

COMITATO EDITORIALE:

Tania Abbiate
Fabio Altamura
Giulia Aravanitinou Leonidi
Mariagiulia Argentino
Ylenia Maria Citino
Antonio Cremonese
Caterina Di Costanzo
Anna Fortunato
Claudia Marchese
Francesca Minni
Giacomo Palombino
Luca Pardi
Nicola Pettinari
Antonia Maria Scaravilli
Franco Sicuro
Michela Tuozzo
Paolo Zicchittu



PASSAGGI COSTITUZIONALI

N.5
DELLA SERIE



PASSAGGI COSTITUZIONALI

NUMERO 1/2023 - ISSN 2732-8236

**Le persone con disabilità
tra società, economia e diritto**



ETP books

DIRETTORI SCIENTIFICI:

Anna Maria Nico
Salvatore Prisco (resp.)

COMITATO SCIENTIFICO:

Fulvia Abbondante
Carla Acocella
Charalambos Anthopoulos (Gr)
Andrea Bonomi
Elena Buoso
Ines Ciolli
Francesco Cocozza
Cecilia Corsi †
Salvatore Curreri
Rosanna Fattibene
Marco Galdi
Barbara Guastaferrò
Antonio Gusmai
Carlo Iannello
Luca Longhi
Giovanni Luchena
Gianfranco Macrì
Raffaele Manfredi
Paola Marsocci
Paola Mazzina
Juan Francisco Mestre Delgado (Sp)
Maria Grazia Nacci
Stefania Ninatti
Anna Papa
Luca Pedullà
Vasco Pereira da Silva (P)
Antonino Scalone
Giancarlo Sorrentino
Renata Spagnuolo Vigorita
Palmina Tanzarella
Vincenzo Tondi della Mura
Silvia Tuccillo
Alessandra Valastro

SEGRETARIO DELLA RIVISTA:

Marco Galdi

PASSAGGI COSTITUZIONALI

rivista semestrale

Anno III - Numero 1 - Giugno 2023

n. 5 della Serie

ISSN 2732-8236

ISBN: 978-618-5752-12-5

revisione: Vittoria Minniti

grafica - impaginazione: Enzo Terzi

© ETPbooks 2023 per la versione cartacea
su commissione del Centro di Studi e Ricerche Pubblicistiche

I contenuti di questa rivista sono in Open Access.

Notizie della rivista possono trovarsi sul sito: www.passaggicostituzionali.it
oppure su: <https://passaggicostituzionali.blogspot.com>



ETPbooks

Atene

www.etpbooks.com

etpbooks@gmail.com

su commissione del Centro di Studi e Ricerche Pubblicistiche A.P.S.

Le persone con disabilità tra società, economia e diritto



Indice

<i>AVVERTENZA</i>	pag.	9
La "nostra" Cecilia	pag.	11
In ricordo di Cecilia Corsi	pag.	12
(Andrea Cardone)		

SALUTI

Saluto del Rettore dell'Università del Sannio	pag.	23
(Gerardo Canfora)		
Saluto del Direttore del Dipartimento di Diritto, Economia, Management e Metodi Quantitativi (DEMM) dell'Università del Sannio	pag.	26
(Massimo Squillante)		
Saluto della Coordinatrice del Corso di Dottorato di ricerca in Persona, Mercato, Istituzioni dell'Università del Sannio	pag.	27
(Antonella Tartaglia Polcini)		
Saluto del Presidente dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca	pag.	29
(Antonio Felice Uricchio)		
Saluto del Presidente della Conferenza nazionale universitaria dei delegati per la disabilità (CNUDD)	pag.	37
(Alberto Arengi)		
Saluto del Coordinatore del Comitato tecnico scientifico dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità	pag.	39
(Giampiero Griffo)		
Saluto della Coordinatrice del Gruppo di lavoro "Inclusione e Giustizia Sociale" della Rete delle Università per lo Sviluppo Sostenibile (RUS)	pag.	41
(Laura Nota)		
Saluto del Garante dei diritti delle persone con disabilità della Regione Campania ...	pag.	42
(Paolo Colombo)		

INTRODUZIONI AL CONVEGNO

Guido Migliaccio	pag.	49
Vincenzo Casamassima	pag.	55

PER UN PRIMO APPROCCIO AL TEMA DEL CONVEGNO

Le persone con disabilità tra società, economia e diritto. Considerazioni generali	pag.	65
(Vincenzo Casamassima)		

PROFILI GIURIDICI

BASI FILOSOFICO-GIURIDICHE E INQUADRAMENTO COSTITUZIONALE

Modelli di disabilità, tra dignità della persona ed esigenze di giustizia	pag.	89
(Maria Giulia Bernandini)		
La persona con disabilità nella Costituzione italiana e nel diritto sovranazionale.....	pag.	101
(Carlo Colapietro)		

ANCORA SUI PROFILI GIURIDICI

QUESTIONI APERTE E PROSPETTIVE DI RIFORMA

I riferimenti costituzionali della "delega al Governo in materia di disabilità": osservazioni preliminari.....	pag. 119
(Emanuele Rossi)	
Persone con disabilità tra inserimento lavorativo e "accomodamento ragionevole"	pag. 132
(Rosario Santucci, Pia De Petris, Francesca Pacifico)	
Le politiche per la disabilità nel quadro del PNRR	pag. 151
(Giuseppe Arconzo)	
Tutela del disabile e responsabilità del datore di lavoro	pag. 171
(Mario Cerbone)	
Le prospettive di riforma in materia di disabilità e il nodo dei livelli essenziali delle prestazioni.....	pag. 180
(Elena Vivaldi)	
La persona con disabilità e la pubblica amministrazione nella prospettiva della riforma	pag. 194
(Alessandro Candido)	
European and Taxation aspects regarding the framework of disabled people. Future perspectives and the way ahead	pag. 208
(Filippo Luigi Giambrone)	
La legge 227/2021: questioni definitorie e diritti	pag. 241
(Paolo Addis)	
L'inclusione scolastica delle persone con disabilità tra legislazione e prassi	pag. 256
(Sara Amato)	
Riflessioni sul <i>Caregiver</i> familiare, dalla parte dell'Unione Civile	pag. 269
(Francesco Alberto Comellini)	
La legge delega sulla disabilità: un'occasione da non perdere	pag. 282
(Giampiero Griffo)	
Le politiche europee di prevenzione dell'abbandono scolastico per studenti con bisogni educativi speciali	pag. 291
(Ivana Guzzo)	
La disabilità è una questione di diritti umani. Quale idea di giustizia per l'essere persona? Il rispetto della dignità umana: lo sguardo che manca	pag. 313
(Angela Miccio)	

LO SGUARDO DEGLI ALTRI

ECONOMIA, PSICOLOGIA, PEDAGOGIA E TECNOLOGIA:

QUALCHE ULTERIORE RIFLESSIONE PER L'INCLUSIONE

Occupabilità e occupazione delle/i laureate/i con disabilità	pag. 331
(Elio Borgonovi)	
Il <i>Diversity Management</i> per una realtà lavorativa inclusiva	pag. 341
(Massimo Pollifroni, Francesco Pollifroni)	
Univeristà e occupabilità delle persone con disabilità: qualche nota su evidenze relativamente recenti	pag. 352
(Guido Migliaccio)	
Promuovere contesti lavorativi inclusivi a vantaggio di tutte e tutti	pag. 364
(Laura Nota, Denise Zucchini, Sara Santilli)	

Identità professionale degli operatori e inclusione lavorativa delle persone con disabilità. Il progetto europeo "E-Profid"	pag. 375
(Claudio Russo, Giovanna Stornaiuolo, Giulia Savarese, Tiziana Marinaci, Filomena Fiaella, Luna Carpinelli, Marco Navarra, Giuseppina Marsico, Monica Mollo)	
Il <i>Diversity Management</i> e il <i>Life Design</i> : buone pratiche di inclusione lavorativa. Riflessioni di Pedagogia Speciale	pag. 385
(Amelia Lecce)	
Disturbi specifici dell'apprendimento: evoluzione e tutele in età adulta alla luce della nuova Linea e Guida	pag. 393
(Roberto Ghiaccio)	
Le tecnologie della comunicazione a supporto delle persone con disabilità, stato dell'arte e prospettive future	pag. 399
(Alessandro Pepino, Gennaro Sicignano, Ersilia Vallefucio)	

LA REALTÀ OPERANTE PER L'EFFETTIVA INCLUSIONE:

ALCUNE SIGNIFICATIVE ESPERIENZE

Associazione ADHD Campania OdV per la Tutela e i Diritti delle Persone con ADHD	pag. 423
Associazione italiana dislessia (AID)	pag. 428
Angsa Campania	pag. 431
Associazione Persone con sindrome di Down e Disabilità Intellettiva (APDD)	pag. 434
Croce Rossa Italiana. Comitato di San Lorenzello O.d.V.	pag. 437
Associazione italiana Persone Down (AIPD)	pag. 440
Social Lab76	pag. 443
Associazione Dolcemente Calvi APS	pag. 449
ETS fA.B.A. Famiglie Bambini Autistici OdV	pag. 453
FISH CAMPANIA Federazione Italiana per il Superamento del Handicap	pag. 456
Special Olympics Italia	pag. 458
Insieme per	pag. 462
Associazione di promozione sociale "La mia famiglia" APS A sostegno delle famiglie Speciali	pag. 465
Associazione "L'Infinito di Manuel APS"	pag. 468
Associazione Nazionale Malattie Rare Dermatologiche Vascolari ODV	pag. 470
Unione Italiana Ciechi e Ipovedenti di Benevento	pag. 472
UNIVOC Unione Nazionale Italiana Volontari Pro Ciechi	pag. 475

MISCELLANEA

La maternità surrogata alla luce del dialogo tra Corti. Un commento alla sentenza n. 38162/2022 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione	pag. 481
(Domenico Gabriele Nuzzolete)	
Riflessioni sulla legittimazione processuale dei comitati ambientali e sul rapporto tra <i>legimatio ad causam</i> e interesse procedimentale	pag. 494
(Giovanni Sergio)	
Giusto procedimento amministrativo e salute	pag. 504
(Candido Volpe)	

DIRITTO COMPARATO E STRANIERO

La proposta di <i>judicial overhaul</i> in Israele: L'ultima frontiera costituzionale?	pag. 517
(Leonardo Pierdominici)	

I CONTEMPORANEI DEL FUTURO

Antipopolismo scientifico, solidarietà fraterna, obbligo vaccinale, <i>green pass</i> : la lezione di un costituzionalista mazziniano	pag. 561
(Salvatore Prisco)	

LO SCAFFALE

Recensione a Davide Antonio Ambroselli, <i>Insindacabilità parlamentare e diritto di difesa</i> , Napoli, Editoriale Scientifica, 2022	pag. 593
(Salvatore Curreri)	
Recensione a Andrea Manzella, <i>Passaggi costituzionali</i> , Bologna, Il Mulino, 2023	pag. 599
(Salvatore Prisco)	
Recensioni a <i>Processo e Letteratura</i> , a cura di Gianluca Tracuzzi, Torino, Giappichelli, 2022; Cecchino Cacciatore, <i>Il diritto tra le righe. Viaggio alla ricerca della giustizia nella letteratura</i> , Sant'Egidio del Monte Albino, Francesco D'Amato editore, 2022; Giuseppe Guizzi, <i>Il «caso Balzac». Storie di diritto e letteratura</i> , Bologna, Il Mulino, 2020; Donato Carusi, <i>Sua maestà legge? Tre secoli di potere, diritto, letteratura</i> , Firenze, Leo S. Olschki, 2022; <i>Per una storia costituzionale italiana attraverso la letteratura</i> , a cura di Gianluca Bascherini e Giorgio Repetto, Milano, Franco Angeli, 2022	pag. 603
(Salvatore Prisco)	
SINTESI DEI CONTRIBUTI / ABSTRACT	pag. 617
NOTIZIE SUGLI AUTORI	pag. 653

Avvertenza

Il quinto numero di PasSaggi Costituzionali si apre con una notizia che ha profondamente addolorato la nostra comunità: Cecilia Corsi, la nostra Cecilia, generosa e straordinaria Collega, che è stata fra i fondatori della Rivista e fra i primi iscritti dell'Associazione che la sostiene, ci ha lasciati. A lei sono dedicate le prime pagine di questo volume: un saluto a firma degli amici e colleghi della Rivista ed un ricordo di Andrea Cardone, già pubblicato sul sito dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti e qui riproposto con il consenso dell'Autore e del Presidente dell'AIC.

Il numero prosegue, poi, con gli atti del Convegno svoltosi il 30 settembre 2022 a Benevento, presso l'Università degli Studi del Sannio, sul tema "Le persone con disabilità tra società, economia e diritto". Gli Autori hanno revisionato e ampliato le loro relazioni, che sono state sottoposte a valutazione secondo le regole della Rivista. A completare questa sezione, si sono aggiunti ulteriori contributi, presentati in risposta ad una Call lanciata dalla Rivista nel mese di dicembre 2022. Questa parte è stata curata congiuntamente dai Colleghi Vincenzo Casamassima e Guido Migliaccio, dell'Università degli Studi del Sannio.

Seguono, poi, secondo prassi, le consuete sezioni di PasSaggi Costituzionali: Miscellanea, Riflessioni di Diritto comparato e straniero, I Contemporanei del Futuro e lo Scaffale. Per questo numero la sezione "Lo sguardo degli altri" è ricompresa nella parte della Rivista dedicata al Convegno sulle persone con disabilità, che prevede un'apposita sezione con contributi di taglio interdisciplinare e non strettamente giuridico.

Buona lettura!

La Direzione

La “nostra” Cecilia

Quando un gruppo di studiosi di diritto amministrativo, costituzionale e pubblico in genere, di diverse età e collocazioni accademiche, decise la temeraria impresa di dare vita a una nuova rivista di settore, il suo nome fu uno dei primi che venne loro in mente.

Invitata perciò dai colleghi designati a dirigerla a fare parte del suo nascente comitato scientifico, aderì da subito con generosità ed entusiasmo (per quanto l'innata sobrietà le consentisse di manifestarlo) al progetto.

Ci fece immediatamente il dono della sua esperienza e – nelle riunioni di impostazione e poi in quelle periodiche di bilancio e rilancio che siamo soliti tenere dopo ogni numero, tutte svolte sempre in via telematica (l'aspettavamo anche adesso, a quella di fine maggio) – anche i più giovani tra noi, che non la conoscevano direttamente, impararono ad apprezzarne assieme l'eleganza di tratto e l'autorevolezza.

Interveniva poco nelle discussioni, solo quando lo riteneva opportuno, perlopiù preferiva ascoltare; ma, se lo faceva, le sue erano parole pensate e pesate, dette per incoraggiare, risolvere dubbi degli altri (con Anna Maria Nico era l'unica dell'equipaggio che vantasse l'esperienza di direzione di una rivista scientifica), correggere la rotta della barca quando le discussioni si facevano vaghe o inconcludenti e il piccolo naviglio rischiava di smarrire la rotta.

Aveva suggerito di dedicare un numero monografico alla valutazione della valutazione, ossia all'esame critico della prassi instauratasi per i lavori scientifici da pubblicare dopo la riforma organica dell'università, che l'aveva introdotta sul piano normativo. Accogliemmo l'idea, ma al tempo stesso considerammo, lei per prima, che per la delicatezza del tema sarebbe stato più opportuno attendere, per realizzarla, che la circolazione e la buona fama della rivista presso i colleghi si consolidassero. Era implicito che quel numero lo avrebbe curato lei, come già aveva fatto per uno dei *Quaderni della Cesare Alfieri* che dirigeva presso la Firenze University Press (si veda, a cura sua e di Annick Magnier, *L'Università allo specchio. Questioni e prospettive*, Firenze, 2016). Ci avrebbe messo, nel seguirlo, il consueto equilibrio e contemporaneamente non avrebbe fatto sconti a nessuno, perché riusciva appunto a cumulare entrambe le caratteristiche.

Quando abbiamo ricevuto per il nostro quarto numero il suo saggio *Immigrazione e crisi pandemica: quali le implicazioni* – che la malasorte ha voluto fosse l'ultimo, riteniamo – abbiamo esultato: ci aveva per un certo periodo osservato e poi, avendo “promosso” il nostro impegno, aveva deciso di regalarci una riflessione su

un tema che amava, in una materia in cui era diventata un punto di riferimento, pur se avrebbe potuto agevolmente collocarla altrove, ad esempio sulle pagine della rivista che dirigeva.

Questo scritto termina con le seguenti parole: «Affinché la ripartenza di cui tanto si parla possa davvero riguardare tutte e tutti, deve comportare anche una rivisitazione delle nostre politiche sull'immigrazione; occorre rendersi conto dell'apporto vitale delle migrazioni per la società e l'economia. La rivisitazione deve riguardare sia le politiche di governo della mobilità umana, sia le politiche del lavoro, che dell'inclusione, nonostante il testo del PNRR non evochi mai le migrazioni. *È la politica come cura dei governati, e che ponga al centro la dignità della persona, che dobbiamo ricercare*».

Un programma di lavoro e ancora prima un indirizzo etico-politico, una stella polare che si era data tanti anni fa una volta per tutte e alla quale era sempre rimasta fedele, riuscendo ad amalgamare affabilità personale, sollecitudine verso gli ultimi e i fragili, severo rigore scientifico, secondo l'insegnamento che aveva ricevuto da un Maestro non certo accomodante come Umberto Allegretti e che nel suo animo aveva trovato terreno fertile per svilupparsi autonomamente.

Questo era anche il difficile compito che ci eravamo assunti nel nostro editoriale d'esordio, scritto da uno di noi dopo avere ascoltato per un confronto tutti gli altri, dunque anche lei. È l'impegno che ribadiamo di volere proseguire, ora anche nel suo nome, sapendo che l'avremo sempre vicina e ispiratrice nella mente e nel cuore.

Gli amici e colleghi della Rivista

Col consenso dell'Autore e del Presidente della compagine, riproduciamo di seguito il ricordo pubblicato nel sito dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti

In ricordo di Cecilia Corsi

Scrivere queste poche pagine non è stato affatto facile. È usuale in tali tristi circostanze, finanche – potrebbe dirsi – banale, affermare che il vuoto lasciato da chi è prematuramente venuto a mancare è grande e non si lascia colmare. E certamente è così anche per l'Amica e Collega Prof.ssa Cecilia Corsi, ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze, che ci ha abbandonati per un ingrato male quando ancora tanto era lecito aspettarsi, in termini umani e scientifici, dalla Sua presenza nelle

nostre vite. Eppure in tale banalità si annida qualcosa di profondamente umano, come lo è l'urgenza di provare a riempire quel vuoto con la parola, con la scrittura.

Tanti sono certamente i ricordi, gli episodi, le occasioni di incontro che ognuno di noi conserverà gelosamente nella memoria di Cecilia e che, in un certo senso, ci dividono gli uni dagli altri in ragione dell'unicità dei rapporti che hanno generato quei ricordi, quegli episodi, quelle occasioni. Ma altrettanto, se non di più, Cecilia ha lasciato nella "memoria collettiva" della nostra disciplina, di cui tutti siamo compartecipi e che tutti condividiamo; cosa che ci consente di stringerci ancora una volta attorno a Lei, come a più riprese e in più luoghi, fisici e virtuali, è accaduto in questi ultimi giorni.

Chiunque abbia avuto la fortuna di incrociare Cecilia nella propria vita accademica e scientifica, infatti, non potrà non essere stato colpito, e quindi ricordare oggi, il suo particolarissimo modo di stare al "nostro mondo", fatto di quella essenziale sobrietà, di quella profonda onestà intellettuale, di quel grande coraggio nella costruzione delle proprie idee, di quel radicato anticonformismo nel difenderle, di quella costante e interessata attenzione alle ragioni dell'altro e di quell'instancabile generosità nell'impegno che chi scrive ha sempre ammirato e bonariamente invidiato.

Queste spiccate qualità hanno consentito a Cecilia di sviluppare una sensibilità rara nello studio del diritto costituzionale, permettendole di coniugare la tensione ideale verso le questioni di fondo della forma della convivenza civile e politica, evidente fin dalla scelta dei temi di ricerca, con la concretezza della vita dell'ordinamento: mai Cecilia perdeva di vista i valori di base delle questioni dibattute, ma ugualmente mai di quei valori proponeva difese ideologiche e preconcette. Sono queste le qualità che chiunque abbia letto le Sue pagine, ascoltato i Suoi interventi a convegni e seminari, ma forse ancor di più chiunque abbia "soltanto" ragionato con Lei per qualche minuto su temi costituzionalistici di comune interesse, ha sempre riconosciuto e ricercato in Lei. Non amava le problematiche impostate in maniera sterilmente astratta, ma poteva indulgere per ore e per pagine su questioni apparentemente minute, ma dotate di rilevanti implicazioni generali.

In particolare, sono queste le qualità che affiorano in quella consistente parte dell'eredità lasciata alla nostra comunità che è la Sua produzione scientifica. A partire dagli studi condotti sui diritti degli stranieri e sull'immigrazione, fin dall'ormai classico lavoro monografico *Lo stato e lo straniero* (Cedam, 2001), in cui la concettualizzazione del superamento del paradigma dell'esclusività nei rapporti tra ordinamento e comunità politica di riferimento si accompagna alla ricostruzione normativa della nozione di straniero e alla minuziosa perimetrazione delle posizioni giuridiche soggettive costituzionalmente riconosciute al non cittadino

alla luce della disciplina legislativa vigente e delle relazioni con in diritto Ue, di cui si esplicita già appieno la straordinaria incidenza in materia. È a tutti i costituzionalisti noto, e non solo agli esperti del tema, che ad esso Cecilia ha dedicato costante attenzione, approfondendo in numerosi contributi¹ l'interpretazione del principio di uguaglianza, il diritto antidiscriminatorio e l'accesso degli stranieri ai diritti sociali, prestando particolare attenzione – proprio per la sua prima ricordata inclinazione a leggere le dinamiche di funzionamento degli ordinamenti pluralistici contemporanei alla luce delle prassi e dei risvolti applicativi – alla giurisprudenza costituzionale, della Corte EDU e della Corte di giustizia.

È altrettanto noto che, su questi temi, all'impegno scientifico “in senso stretto” della ricerca individuale, Cecilia ha sommato – a testimonianza della Sua generosità – quello nella direzione della rivista *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, di cui era componente della redazione dal 2001 e Direttrice dal 2017 e che sotto la Sua guida ha acquisito il riconoscimento Anvur di rivista di fascia A ed è stata completamente riorganizzata con il passaggio alla modalità *on line*, che, come riferiscono coloro che hanno condiviso con Lei questa intensa esperienza, ha seguito personalmente con una dedizione rara, curandone sia gli aspetti scientifici,

¹ Senza pretesa d'esautività, si ricordano, a partire dal più recente: C. CORSI, *Peripezie dell'accesso degli immigrati alle prestazioni sociali*, in C. GIORGI (a cura di), *Welfare. Attualità e prospettive*, Carocci, Roma, 2022, 117 ss.; C. CORSI (con S. Dall'Oglio), *Il quadro normativo*, in P. BONETTI, M. D'ONGHIA, P. MOROZZO DELLA ROCCA, M. SAVINO, *Immigrazione e lavoro: quali regole?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 395 ss.; C. CORSI, *Lo straniero nel diritto dei mercati*, in Aa. Vv., *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 1251 ss.; C. CORSI *Migranti e immigrati di fronte all'emergenza coronavirus: tra vecchie e nuove fragilità*, in *Diritto pubblico*, 2020, 901 ss.; C. CORSI, *Il diritto alla salute alla prova delle migrazioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2019, 45 ss.; C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, 1/2018, 1 ss.; C. CORSI, *Percorsi accidentati d'integrazione. Il caso italiano*, in G. CERRINA FERONI, V. FEDERICO (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2018, 649 ss.; C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Le Regioni*, 2018, 1170 ss.; C. CORSI, *Un (in)arrestabile indebolimento delle garanzie costituzionali nei confronti degli stranieri?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2018, 1 ss.; C. CORSI, *L'accesso degli stranieri ai diritti sociali*, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Vol. VIII, A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze University Press, Firenze, 2016, 133 ss.; C. CORSI, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 3/2014, 1 ss.; C. CORSI, *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenza tra Stato e Regioni*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENN (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, il Mulino, Bologna, 2013, 229 ss.; C. CORSI, *Straniero (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali VI*, Giuffrè, Milano, 2013, 861 ss.; C. CORSI, *Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale*, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2012, 43 ss.; C. CORSI, *I diritti delle persone rom e sinti alla circolazione, al soggiorno e all'abitazione*, in P. BONETTI, A. SIMONI, T. VITALE (a cura di), *La condizione giuridica di rom e sinti in Italia*, Giuffrè, Milano, 2011, 759 ss.; C. CORSI, *Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?*, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, 3-4/2008, 141 ss.

sia quelli pratici e financo informatici. A questo proposito, chiunque, come chi scrive, abbia avuto il piacere di lavorare con Lei non fatica ad apprezzare il significato di quanto è stato ricordato sul sito della rivista in questione, in cui si legge che "Non era solamente una Direttrice, ma incarnava il "senso" e la "funzione" del servizio. Era una donna che aveva personificato il ruolo di Direttrice per il bene "collettivo" della conoscenza dei temi giuridici dell'immigrazione".

