il modo per contribuire al tessuto sociale il "lavoro", la "fatica" che ciascuno è chiamato a compiere per adempiere responsabilmente e consapevolmente al messaggio della Costituzione. Per essere, in definitiva, cittadini.

⁶² Aldo Moro, intervento all'Assemblea Costituente, 2 ottobre 1946.

LE LINGUE DEI SEGNI E IL DIRITTO: FRA IDENTITÀ CULTURALE E DISABILITÀ

Carla Maria Reale

SOMMARIO: 1. *Le lingue dei segni tra accessibilità e cultura.* 2. *L'ambivalenza delle lingue dei segni nelle esperienze giuridiche.* 2.1. *Le lingue dei segni nella CRPD.* 2.2. *Le lingue dei segni nelle legislazioni nazionali: modelli e buone prassi in Europa.* 3. *Il riconoscimento della LIS nell'ordinamento italiano.* 4. *Alcune note conclusive: l'importanza del superamento delle dicotomie per un approccio comprensivo.*

1. Le lingue dei segni tra accessibilità e cultura

Le lingue dei segni sono lingue naturali complete utilizzate principalmente dalle comunità Sorde, caratterizzate da una struttura grammaticale complessa e specifica. A differenza delle lingue vocali, le lingue dei segni sfruttano il canale visivo-gestuale per la comunicazione, utilizzando movimenti delle mani, espressioni facciali, la postura del corpo e lo spazio per trasmettere significato¹. Ogni lingua dei segni è unica e può differire significativamente da altre lingue dei segni o lingue vocali, anche all'interno della stessa area geografica; per esempio in Italia si parla la LIS (lingua dei segni italiana), che tuttavia presenta variazioni dialettali a livello regionale. Le lingue dei segni non sono semplici traduzioni delle lingue vocali locali, ma sistemi linguistici autonomi con sintassi, morfologia e lessico propri.

Le lingue dei segni sono dunque lingue presenti in ogni paese del mondo e sono accomunate dal fatto di essere lingue minoritarie, come risultato di precisi processi politici, sociali e storici² espressione di di-

¹ E.S. KLIMA, U. BELLUGI, *The Signs of Language*, Cambridge (MA), 1979.

² S. MAY, *Language and minority rights. Ethnicity, Nationalism and the Politics of Language*, New York-London, 2012; F. GRIN, *Language Policy Evaluation and the European Charter for Regional or Minority Languages*, London, 2003.

seguaglianze e relazioni di potere fra persone udenti e persone s/Sorde³. Le lingue dei segni sono state definite alla stregua di «minorised minority languages»⁴: non sono lingue minoritarie esclusivamente in termini numerici, ma sono lingue che hanno subito processi istituzionali di cancellazione e disconoscimento, profondamente legati alla storia delle comunità segnanti e sorde.

Le persone s/Sorde, in linea con il modello medico della disabilità, sono state per molto tempo viste come caratterizzate da un deficit, quello uditivo, bisognoso di essere “curato” e “aggiustato” per essere riportato il più possibile nel paradigma udente⁵. In questo senso le lingue dei segni sono state viste come un *minus quam* rispetto alle lingue vocali, un mero strumento compensativo il cui uso era necessario scoraggiare, per favorire invece l’oralismo, che è divenuto infatti dominante nell’educazione dei bambini e delle bambine sorde nel XX secolo⁶.

Tale impostazione, che vede la sordità come una condizione patologica, è basata su un paradigma audista⁷. L’audismo è considerato come

³ A partire dagli anni Sessanta e Settanta, nella letteratura riguardante le persone sorde, i Deaf Studies e le lingue dei segni, è diventata comune la distinzione tra “deaf” (sordo) e “Deaf” (Sordo). Il termine “deaf” viene utilizzato per indicare la sordità come condizione puramente audiologica, mentre “Deaf” si riferisce alla sordità come fenomeno linguistico e culturale. All’interno di questo scritto, si utilizzerà il termine sordo in senso meramente audiologico, Sordo quando ci si riferirà alla sordità nei suoi aspetti socio-culturali e il termine s/Sordo – sempre più diffuso in letteratura – quando sarà necessario abbracciare le varie sfumature della sordità. Per approfondimento rispetto alla distinzione fra deaf e Deaf si veda P. LADD, *Understanding Deaf Culture: In Search of Deafhood*, Bristol, 2003. Per approfondire la teorizzazione di d/Deaf come termine ombrello si può invece fare riferimento ad A. KUSTERS, M. DE MEULDER, D. O’BRIEN, *Innovations in Deaf Studies: The Role of Deaf Scholars*, Oxford, 2017.

⁴ V. KRAUSNEKER, *Has something changed? Sign Languages in Europe: the case of minorised minority languages*, in *Deaf Worlds*, 19(2), 2003, 33-46.

⁵ H. LANE, *The Mask of Benevolence: Disabling the Deaf Community*, San Diego, 1992.

⁶ J. BRANSON, D. MILLER, *National sign languages and language policies*, in R. WODAK, D. CORSON (a cura di), *Encyclopedia of language and education*, vol. 1, 1997, 89-98.

⁷ T. REAGAN, *Language policies, language rights, and sign languages: A critique of disability-based approaches*, in *Critical Inquiry in Language Studies*, 16:4, 2019, 271-292.

«una particolare forma di abilismo»⁸ ed è un sistema di credenze e atteggiamenti che privilegia le persone udenti e le considera come modello di riferimento, marginalizzando e discriminando le persone S/sorde. Espressione di audismo è, per esempio, l'idea che le persone sorde debbano essere supportate da politiche sanitarie volte alla massimizzazione e acquisizione delle abilità uditive e vocali o la credenza che le lingue orali siano intrinsecamente superiori alle lingue dei segni⁹. Considerando come la maggior parte delle bambine e dei bambini sordi nascano in famiglie udenti¹⁰, si comprende facilmente come il paradigma audista possa essersi sviluppato soprattutto in ambito educativo. La necessità di impartire un'educazione strettamente oralista fu il risultato di un preciso evento, che ha segnato la complessa storia dell'educazione delle persone S/sorde. Nel 1880, 202 persone delegate provenienti da tutto il mondo, fra cui una sola persona sorda, riunitesi in un congresso a Milano, aprirono un dibattito intorno ai metodi di insegnamento a persone sorde. La “II Conferenza internazionale sull'educazione dei sordomuti” di Milano, adottò una risoluzione che dichiarava la superiorità della parola sul segno, da cui emergeva una forte volontà di imporre la lingua orale nell'insegnamento, a scapito dell'educazione in lingua dei segni, che fu infatti vietata nelle scuole¹¹. Tale impostazione, che intercettava spinte nazionaliste e la volontà di uniformare i territori sulla base della lingua orale nazionale¹², determinò la cancellazione degli sforzi, avviati a partire dal XIX secolo, per diffondere l'uso delle lingue dei segni nell'educazione di bambine/i sordi in tutta Europa, storicamente ricondotte

⁸ Così definite dagli attivisti Sordi Heidi Reed and Hartmut Teuber, si veda F. PELKA, *The ABC-CLIO companion to the disability rights movement*, Santa Barbara (CA), 1997.

⁹ H.D.L. BAUMAN, *Audism: Exploring the Metaphysics of Oppression*, in *Journal of Deaf Studies and Deaf Education*, 9(2), 2004, 239-246.

¹⁰ A oggi si stima che circa il 95% delle bambine e dei bambini sordi nasca in famiglie udenti, si veda R. MITCHELL, M. KARCHMER, *Parental hearing status of deaf and hard of hearing*, in *Sign Language Studies*, 5(2), 2005, 231-244.

¹¹ B. VAN DEN BOGAERDE, M. BURÉ, C. FORTGENS, *Bilingualism and deaf education*, in A. BAKER, B. VAN DEN BOGAERDE, R. PFAU, T. SCHERMER (a cura di), *The linguistics of sign languages: an introduction*, Amsterdam, 2016, 325-336.

¹² J.J. MURRAY, *Insights into Deaf History*, in *Sign Language Studies*, 14(1), 2013, 125-129.

alla figura del presbitero ed educatore Charles-Michel de l'Épée¹³. Un vero e proprio atto di contrasto alla lingua e alla cultura Sorda e un preciso atto di violazione dei diritti linguistici e di educazione delle bambine e dei bambini coinvolti, dato che, con le conoscenze scientifiche attuali, è noto come queste/i siano favoriti dall'apprendimento della lingua dei segni come lingua naturale, che ne supporta un pieno sviluppo cognitivo, linguistico e sociale, promuovendo una base linguistica solida su cui costruire eventuali altre competenze linguistiche (es.: lingua orale)¹⁴.

A partire dagli anni Sessanta del Novecento, tuttavia, con gli studi di linguistica riconducibili a William Stokoe, la percezione delle lingue dei segni muta nuovamente. Gli studi di Stokoe sull'ASL (American Sign Language) dimostrarono come le lingue dei segni siano delle vere e proprie lingue, restituendo dignità e attenzione a una forma di comunicazione cancellata dalla predominanza dell'oralismo¹⁵. Questo avvia gli anni del così detto *Deaf Resurgence*¹⁶, di un rinnovato interesse in Europa e negli Stati Uniti verso le lingue dei segni (che vengono accademicamente riconosciute come lingue) e al contestuale discorso che – per la prima volta – teorizza la comunità Sorda come minoranza linguistica-culturale¹⁷.

Le ricadute di questi studi si hanno principalmente rispetto alla legittimazione dell'uso delle lingue dei segni nell'ambito educativo, ma più in generale danno vita a un mutamento di paradigma che vedrà il discorso attorno alle lingue dei segni dotarsi di fondamento giuridico. Infatti, se le lingue dei segni sono da considerarsi espressione di una

¹³ H. LANE, *When the Mind Hears: A History of the Deaf*, New York, 1984.

¹⁴ L.A. PETITTO, P. MARENTETTE, *Babbling in the manual mode: Evidence for the ontogeny of language*, in *Science*, 251(5000), 1991, 1493-1496; R. SWANWICK, S. GREGORY, *Sign Bilingualism: Language Development, Interaction, and Access*, New York, 2007; M. MARSCHARK, P.E. SPENCER, *The Oxford Handbook of Deaf Studies, Language, and Education*, Oxford, 2010.

¹⁵ W.C. STOKOE, *Sign language structure: an outline of visual communication systems of the American deaf*, Buffalo, 1960.

¹⁶ P. LADD, *Understanding Deaf Culture: In Search of Deafhood*, Bristol, 2003.

¹⁷ C. PADDEN, T. HUMPHRIES, *Deaf in America. Voices from a culture*, Cambridge (MA), 1988; T. SKUTNABB-KANGAS, *Linguistic genocide in education or worldwide diversity and human rights?*, London, 2000.

minoranza linguistica e culturale, tale comunità potrà legittimamente richiedere riconoscimento e protezione giuridica. Come vedremo, tale discorso, ancor più di recente, si ancora a quello dei diritti umani, da una parte in connessione rispetto all'esercizio di diritti linguistici¹⁸, dall'altra a quelli relativi alla disabilità¹⁹.

2. *L'ambivalenza delle lingue dei segni nelle esperienze giuridiche*

L'uso della lingua è un aspetto fondamentale dell'identità personale e collettiva, sostenuto da principi essenziali quali la dignità umana, la libertà di espressione, l'uguaglianza e la non discriminazione. I diritti linguistici, generalmente, garantiscono il rispetto per l'uso della lingua come strumento di espressione e comunicazione, sia nei contesti privati che in quelli pubblici. Questi diritti fanno parte del concetto più ampio di libertà di espressione, garantendo a ogni persona il diritto di esprimersi nella lingua di propria scelta.

Il concetto di diritti linguistici per le comunità segnanti è stato concettualizzato dalla dottrina come l'incontro fra un quadro di tutela dei diritti linguistici con quello più ampio dei diritti umani, inscritto nel presupposto assiologico che riconosce le lingue dei segni come lingue idiosincratiche delle comunità Sorde²⁰. Tali diritti sarebbero dunque interconnessi da una parte con la tutela internazionale dei diritti umani e dell'altra ai diritti linguistici come riconosciuti da ciascun paese, dotati di una matrice costituzionale²¹. Questi rappresentano la peculiare unio-

¹⁸ J.J. MURRAY, *Linguistic Human Rights Discourse in Deaf Community Activism*, in *Sign Language Studies*, 15(4), 2015, 379-410.

¹⁹ Si veda per esempio questo articolo in cui si sostiene che il paradigma della disabilità sia maggiormente funzionale alla tutela dei diritti in questo ambito, facendo appello al diritto internazionale: A.R. BALL, *Equal Accessibility for Sign Language under the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Case W. Res. Journal of International Law*, 759, 2011, 760-797.

²⁰ F. VENADE DE SOUSA, *Essential framework of the legal status of sign language: recognition and officiality*, in *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 78, 2022, 177-193.

²¹ Si veda A. PIZZORUSSO, *Libertad de lengua y derechos lingüísticos un estudio comparado*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 16, 1986, 13-28.

ne fra i diritti delle minoranze linguistiche e delle persone con disabilità, in connessione con altri diritti umani e libertà fondamentali²².

Come vedremo di seguito, per esempio, nel diritto internazionale i diritti linguistici delle persone sorde sono considerati una questione di diritti umani; le lingue dei segni sono riconosciute come lingue a tutti gli effetti e patrimonio culturale delle comunità sorde, pur nel quadro di una convenzione relativa alla disabilità.

Tale approccio è significativo rispetto all'attuale postura ambivalente che il diritto assume nei confronti delle lingue dei segni, legata alla complessità del fenomeno della sordità e il conseguente dualismo che da questa discende²³. Da una parte, infatti, in linea con le istanze delle comunità segnanti, vi è la tendenza a teorizzare i diritti relativi alle lingue dei segni all'interno di un paradigma linguistico-culturale, dall'altra tuttavia, osserviamo che spesso questi vengono ricondotti all'interno delle legislazioni sulla disabilità.

A partire dagli anni Novanta (e soprattutto negli ultimi venti anni grazie al contributo della CRPD), il vivace dibattito sul riconoscimento giuridico delle lingue dei segni ha portato sempre più paesi ad approvare leggi in materia. I legislatori spesso non hanno consapevolezza e mancano di competenze specifiche per affrontare gli aspetti linguistici delle lingue dei segni: questo è di consueto rispecchiato negli interventi legislativi che, come sopra menzionato, guardano alle questioni rilevanti principalmente attraverso la lente della disabilità²⁴.

Nonostante i progressi legislativi, un rapporto del 2009 della World Federation of the Deaf ha evidenziato che in molti Paesi le persone sorde non hanno ancora accesso ai diritti umani fondamentali, come il diritto di usare la lingua dei segni in ambito educativo, la possibilità di usufruire di interpreti di lingua dei segni in diversi contesti (es.: medi-

²² J.J. M. MURRAY, *Linguistic human rights discourse in deaf community activism*, in *Sign Language Studies*, 15(4), 2015, 379-410.

²³ M. DE MEULDER, *The power of language policy: The legal recognition of sign languages and the aspirations of deaf communities*, Jyväskylä, 2016.

²⁴ E. TUPI, *Sign language rights in the framework of the council of Europe and its member states*, Publication of the Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2019.

co-sanitario), l'accessibilità dell'informazione in ambito mediatico²⁵. In questo senso è stato indicato come le leggi che hanno riconosciuto le lingue dei segni abbiano avuto impatto limitato rispetto all'acquisizione di maggiori diritti e alla complessiva mobilità sociale per le persone s/Sorde. Spesso, inoltre, queste legislazioni sono carenti rispetto ad ambiti fondamentali come il diritto all'istruzione nella lingua dei segni.

Molte associazioni nazionali di persone sorde hanno evidenziato come tali problematiche derivino proprio dal circoscrivere le questioni relative alle lingue dei segni a quelle di disabilità. Quando le lingue dei segni vengono considerate esclusivamente nell'ambito della disabilità, si rischia di trascurare la loro importanza come veicoli di cultura e identità per le comunità Sorde²⁶. Questo, dunque, non solo nega implicitamente la legittimità della lingua dei segni come lingua, ma perpetua lo stigma sulle persone sorde, contribuendo a una visione riduttiva e medicalizzata delle loro identità.

Di seguito analizzeremo come la questione viene affrontata all'interno del diritto internazionale, per poi guardare brevemente, in una prospettiva comparata ai modelli individuati e alle buone prassi esistenti.

2.1. *Le lingue dei segni nella CRPD*

Prima dell'adozione della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità della Nazioni Unite (d'ora in poi CRPD) le lingue dei segni non erano menzionate nel diritto internazionale. La CRPD è dunque il primo trattato di diritto internazionale che riconosce la pari dignità delle lingue dei segni rispetto alle lingue orali e vincola gli Stati a promuovere, proteggere e riconoscere i diritti linguistici delle popolazioni segnante.

In una visione più ampia, la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità della Nazioni Unite (2006) è il primo strumento giuridico vincolante ad affermare e tutelare i diritti umani delle persone con disa-

²⁵ H.M. HAUALAND, C. ALLEN, *Deaf People and Human Rights*, World Federation of the Deaf, Helsinki, 2009.

²⁶ J. QUER, R. MÜLLER DE QUADROS, *Language policy and planning in Deaf communities*, in A. SCHEMBRI, C. LUCAS (a cura di), *Sociolinguistics and Deaf communities*, Cambridge, 2015, 120-145.

bilità²⁷. La Convenzione muove dall'idea che la disabilità sia una questione di diritti umani²⁸ e ha lo scopo dichiarato di promuovere, proteggere e assicurare il pieno ed equo godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali delle persone con disabilità e affermarne l'intrinseca dignità (art. 1).

Per questa visione unitaria della disabilità, tutti gli articoli della Convenzione possono essere applicati alle persone s/Sorde, tuttavia alcuni menzionano esplicitamente la lingua dei segni e la cultura Sorda. In sintesi, questi sono i cinque punti fondamentali di intervento della Convenzione rispetto alla tutela giuridica delle lingue dei segni²⁹:

- I) Riconoscimento: aver riconosciuto la parità della lingua dei segni rispetto alle lingue orali (art. 2);
- II) Educazione: la Convenzione sollecita gli Stati a impiegare insegnanti qualificati in lingua dei segni e a garantire un'istruzione nell'ambiente di apprendimento e nelle lingue più appropriate per gli studenti sordi (Articolo 24);
- III) Interpretariato: la Convenzione garantisce il diritto all'accesso a interpreti professionali di lingua dei segni, per facilitare l'accessibilità e la partecipazione delle persone sorde (Articolo 9);
- IV) Libertà di espressione e accesso all'informazione: la Convenzione riconosce la necessità di garantire tali diritti accettando e facilitando l'uso delle lingue dei segni e in particolare ponendo un dovere, in capo agli Stati, di riconoscere e promuovere l'uso delle lingue dei segni;
- V) Cultura Sorda: la Convenzione riconosce il diritto delle persone con disabilità al riconoscimento e al supporto della loro identità culturale

²⁷ Per il concetto di *disability human rights law* si veda M. STEIN, *Disability Human Rights*, in *California Law Review*, 95(1), 2007, 75-121.

²⁸ R. KAYESS, P. FRENCH, *Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Human Rights Law Review*, 8(1), 2008, 1-34; A. LAWSON, *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: New Era or False Dawn?*, in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 34(2), 2007, 563-619.

²⁹ M. DE MEULDER, *The UNCRPD and Sign Language Peoples*, in A. PABSCH (ed.), *UNCRPD Implementation in Europe – A Deaf Perspective. Article 29: Participation in Political and Public Life. European Union of the Deaf*, 12-28, 2014.

e linguistica, includendo specificamente le lingue dei segni e la cultura Sorda (Articolo 30).

Un ruolo fondamentale è stato giocato dalla World Federation of Deafs (WFD), che ha avuto un ruolo prominente nei negoziati che hanno portato all'adozione della CRPD. La WFD ha perseguito l'obiettivo di far riconoscere i diritti linguistici delle persone sorde, inclusi i diritti legati alla lingua dei segni, nonostante i diversi tentativi di eliminare i tali riferimenti dalle bozze del testo³⁰.

La Convenzione rappresenta dunque uno strumento prezioso e fondamentale per l'avanzamento dei diritti e dei diritti linguistici delle persone s/Sorde e in particolare delle comunità segnanti, tuttavia, questa sconta alcuni limiti derivanti dall'impostazione di fondo. È stato notato come la CRPD abbia certamente spinto i governi a una maggiore attenzione verso i diritti connessi alle lingue dei segni – come da molte associazioni nazionali delle persone sorde – contestualmente in alcuni Stati le lingue dei segni sono state inquadrare come una mera questione di disabilità, allontanandosi dalle istanze della comunità Sorda.

Ad esempio, l'articolo 21 della Convenzione richiede che gli Stati riconoscano e promuovano l'uso delle lingue dei segni. Tuttavia, tale riconoscimento viene spesso connesso a discorsi e politiche sull'accessibilità per le persone sorde, sollevando dubbi sulla comprensione effettiva, da parte dei governi, del significato di tale riconoscimento³¹. Alcuni paesi sulla base dell'art. 21 hanno riconosciuto le lingue dei segni in un quadro radicato nell'approccio linguistico e culturale, mentre diversi altri Stati membri, hanno adottato una comprensione medica del fenomeno della sordità e dunque anche del riconoscimento delle lingue dei segni. Ancora, la Convenzione menziona all'articolo 24.3 (b) esplicitamente la dimensione culturale connessa alla Sordità, utilizzando il termine “comunità Sorda” in riferimento alla promozione dell'identità linguistica della medesima comunità. Tuttavia, è stato notato come la prospettiva adottata rimanga pur sempre quella individuale, mancando

³⁰ S. BATTERBURY, *Language Justice for Sign Language Peoples: the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Language Policy*, 11(3), 2012, 253-272.

³¹ E. TUPI, *Sign language rights in the framework of the council of Europe and its member states*, cit.

invece un'attenzione ai diritti basati sul gruppo (linguistico), che avrebbe dato luogo al pieno riconoscimento delle persone segnanti come minoranza linguistica e culturale distinta dalle persone con disabilità³².

Tentativi ulteriori sono stati svolti dalla WFD per cercare di affermare in maniera più netta la prospettiva linguistico-culturale all'interno del quadro del diritto internazionale dei diritti umani, per esempio in occasione dell'approvazione nel 2017 da parte dell'Assemblea generale della risoluzione che ha istituito la Giornata Internazionale delle Lingue dei Segni³³. Nella versione finale della risoluzione però la proposta di includere una prospettiva di minoranza linguistica sulle lingue dei segni non è stata accolta, determinando la prevalenza all'interno dell'ambito del diritto internazionale dell'approccio ancorato alla disabilità rispetto alle lingue dei segni.

2.2. Le lingue dei segni nelle legislazioni nazionali: modelli e buone prassi in Europa

Da un punto di vista comparato si osservano situazioni variegata rispetto agli approcci legislativi di esplicito riconoscimento delle lingue dei segni. De Meulder ha teorizzato l'esistenza di cinque modelli, sottolineando come in astratto tali approcci possano essere implementati in maniera più o meno efficace ed effettiva, esistendo dunque una certa variabilità persino all'interno del medesimo quadro.

Inoltre, i differenti approcci dipendono anche dai contesti nazionali specifici. Per esempio, non tutti i paesi avranno una costituzione scritta o una legge generale sul tema dei diritti linguistici, alcuni avranno vicende che hanno portato al consolidamento dei diritti delle minoranze

³² M. DE MEULDER, *The UNCRPD and Sign Language Peoples*, in A. PABSCH (ed.), *UNCRPD Implementation in Europe – A Deaf Perspective. Article 29: Participation in Political and Public Life. European Union of the Deaf*, Brussels, 2014, 12-28.

³³ La Risoluzione A/RES/72/161 è stata adottata il 19 dicembre 2017 e stabilisce il 23 settembre come giornata internazionale dedicata alla promozione delle lingue dei segni e dei diritti delle persone sorde a livello globale. Questa data coincide con la fondazione della Federazione Mondiale dei Sordi (WFD), avvenuta il 23 settembre 1951.

linguistiche, altri ancora avranno associazioni di persone sorde più o meno attive nell'*advocacy*³⁴.

I paesi che hanno riconosciuto la lingua dei segni sono classificati in base a diverse forme di legislazione nel seguente modo: I) Paesi che riconoscono la lingua dei segni a livello costituzionale (per esempio Ungheria, Austria, Finlandia); II) Paesi che includono la lingua dei segni nella legislazione generale sulle lingue (Estonia, Svezia, Islanda); III) Paesi che hanno adottato una legge specifica sulla lingua dei segni (per esempio Irlanda, Belgio, Serbia); IV) Paesi che riconoscono la lingua dei segni tramite un consiglio nazionale delle lingue (Norvegia, Danimarca); V) Paesi che includono la lingua dei segni nella legislazione sulla disabilità (Polonia, Spagna).

A prescindere da tali modelli di approccio, la WFD ha stabilito alcuni criteri minimi che una legislazione dovrebbe rispettare al fine di essere efficace nella protezione e nella promozione delle lingue dei segni. Questa dovrebbe fare esplicito riferimento alla CRPD e ai suoi principi generali, fra cui in particolar modo il principio di non discriminazione, *reasonable accommodation* e accessibilità, accanto alla necessità di riconoscere esplicitamente la lingua dei segni come lingua dello Stato³⁵. Rispetto a tali caratteristiche imprescindibili, per esempio, la WDF ha indicato la legge bulgara sulla lingua dei segni come una buona prassi all'interno della regione europea.

La Legge sulla Lingua dei Segni Bulgara è stata approvata all'unanimità dal Parlamento nel gennaio 2021, dopo l'*advocacy* della comunità sorda bulgara e dell'Università di Sofia. Composta da 5 capitoli e 29 articoli, questa legge riconosce la lingua dei segni bulgara come lingua indipendente per le persone sorde e sordocieche e garantisce il diritto all'espressione e all'informazione attraverso di essa.

L'obiettivo della legge è espresso nell'articolo 1, che stabilisce la lingua dei segni bulgara come lingua naturale e indipendente. La legge incoraggia l'accesso precoce alla lingua dei segni e promuove la conservazione dell'identità e della cultura della comunità sorda, come pre-

³⁴ M. DE MEULDER, *The Legal Recognition of Sign Languages*, in *Sign Language Studies*, 15(4), 2015, 498-506.

³⁵ WDF, *Guidelines for Achieving Sign Language Rights. A WFD Advocacy Toolkit*, 2023.

visto dagli articoli 3 e 4. Inoltre, gli articoli 6 e 11 regolamentano l'accesso paritario all'educazione e all'interazione sociale per i bambini sordi attraverso l'introduzione della lingua dei segni nel sistema scolastico, favorendone l'apprendimento anche da parte di tutti gli altri studenti.

La legge richiede che gli e le interpreti siano professionisti accreditati (e iscritti in un elenco pubblico mantenuto dall'Agenzia per le Persone con Disabilità) e che le scuole e le università forniscano servizi di interpretariato agli studenti e alle studentesse sordi/e, garantendo fino a 120 ore di servizi gratuiti all'anno.

Infine, la legge istituisce un Consiglio della Lingua dei Segni Bulgara presso il Ministero dell'Istruzione per includere la comunità sorda nei processi decisionali relativi alle politiche linguistiche.

3. Il riconoscimento della LIS nell'ordinamento italiano

Grazie all'impulso della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, l'Italia ha compiuto alcuni passi avanti nel riconoscimento legislativo della lingua dei segni italiana (LIS), culminata nell'approvazione dell'articolo 34-ter del decreto-legge n. 41/2021, convertito nella legge n. 69/2021, che si propone di promuovere e riconoscere la LIS e la lingua dei segni italiana tattile (LIST). Si tratta di un articolo unico, all'interno del c.d. decreto sostegni. Al paragrafo 1 si dettaglia il quadro all'interno del quale la promozione e il riconoscimento della LIS e della LIST si muove: è fatto esplicito richiamo alle norme costituzionali sul principio personalista e il principio di eguaglianza (artt. 2 e 3) ma anche all'autonomia delle persone disabili come sancita all'art. 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Il paragrafo 2 riconosce le figure professionali degli e delle interpreti LIS e LIST.

L'art. 5 dispone inoltre lo stanziamento di fondi ulteriori, per un totale di 4 milioni di euro, necessari all'attuazione di quanto disposto all'articolo 34-ter, in particolare le iniziative citate al paragrafo 3 e 4, fra

cui spiccano quelle relative alle campagne di comunicazione per “favore l’inclusione sociale delle persone con disabilità uditiva”.

In merito al riconoscimento delle figure professionali LIS e LIST è successivamente intervenuto, in attuazione dell’articolo 34-ter, il decreto del 10 gennaio 2022 della Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità, dal titolo “Disposizioni in materia di professioni di interprete in lingua dei segni italiana e lingua dei segni italiana tattile”. Tale decreto fornisce una definizione delle professioni di interprete LIS e LIST (art. 1), al fine di valorizzarne la competenza vengono dettati dei requisiti e delineate delle regole di comportamento. Contestualmente viene poi istituito un corso di laurea sperimentale a orientamento professionale in interprete in LIS e LIST (art. 2). Viene costituito poi all’art. 3 “Elenco degli interpreti in lingua dei segni italiana”, al quale potranno iscriversi, a partire da gennaio 2024, solo coloro che siano in possesso dei requisiti previsti dal medesimo decreto (art. 3).

Sebbene questo riconoscimento sia stato accolto positivamente dalla comunità Sorda³⁶, è importante notare come si inserisca in una cornice teorica esclusivamente ancorata alla disabilità e all’accessibilità, senza alcuna menzione degli aspetti di tutela degli aspetti linguistico-culturali pertinenti alla LIS. Il fatto che l’articolo 34-ter al comma 1, faccia riferimento ai principi di non discriminazione e diritti umani stabiliti dalla Costituzione italiana e dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, è indicativo della volontà di riconoscere la LIS come un diritto fondamentale, ma allo stesso tempo la mancanza di riferimenti legislativi in merito agli aspetti linguistici, ancora fortemente questo diritto a una dimensione connessa meramente alla disabilità³⁷.

L’articolo, in verità, non si distacca nettamente dai precedenti approcci, come dimostrato dai diversi disegni di legge presentati negli anni, che pur avevano un respiro maggiormente ampio, essendo testi integrali e dedicati. Esempio ne è la proposta di legge quadro sui diritti

³⁶ Si veda per esempio il comunicato stampa dell’ENS, la maggiore associazione di persone sorde in Italia: https://www.ens.it/e-un-giorno-storico-la-repubblica-riconosce-la-lingua-dei-segni-italiana/?doing_wp_cron=1730372170.9923429489135742187500.

³⁷ L. BUSATTA, *The legal recognition of sign languages in an intersectional perspective*, in *Comparative Law Language*, 1, 2022, 74-87.

di cittadinanza delle persone sorde e con disabilità uditiva³⁸, che pur riconoscendo la LIS, la collocava sempre all'interno di un quadro di tutela dei diritti delle persone con disabilità.

Nonostante l'importanza di questo primo passo, che va a colmare un vuoto legislativo³⁹, la normativa si presenta dunque fortemente limitata, dedicando un solo articolo a un tema complesso all'interno di un decreto-legge eterogeneo e perdendo l'opportunità di sviluppare una legislazione più esaustiva e specifica, che possa abbracciare la complessità dei diritti connessi alla LIS.

Tale approccio, sebbene riconosca alcuni diritti fondamentali, non valorizza appieno la dimensione linguistica della LIS né promuove un riconoscimento autentico delle lingue dei segni come patrimonio culturale⁴⁰. Per esempio, pur essendo fondamentali le norme volte al riconoscimento delle figure professionali di interpreti LIS e LIST, queste da sole non bastano a garantirne poi la presenza in tutti gli ambiti e in tutte le attività, spesso connesse all'esercizio dei diritti fondamentali, in cui una persona s/Sorda potrebbe averne bisogno.

La legge necessiterebbe dell'adozione di un paradigma complesso che tenga conto di una visione più ampia e inclusiva delle lingue dei segni, affermandole come diritti linguistici fondamentali e contribuendo così a una società che riconosce e valorizza la diversità linguistica e culturale. Di questo vi era per esempio traccia in una precedente proposta di legge, del 2011, intitolata "Disposizioni per la promozione della piena partecipazione delle persone sorde alla vita collettiva e riconoscimento della lingua dei segni italiana"⁴¹, che invece menzionava esplicitamente come ancoraggio costituzionale in merito al riconoscimento

³⁸ Si veda su questa l'analisi di S. DARRETTA, *The Rights of deaf people and Sign language: the importance of the explicit recognition of sign language in Italy and in France*, in *Luiss School of Government*, Working Paper Series, SOG-WP66/2021.

³⁹ V. PIERGIGLI, V. CARLINO, *La lingua dei segni nell'ordinamento italiano: primi segnali per il riconoscimento*, in *Revista de llengua i dret*, 2023, 1-6.

⁴⁰ L. BUSATTA, *The legal recognition of sign languages in an intersectional perspective*, in *Comparative Law Language*, 1, 2022, 74-87.

⁴¹ La proposta di legge A.C. 4207 "Promozione della piena partecipazione delle persone sorde alla vita collettiva e riconoscimento della lingua dei segni italiana" era stata approvata il 13 aprile 2011 al Senato, ma non ha poi passato il vaglio della Camera dei Deputati.

della LIS l'art. 6 della Costituzione, quello dedicato alla tutela delle minoranze linguistiche.

Proprio questa prospettiva oggi meriterebbe maggiore attenzione da parte della comunità scientifica, per capire come adattare in tale ambito il paradigma costituzionale esistente, invero dalla legge n. 482/1999⁴². Allo stato attuale, il quadro giuridico in vigore risulta scarsamente poroso alle istanze delle persone sorde segnanti, essendo dedicato meramente alla tutela delle minoranze linguistiche storiche elencate tassativamente all'art. 2 e adottando finanche un criterio strettamente territoriale, che mal si coniuga con il carattere diffuso delle comunità segnanti. La possibilità di ampliare le maglie della tutela prevista da questa legge è peraltro oggetto di dibattito in merito anche ad altre minoranze linguistiche che abitano il paese e meriterebbe un'attenzione specifica anche da parte degli attori politici.

4. Alcune note conclusive: l'importanza del superamento delle dicotomie per un approccio comprensivo

Come osservato dunque, anche grazie all'importante contributo della CRPD, è possibile rilevare una crescente sensibilità giuridica verso il riconoscimento e la tutela delle lingue dei segni. Tale annotazione, tuttavia, non è priva di risvolti critici, a causa del prevalere di una prospettiva orientata esclusivamente alla disabilità, che risulta inefficace nel cogliere pienamente i diritti in gioco e contrastare le diseguaglianze esperite dalle persone s/Sorde. In questo senso l'ambito giuridico appare speculare rispetto al più ampio ambito sociale, in cui più che il netto prevalere della prospettiva culturale e linguistica delle lingue dei segni, sembra indispensabile superare la visione dicotomica che contrappone la s/Sordità come cultura alla s/Sordità come disabilità. Tale dicotomia, se analizzata nel contesto del paradigma sociale della disabilità, si rivela limitante e non riflette pienamente le plurime esperienze e le identità

⁴² Si veda su questo S. PENASA, *From Protection to Empowerment through participation: The Case of Trentino - A Laboratory for Small Groups*, in *Journal on Ethnopolitics and Minority, Issues in Europe*, 13(2), 2014, 30-53.

delle persone s/Sorde⁴³. Il riconoscimento delle lingue dei segni e la protezione delle aspirazioni delle comunità sorde sono componenti fondamentali di un approccio che consideri la sordità non soltanto come una diversità linguistica, ma anche come una condizione che può essere disabilitante in una società strutturata su norme prevalentemente udenti.

Il modello sociale della disabilità suggerisce che la sordità diventa “disabilità” solo quando la società erige barriere – linguistiche, sociali, culturali – che impediscono alle persone sorde di partecipare pienamente alla vita comunitaria. L’inclusione di questa prospettiva nei processi decisionali non solo riconosce la s/Sordità come un’identità culturale e linguistica, ma promuove anche il superamento delle barriere che limitano la piena partecipazione. Questa visione consente di sostenere simultaneamente il valore della lingua dei segni come patrimonio culturale e di riconoscere i diritti umani delle persone sorde, in linea con i principi sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità (CRPD).

Complementare alla necessità di superare tale dicotomia e valorizzare pienamente la dimensione linguistico culturale è la predisposizione di misure che incentivino al multilinguismo. L’adozione di politiche inclusive e intersezionali, che garantiscano il diritto all’educazione e ai servizi in lingua dei segni, diventa cruciale per valorizzare il bilinguismo e la competenza diffusa nelle lingue dei segni, elementi che rappresentano un vantaggio per lo sviluppo personale e sociale delle bambine e dei bambini sordi, ma più in generale per tutte le bambine e i bambini⁴⁴.

Solo attraverso un cambiamento di prospettiva che abbracci pienamente il valore culturale delle lingue dei segni e riconosca le barriere sociali disabilitanti si potrà cogliere la questione attorno alle lingue dei segni nelle sue profonde implicazioni, volte al raggiungimento di una maggiore giustizia sociale.

⁴³ M. DE MEULDER, J.J. MURRAY, *Buttering their bread on both sides? The recognition of sign languages and the aspirations of deaf communities*, in *Language Problems & Language Planning*, 41:2, 2017, 136-158.

⁴⁴ L. BUSATTA, *The legal recognition of sign languages in an intersectional perspective*, in *Comparative Law Language*, 1, 2022, 74-87.

TECNOLOGIE E DISABILITÀ

*Elena Vivaldi**

SOMMARIO: *1. Dal modello medico al modello sociale: come cambia intervento delle tecnologie. 2. Il progetto di vita delle persone con disabilità: quali prospettive. 3. I processi di deistituzionalizzazione finanziati dal PNRR: innovazione tecnologiche, digitalizzazione, diritto al lavoro e deistituzionalizzazione. 4. LEA e tecnologie. 5. Riflessioni conclusive.*

1. Dal modello medico al modello sociale: come cambia intervento delle tecnologie

La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità¹, pur non dando vita a nuovi diritti, ha avuto il pregio di definire in maniera chiara dove la disabilità nasce: *per persone con disabilità si intendono coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, pos-*

* Il contributo costituisce la versione integrata di E. VIVALDI, *Tecnologie, digitalizzazione e progetto di vita per le persone con disabilità*, in C. RICCI, A. FACCHINETTI (a cura di), *Accessibilità digitale e inclusione delle persone con disabilità: regole e buone pratiche*, Torino, 2025.

¹ La Convenzione è stata approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre del 2006 ed è stata ratificata in Italia dalla legge 3 marzo 2009, n. 18. La legge ha istituito anche l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, con la finalità di rendere la Convenzione uno strumento efficace, anche tramite la previsione di attente azioni di stimolo, monitoraggio e valutazione delle azioni concretamente intraprese da parte della pubblica amministrazione. L'Osservatorio ha funzioni consultive e di supporto tecnico-scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali in materia di disabilità con particolare riferimento: alla promozione dell'attuazione della Convenzione ONU; alla predisposizione di un programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, in attuazione della legislazione nazionale e internazionale; alla promozione della raccolta di dati statistici e della realizzazione di studi e ricerche sul tema; alla predisposizione della relazione sullo stato di attuazione delle politiche sulla disabilità.

sono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri (art. 1)². Tale definizione si muove entro due poli: la presenza di durature menomazioni; l'esistenza di ostacoli di varia natura che impediscono la piena partecipazione. Da qui deriva che la disabilità è prodotta dall'incontro tra il deficit individuale e le barriere comportamentali e ambientali che, rappresentando una mancata risposta alle esigenze del soggetto con menomazioni, portano alla luce la disabilità. Ed è dunque qui che il diritto e le altre scienze devono intervenire a porsi come strumento di superamento di ostacoli fisici, culturali e sociali, cercando nuove soluzioni, anche tecnologicamente avanzate, certamente personalizzate, per rispondere alle necessità emergenti e diverse delle persone con disabilità³. In due direzioni: potenziando le capacità e le competenze del soggetto, da un lato, cambiando la struttura dell'ostacolo, fino a eliminarlo, dall'altro. Da questo punto di vista, dunque, si pongono le basi per il superamento del concetto di "gravità della disabilità" – che non dipende tanto dalle caratteristiche della persona, ma da quanto possa farsi per allineare menomazione e contesto⁴ – per abbracciare quello, diverso, di intensità dei sostegni da garantire⁵.

È noto che il modello sociale⁶ della disabilità abbia avuto il pregio di spostare l'attenzione sulle barriere circostanti, sul contesto in cui si

² Per un commento si veda E. KAKOULISS, Y. IKEARA, *Art. 1*, in I. BANTEKAS, M.A. STEIN, D. ANASTASIOU (a cura di), *The UN Convention on the rights of persons with disabilities*, Oxford, 2018, 35 ss.

³ P. BINETTI, *Abili, disabili, ma tutti diversamente abili*, Roma, 2021, 35 ss.

⁴ C. MARCHISIO, *Percorsi di vita e disabilità*, Roma, 2019, 24.

⁵ Si veda sul punto, di recente, l'art. 4, comma 1 lett. c del d.lgs. n. 62/2024.

⁶ Si vedano, tra gli altri, M. OLIVER, *Social Policy and Disability: Some Theoretical Issues*, in *Disability & Society*, 1, 1986, 5 ss.; C. BARNES, *Capire il "modello sociale della disabilità"*, in *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico*, vol. 2, 1, 2008, 87 ss. Sulle differenze tra modello sociale americano e britannico, si vedano le considerazioni di M.C. BARRANCO AVILÉS, *La disabilità intellettuale e la disabilità psicosociale come situazioni di vulnerabilità*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2, 2018, 304; J. SHAPIRO, *No pity. People with disabilities forging a new civil rights movement*, New York, 2008; A. BORSAY, *Personal, Trouble or Public Issue?*, in L. BURTON, M. OLIVER (a cura di), *Disability Studies. Past, Present and Future*, Leeds, 1997, 115 ss.; M. OLIVER, C. BARNES, *Disability Politics and the Disability Movement in Britain: Where Did It All Go Wrong?*, 2006. Disponibile qui: <https://disability-studies>.

situa e agisce la persona con disabilità, lasciando in secondo piano le eventuali menomazioni del singolo. Tale modello è il frutto di un lungo percorso culturale e sociale che ha portato dapprima al superamento di quello c.d. della superfluità⁷ (traduzione del termine spagnolo *prescindencia*), caratterizzato da un approccio mirante alla separazione (quando non anche alla eliminazione) delle persone con disabilità⁸; e successivamente al superamento del modello medico o riabilitativo⁹. Quest'ultimo, caratterizzato da un'impronta di carattere individualista, considera la disabilità come una mancanza che porta a una deviazione rispetto allo standard di funzionamento di un essere umano, una mancanza che deve essere letta e affrontata con strumenti e pratiche mediche. Esso si fonda dunque su argomenti di carattere utilitaristico: gli interventi medici e riabilitativi hanno lo scopo di recuperare la funzionalità di una persona. Come è stato efficacemente osservato, il fondamento delle misure implementate non è la protezione dei diritti delle persone a cui esse si rivolgono, bensì l'obiettivo di migliorare il benessere globale della società in cui si interviene. In sostanza, si tratta di trasformare in "normali" le persone con disabilità¹⁰.

La rilevanza data, nel modello sociale, al contesto porta in primo piano l'importanza degli strumenti e delle politiche pubbliche finalizzate a rimuovere le barriere di vario tipo che impediscono il pieno dispiegarsi della personalità; strumenti e politiche pubbliche il cui obiettivo è rappresentato dall'affermazione del catalogo dei diritti riproposto all'interno della Convenzione ONU, il cui metodo deve essere improntato alla partecipazione e il cui risultato deve tendere all'*empowerment* delle per-

leeds.ac.uk/wp-content/uploads/sites/40/library/Back%20to%20the%20Future%20WHO%20report%20response11%202.pdf.

⁷ A. PALACIOS, *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, 2008.

⁸ M.C. BARRANCO AVILÉS, *La disabilità intellettiva e la disabilità psicosociale*, cit., 302 ss.

⁹ A. BORSAY, *Personal, trouble or public issue?*, in L. BURTON, M. OLIVER (a cura di), *Disability Studies. Past, Present and Future*, cit., 115.

¹⁰ M.C. BARRANCO AVILÉS, *La disabilità intellettiva e la disabilità psicosociale*, cit., 303.

sone a favore delle quali si interviene¹¹. Se ci si focalizza sull'importanza da dare al contesto, assumono un'importanza centrale le tecnologie, che possono utilmente agire per permettere alla persona con disabilità di godere dei diritti costituzionalmente e convenzionalmente previsti, in condizioni di parità con gli altri. Esse, infatti, all'interno dell'*International Classification of Functioning, Disability and Health* (ICF)¹², rientrano tra i fattori ambientali che, interagendo con l'ambiente, possono divenire facilitatori¹³.

E in effetti nella Convenzione vi sono numerosi riferimenti alle tecnologie: nella disposizione generale relativa agli obblighi degli Stati membri (art. 4), nelle disposizioni relative all'accessibilità (art. 9), alla mobilità personale (art. 20), nella disposizione relativa alla libertà di espressione (art. 21), in quella relativa all'abilitazione e riabilitazione (art. 26), nonché in quella relativa alla partecipazione alla vita politica (art. 29). In tutti i casi summenzionati, i caratteri che accomunano le previsioni sono essenzialmente tre: 1. l'uso della tecnologia come strumento per garantire o facilitare l'accesso a diritti; 2. la priorità per le tecnologie dai costi più accessibili; 3. l'importanza dell'informazione accessibile relativamente alle tecnologie a disposizione.

Gli obblighi, perlopiù positivi, che ricadono sugli Stati devono essere sorretti dall'adozione di accomodamenti ragionevoli necessari ed eliminare le discriminazioni e a rimuovere gli ostacoli al godimento dei diritti e delle libertà fondamentali, secondo quanto richiesto dall'art. 5 par. 3 della Convenzione. L'accomodamento ragionevole¹⁴, definito al-

¹¹ M.C. BARRANCO AVILÉS, *La disabilità intellettuale e la disabilità psicosociale*, cit., 304 ss.

¹² WHO, *ICF: International Classification of Functioning, Disability and Health*, Geneva, World Health Organization, 2001.

¹³ O anche barriere: per es., una carrozzina per la mobilità è facilitatore in un ambiente accessibile, ma può allo stesso tempo costituire una barriera in presenza di ostacoli architettonici. Allo stesso modo, altre tecnologie hanno un ruolo di facilitatore, in presenza delle competenze necessarie a utilizzarle.

¹⁴ La nozione di accomodamento ragionevole, prima di entrare nel diritto internazionale, ha fatto ingresso nel diritto europeo e segnatamente all'interno della Direttiva 2000/78, che rimane tutt'oggi un punto importante di riferimento per l'inserimento dei lavoratori disabili, in quanto prevede un obbligo in capo al datore di lavoro di predisporre un accomodamento ragionevole (indicato nel testo italiano come «soluzione

l'art. 2 come quella modifica o adattamento necessario e appropriato, che non imponga un onere sproporzionato o eccessivo, ma che risulti necessario a garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio di tutti i diritti fondamentali, assume dunque le vesti di uno strumento per attuare l'eguaglianza sostanziale, rivolto alle istituzioni e alla comunità in generale, per eliminare quelle situazioni di svantaggio che non assicurano una parità di *chances*. Come è stato opportunamente messo in evidenza, gli accomodamenti ragionevoli differiscono dalle azioni positive, le quali tendono a garantire pari opportunità attraverso la previsione di misure

dirette a intere categorie di persone, sulla base di *standard* predeterminati, rilevati *in astratto* [...]. I *reasonable accommodations* si muovono, invece, nella logica dell'intervento su misura dei bisogni effettivi del singolo, accertati *in concreto*, evitando di affidarsi a visioni preconcepite¹⁵.

ragionevole»). L'articolo 5 della Direttiva impone al datore di lavoro di adottare «provvedimenti appropriati, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, per consentire ai disabili di accedere ad un lavoro, di svolgerlo o di avere una promozione o perché possano ricevere una formazione, a meno che tali provvedimenti richiedano da parte del datore di lavoro un onere finanziario sproporzionato». La norma chiarisce anche che l'onere non può considerarsi sproporzionato se e nella misura in cui sia «compensato in modo sufficiente da misure esistenti nel quadro della politica dello Stato membro». Il considerando 20 del preambolo contiene un elenco esemplificativo di misure che possono configurarsi come accomodamenti ragionevoli e che includono: adattamenti del luogo di lavoro, modifiche delle strutture organizzative, modifiche dei ritmi di lavoro. Il considerando 21 chiarisce che per determinare se le misure in questione danno luogo a oneri finanziari sproporzionati, è necessario tener conto in particolare: dei costi finanziari o di altro tipo che esse comportano, delle dimensioni e delle risorse finanziarie dell'organizzazione o dell'impresa, della possibilità di ottenere fondi pubblici o altre sovvenzioni. In virtù del principio di interpretazione conforme (ovvero, se si interpreta la Direttiva in conformità alla Convenzione ONU), il diniego di accomodamento, ove non giustificato, configura una forma di discriminazione.

¹⁵ G. MATUCCI, *Persona, formazione, libertà. L'autorealizzazione della persona con disabilità fra istruzione e legal capacity*, Milano, 2021, 58. Si vedano anche le osservazioni di A.D. MARRA, *Disabilità, bioetica e ragionevolezza. Ragionamenti minimi di diritti umani, evoluzione tecnologica e vita quotidiana*, Padova, 2016, 75 ss. Degli accomodamenti ragionevoli si è occupato anche il Comitato ONU per i diritti delle persone con disabilità che, nei General Comments n. 2 (COMMITTEE ON THE

Processi digitali e tecnologie possono assumere la veste di accomodamento ragionevole, sia in ambito lavorativo, sia in ambito scolastico e sociale.

La rilevanza e le potenzialità insite nei processi di digitalizzazione e nelle nuove tecnologie è confermata a livello europeo dalla recente Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030¹⁶ dove l'attenzione è posta sullo sviluppo di percorsi di vita indipendente e sul rafforzamento dei c.d. *community-based services* di persone che vivono in istituto o che, pur vivendo in contesti familiari, non partecipano alla vita della comunità a causa della limitata disponibilità di supporto e di assistenza personale. Come sottolineato nella Strategia, la pandemia di COVID-19 ha evidenziato e intensificato le sfide affrontate dalle persone con disabilità, soprattutto di quelle che vivono in zone remote e rurali. In questo quadro

la trasformazione digitale e la transizione verde offrono opportunità, utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, l'intelligenza artificiale e la robotica per progettare servizi in loco e a distanza adeguati alle esigenze delle persone con disabilità. L'uso efficace di queste tecnologie richiede la rimozione delle barriere all'accessi-

RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES, *General Comment No. 2*, Article 9: Accessibility, CRPD /C/GC/2, 22 May 2014) e n. 6 (COMMITTEE ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES, *General Comment No. 6 on equality and non-discrimination*, CRPD/C/GC/6, 26 April 2018), fa derivare dalla natura individualizzata dell'accomodamento l'applicabilità *ex nunc* del dovere di fornire accomodamenti ragionevoli, che sorge dunque solo nel momento in cui un individuo con disabilità abbia necessità di una particolare soluzione, al fine di godere ed esercitare i suoi diritti. Infine, la natura individualizzata dell'accomodamento ragionevole implica anche che l'intervento debba essere appropriato, cioè efficace per la singola persona nel rimuovere la situazione di svantaggio che si trova a vivere. Anche se della Convenzione tace sul punto, il Comitato ONU ha stabilito che l'accomodamento ragionevole debba essere negoziato con il richiedente.

¹⁶Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*, Bruxelles, 3.3.2021 COM(2021) 101 final.

bilità per le persone con disabilità e l'investimento nelle loro competenze digitali¹⁷.

In sintesi, l'accessibilità alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione è vista dalla Commissione come un *attivatore di diritti* e un *prerequisito* per la piena partecipazione delle persone con disabilità su base di uguaglianza con gli altri.

2. Il progetto di vita delle persone con disabilità: quali prospettive

Gli strumenti tecnologici e le trasformazioni digitali hanno senza dubbio assunto un ruolo determinante nel miglioramento della qualità della vita delle persone con disabilità: per il raggiungimento di una maggiore autonomia, per esercitare il diritto allo studio e al lavoro, per l'attuazione del diritto alla vita indipendente¹⁸, nonché per la cura e nella riabilitazione di chi ha una disabilità, anche temporanea. Elementi, questi, che oggi possono trovare una sistematizzazione all'interno del progetto di vita, delineato dalla legge n. 227/2021 e dal d.lgs. n. 62/2024. Quest'ultimo, che la normativa richiamata definisce *individuale, personalizzato e partecipato* e che deve essere redatto sulla base di un approccio multidisciplinare, con la partecipazione della persona con disabilità, rappresenta lo strumento attraverso cui valorizzare il contesto in cui una persona vive. Contesto che deve essere declinato almeno in due dimensioni: quello sociale ristretto, che comprende la famiglia e le figure di sostegno; quella più ampia, rappresentato dalla comunità, dalle organizzazioni del terzo settore e dagli enti che provvedono alla socia-

¹⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'Unione dell'uguaglianza*, cit., 10.

¹⁸ Già la legge n. 112/2016 prevedeva che le risorse dell'istituendo Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare andassero anche ad attivare e potenziare programmi di intervento volti a favorire percorsi di deistituzionalizzazione e di supporto alla domiciliarità in abitazioni o gruppi-appartamento dove riprodurre le condizioni abitative e relazionali della casa familiare, *tenendo conto delle migliori opportunità offerte dalle nuove tecnologie*, al fine di impedire l'isolamento delle persone con disabilità grave (art. 4, comma 2, lett. a).

lizzazione, all'erogazione di servizi sociali e sociosanitari, all'istruzione, all'inserimento lavorativo e ad altri tipi di sostegno. Ciò presuppone, dunque, una collocazione piena della persona con disabilità nell'insieme delle diverse formazioni sociali. L'aver focalizzato l'attenzione sul progetto di vita impone di abbandonare la prospettiva legata alla pretesa della singola prestazione di cui una persona possa necessitare e di considerare i bisogni in modo complessivo, interrelato. Ciò deve tradursi nella progettazione di risposte che tengano in considerazione la concretezza della vita di ciascuno, assumendo una prospettiva di medio-lungo periodo. Come è stato messo in luce dalla giurisprudenza amministrativa, attraverso la progettazione personalizzata

il legislatore indica un modello di servizi incentrato su un progetto di "presa in carico globale" della persona disabile, che, a differenza delle altre ipotesi di mera erogazione di un servizio specifico, intende garantire all'utente quel "supplemento di garanzie" che trascende la modalità di "smistamento" della persona all'interno di una gamma di contenitori e si propone l'obiettivo ulteriore di promuovere l'autorealizzazione della persona disabile ed il superamento di ogni condizione di esclusione sociale, avvalendosi anche della metodologia del cosiddetto *lavoro di rete* (Tar Calabria, 12 aprile 2013, sent. n. 440).

Del resto, la giurisprudenza amministrativa ha svolto un ruolo fondamentale nella edificazione di un vero e proprio diritto alla progettazione personalizzata, come messo in evidenza da accorta dottrina¹⁹: non solo rispondendo alla inerzia delle amministrazioni procedenti attraverso la nomina di commissari *ad acta* ai sensi dell'art. 34, comma 1, lett. e, c.p.a. già in sede di cognizione, per assicurare la massima effettività della tutela e procedere prontamente all'attivazione del progetto *ex art.* 14²⁰, ma anche definendo in modo molto specifico quali debbono

¹⁹ Si vedano le considerazioni di G. ARCONZO, G. RAGONE, S. BISSARO, *Il diritto delle persone con disabilità al progetto individuale*, in *Le Regioni*, 1, 2020, 35, per i quali il diritto alla progettazione individuale sarebbe espressione della libertà di scelta che la Convenzione ONU riconosce all'art. 19 e rappresenterebbe il «presupposto necessario per l'effettivo esercizio, da parte delle persone con disabilità, di molti dei diritti fondamentali che la stessa Carta costituzionale loro attribuisce».

²⁰ Si veda Tar Sicilia, sentenza n. 657/2019.

essere i contenuti dello stesso²¹ e chiarendo che le esigenze di natura finanziaria non possano essere considerate prevalenti rispetto al diritto alla progettazione personalizzata, in linea di continuità con quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale in tema di diritto allo studio delle persone con disabilità²².

²¹ TAR Sicilia, sez. Catania, sentenze nn. 2782 e 2783 del 2019. Le sentenze hanno portato all'annullamento dei piani elaborati non ritenendo sufficiente quanto asserito dalla difesa in giudizio dell'Azienda Sanitaria nella misura in cui ha sostenuto che la valutazione multidimensionale, quale analisi della situazione di partenza rispetto al funzionamento della persona in sé e in rapporto ai suoi contesti di vita, potesse dirsi compiutamente esaurita attraverso la somministrazione della S.Va.M.Di e del verbale dell'Unità di valutazione, distrettuale, senza fornire alcuna indicazione in ordine agli ulteriori elementi che concorrono a definire il contenuto del progetto individuale. Nelle due pronunce, di pari tenore, si mette in evidenza che il progetto consegnato alla ricorrente risulta largamente incompleto rispetto alle indicazioni normative vigenti: «a titolo di esempio, può osservarsi che esso non contempla in alcun modo (neppure al fine di giustificare una loro ragionevole esclusione) eventuali forme di recupero o di integrazione sociale, eventuali misure economiche per il superamento di condizioni di disagio, la definizione di potenzialità e sostegno per il nucleo familiare, un budget di progetto (nel senso sopra specificato), una figura di riferimento (cioè il cosiddetto “case manager”)), nonché «metodologie di monitoraggio, verifica periodica ed eventuale revisione, tenuto conto della soddisfazione e delle preferenze della persona disabile». Torneremo nel paragrafo seguente su questo ultimo punto.

²² Cons. Stato, sez. VI, sentt. n. 2624 del 2017 e n. 2698 del 2017 e sez. III, n. 1/2020. In quest'ultima pronuncia si legge «L'affermazione secondo cui le posizioni delle persone disabili devono prevalere sulle esigenze di natura finanziaria, principio che la giurisprudenza ha affermato a proposito del diritto all'educazione e al sostegno scolastico dei disabili, coniando anche il concetto di “diritto al sostegno in deroga”» (Corte costituzionale n. 80 del 26 febbraio 2010; C.d.S., sez. VI, n. 2624/2017; n. 2689/2017) deve trovare applicazione anche nell'ambito dell'assistenza sociosanitaria al soggetto riconosciuto disabile al 100% mediante erogazione delle prestazioni di volta in volta necessarie. La sentenza n. 80 del 2010 della Corte costituzionale, dopo aver rimarcato che sussiste la discrezionalità del legislatore «nella individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili», ha osservato anche che tale discrezionalità del legislatore trova un limite nel «rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati». Ritiene il Collegio che una volta individuate le necessità dei disabili tramite il Piano individualizzato, l'attuazione del dovere di rendere il servizio comporti l'attivazione dei poteri-doveri di elaborare tempestivamente le proposte relative all'individuazione delle risorse necessarie a coprire il fabbisogno e, comunque, l'attivazione di «ogni possibile soluzione organizzativa».

La legge n. 227/2021 ha previsto che l'attuazione del progetto di vita sia sostenuto dal *budget di progetto*, ossia l'insieme delle risorse umane, professionali, *tecnologiche*, strumentali ed economiche, pubbliche e private, attivabili anche in seno alla comunità territoriale e al sistema dei supporti informali. Esso si presenta come uno strumento di collaborazione tra soggetti pubblici ed enti del terzo settore: è promosso, valutato, gestito e monitorato in maniera integrata tra operatori sociali, sanitari e del privato sociale, insieme agli utenti e ai familiari. In questo modo, permette di sostenere i progetti personalizzati coinvolgendo tutti gli attori territoriali e le possibili risorse in gioco, trasformando i costi assistenziali in opportunità di crescita e sperimentazione²³.

²³ L'Istituto Superiore di Sanità ha adottato le *Linee programmatiche: progettare il Budget di salute con la persona-proposta degli elementi qualificanti* con l'obiettivo di favorire la permanenza delle persone assistite al proprio domicilio e nel proprio ambiente di vita, attraverso l'attivazione delle risorse disponibili formali e informali, come alternativa all'assistenza di carattere residenziale. Sulle Linee guida è stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e le Autonomie locali il 6 luglio 2022 (Rep. Atti n. 104/CU del 6 luglio 2022). Al fine di sostenere i percorsi individuati con budget di salute, le aziende sanitarie e gli enti locali sono invitati a condividere una co-programmazione ai sensi dell'art. 55 d.lgs. 117/2017, coinvolgendo i soggetti del Terzo settore, finalizzata all'identificazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili. Le linee guida richiedono alle aziende sanitarie e agli enti locali di istituire appositi elenchi di soggetti qualificati da coinvolgere nella definizione delle attività, dei percorsi e degli interventi sociosanitari (per es. socioassistenziali, socioeducativi, sociooccupazionali e socioriabilitativi), in favore di persone in carico ai servizi sanitari e sociali con progetti finalizzati al recupero di autonomie e al reinserimento sociale, secondo il modello del Budget di salute. Dagli elenchi così costitutivi saranno poi individuati i soggetti partecipanti ai singoli progetti individualizzati sostenuti da budget di salute. Tali soggetti, secondo le Linee programmatiche, «devono essere in grado di sostenere la capacitazione e il protagonismo della persona, al fine di consentire alla stessa di diventare imprenditrice del proprio progetto di vita». Da questo punto di vista, la stretta connessione tra progetto di vita e budget di salute consente di convogliare stabilmente e sistematicamente: le risorse che lo Stato destina ai LEA sociosanitari e alle politiche sociali; le risorse ulteriori che gli enti locali destinano alle politiche sociali; le eventuali risorse conferite dal soggetto destinatario del progetto di vita, anche eventualmente derivanti da forme di sostegno al reddito introdotte quale misura di contrasto della povertà.