Le caratteristiche, allo stesso tempo umane e scientifiche, della riflessione costituzionalistica di Cecilia che si è inteso fin qui provare a ricordare emergono anche in relazione all'altro grande tema di ricerca che ha occupato in maniera preponderante la Sua attività, ovvero quello dell'autonomia – organizzativa, ma soprattutto normativa – degli enti locali. A tale tema, come noto, una giovane Cecilia ha dedicato la Sua prima monografia, *L'autonomia statutaria dei comuni e delle province* (Giuffrè, 1995), in cui, già all'indomani dell'approvazione della legge n. 142/1990, ha sostenuto che è dalla posizione complessiva delle autonomie locali nell'ordinamento repubblicano, ovvero dall'essere, comuni e province, enti dotati di autonomia politica, nonché da una lettura del Titolo V operata alla luce dell'art. 5 della Costituzione, che si devono trarre le necessarie indicazioni per collocare le fonti locali nel complessivo sistema degli atti normativi.

Anche in relazione a questo tema, Cecilia ha manifestato, da un lato, grande costanza nel seguirne gli sviluppi in relazione alle evoluzioni dell'ordinamento costituzionale, dall'altro, la volontà di affiancare alla produzione scientifica individuale l'impegno in esperienze di ricerca corali e strutturate.

Dal primo punto di vista meritano di essere ricordati i significativi contributi² che ha dedicato, dopo la riforma del Titolo V, al tema della rinnovata natura delle fonti locali, affrontato sempre alla luce non solo della prassi, ma anche della giurisprudenza amministrativa. In particolare, ha, nel corso degli anni, continuato a guardare alle fonti locali attraverso la lente della giurisprudenza del giudice ordinario e amministrativo, riflettendo sulla controversa collocazione degli statuti nel sistema delle fonti, sull'applicazione ai medesimi del principio *iura novit curia*, sulla loro efficacia nel tempo, sull'interpretazione delle regole procedurali, sugli spazi normativi ad essi riservati (dalla rappresentanza processuale alla revoca del presidente del consiglio comunale, dai vincoli ulteriori alla nomina degli assessori, alle prerogative e requisiti per l'elezione a difensore civico) e sui rapporti

² Si pensa, in particolare, a C. CORSI, M. ROSINI, *Le fonti degli enti locali attraverso la lente della giurisprudenza (2007-2012)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2012; C. CORSI, *La potestà normativa degli enti locali nel progetto di riforma costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2016; C. CORSI, M. ROSINI, *Statuti, regolamenti e ordinanze degli enti locali: un inquadramento giurisprudenziale (2013-2017)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2017.

con la legislazione ordinaria. Il suo interesse scientifico non ha mancato, poi, di appuntarsi sulla potestà regolamentare di comuni, province e città metropolitane, soprattutto dopo il riconoscimento costituzionale *ex art.* 117, comma 6, Cost., con particolare riguardo alla sua natura e al suo complesso rapporto con la fonte statutaria e la legge statale e regionale. In questi studi non ha mancato di distinguersi per un approccio critico nei confronti della giurisprudenza, considerata incapace di valorizzare pienamente la fonte statutaria e regolamentare degli enti locali e di riconoscere, anche concretamente, il ruolo previsto dalla Costituzione e dallo stesso t.u.e.l.

Dal secondo punto di vista, invece, non deve essere sottovalutato il costante impegno di Cecilia nella rivista *Osservatorio sulle fonti*, di cui è stata responsabile della rubrica “Fonti degli enti locali”, che ha curato con la felice collaborazione di Monica Rosini, nonché la Sua attiva partecipazione a numerosi Prin in qualità di coordinatrice di unità locale fiorentina.

Dalla produzione scientifica di Cecilia emerge, infine, un terzo filone di studi che ben si presta a mettere in luce un ulteriore aspetto della sua personalità di studiosa. Si intende fare riferimento alla riflessione sui temi dell’organizzazione amministrativa, che trova il suo più significativo punto di emersione nella monografia *Agenzia e agenzie: una nuova categoria amministrativa?* (Giappichelli, 2005), in cui la ricerca di Cecilia muove dalla duplice constatazione che il legislatore degli ultimi decenni ha fatto ricorso sempre più spesso al termine “agenzia” per denominare enti pubblici di nuova istituzione e che il percorso di riforma della p.a. avviato con la legge n. 59/1999 ha scelto il medesimo termine per indicare delle “strutture” amministrative dotate di autonomia organizzativa e di proprie attribuzioni per proporre un nuovo inquadramento dell’istituto che valga a caratterizzarlo in maniera specifica e permetta di distinguerlo da altri istituti già noti. Appare chiaro in questo filone – si pensi, in particolare, al saggio *Democrazia partecipativa e procedimento amministrativo*³ – tutto il peso dell’impostazione giuspubblicistica “a tutto tondo” del Suo Maestro Umberto Allegretti, da cui Cecilia apprende il metodo della reciproca integrazione – o “doppia coestensività”⁴ – tra Costituzione e amministrazione, che la porta a individuare sempre in Costituzione il fondamento degli istituti organizzativi del diritto amministrativo e a calare nella realtà

³ C. CORSI, *Democrazia partecipativa e procedimento amministrativo: un raffronto attraverso l’esperienza della legge toscana*, in F. BORTOLOTTI, C. CORSI (a cura di), *La partecipazione politica e sociale fra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Ediesse, Roma, 2012, 221 ss. Ma si veda anche il precedente C. CORSI, *La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2009.

⁴ Per usare l’espressione che U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Cedam, Padova, 1996, 72 ss. a sua volta mutua da Nigro e Esposito.

amministrativa il funzionamento degli istituti del diritto costituzionale, in modo che tra le due sfere non vi sia scarto o ve ne sia il meno possibile.

Non è un caso, dunque, che Cecilia fosse attiva socia non solo dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC), ma anche dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo (AIPDA) e dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), così come che facesse parte del Gruppo San Martino.

Questo suo metodo interdisciplinare ha certamente tratto linfa vitale, oltre che dal continuo dialogo con il Maestro, anche dal contesto didattico dell'allora Facoltà di Scienze politiche "Cesare Alfieri", presso la quale Cecilia ha svolto – "orgogliosamente", come bene ha fatto a sottolineare Giovanni Tarli in un suo ricordo apparso sul *Forum di Quaderni costituzionali* – tutta la Sua attività didattica, avendo in quel contesto maturato tutti i passaggi di carriera fino alla chiamata come Professoressa ordinaria nel 2007 e fino alla Sua afferenza al Dipartimento di Scienze Giuridiche dopo l'attuazione della legge n. 240 del 2010.

Quest'ultimo profilo della Sua biografia conduce direttamente a sottolineare un altro aspetto centrale nell'impegno di Cecilia nella nostra comunità, quello istituzionale, che tanto l'ha fatta conoscere e apprezzare all'interno dell'Ateneo fiorentino e nell'accademia tutta.

Nel primo contesto, infatti, Cecilia era in carica come Presidente del Comitato tecnico-amministrativo ed è stata, dopo l'entrata in vigore della ricordata "legge Gelmini", autorevole membro della Commissione di Ateneo per la revisione dello Statuto dell'Università di Firenze, nonché Presidente della Scuola di Scienze Politiche Cesare Alfieri dal 2013 al 2016, dove in precedenza aveva già ricoperto l'incarico di Presidente del Corso di laurea magistrale in Scienze della politica e dei processi decisionali. In queste vesti, fondamentale è stato il Suo contributo alla costruzione e all'attuazione del rinnovato, e in principio (soprattutto) non facile, rapporto tra Dipartimenti e Scuole, nella cui possibile integrazione e complementarietà Cecilia ha sempre creduto molto.

Nel secondo contesto, invece, Cecilia si è fatta apprezzare soprattutto per la Sua esperienza di componente della Commissione per l'Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN) e di componente di svariate Commissioni di concorso locali. Proprio nella valutazione dei Colleghi, più o meno giovani, infatti, Cecilia riversava le doti di equilibrio, di serenità di giudizio, di piena autonomia, di sobrietà e di assoluta serietà che sempre le sono state riconosciute e che costituiscono per molti di noi una pesante, ma anche generosa, eredità.

ANDREA CARDONE



LE PERSONE CON DISABILITÀ TRA SOCIETÀ, ECONOMIA E DIRITTO: QUESTIONI APERTE E PROSPETTIVE DI RIFORMA

Benevento, 30 settembre 2022 • Università degli Studi del Sannio

Dipartimento di Scienze e Tecnologie (DST) • Via dei Mulini, 73 - Aula 5



Saluti

Saluto del Rettore dell'Università del Sannio

Buongiorno e benvenuti a tutti.

Sono particolarmente felice di darvi il benvenuto a Benevento, nell'Università del Sannio, per questa giornata di confronto e approfondimento su un tema, quello delle disabilità, che è particolarmente importante nel nostro tempo.

Fa piacere vedere che un argomento del genere riempia l'aula. Ciò dimostra una notevole e diffusa sensibilità.

Saluto tutti i presenti in sede e coloro che seguono a distanza.

Ringrazio soprattutto i numerosi relatori convenuti da tutta Italia.

Un saluto particolare al Ministro per le disabilità che si collegherà con noi fra qualche momento, e al collega Antonio Uricchio, Presidente Anvur, che dovrebbe essere già collegato.

Un sentito ringraziamento a tutti quelli che hanno deciso di condividere con noi questo momento di riflessione.

In ultimo, ma non per ultimi, ringrazio i miei due colleghi ed amici che vedete qui a fianco a me, Guido e Vincenzo, che molti di voi conoscono e che, con instancabile passione, hanno reso possibile questo appuntamento.

In queste occasioni normalmente al Rettore viene assegnato il compito di dare il benvenuto, o poco più.

Io, però, considerando l'importanza del tema, vorrei condividere una piccola riflessione personale.

Io sono ingegnere. Noi ingegneri siamo abituati a ragionare sui numeri, e quindi inizio da alcuni numeri che ho raccolto nei giorni scorsi sul tema:

16, 15 e 1,82

Che cosa sono questi tre numeri?

16 sono gli anni trascorsi dal 2006, l'anno della sottoscrizione di 184 Nazioni della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità. Io sono sicuro che questo è uno di quei documenti che sarà richiamato, discusso e approfondito più volte durante la giornata di oggi dedicati ai lavori.

Ho letto tante novità, perché per la prima volta, nella convenzione, non si parla di assistenza, non si parla di diritti speciali, ma si vogliono garantire diritti "normali" alle persone che hanno condizioni "speciali".

Mi sembra un cambio di prospettiva molto importante che sollecita tutti i

cittadini, ma anche le istituzioni, e dunque l'università, a rivedere il modo con il quale si affrontano i problemi della disabilità

16 anni sono un bel periodo trascorso, alla fine del quale si può cominciare anche a fare qualche riflessione su cosa si è raggiunto e su cosa resta da fare... In quale direzione ci si è posti bene e, viceversa, dove non ci si è mossi adeguatamente.

Ovviamente questo tema avrebbe bisogno non di una giornata, ma probabilmente di una settimana di confronto, considerando la ricchezza dell'articolato della convenzione.

Di essa, però voglio focalizzare due punti particolari che richiamano gli altri due numeri.

Innanzitutto, **15** numero collegato all'art. 27 della convenzione, ove si impegnano gli Stati partner al riconoscimento del diritto al lavoro delle persone con disabilità su base di uguaglianza con gli altri: non "percorsi speciali", ma reale occupazione.

L'Istat, dati del 2020, riferisce che, in Italia, solo il 35% delle persone con limitazioni funzionali lavora. Tutti gli altri, pur essendo in età lavorativa (fra 15 e 64 anni) e idonei a svolgere mansioni utili, purtroppo è inoccupata o disoccupata. In Europa il dato è ben più confortante: il 50%.

Quindi 15 è il numero del divario tra l'Italia e l'Europa, un ritardo da colmare in tempi brevi.

Io non voglio tediare con i numeri. Però se noi scomponessimo questo dato sicuramente evidenzerebbe forti differenze territoriali, fra donne e uomini ecc.

Tutto impegna a ripensare i meccanismi, anche legislativi o organizzativi, finora operanti per rispondere a questa esigenza.

1,82 è l'ultimo numero.

Oggi lavoro è sinonimo inscindibile di competenza. Garantire il diritto al lavoro transita attraverso educazione e formazione.

Anche su questo la convenzione è abbastanza chiara. Impegna, articolo 24, gli Stati a riconoscere il diritto all'istruzione delle persone con disabilità senza discriminazioni...

1,82, poi il Presidente Anvur ne parlerà più diffusamente, è un numero tratto dalla recente indagine che l'Anvur ha realizzato sul "mondo" delle disabilità nell'università.

I dati sono in parte confortanti perché, nei nostri atenei, siamo passati da poco più di 4.500 studenti con disabilità degli anni 2.000, a oltre 17.000, l'1,82% degli iscritti, rispetto allo 0,27% dell'anno accademico 1999-2000.

Indubbiamente è un sensibile incremento.

È la prova concreta che le università hanno compreso che il diritto allo studio e il conseguente diritto al lavoro, non sono solamente "teoria", ma sono molto di

più, sono una via alla inclusione, sono un modo per realizzare uno stile di vita inclusivo dei nostri giovani.

E però, c'è sempre un però... perché altrimenti avremmo finito la storia.

Lo stesso rapporto Anvur evidenzia come già oggi gli atenei debbono investire proprie risorse, perché i trasferimenti da FFO sono insufficienti.

Già adesso del circa il 35% delle università interviene con propri fondi. Ciò introduce disparità territoriali e dimensionali perché non tutti gli atenei operano nelle stesse condizioni.

Mi fermo qua. Avevo promesso tre numeri.

Potremmo andare avanti. Potremmo analizzare cosa è successo sul diritto alla mobilità personale che è un'altra area importante prevista nella convenzione, ma ho voluto focalizzare solo alcuni temi condividendo questa breve riflessione

È evidente che sono temi complessi. È evidente che affrontare questi argomenti richiede un approccio olistico multidimensionale e multiculturale.

Questo è quello che insieme a Guido e a Vincenzo abbiamo cercato di fare, costruendo questa ricca giornata: creare un luogo nel quale si potesse discutere di questi temi attraverso riflessioni teoriche, ma anche attraverso testimonianze che vengono da ambiti e sensibilità differenti.

Io auguro a tutti voi un buon lavoro e sono sicuro che questa giornata consegnerà ad ognuno di noi stimoli e riflessioni per i compiti futuri.

Grazie.

GERARDO CANFORA

Saluto del Direttore del Dipartimento di Diritto, Economia, Management e Metodi Quantitativi (DEMM) dell'Università del Sannio

L'incontro che ha per titolo: "Le persone con disabilità tra società, economia e diritto: questioni aperte e prospettive di riforma" si inserisce in un contesto, quello dell'Università degli studi del Sannio, che ha da sempre mostrato grandissima attenzione al tema, al suo valore educativo, politico e sociale.

Questa attenzione si riferisce alla più generale sensibilità che l'Ateneo ha sempre avuto nel curare le relazioni con e tra gli studenti e tra e con tutte le componenti della complessa e ricca comunità universitaria.

Personalmente, nei vari ruoli che ho potuto ricoprire, grazie alla fiducia che la Comunità ha voluto accordarmi, ho sempre trovato, su questi temi, nel prof. Guido Migliaccio un interlocutore intelligente, sensibile e di grande competenza specifica. Non è, quindi, un caso che anche questa occasione di incontro lo veda come protagonista e motore dell'iniziativa.

La sensibilità serve, ma non basta.

Serve la comprensione dei problemi complessi legati al tema di cui si discute oggi. Serve la competenza nei diversi rami in cui il tema si declina e la competenza si acquisisce solo con l'applicazione costante e duratura all'analisi dei temi.

Serve anche una visione politica che punti alla cooperazione piuttosto che all'esasperazione della competizione e del concetto, magari distorto del merito.

Di tutto ciò sono profondamente convinto.

Voglio ricordare, a riprova di ciò, che nel Marzo 2022 ho proposto, in qualità di Direttore del DEMM, la laurea *honoris causa* a Padre Antonio Loffredo, esempio eccezionale di come il disagio sociale possa essere superato attraverso una visione aperta, libera da pregiudizi, unita alla effettiva volontà e capacità del fare.

Bene, la nostra Comunità deve fare propria quella magistrale lezione di vita e replicarla nell'impegno quotidiano nell'affrontare temi quale quello della disabilità delle persone.

La strada indicata anche nell'incontro di oggi è quella giusta.

MASSIMO SQUILLANTE

Saluto della Coordinatrice del Corso di Dottorato di ricerca in Persona, Mercato, Istituzioni dell'Università del Sannio

Nel rivolgervi il più cordiale saluto di benvenuto, vi ringrazio a nome del Corso di Dottorato di ricerca in Persona, Mercato, Istituzioni, che ho l'onore di rappresentare in questa sede. Si tratta di un Dottorato che ha da sempre incentrato sulla persona umana e sui suoi diritti gli studi multidisciplinari e interdisciplinari condotti nell'ambito del Dipartimento di Diritto, Economia, Management e Metodi Quantitativi (DEMM) dell'Università degli Studi del Sannio, con riguardo tanto all'attività di ricerca quanto all'offerta di alta formazione. Nel convegno odierno, al centro della riflessione interdisciplinare, multidisciplinare e, come oggi si osa dire, trans-disciplinare - per sottolineare come vi sia non soltanto un confronto ma anche un reciproco attraversamento tra le aree di ricerca e i settori disciplinari - vi è proprio la persona. Ed è al centro sia in riferimento alle prospettive di tutela promozionale - sotto gli occhi di tutti, nell'ambito della riforma sulla quale si rifletterà - sia rispetto agli strumenti di carattere economico-sociale, terapeutico e di integrazione.

In coerenza con quanto appena detto, i nostri due curricula del Dottorato di ricerca in Persona, Mercato, Istituzioni danno grande spazio, da un canto, alla persona e ai suoi diritti, tra mercato e istituzioni e, dall'altro, proprio al benessere tra il mercato e le istituzioni pubbliche. Come è noto, oggi il benessere è al centro dei processi finalizzati a soddisfare i bisogni educativi speciali e ad analizzare le disabilità, in una prospettiva proattiva e non puntando l'accento sui profili meramente sanitari e assistenziali, che sembrano attualmente assumere un ruolo meno rilevante in confronto al passato, all'interno della configurazione della nozione di disabilità.

Questo convegno è inoltre inserito - quale ulteriore punto d'orgoglio per noi tutti - nell'ambito delle iniziative connesse alla "Notte Europea dei Ricercatori" che, da oggi fino alla mattinata di domani, si svolgono nelle principali università d'Europa. L'Università degli Studi del Sannio è orgogliosa di essere partner di un gruppo di atenei, con le Università degli Studi di Napoli Federico II, di Napoli Parthenope, di Cassino e del Lazio meridionale, nella realizzazione di una iniziativa che pone l'accento sulle coordinate fondamentali dell'attività di ricerca scientifica e tecnologica, con lo scopo di evidenziarne il significato complessivo anche sul piano etico, di un'etica dell'*engagement*, dell'impegno

rivolto al coinvolgimento di tutti, in un proficuo rapporto tra mondo della scienza e società e nella prospettiva costruttiva dell'integrazione umana e sociale. Tutte le succitate istanze convergono all'interno delle riflessioni che animeranno il convegno di oggi.

Rivolgo un ringraziamento particolare ai colleghi e amici Guido Migliaccio e Vincenzo Casamassima, perché dimostrano come la sensibilità umana di un docente - che svolge con cura, passione e professionalità attività di ricerca e la trasfonde all'interno del nucleo portante della didattica, ma anche della terza missione di un Ateneo - possa trasformarsi in un importante fattore propulsivo di iniziative di grande significato e valore, in grado - come già detto dal nostro Rettore - di svolgere una funzione di leva promozionale non soltanto per il territorio, ma per l'intera collettività.

Grazie e auguri di buon lavoro.

ANTONELLA TARTAGLIA POLCINI

Saluto del Presidente dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca

Disabilità, lavoro e formazione universitaria. L'impegno dell'ANVUR

Magnifico Rettore, colleghi docenti e personale tecnico-amministrativo, cari studenti, il convegno odierno costituisce una straordinaria occasione per una riflessione sistemica e trasversale sui temi delle persone con disabilità. Le prospettive considerate (economica, giuridica e sociale) offrono preziose chiavi di lettura delle politiche messe in campo dalle istituzioni e dalle famiglie protese a dare piena attuazione ed effettività a diritti fondamentali previsti in favore dei soggetti disabili sia dalla Carta Costituzionale del nostro Paese sia dalle fonti europee e convenzionali.

Nel porgere un deferente e caloroso saluto a tutti i partecipanti, sia a titolo personale che a nome dell'Agenzia che ho l'onore di presiedere, mi fa piacere sottolineare la maturazione di una crescente sensibilità sociale e il crescente impegno delle istituzioni anche formative e accademiche, comprovato peraltro dal recente rapporto pubblicato dall'Anvur e alla cui redazione ha collaborato un valoroso e appassionato gruppo di esperti e di rappresentanti della CNUDD tra i quali in particolare il professore Guido Migliaccio, a cui va tra l'altro il merito di avere promosso questo importante evento.

Come evidenziato dall'ultimo rapporto sui diritti umani del 2023 presentato al forum europeo sulla disabilità, la condizione della situazione occupazionale e lavorativa dei cittadini con disabilità all'interno dell'Unione europea presenta non poche criticità che peraltro devono essere affrontate anche e forse soprattutto valorizzando le azioni in favore degli studenti disabili durante i percorsi accademici e scolastici.

Dall'analisi dei dati riguardanti il numero complessivo degli occupati emerge come solo il 51,3% delle persone attive con disabilità in età lavorativa nell'UE abbia un lavoro retribuito, a fronte di circa il 70 % dei normodotati (il dato sale all'82 % per gli occupati normodotati laureati). A ciò va aggiunto che le donne e i giovani risultano i gruppi più svantaggiati: solo il 49% delle donne e il 47,4% dei giovani con disabilità hanno un lavoro retribuito. Tra i diversi paesi europei i paesi con livelli occupazionali delle persone con disabilità peggiori sono Grecia e Irlanda con il 32,6%, mentre l'Italia si colloca

nel mezzo con il 51,6% di occupati. Ancora elevato è il divario occupazionale medio tra i tassi di occupazione delle persone con disabilità e senza disabilità e soprattutto non è strettamente dipendente dalla situazione occupazionale del Paese (ad esempio in Svezia, dove il tasso di occupazione è dell'80,8%, il divario occupazionale per disabilità è del 28,9%, praticamente pari a quello del nostro paese, mentre la Germania, motore economico dell'Europa presenta un divario ancora più ampio pari a 32,4 punti percentuali. Nonostante la direttiva UE sull'uguaglianza in materia di occupazione sia in vigore dal 2000 e l'adozione, nel corso degli ultimi anni di diversi strumenti regolatori volti a favorire l'ingresso del mondo del lavoro di giovani disabili (assunzioni obbligatorie), il divario occupazionale e quello retributivo tra normodotati e disabili resta ancora alto, riducendosi nel caso di conseguimento del titolo di studio universitario e scolastico. È di tutta evidenza come le opportunità di inserimento nel mondo del lavoro e di raggiungimento di adeguati standard retributivi sia strettamente correlata alla formazione accademica e scolastica. In altri termini, l'effettività del diritto all'istruzione appare centrale nelle politiche pubbliche per la disabilità. E ciò in piena coerenza con quanto sancito dagli articoli 24 della Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità, approvata dalle Nazioni Unite nel dicembre del 2006, secondo cui "Gli Stati riconoscono il diritto all'istruzione delle persone con disabilità. Allo scopo di realizzare tale diritto senza discriminazioni e su base di pari opportunità, gli Stati Parti garantiscono un sistema di istruzione inclusivo a tutti i livelli ed un apprendimento continuo lungo tutto l'arco della vita". In particolare, l'art. 27 stabilisce che "si riconosce il diritto al lavoro delle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, ossia il diritto di potersi mantenere attraverso un lavoro liberamente scelto o accettato in un mercato del lavoro e in un ambiente lavorativo aperto, che favorisca l'inclusione e l'accessibilità alle persone con disabilità".

Nell'apprezzare la dimensione applicativa di tali principi, il Consiglio direttivo dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), con delibera n.106 del 10 aprile 2019, ha istituito il Gruppo di Lavoro "*Disabilità, DSA e accesso alla formazione universitaria*" con l'obiettivo di realizzare un'indagine sui servizi in supporto alle attività di studio e all'inclusione nella vita universitaria per gli studenti con disabilità e con Disturbi Specifici di Apprendimento (DSA). Muovendo dal quadro regolatorio nazionale e internazionale, l'indagine ha preso in considerazione la Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute, nota come ICF (*International Classification of Functioning, Disability and Health*), elaborata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) per misurare la salute e la disabilità a livello sia individuale che di popolazione.

A seguito del lavoro del gruppo, nel giugno 2022, presso la Conferenza dei Rettori, è stato presentato il rapporto finale intitolato, “*Gli studenti con disabilità e DSA nelle università italiane – Una risorsa da valorizzare*”¹, attraverso il quale “*migliorare la conoscenza del fenomeno da parte di tutti gli attori istituzionali e degli stakeholder esterni, per contribuire a diffondere nelle università la cultura dell’inclusione, la personalizzazione dei servizi agli studenti con disabilità e DSA, nella prospettiva di una più compiuta attuazione delle politiche per il diritto allo studio universitario*”. L’indagine è stata condotta attraverso la somministrazione di due questionari, uno agli studenti ed uno alle istituzioni, atti a rilevare – da differenti prospettive - la presenza e l’efficacia percepita di interventi volti a favorire l’autonomia e l’inclusione degli studenti con disabilità (ovvero a prevenirne l’esclusione), nonché specifiche iniziative a supporto dell’integrazione, dell’assistenza e del benessere delle persone con disabilità. Il gruppo ha, quindi, condotto un’analisi ragionata dei dati raccolti realizzando il Rapporto anche in versione accessibile alle persone con disabilità, disponibile sul sito dell’Agenzia, sulla base delle Linee Guida AGID in attuazione della Direttiva UE 2016/2102, con relativo allegato metodologico.

Il Rapporto costituisce un prezioso strumento di studio e di indagine dell’attività svolta dalle istituzioni universitarie oltre che di raccolta e analisi dei dati nonché quale veicolo di *proposte* formulate sul tema delle disabilità e DSA, al fine di promuovere e migliorare i servizi offerti dal Sistema Universitario Nazionale per la piena integrazione degli studenti in condizioni di disabilità, con DSA o con bisogni educativi speciali (BES), oltre che per la prevenzione dal rischio di abbandono del corso di studi.

Nel corso delle attività del Gruppo di Lavoro sono anche state svolte numerose audizioni o consultazioni informali sulle materie di indagine, con Esperti nelle differenti discipline afferenti al tema oggetto dell’indagine e con i rappresentanti della Federazione Italiana per il Superamento dell’Handicap (FISH), della Federazione tra le associazioni nazionali delle persone con disabilità (FAND) e dell’Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità di cui all’articolo 3 della Legge 18/2009. Sono inoltre stati realizzati incontri iniziali tecnici sia con ISTAT che con il CINECA, per la predisposizione del questionario da somministrare e della relativa piattaforma informatica nei quali è stata valutata l’armonizzazione della classificazione delle limitazioni funzionali elencate in allegato al Rapporto. I risultati dell’indagine hanno consentito, per la prima volta, di

¹ Il Rapporto è stato presentato presso la sede della Crui in Roma, l’8 giugno 2022, alla presenza dei Ministri della Ricerca e dell’Università e delle Disabilità.

conoscere in profondità e con una visione globale, le caratteristiche della presenza degli studenti con disabilità e con Dsa o con bisogni educativi speciali (BES) nel sistema universitario nazionale sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, anche con riferimento alle discipline da questi scelte e alla “incidenza” territoriale delle presenze rilevate, oltre a consentire una ricognizione approfondita dei servizi offerti dagli atenei e delle risorse impiegate per favorire il massimo grado di integrazione e di autonomia.

L'interesse che tale iniziativa ha generato non solo presso il mondo Accademico e presso i referenti politici e istituzionali, ma anche da parte delle Associazioni di settore e delle Famiglie delle persone con disabilità, ha indotto a dare seguito, rafforzando il gruppo di lavoro ed allargando l'analisi agli studenti con disabilità e con DSA o BES delle Istituzioni AFAM ed anche al personale docente e tecnico amministrativo con disabilità e con DSA o interessato all'applicazione della normativa di riferimento per le disabilità o della legge 104/92 in particolare nella qualità di familiare convivente.

Uno degli effetti ascrivibili alla portata innovativa dell'indagine, collegato anche all'anticipazione dei primi risultati della stessa e comunicati da ANVUR nel corso di una conferenza stampa², è stato quello che il Governo, nel prendere contezza del numero degli studenti con disabilità e dsa presenti nel sistema universitario (pari a 36.816 unità per l'anno accademico 2019-2020) ha disposto, con l'articolo 60 del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito in legge 106/2021, la somma di 50 milioni di euro per sostenere le iniziative degli Atenei in favore degli studenti che necessitano di azioni specifiche e per promuovere l'accesso ai corsi della formazione superiore e alle azioni di recupero e inclusione degli studenti anche con disabilità o DSA. Tali somme sono state poi ripartite, con l'emanazione del DM 752/2021 del Ministero dell'Università e della Ricerca corredato dalle relative linee guida di indirizzo per la definizione delle azioni ammissibili, agli Atenei e alle Istituzioni AFAM, secondo i criteri indicati agli articoli 3, 4, 5, 6, del DM medesimo. Oltre a tale erogazione straordinaria, il Ministro dell'Università e della ricerca scientifica ha assunto l'impegno di incrementare le risorse destinate a tale voce di spesa nell'ambito del Fondo di funzionamento ordinario in favore delle Università (come previsto dalla bozza di DM per il FFO 2023 che porta da 8 a 13 milioni di euro la quota ordinaria del fondo).

Al fine di acquisire dati aggiornati, lo stesso Ministero promuoveva, nell'ottobre 2021, ad integrazione dei dati rilevati da ANVUR, una ulteriore rilevazione di sintesi utilizzando parzialmente lo schema già predisposto dal Gruppo di Lavoro

² Roma 4 maggio 2021.

(Tab. 2.3 con una declinazione ulteriore relativa agli studenti con DSA) per aggiornare il numero di studenti con disabilità e DSA presenti nel sistema delle Università statali e non statali rilevato dall'Agenzia.

Alla rilevazione realizzata dall'ANVUR, che si ricorda è stata realizzata in via sperimentale e chiusa nell'ottobre 2020 hanno partecipato 90 Atenei su 98³, mentre a quelle di sintesi realizzate dal Ministero dell'Università e della Ricerca nell'ottobre 2021 e nel novembre 2022, alla quale hanno aderito rispettivamente 81 Atenei per l'a.a. 2020-2021 ed 85 per l'a.a. 2021-2022, l'analisi dei dati evidenzia come si sia passati da un totale complessivo 36.816 studenti con disabilità e DSA della rilevazione ANVUR, ai 45.475⁴ per l'a.a.2020-2021 e ai 53.367 per l'a.a. 2021-2022⁵, delle rilevazioni successive, nel solo sistema Universitario. Una crescita complessiva nel biennio di 16.551 studenti con disabilità e DSA che dovrà essere indagata e che non può essere addebitabile all'esiguo numero di Atenei che non hanno dato risposta all'indagine iniziale o alle due successive. (Fig. 1)

Fig.1	a.a. 2019-2020 (90 Atenei) - Fonte ANVUR	% su totale anno	a.a. 2020-2021 (81 Atenei) - Fonte MUR	% su totale anno	a.a. 2021-2022 (85 Atenei) - Fonte MUR	% su totale anno
Studenti con disabilità	20732	56,31%	24630	54,16%	26950	50,50%
di cui con DSA *	0	0,00%	461	1,87%	795	2,95%
Studenti con sola DSA	16084	43,69%	20845	45,84%	26417	49,50%
		% incremento su totale anno precedente**		% incremento su totale anno precedente		% incremento su totale anno precedente
Totale Studenti	36816	0,00%	45475	10,52%	53367	7,98%
* non distinto nel a.a. 2019-2020						
** non rilevato						
Nota alla tabella: Sintesi iscritti al sistema universitario 2019-2022. Il dato degli iscritti con disabilità o DSA nel solo sistema universitario, indica una costante crescita della loro presenza, certamente correlata alla crescente adozione di politiche e azioni per l'inclusione, per una didattica accessibile oltreché per una maggiore incidenza di interventi finalizzati all'abbattimento delle barriere architettoniche e sensoriali.						

Le risorse di cui al DM 752/21 sono state attribuite alle Istituzioni AFAM in ragione dei dati stimati della presenza degli studenti con disabilità precedentemente rilevati dall'ufficio di statistica del Ministero. Al riguardo va segnalato come le Istituzioni AFAM, non prevedono la nomina di un delegato del Direttore sui temi delle disabilità e DSA, e sono pertanto rimaste escluse dalla ricerca di cui al Rapporto ANVUR e dalle successive rilevazioni specifiche del MUR.

³ Tabella 0.1 – pagina 8 del Rapporto.

⁴ AA 2020-2021 - Totale Atenei rilevato 81 su 98: studenti con disabilità o DSA rilevati 45.475 di cui 24.630 con disabilità e di questi 461 anche con DSA, mentre gli studenti con sola DSA sono stati 20.845.

⁵ AA 2021-2022 - Totale Atenei rilevato 85 su 98: studenti con disabilità o DSA rilevati 53.367 di cui 26.950 con disabilità e di questi 795 anche con DSA, mentre gli studenti con sola DSA sono stati 26.417.

Infine, il Gruppo di Lavoro ha indicato ad ANVUR alcuni *accorgimenti/integrazioni*, da adottare nella predisposizione degli indicatori AVA3 relativi gli studenti con disabilità e con disturbi specifici di apprendimento (DSA) e con bisogni educativi speciali (BES).

A valle della pubblicazione del primo Rapporto ANVUR, poi ripreso nel rapporto sullo stato del sistema universitario presentato in Parlamento il 21 giugno 2023, l'Agenzia, ha avvertito l'esigenza di ampliare la nuova rilevazione, sulla base dell'esperienza acquisita e sulla base del modello di indagine già somministrato alle Università statali, non statali e telematiche italiane, anche alle Istituzioni AFAM, al fine di fornire una visione completa del sistema integrato dell'alta formazione che include, oltre gli Atenei, anche le Istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica. Tale esigenza è stata apprezzata dal Consiglio Direttivo anche nel proprio piano delle attività per il triennio 2023/2025.

L'indagine Atenei-Istituzioni AFAM che ANVUR appena avviata riguarderà, oltre al corpo studentesco, anche il corpo dei docenti e il personale tecnico e amministrativo delle Istituzioni universitarie e AFAM con il fine di rilevare, in forma standardizzata e non riconducibile al singolo lavoratore, i bisogni ed i servizi dedicati ai lavoratori in condizione di disabilità o con patologie invalidanti o che assistono il congiunto convivente con disabilità grave certificata dalle Commissioni mediche di cui all'articolo 1 della legge 15 ottobre 1990, n. 295, secondo quanto previsto dall'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, così come l'attuazione delle misure di cui all'art. 33 della medesima legge 104/1992. Si rammenta che la legislazione vigente prevede l'obbligo di dotarsi di un *disability manager* per tutte le Pubbliche Amministrazioni con più di duecento dipendenti, e che la Legge Delega per le disabilità⁶ estende tale obbligo a tutti i datori di lavoro pubblici, senza alcun limite minimo o massimo di dipendenti.

Un aspetto fondamentale dell'indagine sui corpi docenti e amministrativi, ma anche sul complesso degli studenti, potrà essere indirizzato a misurare anche il grado di conoscenza delle tematiche correlate alle disabilità e ai disturbi specifici dell'apprendimento o ai bisogni educativi speciali, rilevando quindi anche i bisogni dell'utenza in tali ambiti, al fine di fornire alle Istituzioni competenti gli elementi atti alla predisposizione di appositi piani formativi e/o di informazione e di aggiornamento (anche professionale) in materia di disabilità, di inclusione delle persone con disabilità negli ambienti lavorativi e/o della formazione universitaria e delle Istituzioni AFAM, nonché di rafforzamento, partecipato, delle azioni di

⁶ Legge 22 dicembre 2021, n. 227 - Delega al Governo in materia di disabilità - collegata agli obiettivi del PNRR.

assistenza, di orientamento e accessibilità rivolte ai lavoratori e agli studenti con disabilità e non solo, per favorire un ambiente culturale favorevole e la loro massima autonomia possibile nella vita universitaria e nei percorsi dell'alta formazione artistica, coreutica e musicale.

Per quanto riguarda le Istituzioni AFAM, giova rilevare come, se per il Sistema Universitario è prevista da specifica norma di legge la nomina del Delegato del Rettore per le disabilità, questa non è parimenti espressamente prevista per le Istituzioni AFAM per le quali, tuttavia, anche a valle della rilevazione che sarà condotta e dei risultati che ne emergeranno, potranno essere forniti al Legislatore elementi atti a favorire un intervento normativo, da più parti auspicato, che possa novellare l'art. 13 e 16, comma 5 e 5-bis della legge 104/1992, estendendo dunque la previsione già in essere per gli Atenei anche relativamente alla nomina del delegato del Direttore alla disabilità e dsa per ciascuna delle Istituzioni AFAM. Questo anche come conseguenza necessaria, derivante dall'attuazione dell'articolo 5, comma 3 della CRPD⁷ che prevede di garantire ogni accomodamento ragionevole al fine di promuovere l'uguaglianza ed eliminare le discriminazioni.

L'indagine, inoltre, potrà fornire elementi utili di valutazione delle politiche pubbliche in favore delle persone con disabilità in relazione, ed in particolare, sia all'articolo 24, comma 3⁸ alinea, e comma 5⁹, che all'articolo 27, comma 1 lettera e)¹⁰ ove si fissano i principi del diritto ad una piena ed uguale partecipazione al sistema di istruzione ed alla vita della comunità, nonché, la promozione dell'opportunità di impiego e dell'avanzamento di carriera per le persone con disabilità nel mercato del lavoro, azione questa che appare fortemente connessa con i servizi di orientamento in uscita dai percorsi di studio universitari per una migliore collocazione occupazionale dello studente con disabilità neo laureato ma anche, con riferimento ai servizi di orientamento in ingresso offerti dagli Atenei e più in generale

⁷ CRPD, Art. 5, comma 3 "Al fine di promuovere l'uguaglianza ed eliminare le discriminazioni, gli Stati Parti adottano tutti i provvedimenti appropriati, per garantire che siano forniti accomodamenti ragionevoli".

⁸ CRPD, Art. 24, comma 3. "Gli Stati Parti offrono alle persone con disabilità la possibilità di acquisire le competenze pratiche e sociali necessarie in modo da facilitare la loro piena ed uguale partecipazione al sistema di istruzione ed alla vita della comunità".

⁹ CRPD, Art. 24, comma 5. "Gli Stati Parti garantiscono che le persone con disabilità possano avere accesso all'istruzione secondaria superiore, alla formazione professionale, all'istruzione per adulti ed all'apprendimento continuo lungo tutto l'arco della vita senza discriminazioni e su base di uguaglianza con gli altri".

¹⁰ CRPD, Art. 27, comma 1, lettera e) "promuovere opportunità di impiego e l'avanzamento di carriera per le persone con disabilità nel mercato del lavoro, quali l'assistenza nella ricerca, nell'ottenimento e nel mantenimento di un lavoro, e nella reintegrazione nello stesso".singolare inconsapevole levità, e non per finzione cinematografica.

dal Sistema della formazione superiore, agli studenti dell'ultimo anno delle scuole secondarie di secondo grado.

La motivazione di una estensione degli ambiti della ricerca del nuovo Gruppo di Lavoro anche al Settore delle Istituzioni AFAM, non trae origine solo dalla necessità di fornire una rappresentazione omogenea con riferimento alle macrocategorie di limitazioni funzionali già adottate nella precedente rilevazione, dell'intero Sistema universitario e di formazione accademica ma anche in virtù del D.M. 28 ottobre 2021, n. 1214, che ha previsto che l'ANVUR dovrà valutare la qualità dei servizi agli studenti erogati dalle Istituzioni AFAM. I risultati dell'indagine del Gruppo di Lavoro, integrato dai rappresentanti delle Istituzioni AFAM, forniranno un supporto al Consiglio Direttivo dell'ANVUR nella valutazione della qualità dei servizi agli studenti con disabilità e DSA e bisogni educativi speciali (BES) nel sistema di valutazione delle Istituzioni AFAM, anche con riferimento alla terza missione e all'individuazione di modelli e percorsi atti all'attuazione dell'inclusione e della performance intesa come mappatura dei processi organizzativi. Nello specifico, un'ulteriore attività del sottogruppo di lavoro dedicato alle Istituzioni AFAM, sarà quella di elaborare una proposta di indicatori per valutare la qualità dei servizi rivolti agli studenti delle Istituzioni AFAM, attraverso una analisi/ricognizione di tipo quali-quantitativo, anche analizzando le informazioni inserite dalle Istituzioni nella piattaforma "Nuclei AFAM" (servizi attivi nelle istituzioni, iniziative strutturate a favore dell'inclusione attraverso percorsi di formazione o altre forme di intervento, sistemi di monitoraggio, adozione di procedure organizzative atte alla riduzione del rischio), delle attività e le iniziative messe in atto dalle Istituzioni per il coordinamento, il monitoraggio e i servizi per gli studenti con disabilità o DSA, per favorire l'inclusione, in linea con gli standard di Assicurazione interna della Qualità definiti dall'ENQA (ESG 2015).

Nell'esprimere ancora un vivo ringraziamento per l'occasione di riflessione offerta a tutti i partecipanti, sia consentito ringraziare tutti i componenti del GDL anvur e il personale dell'agenzia che hanno percepito la grande valenza di tale attività, dedicando energia, passione e competenza.

ANTONIO FELICE URICCHIO

Saluto del Presidente della Conferenza nazionale universitaria dei delegati per la disabilità (CNUDD)

Buongiorno a tutte e tutti,

nel dispiacermi di non essere fisicamente in presenza, mi compiaccio con i colleghi Guido Migliaccio e Vincenzo Casamassima per aver organizzato un convegno sul tema della disabilità con un panel di relatori così prestigioso che tratteranno la tematica in maniera transdisciplinare.

La CNUDD – facendo mie le parole del collega Fabio Ferrucci – è probabilmente un unicum nell’ambito dei consessi universitari perché le colleghe e i colleghi Delegati, rappresentanti ottantadue università italiane diverse, pur trattando la tematica delle studentesse e degli studenti con disabilità e DSA, afferiscono a settori disciplinari diversi. Questo significa che la tematica della disabilità è essa stessa transdisciplinare sicché per essere affrontata, interpretata e declinata in maniera propria non può che essere affrontata in maniera trasversale. Tale trasversalità in ambito universitario non riguarda soltanto l’orientamento in entrata, quello in itinere (lezioni ed esami) e quello in uscita, ma deve prevedere un approccio che riguardano la vita delle studentesse e degli studenti con disabilità e DSA in tutti i momenti che caratterizzano l’esperienza universitaria nel suo complesso elevandola a comunità universitaria composta da soggetti con differenti esigenze. Ciò significa pensare alla fruibilità delle biblioteche, dei laboratori, delle mense, delle palestre, delle residenze, di tutti i servizi con cui tutte le studentesse e tutti gli studenti si interfacciano durante la loro permanenza in università. Naturalmente stiamo parlando dell’università in maniera trasversale, a trecentosessanta gradi, e la ricchezza di saperi, sensibilità e background diversi presenti nella CNUDD ci permette, ancorché con dei limiti, di avere una visione il più olistica ed ecosistemica possibile.

I principali compiti della CNUDD ci vedono impegnati sia sul fronte “interno”, ovvero facendo in modo che determinate questioni che si riferiscono alla disabilità e DSA vengano affrontate nella maniera più omogenea possibile nelle diverse università sparse su tutto il territorio nazionale; sia su quello “esterno” e ciò il rapporto con gli enti pubblici che governano e dettano le politiche universitarie.

Il principale e ambizioso obiettivo della CNUDD è quello di offrire alle studentesse e agli studenti con disabilità e DSA una formazione che permetta loro di diventare cittadine e cittadini consapevoli e potersi porre nella società e nel mondo del lavoro con dignità avendo uguali opportunità come tutti gli altri. Leggendo i documenti internazionali più recenti si è assistito a uno spostamento

dell'attenzione dal diritto del singolo individuo a quello della comunità in cui la persona vive. Si parla quindi di un diritto collettivo per cui la comunità si fa carico di tutti i suoi componenti affinché nessuno rimanga escluso, rafforzando così il diritto del singolo sotto l'"ombrello" della comunità stessa. Questo atteggiamento e *modus operandi* è stato fatto proprio dalla CNUDD in modo che ogni componente che frequenta i nostri atenei si senta appieno parte della comunità universitaria apportando il proprio contributo e al contempo sentendosi "protetto" dalla comunità cui appartiene.

ALBERTO ARENGHI

Saluto del Coordinatore del Comitato tecnico scientifico dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità

Buongiorno a tutte e a tutti,
ringrazio l'università del Sannio per il gradito invito ed in particolare il prof. Guido Migliaccio.

La pandemia SAR-COV-2 ha fatto emergere l'inadeguatezza dei sistemi di *welfare* europei a tutelare i diritti delle persone con disabilità e delle loro famiglie, al punto che la Commissaria europea all'uguaglianza Helena Dalli ha sottolineato il carico sproporzionato di problemi che questa fascia di popolazione ha vissuto in questo periodo. Il Comitato economico e sociale presieduto da Vittorio Colao, nominato dal presidente Conte per proporre soluzioni per il post pandemia, analizzando le criticità emerse durante il contagio da coronavirus, ha sottolineato la necessità di passare da un *welfare* di protezione ad un *welfare* di inclusione. La legge delega in materia di disabilità 227/2021, prevista dalle riforme del PNRR, è una prima risposta a questa esigenza, cercando di applicare i principi e le norme della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. L'obiettivo è quello di cominciare a riformare il nostro sistema di *welfare* partendo da alcuni essenziali temi innovativi. Primo fra tutti ridefinire chi siano le persone con disabilità, superando il modello medico/individuale che individua solo le limitazioni funzionali come tema da affrontare, e introducendo nel sistema di *assessment* il modello sociale della disabilità basato sul rispetto dei diritti umani, garantendo non discriminazione e parificazione di opportunità nell'accesso a beni, servizi e diritti. La condizione di disabilità infatti non dipende da fattori personali, ma dall'interazione di questi con barriere, ostacoli e discriminazioni. Altro elemento è la partecipazione delle stesse persone con disabilità nella definizione dei progetti di vita, come avviene per tutti i cittadini, ma non per quelli con disabilità. L'autodeterminazione infatti viene negata da pratiche che fanno decidere ad operatori cosa serve a quella persona. La personalizzazione infine permette di conoscere il modo di funzionamento di una persona e i sostegni appropriati che realmente permettono di partecipare alla vita della comunità. Rispondendo alle osservazioni conclusive all'Italia del Comitato sui diritti delle persone con disabilità dell'ONU del 2016, la legge delega vuole definire gli accomodamenti ragionevoli, il Garante nazionale dei diritti, il miglioramento delle azioni della PA in termini di accessibilità e inclusione, il coordinamento delle azioni in favore di queste persone

attraverso un budget di progetto e la creazione di un dossier telematico che raccolga le informazioni relative alle singole persone. La legge non poteva affrontare tutte le tematiche legate ai diritti, ma individua alcuni elementi fondamentali per riformare il *welfare* indirizzato a queste persone.

La meritoria iniziativa dell'Università del Sannio purtroppo si inserisce in una scarsa attenzione che le università italiane dedicano alla Convenzione delle Nazioni Unite sopra citata. Il cambio sostanziale di paradigma che inquadra i diritti delle persone con disabilità nell'ambito del rispetto dei diritti umani non viene quasi mai insegnato nei corsi universitari, contribuendo in maniera negativa alla formazione dei professionisti di tutti i settori che agiscono verso queste persone con vecchi modelli sanitari e assistenziali, se non caritativi. Una legge dello stato e uno standard culturale internazionale universalmente riconosciuto da tutti gli organismi internazionali risulta spesso ignorato nelle nostre università.