La circostanza che anche le innovazioni tecnologiche entrino a pieno titolo tra le risorse che costituiscono e sostengono il progetto di vita apre a una interlocuzione importante tra chi progetta e utilizza innovazioni tecnologiche e prodotti della trasformazione digitale e le istituzioni pubbliche responsabili, in ultima istanza, della redazione e dell'attuazione del progetto di vita. Pensiamo al ruolo che la tecnologia e gli strumenti digitali possono assumere nel concretizzare l'accesso a un diritto (in termini di attuazione di un accomodamento ragionevole) e quindi alla legittimazione che le richiamate disposizioni danno a questi strumenti. Ciò è evidente per quanto riguarda l'esercizio del diritto al lavoro e quindi all'importanza assunta dagli strumenti e dalle competenze digitali che possono diventare decisive, come messo in evidenza di recente²⁴, sia per accedere al mercato, sia, una volta entrati in servizio, per supportare lo svolgimento di mansioni quotidiane. La necessità di investire sullo sviluppo di tecnologie digitali accessibili chiama in causa diversi attori: non solo le istituzioni pubbliche – responsabili dell'adozione di misure specifiche per rafforzare le qualifiche necessarie tra le persone con disabilità – e le industrie digitali – chiamate a integrare il paradigma della progettazione universale per i prodotti e i servizi digitali; ma anche le parti sociali da un lato e l'Università e i centri di ricerca, dall'altro. Le prime sono fondamentali per promuovere la riqualificazione e l'aggiornamento delle competenze delle persone con disabilità, le seconde hanno un ruolo di primo piano nella progettazione di prodotti inclusivi e nell'assicurare che la formazione sulle qualifiche richieste sia accessibile alle persone con disabilità.

Sul rafforzamento della “posizione” assunta dalle tecnologie nell'attuale contesto normativo viene in soccorso anche il d.lgs. n. 62/2024, all'art. 17, introduce l'art. 5-bis nella legge quadro n. 104/1992, disponendo che

Nei casi in cui l'applicazione delle disposizioni di legge non garantisce alle persone con disabilità il godimento e l'effettivo e tempestivo esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle

²⁴ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, FUNDACIÓN ONCE, *Un'economia digitale inclusiva per le persone con disabilità*, 2021, disponibile qui: <https://www.ilo.org/it/publications/uneconomia-digitale-inclusiva-le-persone-con-disabilita-sintesi-del-0>.

libertà fondamentali, l'accomodamento ragionevole [...] individua le misure e gli adattamenti necessari, pertinenti, appropriati e adeguati, che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo al soggetto obbligato.

Specifica, inoltre, che l'accomodamento ragionevole «è attivato in via sussidiaria e non sostituisce né limita il diritto al pieno accesso alle prestazioni, ai servizi e ai sostegni riconosciuti dalla legislazione vigente». Nonostante rimanga il riferimento alla non sproporzionalità dell'onere del soggetto su cui grava l'adattamento, è da valutare con favore l'adozione di una concezione larga e generalizzata di accomodamento ragionevole, che dunque esce anche formalmente dalle strette maglie dell'ambito lavorativo in cui era stata confinata dalla direttiva 2000/78 e, a livello interno, dal d.lgs. n. 216/2003. La disposizione, infatti, ambisce a rendere l'accomodamento ragionevole parte integrante del generale processo di eliminazione delle barriere di diversa natura che ostacolano la piena ed effettiva partecipazione delle persone con disabilità alla società, proponendo anche una formalizzazione della procedura²⁵ per la sua richiesta e prefigurando l'intervento del Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità per verificare la sussistenza di una discriminazione per rifiuto di accomodamento ragionevole.

²⁵ In questo nuovo contesto, nella stessa disposizione (art. 17 d.lgs. n. 62/2024), viene formalizzata la procedura per la richiesta di accomodamento ragionevole: occorre presentare una richiesta scritta alla amministrazione pubblica, al concessionario di pubblico servizio, al privato e, in caso di diniego, è ammesso ricorso ai sensi della legge n. 67/2006 (Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni). È significativo rilevare che la richiesta può essere correlata da una proposta di accomodamento ragionevole proveniente dalla persona con disabilità o da chi la rappresenta legalmente e che, nella valutazione dell'istanza di accomodamento ragionevole, debba essere previamente verificata la possibilità di accoglimento di tale proposta. L'analisi deve essere volta a stabilire che l'adattamento sia necessario, adeguato, pertinente e appropriato rispetto all'entità della tutela da accordare e alle condizioni di contesto nel caso concreto, nonché compatibile con le risorse effettivamente disponibili allo scopo.

3. I processi di deistituzionalizzazione finanziati dal PNRR: innovazione tecnologiche, digitalizzazione, diritto al lavoro e deistituzionalizzazione

Come evidenziato dalla Strategia europea per i diritti delle persone con disabilità, le tecnologie assumono un ruolo fondamentale per lo sviluppo e il sostegno di progetti di vita indipendente, che consentano alla persona di dispiegare tutte le sue potenzialità. Tali obiettivi sono stati assunti anche dal Piano Nazionale di Ripresa e resilienza dove, all'interno della Missione 5, l'investimento 1.2 è stato specificamente rivolto all'obiettivo di accelerare il processo di deistituzionalizzazione delle persone con disabilità, fornendo servizi sociali e sanitari di comunità e domiciliari al fine di migliorare l'autonomia dei singoli. L'investimento dà un'importanza fondamentale alle innovazioni tecnologiche che possano facilitare la vita indipendente, soprattutto in relazione agli interventi di domotica e assistenza a distanza, nonché a quelle che possano facilitare l'ingresso nel mondo del lavoro, attraverso lo sviluppo delle competenze digitali e la valorizzazione del lavoro a distanza. A tal fine, il 15 febbraio 2022 è stato adottato dal ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali l'avviso pubblico n. 1/2022 per la presentazione di Proposte di intervento da parte degli Ambiti territoriali sociali (ATS) da finanziare nell'ambito PNRR²⁶. L'avviso è destinato a finanziare, tra gli altri, anche gli interventi previsti dall'investimento 1.2. I destinatari sono, appunto, gli ATS, circa 600 in Italia. Dal canto loro, le Regioni e le Province autonome hanno un ruolo di coordinamento e di programmazione per lo sviluppo dei sistemi sociali territoriali. L'obiettivo è quello di realizzare, entro il primo trimestre del 2026, almeno 850 progetti atti-

²⁶ Per una analisi del Piano e delle problematiche inerenti alla sua attuazione, tra gli altri, E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Napoli, 2022; E. CATELANI, *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 210 ss.; C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla "prova" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 325 ss. e A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle diseguglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 270; A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021, 199 ss.

vati sui modelli di autonomia per le persone con disabilità (art. 1 dell'avviso). Nonostante le difficoltà attuative del complesso meccanismo che ha regolato il finanziamento e la futura rendicontazione dei progetti, nonché i tempi stretti di progettazione che gli ATS hanno avuto²⁷, l'elemento interessante, che preme qui evidenziare, è che tale investimento tenta di coniugare l'esigenza di allocare una serie di risorse importanti in un breve lasso temporale con quella di dare l'impulso a un cambio di paradigma, per il quale occorre mettere in campo un intervento complesso, che si muova contestualmente in più direzioni: 1. rafforzare a livello territoriale le competenze per la predisposizione dei progetti personalizzati; 2. progettare soluzioni abitative diverse da quelle proprie del servizio-struttura, dove giochino un ruolo di primo piano le tecnologie domotiche e gli interventi di assistenza a distanza; 3. facilitare l'accesso al mondo del lavoro, attraverso il rafforzamento delle competenze digitali. All'art. 6, relativo agli interventi finanziabili, si specifica infatti che i progetti dovranno comprendere tre linee di intervento, «di cui la prima propedeutica alle altre due» (art. 6, comma 6). E in effetti la definizione e l'attivazione del progetto individualizzato sono il primo banco di prova per costruire un percorso che sia effettivamente diretto verso l'autonomia della persona con disabilità. La Seconda Relazione al Parlamento sull'attuazione della l. n. 112/2016²⁸ ha messo in evidenza che in molte Regioni mancano team multiprofessionali specifici in grado di sviluppare un quadro accurato del profilo di funzionamento di una persona, del contesto in cui vive la persona, dei facilitatori e delle barriere lì presenti, così come del tipo e dell'intensità del sostegno necessario per un percorso di vita autonoma. Proprio per queste ragioni, appare significativo che le risorse a disposizione possano essere utilizzate per la costituzione o il rafforzamento di *équipe* multidisciplinari a livello di ambito territoriale, per la valutazione multid-

²⁷ A. CHIAPPETTA, "Investire" sul dettato costituzionale: PNRR e vita indipendente delle persone con disabilità, in E. VIVALDI (a cura di), *Il progetto di vita della persona con disabilità. Dal PNRR al decreto legislativo n. 62/2024*, Pisa, 2025, in corso di pubblicazione.

²⁸ Disponibile online all'indirizzo <https://www.camera.it/temiap/2020/01/14/OCD177-4267.pdf>.

mensionale dei bisogni; per la definizione del progetto individualizzato, per l'attivazione dei sostegni.

La seconda linea di intervento concerne l'abitazione entro contesti innovativi, non istituzionalizzanti, quindi lontani dagli attuali servizi-strutture. Le risorse del PNRR sono infatti prioritariamente dedicate all'adattamento degli spazi in cui potranno vivere piccoli gruppi di persone con disabilità. Su questo punto specifico, si richiede che i progetti siano coerenti con gli interventi già finanziati dalla l. n. 112/2016 e che rispettino le indicazioni contenute nelle Linee di indirizzo sulla vita indipendente e inclusione nella società delle persone con disabilità, adottate dal ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con decreto direttoriale n. 669 del 28 dicembre 2018²⁹. Tra le azioni da intraprendere figurano: l'adattamento delle abitazioni e la dotazione anche domotica adatta alle esigenze individuali o del gruppo appartamento; l'attivazione dei relativi sostegni a distanza e domiciliari; la sperimentazione di modalità di assistenza e accompagnamento a distanza.

La terza linea di intervento riguarda il lavoro ed è finalizzata facilitare l'ingresso nel mondo del lavoro. A tal fine sono finanziate azioni quali la fornitura della strumentazione necessaria per lo svolgimento del lavoro da remoto e una formazione nel settore delle competenze digitali, nonché azioni di collegamento tra servizi sociali, agenzie formative, Asl e servizi per l'impiego ai fini della realizzazione di tirocini formativi. Il tema è di assoluta centralità per l'effettiva costruzione di un'autonomia per le persone con disabilità: i dati ISTAT³⁰ ci ricordano come su 100 persone di 15-64 anni che, pur avendo limitazioni funzionali nelle funzioni motorie, sensoriali essenziali nella vita quotidiana oppure disturbi intellettivi o del comportamento, sono comunque abili al lavoro, solo il 35,8% è occupato (contro il 57,8% delle persone senza limitazioni), il 20,7% è in cerca di un'occupazione mentre il 43,5%, presumi-

²⁹ Disponibili online all'indirizzo <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Linee-Guida-Vita-Indipendente-anno-2018.aspx>.

³⁰ ISTAT, *Disabilità in cifre*, anno 2021. Si veda anche M. GIOVANNONE, *L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità in Italia*, Organizzazione Internazionale del Lavoro 2022, disponibile qui: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms_874035.pdf.

bilmente scoraggiato dalle basse chance di trovare un lavoro, risulta inattivo (tra le persone senza limitazioni la percentuale è del 27,5%).

A questo proposito preme evidenziare che con decreto del ministro del Lavoro n. 43 dell'11 marzo 2022 sono state adottate le Linee guida sul collocamento mirato, le quali, tra le altre novità, prevedono che lo *smart working* «possa considerarsi un accomodamento ragionevole, sempre che la sua realizzazione non costituisca un onere sproporzionato». L'importanza delle Linee guida sta anche nel dare rilevanza alla circolazione delle buone pratiche di inclusione lavorative, che dovranno essere raccolte su una piattaforma informatica «accessibile e consultabile, dinamica e aggiornabile». La diffusione delle buone pratiche ha un alto potenziale di impatto, in quanto aumenta la consapevolezza sul sistema di collocamento attraverso la messa a disposizione in tutto il paese di modelli replicabili di azioni, procedure e pianificazione a beneficio delle persone con disabilità, ma anche dei datori di lavoro interessati a rispondere al meglio al dettato normativo.

4. LEA e tecnologie

Le tecnologie, dunque, possono costituire un prezioso alleato per migliorare la qualità della vita della persona con disabilità e la sua autonomia, permettendo un approccio flessibile, ma allo stesso tempo preciso e calibrato, basato su parametri personalizzati, che consentono un monitoraggio e una verifica puntuale e sistematica. Di fronte a questa consapevolezza, permangono però molte criticità, legate soprattutto alla disomogeneità nella loro presenza sul territorio nazionale, nei criteri e nelle metodologie pratiche di impiego clinico dei diversi tipi di tecnologie, dei contesti organizzativi in cui esse sono erogate, nella valutazione dei loro esiti. Si rileva in sostanza la mancanza di un quadro complessivo e condiviso di riferimento³¹, che possa chiarire i diversi

³¹ Un'esigenza ben percepita anche dall'interno del mondo sanitario, come dimostra, per esempio, in campo riabilitativo, la "Conferenza di Consenso" lanciata a questo scopo dalla SIMFER (Società Italiana di Medicina fisica e riabilitativa) e dalla Società Italiana di Riabilitazione Neurologica (SIRN), insieme all'Istituto Superiore di Sanità. Lo scopo generale della Conferenza è l'elaborazione di raccomandazioni relative a vari

aspetti di cui tener conto perché esse siano integrate nell'offerta di salute in modo efficace, stabile, sicuro e accettabile da parte di tutti i diversi soggetti coinvolti. L'implementazione ancora più massiccia dell'uso delle tecnologie potrebbe da un lato contrastare l'istituzionalizzazione e rafforzare il paradigma del *Continuum of Care*, dall'altro favorire prestazioni efficaci anche in contesti territoriali lontani dai grandi centri (raggiungendo quindi le aree interne).

L'importanza assunta dalle tecnologie per migliorare la qualità della vita delle persone con disabilità è stata confermata da un riconoscimento normativo importante: l'aggiornamento dei Livelli Essenziali di Assistenza effettuato con dpcm del gennaio 2017 ha visto l'inserimento di alcune tecnologie, anche molto complesse e che utilizzano la robotica, nel nomenclatore delle prestazioni specialistiche riabilitative erogabili dal SSN. Come noto, il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, individua le modalità e i criteri per la definizione delle tariffe sanitarie. In particolare, l'articolo 8, comma 1, prevede che il Ministro della Salute, con apposito decreto ministeriale, a) stabilisca i sistemi di classificazione che definiscono le unità di servizio o di prestazione da compensare e b) determini le tariffe massime da erogare alle strutture accreditate. Tali stime devono rispettare i principi di economicità ed efficienza e devono tenere conto del costo standard delle prestazioni già erogate o previamente individuabili. Con lo stesso decreto ministeriale vengono definiti anche i criteri generali con cui le Regioni adottano il proprio sistema tariffario. Di conseguenza, tali tariffe sono utilizzate come duplice riferimento per la valutazione a supporto: a) dell'adeguatezza delle risorse a disposizione del Sistema sanitario nazionale e b) del peso delle finanze regionali per garantire l'assistenza sanitaria. Si prevede poi, ai sensi del comma 7 dello stesso articolo, che con decreto del Ministro della Salute, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, siano disciplinate

aspetti dell'uso di queste tecnologie: la definizioni e criteri di classificazione dei dispositivi; le indicazioni sull'impiego clinico dei dispositivi nelle più frequenti condizioni disabilitanti di origine neurologica; i modelli teorici di riferimento per lo sviluppo e l'utilizzo clinico dei dispositivi; i contesti organizzativi appropriati per l'impiego dei dispositivi; gli aspetti normativi, le implicazioni sociali, etiche e giuridiche dell'uso dei dispositivi (per un approfondimento: <https://simfer.it/consensus-conference-cicerone-documento-finale-conclusivo/>).

le modalità di remunerazione dell'assistenza protesica e specialistica-ambulatoriale compresa nei Livelli Essenziali di Assistenza. Questa misura rappresenta il filo conduttore più importante nello sviluppo dei sistemi sanitari perché consente di aggiornare la tipologia delle prestazioni, anche tecnologicamente avanzate. L'adozione di questo Decreto Ministeriale (detto anche Decreto Tariffe) consente sostanzialmente il finanziamento periodico dell'Elenco nazionale italiano degli ausili abilitati all'erogazione tramite il Servizio Sanitario Nazionale. Infatti, solo l'impostazione del piano tariffario può consentire l'erogazione delle prestazioni, per cui i "nuovi" Livelli Essenziali di Assistenza restano bloccati senza la preventiva adozione del decreto Tariffe. Ne consegue che le prestazioni comprese nei Livelli Essenziali di Assistenza non potranno essere erogate uniformemente in tutte le Regioni se non dopo l'approvazione delle relative tariffe. I passaggi necessari per definire le nuove tariffe dell'assistenza protesica e specialistica-ambulatoriale sono due: il primo avviene a livello nazionale e si concretizza nell'adozione di uno specifico decreto del Ministro della Salute; il secondo, che coinvolge le Regioni tramite la Conferenza Stato-Regioni, presuppone un accordo sulla tariffa nazionale per ciascuna prestazione. Pertanto, nella procedura di aggiornamento dei Livelli Essenziali di Assistenza è necessaria la convergenza di tutti i livelli di governo (statale e regionale). L'articolo 1, comma 420, della legge n. 205/2017 ha espressamente stabilito che l'adozione del decreto tariffario avrebbe dovuto avvenire entro e non oltre il 28 febbraio 2018.

Tuttavia, il Ministero della Salute ha presentato una prima versione del decreto solo a gennaio 2022 e la Conferenza Stato-Regioni l'ha respinta; a settembre 2022 è stata definita una versione emendata del decreto ma la Conferenza Stato-Regioni ha rinviato l'esame a causa della riluttanza di alcune Regioni. Nella seduta del 19 aprile 2023, la Conferenza Stato-Regioni ha finalmente rotto la situazione di stallo che si era creata e ha raggiunto un accordo su una nuova versione del testo del decreto tariffe. Il decreto aggiorna le tariffe e innova il nomenclatore delle cure specialistiche ambulatoriali e protesiche introducendo prestazioni tecnologicamente avanzate. Per quanto qui di interesse, le nuove integrazioni, entrate in vigore dal 1° aprile 2024 per le cure protesiche, riguardano servizi di cure protesiche, che includono, tra gli altri, a) au-

sili informatici e di comunicazione (inclusi comunicatori oculari e tastiere adattate per persone con disabilità molto gravi); b) apparecchi acustici con tecnologia digitale, apparecchiature di domotica e sensori di comando e controllo per ambienti (allarme e telemedicina); c) arti artificiali con tecnologia avanzata e sistemi di riconoscimento vocale e puntamento dello sguardo.

Nonostante la novità significativa, rimangono alcune criticità: in primo luogo una riflessione sul contenuto e sulle procedure da seguire per definire e aggiornare i livelli essenziali delle prestazioni non può prescindere oggi dall'attenzione al binomio: utilizzo al meglio delle nuove tecnologie/tempi di approvazione delle decisioni. Non considerare questo aspetto significa esporre a un concreto rischio di obsolescenza ogni innovazione tecnologica chiamata a soddisfare un diritto.

5. *Riflessioni conclusive*

L'aver definito la disabilità come la conseguenza dell'interazione con un ambiente sfavorevole, che pure in sé restituisce un'immagine semplice, comprensibile e immediata del fenomeno, ha in realtà una portata dirompente, da un punto di vista culturale, sociale, professionale, giuridico. Per l'affermazione del diritto alla vita indipendente e l'inclusione nella società, occorre passare da una logica assistenzialistica e istituzionalizzante, a un approccio *community based* in base al quale le persone con disabilità dispongono di una serie di strumenti e servizi accessibili, di qualità, che permettono loro di condurre una vita piena all'interno della comunità. La difficoltà nel passaggio a un sistema *community based*, fondato su un approccio personalizzato «consiste nel fatto che all'interno del paradigma precedente, quello assistenziale, si sono sviluppati ed organizzati i sistemi complessi di servizi così come li conosciamo oggi»³², caratterizzati da una standardizzazione delle risposte, dalla proposizione di modelli di intervento fissi, progettati per gruppi omogenei di soggetti svantaggiati, all'interno di un sistema di

³² C. MARCHISIO, *Percorsi di vita disabilità. Strumenti di coprogettazione*, Roma, 2019, 25.

relazioni protetto e separato. Una difficoltà che investe in modo deciso da un lato i decisori politici, che debbono intraprendere percorsi inediti di progettazione di politiche pubbliche, ma anche le diverse professioni a vario titolo coinvolte, chiamate ad adoperarsi per entrare nello spazio sociale, culturale, valoriale della persona con disabilità e lì costruire insieme il progetto di vita: in questo contesto l'utilizzo delle tecnologie digitali e assistive può costituire un solido fulcro di cambiamento, che deve basarsi su un'attenzione agli aspetti dell'accessibilità delle stesse e alla loro accettabilità da parte di chi è chiamato a utilizzarle.

Sul versante dell'attuazione delle progettualità inserite nel PNRR e dell'aiuto che da tali progettualità possono concretamente fornire al compimento di percorsi di autonomia delle persone con disabilità, i tempi non sono ancora maturi per avanzare una prima valutazione sull'impatto degli interventi e delle misure sopra richiamati. Certo, il primo elemento da salutare con favore pare evidente: ossia l'aver superato la logica dei meri trasferimenti monetari, a favore di un intervento di tipo diverso, che mira a superare la risposta residenziale di carattere istituzionalizzante attraverso progetti che legano insieme la costruzione di percorso personalizzato, l'attivazione di un nuovo modello di abitare e l'accesso al mondo del lavoro, attraverso il riconoscimento di un ruolo di primo piano alle tecnologie, il cui valore in termini di versatilità, adattabilità e attivatore di diritti viene riconosciuto.

PARTE II

IL CONTRIBUTO DELLE ISTITUZIONI

LA PROGETTAZIONE UNIVERSALE COME AGENTE DI TRASFORMAZIONE NELLE UNIVERSITÀ

Giulia Bencini

SOMMARIO: *1. Il ruolo dell'istruzione nello sviluppo della persona. 2. La progettazione universale (Universal Design) nelle Università.*

1. Il ruolo dell'istruzione nello sviluppo della persona

Gli approcci all'inclusione che si fondano sui diritti umani parlano spesso di centralità della persona e di benessere delle persone.

L'articolazione più precisa di cosa esattamente sia da intendere per "benessere" delle persone e di istituzioni e società che valorizzano le persone nella loro interezza la troviamo nel *Capabilities Approach* di Martha Nussbaum¹ che, più di ogni altra teoria etico-politica, articola con precisione quali siano i pilastri sociali che una società debba garantire al fine di permettere il fiorire dell'esistenza delle persone. Non è un caso che nella proposta di Nussbaum l'istruzione (a tutti i livelli) abbia un ruolo fondamentale nella vita di ciascuna persona e nella società. Il valore dell'istruzione per il fiorire delle capacità delle persone va al di là della concezione utilitaristica per cui "si studia per inserirsi nel mondo del lavoro", anche se ovviamente, dare la possibilità di formarsi e di accedere su base equa nel mondo professionale è un obiettivo a cui tutta la formazione dovrebbe aspirare.

¹ M. NUSSBAUM, *Creating Capabilities*, Cambridge, 2012.

2. La progettazione universale (*Universal Design*) nelle Università

Come esplicitato nella Convenzione dell'ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità², progettare in modo inclusivo gli spazi, i prodotti, l'informazione e la comunicazione, richiede di considerare la variabilità delle persone. Questa variabilità può essere descritta in termini neutrali adottando una ontologia bio-psico-sociale (quella proposta dall'ICF)³ che tenga conto della interazione fra le caratteristiche delle persone e i fattori ambientali e contestuali. Esistono ormai moltissimi esempi in Europa, Canada e Stati Uniti di atenei che hanno visibilmente adottato questi principi nel progettare i loro spazi e servizi. Nelle occasioni che spesso abbiamo di visitare altri atenei è evidente quali siano gli interventi nella direzione della progettazione universale: lo si nota nella accessibilità fisica su base equa (per esempio, un unico ingresso accessibile per tutti), nella segnaletica chiara e accessibile per tutti, nel mobilio adattabile alle diverse esigenze di movimento, nella accessibilità alla comunicazione (per esempio, la disposizione o possibilità di formati alternativi, contenuti multimediali, sottotitolazione, servizi di interpretazione). La progettazione universale nell'ambito della didattica richiede che, indipendentemente dalla disciplina, le attività didattiche e formative vengano pensate anticipatamente tenendo in considerazione la variabilità umana nelle diverse attività che sono tipiche della formazione. La trasformazione che questo approccio porta alla progettazione investe tutte le discipline e tutte le competenze. Una progettazione universitaria inclusiva richiede interdisciplinarietà e un approccio trasversale e di sistema⁴. Se la didattica è inclusiva ma l'aula non lo è perché le caratteristiche fisiche (sedute, acustica, luce) non permettono di tenere conto della variabilità di chi è in aula, l'anello virtuoso della progett-

² UN (UNITED NATIONS), *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, New York, 2006.

³ WHO (WORLD HEALTH ORGANIZATION), *International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF-DH)*, Geneva, 2001; 2014.

⁴ G. BENCINI, I. GAROFOLO, A. ARENGHI, *Implementing universal design and the ICF in higher education: Towards a model that achieves quality higher education for all*, in G. CRADDOCK, C. DORAN, L. MCNUTT, D. RICE, *World through Design, Diversity and Education*, Amsterdam, 2018, 464-472.

tazione universale si rompe. Ancora oggi la realtà che si presenta ai Servizi Inclusione e ai delegati/e è di trovare (e a volte di inventare) delle soluzioni per risolvere problemi di accessibilità di varia natura (fisica, sensoriale, o di accesso ai contenuti e alle esperienze). Quando non risulta possibile dare un servizio perché magari un ateneo non è accessibile a 360°, ovvero non è stato progettato a monte con i principi della progettazione universale, risulta necessario un accomodamento individuale. Farò ora un esempio in merito all'accessibilità per la mobilità fisica, poiché ritengo sia di più facile visualizzazione. Se uno spostamento in uno spazio di ateneo, per esempio andare da un'aula a una sala studio o biblioteca, richiede sempre l'intervento di un supporto esterno a causa di barriere di varia natura (scalini pre-esistenti, porte manuali, etc.), posso certamente attivare un supporto *ad hoc* (per esempio qualcuno che apra la porta). Dal punto di vista del/la singolo/a utente il problema di arrivare in biblioteca è risolto con un accomodamento, ma c'è, a mio avviso, una differenza sostanziale. Una lettura critica delle caratteristiche dell'ambiente, alla luce della Convenzione dell'ONU e nella prospettiva del *Capabilities Approach* di Nussbaum, si traduce nel fatto che quell'ambiente non garantisce equa dignità alle persone che ne utilizzano gli spazi e i servizi. Il semplice esercizio di chiedersi che cosa i nostri studenti e studentesse possano o non possano fare con equa dignità nei nostri atenei mette in moto un altro modo di vedere come si fanno le cose quando si progettano spazi e servizi per la didattica, la ricerca e le attività tipiche della alta formazione. In questa ottica, occuparsi di inclusione negli atenei, diventa un forte agente trasformativo delle nostre università, per il benessere e il fiorire di tutti/e.

DIVERSAMENTE LIBERI/E

ACCESSO ALL'ISTRUZIONE E AL MERCATO DEL LAVORO PER LE PERSONE CON DISABILITÀ

Patrizia Tomio

SOMMARIO: *1. I diritti delle persone con disabilità. 2. Accesso all'istruzione e al mercato del lavoro. 3. Conclusioni.*

1. I diritti delle persone con disabilità

In un messaggio inviato alla Ministra per la Disabilità Locatelli, il Presidente Mattarella definiva i principi contenuti nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006 autentiche

pietre miliari ed elementi integranti del diritto nazionale per effetto della ratifica da parte della Repubblica Italiana, in ossequio alla nostra Costituzione che promuove l'eguaglianza, l'inclusione e il pieno godimento dei diritti fondamentali per tutte le persone, indipendentemente dalla loro condizione.

A distanza di qualche mese, in occasione della Giornata internazionale delle persone con disabilità (1° dicembre 2023), il Capo dello Stato sottolineava come, nonostante le significative affermazioni di principio, permangano molte difficoltà rispetto all'obiettivo di una effettiva inclusione delle persone con disabilità nella sfera sociale, politica, lavorativa, economica ed anche nelle attività riconducibili al tempo libero, alla cultura, allo sport e nell'accesso ai luoghi di aggregazione.

Molti degli ostacoli ancora presenti trovano origine in stereotipi e pregiudizi e in una visione della disabilità troppo spesso riferita alla condizione di bisogno e alla sofferenza, fino ad arrivare quasi a una infantilizzazione del soggetto, perdendo di vista alcuni elementi fonda-

mentali quali le competenze, le capacità, le esperienze, che contribuiscono a definire le identità plurali delle persone¹.

Sul piano teorico, l'approccio alla disabilità, come quello alla salute, si è evoluto profondamente nel tempo. Il concetto di disabilità si presenta, infatti, come multidimensionale e dinamico: da un lato, si pone in stretto contatto con i cambiamenti sociali e culturali, l'innovazione scientifica, le strategie e le politiche che vengono definite al riguardo e, dall'altro, esso risente di una nuova concezione di salute, considerata non più e non solo come assenza di malattia o infermità, ma che viene associata a una condizione di completo benessere fisico, mentale e sociale (OMS, 1948).

Tale cambiamento di paradigma si è affermato gradualmente, con il passaggio dal modello individuale medico, concentrato sulla divergenza rispetto a uno standard di "normalità" dal punto di vista fisico, al modello sociale, che si focalizza sulle barriere presenti nella società, che non consentono alle persone con limitazioni fisiche di raggiungere lo stesso livello di funzionamento di un individuo senza menomazioni, per approdare, infine, al modello bio-psico-sociale. Se negli anni Ottanta del secolo scorso² l'approccio alla disabilità si incentrava intorno alle categorie "menomazione-disabilità-handicap" e, quindi, in una visione negativa e consequenziale, che sottolineava, anche nel lessico utilizzato, un deficit nella persona, in tempi più recenti, con il modello proposto dall'International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF-2001), emerge una visione più complessa e completa dell'individuo. Essa si riferisce alle strutture e alle funzioni corporee, ma considera anche altre categorie quali "attività" e "partecipazione", fornendo una rappresentazione del funzionamento della persona, come della disabilità. Il quadro così delineato si completa con i fattori contestuali: la disabilità, infatti, viene considerata come la «conseguenza o il risultato di una complessa relazione tra la condizione di salute di un

¹ R. CALDIN, S. SCOLLO, *Inclusione lavorativa, disabilità e identità*, in *Studium Educationis*, anno XIX, 3, 2018.

² Si veda la classificazione ICDH – 1980 (International Classification of Impairments, Disabilities and Handicap) dell'Organizzazione Mondiale della Sanità.

individuo e i fattori personali e i fattori ambientali che rappresentano le circostanze in cui vive l'individuo»³.