Mi auguro che in un prossimo futuro questo pesante *gap* venga superato e il dibattito internazionale sull'applicazione della Convenzione dell'ONU possa permeare adeguatamente le nostre università introducendo azioni innovative in tutti gli ambiti tecnici, sociali, culturali e politici. Buon lavoro.

GIAMPIERO GRIFFO

Saluto della Coordinatrice del Gruppo di lavoro “Inclusione e Giustizia Sociale” della Rete delle Università per lo Sviluppo Sostenibile (RUS)

Ci tengo in primis a ringraziare per l'attenzione data ai temi della disabilità e per la realizzazione di questo progetto che parte dal convegno 'Le persone con disabilità tra società, economia e diritto: questioni aperte e prospettive di riforma', promosso dai colleghi Vincenzo Casamassima e Guido Migliaccio, nel settembre del 2022, fino ad arrivare al numero 1/2023 della rivista *PasSaggi Costituzionali*. Si è trattato di un cammino prezioso, interdisciplinare e multidisciplinare, che ha permesso di riunire insieme operatori, operatrici, studiosi e studiose, cittadini e cittadine, per contribuire ad arricchire le conoscenze, per condividere buone pratiche, e delineare traiettorie innovative inclusive per il futuro.

E quindi aggiungo un ringraziamento anche per aver coinvolto il *Gruppo di lavoro “Inclusione e Giustizia Sociale”*, che coordino, della Rete delle Università per lo Sviluppo Sostenibile (RUS), promossa dalla Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI). La Rus ha come finalità principale la diffusione della cultura e delle buone pratiche di sostenibilità, sia all'interno che all'esterno degli Atenei, in modo da incrementare gli impatti positivi in termini ambientali, etici, sociali ed economici delle azioni poste in essere dagli aderenti alla Rete, così da contribuire al raggiungimento degli SDGs. Nello specifico il Gruppo di lavoro 'Inclusione e Giustizia Sociale' si prefigge di dare valore alla promozione di contesti sociali sostenibili e inclusivi in grado di evolversi e di avviare innovazioni incentrate sulla giustizia sociale. L'impegno è quello di incrementare una coscienza critica sulle disuguaglianze, sulle discriminazioni, sulle forme di iniquità, di favorire servizi incentrati sul diritto allo studio, avviare politiche inclusive e attente alla disparità in ambito linguistico e di genere e ridurre le barriere. Nell'ambito dei lavori del GdL assumono particolare valore tutte le lotte alle discriminazioni che ancora oggi possiamo incontrare dentro e fuori i contesti universitari, comprese quelle associate alla presenza di disabilità. Così progetti come quelli più sopra descritti diventano non solo momenti di studio, approfondimento, condivisione, ma anche stimolo a mantenere elevati attenzioni, sforzi, impegni comuni per ridurre le barriere e per ampliare il coinvolgimento delle persone, indipendentemente da ruoli e caratteristiche, nella costruzione di contesti che sappiano essere inclusivi e di qualità per tutti e tutte.

LAURA NOTA

Saluto del Garante dei diritti delle persone con disabilità della Regione Campania

La produzione normativa a livello regionale in materia di handicap inizia a svilupparsi verso la metà degli anni Settanta, in seguito al decentramento regionale e al progressivo trasferimento di diverse competenze dallo Stato alle regioni, contribuendo a migliorare le condizioni di vita di molti disabili e ad accrescere le opportunità di integrazione nella vita sociale.

L'evoluzione della normativa regionale raggiunge la sua massima espansione nel decennio 1980/1990. È in questo periodo, infatti che quasi tutte le regioni cominciano a dotarsi di leggi che tutelano i portatori di handicap in vari campi della vita sociale (diritto allo studio, formazione professionale, inserimento lavorativo, eliminazione delle barriere architettoniche, trasporti, ecc.).

I quadri normativi regionali si arricchiscono, inoltre, di altre normative che, direttamente o indirettamente, interessano le persone con difficoltà, i loro familiari e quanti ne condividono le condizioni e le attese (come le associazioni) o operano a loro favore (enti assistenziali, centri di riabilitazione, strutture formative, ecc.).

La normativa regionale si presenta subito con caratteri innovativi per i principi di integrazione ai quali si ispira. I diversi provvedimenti che sono stati emanati hanno cercato, per quanto di competenza, di integrare la legislazione vigente a livello nazionale, ma soprattutto hanno cercato di abbandonare l'impostazione per categoria. Usano sempre più termini quali «handicappati» o «portatori di handicap» lasciando subito intendere come le disposizioni siano rivolte «a tutti».

In molte leggi regionali si riscontrano precise definizioni del concetto di handicap, del tutto assenti nella legislazione nazionale dello stesso periodo.

Osservando l'evoluzione legislativa del recente passato e cercando una comparazione metodologica tra l'insieme dei provvedimenti emanati a livello statale e a livello regionale, si può osservare che mentre la legislazione dello Stato, pur avendo definito in maniera abbastanza soddisfacente il quadro dei diritti civili delle persone handicappate, è apparsa complessa e disorganica, al contrario quella regionale appare più organica e adeguata.

Nonostante gli aspetti innovativi, la legislazione regionale non è stata immune da caratteristiche negative e da limiti. Molte leggi regionali infatti, possono essere definite leggi-manifesto, disposizioni, cioè, che contengono enunciazioni di principi, ma pochi e incisivi interventi operativi e strumenti adeguati per la loro applicazione.

Non sono mancate poi leggi regionali che hanno ripercorso vecchie logiche come quelle della settorialità, della specificità e della categorizzazione.

La situazione attuale che si evidenzia maggiormente è comunque la profonda disomogeneità tra le varie normative regionali. Accanto a regioni che hanno definito abbastanza compiutamente un organico assetto legislativo, ve ne sono altre nelle quali le disposizioni sono ancora carenti e attendono di essere integrate. È una normativa, quella regionale, che si presenta pertanto a scacchiera, cioè completa e avanzata in alcune regioni, carente in altre.

Un altro fenomeno che si riscontra è la dinamicità del quadro legislativo in alcune regioni e, al contrario, la staticità in altre: in una regione, ad esempio, la normativa migliora in parte o cambia quasi completamente nell'arco di qualche anno, mentre altrove l'assetto legislativo resta pressoché immutato anche per diversi anni.

Un'altra caratteristica è la presenza in diverse regioni non solo di analoghe leggi, ma addirittura di identiche norme. Si verificano casi di leggi regionali nelle quali sono stati accolti interi articoli di provvedimenti emanati qualche anno prima da altre regioni. Questa prassi non è da considerarsi affatto negativa, ma certamente appare discutibile là dove le disposizioni «estrapolate» vengono accolte senza considerare se le variabili socio-culturali, lo stato dei servizi socio-sanitari, i livelli economici e altre condizioni di quella realtà, ne consentano una completa applicazione.

Tutti questi fenomeni, appena accennati, contribuiscono a determinare un quadro complessivo della normativa regionale estremamente fluido, mutevole e soggetto ad ulteriori cambiamenti.

Dopo l'emanazione della Legge-quadro sull'handicap, che come già accennato assegna precisi compiti e funzioni alle regioni, la situazione non sembra mutata di molto, continuandosi ad osservare ombre e luci.

Il forte divario tra le realtà regionali rischia di non consentire uguali opportunità ai disabili nell'esigibilità dei diritti civili.

Questa tendenza si è confermata anche in seguito al recepimento, con la legge 18/2009, della Convenzione ONU dei diritti delle persone con disabilità e dalla più recente legislazione statale, che ha modificato la concezione di disabilità, la terminologia e il quadro dei diritti possibili e che ha prodotto numerosi interventi sul piano regionale, particolarmente in materia di diritto alla vita indipendente e ai diritti delle persone con spettro autistico e infine sul tema del dopo di noi.

Da quanto sopra esposto si deduce che per conoscere i diritti civili dei disabili, quelli esigibili e quelli ancora solamente possibili, è necessario fare riferimento sia alla normativa statale sia a quella regionale. Lo Stato e le regioni esercitano funzioni legislative diverse in base a distinte competenze in materia.

LE POLITICHE REGIONALI SULLA DISABILITÀ IN CAMPANIA

La Regione negli ultimi anni ha investito molto in questa area intervenendo su temi strategici per l'inclusione sociale:

Scuola e Università: dalla soppressione di alcune funzioni dell'Ente Provincia fin da subito la Regione Campania ha investito in termini economici per garantire i servizi di Trasporto per gli alunni con disabilità iscritti agli Istituti Superiori e l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione (Ass. Specialistica) rivolto sempre agli stessi alunni e l'intervento dote scuola per gli alunni disabili visivi. Per le Università le risorse sono state date direttamente agli atenei per consentire loro di garantire dei servizi idonei a supportare il ragazzo disabile.

Lavoro e formazione: la Regione ha messo in campo numerose iniziative atte a favorire l'ingresso nel mondo del lavoro per le persone con disabilità finanziando misure come Garanzia In (autoimprenditorialità) Garanzia giovani (pagando direttamente l'indennità al ragazzo disabile e prolungandone i tempi di durata), misure come ITIA che hanno favorito l'attivazione da parte degli Ambiti Territoriali dei tirocini di inclusione sociale.

Sulla formazione attraverso un Avviso pubblico ha riconosciuto ai ragazzi disabili la possibilità di ricevere un *voucher* per il pagamento di corsi di formazione riconosciuti presso Enti accreditati.

Integrazione socio-sanitaria: che comprende tutte le spese ristrate attraverso il Soresa per le strutture di tipo residenziale e semi residenziale che accolgono persone con disabilità e gli assegni di cura volti a garantire la permanenza a domicilio della persona non autosufficiente attraverso la corresponsione di un contributo economico onnicomprensivo erogato dall'Ambito Territoriale in favore di persone non autosufficienti in condizioni di disabilità gravissima e grave assistite a domicilio e costituiscono un titolo di riconoscimento delle prestazioni di assistenza tutelare svolte dai familiari, e/o dagli assistenti familiari a contratto, in sostituzione delle prestazioni professionali erogate dagli Operatori Socio Sanitari.

Bonus disabili: durante la pandemia COVID la Regione ha riconosciuto a tutte le persone con disabilità un bonus di € 600,00.

Bonus *caregivers*: la Regione ha riconosciuto ai *caregivers* delle persone beneficiarie degli assegni di cura un bonus di € 250,00.

Progetti di vita indipendente e del Dopo di noi la Regione Campania, attraverso il riparto del Fondo Ministeriale agli Ambiti Territoriali, lavora affinché ci sia una risposta omogenea e valida alle richieste delle famiglie e delle persone con disabilità. Inoltre ha finanziato e sostenuto la nascita dell'Agenzia per la Vita indipendente. Sono state poi stanziare risorse per iniziative in ambito di turismo accessibile.

Infine vengono forniti contributi di funzionamento alle principali associazioni rappresentative del mondo della disabilità.

CRITICITA'

Una delle maggiori difficoltà è il reperimento di dati e/o indicatori validi ed efficaci tali da consentire una lettura del territorio e dei bisogni e questo anche a causa delle diversità di ruoli, funzioni e competenze degli organi amministrativi coinvolti. Programmare interventi sulla disabilità con pochi dati a disposizione è complesso e di per sé non consente la realizzazione di politiche di *mainstreaming* che pongano la disabilità come realtà trasversale e convergente in più settori.

Altra criticità è il monitoraggio delle risorse che sono assegnate e che spesso gli Ambiti sono chiamati a spendere rispettandone la finalità e la tempistica dettata dalla Regione.

Gli Ambiti territoriali e il sistema *welfare* della Regione necessitano di cambiare, così come sono non funzionano e occorre ripensare le forme di erogazione dei servizi sociali, magari, tramite la costituzione di aziende speciali.

La visione che le istituzioni hanno della disabilità e delle risposte ai bisogni di queste persone deve cambiare uscendo dalla logica dell'assistenzialismo per favorire l'autodeterminazione della persona stessa accompagnandola in un progetto di vita e prevedendo un budget individuale volto a garantire il giusto sostegno economico al suddetto progetto. Le stesse famiglie vanno supportate e aiutata ad uscire dalla logica di delega ai servizi del proprio familiare e aiutarle anche in una gestione più corretta di tutte le misure economiche previdenziali che ricevono.

Infine occorre una visione e una capacità di progettare un sistema nuovo, in grado di innovare e dare risposte personalizzate alle esigenze delle persone con disabilità.

È evidente che questo obiettivo si potrà raggiungere solo mediante una profonda trasformazione della PA perché così com'è la burocrazia non aiuta ma anzi ostacola l'osservanza dei diritti e il vivere in maniera dignitosa da parte delle persone con disabilità. Le istituzioni internazionali hanno ritenuto la disabilità tra le priorità da affrontare per la modernizzazione del paese, in tale contesto il PNRR ha prodotto la legge delega sulla disabilità n. 227/21 e grande attesa per i decreti legislativi attuativi e perché si verifichi un salto di qualità che vada tra le altre cose oltre il termine di intervento del PNRR del 2026 e che possa davvero in concreto superare le criticità a cui abbiamo accennato e garantire una vita dignitosa alle persone con disabilità.

PAOLO COLOMBO

Introduzioni al convegno

GUIDO MIGLIACCIO

All'inizio di questo importante convegno, rivolgo innanzitutto il mio più deferente saluto a tutti i Relatori pervenuti da tutt'Italia presso il mio Ateneo. Allo stesso tempo, sono molto lieto di constatare una platea folta, numerosa e qualificata che ha risposto all'invito di tutti gli organizzatori e mio.

Questa breve introduzione ai lavori sconta tre principali tentazioni.

La prima è quella di ringraziare tutti coloro che hanno contribuito ad organizzare l'incontro di oggi. L'elenco sarebbe davvero numeroso e toglierebbe tempo alle tante relazioni previste in programma.

Il ringraziamento al Rettore dell'Università del Sannio penso possa ben sintetizzare tutto lo sforzo che è stato realizzato dai diversi componenti del corpo docente e dell'amministrazione per poter garantire la migliore ospitalità a chi è venuto, qualcuno per la prima volta, in Benevento, e soprattutto per consentire un sereno e costruttivo confronto sui temi a noi cari della disabilità.

Non cedo, pertanto a questa prima tentazione soltanto per esigenze organizzative, ma garantisco a tutti coloro che mi ascoltano che nulla sarebbe stato possibile senza il contributo alacre e appassionato di tanti.

La seconda tentazione è quella di deviare verso aspetti personali indotti prevalentemente da un impeto "sentimentale". Ciò perché il tema più ampio della disabilità è stato da sempre oggetto della mia attenzione, per motivi personali e familiari, ma si è poi tramutato anche in un tema di ricerca e studio che mi ha dato tantissime soddisfazioni come persona, come ricercatore e come docente.

Ricordo che il primo impulso mi fu dato quando, da semplice dottorando di ricerca presso l'Università degli studi di Salerno incontrai un mio collega affetto da disabilità a seguito di una violenta malattia. Non per questo affrontava la vita con atteggiamento dimesso, viceversa desideroso di reagire al triste evento senza perdere nessuna opportunità per rendere migliore la sua esistenza. Ciò fino anche ad abbandonare la prospettiva del classico "posto fisso" nella pubblica amministrazione, per realizzare il suo antico sogno della libera professione. Il mio Collega mi invitò, in quegli anni ormai lontani, a presentare una relazione in un Convegno dei giuristi telematici sul tema delle possibili relazioni tra bilancio sociale e disabilità. Nel preparare quell'intervento poi pubblicato¹, mi accorsi che

¹ G. MIGLIACCIO, *La disabilità nell'economia e nel bilancio sociale d'azienda*, in A. Attanasio (a cura di), *Atti del Convegno dei Giuristi Telematici su ITC disabilità e diritto*, Roma, 28-29 ottobre 2005, Nyberg, Milano, 2007, pp. 131-150.

la bibliografia italiana era ricca di numerosi contributi di carattere psicologico, pedagogico, medico, scientifico, sociologico, ecc. ma vi erano pochissimi studi relativi alla dimensione economica. Compresi, pertanto, che vi era una notevole opportunità per gli studiosi italiani di economia di approfondire una tematica, pure considerando l'allora iniziale maggiore sensibilità verso l'inclusione nel più ampio quadro della sostenibilità sociale.

L'intuizione si tradusse in breve tempo in un corposo volume², ancora attuale, che registrò i contributi qualificati di numerosi studiosi di varie discipline invitati da me e dagli altri due curatori qui presenti, professori Gerardo Metallo e Paolo Ricci.

Da quella iniziale e positiva esperienza si sono moltiplicate le occasioni di studio, ricerca e pubblicazione di numerosi contributi nazionali³ e internazionali⁴, e

² G. METALLO, P. RICCI, G. MIGLIACCIO (a cura di), *La risorsa umana "diversamente abile" nell'economia dell'azienda. Disability management e accountability*, Giappichelli, Torino, 2009.

³ Tra gli altri: G. MIGLIACCIO, *Economicità, efficacia ed efficienza dei fattori produttivi «limitati». Produttività delle 'diverse abilità' e tutela della loro sicurezza*, in *L'integrazione scolastica e sociale*, 11(2), 2012, pp. 141-149; G. MIGLIACCIO, *Il bilancio tangibile e intangibile dell'inclusione*, in F. DOVIGO, C. FAVELLA, F. GASPARINI, A. PIETROCARLO, V. ROCCO, E. ZAPPELLA (a cura di), *Atti del Convegno internazionale Bisogni Educativi Speciali e Pratiche Inclusive. Una prospettiva internazionale*, Università degli Studi di Bergamo, Dipartimento di Scienze Umane e Sociali, 23-24 ottobre 2014. Bergamo, 2015; G. MIGLIACCIO, *Economicità e disabilità: un connubio possibile? Il governo inclusivo dell'azienda per un'economia e una società inclusive*, in L. Marchi, R. Lombardi, L. Anselmi (a cura di), *Il governo aziendale tra tradizione e innovazione*, Franco Angeli, Milano, pp. 113-136, 2016; G. MIGLIACCIO, *Dalla soppressione alla valorizzazione delle persone con disabilità: alcune 'provocazioni' di economia etica*, in C. GIACONI, N. DEL BIANCO (a cura di), *Inclusione 3.0*, Franco Angeli, Milano, pp. 188-203, 2018; G. MIGLIACCIO, *Disabilità, economia e università: alcune considerazioni progettuali*, in S. PACE, M. PAVONE E D. PETRINI (a cura di), *UNiversal Inclusion. Rights and Opportunities for Students with Disabilities in the Academic Context*, FrancoAngeli, Milano, 2018; G. MIGLIACCIO, *La gestione aziendale inclusiva: le "sfide" della risorsa umana produttiva con disabilità ai sistemi informativi. Alcune considerazioni propositive*, in I. Cavallini e A. Paolini (a cura di), *Scritti in onore di Luciano Marchi. Volume I. Creazione di valore nella prospettiva economico-aziendale*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 287-298; G. MIGLIACCIO e I. UMMARINO, *Esperienze italiane di turismo 'sensibile': i network 'Like your Home' e 'Hostability School/University'*, in M. PAVONE, A. ARENGHI, E. BORGONOV, F. FERRUCCI, E. GENOVESE, A. PEPINO (a cura di), *Un ponte tra università e mondo del lavoro per l'inclusione e la vita indipendente*, Franco Angeli, Milano, 2022, pp. 305-320.

⁴ Tra gli altri: G. MIGLIACCIO, *ICT for disability management in the net economy*, in *International journal of globalisation and small business*, 8(1), pp. 51-72, 2016; G. MIGLIACCIO, *The Disability Marketing and the Cultural "Product". Italian Experience and Propositions for International Contexts*, in AIELLO L. (Ed.), *Management of Cultural Products: E-Relationship Marketing and Accessibility Perspectives*, Igi Global, Hershey, 2014, pp. 321-346; G. MIGLIACCIO, *Accessible museums in Italy: an overview*, in *African Journal of Hospitality, Tourism and Leisure*, 7(6), 2018, pp. 1-16; G. MIGLIACCIO, *Disabled people in the stakeholder theory: a literature analysis*, in *Journal of the Knowledge Economy*, 10(4), 2019, pp. 1657-1678; G. MIGLIACCIO, *Tourism for people with disabilities in Italy: an overview*, in *African Journal of Hospitality, Tourism and Leisure*, 8(5), article No 8, 2019, pp. 1-19; G. MIGLIACCIO, *Sustainability and Disability in the Digital Age: Some Experiences in Italian Tourism*, in *International Journal of Digital Culture and Electronic Tourism*, Special Issue on: *Smart Destinations and Digital Tourism in the Age of Sustainability: The Quest for New Roots*, 3, (3/4), 2021, pp. 271-293.

di utili e costruttivi confronti in seminari e convegni. Pur essendo stato io autore di numerose pubblicazioni tipiche dell'Economia aziendale e della Ragioneria, questo tema mi ha dato sicuramente il maggior numero di soddisfazioni, quale studioso e docente.

Accanto agli aspetti tipici della vita di un professore universitario, debbo annoverare anche gli utili confronti poi avviati con colleghi nell'ambito della Conferenza Nazionale Universitaria dei Delegati per la Disabilità (CNUDD) che opera nell'ambito della Conferenza dei Rettori delle Università italiane (CRUI), di cui sono parte grazie alla fiducia che ho ricevuto dai Rettori del mio Ateneo. La Cnudd mi ha poi designato nel gruppo di studio voluto dall'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) che ha pubblicato un importante rapporto sullo stato degli studenti universitari con disabilità negli atenei italiani, quale risorsa da valorizzare⁵.

E ancora posso citare la partecipazione al tavolo Prius che riunisce i delegati alla disabilità delle università campane, alcuni dei quali saranno relatori del convegno di oggi, e poi ancora al gruppo di lavoro "Inclusione e giustizia sociale" in seno alla Rete delle Università per lo Sviluppo Sostenibile (RUS-CRUI). E mi fermo qui anche se l'elenco potrebbe essere ancora lungo.

Considerata dunque la pluriennale esperienza su questo tema, la terza tentazione è quella di entrare nel merito dei temi proposti ma, io e l'amico e collega co-organizzatore Vincenzo Casamassima, abbiamo deciso di limitare il nostro apporto a questa introduzione e poi, eventualmente, lasciare qualche considerazione nella prevista pubblicazione che seguirà l'assise di oggi.

Da co-organizzatori del convegno abbiamo infatti ritenuto doveroso dare spazio innanzitutto all'ospitalità e, considerando l'elevata qualifica dei relatori, al nostro desiderio di imparare da loro.

Questa introduzione è perciò suddivisa in due parti.

Io mi limito esclusivamente a sottolineare le numerose omissioni dovute ai limiti di tempo, nonostante l'articolato e ricco programma che impegnerà tutto il giorno di oggi, nonché a delineare qualche futura prospettiva per una riflessione che certamente non si conclude oggi.

Vincenzo Casamassima, invece, entrerà nel merito del programma dei lavori, fornendo alcune sostanziali note introduttive.

L'incontro di oggi è stato indotto dall'urgenza derivante dalle riforme normative in atto che hanno dunque imposto una prevalenza di contributi giuridici. Il

⁵ Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca, *Gli studenti con disabilità e DSA nelle università italiane – Una risorsa da valorizzare*, Anvur, Roma, 2022.

tema della disabilità, tuttavia, richiede sempre un'ottica interdisciplinare e perciò la presenza di sessioni e relazioni che affrontano la tematica secondo profili differenti con relazioni più o meno dirette con la disciplina vigente.

In realtà, la riflessione sul quadro normativo doveva seguire un'analisi più approfondita sulle problematiche etiche che pone la disabilità e dunque sulle scelte radicali che le persone e le società debbono affrontare rispetto a questa tematica.

Rinviando ad altre pregiate fonti bibliografiche, è necessario innanzitutto decidere la sorte di una persona con disabilità, considerando che le soluzioni più volte delineate nell'esperienza dei popoli sono, semplificando, soprattutto tre: la soppressione, l'emarginazione e l'integrazione che ha assunto più recentemente nell'inclusione perimetri e dinamiche più ampi.

Non è vero che la soppressione sia stata del tutto eliminata. Essa è ancora massimamente presente nella cultura e nella prassi, anche delle società che si autodefiniscono "avanzate".

La soppressione di una persona con disabilità è stata ed è ancora la soluzione più comoda, prima (disabilità genetica) o dopo (disabilità sopravvenuta) la sua nascita. E, ciò nonostante, il dogma nel quale io fermamente credo della sacralità della vita dal concepimento fino alla morte naturale.

Non certo per giudizi moralistici e con tutta la più piena e vera comprensione umana mi addolorano le frequenti affermazioni che spesso ascolto e che vorrebbero giustificare la soppressione: "ha evitato di mettere al mondo un infelice" oppure, a seguito di una disabilità sopraggiunta "Perché vive? È meglio che muoia...".

In fondo, affermazioni del genere nascono dall'assunto che "disabilità" necessariamente coincide con "infelicità" e dunque una persona con disabilità necessariamente deve essere condannata a una vita grama, fino a giustificare la sua anticipata conclusione.

Affermazioni del genere sono frutto di una cultura aberrante che considera il diritto alla vita quale derivato di un principio di efficienza. Si vive se si è produttivi, e poi ancora meglio se si è belli, ricchi, di successo...

Una disabilità originaria o sopravvenuta sfida questa logica materialistica tipicamente consumistica.

Ben oltre il moltiplicarsi di inutili e farisaiche parole, dovrebbe invece necessariamente affermarsi che la vita è per tutti, e che la felicità non è necessariamente collegata a determinati stereotipi!

E io aggiungo con ferma convinzione che è necessario riscoprire il principio della sacralità della vita. Chiedo, con fare volutamente provocatorio: "Cosa c'è di più sacro della vita?".

Io sono fermamente convinto che la perdita della sacralità della vita sia all'origine di ogni forma di violenza.

Queste prime note vorrebbero delineare sinteticamente le logiche genetiche dell'inclusione delle persone con disabilità.

È necessario dunque spezzare ovunque il binomio disabilità-dolore che spesso si traduce in disperazione e quindi nella soppressione.

È facile constatare che l'incontro con la disabilità distingue persone che reagiscono in modo antitetico rispetto a un'identica sfida: si può essere rancorosi verso l'esistenza e il mondo, oppure, all'opposto, accettare con serenità un ruolo molto diverso dai propri sogni, ma comunque utile.

Ovviamente ciò ha un risvolto significativo sulle famiglie che possono accettare serenamente un'organizzazione molto differente della vita, nel tempo, delle proprie energie, magari modificando sogni e programmi precedenti resi impossibile dalla disabilità... Oppure, all'opposto, si possono registrare atteggiamenti irosi e solo recriminatori che creano climi irti di inutili tensioni che aggravano, peggiorandola, la qualità dell'esistenza.

Queste poche note introduttive richiamano problematiche etiche e morali, connesse spesso anche alla propria fede religiosa. Questi temi non sono oggetto del dibattito oggi previsto, ma rappresentano sicuramente un appuntamento prossimo. Il tema che ci riserviamo di affrontare in futuro è proprio questo: "Disabilità: che senso ha?"

Questo macro-tema viene solo in parte toccato nelle relazioni previste oggi. Maggiori approfondimenti saranno riservati, in futuro, anche alla dimensione psicologica, sociologica, pedagogica e didattica...

Sarà anche necessario riflettere in un altro incontro su risvolti che la disabilità ha sull'economia generale, pensando ai notevoli investimenti delle risorse pubbliche statali, regionali e comunali.

In futuro il tema della disabilità potrà innestarsi nel più ampio argomento dell'economia sociale e dell'economia civile, con tanta attenzione alle tante positive esperienze dell'agricoltura sociale, pensando al tanto bene delle comunità predisposte all'accoglienza dei malati psichici.

Ancora, il futuro obbligherà a un'analisi più attenta degli ausili che le nuove tecnologie pongono a disposizione delle persone con disabilità garantendo loro la migliore vivibilità possibile: gli sviluppi della medicina e della ingegneria biomedica lasciano sicuramente molto sperare...

Ho tratteggiato, dunque, i possibili sviluppi futuri che vorrebbero supplire alle omissioni di oggi.

Purtroppo, sono necessarie delle scelte. Oggi non è possibile affrontare tutto, ma tanto. Tanto che è anche preludio di ulteriori sviluppi futuri.

In ultimo, il mio più grazie sincero al collega e amico Vincenzo Casamassima col quale ho avuto il piacere di organizzare l'assise di oggi. Voglio sottolineare il

suo entusiasmo nell'accogliere un tema per lui nuovo, nonché l'attenzione e lo zelo che ha caratterizzato i numerosi mesi che hanno preceduto l'incontro che adesso inizia.

A lui lascio la parola per una presentazione analitica dei prossimi interventi.

VINCENZO CASAMASSIMA

Prendo la parola dopo l'amico e collega Guido Migliaccio, con cui ho avuto l'onore e il piacere di collaborare all'ideazione e all'organizzazione del convegno di oggi, intitolato *Le persone con disabilità tra società, economia e diritto. Questioni aperte e prospettive di riforma*. Unisco ai suoi i miei ringraziamenti a tutti coloro che, all'interno dell'Università degli Studi del Sannio, hanno, in vario modo, concorso a rendere possibile questa occasione di riflessione e confronto. La collaborazione con gli uffici dell'Ateneo è stata preziosa, oltre che imprescindibile, ai fini dell'organizzazione del convegno. Come i colleghi e le colleghe presenti sanno, l'organizzazione di un convegno ampio e articolato come questo richiede impegno e sforzi non indifferenti.

Ringrazio altresì gli enti e i soggetti che hanno voluto concedere al convegno il proprio patrocinio morale e, nel caso di alcuni Consigli di Ordini professionali (il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Benevento e il Consiglio Notarile dei Distretti Riuniti di Benevento e Ariano Irpino), hanno voluto anche inserire il convegno tra le attività di formazione permanente destinate ai professionisti iscritti agli Ordini.

Rivolgo poi il mio saluto pieno di gratitudine a tutte le autorità, non solo accademiche, che, qui presenti o collegate da remoto, ci onorano della loro partecipazione al convegno e ci hanno appena rivolto i loro graditissimi saluti. Mi riferisco, seguendo l'ordine con cui sono indicati nella locandina, a Gerardo Canfora, Rettore dell'Università degli Studi del Sannio, a Massimo Squillante, Direttore del Dipartimento di Diritto, Economia, Management e Metodi Quantitativi dell'Università degli Studi del Sannio, ad Antonella Tartaglia Polcini, Coordinatrice del Dottorato di ricerca in "Persona, Mercato, Istituzioni" dell'Università degli Studi del Sannio, ad Erika Stefani, Ministra per le disabilità, ad Antonio Felice Uricchio, Presidente dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca, ad Alberto Arengi, Presidente della Conferenza nazionale universitaria dei delegati per la disabilità, a Giampiero Griffo, Coordinatore del Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio sulla condizione delle persone con disabilità e a Laura Nota, Coordinatrice del Gruppo di lavoro "Inclusione e Giustizia Sociale" della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) - Rete delle Università per lo Sviluppo Sostenibile (RUS).

Non posso inoltre che esprimere, naturalmente, la mia più sincera gratitudine ai relatori e alle relatrici autorevoli che hanno accettato di partecipare ai lavori di questo convegno e ai rappresentanti delle diverse associazioni che, come più avanti dirò meglio, animeranno con i loro preziosi contributi la parte finale di questa giornata di studi.

È opportuno spendere qualche parola sul percorso che ci ha portato ad organizzare un convegno che speriamo possa fornire – e, per quel che dipende dai relatori e dalle relatrici, siamo certi che fornirà – un contributo di riflessione molto importante sui temi della disabilità.

Questa iniziativa ha alla base l'idea, nata nell'ambito di un'interlocuzione con il prof. Salvatore Prisco e con la dott.ssa Sara Amato e successivamente con la prof.ssa Antonella Tartaglia Polcini, che sono qui presenti oggi (e che ringrazio), di organizzare un convegno di taglio giuridico sui temi della disabilità. Lo stimolo è venuto dall'approvazione, a fine 2021, della legge 22 dicembre 2021, n. 227 (*Delega al Governo in materia di disabilità*). A partire da tale primo impulso e grazie alla felice interlocuzione e alla stretta collaborazione con Guido Migliaccio, professore di Economia aziendale e studioso molto attento dei temi concernenti la disabilità, nonché Delegato del Rettore dell'Università del Sannio per le attività finalizzate all'inclusione degli allievi con disabilità e con disturbi specifici dell'apprendimento (Dsa), l'idea iniziale ha subito un'evoluzione nel senso di un rilevante ampliamento dei campi del sapere coinvolti nell'iniziativa in via di progettazione.

Il convegno ha così assunto una connotazione interdisciplinare, avvalendosi dell'apporto di una pluralità di conoscenze e competenze. Al centro vi sono quelle giuridiche ed economico-sociali, ma non manca il contributo degli studi filosofici, sociologici e psicologici. Non si è inoltre trascurato il contributo che in tema di garanzia dei diritti delle persone con disabilità può svolgere il ricorso alle nuove tecnologie (profilo, che insieme ad altri, tra cui quelli richiamati prima dal prof. Migliaccio, merita di essere approfondito all'interno di ulteriori iniziative).

Entrando nel dettaglio dell'articolazione del convegno, senza richiamare i nomi di tutti i relatori e le relatrici (per i quali si rinvia alla lettura del programma), è prevista una prima sessione, dedicata, riprendendo il titolo del convegno, a “*Le persone con disabilità tra società, economia e diritto*”, di inquadramento generale, in ottica interdisciplinare, dei temi oggetto del convegno, presieduta dal prof. Paolo Ricci dell'Università degli Studi di Napoli Federico II.

La seconda sessione, di taglio eminentemente giuridico è intitolata “*Verso un nuovo “diritto della disabilità”? La “Delega al Governo in materia di disabilità”: contenuti e prospettive*”. Presieduta dal prof. Emanuele Rossi della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, avrà ad oggetto i principali contenuti e il possibile impatto

della già citata legge delega n. 227/2021, sullo sfondo di un'analisi della disciplina vigente, con l'obiettivo di riflettere sulle prospettive che l'opera del legislatore delegato potrà dischiudere in materia di disabilità.

La terza sessione, come la prima di taglio interdisciplinare, intitolata “*La disabilità: attualità e prospettive. Un approccio interdisciplinare*”, affronterà, sotto la presidenza del prof. Salvatore Prisco, già docente dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, alcuni temi e nodi rilevanti in materia di disabilità e di inclusione delle persone con disabilità, con il contributo dei risultati di studi giuridici, economici, tecnico-ingegneristici e psicologici. A questa sessione parteciperà anche il Garante dei diritti delle persone con disabilità della Regione Campania.

A concludere il convegno sarà una tavola rotonda sull'università in rapporto ai bisogni educativi speciali, intitolata “*Unisannio e bisogni educativi speciali: il centro di studi, ricerche e counseling*”, la quale costituirà l'occasione per presentare l'istituzione di un Centro studi, ricerche e counseling di Ateneo dedicato, tra l'altro, a questi temi. Alla tavola rotonda, presieduta dai proff. Ennio Cavuoto e Guido Migliaccio dell'Università degli Studi del Sannio e introdotta dal prof. Pierpaolo Forte della medesima università, prenderanno parte rappresentanti di associazioni di persone con disabilità o impegnate sulle tematiche connesse con la disabilità, le quali porteranno alla riflessione il contributo prezioso che proviene dal “lavoro sul campo” e dall'esperienza che deriva dal vivere “dall'interno” o “da vicino” le questioni concrete concernenti la vita (e i diritti) delle persone con disabilità. In questo modo si è voluto dare sostanza, con riferimento anche ad un'iniziativa di impronta accademica, a quel “Niente su di noi, senza di noi”, motto che evoca uno dei cardini culturali dei movimenti per i diritti e dell'attività delle associazioni delle persone con disabilità.

Alla base dell'organizzazione dell'iniziativa vi è la convinzione che si tratta di questioni di estrema rilevanza e meritevoli di attenzione da parte non soltanto di un “uditorio specializzato”, dedito ad occuparsi di disabilità, per ragioni scientifiche, professionali oppure, per così dire, “esistenziali”. Quello che mi piace poi sottolineare a proposito dell'approccio interdisciplinare scelto per questo convegno è che l'interdisciplinarietà, in materia di disabilità, non è solo un'opzione rispondente ad un'esigenza di “completezza”, in senso per così dire latitudinale, dell'analisi delle questioni rilevanti per l'oggetto di studio in esame. È certamente anche questo, come per moltissimi altri temi. In tal caso mi pare però che sia anche qualcosa di più e di diverso. Si tratta di un'esigenza imprescindibile per ogni studioso/a anche in vista dello svolgimento, in maniera adeguata e consapevole, del compito il cui adempimento gli è richiesto in relazione al proprio specifico campo di indagine, in senso, se vogliamo, longitudinale (cioè con riguardo alla profondità dell'analisi).

Non si può essere, in altri termini, studiosi/e dei temi connessi con la disabilità da uno specifico angolo visuale scientifico-disciplinare (volendo usare il tipico linguaggio universitario) senza fare proprio questo approccio e senza essere consapevoli dello spessore inter- (e non semplicemente multi) disciplinare di tali temi. Ciò implica, sul piano metodologico, la necessità di mettere i propri strumenti analitici e concettuali alla prova della contaminazione con approcci e sensibilità differenti e, sul piano contenutistico, quella di riempire di senso, conferendo ad essi concretezza, concetti e nozioni richiamati e adoperati attingendo al patrimonio di altri campi di esperienza e di ricerca. In caso contrario, si corre il rischio di una considerazione parziale e/o superficiale dei temi affrontati e, correlativamente, di non essere in grado di elaborare, alla luce di un'analisi critica dello *status quo*, soluzioni appropriate a questioni concrete. Soluzioni che tengano perciò conto, tra l'altro, non solo del profilo quantitativo degli interventi e delle prestazioni, ma anche di quello qualitativo degli stessi, cioè della loro attitudine a rispondere in maniera efficace ed appropriata ai bisogni delle persone con disabilità. Senza trascurare, per altro verso, che, quando si parla di politiche in tema di disabilità, a venire in rilievo non sono soltanto specifici interventi da concepire ed attuare in riferimento a diverse aree delle politiche pubbliche.

Come è noto a tutti coloro che si occupano dei temi oggetto del convegno, alla luce di una concezione della disabilità che metta al centro la persona, piuttosto che la menomazione, le politiche pubbliche dovrebbero mirare a promuovere, volendo richiamare il contenuto dell'art. 3, comma 2, della Costituzione italiana, «il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione [...] all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Detto in altri termini, piena inclusione, attraverso il godimento dei diritti e l'adempimento dei doveri di cui si sostanzia la cittadinanza, delle persone con disabilità, in quanto persone, in tutte le dimensioni dell'esistenza umana, tanto individuale quanto collettiva, anziché configurazione delle stesse quali mere destinatarie di specifiche prestazioni assistenziali, con la conseguenza di confinarle, pur magari con le migliori intenzioni, in una posizione di sostanziale minorità.

Quanto appena detto trova agevole riscontro, tra l'altro, se ci si pone dal punto di vista degli studi giuridici (e, in particolare, costituzionalistici), che è il mio proprio, su cui, pur da non esperto dei temi della disabilità, sono in grado di spendere qualche parola in più, in attesa di ascoltare quanto ci diranno, con molta più competenza di me, nei loro interventi, le relatrici e i relatori del convegno odierno. Da questo punto di vista risulta infatti indispensabile prendere in considerazione le molteplici implicazioni, in vista dell'attuazione

dei principi costituzionali¹, delle differenti scelte operabili nel configurare la disciplina delle prestazioni e dei servizi finalizzati ad assicurare la garanzia di diritti (in primo luogo sociali) delle persone con disabilità. E a tal fine è necessario avvalersi dei contributi di discipline diverse da quelle giuridiche. Si tratta di contributi che concorrono ad agevolare la comprensione del generale quadro valoriale sullo sfondo del quale gli interventi devono essere letti e i tratti distintivi del contesto concreto entro cui gli stessi sono chiamati a dispiegare i propri effetti, non senza fornire apporti utili a disegnare le singole politiche e misure.

Optare, come a lungo si è fatto anche in Italia (e in parte tuttora si fa), per interventi ispirati ad un approccio di stampo (meramente o prevalentemente) assistenzialistico (oltre che spesso frammentari, nella loro accentuata settorialità) può reputarsi in qualche modo coerente con i presupposti filosofici (e la proiezione sociologica) del modello medico-individualista di disabilità, incentrato sull'idea che la disabilità sia, esclusivamente, un problema della persona portatrice di menomazioni, con le quali la disabilità tende sostanzialmente a identificarsi. Un problema al quale rimediare, per quanto possibile, con interventi che consentano alla persona con disabilità di adattarsi al contesto e di "integrarsi" al suo interno, nonostante la menomazione/le menomazioni che la rende/la rendono diversa dai normodotati. In quest'ottica, si tende spesso a considerare esaurito il compito delle autorità pubbliche nella erogazione di prestazioni, senza talvolta preoccuparsi molto della loro concreta efficacia.

La suddetta opzione non è invece coerente, risultando anzi contraddittoria, con il modello sociale (o meglio bio-psico-sociale) di disabilità.

Quest'ultimo, radicato nel dettato della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e sostanzialmente in linea con il contenuto dei principi fondamentali della Costituzione italiana, ponendo al centro la persona (nella molteplicità delle sue possibili caratteristiche e attitudini) richiede, in relazione alla stessa definizione normativa di disabilità e alla definizione del sistema delle politiche e degli interventi in materia, l'adozione di un approccio molto diverso da quello sopra ricordato. Un approccio, in particolare, che muova dall'idea della disabilità come risultato dell'interazione tra la menomazione individuale e le barriere esterne (non soltanto di natura fisica), che impediscono alle persone con disabilità il

¹ Più sopra ho già avuto modo di richiamare espressamente il secondo comma dell'art. 3 Cost., articolo di cui si potrebbe richiamare anche il primo comma, che enuncia il principio della «pari dignità sociale» di tutti i cittadini e statuisce il divieto di discriminazione anche in ragione, tra l'altro, delle «condizioni personali» proprie di ciascuno/a, insieme alle disposizioni relative ad altri principi fondamentali della Costituzione, tra cui quelli personalista e solidarista (art. 2 Cost.) e quello lavorista (art. 4 Cost.).

pieno esercizio dei diritti fondamentali e la loro piena inclusione sociale, in condizioni di pari dignità con le altre persone.

In quest'ottica, fondata su presupposti teorici radicalmente differenti da quelli su cui si basa l'impostazione prima richiamata, a partire anche dalla consapevolezza della attinenza della disabilità alla condizione attuale o potenziale di ogni persona, dovrebbero essere elaborate ed attuate politiche pubbliche in grado di garantire l'autonomia della persona con disabilità e la sua piena inclusione sociale (e politica), attraverso una gamma di interventi che oltrepassa di molto il campo di quelli di natura socio-assistenziale (e socio-sanitaria). Interventi che siano in grado di incidere sui contesti materiali di vita (pensiamo all'approccio basato sull'idea della "progettazione universale") e su quelli socio-economici e culturali, rendendoli inclusivi, nonché di assicurare l'accesso a misure e servizi finalizzati a rispondere alle diverse esigenze e a garantire i diversi diritti delle persone con disabilità.

Nel disegnare e calibrare gli interventi, così come nel valutarne l'impatto, risulta opportuno (e, anzi, necessario) tenere conto delle varie implicazioni degli stessi e, per esempio, dell'adeguatezza dei sostegni e delle misure introdotti, anche in ragione delle dinamiche psicologiche attivate, a favorire (e, possibilmente, "assicurare") l'autonomia delle persone con disabilità, per quanto possibile, anche dai condizionamenti familiari, anziché favorire l'instaurarsi (o il consolidarsi) di rapporti di dipendenza (si parla, come è noto, di un "diritto alla vita indipendente" delle persone con disabilità), quando non indurre, addirittura, le persone con disabilità ad auto-rappresentarsi all'esterno in maniera diversa da quello che effettivamente sono e si sentono, al fine di conseguire (o di non perdere) la fruizione di erogazioni monetarie o altre prestazioni. Ecco, in maniera lampante, una prova – ma tante altre se ne potrebbero fornire – dell'imprescindibilità dell'approccio interdisciplinare quando vengono in rilievo i diritti (e le vite) delle persone con disabilità.

In relazione alla condizione delle persone con disabilità emerge inoltre, in modo molto evidente, la stretta connessione tra istanze valoriali e profili pratici concernenti la garanzia di diverse tipologie di diritti. Ed emerge, in particolare, la funzionalità della tutela dei diritti sociali (anche) rispetto all'effettivo esercizio di diritti civili e politici, a cominciare, come è facile intuire se si ha presente la condizione soprattutto di persone con disabilità grave, da classiche libertà "negative" come la libertà di circolazione (e, correlativamente, altri diritti il cui esercizio presuppone la possibilità di spostarsi). Ciò in coerenza con la logica propria del già citato art. 3, comma 2, Cost., il quale parla di impegno della Repubblica per la rimozione degli ostacoli che limitano di fatto libertà ed eguaglianza delle persone, impedendo il pieno sviluppo delle stesse e la loro effettiva partecipazione a tutti gli aspetti della vita associata.

È quasi inutile poi rilevare che anche la constatata interdipendenza tra diverse tipologie di diritti, in correlazione peraltro con la già richiamata previsione costituzionale dell'adempimento di «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» (art. 2 Cost.), stimola, in rapporto alla condizione delle persone con disabilità, riflessioni attente alle connessioni dei profili giuridici con profili oggetto di analisi nell'ambito di altri campi del sapere.

Queste brevi considerazioni, senza alcuna pretesa di completezza, sono finalizzate ad evidenziare il fondamento di validità dell'impostazione scelta per questa iniziativa e ad aprire la strada ad alcuni dei percorsi di riflessione e di approfondimento lungo i quali presumibilmente ci si muoverà nell'ambito delle diverse sessioni del convegno, a partire dalla prima, presieduta dal prof. Paolo Ricci, al quale cedo senz'altro la parola, non prima di aver rinnovato i miei saluti e i miei ringraziamenti a tutti i presenti.

Per un primo approccio
al tema del convegno

Le persone con disabilità tra società, economia e diritto. Considerazioni generali*

VINCENZO CASAMASSIMA

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Le persone con disabilità tra modelli, principi e diritti. - 3. La disabilità alla luce dei principi fondamentali della Costituzione (e del diritto internazionale). - 4. Questioni aperte e prospettive di riforma alla luce della legge delega in materia di disabilità. - 4.1. Profili di carattere generale. - 4.2. Uno sguardo su alcuni ambiti e aspetti specifici. - 5. Conclusioni.

1. Questa sezione monografica del n. 1/2023 della Rivista PasSaggi Costituzionali raccoglie saggi inviati in risposta ad una Call sul tema *Le persone con disabilità tra società, economia e diritto: questioni aperte e prospettive di riforma*, lanciata a valle dello svolgimento di un convegno sul medesimo tema, svoltosi a Benevento, presso il Dipartimento di Diritto, Economia, Management e Metodi Quantitativi (DEMM) dell'Università degli Studi del Sannio, il 30 settembre 2022. Raccoglie dunque, accanto ai saggi derivanti dalla rielaborazione delle relazioni tenute in occasione del convegno, che costituiscono *magna pars* dei contributi pubblicati, ulteriori contributi pervenuti esclusivamente in risposta alla Call. La sezione è inoltre arricchita da scritti inviati da esponenti di istituzioni od organizzazioni impegnate, a livello nazionale o locale, sul versante della tutela dei diritti delle persone con disabilità, oltre che da brevi scritti che riproducono i saluti istituzionali pronunciati in occasione del convegno.

Rinvio alla lettura dell'Introduzione da me redatta per alcuni riferimenti specifici all'articolazione del convegno. È sufficiente qui ricordare che quest'ultimo, di taglio dichiaratamente interdisciplinare, ha visto la partecipazione di autorevoli studiosi e studiose di varia provenienza accademica, nonché di rappresentanti del mondo delle istituzioni e dell'associazionismo. L'attenzione preminente delle relazioni si è concentrata sui profili giuridici ed economici delle questioni analizzate, ma non è mancato il contributo degli studi filosofici, di quelli sociologici e di quelli attinenti agli aspetti psicologici che investono l'esistenza delle persone con disabilità. Anche il ruolo che in materia può svolgere il ricorso a dispositivi e ausili tecnologici innovativi è stato oggetto di analisi.