Un contributo fondamentale alla riflessione su questi temi è fornito dagli studi di Amartya Sen e Martha Nussbaum, relativi allo sviluppo umano con l'approccio fondato sulle *capabilities*, che poggia sul presupposto del riconoscimento delle differenze, compresa la disabilità, che caratterizzano ciascuna persona. Ogni individuo deve essere posto nella condizione di esercitare pienamente i propri diritti, anche in aderenza ai principi espressi dalle Nazioni Unite⁴, come di avere la libertà e l'opportunità di mettere in campo i propri potenziali, di vivere in una condizione di ben-essere a tutto tondo e non solo in termini di risorse materiali, ossia

una condizione più estesa che include “ciò che l'individuo può fare o può essere” a partire dai mezzi e dalle risorse a disposizione, e in relazione alle capacità delle persone di trasformare questi mezzi in realizzazioni, traguardi e risultati che esse intendono conseguire⁵.

In questa prospettiva, la condizione di disabilità, permanente o temporanea, esperita dal soggetto può essere considerata come mutevole nel tempo, in relazione a diversi fattori, superando, quindi, una visione di ineluttabilità delle conseguenze del proprio stato; inoltre, essa assume i caratteri di un'esperienza umana universale, in quanto ogni persona può viverla, seppure in modi diversi, nella propria esistenza.

Le condizioni di vulnerabilità diventano un fenomeno multidimensionale e dinamico, che per certi versi sfugge alla semplice attribuzione di un'etichetta e che coinvolge non solo l'individuo, ma più ampiamente la società.

³ ORGANIZZAZIONE MONDIALE DELLA SANITÀ (OMS), *International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF-2001)*, 2001.

⁴ Si ricorda, in particolare, quanto espresso nel Preambolo della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, che richiama i “principi proclamati nello Statuto delle Nazioni Unite che riconoscono la dignità e il valore connaturati a tutti i membri della famiglia umana ed i diritti uguali e inalienabili come fondamento di libertà, giustizia e pace nel mondo” (Organizzazione Nazioni Unite, 2006).

⁵ M. BIGGERI, N. BELLANCA, *L'approccio delle capability applicato alla disabilità: dalla teoria dello sviluppo umano alla pratica*, Città di Castello (PG), 2011, 14.

Tale visione è espressa in modo efficace nel Libro Bianco sul futuro del modello sociale⁶, che a proposito dei diritti delle persone con disabilità, sottolinea:

I loro diritti sono diritti di tutte le persone. La differenza sta nel fatto che per affermarli e metterli in pratica richiedono di essere tradotti in una specifica situazione, la disabilità, sempre possibile nella condizione umana. La disabilità è il risultato di una relazione tra salute e ambiente. Entrambi i fattori possono essere oggetto di miglioramento e di modifiche adattative. L'obiettivo, anche in questo caso, deve essere l'inclusione nella società attiva e non la sola integrazione del reddito che pure resta una necessità imprescindibile.

2. Accesso all'istruzione e al mercato del lavoro

Un simile cambio di prospettiva influenza fortemente gli obiettivi nel campo della formazione. Non è sufficiente individuare e mettere a disposizione metodi e strumenti dispensativi e compensativi, anche se questi rimangono indispensabili, lavorando solo nella sfera soggettiva della persona con disabilità. Infatti, si ravvisa la necessità di agire contestualmente sui sistemi educativi, al fine di creare un'offerta che sia rivolta a ogni soggetto con la propria individualità, in modo da garantire quella "piena ed effettiva partecipazione e inclusione nella società" che risponde ai principi di equità, pari opportunità e non discriminazione autorevolmente dichiarati nella Convenzione ONU del 2006⁷.

L'applicazione di tali principi è tanto più auspicabile se si considera il significativo e costante incremento registrato nella presenza di studenti con disabilità e DSA, ormai ampiamente descritto dalle ricerche in materia.

⁶ MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Libro Bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, 2009, 48.

⁷ Per quanto riguarda nello specifico il diritto all'istruzione, la Convenzione ONU, all'art. 24 non manca di sottolineare come gli Stati Parti debbano garantire un sistema di istruzione inclusivo a tutti i livelli, nonché la formazione continua, allo scopo di valorizzare i talenti e il potenziale degli esseri umani, senza discriminazioni e offrendo parità di opportunità.

Uno studio condotto recentemente dall'ANVUR⁸, pur sottolineando la difficoltà nella raccolta e nel confronto dei dati in una prospettiva diacronica, riporta, con riferimento all'anno accademico 2019/2020, una percentuale di studenti con disabilità o con DSA iscritte/i ai corsi universitari in Italia pari al 2,13% del totale, concentrati principalmente nei corsi di studio triennali. Circa 17 mila sono studenti con disabilità, evidenziando, quindi, una presenza che è quadruplicata rispetto all'anno accademico 1999/2000; altrettanto rilevante è l'incremento di studenti con DSA, iscritte/i agli atenei statali, che hanno raggiunto poco meno di 14.500 unità nell'anno accademico considerato, a fronte di circa 1.000 unità nell'anno accademico 2011/2012.

Si tratta di un *trend* che trova eco nel dato relativo all'incremento di alunni/e con DSA frequentanti il terzo, quarto e quinto anno di corso della scuola primaria, nonché la scuola secondaria di primo e secondo grado, che nell'anno scolastico 2020/2021 rappresentavano il 5,4% del totale (circa 327.000 unità), con un significativo aumento rispetto a un decennio prima⁹.

L'incremento dei livelli di accesso alla formazione da parte di studenti con disabilità, DSA, bisogni educativi speciali, si può ricondurre, tra l'altro, a un mutato approccio culturale, nonché ai molteplici interventi normativi¹⁰ e all'incremento del personale insegnante di sostegno¹¹. Tuttavia, in linea generale, permangono ancora difficoltà nel garantire effettive pari opportunità. Il Rapporto pubblicato dall'Istat "Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni" (Istat, 2019), evidenzia il forte divario nel raggiungimento dei titoli di studio più elevati, che comprendono il diploma di scuola secondaria di secondo grado e i titoli universitari, da parte delle persone con disabilità ri-

⁸ ANVUR, *Gli studenti con disabilità e DSA nelle università italiane. Una risorsa da valorizzare*, Roma, 2022.

⁹ MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, Ufficio di Statistica, *I principali dati relativi agli alunni con DSA - aa.ss. 2019/2020 - 2020/2021*, Roma, 2022.

¹⁰ Si vedano per esempio la legge 20 gennaio 1999, n. 9 in materia di elevamento dell'obbligo di istruzione e il d.lgs. 7 agosto 2019, n. 96 relativamente all'inclusione scolastica.

¹¹ Dall'anno scolastico 2009/2010 al 2017/2018 si rileva un incremento del personale insegnante di sostegno di circa il 75% (Istat, 2019).

spetto al resto della popolazione, in particolare per quanto riguarda la componente femminile¹². L'analisi proposta dall'Istat pone in evidenza alcune esigenze, che possono costituire linee di azione per promuovere l'accesso e la permanenza nei percorsi formativi: adeguata formazione delle/degli insegnanti, presenza di docenti di sostegno in numero sufficiente, accessibilità degli edifici scolastici/universitari, rimozione degli ostacoli che impediscono una piena partecipazione alle attività al fine di favorire una migliore inclusione anche sul piano delle relazioni, interventi in tema di orientamento scolastico, troppo spesso indirizzato a percorsi formativi finalizzati a un più rapido inserimento nel mondo del lavoro, invece che alla prosecuzione degli studi¹³.

Le difficoltà nell'accesso all'istruzione determinano, tra l'altro, conseguenze rispetto alle aspirazioni di ingresso nel mondo del lavoro, con il rischio di compromettere la possibilità di una vita dignitosa e di generare forme di esclusione sociale, se si considera che l'occupazione «è il modo migliore per garantire l'autonomia economica e l'inclusione sociale»¹⁴.

A ben vedere, gli esiti del mancato assorbimento nel mercato del lavoro si estendono oltre la singola persona, in quanto incidono a livello generale, almeno per gli aspetti economici e sociali. La dimensione del fenomeno appare in tutta la sua portata se si considera che, nel 2022, a livello europeo (UE-27) le persone di età superiore ai 16 anni con una qualche forma di disabilità raggiungevano una percentuale del 27% (in Italia 22,7%)¹⁵, equivalente a un adulto su 4, con una maggiore incidenza tra le persone anziane e le donne.

¹² La quota di persone con disabilità che consegue i titoli di studio più elevati ammonta al 30,1% e al 19,3%, rispettivamente per uomini e donne, a fronte del 55,1% e del 56,5% per la restante popolazione.

¹³ Nel 2017, il 49,8% degli/delle alunni/e con disabilità ha scelto l'iscrizione a una scuola con indirizzo professionale (Istat, 2019).

¹⁴ UNIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*, COM (2021) 101 definitivo.

¹⁵ Fonte: dati Eurostat riferiti al 2022.

La Commissione Europea ha sottolineato come, nonostante gli sforzi profusi,

le persone con disabilità continuano tuttavia a incontrare barriere importanti nell'accesso all'assistenza sanitaria, all'istruzione, all'occupazione e alle attività ricreative, nonché nella partecipazione alla vita politica. Presentano inoltre un rischio di povertà o esclusione sociale (28,4%) più elevato rispetto alle persone senza disabilità (18,4%). Oltre la metà delle persone con disabilità afferma di essersi sentita discriminata nel 2019¹⁶.

Il già citato Rapporto ISTAT pubblicato nel 2019¹⁷, nel fornire un'analisi della situazione italiana, parla di un "rilevante svantaggio nel mercato del lavoro delle persone con disabilità", nonostante l'adozione di molteplici strumenti normativi, che in parte hanno anticipato i contenuti della Convenzione ONU. Infatti, nella fascia di età compresa tra i 15 e i 64 anni, solo il 31,3% di coloro che soffrono di limitazioni gravi ha un'occupazione a fronte del 57,8% delle persone senza limitazioni, con significative differenze nella situazione occupazionale delle donne (la percentuale in questo caso scende al 26,7%) e di alcune aree territoriali (nel Mezzogiorno solo il 18,9% delle persone con disabilità è occupato). Quanto all'ambito lavorativo il settore pubblico risulta quello più inclusivo per le persone con disabilità, anche a seguito di alcuni interventi sul piano normativo (si veda la legge n. 68/1999).

Inoltre, a integrazione del dato quantitativo, il Rapporto indica che la soddisfazione rispetto al lavoro rilevata tra le persone con limitazioni gravi è inferiore di circa 10 punti rispetto a quella percepita dalle persone senza tali limitazioni (75,9% contro 65,4%).

¹⁶ Unione europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*, COM (2021) 101 definitivo.

¹⁷ Istat, "Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni".

Più recentemente, il Rapporto Disabilità, lavoro e inclusione in Italia¹⁸ ha evidenziato:

L'inclusione nel mercato del lavoro delle persone con disabilità è bassa in Italia, anche se non necessariamente inferiore a quella di altri gruppi vulnerabili della popolazione. In futuro, l'inclusione lavorativa dovrebbe diventare una priorità chiave, il che implica uno spostamento dell'attenzione verso le prestazioni e i servizi in natura e un cambiamento delle normative per promuovere il lavoro.

Solo riportando al centro delle politiche pubbliche il tema dell'inclusione lavorativa delle persone con disabilità, finalizzata all'occupazione come al reinserimento lavorativo, è possibile dare attuazione ai principi di uguaglianza delle opportunità e di trattamento, autorevolmente esposti dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (in sigla "OIL")¹⁹. Principi questi che trovano specifica declinazione nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006²⁰, come nell'Obiettivo 8 dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile «Promuovere una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, la piena occupazione e il lavoro dignitoso per tutti», che, tra l'altro, stabilisce l'impegno a «garantire entro il 2030 un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per donne e uomini, compresi i giovani e le persone con disabilità, e un'equa remunerazione per lavori di equo valore»²¹.

L'espressione "lavoro dignitoso", riferita a ogni persona e, in particolare, ai gruppi in condizione di povertà e maggiore vulnerabilità, trova una dettagliata definizione da parte dell'International Labour Organ-

¹⁸ OECD, *Disabilità, lavoro e inclusione in Italia. Una migliore valutazione per una migliore assistenza*, Paris, 2023, 112.

¹⁹ Si vedano, in particolare, la Convenzione n. 159 (che richiama, tra l'altro, la necessità di servizi pubblici adeguati a favorire l'impiego delle persone con disabilità) e la Raccomandazione n. 168 del 1983.

²⁰ L'art. 27 della Convenzione ONU raccomanda la creazione di un ambiente lavorativo "aperto" e che "favorisca l'inclusione e l'accessibilità".

²¹ Per una dettagliata disamina del quadro normativo di riferimento a livello internazionale, europeo (si vedano in particolare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la Direttiva 2000/78/CE) e nazionale, che non è possibile in questa sede, si rinvia alla pubblicazione di M. GIOVANNONE, *L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità in Italia*, Roma, 2022.

ization, che individua le sei dimensioni che lo caratterizzano: presenza di opportunità di lavoro, lavoro in condizioni di libertà, retribuzione adeguata, assenza di discriminazioni nel lavoro e nella ricerca di lavoro, sicurezza al lavoro e protezione sociale, trattamento rispettoso²².

Creare le condizioni per l'accesso all'istruzione e a un lavoro dignitoso significa offrire a ogni persona l'opportunità di esprimere in libertà il proprio potenziale e i propri talenti.

Per le persone con disabilità ciò comporta prevenire e contrastare pregiudizi e discriminazioni nei loro confronti, nonché dare attuazione al principio di autodeterminazione, richiamato anche a livello nazionale con il d.lgs. 3 maggio 2024, n. 62, finalizzato a garantire l'accesso pieno ed effettivo ai servizi, grazie allo strumento dell'accomodamento ragionevole e a un progetto di vita individuale ritagliato e definito dallo stesso soggetto con disabilità²³.

Si tratta, dunque, di un importante cambiamento di paradigma, che guarda alla persona con disabilità come a un soggetto titolare del proprio progetto di vita e alla disabilità come a una condizione tutt'altro che statica e immutabile, come suggerito anche nel titolo del Convegno "Disabilità in movimento", cui si riferisce questo contributo.

3. Conclusioni

La Tavola rotonda dedicata al ruolo delle Istituzioni nell'ambito del predetto Convegno, organizzato dall'Università di Trento, ha creato le condizioni per un proficuo confronto tra soggetti appartenenti al mondo accademico, agli enti locali e al terzo settore.

Ne è emerso un quadro vivace, ricco di punti di vista, competenze ed esperienze in vari ambiti, che hanno consentito di affrontare i temi

²² INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO), *The employment situation of people with disabilities: towards improved statistical information*, ILO, Geneva, 2007.

²³ L'art. 18 del d.lgs. n. 62/2024 stabilisce che il progetto di vita è diretto a realizzare gli obiettivi della persona con disabilità per migliorare le condizioni personali, come quelle di salute in diversi ambiti, ma anche per favorire l'inclusione sociale e la partecipazione, dando in tal modo attuazione al principio di eguaglianza espresso nell'art. 3 della Costituzione.

dell'accesso all'istruzione e al mercato del lavoro, dell'accessibilità, della partecipazione alle attività culturali e ricreative, come della vulnerabilità sociale. Un punto che ha accomunato i diversi interventi è la consapevolezza di come la condizione di disabilità possa compromettere la libertà della persona. Pensare all'individuo con disabilità concentrandosi esclusivamente sugli aspetti di mancanza o di bisogno, sottolineando esclusivamente la diversità, può determinare un sentimento di estraneità rispetto al contesto sociale, economico, culturale, politico. Si tratta di una vera e propria mancanza di riconoscimento, che influenza i comportamenti e gli atteggiamenti sia della persona con disabilità, che dell'ambiente circostante e che è in grado di incidere profondamente sull'immagine di sé e sull'autostima²⁴.

Al contrario, riconoscere un pieno diritto di cittadinanza alle persone con disabilità, tenendo anche conto della complessità delle identità e del rischio di discriminazioni multiple, usare un linguaggio rispettoso e adeguato²⁵, porre l'accento innanzitutto sulla persona, più che sulla disabilità, impegnarsi per garantire l'accessibilità per tutti/e²⁶, ma anche mettere le basi affinché ogni individuo possa disporre degli strumenti per esercitare autonomamente le proprie scelte e trovare la realizzazione delle proprie aspirazioni, sono necessari punti di partenza per costruire comunità umane che non discriminano e che sono accoglienti rispetto a tutte le diversità.

Come scrive Gardou,

libertà è sinonimo di dignità. Io considero degna una comunità umana che accetta la vulnerabilità universale e non rinuncia alle libertà che potrebbero compromettere la sua forma singolare. Digna perché permette a ciascuno dei suoi membri il diritto di abitare e vivere con piena equità, non come un «circa». Digna perché ha rispetto per sé e per i suoi

²⁴ C. GARDOU, *Nodi problematici nella vita delle persone con disabilità*, in *L'integrazione scolastica e sociale*, 17(3), 2018, 214-222.

²⁵ Anche su questo punto è intervenuto il recente d.lgs. n. 62/2024, che all'art. 4 fornisce precise indicazioni sulla terminologia in materia di disabilità.

²⁶ Si vedano le interessanti esperienze di "Design for All", un approccio olistico e innovativo per la diversità umana, l'inclusione sociale e l'uguaglianza, oggetto della dichiarazione di Stoccolma del 9 maggio 2004.

membri. Degna perché lei merita rispetto. Perché non è disonorevole né volgare²⁷.

Una comunità umana che permette a ogni persona di essere sé stessa, di esercitare i propri diritti e le proprie libertà e di veder «fiorire le proprie capacità».

²⁷ C. GARDOU, *Nodi problematici nella vita delle persone con disabilità*, cit., 221.

I PROGETTI DI RICERCA EUROPEI E LE NUOVE SFIDE INTERDISCIPLINARI

Cinzia Leone

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. EDI al centro della progettualità. 3. I progetti europei: possibile volano di cambiamento istituzionale.

1. Introduzione

Ringrazio di cuore le organizzatrici e gli organizzatori di questo evento cui ho l'onore di portare i miei saluti.

I principi di *Equality, Diversity and Inclusion* (d'ora in poi EDI) abbracciano diverse dimensioni, come il genere, la disabilità, la razza/etnia, la religione, l'orientamento sessuale, l'età e le loro intersezioni. L'EDI sta assumendo un'importanza crescente in ambito accademico, ove sempre più si diffonde l'idea che le istituzioni universitarie debbano creare al loro interno comunità inclusive, in cui le singole persone possano vedere le proprie identità riconosciute, rispettate e celebrate e contribuire più in generale alla trasformazione della società. A tal fine, il principio cardine dell'accessibilità deve permeare in maniera ampia l'istituzione universitaria, toccando la cultura istituzionale e organizzativa, al pari della ricerca, dell'insegnamento e della didattica. Se l'importanza di questi aspetti è sempre più condivisa – e l'evento di oggi ne è una conferma –, la sfida maggiore è quella di una concreta applicazione di questo paradigma trasformativo alle istituzioni accademiche; queste sono infatti conce di non essere inclusive o accessibili come potrebbero¹.

¹ N. BROWN, J. LEIGH, *Ableism in Academia. Theorising Experiences of Disabilities and Chronic Illnesses in Higher Education*, London, 2020; S. BUITENDIJK, S. CURRY, K. MAES, *Equality, diversity and inclusion at universities: the power of a systemic approach. LERU position paper September 2019*, Leuven, 2019; A. CLAEYS-KULIK,

La sfida è stata colta pienamente dall'Unione europea, che si è posta come importante vettore e acceleratore di tale cambiamento, intraprendendo diverse strategie e azioni al fine di incentivare l'adozione di una prospettiva intersezionale e di pratiche di facilitazione dell'accessibilità nelle organizzazioni di ricerca². Questo indirizzo emerge anche dai documenti di chiara impronta programmatica adottati dall'UE con riguardo a queste tematiche, che dedicano sempre una particolare attenzione al settore della ricerca. Ma mi piace sottolineare come la sfida sia ancora aperta e non ci si possa assolutamente limitare all'accessibilità fisica dei nostri edifici, che pure sarebbe un buon punto di partenza!

2. EDI al centro della progettualità

In questa cornice europea si collocano i progetti di ricerca e innovazione che stiamo implementando nel nostro ateneo di Genova.

Al momento presso UNIGE sono quasi una decina i progetti attivi o appena terminati – Horizon 2020 o Horizon Europe o altra tipologia di finanziamento – che contemplano valori EDI come focus³, di molti so-

T. EKMAN JØRGENSEN, H. STÖBER, *Diversity, Equity and Inclusion in European Higher Education Institutions. Results from the INVITED project*, Brussels, 2018.

² Ne sono esempio la Strategia per la Parità di Genere 2020-2025; la Strategia per i Diritti delle persone con disabilità 2021-2030, la Strategia per l'Eguaglianza LGBTIQ e il quadro strategico per l'Uguaglianza, inclusione e partecipazione dei Rom nell'UE 2020-2030.

³ A mero titolo di esempio si vedano i progetti: RISEWISE (Grant Agreement No. 690874), SPECIAL (Grant Agreement No. 875229), JAM (Grant Agreement No. 875237), GENDERMEMBRANCE (Grant Agreement No. 600847), MILIEU (Grant Agreement No. 952369), GENDEREX (Grant Agreement No. 952432), EDIRE (Grant Agreement No. 101060145), STEP (Grant Agreement No. 101078933), COMPASS (Grant Agreement No. 101035809), European Alliance ULYSSEUS (Grant Agreement No. 101004050, 101124733), Mob4ALL (Grant Agreement No. KA203-150DD9AD), xFORMAL (Grant Agreement No. 101008184), IRIS (Grant Agreement No. 101052483), REMAP (Grant Agreement No. 101046909). Referenze disponibili presso l'autrice del presente contributo. Non tutti i progetti qui elencati sono relativi al settore delle SSH (Social Sciences and Humanities), ma ricadono anche in domini STEM, a comprova di quanto i temi trattati non siano e non debbano essere di interesse esclusivo di uno o dell'altro ambito. Vi sono poi – sempre ospitate presso UNIGE –

no o sono stata la responsabile scientifica e diversi hanno l'accessibilità nel loro *core*.

I progetti europei di ricerca e cooperazione sono un volano per la crescita sociale, scientifica, culturale ed economica dell'Unione europea e allo stesso tempo possono rappresentare un concreto strumento di inclusione, grazie a specifiche azioni programmatiche che mirano a superare i *gap* culturali e i *bias* esistenti nelle nostre società, in particolare per quanto concerne disabilità, accessibilità e diversità.

Il progetto che ho coordinato fino all'anno passato, *RISEWISE – RISE Women with disabilities in social engagement (2016-2021)*, per esempio, è risultato vincente grazie al focus, che non era concentrato solo su uno specifico aspetto della disabilità e procedeva con una osservazione sempre intersezionale⁴ e inter- e transdisciplinare. Ciò ha permesso di non “spacchettare” un tema complesso, ma di affrontarlo in maniera olistica, inserendolo in ambienti e dimensioni intersecantesi come in una matrice, dove i partner del progetto – rappresentati da accademie, associazioni no profit, aziende provenienti da sei paesi UE (Italia, Spagna, Portogallo, Austria, Svezia, Slovenia) e uno non UE (Turchia) – mettevano a fattor comune le proprie competenze, applicandole in diversi aspetti della vita quotidiana delle donne con disabilità.

Le discipline coinvolte erano varie e andavano dalla sociologia all'architettura, dal diritto alla psicologia, dall'informatica alla scienza politica e così via. Come detto, la visione intersezionale ha accompagnato l'intera vita del progetto e ha prodotto risultati eccellenti in diversi campi e settori, insieme a una rete di contatti e amicizie di cui tutte e tutti noi godiamo.

Accennavo poco sopra al dialogo academia-mondo circostante a cui puntano proprio i progetti di ricerca, anche a identificare specifici bisogni sociali a cui l'accademia può rispondere – ed è quello che ha fatto *RISEWISE*. Nell'ultimo biennio si è finalmente acceso anche a livello accademico il dibattito che ha per oggetto l'*ableism* in accade-

diverse iniziative finanziate in ambito UNESCO o Jean Monnet che trattano i temi di interesse del presente contributo.

⁴ K.W. CRENSHAW, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in *University of Chicago Legal Forum*, 1989, 139-167.

mia, volto a indagare e teorizzare le diverse esperienze legate alla disabilità e alla inaccessibilità del mondo accademico⁵, cercando di superare e di estrinsecare il paradigma dell'*ableism* di cui le accademie sono impregnate tutt'oggi.

Il dialogo pubblico/privato, internazionale e intersettoriale che si sviluppa sempre nei progetti di ricerca contribuisce notevolmente a far sì che le università si dischiudano dalla loro cosiddetta torre di avorio e scendano a dialogare col mondo circostante, affrontando finalmente temi rimasti alle porte, quali quelli EDI.

3. I progetti europei: possibile volano di cambiamento istituzionale

Tutto quanto sopra per dimostrare come i progetti europei possono essere un forte motore di cambiamento, un *driver for change*, per facilitare il cambiamento culturale delle comunità e delle società in cui questi vengono implementati, ma solo se riescono ad avere un fortissimo legame con la cittadinanza, con i non addetti ai lavori, con coloro che non sono già informati o attivi nella tematica. Nel nostro ateneo abbiamo iniziato, per esempio, un dialogo consistente con i vertici per far sì che il concetto di accessibilità prescindendo dall'accessibilità fisica oppure venga dedicata solo alla comunità studentesca.

Alcuni esempi concreti di input verso il cambiamento che derivano dai progetti europei presso UNIGE: 1) a UNIGE abbiamo un ottimo servizio a studenti e studentesse con disabilità. L'ufficio apposito a oggi si occupa solo della comunità studentesca. Grazie a *RISEWISE* abbiamo chiesto – e il dialogo è ancora in corso – che venga istituito un servizio unico dove i bisogni trovino risposta, prendendo in considerazione anche il resto del personale; 2) le presentazioni di tutti i nostri progetti sono accessibili; 3) il *GEP UNIGE* è stato sviluppato quasi interamente da persone che hanno partecipato a *RISEWISE*; 4) abbiamo altri progetti in corso dove sempre mettiamo aspetti EDI e accessibilità anche quando non hanno il loro focus su questo e nella alleanza di università

⁵ N. BROWN, J. LEIGH (eds.), *Ableism in Academia. Theorising experiences of disabilities and chronic illnesses in higher education*, London, 2020.

europee ULYSSEUS è un *task* importante laddove vi è un *work package* dedicato a tematiche EDI e *citizen engagement*.

Inoltre, i progetti europei rappresentano importanti opportunità, perché: a) aumentano il networking (pubblicazioni, convegni...); b) amplificano la visibilità dei singoli e delle organizzazioni; c) forniscono basi economiche per fare quello su cui il nostro ateneo magari non può (vuole) investire; d) facilitano il *citizen engagement* e la *citizen science*; e) rendono i nostri atenei più *appealing* (dai *millennials* in poi, questo è un fattore sempre più determinante)⁶; f) diffondono i principi della *Open Science* e g) aumentano la VQR!

Non è neppure da sottovalutare quanto i progetti di ricerca lavorino poi in maniera trans- e interdisciplinare, per cercare di cogliere il meglio dal lavoro congiunto di diverse discipline. I risultati migliori si hanno proprio da progetti cosiddetti atipici, come atipico e innovativo è stato *RISEWISE*, che mettono insieme settori diversi, discipline anche agli antipodi, persone di cultura, estrazione e formazione differenti, nazioni lontane e situazioni personali variegata, così raggiungendo migliaia di persone.

4. Conclusioni

In conclusione, per rendere i nostri atenei meno abilisti e più accessibili, il lavoro è ancora lungo, ma è importante continuare a lavorare per atenei più inclusivi, che naturalmente attrarranno un numero maggiore di studenti e studentesse se si dimostreranno tali. I tempi stanno cambiando e ora – fortunatamente – i nostri giovani hanno le idee chia-

⁶ L.K.J. KURON, S.T. LYONS, L. SCHWEITZER, E.S.W. NG, *Millennials' work values: differences across the school to work transition*, in *Personnel Review*, vol. 44, No. 6, 2015, 991-1009; J. WEBER, *Discovering the Millennials' Personal Values Orientation: A Comparison to two Managerial Populations*, in *Journal of Business Ethics*, vol. 143, 2017, 517-529; S. PICHLER, C. KOHLI, N. GRANITZ, *DITTO for Gen Z: A framework for leveraging the uniqueness of the new generation*, in *Business Horizons*, vol. 64, 2021, 599-610; E. PAPAVALSILEIOU, D. STERGIU, *Millennials work values: the school to work transition in tourism*, in *Anatolia*, 2023.

CINZIA LEONE

re su che cosa scegliere e scelgono anche in base ai valori di cui stiamo parlando oggi.

Grazie.

LA DIDATTICA DI QUALITÀ È UNA DIDATTICA INCLUSIVA

Paola Venuti

Mi sembra importante poter mettere insieme inclusione e didattica, perché a mio avviso sono uno stretto binomio. Non esiste una didattica di qualità che non sia una didattica inclusiva: e questo è vero sia per l'università che per tutti i livelli di istruzione. Ci troviamo oggi in una situazione sociale e culturale in cui le differenze sono molteplici. Preferisco parlare di differenze più che di disabilità, anche se capisco che c'è anche un'identità della disabilità, però parlare di differenza ci permette di cogliere la positività della differenza e non vederne esclusivamente l'aspetto patologico o deficitario. Mi riferisco per esempio alle neurodiversità, ossia alle modalità diverse di funzionamento cerebrale; i modi diversi di funzionare del cervello, a differenza di quello che si credeva solo alcuni anni fa, sono molto più comuni di quello che crediamo. La differenza di funzionamento mentale esiste e quindi ci sono modi di apprendere degli studenti che sono estremamente diversi ma tutti funzionali ed efficaci se sappiamo rivolgerci a essi con modalità didattiche adeguate e diversificate.

Credo che il nostro Ateneo abbia iniziato ad accettare una visione della differenza come opportunità: si sta dando molta enfasi a una didattica partecipativa e personalizzata – base per l'innovazione – e il cambiamento. Non è possibile pensare che la didattica sia un qualcosa di statico, fermo, che continui ad andare avanti con modelli e principi di anni e anni fa, senza tenere conto del fatto che oggi esistono dei giovani che sono completamente diversi, socialmente e necessariamente anche mentalmente, perché biologico e culturale finalmente nella nostra accezione scientifica si sono unificati. Non riusciamo più – per fortuna – a dire che un dato biologico non c'entra niente con il dato culturale. E quindi, se la società si trasforma, se la genitorialità è cambiata (e grandissimo cambiamento è stato proprio l'inserimento lavorativo di un

gran numero di donne), ciò ha condotto a tutta una catena di cambiamenti, tra cui anche lo sviluppo della mente dei bambini. Quindi la mente dei nostri alunni man mano che crescono si diversifica ad opera delle diverse stimolazioni e relazioni familiari e sociali che vivono, che attivano in maniera disomogenea competenze, abilità e interessi.

Abbiamo bisogno di una didattica che sappia rispettare queste diversità e che sappia includere e mettere insieme nel processo di apprendimento i modi diversi di pensare, apprendere, conoscere e agire sul mondo. Una didattica inclusiva significa fundamentalmente una didattica che sa adattarsi a livelli diversi, che non considera degli standard come degli a priori, che tutti devono raggiungere allo stesso modo, ma considera necessaria l'acquisizione di competenze e di una attitudine a migliorare e progredire costantemente.