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

Cifra caratterizzante del convegno, come si è detto, è stata dunque l'interdisciplinarietà. Lo stesso dicasi per la sezione del presente numero della Rivista in cui il presente scritto trova collocazione. Come già ho avuto modo di rilevare nell'Introduzione, l'approccio interdisciplinare alle questioni concernenti la disabilità risulta ineludibile ai fini di una loro adeguata comprensione e trattazione. E un'apertura verso tale approccio si rivela molto proficua anche in vista di studi che pur si collochino all'interno di filoni di ricerca caratterizzati da specifiche afferenze scientifico-disciplinari.

2. Quanto sopra rilevato trova evidente riscontro nella centralità che, in tema di disabilità, deve riconoscersi ai riferimenti alla questione dei "modelli", approfondita nei suoi termini generali soprattutto nell'ambito degli studi filosofici e sociologici, ma carica di implicazioni molto significative in altri campi del sapere, a cominciare da quello giuridico. È noto a chi si occupa a vario titolo di questi temi quanto sia vivace e articolato il confronto tra gli approcci riconducibili al c.d. modello medico-individualista di disabilità, al modello sociale e a modelli intermedi tra i due precedenti¹.

Il primo modello, come rilevato da Maria Giulia Bernardini nel contributo qui pubblicato, costituisce in sostanza il prodotto della concettualizzazione di approcci e prassi basate sull'idea, a lungo prevalente e tuttora non completamente sconfitta, che la disabilità sia «uno stato di salute alterato, che coincide con una malattia o è ad essa assimilabile», così da poter essere «rappresentata come un "inceppamento" di quel corpo-macchina perfettamente funzionante al quale la tradizione occidentale ha assegnato lo statuto di piena soggettività»². La disabilità, in quest'ottica, è concepita dunque come riconducibile in via esclusiva alla diversità-limitazione di cui si è portatori, con la conseguenza che, «sulla base di questa interpretazione, lo svantaggio sociale della persona con disabilità veniva percepito, e trattato, come problema individuale; da ciò si inferiva che la sola risposta possibile a tale problema fosse la correzione individuale della menomazione, o l'assistenza»³. A una lettura di questo tipo della disabilità tende a correlarsi, quando ci si

¹ M.G. BERNARDINI, *Disabilità, giustizia, diritto. Itinerari tra filosofia del diritto e Disability Studies*, Torino, 2016, pp. 50 ss., la quale, a p. 51, rileva che «tra i modelli riconducibili al paradigma intermedio, i più conosciuti sono sostanzialmente due: quello critico-realista (o relazionale) e quello biopsicosociale».

² M.G. BERNARDINI, *Modelli di disabilità, tra dignità della persona ed esigenze di giustizia*, in *Questo numero*, p. 90.

³ A.D. MARRA, *Disabilità*, in *Dig. Disc. Priv.*, Sezione Civile, Aggiornamento, Torino, 2010, p. 556.

pone l'obiettivo di rispondere alle domande di tutela che provenienti dalle persone con disabilità, il prevalere di un atteggiamento paternalisticamente protettivo nei loro confronti⁴, che delle stesse rischia di svalutare e comprimere la libertà e di ledere in ultima analisi la dignità.

A fronte di questi orientamenti, Bernardini sottolinea la funzione marcata-critica che ha avuto l'elaborazione, nell'ambito dei *Disability Studies*, del modello sociale di disabilità, secondo cui la disabilità, come condizione di svantaggio, è determinata dalle barriere (materiali e immateriali) che contraddistinguono un assetto sociale ed istituzionale, potendosi affermare che i succitati *Studies* «hanno riscattato la disabilità dalla concezione pietistica e passivizzante, concettualizzandola piuttosto nei termini di una vera e propria forma di oppressione sociale, *imposta* alle persone che presentano delle menomazioni»⁵.

Se una tale riformulazione del concetto di disabilità ha contribuito a fare della stessa una questione che attiene alla sfera della giustizia sociale (e dunque, almeno potenzialmente, anche dei diritti), delegittimando visioni tendenti a relegarla nell'ambito della beneficenza, non può trascurarsi che il riferimento, puro e semplice, alla giustizia da solo non basta. A quale tipo di giustizia – ci si deve chiedere – si ha riguardo? In vista di una risposta a tale quesito rilevano le differenti maniere di considerare la condizione in cui versano le persone con disabilità e i loro risvolti tanto sul piano filosofico e sociologico, quanto su quello giuridico. Ad essere chiamato in causa risulta in sostanza l'uso del concetto di “vulnerabilità”, a cui si correla quello di soggetti “vulnerabili”, tra i quali sono abitualmente ricondotte le persone con disabilità.

Considerare la vulnerabilità (e dunque, quale sua possibile manifestazione, la disabilità), in coerenza con il modello medico, un dato di fatto naturale e immutabile, puramente afferente al profilo psicofisico di un essere umano, legittima (e tende a privilegiare) interventi pubblici di stampo compensativo e/o risarcitorio. Interventi, cioè, volti a porre rimedio (nei limiti del possibile) alle conseguenze di una condizione che, in questa prospettiva, può senz'altro ritenersi “ingiusta”, ma rispetto alla quale la società è (reputata) esente da responsabilità e perciò non tenuta ad apportare modificazioni al contesto in cui i soggetti vulnerabili vivono. In questa prospettiva, la conformazione del contesto non è considerata fattore potenzialmente generativo (o co-generativo) di disabilità.

⁴ Così P. ADDIS, *Antipaternalismo, disabilità, costituzione*, in *Materiali per una storia del pensiero giuridico*, 2021, n. 2, p. 395, il quale rileva che «le persone con disabilità sono state considerate intrinsecamente incapaci di prendere decisioni autonome» e che, conseguentemente, «l'accostarsi paternalisticamente alla condizione delle persone con disabilità è stato uno dei tratti che hanno caratterizzato il modello medico della disabilità».

⁵ M.G. BERNARDINI, *Modelli di disabilità*, cit., p. 90.

Non è, sul piano giuridico, incompatibile con tale approccio la previsione di diritti, anche costituzionali, di cui siano titolari le persone con disabilità. Basti pensare, con riguardo all'ordinamento italiano, ai diritti al «mantenimento» e all'«assistenza sociale» del cittadino «inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere» (art. 38, comma 1, Cost.), al diritto dei lavoratori a vedersi assicurati «mezzi adeguati alle loro esigenze di vita», in caso tra l'altro di «invalidità» (art. 38, comma 2, Cost.) e al «diritto all'educazione e all'avviamento professionale» degli «inabili» e dei «minorati» (art. 38, comma 3, Cost.). Se isolatamente considerate, tali disposizioni, le quali prendono in considerazione stati variamente riconducibili alla nozione di disabilità in vista di specifiche finalità di protezione, potrebbero delineare uno statuto costituzionale (e prefigurare, più ampiamente, uno statuto giuridico) della persona con disabilità coerente con il modello medico-individualista, in quanto articolato in un insieme di situazioni giuridiche soggettive la cui garanzia esigerebbe l'apprestamento di misure e interventi compensativi di deficit individuali. A lungo la traiettoria di sviluppo delle politiche e degli interventi normativi è stata sostanzialmente ispirata ad approcci, più o meno marcatamente, coerenti con tale impostazione, in ragione di una carente valorizzazione di istanze e valori sottesi ai principi fondamentali della Costituzione⁶.

A ben diverse sponde si approda qualora si ritenga, secondo l'approccio tipico del modello sociale, che la condizione di svantaggio della persona vulnerabile, e dunque la lesione dei beni che sostanziano i principi di giustizia, sia determinata da barriere e ostacoli esterni oppure, in conformità con la rideclinazione in senso biopsicosociale di tale modello operata dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006 (d'ora in poi Convenzione ONU)⁷, dalla interazione di questi ultimi con le menomazioni individuali⁸. Tale prospettiva rispecchia sostanzialmente, pur in presenza di alcune differenze, quella accolta, come è noto, dalla Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute (ICF), elaborata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), la quale individua varie componenti, personali

⁶ Sull'articolato e tortuoso cammino del «diritto della disabilità» nell'ordinamento italiano, v. G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020, pp. 139 ss. e F. MASCI, *La tutela costituzionale della persona disabile*, in *federalismi.it*, 2020, n. 1, pp. 137 ss.

⁷ La ratifica di tale convenzione in Italia è stata autorizzata con la legge n. 18/2009.

⁸ L'art. 1, comma 2, della Convenzione ONU citata nel testo statuisce che «per persone con disabilità si intendono coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettive 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».

⁹ Una riflessione di carattere generale sulle questioni definitorie rilevanti in tema di disabilità, orientata dall'esigenza di riflettere sui contenuti della legge n. 227/2021, si può trovare in P. ANDIS, *La legge 227/2021: questioni definitorie e diritti*, in *Questo numero*, pp. 240 ss., e, in partic. pp.

e ambientali, che concorrono a determinare, globalmente, lo stato di salute di una persona e le condizioni ad essa correlate⁹.

In quest'ottica la disabilità, fonte di svantaggio sociale, non si configura come mera conseguenza di una menomazione psicofisica, bensì come prodotto della variabile combinazione di una molteplicità di fattori (personali e ambientali/sociali) tra loro interagenti in relazione alle singole persone (e a diverse fasi della loro esistenza). Le azioni degli attori della vita sociale ed economica e, per altro verso, delle pubbliche autorità assumono un ruolo fondamentale in quanto appunto fattori co-determinanti della condizione di tutte le persone e, tra queste, di quelle che, più di altre, sperimentano difficoltà nello svolgimento di attività di vario genere e incontrano ostacoli sulla via del pieno sviluppo delle proprie potenzialità e nella costruzione e attuazione dei propri progetti di vita¹⁰.

Il riconoscimento della convergenza di una pluralità di componenti, tra cui fattori di natura socio-ambientale, nel determinare la condizione di disabilità consente di enucleare un nuovo concetto di vulnerabilità e di applicarlo allo specifico campo della disabilità. È necessario però guardarsi dalle conseguenze della tendenza diffusa a circoscrivere il riferimento alla vulnerabilità, per quanto rideclinata, soltanto a categorie di soggetti qualificati come "vulnerabili", in contrapposizione a tutti gli altri, che vulnerabili non sarebbero. Si tratta infatti di una tendenza che rischia di sottolineare (se non addirittura di accentuare) il divario tra i primi e i secondi¹¹, accompagnandosi in concreto, alla previsione di interventi ad alto tasso di settorialità (e frammentarietà), in aderenza ad un approccio

245-246, laddove, rilevato che nell'ambito dei *Disability Studies*, l'ICF «è stata considerata, inavvedutamente, come uno strumento improntato a un'impostazione troppo prossima al modello medico della disabilità», si invita a tener presente che «le modalità differenti con cui l'ICF e la Convenzione ONU si accostano alla caratterizzazione della disabilità non devono indurre a pensare che si tratti di approcci incompatibili, dal momento che [...] si tratta di strumenti di natura differente e con finalità diverse».

¹⁰ Così E. VIVALDI, *Disabilità, autonomia, diritti. Alcune riflessioni a tre anni dall'approvazione della legge n. 112/2016*, in *Dirittifondamentali.it*, 2019, n. 1, p. 9, la quale nota che «se il principio di causalità eziologico viene, nell'ICF, sostituito dalla parità tra le diverse componenti della salute nel determinare lo stato di disabilità, ne deriva, dunque, che assumono un ruolo di primo piano i comportamenti dei consociati e le scelte dei decisori pubblici, che, se da un lato possono concretizzarsi in politiche che realizzano degli ostacoli alla realizzazione personale del soggetto e alla sua inclusione nella società, dall'altro possono, al contrario, assumere un ruolo decisivo nel rimuovere gli ostacoli che limitano la realizzazione della persona».

¹¹ M.G. BERNARDINI, *Disabilità, giustizia, diritto. Itinerari tra filosofia del diritto e Disability Studies*, Torino, 2016, p. 220, nota che «nei fatti [...] l'uso odierno del concetto produce spesso l'effetto paradossale di amplificare la condizione di svantaggio pratico e simbolico in cui versano i c.d. "soggetti vulnerabili" e/o "deboli", operando da strumento attraverso il quale si accresce il divario rispetto allo standard e si rafforza l'idea di un'alterità inevitabilmente e definitivamente separata dalla norma».

¹² Così L. BUSATTA, *L'universo delle disabilità: per una definizione unitaria di un diritto diseguale*, in F. CORTESE-M. TOMASI (a cura di), *Le definizioni nel diritto. Atti delle giornate di studio 30-31*

meramente funzionale alle disabilità, che la dottrina non ha mancato di criticare, per la sua capacità di far smarrire la necessaria visione globale dei bisogni della persona¹².

A fronte del possibile affermarsi di orientamenti di questo genere, emerge l'esigenza di mettere da parte una concezione particolaristica della vulnerabilità, facendo propria invece una concezione universalistica della stessa. Una concezione, cioè, la quale, senza occultare la realtà della fragilità umana nelle sue diverse accezioni e gradazioni, e dunque la necessità di interventi appropriatamente differenziati, veda nella vulnerabilità la cifra propria della condizione di ogni essere umano, concepita come intrinsecamente aperta alla relazionalità e all'interdipendenza¹³, e non esclusivamente di "categorie" di individui, definiti vulnerabili, in conformità con il "paradigma abilista", per distinzione rispetto ad un "essere umano tipico"¹⁴.

Alla luce di una qualificazione della disabilità come «relazione sociale emergente» da un insieme di azioni reciproche tra persone con e senza disabilità, condizionate dal (ma anche condizionanti il) contesto sociale, esprime consonanza con l'idea della vulnerabilità universale anche Fabio Ferrucci. Nella sua relazione al convegno richiamato nel primo paragrafo di questo scritto¹⁵, ha fatto propria, in particolare, una prospettiva che valorizza, accanto al ruolo delle limitazioni biopsichiche e dei fattori contestuali che potremmo definire "oggettivi", quello delle dinamiche proprie della relazionalità intersoggettiva e delle rappresentazioni sociali della disabilità, non adeguatamente evidenziato dalla

ottobre 2015, Trento, 2016, p. 348, la quale, rilevato che «saper distinguere i canali d'intervento e le misure più appropriate in relazione ai bisogni della persona contribuisce sicuramente a riempire di significato una definizione dal contenuto potenzialmente assai ampio», aggiunge che «l'individualizzazione della risposta istituzionale non dovrebbe ridursi ad una mera funzionalizzazione degli interventi per la disabilità, poiché ciò reca il rischio di una eccessiva frammentazione e di una standardizzazione degli interventi, con il risultato di perdere di vista la centralità della persona, vero obiettivo delle tutele e degli strumenti di promozione».

¹³ S. ROSSI, *Forme della vulnerabilità e attuazione del programma costituzionale*, in *Rivista Aic*, 2017, n. 2, p. 4, afferma che «nella vulnerabilità emerge il punto di tangenza del diritto con la vita che, ancora una volta, ci rammenta come tale condizione di mancanza si risolva in una risorsa per la nascita del legame sociale, e non in un rischio da contenere o un problema da risolvere».

¹⁴ Cfr. M.G. BERNARDINI, *Disabilità, giustizia, diritto*, cit., p. XII, la quale afferma che «secondo i teorici e gli attivisti disabili [...] il "paradigma abilista" ha fatto dell'individuo normodotato, indipendente, autonomo e produttivo il punto di riferimento al quale ispirare *policies* e normative e, di converso, ha cristallizzato l'idea secondo la quale la persona con disabilità sia irrimediabilmente dipendente, non autonoma e non produttiva, con ciò contribuendo alla sua esclusione simbolico-culturale, economica, sociale e giuridica, nel nome di una radicale alterità che a lungo ha giustificato emarginazione, immotivato paternalismo, discriminazioni *de facto* e, spesso, *de jure*».

¹⁵ Si tratta della relazione del prof. Ferrucci intitolata *Le persone con disabilità tra rappresentazioni e relazioni sociali*.

¹⁶ V., ampiamente, F. FERRUCCI, *La disabilità come relazione sociale. Gli approcci sociologici tra natura e cultura*, Soveria Mannelli, 2004, *passim*.

nozione di «interazione» (tra fattori psicofisici e sociali) centrale nel quadro del modello bio-psico-sociale di disabilità¹⁶.

Nell'ottica di un approccio finalizzato ad una comprensione globale e non frammentata della condizione (*rectius*, delle condizioni) delle persone con disabilità, non può poi trascurarsi il rilievo dei profili attinenti ai processi di costruzione dell'identità delle suddette persone, all'interno dei quali acquisiscono concreta consistenza, dal punto di vista di chi sperimenta direttamente la disabilità, gli ostacoli che possono costellare le varie dimensioni dell'esistenza. In un saggio qui pubblicato, è stato in proposito rilevato, nell'ambito di un'analisi concentrata sulle dinamiche dei processi di apprendimento e di formazione (ma pervenendo a conclusioni valide anche in termini più generali), che «valutare gli atteggiamenti nei confronti della disabilità è un problema complesso ma scoprire come una persona pensa, sente e agisce può aiutare a spiegare, prevedere e facilitare i cambiamenti degli atteggiamenti nei confronti della disabilità, riducendo così le barriere»¹⁷.

Risulta quasi superfluo notare poi che fare proprio il portato delle considerazioni sviluppate nelle pagine precedenti non può non avere ricadute ampie sull'approccio alle questioni concernenti gli interventi e i servizi per le persone con disabilità, nel quadro più ampio di un impegno volto a disegnare politiche pubbliche che contribuiscano alla costruzione di una società pienamente a misura dell'essere umano, di ogni essere umano¹⁸.

3. Un quadro concettuale basato sull'assunto della comune vulnerabilità degli esseri umani risulta coerente, come sottolineato da Carlo Colapietro nel suo saggio qui pubblicato¹⁹, con le istanze espresse dai principi fondamentali della Costituzione italiana, alla luce dei quali possono essere superate le angustie di

¹⁷ C. RUSSO-G. STORNAIUOLO-G. SAVARESE-T. MARINACI-F. FAIELLA-L. CARPINELLI-M. NAVARRA-G. MARSICO-M. MOLLO, *Identità professionale degli operatori e inclusione lavorativa delle persone con disabilità. Il progetto Europeo "E-Profid"*, in *Questo numero*, p. 381, ove si nota altresì che «combinando i punti di vista delle persone con disabilità e la prospettiva di esperti non disabili, è possibile comprendere aspetti culturali sottostanti e limitazioni nei confronti della disabilità e favorire maggiore occupazione e partecipazione su una scala transnazionale».

¹⁸ Cfr. A. MICCIO, *La disabilità è una questione di diritti umani. Quale idea di giustizia per l'essere persona? Il rispetto della dignità umana: lo sguardo che manca*, in *Questo numero*, p. 318, laddove, con uno sguardo orientato appunto sul disegno delle politiche in materia di disabilità, afferma che «occorre spostare l'attenzione dai bisogni ai diritti, dai servizi basati sul controllo e protezione a quelli centrati sull'empowerment, dalla società che disabilita a quella che abilita, ad una salute di comunità, al rispetto dei diritti umani».

¹⁹ C. COLAPIETRO, *La persona con disabilità nella Costituzione italiana e nel diritto sovranazionale*, in *Questo numero*, pp. 101-102.

un'interpretazione decontestualizzata delle già citate previsioni di cui all'art. 38 Cost. riferibili alle persone con disabilità. Il riferimento dell'art. 2 Cost., cardine del principio personalista, alla centralità della persona umana, i cui diritti inviolabili, sia come singola sia nelle formazioni sociali, la Repubblica è impegnata a riconoscere e garantire, si salda innanzitutto, nell'ottica dell'eguaglianza formale, con il divieto, sancito dall'art. 3, comma 1, Cost., di discriminazioni motivate, tra l'altro, da differenti «condizioni personali» (tra cui devono ritenersi comprese quelle connesse con la disabilità). Un divieto da leggersi, con riguardo agli ambiti di competenza euro-unitaria, in correlazione con l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dedicato alla "non discriminazione", il quale include espressamente e tra le discriminazioni vietate quelle fondate sulla disabilità. Illuminato dalla prescrizione relativa alla «pari dignità sociale» dei cittadini (art. 3, comma 1, Cost.)²⁰ e integrato dalle istanze solidaristiche espresse dal medesimo art. 2, il principio personalista trova poi, insieme alle istanze proprie dell'eguaglianza sostanziale, nell'art. 3, comma 2, Cost. una proiezione di estremo rilievo valoriale e giuridico. E non va trascurato il nesso tra divieto di discriminazione e interventi attivi miranti ad assicurare effettività ai diritti della persona con disabilità, il quale, in considerazione della presenza di fattori di fragilità psicofisici, si atteggia in maniera differente rispetto a quanto riscontrabile in rapporto ai percorsi di lotta, per esempio, contro discriminazioni di genere oppure basate sull'orientamento sessuale o sul colore della pelle²¹.

L'art. 3, comma 2, Cost., nell'ottica di una «costituzionalizzazione della persona»²², cioè dell'essere umano in carne ed ossa inserito in una rete di relazioni sociali rilevanti per il diritto (diverso dall'individuo astratto evocato dalle costituzioni liberali ottocentesche), oltrepassa la dimensione statica della garanzia (formale) dei diritti e conferisce rilevanza al dinamismo dell'impegno della Repubblica volto ad assicurare effettività ai diritti stessi, attraverso la rimozione degli ostacoli che «di fatto» limitano «la libertà e l'eguaglianza» dei cittadini²³. I riferimenti alle

²⁰ A. APOSTOLI, *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2019, n. 3, p. 10, afferma che «la specificazione in senso "sociale" della dignità umana, permette dunque di combinare armoniosamente la derivazione liberale e la prospettiva sociale della nuova forma di stato e, insieme ad esse, le due dimensioni, rispettivamente formale e sostanziale del principio di uguaglianza».

²¹ Con riguardo al contrasto di queste ultime discriminazioni, in mancanza di profili di fragilità connessa (anche) a fattori di natura psico-fisica, la normativa tende ad assumere i tratti, per così dire, del puro diritto antidiscriminatorio, lasciando più in ombra, pur senza escluderla, la dimensione sociale-prestazionale dell'intervento pubblico.

²² Locuzione cara a Stefano Rodotà, di cui è chiarito ampiamente il significato, tra l'altro, in S. RODOTÀ, *Dal soggetto alla persona*, Napoli, 2007 e S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, pp. 148 ss.

²³ A. D'ALOIA, *Storie «costituzionali» dei diritti sociali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, vol. II, Napoli, 2008, p. 717, afferma in proposito che «libertà ed eguaglianza si

finalità del «pieno sviluppo della persona umana» e dell'«effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» conferiscono al compito spettante alla Repubblica i tratti propri di un impegno consapevole della multiforme varietà delle esistenze umane concrete e dei fattori di fragilità ed esclusione che possono contraddistinguere la condizione di tutti/e (e non soltanto di alcuni/e)²⁴.

In particolare, la clausola generale del «pieno sviluppo della persona umana», come evidenziato in dottrina, «è una clausola attraverso cui la Costituzione *richiama, rimette in circolo, e chiede di utilizzare i dati della singola esperienza umana, di ogni singola esperienza umana*; è in definitiva una clausola il cui svolgimento spetta ad ognuno sulla base della sua irripetibile esperienza»²⁵ (corsiivi dell'autore). La prescrizione relativa al fine di assicurare effettività alla partecipazione di tutti alle diverse espressioni della vita associata arricchisce poi – potremmo dire – di una proiezione collettiva il portato della statuizione sul «pieno sviluppo della persona umana», coerentemente con l'apertura relazionale di tale sviluppo che già l'art. 2 indica con il riferimento alle «formazioni sociali» e coerentemente altresì con le istanze sottese all'affermazione del principio democratico (art. 1 Cost.). Una proiezione collettiva che si pone in connessione, come reso manifesto dal riferimento dell'art. 3, comma 2, ai «lavoratori», con il fondamento lavorista della Repubblica democratica (art. 1, comma 1, Cost.), la quale «si fonda sull'azione (attività) responsabile delle persone che vi vivono»²⁶, cioè di tutti i «lavoratori» di cui parla, come si è visto, il secondo comma dell'art. 3 Cost.. Si tratta di una nozione dunque, quella di lavoratori, che, in coerenza con il principio personalista, mentre non può riferirsi (solo) a coloro che svolgono un lavoro *stricto sensu*²⁷,

ricongiungono intorno all'immagine concreta e socialmente radicata dell'uomo, spingendo l'istanza personalista sul terreno della trasformazione sociale e della tendenziale effettiva riduzione delle disuguaglianze».

²⁴ Cfr. F. PIZZOLATO, *Gli argini costituzionali alla delimitazione della vulnerabilità*, in *Ars interpretandi*, 2019, n. 2, p. 27, il quale sottolinea la rilevanza dell'«impostazione antropologica personalistica» propria del nostro impianto costituzionale, la quale «caratterizza la solidarietà in un senso che contiene un'attenzione privilegiata alla vulnerabilità, che la Costituzione interpreta quale tratto strutturale della condizione umana e non quale categoria, o famiglia di categorie, chiusa e cristallizzata».