Parlando della didattica universitaria, noi vogliamo laureati con le competenze adeguate per poter affrontare una professione, preparati per assolvere i compiti sociali che dovranno assumere, ma che possono arrivare a questa competenza attraverso dei percorsi differenziati: rispetto all'approccio metodologico, quindi non necessariamente una lezione tradizionale ma anche un lavoro di gruppo, un fare, un provare, uno sperimentare; rispetto al tipo di esami, basati sulla valutazione delle competenze, della capacità di *problem solving*, della professionalità acquisita.

L'Università di Trento ha un ampio numero di docenti che stanno affrontando questa trasformazione con molto entusiasmo e questo mi fa molto piacere. Il FORMID, che è il *teaching-learning center* dell'Università e che si occupa fundamentalmente dell'innovazione didattica ha iniziato a fare delle formazioni diffuse e specifiche e ha avuto quest'anno degli ottimi numeri adesione; è stato creato un servizio di supporto per docenti che vogliono iniziare a usare nuove pratiche didattiche basate sulla partecipazione e tecnologia attraverso *educational developer* (ricercatori pedagogisti esperti in pratiche educative) che supportano nuove programmazioni dei corsi, la pianificazione di una didattica innovativa e di sistemi valutativi basati sulle competenze: abbiamo a questo scopo selezionato un team di quattro persone che sta facendo attività di supporto in tutti i dipartimenti. Formare oggi al cambiamento è lavorare insieme a un esperto che lavora con te: due esperti che lavorano

assieme, ossia un professore esperto disciplinare e un esperto di pedagogia insieme possono avere delle visioni molto più ampie, possono arrivare veramente a cogliere un'innovazione possibile.

Questi sono veramente dei significativi punti di forza del nostro Ateneo, in tanti Atenei si sta in questo momento dando alla didattica un significato molto diverso da quello che ha avuto precedentemente nell'Università e credo che per noi in Italia riuscire a dare pari dignità sia alla didattica che alla ricerca sia estremamente importante. In realtà chi sa fare una buona didattica partecipativa rispettando le differenze avrà anche un grande vantaggio per la ricerca, perché imparerà a usare l'entusiasmo e la passione dei nostri studenti per far ricerca, creando in tal modo delle persone riflessive, critiche, che pensano, che sanno andare avanti.

Tutto questo per dire che in questa accezione l'inclusione è il cardine: inclusione è uno spettro molto ampio ma è il cardine di quello che noi dobbiamo fare.

UNITN PER L'INCLUSIONE

Paolo Macchi

SOMMARIO: *1. Introduzione. 2. Progetti.*

1. Introduzione

Parlando di numeri, il nostro Ateneo in questo momento sta seguendo più di 350 studenti e studentesse. Di questi, poco più di un'ottantina hanno una disabilità motoria, visiva, o uditiva; la maggior parte, invece, sono studenti e studentesse che presentano disturbi specifici dell'apprendimento (DSA). Siamo in controtendenza rispetto a quanto accadeva pochi anni fa, quando i numeri della disabilità erano superiori rispetto a quelli dei disturbi specifici dell'apprendimento, non solo a livello locale ma in tutti gli Atenei italiani. A partire dal 2010 – anno in cui è entrata in vigore la legge che tutela le persone con disturbi specifici dell'apprendimento – abbiamo assistito, infatti, a un'inversione di tendenza: mentre prima gli studenti con disabilità erano la maggioranza, adesso sono gli studenti con DSA a essere diventati la maggioranza all'interno del nostro Ateneo. Quindi il Servizio, nato come supporto a studenti e studentesse con disabilità, è poi diventato anche un supporto a coloro che presentano disturbi specifici dell'apprendimento. Abbiamo anche studenti e studentesse che presentano dei bisogni educativi speciali, oppure bisogni legati a fragilità o necessità momentanee, come per esempio persone sotto trattamento farmacologico o che hanno incapacità temporanee a seguito di incidenti, che devono richiedere strumenti compensativi per seguire le lezioni o per svolgere gli esami in maniera serena.

Tengo sempre a dire che il supporto dato ai nostri studenti e studentesse grazie al Servizio Inclusiones è un supporto *ad personam*: coloro che vengono presi in carico dal Servizio Inclusiones e che verranno se-

guiti durante tutto il loro percorso formativo, fanno dei colloqui mirati in cui si valutano gli strumenti compensativi e dispensativi più adatti alle loro esigenze.

Una delle novità che abbiamo introdotto negli ultimi anni, poco prima del lockdown legato all'emergenza Covid-19, è stata l'istituzione del Servizio Inclusione a supporto anche del personale dell'Ateneo: non solo il personale tecnico e il personale amministrativo, ma anche il personale docente, i contrattisti o semplicemente i *visiting professors* che vengono presso la nostra Università e che si trovano in una condizione di fragilità. Questo nuovo Servizio è, quindi, un ulteriore punto di riferimento per la raccolta di segnalazioni, fornendo ausili e informazioni anche a questa comunità di persone.

2. Progetti

Tra le tante iniziative che stiamo portando avanti c'è una costante implementazione dei servizi e degli ausili grazie anche al supporto di nuove tecnologie. Stiamo mappando quei progetti che in Ateneo hanno delle ricadute dirette o indirette proprio sulle tematiche legate all'inclusione. Ricordo spesso che l'inclusione è sì una sfida ma è soprattutto un'opportunità, un'opportunità per fare cultura, un'opportunità per fare formazione e un'opportunità anche per fare ricerca. Teniamo conto che inclusione non significa esclusivamente supporto ai bisogni delle persone con disabilità: una società inclusiva è una società che facilita il vivere di tutti quanti. Adottare una mentalità attenta all'inclusione e declinarla in ogni ambito del nostro *modus operandi* vuol dire rendere la vita più facile per tutti.

Un altro aspetto importante è quello dell'accessibilità, a cominciare dall'accessibilità alle strutture. Abbiamo iniziato qualche anno fa una collaborazione con la cooperativa HandiCrea, molto attiva nel territorio, che ci fornisce supporto e collaborazione su questa tematica. Vogliamo garantire un'accessibilità che vada oltre a quelli che sono i requisiti minimi di legge richiesti, promuovendola a 360 gradi. Quando si parla di accessibilità, spesso ci si riferisce all'accesso e alla vivibilità di un edificio o di una struttura. Tuttavia è anche importante garantire

l'accessibilità in condizioni particolari, adottando politiche inclusive anche per esempio in situazioni di emergenza. L'Ateneo sta portando avanti un progetto volto a gestire l'emergenza e le procedure in un'ottica inclusiva.

Un altro aspetto fondamentale riguarda l'accessibilità ai documenti. Stiamo lavorando molto per rendere accessibile il sito web dell'Ateneo, cosa non banale dal momento che diversi documenti vengono quotidianamente caricati e resi disponibili agli utenti, ma in molti casi non sono accessibili. Il sito web è uno strumento molto potente dal punto di vista comunicativo, però anche molto difficile da gestire da un punto di vista dell'accessibilità. Grazie alla rete UNI3V (che comprende alcune università del nord est) e grazie alla stessa CNUDD, riusciamo a scambiare buone pratiche mettendo a fattor comune quelle che sono le nostre esperienze con il fine ultimo di promuovere una cultura dell'inclusione. Quindi diffusione di buone pratiche inclusive e soprattutto formazione: formazione rivolta ai colleghi docenti e al personale tecnico amministrativo, formazione rivolta anche alla comunità studentesca che spesso si trova a doversi confrontare con colleghi e colleghe che stanno vivendo una situazione di particolare fragilità. È importante quindi conoscere per capire quali sono le esigenze, le problematiche che queste persone incontrano e fornire un supporto adeguato.

Infine, vorrei ricordare un altro progetto, attivato con il precedente Piano Strategico, che ha portato all'apertura nel nostro Ateneo – primo in Italia – di uno sportello a supporto degli studenti e delle studentesse con disturbi dello spettro autistico ad alto funzionamento. Questo progetto è il frutto di una collaborazione con il gruppo della professoressa Venuti presso il Polo di Rovereto.

Queste sono solo alcune iniziative tra le tante che grazie al nuovo Piano Strategico speriamo di poter continuare o di iniziare.

IL PROGETTO “PER UNA SICUREZZA INCLUSIVA”

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Mirella Ponte

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Il target: la popolazione universitaria. 3. Progettare la sicurezza inclusiva per gli edifici universitari. 4. La progettazione della sicurezza inclusiva: un processo circolare di miglioramento continuo.

1. Premessa

Il progetto “Per una Sicurezza inclusiva” dell’Università degli Studi di Trento è un progetto ambizioso, che rappresenta un unicum nel panorama degli Atenei italiani. Nasce nel 2019, con l’intento di coniugare la sicurezza antincendio in ottica inclusiva, cercando di strutturare una risposta in caso di emergenza che possa intercettare le caratteristiche e le esigenze di tutti gli utenti dell’Università, tenendo conto delle specifiche necessità che ogni utente può avere, o sviluppare in risposta a un evento emergenziale.

Il progetto nasce dall’analisi dei report di eventi emergenziali passati, alcuni anche di elevata magnitudo in termini di perdite di vite umane, nei quali vengono evidenziate le difficoltà incontrate da utenti con specifiche necessità:

- 1993 attentato WTC - New York: 10 ore per evacuare - Molte persone con bisogno di assistenza - Indisponibilità di ascensori
- 2001 attentato WTC - New York: Evacuazione in 90 min - Molte persone con bisogno di assistenza - Indisponibilità di ascensori
- 2002 Milano - Grattacielo Pirelli: 2 persone con specifico bisogno di assistenza - Indisponibilità di ascensori - 1 persone bloccata nella cabina dell’ascensore
- 2001 Verona: Incendio in una scuola - Una bambina (con sindrome di Down) sfugge dal controllo degli insegnanti.

Il World report on disability¹ del 2011 stima nel 15% la popolazione mondiale con esperienza di disabilità.

Popolazioni, gruppi sociali o comunità vulnerabili, piuttosto che persone con le stesse caratteristiche, possono avere bisogni particolari nel contesto di un disastro, che dovrebbero essere presi in considerazione nella pianificazione dell'emergenza. Nell'edilizia, per esempio, costruendo edifici in modo che le persone non debbano necessariamente utilizzare scale o altri sistemi che possono rendere difficile l'evacuazione per le persone con difficoltà motorie.

Una indagine delle Nazioni Unite² compiuta nel 2014 su oltre 5000 persone con disabilità provenienti da 126 Paesi ha evidenziato come solo il 20% ha potuto evacuare immediatamente senza difficoltà nel caso di un evento emergenziale, mentre il resto ha riferito che poteva allontanarsi dal pericolo con un certo grado di difficoltà e il 6% non è stato in grado di mettersi in salvo.

In presenza di un allertamento precoce, quindi con maggiore tempo a disposizione, la percentuale di rispondenti che avrebbero potuto allontanarsi dall'evento – e quindi mettersi in salvo – senza alcuna difficoltà sale dal 20% al 38%. Il 58% dei rispondenti dichiara che comunque avrebbe incontrato qualche difficoltà, mentre permane un 4% di rispondenti che dichiara che non sarebbe stato comunque in grado di evacuare.

2. *Il target: la popolazione universitaria*

Dalla lettura dei report degli eventi innanzi citati è scaturita una riflessione circa lo stato di “risposta” degli edifici universitari rispetto alle esigenze che gli utenti presenti possano presentare.

Gli edifici universitari sono edifici pubblici che presentano una notevole complessità impiantistica, strutturale e organizzativa, a causa delle diverse funzioni che spesso sono presenti nello stesso edificio (aule, laboratori, spazi dedicati a eventi di divulgazione, sale convegni), cui si aggiunge anche la complessità “umana”: la vocazione di “terza

¹ WORLD HEALTH ORGANIZATION, *World report on disability*, Malta, 2011.

² UNISDR, *UN global survey explains why so many people living with disabilities die in disasters*, 2014.

missione” degli Atenei li rende “permeabili” da e verso la società, portando quindi a ospitare utenza le cui caratteristiche non possono essere note a priori agli addetti alla gestione delle emergenze.

3. Progettare la sicurezza inclusiva per gli edifici universitari

L’evacuazione delle persone in caso di incendio è un processo complesso e fortemente dipendente dalle interazioni tra le persone, l’ambiente fisico in cui si muovono e gli effetti avversi dell’incendio. Mobilità delle persone, familiarità con i luoghi in cui esse si trovano, comportamento umano, layout dell’edificio, presenza della segnaletica di emergenza sono alcuni aspetti che concorrono a determinare l’esito di un esodo in sicurezza. L’esodo è quindi fortemente influenzato dall’interazione tra le persone e l’ambiente in cui esse si muovono.

Il progetto “Per una sicurezza inclusiva” nasce nel 2019 con lo scopo di avviare uno studio sul tema della progettazione antincendio inclusiva degli edifici universitari, intesa come insieme di azioni strutturali e gestionali, da porre in atto in ogni edificio e spazio di Unitn in cui si intenda prendere in esame in modo organico e completo il tema dell’accessibilità in condizioni di emergenza.

L’interesse dello studio è rivolto alla sicurezza in caso di incendio e alle modalità con cui essa si occupa, tra i suoi obiettivi, della salvaguardia delle persone con specifiche necessità e in particolare alle problematiche che esse possono incontrare in fase di evacuazione.

Ragionare in termini di progettazione inclusiva applicata all’antincendio significa modificare il modo di pensare sia le misure di protezione attiva, sia le misure gestionali e in particolare, appunto, la gestione dell’esodo.

L’impostazione della normativa italiana (e non solo) è stata per anni legata al presupposto che gli utenti di un edificio fossero in grado di abbandonare autonomamente e in tempi rapidi un luogo divenuto pericoloso e che questa fosse l’unica scelta disponibile per garantirne la sicurezza.

Spazi e luoghi pubblici sempre più inclusivi hanno indotto a rivedere tale approccio, legato a misure progettuali orientate alla realizzazione

di sistemi di esodo verticali e orizzontali pensati per raggiungere il prima possibile il luogo sicuro, quasi sempre identificato con l'esterno dell'edificio.

Ragionando in termini di progettazione antincendio inclusiva, tale orientamento presenta almeno due elementi di criticità:

1. un'evacuazione immediata non per tutti gli utenti può avvenire in modo del tutto autonomo;
2. la tempistica con cui si ipotizza un'evacuazione in condizioni normali non può coincidere con quella necessaria per effettuare l'evacuazione di persone con disabilità, anche se assistite.

In aggiunta, diverse ricerche hanno confermato un assunto fin troppo ovvio, ovvero che i tempi di percorrenza di vie di esodo verticali od orizzontali rilevati confermano le diverse velocità, talvolta nemmeno comparabili, tenute da persone che utilizzano ausili e da quelle senza disabilità.

Le norme di sicurezza in caso di emergenza sono state inizialmente pensate per una utenza normodotata, che è presa come esempio di mobilità standard, in apparente contrasto con le normative europee e italiane (Trattati Europei, ONU, la stessa Costituzione), che prevedono la non discriminazione delle persone in relazione alle capacità fisiche e sensoriali. La normativa di sicurezza deve necessariamente andare di pari passo con l'accessibilità, in quanto perseguono lo stesso obiettivo: la tutela e l'autonomia della persona con disabilità e non, integrandosi e completandosi a vicenda. Bisogna pertanto studiare la sicurezza partendo dalle esigenze di ognuno, dalle sue capacità individuali e dalle sue possibilità, senza lasciare fuori nessuno così come si fa con la progettazione universale.

L'impegno del Dipartimento de Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, di concerto con la Consulta Nazionale delle Persone Disabili, ha portato alla redazione nel 2002 delle "Linee guida per la valutazione della sicurezza antincendio nei luoghi di lavoro ove siano presenti persone disabili".

Seguendo i criteri generali stabiliti dal d.m. 10 marzo 1998³, *Criteri generali di sicurezza antincendio e per la gestione dell'emergenza nei luoghi di lavoro* e il suo approfondimento contenuto nelle Linee Guida diffuse con la Circolare 1 marzo 2002, n. 4, *Linee guida per la valutazione della sicurezza antincendio nei luoghi di lavoro ove siano (o possano essere) presenti persone disabili*, dove si trovano prescrizioni a carattere progettuale, gestionale e di intervento mirati a raggiungere il miglioramento del livello di sicurezza nei luoghi di lavoro in relazione alla valutazione compiuta, sono state elaborate delle linee progettuali specifiche dedicate alla sicurezza degli ambienti per le persone con disabilità sensoriale e motoria.

Seguendo le Linee Guida, modificate e adattate con la creazione di check list di controllo, gli edifici di UniTrento sono stati sottoposti a verifica, con l'ausilio di una check list di verifica dei requisiti strutturali, impiantistici e organizzativi in relazione ai requisiti necessari per garantire la sicurezza in caso di incendio in presenza di utenti con disabilità. Sulla base delle risultanze delle verifiche sono stati proposti interventi migliorativi sia “hard”, ovvero legati ai requisiti “fisici” (architettonico/distributivi e impiantistici), sia “soft”, ovvero legati alle misure gestionali.

Il processo di verifica e le check list strutturate per poter registrare le risultanze del processo stesso, sono stati articolati secondo una sequenza cronologica, simulando il comportamento che un utente generico (sia esso uno studente, un docente/dipendente o un visitatore esterno) mette in atto in occasione di un evento emergenziale.

³ Dal 29 ottobre 2022 il d.m. 10 marzo 1998 è stato compiutamente abrogato con l'entrata in vigore dei tre decreti d.m. 1 settembre 2021, d.m. 2 settembre 2021, d.m. 3 settembre 2021. L'art. 5 del d.m. 10 marzo 1998 (che fa riferimento all'allegato VIII, che al punto 8.3 riporta le modalità di assistenza alle persone disabili in caso di incendio), viene abrogato dal d.m. 2 settembre 2021, *Criteri per la gestione dei luoghi di lavoro in esercizio e in emergenza e caratteristiche dello specifico servizio di prevenzione e protezione antincendio*, ai sensi dell'art. 46, comma 3, lettera a), punto 4 e lettera b) del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, in vigore dal 4 ottobre 2022; le necessità specifiche vengono richiamate all'allegato II, *Gestione della sicurezza antincendio in emergenza*, punto 3, *Assistenza alle persone con esigenze speciali in caso di incendio*, di fatto riprendendo le medesime prescrizioni e obblighi del datore di lavoro contemplati nel d.m. 10 marzo 1998.

Partendo pertanto dall'emissione di un segnale di allarme da parte dei sistemi di rilevazione e allarme di edificio, il processo di verifica registra se:

1. l'allarme stesso viene correttamente percepito, analizzato e compreso dall'utente, indipendentemente dalle facoltà sensoriali e cognitive dell'utente stesso;
2. gli utenti sono in grado di orientarsi nello spazio a partire dal luogo dove si trovano e individuare correttamente (e autonomamente) il percorso verso i luoghi sicuri;
3. a seguito dell'elaborazione del segnale di allarme e dell'analisi dello spazio in cui si trova, l'utente riesca percorrere gli spazi interni, a identificare correttamente le vie di fuga, a muoversi ed eventualmente "sostare" in sicurezza in caso di necessità, in attesa di soccorsi esterni.

Completata la fase di analisi, è stata progettata la sicurezza inclusiva per gli edifici, strutturata in sei punti chiave:

1. percezione e riconoscibilità dei segnali di allarme;
2. orientamento e *wayfinding* durante l'esodo;
3. mobilità negli spazi interni durante l'esodo;
4. gestione dell'esodo tenendo conto della presenza di utenti con specifiche necessità;
5. formazione degli attori dell'esodo;
6. informazione degli attori dell'esodo.

Lo scopo principale del progetto è garantire l'accessibilità della sicurezza attraverso diversi espedienti che consentano una corretta traduzione visiva e uditiva e di ogni comunicazione per le persone con disabilità e non, rispettando i sette principi dell'Universal Design, i quali hanno come obiettivo l'integrazione architettonica e inclusiva e di conseguenza, anche della sicurezza.

1. PERCEZIONE E RICONOSCIBILITÀ DEI SEGNALI DI ALLARME

Caso studio: l'incendio dello studentato The Cube in Bolton (Manchester, England) 15 novembre 2019. I testimoni ospiti hanno riferito che hanno iniziato l'esodo dai propri alloggi solo quando hanno avuto evidenza visiva dell'incendio, perché, sebbene l'impianto di allarme si

fosse attivato emettendo un allarme sonoro, a causa dei molti falsi allarmi che si verificavano non veniva ritenuto affidabile. Ospite dell'edificio era anche un ragazzo sordo, l'ultimo a lasciare l'edificio, perché non in grado di percepire gli allarmi esclusivamente sonori diffusi dall'impianto.

L'allertamento, per essere efficace, deve saper fornire alle squadre di emergenza in tempi rapidi le indicazioni circa la tipologia e la zona in cui si è verificata l'emergenza e deve poter essere percepito, «riconosciuto» e ritenuto affidabile in seguito dagli utenti.

Per le sedi UniTrento è stato proposto un percorso di: a) semplificazione della lettura dei messaggi da centrale da parte del personale addetto alla gestione delle centrali stesse, in modo da ridurre i tempi di individuazione, b) verifica di udibilità e riconoscibilità dei sistemi di diffusione sonora e c) verifica delle potenzialità di integrazione multisensoriale degli allarmi emessi.

2. ORIENTAMENTO E *WAYFINDING* DURANTE L'ESODO

Nel caso specifico delle disabilità sensoriali, per consentire una corretta mobilità e fruibilità degli ambienti, in caso di emergenza e non, è bene prevedere/fare attenzione a come si progetta la struttura, la pianificazione dello schema di evacuazione e la realizzazione di determinati impianti tecnici.

Nel dettaglio, si deve prestare opportuna attenzione alla comunicazione ambientale in tutte le sue forme (corretta comunicazione plurisensoriale di tutte le informazioni), prevedendo:

- Segnaletica mirata per le vie di esodo e per l'orientamento che siano percepibili sia a livello visivo che uditivo che tattile; tale segnaletica può presentarsi sotto forma di pannelli, segnaletiche e cartelli: in UniTrento è stato proposto un sistema sperimentale di segnaletica fotoluminescente continua.

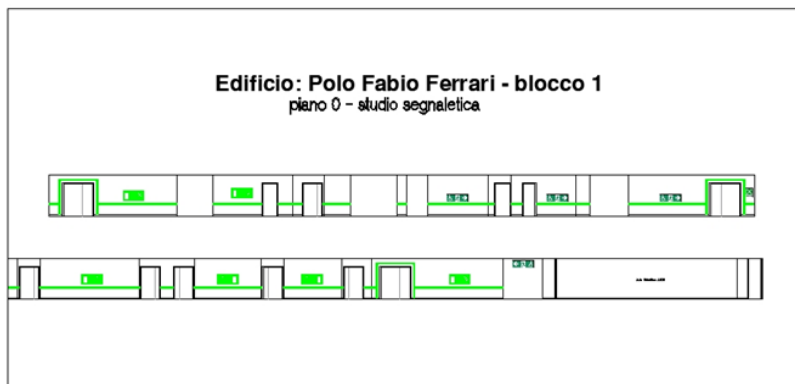


Fig. 1 Progetto di segnaletica fotoluminescente continua – Polo Ferrari 1



Fig. 2 Installazione di segnaletica fotoluminescente continua – Polo Ferrari 1

Nel caso particolare dei sordi e degli ipovedenti è sufficiente che indichi correttamente la direzione, l'identificazione e le informazioni re-

lative ai luoghi rispettando le misure e le altezze standard previste dalla legge, la leggibilità data dal contrasto carattere-sfondo e dai colori e l'utilizzo di una simbologia universale.

Nel caso delle persone con disabilità visiva tale segnalazione ambientale deve essere opportunamente tradotta in segnalazione tattile manuale (rilievo e braille) e plantare, laddove possibile, attraverso il sistema LOGES, guide naturali a terra e i manicotti. In alcuni edifici pilota di UniTrento, la segnaletica di emergenza è stata integrata con segnaletica orientativa tattile in rilievo e braille.

- Sistema di illuminazione e posizionamento dell'impianto secondo i requisiti richiesti per l'accessibilità per le persone con disabilità uditiva.

- Organizzazione di spazi per l'emergenza attrezzati e/o adeguati spazi calmi.

- Comunicazioni alternative per le persone con disabilità uditiva



Fig. 3 Realizzazione spazi di attesa (Spazio Calmo) per persone con specifiche necessità, dotati di dispositivo di chiamata bidirezionale per la segnalazione della presenza – Polo Ferrari 1

 UNIVERSITÀ DI TRENTO	SPAZIO CALMO PROTECT AREA
	Spazio calmo Protect area in case of fire
	Chiamare la portineria per segnalare la propria posizione (es. "sono nello spazio calmo al piano primo") Call reception to report your position (e.g. "I am in the protect area on the 1st floor")
	Comunicare il tipo di emergenza in corso (incendio, terremoto ecc.) Communicate the current emergency (fire, earthquake...)
	Attendere i soccorsi; mantenere la calma Wait for the arrival of reliefs; keep calm

Fig. 4 Segnaletica inclusiva per gli spazi di attesa (Spazio Calmo) per persone con specifiche necessità – Polo Ferrari 1

Va sottolineato che è fondamentale nella progettazione degli spazi evitare accuratamente la confusione informativa che può essere data dalla distribuzione occasionale della segnaletica visiva e tattile e la ridondanza di tali informazioni. Per un corretto *wayfinding* le comunicazioni devono essere chiare e comprensibili e ogni elemento deve avere la sua giusta collocazione.

Gli edifici universitari sono ambienti in cui coesistono quotidianamente persone che hanno e non familiarità con i luoghi. È stato pertanto implementato lo studio della riconoscibilità delle vie di esodo, mediante uno studio attento della segnaletica, mediante la proposta di una segnaletica continua (che consenta una immediata individuazione dei percorsi di esodo anche dall'utenza che non ha familiarità con gli ambienti) e anche mediante una proposta di differenziazione cromatica degli ambienti comuni, in modo da renderli «familiari» e agevolare l'orientamento.

3. MOBILITÀ NEGLI SPAZI INTERNI DURANTE L’ESODO

Verifica di come lo spazio (organizzazione ma anche utilizzo) influisce sull’efficacia dell’esodo. Pavimenti, scale, superfici trasparenti, pareti, ostacoli lungo i percorsi d’esodo, etc.

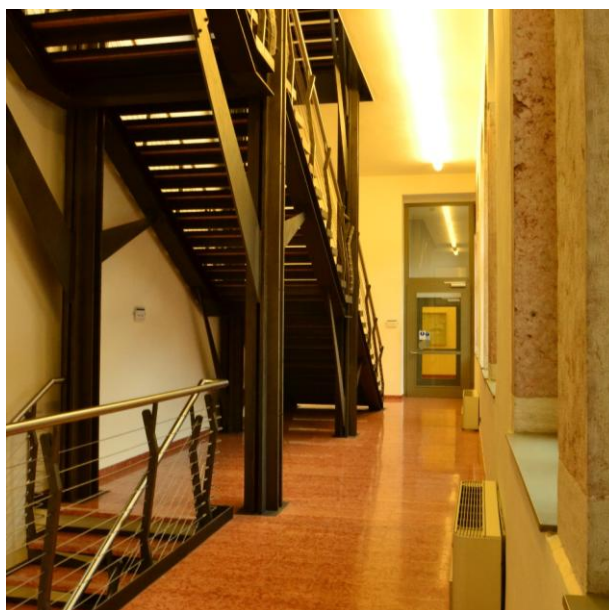


Fig. 5 Presenza di barriere percettive – ventilconvettori a pavimento la cui colorazione uniforme con la parete li rende poco visibili per utenti con problemi di ipovisione – Dipartimento di Sociologia

4. GESTIONE DELL’ESODO TENENDO CONTO DELLA PRESENZA DI UTENTI CON SPECIFICHE NECESSITÀ

I piani di emergenza degli edifici vengono strutturati tenendo conto delle specifiche necessità dell’utenza e successivamente “testati” nel corso delle periodiche prove di evacuazione per verificarne efficacia e punti di miglioramento recependo anche i feedback degli utenti di Unitn.

5. FORMAZIONE DEGLI ATTORI DELL'ESODO

Come già innanzi accennato, il d.m. 10 marzo 1998 ha dedicato una specifica sezione dell'allegato VIII – pianificazione delle procedure da attuare in caso di incendio alla gestione delle emergenze in presenza di persone con disabilità (Allegato VIII – punto 8.3: Assistenza alle persone disabili in caso di incendio).

Affinché un soccorritore, ma più in generale un operatore incaricato della gestione dell'emergenza, possa dare un aiuto concreto in queste circostanze è necessario che sia in grado di comprendere i bisogni di una persona da aiutare, anche in funzione delle disabilità che questa presenta, oltre che attuare alcune semplici modalità di intervento.

Per dare piena ed efficiente operatività a un piano di emergenza risulta primariamente necessario considerare le risorse umane disponibili, ponendo particolare attenzione ai soggetti a cui assegnare mansioni sulla base di capacità e predisposizioni personali, da integrare con un specifico percorso formativo. Il piano dovrà considerare non solo l'azione di questo particolare personale incaricato, ma anche le necessità connesse con formazione e informazione di tutte le altre persone presenti nell'ambiente, affinché sappiano gestire semplici modalità di autoprotezione.

La formazione del personale incaricato dovrà quindi considerare anche questi aspetti. Al personale addetto alla gestione dell'emergenza di UniTrento è stato pertanto proposto un modulo formativo integrativo, teorico-pratico, che fornisca gli strumenti per la corretta interazione, intesa come comunicazione e assistenza all'esodo, con utenti con specifiche necessità, ponendo l'accento su un assunto fondamentale: ogni persona è una persona, con le sue specifiche necessità che non possono essere ricondotte a una "famiglia di disabilità", ma che devono essere comprese dal soccorritore ponendosi innanzitutto in relazione con l'utente da assistere. Per tale motivo, il filo conduttore costante della formazione agli addetti è stato il messaggio che più che acquisire competenze tecniche di accompagnamento e gestione delle specifiche necessità, sia importante acquisire la sensibilità al corretto approccio comunicativo con l'utenza.

6. INFORMAZIONE DEGLI ATTORI DELL’ESODO

Poiché, in una situazione di emergenza, siamo tutti attori nell’emergenza, assieme alla formazione integrativa agli addetti alla gestione dell’emergenza è stato proposto per tutti gli utenti di UniTn un pacchetto di informazione preventiva e formazione all’autoprotezione:

1. Informazione (distribuzione di materiale esplicativo per le modalità d’esodo accessibile a tutti);
2. Formazione diretta dell’utenza (partecipazione attiva alle simulazioni di evacuazione/prove d’esodo anche dei lavoratori/utenti con disabilità);
3. Studio condiviso delle misure di miglioramento.

Utilizzando i presidi informativi di Ateneo e i momenti di accoglienza, è possibile informare l’utenza della strategia di gestione dell’emergenza di Ateneo.

Inoltre, la partecipazione dell’utenza alle prove di esodo periodiche, mediante la ricezione dalla utenza stessa di feedback sulle misure di miglioramento e somministrazione di questionari post simulazione, può condurre alla revisione partecipata del sistema dell’emergenza e partecipazione attiva ai processi di revisione di tutti gli attori dell’esodo.