²⁵ B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984, p. 121. Sull'art. 3, comma 2, Cost., v. anche M. DOGLIANI-C. GIORGI, *Art. 3*, Roma, 2017, in partic., pp. 111 ss..

²⁶ L. NOGLER, *Dal «principio lavorista» al diritto costituzionale sull'attività umana: primo abbozzo*, in M. DELLA MORTE-F.R. DE MARTINO-L. RONCHETTI (a cura di), *L'attuazione dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, Bologna, 2020, p. 160.

²⁷ C. SALAZAR, *Giustizia sociale e poteri pubblici*, in *Enc. Dir.*, I Tematici, V, *Potere e Costituzione*, Milano, 2023, p. 195, nota che i «lavoratori» di cui parla il secondo comma dell'art. 3 Cost. sono coloro che concorrono a costruire la Repubblica con la loro attività quotidiana, cioè «non soltanto

non può neanche, per quanto qui di precipuo interesse, reputarsi modellata su un'idea chiusa di lavoratori "abili". Tali conclusioni si pongono in consonanza con quella esigenza di ripensamento della teoria economica tradizionale e della concezione del lavoro da essa presupposta propugnata da Elio Borgonovi nel saggio qui pubblicato²⁸.

Le istanze di cui è permeata la trama dei sopra richiamati principi costituzionali esprimono chiaramente un orientamento propenso a concepire le politiche e gli interventi in favore delle persone con disabilità non come circoscritti all'area della sola assistenza sociale (e sanitaria)²⁹, bensì come finalizzati ad assicurare alle stesse quanto necessario al pieno sviluppo della persona umana e all'effettiva partecipazione alle diverse dimensioni della vita associata, nei termini di quello che è stato definito un ampio «diritto alla socializzazione», il quale ha trovato numerosi punti di emersione nella giurisprudenza costituzionale³⁰. Si tratta di un diritto che, come ben evidenziato dall'art. 19 della Convenzione ONU e in coerenza con la matrice personalistica del nostro testo costituzionale, si pone in necessaria correlazione con il «diritto alla vita indipendente»³¹.

mediante un lavoro in senso stretto, ma anche attraverso un qualunque *facere* non egoistico idoneo a contribuire al progresso materiale o spirituale della collettività, così che tale impegno è sufficiente perché chiunque possa sentirsi (ed essere riconosciuto come) parte della stessa, che diviene massimamente inclusiva (art. 4 comma 2 cost.).».

²⁸ E. BORGONOVÌ, *Occupabilità e occupazione delle/dei laureate/i con disabilità*, in *Questo numero*, pp. 330 ss., nota che occorre «passare da una concezione del lavoro come sacrificio necessario per soddisfare i bisogni a quella di lavoro come attività con la quale ogni persona contribuisce allo sviluppo umano, civile, sociale ed economico della società» e aggiunge, in più specifico rapporto con l'esigenza di rivisitazione della teoria economica, che «Il lavoro non può e non deve essere considerato come semplice fattore produttivo ma come partecipazione della persona in senso olistico ai processi di produzione, trasferimento, consumo, risparmio ed investimento della ricchezza».

²⁹ Sulle rilevanti criticità in concreto riscontrabili in ordine al coordinamento degli interventi sanitari e socio-assistenziali v. V. TONDI DELLA MURA, *La disabilità fra «sanità» e «assistenza» (ovvero fra le omissioni della politica e le innovazioni dell'amministrazione-sussidiaria)*, in *federalismi.it*, 2011, n. 14, pp. 2-3, il quale rileva che «la necessità di un approccio integrale e integrato alle problematiche della disabilità si è infranta innanzi alla frantumazione costituzionale delle competenze coinvolte» e che «gli effetti della scissione fra «sanità» e «assistenza», l'una condivisa fra Stato e regioni (art. 117, comma 3, Cost.), l'altra riservata alle regioni e demandata agli enti locali (art. 117, comma 4, Cost.), solo apparentemente è stata risolta dall'intervento trasversale dello Stato in tema di livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2, sub m, Cost.)» con la conseguenza che «divaricatisi le competenze, si sono frastagliati altresì i centri d'indirizzo e di spesa, originandosi un sistema multilivello casuale, disorganico e fonte d'inevitabile incertezza giuridica, clientela politica e corruzione amministrativa».

³⁰ V. in proposito C. COLAPIETRO-F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, 2020, pp. 81 ss. e, più sinteticamente, C. COLAPIETRO, *La persona con disabilità*, cit., pp. 104-108. Sulla giurisprudenza costituzionale in tema di disabilità, v. anche 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*, 2020, n. 1, pp. 523 ss..

³¹ L'art. 19 della Convenzione ONU, rubricato «Vita indipendente ed inclusione nella società», stabilisce l'obbligo per gli Stati aderenti di riconoscere «il diritto di tutte le persone con disabilità a

A proposito di quest'ultimo, è stata evidenziata la sua struttura complessa, la cui considerazione consente di far emergere un simbiotico intreccio tra componenti riconducibili all'area dei diritti sociali-prestazionali e componenti riconducibili all'enucleazione di quello che può considerarsi un diritto di libertà (il diritto di scegliere «dove e con chi vivere», secondo la succitata disposizione della Convenzione ONU), rispetto al quale le prestazioni sociali sono in ultima analisi strumentali³². Si è efficacemente affermato che l'art. 19 della Convenzione ONU «ha una forte carica innovativa perché definisce il diritto alla vita indipendente dando un senso inedito e una direzione unitaria a un fascio di diritti già esistenti»³³.

Viene così acceso un potente faro su una condizione, quale quella delle persone con disabilità (soprattutto nei casi di disabilità grave), che è stata definita «uno dei terreni di elezione in cui confluiscono i rapporti tra l'autodeterminazione e i diritti sociali in coerenza con la matrice personalistica della Costituzione italiana»³⁴. Basti pensare, a titolo di esempio, all'esercizio di una classica libertà negativa come quella di circolazione e soggiorno (strumentale peraltro all'esercizio anche di altre libertà, che presuppongono la possibilità di spostarsi liberamente) e a come, nel caso di persone con disabilità, essa possa essere in concreto esercitata solo in presenza di interventi che, per un verso, rendano il contesto ambientale e sociale conforme al principio di accessibilità degli spazi (pubblici, aperti al pubblico e, possibilmente, anche privati) e, per un altro, assicurino la disponibilità di provvidenze e servizi (ausili, assistenti personali ecc.), funzionali ad assicurare l'effettività del diritto.

vivere nella società, con la stessa libertà di scelta delle altre persone», a cui si correla l'obbligo per gli Stati di adottare «misure efficaci ed adeguate al fine di facilitare il pieno godimento da parte delle persone con disabilità di tale diritto e la loro piena integrazione e partecipazione nella società», assicurando in particolare «la possibilità di scegliere, su base di uguaglianza con gli altri, il proprio luogo di residenza e dove e con chi vivere», l'«accesso ad una serie di servizi a domicilio o residenziali e ad altri servizi sociali di sostegno» e l'effettiva disponibilità e accessibilità (mediante i necessari adattamenti) per le persone con disabilità de «i servizi e le strutture sociali destinate a tutta la popolazione». Meritevole di essere richiamato è inoltre l'art. 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea il quale stabilisce che «l'Unione riconosce e rispetta il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità».

³² Così P. ADDIS, *Antipaternalismo, disabilità, costituzione*, cit., p. 404.

³³ P. ADDIS, *Il diritto alla vita indipendente e l'inclusione sociale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, n. 1, p. 486, il quale afferma che «il diritto alla vita indipendente, inteso quale massimizzazione dell'autodeterminazione delle persone con disabilità (cioè come diritto "a vivere nella società, con la stessa libertà di scelta delle altre persone")», viene quindi a costituire [...] un presupposto per il godimento di tutti gli altri diritti e si presenta come intrinsecamente intrecciato coi principi fondamentali del nostro ordinamento, a partire da quello personalista e da quello d'uguaglianza, come delineati a partire dagli artt. 2 e 3 della Costituzione».

³⁴ D. PICCIONE, *I diritti sociali come determinanti di libertà nello stato costituzionale. Il paradigma del rapporto tra libertà e condizioni di disabilità*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2021, n. 2, p. 387.

Anche alla luce di quanto appena evidenziato, acquisiscono comprensibilmente centralità in rapporto alla normativa di rango sub-costituzionale, accanto alla questione della definizione della condizione di disabilità³⁵, quelle dell'articolazione della valutazione multidimensionale e dell'elaborazione del progetto individuale³⁶. Non a caso dunque i primi tre ambiti richiamati dall'art. 1, comma 5, della legge n. 227/2021 (*Delega al Governo in materia di disabilità*), in riferimento ai quali il Governo è chiamato ad adottare decreti legislativi, attengono proprio ai temi appena richiamati³⁷.

Sui medesimi temi, nonché su altri toccati, più o meno direttamente, dalle prospettive di riforma aperte dalla legge n. 227/2021, si soffermano, da una pluralità di punti di vista, diversi saggi pubblicati in questo numero della Rivista PasSaggi Costituzionali, ai quali adesso rivolgiamo un rapido sguardo, funzionale agli obiettivi di queste riflessioni di natura sostanzialmente introduttiva.

4. 4.1. Il contributo di Emanuele Rossi³⁸, innanzitutto, si concentra, oltre che su profili attinenti al procedimento e ai tempi di attuazione delle norme di delegazione, sul significato da riconoscere ai richiami operati dalla legge n. 227/2021 a disposizioni costituzionali (gli artt. 2, 3, 31 e 38 Cost.) e ad atti di diritto internazionale o sovranazionale, di varia rilevanza giuridica. A proposito di questi ultimi, se in riferimento alla Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 (adottata con Comunicazione della Commissione europea del 3 marzo 2021) e alla Risoluzione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2021 sulla protezione delle persone con disabilità si constata la loro natura di documenti giuridicamente non vincolanti (per quanto comunque di non

³⁵ Vi si correla l'esigenza, nell'ordinamento italiano, di semplificazione normativa, a fronte della sussistenza di una pluralità di *status* riconducibili a tale condizione. V., sul punto, A. CANDIDO, *Disabilità e prospettive di riforma. Una lettura costituzionale*, Milano, 2017, pp. 65 ss..

³⁶ L'art. 14 della legge n. 328/2000 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*) affida ai comuni, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, la predisposizione dei progetti individuali «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». V., anche per una panoramica sulla legislazione regionale, G. ARCONZO – G. RAGONE – S. BISSARI, *Il diritto delle persone con disabilità al progetto individuale*, in *Le Regioni*, 2020, n. 1, pp. 31 ss.

³⁷ Si fa riferimento in particolare a: «a) definizione della condizione di disabilità nonché revisione, riordino e semplificazione della normativa di settore; b) accertamento della condizione di disabilità e revisione dei suoi processi valutativi di base; c) valutazione multidimensionale della disabilità, realizzazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato».

³⁸ E. Rossi, *I riferimenti costituzionali della "delega al Governo in materia di disabilità": osservazioni preliminari*, in *Questo numero*, pp. 119 ss.

trascurabile significato politico-istituzionale), diverso è il discorso da farsi in relazione alla Convenzione ONU.

Con riferimento a quest'ultima si constata nella giurisprudenza costituzionale un andamento oscillante in ordine al riconoscimento della sua capacità di integrare il parametro nell'ambito del giudizio sulla costituzionalità delle leggi. Risulta infatti evocata in alcuni casi la "copertura" dell'art. 10, comma 1, Cost. (relativo alle «norme del diritto internazionale generalmente riconosciute») e in altri casi degli artt. 11 Cost. (in riferimento agli ambiti di competenza dell'Unione europea, che è parte della Convenzione) e 117, comma 1, Cost. (in riferimento ad ambiti estranei alle competenze euro-unitarie), senza che la parametricità della Convenzione ONU sia mai pienamente ed espressamente riconosciuta³⁹. A fronte di ciò, Rossi rileva che, lungi dallo sminuirne il significato, «proprio questo orientamento può giustificare il richiamo della Convenzione ad opera della legge di delega», dal momento che, in mancanza di una sua vincolatività, «l'atto internazionale può costituire un'indicazione che il legislatore impone al Governo di seguire e a cui invita a conformarsi»⁴⁰, caricando dunque sulle spalle del legislatore delegato un compito di estrema rilevanza.

Sulla rilevanza del PNRR in materia di politiche per la disabilità, a cui dedica alcune riflessioni anche Carlo Colapietro nel suo contributo già in precedenza citato⁴¹, si sofferma, in maniera distesa, il saggio di Giuseppe Arconzo⁴², il quale esprime in proposito una valutazione articolata. Mentre viene criticata la mancata configurazione delle politiche in favore delle persone con disabilità quale priorità trasversale a tutto tondo del PNRR, il cui impianto risulterebbe comunque migliorato in vista del percorso attuativo da provvedimenti successivi, si prende atto con favore della significativa mole degli investimenti messi in campo soprattutto in tema di accessibilità e di inclusione lavorativa⁴³. Ciò – si afferma – in attesa di poter capire in quali termini i decreti legislativi delegati conferiranno concretezza alle ambizioni di cui è portatrice la più volte citata legge n. 227/2021, la cui approvazione trova fondamento proprio in un riferimento contenuto nella Missione

³⁹ Per un inquadramento generale delle questioni relative alla tutela dei diritti delle persone con disabilità nel diritto internazionale, v. S. FAVALLI, *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale*, Milano, 2021, *passim*.

⁴⁰ E. ROSSI, *I riferimenti costituzionali della "delega al Governo*, cit., p. 130.

⁴¹ C. COLAPIETRO, *La persona con disabilità*, cit., pp. 113-116.

⁴² G. ARCONZO, *Le politiche per la disabilità nel quadro del PNRR*, in *Questo numero*, pp. 151 ss.

⁴³ G. ARCONZO, *Le politiche per la disabilità nel quadro del PNRR*, in *Questo numero*, p. 170. Più nettamente favorevoli all'impostazione del PNRR in tema di disabilità paiono le valutazioni espresse da 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*, n. 3, 2021, in partic., pp. 113 ss..

“Inclusione e coesione” del PNRR, Componente “Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore”.

La necessità di articolati ed incisivi interventi riformatori in materia di disabilità emerge poi molto bene nel saggio di Elena Vivaldi, attraverso la lente di una riflessione sul tema, di estrema rilevanza, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, in adempimento del compito attribuito al legislatore statale dall’art. 117, comma 2, lettera m), Cost.⁴⁴. La disamina dello “stato dell’arte” fa emergere relevantissime carenze fuori dall’area degli interventi sanitari e socio-sanitari, non colmate dai, pur apprezzabili, passi avanti compiuti con la legge n. 112/2016 (sul c.d. “Dopo di noi”), la cui applicazione è risultata però molto difficoltosa e frammentaria, e, successivamente, con la legge di bilancio per il 2022 e con recenti atti di pianificazione nazionale (il Piano per la non autosufficienza 2022-2024 ed il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023).

A fronte di ciò, Vivaldi richiama l’attenzione, innanzitutto, sui limiti del riferimento alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni a vantaggio delle persone con disabilità operato dalla legge n. 227/2021. Quest’ultima infatti attribuisce al legislatore delegato il compito di «definire [...] le procedure volte alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni [...] con riguardo alle prestazioni in favore delle persone con disabilità» (art. 2, comma 2, lettera h), punto 2)) e non di determinare in concreto i livelli stessi⁴⁵. E, in attesa che maturino i tempi per una più compiuta valutazione, Vivaldi non manca di evidenziare, quanto al contributo che dall’attuazione del PNRR potrebbe derivare al processo di definizione dei livelli essenziali, insieme al positivo impegno delineato in relazione al tema della deistituzionalizzazione delle persone con disabilità, le criticità che la logica di funzionamento (e la tempistica molto esigente) della progettualità connessa al PNRR solleva soprattutto in riferimento ai territori più fragili in termini di adeguatezza delle amministrazioni pubbliche e di consolidamento dei rapporti con il Terzo Settore⁴⁶.

Il tema del ruolo delle pubbliche amministrazioni in rapporto alla garanzia dei diritti delle persone con disabilità costituisce poi oggetto specifico del contributo

⁴⁴ E. VIVALDI, *Le prospettive di riforma in materia di disabilità e il nodo dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Questo numero*, pp. 180 ss.

⁴⁵ E. VIVALDI, *Le prospettive di riforma in materia di disabilità*, cit., p. 180, rileva che il legislatore delegato è chiamato invece all’«individuazione di una disciplina di carattere transitorio, nelle more dell’effettiva applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni, volta a individuare e garantire obiettivi di servizio».

⁴⁶ E. VIVALDI, *Le prospettive di riforma in materia di disabilità*, cit., p. 193.

di Alessandro Candido⁴⁷. Centrale, tra gli obiettivi della riforma prospettata dalla legge delega, risulta la questione dell'unificazione e semplificazione delle procedure finalizzate all'accertamento della disabilità (attualmente frammentate in procedimenti diversi, con ricadute negative di vario genere), questione che chiama in causa quella, già in precedenza accennata, della frammentazione delle definizioni normative variamente rilevanti ai nostri fini di cui è attualmente disseminato l'ordinamento italiano. Proprio riconoscendo particolare rilievo alle indicazioni desumibili dalla legge n. 227/2021 in tema di definizione della disabilità, le quali impongono al legislatore delegato un obbligo di coerenza con quanto previsto dalla Convenzione ONU⁴⁸, Giampiero Griffo, il quale guarda con fiducia in termini generali all'impatto dell'attuazione del succitato provvedimento normativo, nel suo contributo, parla di legge «epocale»⁴⁹.

Non meno importante della «valutazione di base della disabilità» è la distinta e successiva «valutazione multidimensionale», che la legge n. 227/2021, all'art. 2, comma 2, vuole «fondata sull'approccio bio-psico-sociale», funzionale alla definizione del «progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato». Attraverso tale definizione del progetto, «diretto a realizzare gli obiettivi della persona con disabilità secondo i suoi desideri, le sue aspettative e le sue scelte, migliorandone le condizioni personali e di salute nonché la qualità di vita nei suoi vari ambiti, individuando le barriere e i facilitatori che incidono sui contesti di vita e rispettando i principi al riguardo sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità [...]», passa, in buona parte, la piena realizzazione delle istanze personalistiche (ed egualitarie) sottese agli artt. 2 e 3 Cost.. Paolo Addis sottolinea, in relazione al progetto di vita, l'importanza dell'aggiunta all'aggettivo «individuale», già previsto dalla legge n. 328/2000, degli aggettivi «personalizzato» e «partecipato»: con l'aggettivo «personalizzato» si vuole dire che «è il progetto che deve essere costruito attorno alla persona e a secondo i suoi desideri e le sue inclinazioni, e mai il contrario», mentre l'aggettivo «partecipato» sta ad indicare che «il progetto non va costruito dall'ente erogatore delle risorse umane, economiche

⁴⁷ A. CANDIDO, *La persona con disabilità e la pubblica amministrazione nella prospettiva della riforma*, in *Questo numero*, pp.194 ss.

⁴⁸ Tra i principi e criteri direttivi della delega, l'art. 2, comma 2, lettera a), punto 1), indica l'«adozione di una definizione di «disabilità» coerente con l'articolo 1, secondo paragrafo, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, anche integrando la legge 5 febbraio 1992, n. 104».

⁴⁹ G. GRIFFO, *La legge delega sulla disabilità: un'occasione da non perdere*, in *Questo numero*, p. 283, parla di legge così qualificabile «in quanto per la prima volta porterà a una concreta applicazione dei principi e delle prescrizioni della Convenzione ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità», aggiungendo che «in particolare è la prima volta che in un Paese europeo si introduce il riconoscimento della condizione di disabilità basandosi sulla definizione della Convenzione stessa (art. 1 comma 2)».

e materiali destinate a realizzarlo, ma dal soggetto titolare, dal suo nucleo familiare e dall'ente erogatore: in quest'ordine, e non viceversa» così che possa configurarsi effettivamente come «il mezzo per la garanzia dei diritti, e non uno strumento a disposizione di chi deve fornire certe prestazioni per determinarne il *quando*, il *quomodo* o il *quantum*»⁵⁰.

A proposito del sopra richiamato progetto, Candido evidenzia poi la nodalità della questione del riparto di competenze Stato-Regioni e di quella del coordinamento tra le competenze delle diverse amministrazioni coinvolte, all'interno di procedimenti aperti agli apporti delle stesse persone con disabilità e delle organizzazioni del Terzo Settore⁵¹.

Significative – afferma ancora Candido – sono inoltre le innovazioni che la legge delega prefigura in tema di obiettivi e figure professionali delle pubbliche amministrazioni, in vista di una valorizzazione della garanzia di servizi efficienti ed efficaci per le persone con disabilità, senza trascurare l'introduzione di un'Autorità garante dei diritti delle persone con disabilità, che si auspica sia fornita dai decreti legislativi di poteri e strumenti necessari all'esercizio dei suoi compiti⁵². Alessandro Candido, il quale esprime una valutazione complessivamente positiva delle prospettive di riforma aperte dalla legge delega, da cui emerge la volontà di superare un approccio meramente prestazionale della pubblica amministrazione al tema della disabilità, non manca di rammentare, al pari di altri autori (a cominciare dalla già citata Elena Vivaldi), la necessità di un'organica determinazione dei livelli essenziali, rispetto alla quale è da guardare con qualche preoccupazione la clausola di invarianza finanziaria contenuta nella legge delega⁵³.

4.2. Dal versante dei contenuti di carattere generale e, per così dire, trasversale della legge delega, qui richiamati peraltro in maniera molto parziale, possiamo adesso passare a volgere lo sguardo a profili più specifici, anche al fine di evidenziare esigenze e prospettive di innovazione (non solo) normativa.

⁵⁰ P. ADDIS, *La legge 227/2021: questioni definitorie e diritti*, cit., pp. 253-254.

⁵¹ A. CANDIDO, *La persona con disabilità e la pubblica amministrazione*, cit., pp. 200-201.

⁵² A. CANDIDO, *La persona con disabilità e la pubblica amministrazione*, cit., pp. 202-205. Una valutazione positiva della scelta di prevedere l'istituzione di un Garante nazionale delle disabilità esprime R. SANTUCCI-P. DE PETRIS, F. PACIFICO, *Persone con disabilità tra inserimento lavorativo e "accomodamento ragionevole"*, in *Questo numero*, pp. 148-149, i quali di tale figura criticano però il carente riferimento, nella legge delega, al corredo, ritenuto necessario, di effettivi poteri sanzionatori.

⁵³ A. CANDIDO, *La persona con disabilità e la pubblica amministrazione*, cit., p. 205. L'art. 3, comma 3, della legge n. 227/2021 stabilisce infatti che «le amministrazioni competenti provvedono agli adempimenti previsti dai decreti legislativi attuativi della presente legge con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

In relazione ad un'area di particolare, e potremmo dire decisivo, rilievo delle politiche di inclusione delle persone con disabilità, quale quella dell'inclusione scolastica, il saggio di Sara Amato, non senza gettare uno sguardo sulla storia della legislazione scolastica in materia di disabilità, focalizza l'attenzione sulla normativa vigente, a partire da una riflessione sul significato della locuzione "inclusione" scolastica⁵⁴. Diversamente dall'"integrazione", l'inclusione, se correttamente interpretata, richiede non la messa in campo di strategie finalizzate a consentire allo studente con disabilità di adattarsi al contesto, ma un rimodellamento del contesto stesso, così da renderlo adeguato a promuovere le potenzialità di tutti gli studenti, compresi quelli con disabilità. Amato non manca di sottolineare, accanto agli indubbi progressi compiuti sul piano normativo, lo iato che spesso si apre tra norme e prassi molto discutibili, spesso produttive di lesioni, anche gravi, di diritti degli studenti con disabilità, che devono poi trovare rimedio in sede giurisdizionale⁵⁵. A monte – si afferma – è poi chiamata in causa la responsabilità dei dirigenti scolastici, a cui spetta, tra l'altro, promuovere la crescita formativa dello stesso personale docente e il necessario dialogo con i soggetti e le istituzioni presenti nel territorio in cui la scuola è collocata⁵⁶.