4. La progettazione della sicurezza inclusiva: un processo circolare di miglioramento continuo

Il progetto “Per una sicurezza inclusiva” non è statico, ma in continuo divenire in un percorso ciclico di progettazione - azione - verifica - implementazione / miglioramento: con il contributo fondamentale di tutti gli “attori dell’esodo”, perché siamo *tutti attori nell’emergenza*.

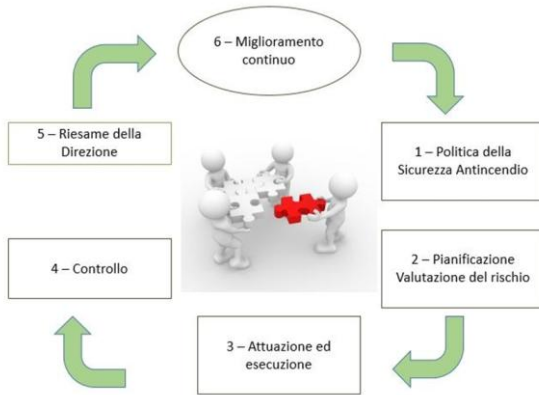


Fig. 6 Processo di miglioramento continuo – sistema di gestione dell'emergenza inclusiva

LA PROVINCIA DI TRENTO E LE INIZIATIVE SULLA DISABILITÀ

Giorgio Cestari

SOMMARIO: 1. *Premessa*. 2. *L'avviso nazionale per il turismo accessibile*. 3. *Trentino per tutti*. 4. *Le tre aree del progetto*. 5. *Esperienza turistica*. 6. *Comunicazione e portale*. 7. *Conclusione*.

1. Premessa

La Provincia di Trento è un territorio di eccellenza per quanto riguarda il turismo, è una meta molto ricercata dai turisti per la bellezza del suo territorio e per la qualità della vita che si percepisce nelle nostre località.

Il Turismo come fenomeno economico è un asse strategico per la provincia; a seconda delle stime l'incidenza del Turismo sul PIL prodotto interno lordo provinciale si considera in un range fra il 10 e il 15 per cento, calcolando il prodotto diretto, indiretto e indotto.

2. L'avviso nazionale per il turismo accessibile

In questa situazione d'insieme la Provincia ha ritenuto di concorrere a un avviso nazionale¹ finalizzato a promuovere l'attuazione di progetti volti a favorire il turismo accessibile attraverso azioni finalizzate:

a. allo sviluppo del turismo accessibile e inclusivo volto a favorire la presenza di turisti con disabilità e dei loro familiari;

¹ Decreto del Ministro per le disabilità, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del lavoro e delle politiche sociali e del turismo, 28 settembre 2021, recante il riparto delle risorse afferenti il "Fondo per l'inclusione delle persone con disabilità", di cui all'art. 34, comma 2, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41.

- b. alla realizzazione di infrastrutture e all'organizzazione di servizi accessibili;
- c. all'offerta turistica accessibile e inclusiva, anche attraverso tirocini lavorativi per persone con disabilità.

Il progetto presentato dalla Provincia, recante il titolo "Trentino per tutti"² è stato positivamente valutato dalla competente struttura ministeriale che lo ha approvato e ha disposto l'erogazione di un finanziamento pari a Euro 1.200.000,00 cui vanno aggiunti ulteriori 120.000,00 Euro a carico della Provincia Autonoma di Trento a titolo di compartecipazione al progetto per un totale complessivo di Euro 1.320.000,00.

3. Trentino per tutti

Il progetto Trentino per tutti ha preso le mosse da una considerazione fondamentale semplice, cioè il superamento del concetto di accoglienza in strutture "a norma".

Vi sono due ordini di considerazioni: la prima, di carattere formale, è che una struttura ricettiva che si pone sul mercato deve per forza essere a norma di legge, altrimenti il rischio è di incorrere nelle sanzioni previste per chi non rispetta le norme.

La seconda, di carattere più sostanziale, è che il fatto di essere una struttura a norma non ha alcun significato dal punto di vista turistico: ciò che un qualsiasi turista, non solo un turista con disabilità, va a ricercare non è una struttura che sia a norma, cioè che abbia per esempio l'impianto elettrico a posto e l'impianto antincendio funzionante.

Al contrario, in una vacanza si cerca la sospensione dal tempo ordinario fatto di impegni, di lavoro, di orari per trovare momenti di relax, di svago o di attività appaganti. In una parola ciascuno in una vacanza cerca ciò che va incontro ai suoi desideri e alle sue esigenze.

² Confezionato sotto la responsabilità dell'UMSe (Unità di Missione Semplice) Disabilità e integrazione socio sanitaria e del Servizio Turismo e sport della Provincia, con il coinvolgimento della società Trentino Marketing s.r.l., della società Trentino School of Management e della Fondazione Demarchi.

In questo momento il Trentino si posiziona sicuramente in una fascia elevata per quanto riguarda il gradimento dei turisti ma ciò non si può dire per quanto riguarda l'accoglienza dei turisti con disabilità.

Vi sono esperienze di singoli imprenditori che hanno avuto una particolare sensibilità nell'aprire la propria offerta alle persone con disabilità e in questo un grande merito va riconosciuto all'impegno posto in essere dalla Cooperativa HandiCrea di Trento.

Ma queste punte avanzate non pongono ancora oggi il Trentino nel suo complesso in una posizione di meta turistica riconoscibile per le persone con disabilità.

Occorre quindi fare qualcosa di più in questa direzione ed è questo il contenuto del progetto "Trentino per tutti"³.

4. Le tre aree del progetto

Il progetto poggia su tre aree di sviluppo: la prima riguarda il rilancio del Marchio Open, la seconda la predisposizione di prodotti turistici rivolti alle persone con disabilità e la terza un'azione di comunicazione rivolta a coloro che sono interessati.

Il Marchio Open è presente e attivo in Trentino da diversi anni, la sua istituzione risale al 2012⁴ ma è entrato in una fase di stallo. Per questo il progetto punta innanzitutto a un suo rilancio, con la previsione di nuovi disciplinari per l'ottenimento del marchio, nuove procedure di rilascio⁵ una serie di requisiti per le strutture ricettive che intendono dotarsi del marchio; requisiti che non si soffermano su elementi fisici come lo sbarriamento della struttura o come la predisposizione di condizioni di contesto atte all'accoglienza delle persone con disabilità, ma principalmente su elementi soft che rendono piacevole la vacanza e che poggiano su elementi intangibili, come la formazione del personale, la capacità di far sentire a proprio agio ogni ospite di accoglierlo secondo le sue esigenze e le sue aspettative, non diversamente da ciò che le

³ Il progetto "Trentino per tutti" è contenuto come allegato alla Deliberazione della Giunta provinciale n. 575 di data 8 aprile 2022.

⁴ Deliberazione della Giunta provinciale n. 1953 di data 14 settembre 2012.

⁵ Deliberazione della Giunta provinciale n. 1134 del 26 luglio 2024.

strutture ricettive da sempre fanno con i loro clienti. Il progetto prevede una ampia offerta formativa, realizzata da Trentino School of management, che comprende sia la sensibilizzazione degli operatori delle strutture ricettive, sia la formazione dei soggetti valutatori che concretamente opereranno per il rilascio del marchio Open alle strutture che abbiano conseguito i requisiti.

5. Esperienza turistica

Il Marchio Open sarà dunque un segno distintivo di strutture ricettive particolarmente attente al mercato delle persone con disabilità, ma è noto che di solito nessuno va in vacanza per stare semplicemente in albergo. L'albergo, o il campeggio, al pari di qualsiasi altra struttura saranno necessarie per certe attività, come il riposo o la consumazione di alcuni pasti, ma le persone vanno in vacanza per fare ciò che considerano interessante e piacevole.

In questo senso il progetto "Trentino per tutti" contempla, mettendo a disposizione circa la metà dell'importo dell'intero progetto, 600.000 Euro, l'ideazione e la successiva organizzazione e presentazione al mercato di prodotti turistici rivolti specificamente alle persone con disabilità. Con prodotto turistico o esperienza turistica, si intende il contenuto di ciò che una persona si aspetta di fare in vacanza. Un prodotto turistico, molto sinteticamente, è un'esperienza che il turista può realizzare: un percorso enogastronomico, un'iniziativa escursionistica, sportiva, di relax, etc. I prodotti turistici dovranno essere pensati per le persone con disabilità in maniera tale che possano essere fruiti dal turista da solo o come normalmente avviene con la propria famiglia o i propri amici o accompagnatori.

Vi sono in Trentino già diverse esperienze di questo tipo e non si tratta di esperienze minori o in aree secondarie o marginali: si pensi al percorso Patascoss-lago di Nambino situato nella zona di Madonna di Campiglio, che è una località di eccezionale valore turistico in Trentino e per nulla periferica. È in lavorazione la procedura per un concorso di

idee finalizzato a proporre idee di prodotto turistico da rivolgere a questo segmento turistico e da implementare successivamente nei territori⁶.

6. *Comunicazione e portale*

Il progetto consta infine di una terza parte, imperniata sullo sviluppo del portale di Trentino marketing, <https://www.visittrentino.info/it>, che sarà oggetto di una revisione evolutiva finalizzato a renderlo perfettamente fruibile da persone con disabilità nel rispetto delle normative del codice digitale e delle norme AGID Agenzia per l'Italia Digitale.

Un portale che dovrà dunque essere accessibile a tutti, che rechi le informazioni utili per questa specifica tipologia di turisti e che consenta, come ci si deve aspettare, di prenotare direttamente la vacanza che interessa.

7. *Conclusione*

Il progetto Trentino per tutti ha l'obiettivo di essere un punto di inizio per far crescere il Trentino nel suo posizionamento come luogo per una vacanza di *élite* veramente inclusiva e aperta a tutti gli ospiti che desiderano visitarci.

Noi confidiamo, con il Progetto "Trentino per tutti" di riuscire in questo intento. Le tre aree del progetto provinciale "Trentino per tutti" sono state successivamente sviluppate e portate a compimento.

Dalla data del convegno i disciplinari del marchio OPEN sono stati approvati, sono disponibili sul portale provinciale dell'Agenzia per la Coesione sociale: il Marchio Open è decollato ed è stato attribuito in prima fase a circa una ventina di operatori turistici ed economici.

Grazie al progetto Trentino per tutti la Provincia ha realizzato il concorso di idee e tre Aziende per il turismo hanno ottenuto un finan-

⁶ Dal giorno del Convegno il concorso di idee è entrato nella fase attiva, la Provincia ha pubblicato il bando e attualmente si è nella fase della valutazione delle offerte pervenute.

ziamento e hanno messo in campo prodotti turistici nuovi o rinnovati rivolti alle persone con disabilità.

In particolare le località e i prodotti turistici sono i seguenti: Fiemme e Cembra senza limiti, relativo alle disabilità fisiche; Val di Sole e Madonna di Campiglio, Sentire la montagna, relativo alla disabilità sensoriale; Paganella, Place to Be, relativo alla disabilità motoria.

I contenuti di tutte queste proposte sono agevolmente reperibili sui portali delle Aziende per il Turismo. Il portale di Visittrentino è stato effettivamente implementato e reca ora molte esperienze e offerte di prodotti turistici rivolti a persone con disabilità.

Inoltre, per tutti gli eventi maggiori organizzati da Trentino marketing, quali il Festival dell'economia, il Festival dello sport e il Festival del Trentodoc pongono in evidenza per le sale dove si svolgono le manifestazioni le modalità di accesso, l'assenza di barriere architettoniche e l'indicazione esatta delle caratteristiche di fruibilità <https://www.festivaleconomia.it/it/info/un-festival-accessibile>.

LE POLITICHE SOCIALI IN TRENTINO PER LE PERSONE CON DISABILITÀ

Davide Lasta

SOMMARIO: *1. Le comunità di valle. 2. L'offerta di servizi. 3. L'accesso ai servizi. 4. Lo stato di bisogno. 5. Il servizio welfare e coesione sociale – principi e azioni di intervento.*

1. Le comunità di valle

In Provincia di Trento, la legge provinciale 3/2006 rubricata “Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino” ha istituito le Comunità di Valle quale ente competente a esercitare le funzioni e i compiti relativi all'erogazione e funzionamento dei Servizi socio-assistenziali. Nelle Comunità di Valle operano le/gli Assistenti Sociali.

2. L'offerta di servizi

La l.p. n. 13/2007 rubricata “Politiche sociali nella provincia di Trento” definisce il sistema delle politiche sociali nella provincia di Trento e disciplina l'organizzazione dei relativi servizi.

Questo sistema di offerta di Politiche sociali prevede, per il principio di sussidiarietà, che le Comunità di Valle ricerchino l'attivo coinvolgimento di tutti i soggetti della comunità:

- i cittadini, singoli o associati in organizzazione;
- le famiglie;
- le aziende pubbliche di servizi alla persona;
- il terzo settore;
- le organizzazioni sindacali.

Al fine di garantire un'offerta di servizi rispondente ai bisogni del territorio e dei suoi abitanti, va posta particolare attenzione circa il

coinvolgimento dei cittadini, oltre che in qualità di stakeholder da coinvolgere nel processo di costruzione del sistema dei servizi, nella definizione dei progetti sociali che devono essere orientati al coinvolgimento diretto delle persone come protagoniste.

3. L'accesso ai servizi

L'Assistente Sociale della Comunità di Valle, nello svolgimento della sua professione intellettuale, si occupa di valutazione dei bisogni e attivazione dei servizi socio assistenziali rispondenti, il più possibile, alle necessità della persona. Opera nel rispetto del Codice Deontologico, avvalendosi di strumenti professionali specifici e lo fa all'interno di una organizzazione rispettandone regole e procedure. In particolare, sempre la l.p. 13/2007 prevede che l'A.S.:

- coordini le figure professionali deputate all'accertamento dello stato di bisogno;
- elabori il progetto individualizzato con il concorso delle altre professionalità interessate e ne cura l'attuazione in termini di appropriatezza, celerità ed efficacia;
- verifichi il grado di raggiungimento degli obiettivi del progetto.

Il progetto individualizzato è finalizzato a definire il percorso idoneo a contrastare e, ove possibile, rimuovere le condizioni che determinano lo stato di bisogno. Tale progetto prevede prioritariamente l'attivazione di interventi di natura non economica.

Il Servizio Welfare e Coesione Sociale del Comune di Trento (Comunità di Valle - Territorio Val d'Adige) dal 2020 ha deciso di creare una equipe di Assistenti Sociali specializzata nel creare, valutare e sostenere i percorsi delle persone con disabilità. Questo ha previsto un investimento dell'organizzazione sia in termini di priorità che per esempio di formazione.

4. Lo stato di bisogno

Lo stato di bisogno si manifesta nell'incapacità, anche temporanea, del singolo e del nucleo familiare di appartenenza di far fronte alle esigenze vitali primarie e di socialità, derivante da almeno una delle seguenti condizioni:

- insufficienza della condizione economico-patrimoniale;
- disabilità psico-fisico-sensoriale;
- difficoltà di ordine psicologico, sociale, culturale, relazionale;
- sottoposizione a provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

5. Il servizio welfare e coesione sociale – principi e azioni di intervento

La legge n. 18/2009 con cui il Parlamento ha autorizzato la ratifica della convenzione ONU per i diritti delle persone con Disabilità, ci dice nel Preambolo che

(...) la disabilità è un concetto in evoluzione e che la disabilità è il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri¹.

Dobbiamo lavorare sulla società tutta, compresi i Servizi. Nel tempo abbiamo osservato un progressivo avvicinamento del sistema dei servizi e di chi vi opera verso forme più confacenti alla soggettività della persona con disabilità. In passato, la persona con disabilità veniva vista come un problema da gestire, veniva separata dal resto della società o si agiva per cercare una guarigione da una malattia che non c'è. Siamo nel corso di passaggio da quest'ottica di cura/intervento a quella che cerca per tutte le persone un percorso autentico che parta dall'unicità della

¹ L. 3 marzo 2009, n. 18, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità* (G.U n. 61 del 14 marzo 2009).

persona e dal riconoscimento delle differenze di ciascuno che devono essere incluse nella società.

Oggi lavoriamo tutti per rimuovere le discriminazioni e gli ostacoli che la società e le culture costruiscono per edificare le pari opportunità.

Dal 2021 il Comune di Trento coordina il Tavolo “Graziella Anesi - per l’inclusione sociale delle persone con disabilità” che riunisce i soggetti che in città si occupano e rappresentano a vario titolo e con varie funzioni (mobilità, interventi socio-assistenziali, inclusione sociale, tutela dei diritti, informazione e sensibilizzazione, etc.) le persone con disabilità affinché si confrontino e individuino strategie comuni e azioni di intervento per il miglioramento dei servizi e in particolare delle condizioni di vita delle persone con disabilità in città.

Anche gli operatori sociali, inclusi noi Assistenti Sociali, sono chiamati a questa opera che coinvolge tutte le organizzazioni comprese quelle che si occupano in maniera specialistica di persone con disabilità. Anche i Servizi per le persone con disabilità stanno cambiando e si stanno sviluppando in questa direzione.

Fino ad alcuni anni fa, l’offerta di Servizi socio-assistenziali rivolta alle persone con disabilità che non potevano contare più (o non più solo) sul supporto dei propri *Caregiver*, riguardava servizi residenziali, semi residenziali e di educativa a domicilio. Oggi, grazie anche a operatori locali sensibili e lungimiranti e a movimenti nazionali come per esempio quello di Immaginabili Risorse, l’offerta sta cambiando.

La conferma ci viene sempre sul fronte dei Servizi socio-assistenziali, dal forte impulso ai Servizi di Abitare Sociale Inclusivo per le Persone con disabilità. Questi corrispondono agli indirizzi in tema di Vita Indipendente, Dopo (e durante) Noi, prima ancora di quelli contenuti nella stessa convenzione Onu per le persone con disabilità (art. 19) solo per citare alcuni riferimenti.

Oggi il Servizio in cui lavoro, grazie alla normativa provinciale di riferimento, cura la valutazione per l’accesso, la predisposizione, il sostegno e il monitoraggio di progetti di abitare sociale per persone con disabilità ove la persona concorre alla definizione di quanto necessita per vivere nella società nella maniera più autonoma possibile. In questo percorso l’assistente sociale si adopera per accompagnare la PCD (ed eventualmente i suoi familiari o coloro che ne curano gli interessi come

gli Amministratori di sostegno) verso una vita in alloggio autonomo anche in convivenza con altre persone (con disabilità e non) avendo cura di connettere la persona (se su questo tema necessita di aiuto e sostegno) con la comunità territoriale ove si trova l'abitazione.

Anche qui è evidente come l'approccio di risposta ai bisogni parta dal punto di vista della stessa persona con disabilità e dalla possibilità di co-costruire, con lei e i soggetti che vuole accanto a sé, un disegno unico e irripetibile come vuole una società capace di personalizzare gli interventi.

A oggi, utilizzando tutti i fondi in disponibilità, abbiamo attivato 17 progetti e potenzialmente ne potremo attivare altri 10 circa entro i primi mesi del 2023. La persona partecipa a tutto il percorso di definizione del progetto, dalla progettazione fino alla valutazione in commissione. Alcune persone che hanno avuto accesso all'Abitare sociale per le Persone con disabilità ora vivono in una casa in autonomia quale alternativa ad altre forme residenziali e semi-residenziali di servizi che non favoriscono il medesimo livello di autodeterminazione.

Il nostro Comune ha deciso di aderire al PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - Next Generation EU). Il Piano, fra le linee di investimento proposte agli ambiti sociali, ha promosso la Linea 1.2 (Percorsi di autonomia per persone con disabilità) che permette l'ulteriore sviluppo dei servizi classici residenziali o di percorsi di abitare personalizzato.

Noi abbiamo deciso di investire nei progetti di abitare sociale per le persone con disabilità con la previsione di realizzare 24 progetti/percorsi di autonomia personale attraverso la messa in disponibilità di 12 appartamenti e di una scuola dell'abitare.

Il bando ministeriale permette anche l'ulteriore sviluppo dei servizi classici residenziali, che seppur utili per il sostegno ad alcune persone, sono però già ampiamente diffusi a differenza di quelli di abitare sociale che avrebbero bisogno di ulteriore sviluppo e diffusione.

Qui, nel panorama locale e con la nostra comunità, possiamo fare ancora tanto e mi sento di dire che stiamo andando verso una direzione corretta, da percorrere a migliorare, valutando, ascoltando e comprendendo le persone.

PARTE III

BUONE PRASSI DALLA SOCIETÀ CIVILE

LA COOPERATIVA HANDICREA E IL SUO RAPPORTO CON LE ISTITUZIONI E IL SOCIALE

Graziella Anesi

Graziella Anesi, Presidente della Cooperativa HandiCrea, è intervenuta al convegno del 15 dicembre 2022. È improvvisamente e prematuramente scomparsa nel gennaio 2023. Il presente contributo costituisce la trascrizione dell'intervento da lei svolto durante la tavola rotonda del convegno, leggermente adattato per la pubblicazione da parte dei collaboratori della Cooperativa HandiCrea.

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Consapevolezza personale e sociale per l'autodeterminazione. 3. La comunicazione è tutela. 4. Collaborazione e condivisione inclusive. 5. Dialogo e relazioni con le istituzioni e il sociale. 6. Turismo è inclusione. 7. Nuovi bisogni e difficoltà: l'informazione di prossimità.

1. Premessa

Grazie per l'invito alla Direzione e al prof. Macchi in prima persona. Saluto molto volentieri Susanna Cavagna e Mirella Ponte, perché come citato, abbiamo collaborato e condiviso molto rispetto al percorso di partecipazione e di inclusione in vista del raggiungimento del marchio Open.

2. Consapevolezza personale e sociale per l'autodeterminazione

Partirei dal titolo di questo convegno: "Disabilità in movimento". È vero, la disabilità sta cambiando (e l'abbiamo sentito dalla professoressa Venuti e dagli altri interventi), è cambiata molto rispetto all'impatto sul sociale e su tutto quello che può essere l'inserimento scolastico-lavorativo. Per adattarsi a questo cambiamento, la persona con disabilità

deve avere sempre più consapevolezza di come si può autodeterminare, di come può scegliere il modo di vivere *il suo limite, la sua vita*. Ma di pari passo è un percorso che deve fare anche la società, che deve consentire e prevedere che la persona con disabilità *scelga*. Io esulo un po' dal tema che mi avete dato, per fare due esempi, andando sul sociale.

3. *La comunicazione è tutela*

Il primo esempio riguarda l'assistenza domiciliare. Io ne sono fruitrice: anche se ho la famiglia di mio fratello, vicino, che mi aiuta moltissimo, ne ho comunque bisogno. Un aspetto che faccio fatica a far capire, ma non per me – perché per fortuna ho la lingua lunga e quindi riesco a dire: “no, quella camicia lì non la voglio, dammi l'altra” – ma per le persone con disabilità, è quello della comunicazione. Immagino quelle che hanno un'incapacità di comunicare, di esprimere una necessità; immagino l'anziano che si vede entrare in casa un'estranea o un estraneo che fruga nei propri cassetti, nei propri spazi, perché la casa – dobbiamo dirlo – è il posto in cui più ci sentiamo a casa, che più sentiamo nostro. E allora mi chiedo se anche questa autodeterminazione ha come contro una parte che deve recepire questa necessità.

4. *Collaborazione e condivisione inclusive*

L'Università di Trento sta facendo davvero tanto e noi lo sappiamo perché – come avete ricordato – da molto tempo collaboriamo e condividiamo esperienze di inclusione. Si parla di parecchi anni, da quando c'era ancora il *Servizio Disabilità all'Opera Universitaria*, dove c'era Gianni Morelli, il dott. Pallanch e il professor Zannini. Per alcuni anni come Cooperativa abbiamo seguito i ragazzi che hanno fatto i corsi delle 150 ore e una di loro si è poi agganciata alla cooperativa ed è diventata dipendente e nostra socia. Il rapporto con l'Università prosegue: ci fa molto piacere di questo invito, perché condividiamo la stessa direzione che da sempre cerchiamo di far seguire, che è quella dell'inclusione a tutto tondo delle persone.

5. Dialogo e relazioni con le istituzioni e il sociale

Quando Patrizia mi chiede di esprimermi sul *rapporto con le istituzioni e il sociale*, devo dire che è molto cambiato in questi anni, forse per la crisi economica, forse anche per il COVID, che ha indotto tutti a *cambiare metodo di relazionarsi* con le istituzioni e con le cooperative, con il sociale, con il mondo del volontariato. *Tutti abbiamo preso consapevolezza che abbiamo bisogno degli altri*. Ma soprattutto non solo, per un aspetto economico o strutturale delle cose, ma proprio per un *rapporto di reciproca conoscenza*: se il prof. Macchi non sa quello che fa HandiCrea e HandiCrea non conosce cosa fa il Servizio Inclusioni, sarà difficile collaborare. Invece questa collaborazione *nasce proprio dal dialogo*.

6. Turismo è inclusione

Rispetto a questo, posso confermare che molto è cambiato in positivo e io confido che cambi ancora. C'è tanto da fare, come diceva il dott. Cestari, proprio nell'ottica di un'apertura delle nuove modalità inclusive che si possono aprire rispetto anche al turismo. Ricordiamo che *la persona con disabilità turista* è una persona che si ferma nel territorio di più, perché fa più fatica a spostarsi. Quindi prima cerca dove può andare; quando lo individua, va; e invece che due giorni si ferma cinque. Si porta quasi sempre qualcuno con sé (familiari, assistenti o amici) ed è portata (proprio perché è un'occasione di vivere l'ambiente fuori dal proprio quotidiano) a spendere di più: “ma sì, dai, andiamo fuori a cena; ma sì, dai che porto un regalo”. Quindi, *non è solo un aspetto di buonismo sociale*, quello che c'è dietro, ma ci sono anche altri aspetti, *di indotto economico, di partecipazione, di immagine, di libertà delle persone*.

7. Nuovi bisogni e difficoltà: l'informazione di prossimità

Viene poi da dire, come diceva la professoressa Venuti, che sono cambiati molto i metodi, i sistemi e anche i bisogni; e lo vediamo anche noi. HandiCrea gestisce lo *Sportello Disabilità provinciale* in convenzione con la Provincia: oltre all'ufficio di Trento abbiamo quattro sportelli territoriali, che sono a Rovereto, a Riva del Garda, a Tione e a Pergine, dove le ragazze che lavorano con me vanno due volte al mese a fare sportello. Il mese prossimo inaugureremo anche quello di Predazzo, perché vogliamo offrire l'opportunità anche alle persone residenti in periferia, di non doversi arrabattare a cercare, ma di poter trovare vicino a casa le informazioni di cui hanno bisogno. *Molte segnalazioni e molti bisogni arrivano anche dal mondo della scuola* e non intendo solo docenti ma intendo anche famiglie con bambini, che hanno bisogni come quelli annunciati. Va bene la comunicazione, va bene il rapporto che, secondo me, è cambiato e migliorato. Certo che, per contro, ci sono difficoltà economiche, che vivono le famiglie e anche le istituzioni o comunque i servizi, che stanno riducendo le loro potenzialità; e ci sono anche *difficoltà di mettersi al tavolo alla pari*, come si sta facendo adesso tra tutti i soggetti e a volte queste sono difficoltà insormontabili.

DISABILITÀ E MALATTIA NELLA MIGRAZIONE FORZATA: COMPLESSITÀ E APPROCCI POSSIBILI NEL LAVORO CON PERSONE MIGRANTI CON DISABILITÀ A TRENTO

Valentina Brugnara e Chiara Lucchini

Le riflessioni oggetto di questo contributo derivano dalla nostra esperienza maturata al Centro Astalli Trento, associazione no profit che lavora con persone richiedenti e titolari di protezione internazionale accolte nei progetti ministeriali di prima e seconda accoglienza e con persone presenti sul territorio ma non ancora o non più in accoglienza. Nel lavoro come operatori e operatrici sociali del Centro Astalli ci capita di incrociare situazioni di persone con disabilità, adulti e minori, straniere, provenienti in particolare da vissuti di migrazione forzata. In questo lavoro si vuole quindi approfondire come in queste situazioni spesso vi sia la compresenza di multipli fattori di potenziale discriminazione che incidono sui percorsi di integrazione delle persone e di conseguenza sul metodo e gli strumenti di lavoro nei progetti di accoglienza.

Un primo aspetto che ci interessa sottolineare è proprio questo: lavoriamo in un contesto di potenziale discriminazione multipla, che rende necessaria l'adozione di approcci differenti. Infatti, quando vi è una speciale interazione tra due o più fattori di possibile discriminazione e non una loro mera somma, si può parlare di "discriminazione multipla intersezionale"¹, per la quale non bastano le tradizionali risposte istituzionali e normative.

Quantomeno, nel contesto anzidetto si incrociano l'elemento della nazionalità e quello della disabilità. Purtroppo però, nell'assetto norma-

¹ G. ARCONZO, *La condizione giuridica delle persone straniere con disabilità. Percorsi di ricerca nella prospettiva delle discriminazioni multiple*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3, 2022, 149-177.

tivo e socio-assistenziale attuale² non c'è una visione complessiva del fenomeno e anzi talvolta si creano situazioni paradossali, come il fatto che gran parte del diritto che si applica ai permessi di soggiorno è strettamente connesso al tema del lavoro, a volte richiedendo requisiti di reddito per la regolarità e la stabilizzazione del soggiorno. Ciò è paradossale in quanto invece possono darsi casi in cui la persona, a causa della sua disabilità, è gravemente impossibilitata a lavorare.

Prima di approfondire quanto appena anticipato, giova tenere presente una distinzione. Noi operiamo soprattutto con persone richiedenti protezione internazionale, che hanno cioè manifestato e formalizzato una richiesta di asilo e sono in attesa di ottenere una risposta. Tali persone hanno diritto a un permesso di soggiorno provvisorio, cartaceo e semestrale, che consente l'attività lavorativa, l'iscrizione al servizio sanitario nazionale e l'accesso a varie prestazioni, come per esempio l'iscrizione anagrafica.

Diversa è la situazione di chi ha già ottenuto una risposta ed è quindi titolare di protezione, che può essere una protezione internazionale (status di rifugiato o protezione sussidiaria) oppure nazionale (la c.d. protezione speciale); infine in casi specifici si può essere titolari di un permesso per cure mediche.

Purtroppo, la strada per arrivare a un riconoscimento di una forma di protezione davvero tutelante è spesso lunga e impervia: gli organi deputati a garantire la protezione internazionale faticano a essere efficaci in una rapida identificazione della vulnerabilità soggettiva³ legata alla disabilità e di conseguenza a riconoscere velocemente la protezione internazionale più adeguata – e cioè lo status di rifugiato. Questa forma di protezione va garantita a chi ha un fondato timore di persecuzione per-

² G. GRIFFO, L. D'ERRICO, *I rifugiati e i richiedenti asilo con disabilità in Italia*, Sesto San Giovanni (MI), 2020; E. LONGO, *L'eguaglianza alla prova delle migrazioni: la giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2022, 205-234.

³ MINISTERO DELL'INTERNO, DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE, *Vademecum sulle vulnerabilità. Per la rilevazione, il referral e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità in arrivo sul territorio ed inserite nel sistema di protezione e di accoglienza*, 2023.

ché portatore di “una caratteristica innata o un background comune che non è modificabile”⁴, in ciò costituendo un “particolare gruppo sociale”, ai sensi dell’art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951. Di contro, spesso alle persone straniere portatrici di disabilità viene concesso un permesso per cure mediche, con durata annuale – seppur rinnovabile – e un minor numero di diritti connessi⁵.

La casistica più frequente (e a oggi più presente nelle strutture di accoglienza dove operiamo) è quella di nuclei familiari o monoparentali richiedenti protezione internazionale in cui una figlia minore è una persona con disabilità. Qui la difficoltà che si riscontra è che, per avere l’accertamento dell’invalidità e le conseguenti prestazioni (solo per fare qualche esempio: pensione di invalidità, indennità di accompagnamento, indennità di frequenza, benefici assistenziali, fiscali e di inclusione)⁶, la normativa nazionale e provinciale richiede un permesso di soggiorno con validità almeno annuale⁷, mentre chi è richiedente protezione – come detto prima – ha un permesso soltanto semestrale.

Dato che i minori seguono il permesso dei genitori conviventi, di conseguenza in questa fase di attesa di un permesso di soggiorno più lungo nemmeno per loro sarà possibile procedere con l’accertamento dell’invalidità e avere le relative agevolazioni e accesso ai diritti di cura, riabilitazione e, per la famiglia più in generale, di conciliazione con la necessità di un lavoro.

Nella concretezza del lavoro quotidiano con persone richiedenti protezione internazionale ci si trova di fronte alle discrasie del sistema legale e assistenziale appena descritto. Ciò comporta la mancata fruizione di strumenti che sono normalmente pensati per persone portatrici di

⁴ EASO (EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE), *Guida all’appartenenza ad un particolare gruppo sociale*, 2020.

⁵ ASGI (Associazione Per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione), *Il permesso di soggiorno per cure mediche salute e assistenza minori, condizioni di salute e protezione internazionale e speciale*, 2021.

⁶ L. 5 febbraio 1992, n. 104, *Legge quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate* (G.U. n. 39 del 17 febbraio 1992).

⁷ D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, art. 41 (G.U. n. 191 del 18 agosto 1998).

disabilità, ai quali però queste persone non hanno diritto di accedere in quanto straniere.

Nelle more dell'attesa di un permesso di soggiorno diverso ci troviamo ad accompagnare minori e adulti in percorsi di integrazione scolastica e lavorativa che risultano estremamente precari, all'interno dei quali diviene fondamentale la creazione di una rete di attori più o meno informali che possano sopperire ai gap presenti nella rete dei Servizi formali, non ancora attivabili e quindi inaccessibili.

L'esperienza maturata dal Centro Astalli Trento pone forte attenzione al necessario lavoro di collaborazione con le istituzioni scolastiche, a partire dalla scuola dell'infanzia, per reperire risorse "altre" a sostegno di bambini e bambine portatori di bisogni speciali o di diverse abilità. In particolare, nel caso di minori portatori di disabilità, si è osservato come il carico di cura ricada fortemente sulla rete familiare – di per sé molto ristretta a fronte della migrazione forzata – e ciò incide di conseguenza sui percorsi di autonomia lavorativa dei genitori e di autodeterminazione delle famiglie stesse. In questo senso, il welfare nazionale e provinciale basato e orientato su un forte coinvolgimento della famiglia si scontra e lascia intravedere le proprie falle di fronte alle situazioni di queste persone migranti con una rete familiare ridotta o del tutto assente.

Un ulteriore nodo di criticità osservato riguarda le disposizioni e gli strumenti previsti dalla normativa per l'inclusione lavorativa delle persone portatrici di disabilità. Tale nodo ci permette di osservare come anche uno strumento importante come quello del collocamento mirato⁸ divenga di parziale fruizione a fronte della condizione di straniero. Emergono due ordini di problematiche correlate: da un lato, le persone non possono iscriversi alle liste del collocamento mirato in quanto non possono accedere alla richiesta di invalidità, nelle more dell'attesa del rilascio di un titolo di soggiorno di durata di almeno un anno; dall'altro, spesso la presenza di una disabilità si affianca a una scarsa conoscenza della lingua italiana che invece risulta essere requisito fondamentale per i servizi di avvicinamento al mondo del lavoro e di integrazione lavorativa.

⁸ L. 12 marzo 1999, n. 68, *Norme per il diritto al lavoro dei disabili*, art. 2 (G.U. n. 68 del 23 marzo 1999).

A fronte di questa situazione nel corso degli anni il Centro Astalli ha cercato di costruire una rete di attori e servizi formali e informali “sensibili” e preparati ad accogliere persone adulte straniere con disabilità per favorire percorsi di acquisizione di pre-requisiti lavorativi, di socializzazione al mondo del lavoro anche tramite attività di volontariato strutturato e professionalizzante che permettano di raggiungere i requisiti di accesso ai servizi e alle misure e agli strumenti previsti dalla normativa.

Infine, per quanto riguarda gli approcci possibili nella quotidianità dell’accompagnamento rivolto a persone richiedenti e titolari di protezione internazionale portatrici di disabilità, occorre sottolineare come sia indispensabile un radicale cambio di paradigma nel considerare la persona in un’ottica ecologica e intersezionale⁹ che comprenda le diverse dimensioni e la pluralità di differenze che la caratterizzano, al fine di prevenire forme di discriminazione determinate da fattori contestuali e interconnessi. Ciò permette ai e alle professionisti/e del sistema di accoglienza per richiedenti e titolari di protezione internazionale e dei Servizi educativi, sociali e sanitari di avvicinare il tema della disabilità, innanzitutto con il primario obiettivo di costruire uno spazio per l’incontro e il riconoscimento reciproco delle differenze esistenti. È anche necessario uno sguardo transculturale, curioso nei confronti delle diverse rappresentazioni culturali rispetto ai temi di “malattia, disabilità e cura” e volto a creare dialoghi decentrati e aperti¹⁰.

In conclusione, ci pare importante sottolineare come sarebbe necessario un cambio di prospettiva nella disciplina e attuazione di quanto previsto per le persone con disabilità straniera¹¹, in quanto la presenza di potenziali fattori di discriminazioni multiple le rende soggetti per i quali è spesso precluso quanto invece previsto per le altre persone con disabilità.

⁹ K. CRENSHAW, *Demarginalizing the intersection of race and sex: a Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics*, Chicago, 1989.

¹⁰ G. DEVEREUX, *Saggi di etnopsicoanalisi complementarista*, Milano, 1975.

¹¹ Si veda COMMISSIONE EUROPEA, *Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021-2030*.

Si tratta, per questa categoria di persone, di un grave pregiudizio il fatto di connettere l'accesso a prestazioni socio-assistenziali a requisiti di residenza, per la quale è necessario un permesso di soggiorno, che spesso è a sua volta collegato a un lavoro e a un certo reddito; e così via. Un circolo vizioso che porta le persone in queste situazioni a stagnare per anni in un limbo da cui è molto difficile uscire o, come nel caso dei minori, a rischiare di perdere gli anni più preziosi in cui poter migliorare la propria condizione.

Per un radicale cambio di prospettiva occorre però favorire l'adozione da parte del sistema di uno sguardo maggiormente transculturale che integri la dimensione etnica e fisica/psichica/sensoriale con le molteplici dimensioni insite nell'unicità della persona umana.

Vale la pena inventare strategie e spingere perché ciò cambi, a partire da quel che possiamo fare noi quotidianamente. E questo anche solo in una visione costituzionalmente orientata, che tenga assieme la caratteristica della diversa nazionalità con quella della disabilità, dato che per entrambe l'obiettivo di uguaglianza sostanziale e formale¹² si traduce nel diritto all'autodeterminazione della singola persona.

¹² *Costituzione della Repubblica Italiana*, art. 3: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

UN AMBULATORIO DI GINECOLOGIA PER LE DONNE CON DISABILITÀ

Paola Castagna

L'accesso alle cure e alla prevenzione delle donne con disabilità per molto tempo è avvenuto in maniera parziale e assolutamente inadeguata e ancora oggi sono evidenti moltissime criticità. Dai dati della letteratura sia nazionale che internazionale, in ambito ginecologico, le donne con disabilità hanno un tasso di partecipazione ai test di screening, quali Pap test e mammografia, di molto inferiore alla popolazione di donne senza disabilità¹. Per contro l'incidenza di patologie oncologiche ginecologiche in donne con disabilità è più alto rispetto alla popolazione femminile senza disabilità e questo è legato a molteplici fattori tra i quali anche la non partecipazione ai programmi di prevenzione. In aggiunta a ciò l'impossibilità di effettuare le visite di controllo ginecologiche è legata spesso all'inadeguatezza strutturale degli ambulatori preposti. Per esempio se un mammografo non scende a livello carrozzina per la donna con disabilità motoria sarà molto complicato poter effettuare la mammografia. Così se il lettino ginecologico è rigido, senza possibilità di abbassarsi a livello pavimento, o non sono previsti ausili come i sollevatori, sarà estremamente complicato poter effettuare una visita ginecologica con esecuzione del PAP test.

A complicare il quadro esistono numerosi stereotipi e tra di essi quello per cui le disabilità siano in fondo uguali tra loro e genericamente divise in motorie e cognitive. Dobbiamo imparare, anche come operatori della salute, che ciascuno di noi è una persona con determinate caratteristiche e, dunque, anche nell'ambito della disabilità esistono molteplici differenze proprio in relazione alla singolarità dell'individuo. È necessario, quindi, ripensare a un modello assistenziale caratterizzato

¹ Il tasso di partecipazione ai test di screening per le donne con disabilità sono: inferiori al 50% per la mammografia e inferiori al 30% per il PAP test (dati UILDM 2013).

dalla centralità della persona attorno alla quale si deve costituire una vera rete di professionisti capaci di dare risposte concrete ai problemi.

A tal proposito per avere una reale autodeterminazione nelle scelte relative alla propria salute è importante essere stati adeguatamente informati, per una buona consapevolezza il paziente deve avere una corretta conoscenza altrimenti il suo consenso o meno a una procedura, trattamento, etc. sarà solo una firma apposta su un pezzo di carta.

Date le premesse fin qui esposte è dunque necessario puntare l'attenzione su una presa in carico dedicata a pazienti con disabilità a livello territoriale e ospedaliero sottolineando l'importanza della valutazione multispecialistica, creando delle equipe multidisciplinari per la presa in carico con costanti collaborazioni e rivalutazioni della situazione clinica della paziente.

È proprio da questa necessità che nel 2008 è stato istituito presso il Centro di Ecografia del Presidio Ospedaliero Sant'Anna di Torino l'Ambulatorio "D.D." "Donne con Disabilità" con l'idea di avere un luogo dedicato, con facilità di accesso, ma anche con personale dedicato e formato garantendo così una continuità di cura. Presso tale ambulatorio vengono effettuate visite ginecologiche e ostetriche con la possibilità di eseguire più prestazioni in un unico momento (ecografia, PAP test, visita senologica...). Dal 2008 a oggi sono state prese in carico più di 1800 donne con disabilità.

L'idea di aprire un ambulatorio ginecologico e ostetrico per le donne con disabilità si è basato, dunque, su tre fondamentali principi: personale dedicato e formato, spazio dedicato (ambulatorio e sala d'attesa dedicati) e tempo dedicato. L'ambulatorio non è solo un luogo fisico ma permette anche di avere il tempo necessario e lo "spazio mentale" degli operatori sanitari che lavorano al suo interno. Spazio mentale, per noi significa accoglienza e capacità di relazione.

Il tempo dedicato a ogni singola visita favorisce la comunicazione e il *counselling* in modo tale da far emergere le preoccupazioni circa, per esempio, la propria sessualità e i problemi della coppia, rinforzare la necessità di sottoporsi a esami di screening e visite specialistiche. Il ruolo del personale dedicato è anche quello di rendere centrale la paziente con i suoi bisogni e le sue necessità cercando di eliminare le barriere non soltanto fisiche ma anche mentali.

L'aver preso coscienza delle esigenze presenti sul nostro territorio, ci ha spinto a creare una struttura in cui il percorso delle donne con disabilità, che vogliono effettuare una visita ginecologica od ostetrica, risultasse più semplice, non solo in termini di eliminazione delle barriere architettoniche con anche la presenza di ausili dedicati, come lettini automatici, sollevatori, etc. ma anche rendendo semplice la prenotazione. Essa avviene infatti con un numero telefonico dedicato al quale risponde sempre l'ostetrica dell'ambulatorio (evitando l'alternarsi di operatori amministrativi) e inoltre non è necessaria l'impegnativa per l'effettuazione della visita in quanto essa viene direttamente compilata dal personale dell'ambulatorio. Questo permette di evitare alla persona con disabilità o ai *caregiver* di doversi recare dal medico di medicina generale riducendo in tal modo l'iter burocratico. Inoltre, effettuando più prestazioni in un unico contesto, si consente alle pazienti di evitare spostamenti e prenotazioni presso vari ambulatori in giorni diversi.

Il lavoro che svolgiamo è sempre di equipe, anche grazie alla rete dei vari specialisti che seguono la paziente con l'obiettivo di porre sempre la donna al centro di ciascuna prestazione professionale.

Altro aspetto sul quale abbiamo lavorato molto è il rapporto con i *caregiver*: familiari, educatori di comunità, tutori, etc.

Essendo la visita ginecologica caratterizzata da una intrusione nell'intimità della persona cerchiamo, per quanto sia possibile, di evitare che i *caregiver* rimangano all'interno dell'ambulatorio in modo tale che la donna con disabilità abbia il suo momento privato e personale per poter anche parlare liberamente della propria sessualità senza che essa venga mediata da coloro che la accompagnano. Tale discorso vale a maggior ragione per le pazienti con disabilità cognitiva.

La sessualità è un aspetto complesso dell'esperienza umana, difficile da confinare entro limiti precisi: emozioni, sentimenti, valori, fattori genetici, biologici, etici e sociali si intrecciano tra loro.

L'ambito sessuale investe in modo massiccio tutta l'evoluzione e la crescita dell'individuo e coinvolge tutta la sua vita relazionale. Il termine «sessualità» è riferito agli aspetti psicologici, culturali, sociali del comportamento sessuale umano. I significati, il valore, il senso che ciascuno dà al termine sessualità non è mai svincolato dalla storia che ciascun individuo rappresenta con il suo stesso vivere, sentire, manifesta-

re. Esistono parti consapevolmente ragionate e parti nascoste e la sessualità deve passare dalla sua dimensione centrata sul piacere a una dimensione della relazione facendo una sintesi tra il proprio vissuto psicologico e la percezione del proprio corpo. Attaccamento, autonomia, autostima sono all'interno di questo concetto.

La persona con disabilità spesso non ha conferme adeguate circa la propria autostima da parte di chi la circonda. L'autonomia, inoltre, viene vissuta in modo ambivalente da parte del genitore/*caregiver*/operatore venendo apparentemente desiderata e spesso inconsciamente rifiutata.

Negli ultimi anni esiste, fortunatamente, una maggior consapevolezza da parte di istituzioni, famiglie, servizi e stesse persone con disabilità nell'ambito del coinvolgimento attivo nell'educazione all'affettività e alla sessualità.

Molti ricercatori tra i quali Tom Shakespeare in diversi studi hanno messo in evidenza la necessità di un modello sociale che sia in grado di superare barriere e pregiudizi sociali che rendono la sessualità delle persone disabili una sessualità disabile:

il problema della sessualità disabile non è come farlo ma che per farlo ci si deve scontrare con una molteplicità di ostacoli che impediscono la normale espressione della sessualità alle persone con disabilità. Tali ostacoli hanno principalmente a che fare con la società in cui viviamo e non riguardano tanto i limiti corporei o mentali².

Dunque non esiste la sessualità «speciale» per le persone con disabilità! Esiste la sessualità umana che, a seconda delle situazioni e condizioni, può registrare delle difficoltà a esprimersi e realizzarsi, ad autodeterminarsi.

Le pazienti con disabilità spesso vivono il proprio corpo come «invisibile», «asessuato», le donne che hanno subito una lesione midollare, per esempio, percepiscono il corpo violato, ferito, rotto. Perdono il desiderio di piacere e piacersi, sentono profondamente minata la loro autonomia non solo motoria ma anche psicologica. Aumenta il senso di dipendenza che può accrescere la solitudine e la marginalità.

² T. SHAKESPEARE, *Disability: the basics*, Oxon, 2018.

Nel nostro ambulatorio seguiamo anche pazienti che hanno avuto lesioni midollari post incidenti – grazie alla collaborazione con l’Unità Spinale del Centro Traumatologico di Torino (CTO) – e che quindi hanno vissuto e vivono due tipi diversi di sessualità, una prima e una dopo il trauma. Spesso queste pazienti ci raccontano delle difficoltà che incontrano nel venire accettate nuovamente dal partner che ha estrema difficoltà a mettere in discussione la propria sessualità con un corpo della donna che comunque è diverso. Sì, perché i traumi a cui una persona può andare incontro nel corso della sua vita possono essere tali da sconvolgerla completamente. Spesso si stenta persino a riconoscere sé stessi in un fisico che non è più quello di prima e si deve imparare a convivere in una realtà nella quale non ci sono certezze ma solo incognite.

A tal proposito credo che una delle sfide che bisogna ancora superare sia il desiderio di maternità delle donne con disabilità congenita o acquisita e su tale tema sarebbe utile un confronto tra i diversi operatori, coinvolgendo anche le famiglie, i *caregiver* e le persone che si prendono cura, a vario titolo, di chi ha una fragilità. Altro aspetto che andrebbe implementato è l’educazione alla sessualità nelle varie età evolutive con anche un buon coinvolgimento delle istituzioni scolastiche.

In conclusione l’ambulatorio “D.D.” è un luogo non solo di cura e di prevenzione, ma anche di incontro e di scambio di sensazioni, di fatiche, di emozioni e di gioie. Impariamo molto dalle pazienti, dai familiari, dagli educatori, dal loro coraggio nell’affrontare le difficoltà e dalla loro voglia di rinascita.

Tengo gelosamente nel cuore, facendone tesoro, una frase di una mia paziente affetta da paraplegia a seguito di un grave incidente stradale che, durante la sua prima visita, mi disse: “aiutatemi a conoscere il mio corpo e a imparare nuovamente ad amarlo. Mi rimetto in gioco tutti i giorni, come donna “sulle mie ruote”, affinché anche quelle possano risultare interessanti, eccitanti. In fondo anch’esse fan parte di me”.

ALLA RICERCA DI IMMAGINARI ALTRI

Anna Consolati

Inizio facendovi vedere un brevissimo video, parto da qui per raccontarvi come un'istituzione culturale come la nostra possa rispondere a una serie di istanze di questo tipo.

[video]

Io sono Anna Consolati, ho 43 anni, sono la *general manager* di Oriente Occidente, sono una donna molto alta e con i capelli castani tagliati abbastanza corti e ricci, spalle larghe, oggi ho un maglione beige con il collo alto, le maniche corte da cui esce una maglia a righe. Il mio segno nella lingua dei segni è questo [segno].

Oriente Occidente è conosciuta a livello europeo per essere in primis un festival internazionale: siamo il festival di danza contemporanea più antico d'Italia, siamo nati nel 1981, siamo conosciuti per la qualità altissima dei prodotti artistici ed estetici che presentiamo ogni anno. Da molti anni siamo anche una casa della danza, siamo nel Network delle Case della Danza Europee dal 2022, facciamo euro-progettazione dal 2016. Questo lo dico perché portare la disabilità all'interno di un'associazione che fa della qualità artistica ed estetica il suo segno reputazionale non è stato semplice, perché significava affermare che le persone con disabilità potevano essere artisti, che potevano essere artisti che portavano qualità artistica ed estetica all'interno dell'opera, che portavano innovazione. Ma questo presupposto non erano assolutamente nell'immaginario italiano di 6-7 anni fa. Io ho iniziato a parlarne, andavo con le spalle forti grazie a un primo progetto europeo che avevamo vinto, andavo sfruttando la reputazione che aveva Oriente Occidente, ma vedevo gli occhi dei miei interlocutori che mi dicevano: "Okay, Anna, ti credo perché rappresenti Oriente Occidente, ma forse mi metto su la spilletta dell'amico del disabile più che pensare che veramente tu mi stai dicendo che c'è un danzatore cieco che è anche un bravissimo danzatore, che può danzare in una compagnia di danza con-

temporanea e arrivare al festival”. Insomma, diciamo che da lì il cammino è stato lungo, le cose sono cambiate; e io che sono un’inguaribile ottimista dico che le cose stanno cambiando anche in Italia. È logico che andando in giro per l’Europa vedevo che c’era una differenza abissale in quelle che erano le possibilità di una persona con disabilità, soprattutto nel Nord Europa, di pensarsi in un futuro artista rispetto a quello che succedeva in Italia. Ma piano piano le cose stanno cambiando, mi riallaccio un po’ alle considerazioni che ho sentito nella mattinata e nel primo pomeriggio di oggi. Per noi se non ci fossero stati progetti europei nulla sarebbe successo. Nel senso che noi abbiamo fatto una scelta artistica ed estetica nel 2014, abbiamo portato una compagnia inglese (una compagnia di professionisti con artisti abili e con disabilità) e lo abbiamo fatto con una scelta di pura indagine estetica. Con loro abbiamo però poi iniziato un dialogo e abbiamo candidato a un primo progetto Creative Europe, che ci ha obbligato in qualche modo a mettere la testa e il pensiero e andare a vedere cosa c’era e non c’era in Italia, andare a cercare all’interno del territorio artistico persone con disabilità, che sono nella maggior parte dei casi, *freelance* che sono ancora più soli, come dei piccoli puntini all’interno dell’Italia che non si conoscono tra di loro. La continuità di un progetto europeo in questo caso ha generato una serie di reazioni che ha portato tre giorni fa alla pubblicazione da parte del Ministero della Cultura italiano del primo bando e progetto pilota per le produzioni con artisti e artiste con disabilità. Dietro a questo bando ci siamo noi principalmente, ci siamo noi insieme a una rete di alleanze che sono nate e cresciute negli anni, perché noi abbiamo vinto un secondo progetto europeo, che è quello di cui avete visto adesso le immagini, che è Europe Beyond Access, che è il più grosso investimento a livello europeo sulle arti performative al momento. Sono 4 milioni di euro su 7 partner e al momento stiamo scrivendo la prossima application. Questo progetto europeo ha potuto beneficiare di molti soldi da spendere anche per fare un primo monitoraggio, che è anche tornare alle questioni legate alla legislazione, al diritto: come fai a impattare attraverso un progetto creativo? Quello che abbiamo fatto è pubblicare insieme a *On The Move Time To Act*, che è stata la prima ricerca a livello europeo per vedere quanta accessibilità degli artisti con disabilità c’era nel mondo delle arti performative e allo stesso tempo è

stata una prima indagine sugli operatori culturali per capire quanto sapevano degli artisti con disabilità e per capire se e perché li programmano o non li programmano. Allo stesso tempo è stato chiedere ai finanziatori: “ma voi nel vostro immaginario ce li avete gli artisti con disabilità, ma voi perché nelle *application* non mettere delle linee di finanziamento che finanzino l’accessibilità?”. E quello che abbiamo scoperto generalmente è che il problema si annida in un circolo vizioso. Perché ancora una volta la questione ricade su chi ha competenza sull’accessibilità. La maggior parte delle istituzioni culturali ci dicono: “sarà il Ministero della Cultura che spinge da finanziatore pubblico per equità e l’accessibilità e ci forma anche a riguardo”; ma il Ministero della Cultura al contrario dice: “noi non ne sappiamo niente siamo funzionari e burocrati, saranno le istituzioni dal basso che ci aiuteranno”. Quindi quello che abbiamo fatto, mettendo al centro la voce degli *Al-DiQua Artists*, perché questa sicuramente è stata la svolta per noi, è stato costituire negli ultimi 4 anni una rete di 60 istituzioni culturali in Italia che sta lavorando proprio per dire: “è necessario iniziare a questionarci, iniziare a guardare a chi manca nei nostri palchi e perché e a chi manca nelle nostre platee e perché; e iniziare a fare dei progetti pilota per andare a prendere quelle comunità, fino ad adesso non invitate a partecipare alla cultura in Italia. Cerchiamo delle vie di formazione informale (perché sostanzialmente al momento attuale un artista, un attore, un danzatore non può accedere all’accademia, non può accedere perché semplicemente non è normodotato) e troviamo delle vie per professionalizzare comunque questi artisti e spingere verso immaginari altri”. Quindi ecco, io dico quello che abbiamo fatto fino adesso in Italia e che è arrivato a un piccolo tassello concreto, lo abbiamo fatto sicuramente attraverso una spinta europea, continuando a citare a tutti la Convenzione ONU, art. 30 comma 2, quindi dicendo: “se questa cosa qui è stata ratificata nel 2008 in Italia e siamo nel 2022...”. Poi siamo tutti stra-finanziati dal pubblico, noi viviamo di finanziamento pubblico e lo Stato, la Regione, la Provincia, il Comune, tutti avrebbero e hanno le leve per farci cambiare in campo culturale, perché i soldi li prendiamo da loro, quindi in questo caso è già scritta la via sull’equità. Su questo, citavo prima una collega, non sempre per tornare sul modello UK, però le organizzazioni finanziate dall’Arts Council inglese devono re-

digere un *Equity and diversity report* ogni anno. Sostanzialmente, se vuoi i soldi pubblici, tu mi devi dimostrare quanto lavori su questo – e se non lo fai io ti taglio i finanziamenti. Da questo punto di vista io direi che in questi anni sono diventata molto più attivista. Quello che fa la nostra rete è reclamare con forza un cambiamento, che certo noi possiamo fare attraverso processi partecipativi dal basso, arrivando anche ai risultati a cui siamo arrivati, ma noi ci arriviamo con un lavoro estenuante: a Oriente Occidente siamo 5 persone che portano avanti miliardi di progetti, ci sono voluti 8 anni per arrivare a questo, un sacco di lavoro e di impegno personali. Gli strumenti, il legislatore ce li ha già in mano, basta che ci sia una volontà politica di usarli.

Vi lascio facendovi vedere un altro piccolo video di *Presenti Accessibili*, che è stato l'evento nazionale che abbiamo organizzato ad aprile a Milano, che ha sancito il patto tra le istituzioni culturali, il Ministero della Cultura e appunto gli artisti con disabilità da cui è poi scaturita la presa di posizione del Ministero e l'uscita del bando di pochi giorni fa.

SPORT E DISABILITÀ

Paolo Sacerdoti

Mi presento: sono Paolo Sacerdoti, ho i capelli neri, sono alto circa un metro e trenta, ovvero quello che da seduto sulla mia carrozzina risulta, mi muovo in carrozzina, ho una carrozzina che ha le ruote con i raggi bianchi, ho un nome LIS [segno], sono bioingegnere, consigliere comunale e presidente della commissione sport. Negli ultimi 10-12 anni ho intrapreso anche la carriera, che non è una carriera ma un'attività, ecco l'attività di atleta di rugby in carrozzina.

Oggi vi parlerò di sport e disabilità, un argomento che forse è tra i più conosciuti rispetto ad altri ambiti. Però credo che sia un argomento che vale la pena trattare, anche perché ha dei paralleli che potrebbero essere introdotti anche in altri contesti e credo che alla fine di queste poche righe si capirà perché.

Lo sport paralimpico nasce di fatto nel dopoguerra, quando le persone con disabilità (per lo meno fisica) hanno iniziato a sopravvivere, perché prima morivano molto presto, soprattutto in seguito a traumi e quindi il problema non si poneva. Nasce nel 1948 quando il dottor Guttmann a Stoke Mandeville ha incominciato a riabilitare i veterani che, allettati per ferite di guerra o per altri traumi, venivano sostanzialmente rinchiusi in dei reparti ospedalieri dove morivano nel giro di circa tre settimane in conseguenza di lesioni da decubito di solito o per problemi renali. Si è visto che anche semplicemente cercando di metterli seduti e facendoli giocare con delle palline questi sopravvivevano e, addirittura, riuscivano a riacquisire delle capacità fisiche che consentivano poi di muoversi e fare anche altre attività. Da quel momento in poi c'è stata un'evoluzione molto rapida di quello che è stato il percorso riabilitativo delle persone (in particolare con lesioni midollari inizialmente) attraverso lo sport, che ha portato nel 1960 in Italia (perché all'epoca l'Italia era ancora uno dei Paesi che erano molto all'avanguardia su questo tema) le prime paralimpiadi. Come potete immaginare, il

numero di atleti e di Paesi rappresentati inizialmente era molto basso, ma è cresciuto molto rapidamente, fino a quando ci sono stati due punti di svolta: le paralimpiadi di Toronto, quando disabilità diverse dalla lesione midollare hanno cominciato a poter partecipare ai giochi; e quelle di Seul, nel 1984, quando le paralimpiadi hanno cominciato a essere disputate nello stesso paese che ospitava le Olimpiadi e poi anche nelle stesse strutture, nella misura in cui potevano essere riutilizzate. Dopodiché è cresciuta la fama dello sport paralimpico e allo stesso modo è cresciuto il numero di partecipazione di atleti. All'ultima paralimpiade di Tokyo hanno partecipato 4.400 atleti, che è un numero molto alto, da 162 Paesi, che sono praticamente tutti quelli che competono anche nelle Olimpiadi.

Ci sono naturalmente anche le Paralimpiadi invernali: in realtà nel termine "sport paralimpico" ormai si includono anche gli sport che non sono alle Paralimpiadi, ma è diventato un termine che descrive gli sport per persone con disabilità, quindi anche le Special Olympics (che sono l'equivalente per disabilità intellettive) e quegli sport di natura più sociale-educativa, come il basket, che è uno sport più recente e che ha il grande merito di utilizzare il gesto atletico per includere persone normodefinite, normodotate e con disabilità fisiche e mentali in un modo che trovo molto divertente: è uno sport che ho conosciuto molto di recente e che vale la pena provare.

Ma qual è il grande merito dello sport? È quello di esaltare le caratteristiche, le capacità residue o non residue: residue nel caso di disabilità causate da eventi traumatici; innate nel caso di disabilità che sono acquisite dalla nascita. Gli sport "adattati" sono pensati per esaltare queste caratteristiche e in particolare per renderle delle caratteristiche, non qualcosa che limita la persona, ma che ne esalta il gesto atletico. Come si arriva a questo risultato? Classificando gli atleti, cioè prendendoli, facendo una valutazione funzionale di quello che sono in grado di fare, attribuendo a queste capacità una sigla o un numero (nel caso del rugby è un numero, nel caso dell'atletica sono delle sigle). In questo modo la persona compete con atleti di pari livello, nel caso degli sport individuali, oppure concorre ad arrivare a un punteggio che viene definito per gli sport di squadra, un punteggio massimo che i punteggi dei singoli atleti concorrono a raggiungere sommandosi.

Una volta che un atleta è classificato, quello che distingue il gesto è semplicemente l'abilità della persona nello sfruttare quella che è la sua caratteristica. Viene quindi completamente eliminata la tendenza che si ha a dire "non riesco perché ho questo o quel problema". Definito questo punto di partenza "fisico", ci si deve per forza confrontare solo con quello che si può ottenere tramite l'allenamento, tramite tutte le pratiche che costituiscono l'attività sportiva in generale. Ovviamente, la classificazione per come è stata concepita non è una visita medica, ma tiene conto anche di quali sono le abilità della persona che viene classificata sul terreno di gioco, in campo, in pista, sempre per renderla il più rigorosa e quindi (nel momento del gesto atletico) il più competitiva possibile. L'altro grande merito dello sport nasce dal fatto che molto spesso le disabilità non consentono di svolgere un'attività sportiva autonomamente, soprattutto nel caso di disabilità gravi come la mia, come tetraplegie, etc. E in questo campo intervengono persone senza disabilità o con disabilità più lievi che danno una mano, come succede in generale nella vita di tutti i giorni, ma che nello sport assumono dei ruoli, che sono quelli di meccanici, di medici, di infermieri, di fisioterapisti, che vengono inclusi nella squadra diventando figure al limite del professionale (e nel caso di sport professionistici diventano figure professionali) e che concorrono al 100% nella performance atletica delle squadre o degli atleti individuali. Questo ha un duplice effetto, sia su chi fa parte dello staff sia sugli atleti, nel creare dei rapporti paritetici a tutti gli effetti tra la persona con disabilità e la persona senza disabilità. E anche qui la distinzione diventa irrilevante. C'è la squadra, c'è il gruppo; e basta, non c'è più la distinzione.

Altro grande effetto che ha avuto secondo me lo sport, in particolare negli ultimi anni, dal 2012, dalle Olimpiadi di Londra, è stato quello di far fare allo sport paralimpico un salto incredibile in termini di visibilità, perché è stato trasmesso su tutte le televisioni, con due risultati: uno, che la gente si è trovata quasi costretta a vedere gente in carrozzina, o senza gambe o che corre legata a un'altra persona perché non ci vede, in televisione; due, un po' meno positivo, è stato quello di essere tramutati immediatamente in eroi moderni, cosa che è da dieci anni che si cerca di sfatare.

Considerare atleti persone che vivono con una disabilità ha innescato anche un'esplosione di interesse scientifico, per cui si è iniziato a fare dei test molto interessanti sulle prestazioni delle persone in carrozzina o non in carrozzina, sulle protesi per le persone amputate e via dicendo, con un risvolto positivo nella definizione di una serie di movimenti e compensazioni che le persone usano quando devono muoversi in modo diverso da quello consueto per arrivare alla prevenzione degli infortuni nel gesto sportivo e dell'usura delle articolazioni quando ci si muove in modi diversi dalle gambe, perché ovviamente le spalle non sarebbero fatte per muoversi e si usurano molto più velocemente di quanto facciano le anche.

Altro elemento positivo indotto dallo sport, è quello che ci si trova quasi costretti a migliorarsi. Questo succede sistematicamente nel mondo dello sport, ma è molto più vero nello sport adattato, nello sport paralimpico. Ed è in realtà una cosa che diventa quasi scontata: quando si comincia, quando si entra in questo loop positivo che è l'allenamento e che è l'attività agonistica, ci si trova a competere – e competere significa cercare di migliorarsi. Cercare di migliorarsi nello sport non è sufficiente, richiede necessariamente di migliorarsi in generale: anche solo per poter andare agli allenamenti, perché teniamo conto che molti sport adattati sono rivolti a persone che fanno fatica a uscire di casa, che fanno fatica a guidare, che fanno fatica a spostarsi. Quindi, la sola partecipazione agli allenamenti (e non parliamo neanche di competizione) richiede un cambio di mentalità nella persona che pratica lo sport. Non solo per quanto riguarda gli sport di squadra (ma in realtà non esiste sport che non sia di squadra, anche se poi in campo o in pista c'è un atleta singolo, perché l'allenatore, il fisioterapista, fanno comunque parte dell'equipe e quindi non c'è l'atleta che da solo va e gareggia) la squadra impone alla persona di relazionarsi con i compagni di squadra o con l'equipe e questo per forza di cose responsabilizza la persona nei confronti di chi gli sta intorno, lo costringe ad avere delle relazioni con persone che non conosceva – che non sanno chi è, che non conoscono quali sono le sue fragilità – e impone di mettere in mostra quella che è la persona nella sua interezza.

Per concludere, credo che molte delle cose che ho detto e che rendono gli atleti con disabilità competitivi potrebbero essere in qualche modo assunte anche in altri ambiti.

Il fatto di rendere la disabilità (o comunque qualsiasi altra caratteristica che definisce una minoranza) una caratteristica, quindi eliminare quelli che sono gli ostacoli ambientali o sociali, eliminare tutti quei fattori che sono esterni, consente di far emergere la persona.

E come succede nello sport, in cui è l'insieme delle persone che definisce se la squadra è forte, se la squadra vince, se la persona vince, allo stesso modo è vincente una società che riesce a includere.

CONCLUSIONI

RIFLESSIONI CONCLUSIVE: DISABILITÀ IN MOVIMENTO E DIRITTI COSTITUZIONALI

Cinzia Piciocchi

Sei anni fa, il Preside della nostra Facoltà mi ha chiesto se volessi essere la delegata dell'inclusione per Giurisprudenza. Non sapevo con precisione in che cosa consistesse quest'incarico, ma ho pensato che avrei imparato e ho accettato. I compiti connessi sono stati subito chiari: delegati e delegate sono il "tramite" tra i Dipartimenti e il Servizio Inclusione, che ho imparato a conoscere e al quale va tutta la mia gratitudine per la cura e la dedizione con cui le persone vi lavorano quotidianamente, rendendo il nostro compito agevole.

Al di là dei compiti specifici, però, ho compreso che non conoscevo molte cose: a partire dalla normativa, ampia e articolata, sul rapporto tra disabilità e Università, alle norme di Ateneo in materia e al lessico che dà sostanza, in quest'ambito, al diritto allo studio. Avevo un'idea imprecisa di che cosa fossero, per esempio, concetti specifici come le mappe concettuali, o in che cosa consistesse l'attività di validazione delle stesse da parte dei/delle docenti. Avevo anche un'idea imprecisa di concetti più ampi e generali, come le misure compensative stesse, o i loro presupposti: tra questi, per esempio, la neurodiversità mi appariva (e in parte mi appare ancora) come un ambito particolarmente ampio, complesso e di difficile comprensione. A ben pensarci, credo di aver appreso questa parola, proprio a partire da quando ho cominciato a occuparmi dell'inclusione nella mia Facoltà.

Più ci si addentra nel tema della disabilità, più si incontrano definizioni, norme da apprendere e concetti da capire, con un'inevitabile interdisciplinarietà che accompagna questo percorso di conoscenza, in tutti gli ambiti in cui esso si interseca con l'istruzione.

Si tratta di un percorso per me ancora in divenire, che spero proseguirà in futuro ma, al di là della sua complessità, parte di esso mi pare familiare.

Traggo questa sensazione anche dai contributi qui raccolti e, in particolare, dalle tematiche trasversali che da essi emergono. La lettura di questo volume, infatti, consente di scorgere alcuni argomenti ricorrenti, che si ripropongono nelle diverse angolature dalle quali il macro-tema della disabilità (in movimento) è stato osservato. Leggendoli, risuonano una serie di concetti famigliari alla materia di cui mi occupo: il diritto costituzionale; non solo o non tanto per i singoli diritti coinvolti, quanto per le riflessioni sulla centralità e l'autonomia della persona, specie nei percorsi di costruzione della propria identità.

Molti degli interventi qui raccolti hanno evidenziato l'esistenza di modelli nell'approccio alla disabilità, considerando come ognuno di questi sottenda una visione precisa della persona. Adottare un modello medico, sociale, relazionale, etc. significa partire da un presupposto che dispiegherà una serie di effetti a cascata sull'adozione di misure, sull'individuazione degli strumenti ritenuti più adeguati per l'inclusione, sulla scelta delle relative politiche.

Più in generale, l'adozione di uno specifico modello piuttosto che di un altro inciderà sulla costruzione sociale della disabilità: un altro concetto ricorrente che attraversa trasversalmente questo libro. A questo riguardo, risuonano considerazioni già note a diversi ambiti di protezione dei diritti della persona nel diritto costituzionale: il riferimento non è necessariamente a situazioni giuridiche soggettive specifiche, ma agli ambiti in cui si interviene per garantire le pre-condizioni di libertà ed eguaglianza.

Sicuramente rientrano in quest'accezione le riflessioni sulla garanzia di tutte le misure che concretano il «compito della Repubblica» secondo l'art. 3 della nostra Costituzione, che consiste nel

rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

In questo senso si possono ricordare i diversi contributi che hanno evidenziato le misure e le politiche già poste in essere, in particolare sul territorio trentino, a riprova che molto è stato fatto e, quindi, molto si può fare. Le testimonianze riportate in merito all'ambito artistico e

sportivo, al turismo, o alle politiche sociali evidenziano esperienze che segnano, come è stato detto, «una direzione corretta» (vd. Lasta p. 189). Questi esempi sono illuminanti, facendosi carico dell'individuazione di una *pars costruens* alla quale non sempre è data la giusta attenzione, quindi particolarmente apprezzabile.

La rimozione degli ostacoli di cui all'art. 3 della Costituzione emerge anche in un'altra prospettiva, meno evidente ma altrettanto importante, che riguarda gli interventi relativi alle dinamiche che potremmo definire di “pre-discriminazione”. Queste considerazioni non riguardano solo la disabilità, ma tutti quei casi in cui la persona viene “appiattita” su una caratteristica: genere, provenienza, credo religioso, etc. alla quale si associano poi conseguenze determinate (es. donna, quindi non sa guidare). Non siamo ancora nell'ambito delle discriminazioni (non dal punto di vista delle conseguenze giuridiche almeno), ma in quello della stigmatizzazione, che della discriminazione rappresenta però l'“anticamera”.

Mi pare che negli ultimi tempi si stia comprendendo la necessità di lavorare anche su questo livello e leggo in quest'ottica, per esempio, l'attenzione che oggi si pone sul linguaggio, che tanto infastidisce chi individua in essa gabbie inaccettabili della libertà di manifestazione del pensiero. Chi, in altre parole, non vede le gabbie già esistenti, che costringono le persone in demarcazioni anguste, in cui le parole rappresentano stereotipi che comprimono la libertà di definire sé stessi.

Trascurare l'importanza del linguaggio significa dimenticare come le parole siano sostanza: anche su questa tematica trasversale autori e autrici di questo volume dimostrano grande consapevolezza. Solo riflettendo sulle parole si possono comprendere i concetti che confluiranno poi nel discorso pubblico: si tratta di una questione che attiene alla sostanza, non alla forma. Più volte, per esempio, è emersa la parola “assistenza” che – come ha affermato Bernardini – «talvolta si è indotti a guardare con una certa dose di sufficienza, quasi la retorica finisse per soffocare la sostanza». Proprio la riflessione sulla parola consente di individuarne la sostanza: attribuire significati, in questo senso, contribuisce a disegnare concetti le cui definizioni finiranno poi nell'ambito normativo, dispiegando conseguenze precise.

Nel linguaggio, poi, emerge un altro aspetto cruciale, che pare presupposto esplicito o implicito di tutti gli interventi qui raccolti e che riguarda la costruzione sociale della disabilità. Di questo aspetto, le parole sono spie, sintomi e anche costrizioni che – come già detto – ingabbiano l'identità personale in percorsi già segnati e impervi. La disabilità come costruzione sociale è un tema ricorrente, che si lega con un'altra tematica classica del diritto costituzionale, l'autodeterminazione, il cui esercizio presuppone tutti gli elementi sinora considerati come l'assenza di stigma, o il riconoscimento di strumenti specifici volti a consentire la partecipazione al contesto sociale. Per poter essere sé stessi, poi, è necessario che il contesto sociale non sia solo provvisto degli strumenti di inclusione, ma sia concretamente disposto a includere. Questo passaggio appare prevalentemente culturale e, come tale, il più complesso da realizzare; credo che esso si manifesti per esempio quando, negli esempi proposti, non vedo una persona che porta la disabilità nell'arte o nello sport, ma vedo un/un'artista o un/uno sportivo, persone che fanno sport, fanno arte.

Questo passaggio, come si diceva, appare come il più difficile da garantire perché richiede la concorrenza di più elementi: il diritto, la società, la politica, la cultura, etc., che non sempre si trovano allineati negli intenti, nelle modalità d'azione e nei risultati. Senza questa convergenza, però, l'eguaglianza rischia di rimanere un'astrazione lontana dalla realtà, anche quando gli ordinamenti riescano a garantire strumenti inclusivi. Di questo sembra essere consapevole la Corte costituzionale italiana che, quando si tratta del rapporto tra disabilità e diritti, interviene con modalità estremamente incisive. L'utilizzo di sentenze additive o sostitutive, per esempio, che sono strumenti di rara applicazione da parte della Corte costituzionale, diventano frequenti in relazione agli interventi in tema di disabilità (*amplius*, sul tema, v. l'intervento di Arconzo).

L'idea che la disabilità non debba essere percepita come devianza da uno standard, poi, è il nodo cruciale delle tematiche qui trattate, che si avvicina molto alla considerazione della persona nel diritto costituzionale, che guarda sempre con più attenzione alle singole soggettività, in cui i percorsi identitari debbono poter essere costruiti liberamente, affrancando «la disabilità dai retaggi pietistici e passivizzanti che ne han-

no caratterizzato la storia sociale e giuridica» (come è stato detto da Bernardini a p. 24 con parole più belle delle mie).

Non è un caso che, a più riprese, autori e autrici facciano riferimento a un tema di apparizione (relativamente) recente: l'intersezionalità, che è stata menzionata per esempio nel contributo su migranti e disabilità. La considerazione dei diversi aspetti identitari della persona e della loro rilevanza, con riferimento alle possibili angolazioni che può assumere la discriminazione nei loro confronti, è un chiaro portato del rapporto tra persona e contesto sociale e della percezione di che cosa rappresenti uno "standard" rispetto al quale "deviare". La riflessione su questa tematica specifica serve per comprendere la portata effettiva dell'ambito di libertà della persona, in cui poter costruire «l'autostima», ricordata da Paola Castagna, che è un presupposto necessario al concetto di libertà stesso.

Vorrei terminare queste brevi conclusioni con un riferimento all'intervento di Graziella Anesi, che in questo convegno ha lasciato una testimonianza importante sul ruolo della comunicazione, ricordando come il dialogo presupponga «la volontà e la disponibilità di mettersi ad un tavolo alla pari». Se questa volontà non c'è, il tavolo rimane vuoto e le persone non hanno un luogo dove poter esprimere le proprie necessità.

Sedersi a quel tavolo, però, può essere una scelta utile per tutti: questo volume ci consegna una conclusione preziosa, che riguarda gli effetti benefici ed estesi di una società inclusiva.

In un esempio molto concreto: gli atleti che vivono una condizione di una disabilità hanno innescato un'«esplosione di interesse scientifico» (nelle parole di Sacerdoti, p. 216), che ha mostrato effetti benefici su tutto l'ambito sportivo. Lo stesso può dirsi per i diversi settori considerati in questo volume, come la lingua dei segni, l'arte, la medicina nelle quali l'inclusività dispiega effetti positivi su tutte le persone coinvolte.

Anche sotto questo profilo emerge il "movimento" al quale il titolo di questo libro e dell'incontro dal quale ha avuto inizio fanno riferimento, ricordando che l'atteggiamento inclusivo (e non solo nei confronti della disabilità) spinge la società verso orizzonti di miglioramento.

COLLANA
‘QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA’

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

1. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del IV Convegno Antitrust tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2014)
2. *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GIANNI SANTUCCI, ANNA SIMONATI (2014)
3. *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali* - (a cura di) MATTEO COSULICH, GIANCARLO ROLLA (2014)
4. *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione. Il modello trentino nello spazio giuridico europeo* - (a cura di) ALBERTO MATTEI (2014)
5. *European Criminal Justice in the Post-Lisbon Area of Freedom, Security and Justice* - JOHN A.E. VERVAELE, with a prologue by Gabriele Fornasari and Daria Sartori (Eds.) (2014)
6. *I beni comuni digitali. Valorizzazione delle informazioni pubbliche in Trentino* - (a cura di) ANDREA PRADI, ANDREA ROSSATO (2014)
7. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2015)
8. *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI, FLAVIO GUELLA (2014)
9. *Reti di libertà. Wireless Community Networks: un'analisi interdisciplinare* - (a cura di) ROBERTO CASO, FEDERICA GIOVANELLA (2015)
10. *Studies on Argumentation and Legal Philosophy. Further Steps Towards a Pluralistic Approach* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2015)
11. *L'eccezione nel diritto. Atti della giornata di studio (Trento, 31 ottobre 2013)* - (a cura di) SERGIO BONINI, LUCIA BUSATTA, ILARIA MARCHI (2015)
12. *José Luis Guzmán D'Albora, Elementi di filosofia giuridico-penale* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ALESSANDRA MACILLO (2015)

13. *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto* - (a cura di) GIANDOMENICO FALCON, BARBARA MARCHETTI (2015)

14. *Convergences and Divergences between the Italian and the Brazilian Legal Systems* - (Ed. by) GIUSEPPE BELLANTUONO, FEDERICO PUPPO (2015) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/116513>)

15. *La persecuzione dei crimini internazionali. Una riflessione sui diversi meccanismi di risposta. Atti del XLII Seminario internazionale di studi italo-tedeschi, Merano 14-15 novembre 2014 - Die Verfolgung der internationalen Verbrechen. Eine Überlegung zu den verschiedenen Reaktionsmechanismen. Akten des XLII. Internationalen Seminars deutsch-italienischer Studien, Meran 14.-15. November 2014* - (a cura di / herausgegeben von) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI, EMANUELA FRONZA (2015)

16. *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione* - (a cura di) GIUSEPPE NESI, PIETRO GARGIULO (2015)

17. *Pensare il diritto pubblico. Liber Amicorum per Giandomenico Falcon* - (a cura di) MAURIZIO MALO, BARBARA MARCHETTI, DARIA DE PRETIS (2015)

18. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del V Convegno biennale Antitrust. Trento, 16-18 aprile 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2015)

19. *From Contract to Registration. An Overview of the Transfer of Immoveable Property in Europe* - (Ed. by) ANDREA PRADI (2015) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/140085>)

20. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume II* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2016) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/143369>)

21. *Democrazie e religioni: libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo. Atti del convegno nazionale Adec Trento, 22 e 23 ottobre 2015* - (a cura di) ERMINIA CAMASSA (2016)

22. *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'"emergenza immigrazione". La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale* - (a cura di) JENS WOELK, FLAVIO GUELLA, GRACY PELACANI (2016)

23. *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione* - (a cura di) MARCO BOMBARDELLI (2016)
24. *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato. Atti del IV Congresso nazionale SIRD. Trento, 24-26 settembre 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE GRAZIADEI (2016)
25. *Fiat Intabulatio. Studi in materia di diritto tavolare con una raccolta di normativa* - (a cura di) ANDREA NICOLUSSI, GIANNI SANTUCCI (2016)
26. *Le definizioni nel diritto. Atti delle giornate di studio, 30-31 ottobre 2015* - (a cura di) FULVIO CORTESE, MARTA TOMASI (2016)
27. *Diritto penale e modernità. Le nuove sfide fra terrorismo, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali. Atti del convegno. Trento, 2 e 3 ottobre 2015* - (a cura di) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI (2017)
28. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 2. Multimodality and Reasonableness in Judicial Rhetoric* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/106571>)
29. *Il Giudice di pace e la riforma della magistratura onoraria. Atti del Convegno. Trento, 3-4 dicembre 2015* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/178978>)
30. *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GRACY PELACANI (2017)
31. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume III* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/184772>)
32. *Carlo Beduschi. Scritti scelti* - (a cura di) LUCA NOGLER, GIANNI SANTUCCI (2017)
33. *Diplomatici. 33 saggi su aspetti giuridici e politici della diplomazia contemporanea* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2018)
34. *Sport e fisco* - (a cura di) ALESSANDRA MAGLIARO (2018)
35. *Legal Conversations Between Italy and Brazil* - (a cura di) GIUSEPPE BEL-LANTUONO, FABIANO LARA (2018)

36. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 3. Multimodal Argumentation, Pluralism and Images in Law* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2018) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/218719>)
37. *Aspetti istituzionali e prospettive applicative del private antitrust enforcement nell'Unione europea. Atti del VI convegno biennale antitrust. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 6-8 aprile 2017* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2018)
38. *La Direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e la Direttiva alluvioni (2007/60/CE) dell'Unione europea. Attuazione e interazioni con particolare riferimento all'Italia* - (a cura di) MARIACHIARA ALBERTON, MARCO PERTILE, PAOLO TURRINI (2018)
39. *Saggi di diritto economico e commerciale cinese* - (a cura di) IGNAZIO CASTELLUCCI (2019)
40. *Giustizia riparativa. Responsabilità, partecipazione, riparazione* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2019) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/234755>)
41. *Prevenzione dei sinistri in area valanghiva. Attività sportive, aspetti normativo-regolamentari e gestione del rischio* - (a cura di) ALESSANDRO MELCHIONDA, STEFANIA ROSSI (2019)
42. *Pubblica amministrazione e terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico* - (a cura di) SILVIA PELLIZZARI, ANDREA MAGLIARI (2019)
43. *Il private antitrust enforcement in Italia e nell'Unione europea: scenari applicativi e le prospettive del mercato. Atti del VII Convegno Antitrust di Trento, 11-13 aprile 2019* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2019)
44. *Conciliazione, mediazione e deflazione nel procedimento davanti al giudice di pace. Esperienze euroregionali. Atti del Convegno. Trento, 10 maggio 2019* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2020) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/259285>)
45. *Diritto e genere. Temi e questioni* - (a cura di) STEFANIA SCARPONI (2020)

46. *Le parti in mediazione: strumenti e tecniche. Dall'esperienza pratica alla costruzione di un metodo* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ (2020) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/269082>)
47. *Effettività delle tutele e diritto europeo. Un percorso di ricerca per e con la formazione giudiziaria* - (a cura di) PAOLA IAMICELI (2020)
48. *Infermità mentale, imputabilità e disagio psichico in carcere. Definizioni, accertamento e risposte del sistema penale* - (a cura di) ANTONIA MENGHINI, ELENA MATTEVI (2020)
49. *Le (in)certezze del diritto. Atti delle giornate di studio. 17-18 gennaio 2019* - (a cura di) CINZIA PICIOCCHI, MARTA FASAN, CARLA MARIA REALE (2021)
50. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 4. Ragioni ed emozioni nella decisione giudiziale* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2021) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/296052>)
51. *Comunicare, negoziare e mediare in rete. Atti del Convegno. Trento, 25 settembre 2020* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ (2021) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/306972>)
52. *La giurisdizione penale del giudice di pace: un bilancio sui primi vent'anni* - (a cura di) MARCELLO Busetto, GABRIELLA DI PAOLO, GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2021)
53. *State and Religion: Agreements, Conventions and Statutes* - (Ed. by) CINZIA PICIOCCHI, DAVIDE STRAZZARI, ROBERTO TONIATTI (2021)
54. *Pandemia e gestione responsabile del conflitto. Le alternative alla giurisdizione. Atti del Convegno. Trento, 10 giugno 2021* - (a cura di) ANTONIO CASSATELLA, SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2021)
55. *Il rapporto tra diritto, economia e altri saperi: la rivincita del diritto. Atti della Lectio Magistralis di Guido Calabresi in occasione della chiusura dell'anno accademico del Dottorato in Studi Giuridici Comparati ed Europei. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 24 ottobre 2019* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, UMBERTO IZZO (2022)
56. *Il contributo di Pietro Trimarchi all'analisi economica del diritto. Atti del Convegno. Trento, 16-18 dicembre 2020* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, UMBERTO IZZO (2022)

57. *Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI (2022)

58. *Giustizia e mediazione. Dati e riflessioni a margine di un progetto pilota* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2022)

59. ANTONIO ARMELLINI - *L'Italia e la carta di Parigi della CSCE per una nuova Europa. Storia di un negoziato (luglio-novembre 1990)*. Introduzione di GIUSEPPE NESI. Postfazione di ETTORE GRECO. Con contributi di STEFANO BALDI, FABIO CRISTIANI, PIER BENEDETTO FRANCESE, NATALINO RONZITTI, PAOLO TRICHILO (2022)

60. *La rieducazione oggi. Dal dettato costituzionale alla realtà del sistema penale. Atti del Convegno. Trento, 21-22 gennaio 2022* - (a cura di) ANTONIA MENGHINI, ELENA MATTEVI (2022)

61. *La specialità nella specialità* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI (2022)

62. *L'amministrazione condivisa* - (a cura di) GREGORIO ARENA, MARCO BOMBARDELLI (2022)

63. *Intelligenza artificiale e processo penale. Indagini, prove, giudizio* - (a cura di) GABRIELLA DI PAOLO, LUCA PRESSACCO (2022)

64. *L'attuazione della procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia* - (a cura di) GABRIELLA DI PAOLO, LUCA PRESSACCO, ROSANNA BELFIORE, TOMMASO RAFARACI (2022)

65. *I rapporti tra attori pubblici e attori privati nella gestione dell'immigrazione e dell'asilo* - (a cura di) ELIANA AUGUSTI, SIMONE PENASA, STEFANO ZIRULLIA (2022)

66. *Trasporto pubblico locale in fase pandemica e post-pandemica: alla ricerca del diritto alla mobilità in condizioni di sicurezza e di sostenibilità economica. Atti del Seminario. Trento, 5 aprile 2022* - (a cura di) ALESSIO CLARONI (2023) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/376915>)

67. *Salute e carcere* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ANTONIA MENGHINI (2023)

68. *La responsabilità da reato degli enti nel contesto delle cooperative agricole e vitivinicole. Atti del Convegno. Trento, 2 dicembre 2022* - (a cura di) ALESSANDRO MELCHIONDA, ENRICO PEZZI (2023)

69. *Percorsi interculturali* - (a cura di) CINZIA PICIOCCHI, DAVIDE STRAZZARI (2023) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/384871>)
70. *Il diritto fra prospettiva rimediabile e interpretazione funzionale. Atti delle Lectiones Magistrales di Salvatore Mazzamuto e Mario Barcellona in occasione della inaugurazione dell'anno accademico del Dottorato in Studi Giuridici Comparati ed Europei. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 6 aprile 2022* - (a cura di) UMBERTO IZZO (2023)
71. *Il principio di autoresponsabilità nella società e nel diritto. Atti del Convegno. Trento, 16 e 17 settembre 2022* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, TERESA PASQUINO, GIANNI SANTUCCI (2023)
72. *Giuristi d'impresa. La lettura del bilancio* - GIANLUCA CHIARIONI (2023)
73. *La riforma Cartabia tra non punibilità e nuove risposte sanzionatorie. Atti del Convegno. Trento, 24 e 25 marzo 2023* - (a cura di) ANTONIA MENGHINI, ELENA MATTEVI (2023)
74. *Il processo di riforma costituzionale cileno 2019-2023. Profili penalistici* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, CARLOS CABEZAS, EMANUELE CORN (2023)
75. *The Making of European Private Law: Changes and Challenges* - (ed. by) LUISA ANTONIOLLI, PAOLA IAMICELI (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/401105>)
76. *Il giudice di pace nel quadro delle riforme* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI, TERESA PASQUINO (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/404351>)
77. *COVID-19 Litigation. The Role of National and International Courts in Global Health Crises* - (ed. by) PAOLA IAMICELI, FABRIZIO CAFAGGI (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/406169>)
78. *Trasformazioni della giustizia. Norme, organizzazione, tecnologie* - (a cura di) GABRIELLA DI PAOLO (2024)
79. *Numérique & Environnement. Université d'été franco-italienne, Actes du colloque, 6-8 Juillet 2022, Université de Limoges* - (a cura di) LUISA ANTONIOLLI, MONICA CARDILLO, FULVIO CORTESE, LOUIS DE CARBONNIÈRES, FRANTZ MYNARD, CINZIA PICIOCCHI (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/409990>)

80. *Trento e la comparazione giuridica: voci, esperienze, riflessioni. Dalla testimonianza di Rodolfo Sacco e Mauro Cappelletti* - (a cura di) LUISA ANTONIOLLI, FULVIO CORTESE, ELENA IORIATTI, BARBARA MARCHETTI (2024)

81. *Il ruolo del Consiglio nella forma di governo delle autonomie speciali alpine: valorizzare e innovare* - (a cura di) MATTEO COSULICH, GIANFRANCO POSTAL, ROBERTO TONIATTI (2024)

82. *Beni a titolarità collettiva e sfruttamento della risorsa idrica. Il caso della Magnifica Comunità di Fiemme* - (a cura di) LUISA ANTONIOLLI, DAMIANO FLORENZANO, FLAVIO GUELLA, GIANFRANCO POSTAL (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/412031>)

83. *Ricerca in sanità e protezione dei dati personali: scenari applicativi e prospettive future. Atti del convegno, Trento 29 settembre 2023* - (a cura di) ELISA CHIZZOLA, PAOLO GUARDA, VERONICA MARONI, LUIGI RUFO (2024)

84. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 5. Una parola buona. Retorica e valori nella decisione giudiziale* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/421390>)

85. *Prospettive di superamento del voto "tradizionale". Modelli di voto alternativi alla prova della compatibilità costituzionale* - (a cura di) ALESSANDRO DE NICOLA, VINCENZO DESANTIS (2024)

86. *Le transizioni e il diritto. Atti delle giornate di studio. 21-22 settembre 2023* - (a cura di) SIMONE FRANCA, ALESSANDRA PORCARI, SERGIO SULMICELLI (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/434970>)

87. *Lo studio dei papiri nei rivolgimenti metodologici della romanistica tra il 1860 e il 1960* - (a cura di) CHRISTIAN BALDUS, MASSIMO MIGLIETTA, TOMMASO BEGGIO, FILIPPO BONIN (2024)

88. *Il meccanismo unico di vigilanza: un bilancio dopo i primi dieci anni* - (a cura di) ANDREA MAGLIARI (2024)

89. *Stupefacenti e tossicodipendenza. Trattamento sanzionatorio, carcere e misure alternative* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ANTONIA MENGHINI (2024)

90. *Mediare, riparare, conciliare. Giustizia riparativa e consensuale nel procedimento davanti al giudice di pace. Atti del Convegno. Trento, 3 maggio 2024* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ, GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://iris.unitn.it/handle/11572/441032>)
91. *The teaching of Roman law in the 20th century: challenges and perspectives* - (a cura di) PAUL DU PLESSIS, TOMMASO BEGGIO (2024) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <https://hdl.handle.net/11572/441270>)
92. *From multiculturalism to interculturalism: law, religious teaching and civic/citizenship education in today's Europe* - (ed. by) DAVIDE STRAZZARI with ROSSELLA BOTTONI, CINZIA PICIOCCHI (2025)
93. *Riparazione e giustizia riparativa nel sistema penale. Teorie, prassi e nuove prospettive. Atti del Convegno. Trento, 20-21 settembre 2024* - (a cura di) ANTONIA MENGHINI, ELENA MATTEVI (2025)
94. *Disabilità in movimento: percorsi di autodeterminazione* - (a cura di) LUCIA BUSATTA, PAOLO MACCHI, CARLA MARIA REALE (2025)