Quando si parla di inclusione nell'ambito dei percorsi scolastici e, più in generale, dei processi educativi e formativi (in cui possono essere coinvolti anche adulti), bisogna peraltro essere consapevoli che, accanto al "mondo della disabilità" (internamente molto articolato), si colloca quello delle persone con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA) o con bisogni educativi speciali (BES), questi ultimi determinati dalla sussistenza di forme di disagio connesse a fattori prevalentemente di carattere socio-economico e culturale. In proposito, all'interno di questa sezione della Rivista, un'analisi molto articolata del fenomeno dell'abbandono scolastico che interessa gli studenti e le studentesse con BES dal punto di vista delle politiche di prevenzione dello stesso messe in campo dall'Unione europea è reperibile nel saggio di Ivana Guzzo⁵⁷. Il contributo di Roberto Ghiaccio affronta per parte sua la questione, non meno importante, dei DSA, con particolare riguardo agli adulti, in riferimento tanto ai profili diagnostici quanto ad interventi e misure che, in primo luogo all'interno delle istituzioni universitarie, devono essere adottati per mettere in condizione

⁵⁴ S. AMATO, *L'inclusione scolastica delle persone con disabilità tra legislazione e prassi*, in *Questo numero*, pp. 255 ss.

⁵⁵ S. AMATO, *L'inclusione scolastica delle persone con disabilità*, cit., pp. 261-264.

⁵⁶ S. AMATO, *L'inclusione scolastica delle persone con disabilità*, cit., pp. 265-267.

⁵⁷ I. GUZZO, *Le politiche europee di prevenzione dell'abbandono scolastico per studenti con bisogni educativi speciali*, in *Questo numero*, pp. 290 ss.

le persone con DSA di seguire proficuamente i percorsi formativi (compresi la fase della valutazione)⁵⁸.

In un certo senso a cavallo tra i profili concernenti la formazione e il lavoro si colloca l'oggetto dell'analisi di Guido Migliaccio, il quale, nel suo saggio, con il corredo di una significativa mole di dati quantitativi, affronta questioni riguardanti, per un verso, il contesto universitario e, per altro verso, l'ingresso nel mondo del lavoro di persone con disabilità e DSA (non senza un cenno anche a quelle con BES)⁵⁹. Ad emergere dall'analisi condotta da Migliaccio è, innanzitutto, il quadro di una rilevante e progressiva crescita quantitativa del numero degli studenti con disabilità e DSA nelle università italiane, a fronte della quale gli avanzamenti sul piano delle garanzie di inclusività delle università si rivelano senz'altro rilevanti, pur non senza rallentamenti e disomogeneità (a cominciare da divari territoriali tutt'altro che trascurabili). Molto significativamente, e condivisibilmente, oltre a richiamare l'attenzione sui progressi compiuti (e ancora da compiere) dalle università italiane in tema di inclusività strutturale e organizzativa, Migliaccio pone l'accento su quella che chiama – riprendo testualmente il titolo di un paragrafo del suo contributo – «l'esigenza di una pedagogia “speciale” diffusa». Un'esigenza che chiama istituzioni universitarie e singoli docenti ad un (ulteriore) indispensabile impegno rivolto alla costruzione di una didattica (sempre più) inclusiva. Considerato l'impatto che il livello di istruzione conseguito ha sulla buona occupabilità (anche) delle persone con disabilità e DSA, profilo rispetto al quale si registrano dati statistici tuttora preoccupantemente bassi per quanto riguarda tali persone, come evidenziato ancora da Migliaccio, si può agevolmente comprendere l'estrema importanza, anche in quest'ottica, dei passi avanti compiuti sul versante dei percorsi formativi.

Volgendo lo sguardo proprio alle dinamiche del mondo del lavoro, viene in rilievo il contributo di Rosario Santucci, Pia De Petris e Francesca Pacifico, i quali si soffermano sui temi nodali dell'inserimento e dell'inclusione lavorativi delle persone con disabilità⁶⁰. L'attenzione è concentrata innanzitutto sulla centralità assicurata (anche) dalla legge n. 227/2021 alla nozione di “accomodamenti ragionevoli”⁶¹,

⁵⁸ R. GHIACCIO, *Disturbi specifici dell'apprendimento: evoluzione e tutele in età adulta alla luce della nuova Linea Guida*, in *Questo numero*, pp. 392 ss.

⁵⁹ G. MIGLIACCIO, *Università e occupabilità delle persone con disabilità: qualche nota su evidenze relativamente recenti*, in *Questo numero*, pp. 351 ss.

⁶⁰ R. SANTUCCI-P. DE PETRIS, F. PACIFICO, *Persone con disabilità tra inserimento lavorativo e “accomodamento ragionevole”*, in *Questo numero*, pp. 132 ss.

⁶¹ Si tratta di nozione, come è noto, saldamente radicata nell'impianto della Convenzione ONU del 2006, la quale, all'art. 2 dedicato alle «Definizioni», stabilisce che «per “accomodamento ragionevole” si intendono le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali».

come strumento, la cui valorizzazione è dagli autori apprezzata⁶², di inclusività attiva e sostanziale, finalizzata alla rimozione degli ostacoli, non solo fisici, che limitano il pieno sviluppo della persona umana nei luoghi di lavoro. Si tratta di un tipo di inclusività che si aggiunge a quella formale, a cui sono per esempio strumentali gli istituti del “collocamento mirato”).

Pertanto, i due profili dell'inclusività lavorativa appena richiamati si muovono tutt'altro che su binari divergenti, se è vero che «l'istituzione del collocamento mirato, disciplinato dalla legge n. 68 del 1999, interpreta l'inserimento lavorativo come uno strumento di autodeterminazione che valorizza le abilità di ognuno, nel rispetto del principio dell'accomodamento ragionevole»⁶³. A sottolinearlo è Amelia Lecce nel suo saggio, in cui, adottando l'approccio della pedagogia speciale, evidenzia la rilevanza, ai fini della creazione di ambienti lavorativi inclusivi, del *Diversity* (e quindi anche del *Disability*) *Management*, nonché l'utilità, soprattutto in ordine all'orientamento e alla consulenza al lavoro, di procedure basate sul *Life Design*, un approccio che propugna il ricorso a percorsi finalizzati a incidere positivamente su schemi cognitivi e comportamentali attraverso cui la persona si rapporta con il contesto, di cui la dimensione lavorativa rappresenta soltanto una parte⁶⁴.

Dal punto di vista del datore di lavoro e delle sue responsabilità in materia di tutela dei diritti della persona lavoratrice con disabilità anche Mario Cerbone, nel suo contributo⁶⁵, valorizza il riferimento della più volte richiamata legge delega all'obbligo di adozione di accomodamenti ragionevoli. Con riguardo al lavoro pubblico, rileva tra l'altro la previsione, che il legislatore delegato dovrà introdurre, di un «responsabile del processo di inserimento delle persone con disabilità nell'ambiente di lavoro»⁶⁶. In relazione invece al lavoro privato, l'enfasi posta sull'obbligo di accomodamenti ragionevoli, incide significativamente – nota Cerbone – sulla responsabilità datoriale, determinando una curvatura del potere

⁶² Oggetto di apprezzamento da parte di R. SANTUCCI-P. DE PETRIS, F. PACIFICO, *Persones con disabilità tra inserimento lavorativo e “accomodamento ragionevole”*, cit., pp. 148-150 sono inoltre le innovazioni prefigurate dalla legge delega in tema di accertamento della condizione di disabilità e di elaborazione del «progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato», mentre tra le criticità, che si spera possano trovare rimedio in sede di legislazione delegata, si rilevano, tra l'altro, il mancato rafforzamento dei servizi per l'impiego, che scontano attualmente gravi carenze e disomogeneità territoriali e il carente raccordo tra valutazione di base della disabilità e valutazione multidimensionale.

⁶³ A. LECCE, *Il Diversity Management e il Life Design: buone pratiche di inclusione lavorativa. Riflessioni di Pedagogia Speciale*, in *Questo numero*, p.387.

⁶⁴ A. LECCE, *Il Diversity Management e il Life Design*, cit., pp. 389-390, nota in proposito che «la funzione ermeneutica della narrazione potrebbe avere un risvolto positivo sulle pratiche di orientamento al lavoro, anche in situazione di disabilità, in quanto alle persone è attribuito un ruolo attivo nel processo di riflessione di progetti professionali e di vita».

⁶⁵ M. CERBONE, *Tutela del disabile e responsabilità del datore di lavoro*, in *Questo numero*, pp. 171 ss..

⁶⁶ M. CERBONE, *Tutela del disabile e responsabilità del datore di lavoro*, cit., p. 172.

organizzativo datoriale e una sua sostanziale “funzionalizzazione” all’obiettivo dell’inclusione e della tutela dei diritti delle persone con disabilità, da realizzarsi mediante l’adempimento di doveri inderogabili di solidarietà sociale (art. 2 Cost.) e rinnovando così il contenuto della clausola dell’«utilità sociale» quale limite alla libertà di iniziativa privata (art. 41 Cost.)⁶⁷.

Al riferimento alla responsabilità datoriale, operato da Cerbone, dal punto di vista giuslavoristico, per evidenziare le ricadute sulla stessa dell’obbligo di accomodamenti ragionevoli, corrisponde, in un certo senso, dal punto di vista dell’economia aziendale, quello, operato nel loro contributo da Massimo e Francesco Pollifroni, alla riconformazione che subisce la responsabilità sociale d’impresa ad opera dell’emergere di un modello di «azienda ibrida»⁶⁸ e del crescente affermarsi dell’attenzione aziendalistica per il *Diversity Management (DM)*. A proposito di quest’ultimo i succitati autori segnalano la tuttora carente sensibilità per il DM da parte delle imprese *for profit*, giungendo ad affermare che «a fronte di un’evidente apatia del settore *profit*, i governi nazionali dovrebbero avviare essi stessi la creazione di nuove entità aziendali *profit* (nella forma, ad esempio, di società partecipate da istituzioni pubbliche), sensibili ai contenuti del DM»⁶⁹.

Auspicabile sarebbe inoltre, nell’ambito di contesti lavorativi che si vogliano effettivamente e pienamente inclusivi, un impegno attivo in vista della promozione del benessere psicologico dei lavoratori e delle lavoratrici con disabilità, se è vero che, come rilevato da Laura Nota, Denise Zucchini e Sara Santilli nel loro contributo, «nel contesto occupazionale l’inclusione lavorativa si riferisce al grado in cui i lavoratori e le lavoratrici si riconoscono come membri stimati del gruppo di lavoro, percependo un senso di appartenenza e peculiarità»⁷⁰. Ad essere sottolineato è peraltro l’elevato livello di complessità del processo finalizzato all’inclusione lavorativa, ragion per cui risultano «necessarie azioni multiple e a vari livelli [...] che aiutino a diffondere visioni più complesse e corrette delle situazioni di vulnerabilità, a considerare il peso delle barriere contestuali, e il ruolo

⁶⁷ M. CERBONE, *Tutela del disabile e responsabilità del datore di lavoro*, cit., p. 176.

⁶⁸ M. POLLIFRONI-F. POLLIFRONI, *Il Diversity Management per una realtà lavorativa inclusiva*, in *Questo numero*, p. 341, fanno presente che «nei fondamentali dell’economia aziendale il neologismo di azienda ibrida viene associato ad un modello aziendale nel quale riescono a convivere – in un perfetto ed integro equilibrio – sia la natura *profit oriented*, sia quella *non profit*, che – senza alcuna forma di ostentazione – viene ad essere vissuta ed attuata realmente e sistematicamente».

⁶⁹ M. POLLIFRONI-F. POLLIFRONI, *Il Diversity Management*, cit., p. 348.

⁷⁰ L. NOTA-D. ZUCCHINI-S. SANTILLI, *Promuovere contesti lavorativi inclusivi a vantaggio di tutte e tutti*, in *Questo numero*, p. 368, ove si aggiunge poi che l’inclusione lavorativa «si fonda sulla presenza di comportamenti inclusivi da parte dell’organizzazione, quali l’incoraggiamento e la valorizzazione e il coinvolgimento di tutti/e i/le dipendenti, in relazione al contributo che possono fornire all’istituzione».

degli atteggiamenti legati a visioni negative delle vulnerabilità e delle disabilità, per favorire trasformazioni che non si propongano la riproduzione e il rafforzamento dell'esclusione e dell'ingiustizia sociale»⁷¹.

Tra i contesti extra-lavorativi rilevanti, un'attenzione merita senz'altro quello familiare, nelle sue molteplici relazioni con gli altri contesti della vita individuale e collettiva in cui le persone con disabilità vivono e richiedono di essere (non solo presenti, ma) "incluse". A tal proposito, non può essere trascurata la rilevanza che, in rapporto ai doveri di cura nei confronti delle persone con disabilità rivestono i legami familiari e la configurazione del ruolo del *Caregiver* familiare, anche in correlazione con le criticità che il sistema normativo fa emergere con riguardo alle formazioni familiari diverse dalla famiglia fondata sul matrimonio, su cui si sofferma il saggio di Francesco Alberto Comellini⁷².

Le considerazioni svolte nel suo contributo da Paolo Colombo, Garante dei diritti delle persone con disabilità della Regione Campania, che si sofferma su luci e ombre della legislazione regionale (in generale e con specifico riferimento alla Campania)⁷³, la puntuale e ampia disamina effettuata da Filippo Luigi Giambone delle misure di natura fiscale di cui possono fruire le persone con disabilità⁷⁴, il quadro delle principali tecnologie assistive per le persone con disabilità tracciato, nel loro saggio, da Alessandro Pepino, Gennaro Sicignano ed Ersilia Vallefucio⁷⁵, i quali sottolineano l'importanza della personalizzazione delle tecnologie e degli sviluppi in tema intelligenza artificiale, i numerosi e interessanti spunti di riflessione offerti dagli altri scritti, compresi i preziosi contributi dei rappresentanti di molte associazioni impegnate "sul campo" per i diritti e la dignità delle persone con disabilità, che non posso qui richiamare tutti e alla cui lettura rinvio, arricchiscono ulteriormente questa sezione della Rivista, conferendo sostanza all'ineludibilità dell'approccio interdisciplinare di cui si scriveva all'inizio di questo lavoro.

5. Al termine di queste pagine non sottopongo all'attenzione dei lettori delle vere e proprie conclusioni. D'altra parte, con il presente scritto non ho analizzato

⁷¹ L. NOTA-D. ZUCCHINI-S. SANTILLI, *Promuovere contesti lavorativi inclusivi*, cit., pp. 368-369.

⁷² F.A. COMELLINI, *Riflessioni sul Caregiver familiare, dalla parte dell'Unione Civile*, in *Questo numero*, pp. 268 ss.

⁷³ P. COLOMBO, *Saluto del Garante dei diritti delle persone con disabilità della Regione Campania* in *Questo numero*, pp. 42 ss.

⁷⁴ F.L. GIAMBONE, *European and Taxation aspects regarding the framework of disabled people. Future perspectives and the way ahead*, in *Questo numero*, pp. 208 ss.

⁷⁵ A. PEPINO-G. SICIGNANO E. VALLEFUOCO, *Le tecnologie della comunicazione a supporto delle persone con disabilità, stato dell'arte e prospettive future*, in *Questo numero*, pp. 398 ss.

uno specifico aspetto dei temi concernenti la condizione e i diritti delle persone con disabilità, né ho voluto presentare un mio argomentato punto di vista sul complesso delle questioni che in ordine a tali temi si pongono. Ho provato, servendomi della guida costituita dai numerosi contributi pubblicati in questa sezione del n. 1/2023 della rivista PasSaggi Costituzionali, a delineare un quadro sostanzialmente ricognitivo di molti profili rilevanti (certamente non tutti) dei succitati temi. Ho aperto altresì lo sguardo sulle prospettive di riforma che la legge n. 227/2021 dischiude, legge che evidenzia innegabili punti di forza, ma lasciando spazio anche a dubbi e incertezze sull'attuazione delle deleghe, che soltanto i decreti legislativi potranno dissipare. E ciò sia detto peraltro nella ferma convinzione che la legge delega non mira ad affrontare tutti i problemi e le criticità che, in maniera diretta o indiretta, investono le politiche e contraddistinguono le normative in materia di disabilità.

Non posso quindi, nelle ultime righe di questo scritto, che esprimere l'auspicio che questo numero della rivista PasSaggi Costituzionali, come già il convegno svoltosi a Benevento presso l'Università degli Studi del Sannio il 30 settembre 2022, contribuisca ad animare il dibattito, scientifico e non solo, su temi di fondamentale importanza come quelli che investono la vita e i diritti delle persone con disabilità, oggi e si spera sempre più in futuro al centro dell'attenzione di tutti e tutte coloro che hanno a cuore la costruzione di una società inclusiva, in cui le differenze e le fragilità di cui ciascuno è portatore possano non essere mai ostacolo sulla via del pieno sviluppo della persona umana, ma prezioso patrimonio da custodire e far fiorire.

Profili giuridici

Basi filosofico-giuridiche e inquadramento costituzionale

Modelli di disabilità, tra dignità della persona ed esigenze di giustizia*

MARIA GIULIA BERNARDINI

SOMMARIO: 1. Distinguendo. - 2. Filosofia e disabilità. - 3. Diritto e disabilità.

1. Di norma, le concezioni e le definizioni che mirano a chiarire gli incerti confini di un concetto altamente indeterminato come “disabilità” ruotano attorno a due domini¹. Da un lato, fanno riferimento precipuo – quando non esclusivo – a quelle condizioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali di tipo duraturo che sono considerate o percepite come menomazioni in un preciso orizzonte temporale e spaziale². Dall’altro, si appuntano sulle limitazioni di carattere personale, sociale o politico che vengono associate – o, più propriamente, *imposte* – a tali caratteristiche, in via esclusiva o quale risultato dell’interazione di una serie di fattori che si articolano variamente tra loro.

I “modelli” promanano appunto da questi due differenti modi di entrare in relazione con la disabilità. Essi possono essere definiti come prospettive generali, di tipo euristico, che sono state elaborate in seno alla prospettiva teorico-emancipativa nota come *Disability Studies*. A partire dall’inizio degli anni Ottanta del Novecento, questi ultimi si sono affermati nel dibattito internazionale proponendosi quale prospettiva teorica in grado di fornire strumenti concettuali utili a comprendere e a spiegare le modalità in cui si articolano le interazioni tra le condizioni personali e i contesti di volta in volta rilevanti³, favorendo così il superamento di un approccio essenzialista alla disabilità e l’affermazione di un paradigma relazionale.

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ Sulla distinzione tra concetto e concezioni, cfr. J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Milano (1971) 2008. Con specifico riferimento alla disabilità, sia permesso rimandare a M.G. BERNARDINI, *Disabilità, giustizia, diritto. Itinerari tra filosofia del diritto e Disability Studies*, Torino, 2016.

² Lungi dal costituire una realtà fissa e immutabile, la nozione di disabilità è infatti dipendente dal contesto di riferimento, laddove indica una relazione tra soggetto e ambiente. Tale concetto, inteso come termine-ombrello al di sotto del quale ricomprendere le varie condizioni “disabilitanti”, fu elaborato nel XIX secolo, nell’ambito dell’allora nascente *Welfare State*, al fine di individuare le modalità di assistenza che fossero più idonee a soddisfare i bisogni di coloro che si riteneva non potessero rientrare nel novero dei soggetti pienamente produttivi. Più ampiamente, sul punto, cfr. D. STONE, *The Disabled State*, Philadelphia, 1984.

³ Se l’ambito che per primo viene in rilievo è quello relativo all’ambiente fisico, il contesto culturale e quello sociale sono non meno rilevanti.

A tal riguardo, si è soliti fare riferimento in primo luogo alla relazione, di carattere oppositivo e dicotomico, tra il *modello medico* della disabilità e quello *sociale*. Si tratta, in realtà, di una falsa contrapposizione. A ben vedere, infatti, il primo non è mai stato esplicitamente teorizzato⁴, tanto che viene considerato lo *straw man* dei *Disability Studies*⁵, ossia un bersaglio *costruito* con il precipuo fine di mettere in rilievo gli elementi di discontinuità rispetto al paradigma previgente, apportati alla riflessione teorica proprio dal *modello sociale* della disabilità.

Nonostante la mancanza di una compiuta teorizzazione del *modello medico*, i proponenti della teoria materialista della disabilità ne hanno individuato gli elementi caratterizzanti. In sintesi, è possibile affermare che, per quest'ultimo, la disabilità è uno stato di salute alterato, che coincide con una malattia o è ad essa assimilabile. In quanto tale, la disabilità può essere rappresentata come un "inceppamento" di quel corpo-macchina perfettamente funzionante al quale la tradizione occidentale ha assegnato lo statuto di piena soggettività. Di fronte a questa mancanza, sono due i rimedi astrattamente possibili: la cura, intesa quale intervento a carattere riparativo, diretto a ripristinare il pieno funzionamento umano, o la compensazione monetaria, che mira a fornire un ristoro, seppur minimo, a fronte dell'immodificabilità della situazione di svantaggio.

In questa prospettiva, la disabilità è dunque una condizione personale intrinsecamente e, in fin dei conti, *inesorabilmente* sfortunata, come ricordava anche Paul Hunt, celebre attivista per i diritti civili delle persone con disabilità, per il quale la teoria emancipativa in oggetto rappresenta una vera e propria sfida per la società, laddove sovverte il paradigma culturale in base al quale tali individui sono "unfortunate, useless, different, oppressed and sick"⁶.

Non a caso, il *modello sociale*, elaborato in aperta contestazione a quello *medico*, è considerato la *grande idea* dei *Disability Studies*⁷. Per il suo tramite, infatti, questi studi hanno riscattato la disabilità dalla concezione pietistica e passivizzante, concettualizzandola piuttosto nei termini di una vera e propria forma di oppressione sociale, *imposta* alle persone che presentano delle menomazioni. Ricorrendo ai lessici attualmente più diffusi nella sfera giuridica, si potrebbe anche sostenere che il *modello sociale* permetta di inquadrare la disabilità nei

⁴ Né, per gli esiti discriminatori che esso pare idoneo, se non a produrre, quantomeno a legittimare, è facile pensare che qualcuno possa procedere a tale esplicita teorizzazione.

⁵ T. SHAKESPEARE, *Disability Rights and Wrongs*, New York, 2016, p. 18.

⁶ P. HUNT, *A Critical Condition*, in ID. (ed.), *Stigma: The Experience of Disability*, London, 1966, p. 146.

⁷ 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*, Leeds, 2004, pp. 18-31.

termini di una discriminazione strutturale, o di una forma “patogena” vulnerabilità. In base a quest’ultima, la vulnerabilità, lungi dall’essere un requisito che riguarda le persone con disabilità – e che le assimila agli altri soggetti appartenenti ai c.d. “gruppi vulnerabili” – è costruita. Essa consiste, infatti, nella maggiore esposizione al rischio di violazione (quando non alla concreta violazione) dei diritti⁸, che deriva dalla condizione di svantaggio sistemico in cui versano le persone con disabilità, a propria volta addebitabile alla particolare configurazione dell’assetto sociale ed istituzionale.

In breve, se nel caso del *modello medico* si pone l’accento sul “dato” della disabilità, sostanzialmente assunto come imm modificabile, con quello *sociale* si enfatizza piuttosto quanto è stato storicamente “costruito” sui corpi e sulle menti delle persone che presentano vari tipi di menomazioni, producendone la discriminazione.

In tempi relativamente recenti, sull’onda di una più generale tendenza al superamento del rigido binarismo delle categorie concettuali, sono stati elaborati ulteriori modelli teorici della disabilità, che possono considerarsi mediani rispetto ai due poli appena individuati⁹. Accanto al *modello medico* e a quello *sociale*, tali paradigmi ulteriori hanno concorso al consolidamento di quella che può essere considerata una *nuova cultura della disabilità*, ove si riconosce che le esclusioni e le discriminazioni esperite dalle persone con disabilità sono da attribuirsi ai diversi ambienti con i quali tali soggetti interagiscono e, come tali, sono tutt’altro che naturali e inevitabili. Affinché esse siano prevenute e, ove già presenti, contrastate, si rende allora necessario un profondo rinnovamento tanto dei saperi, quanto della struttura sociale ed istituzionale, ivi compresa quella giuridica.

⁸ Nell’ambito dell’ampio dibattito relativo alla vulnerabilità, oggetto di grande attenzione tanto nel contesto americano quanto in quello europeo continentale, rimando ai classici C. MACKENZIE, W. ROGERS, S. DODDS (eds.), *Vulnerability. New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*, New York, 2014; M. FINEMAN, A. GREAR (eds.), *Vulnerability. Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*, Aldershot, 2013; V. LORUBBIO, M. LONGO (eds.), *Vulnerability: Theoretical Questions and Decisional Practices between National and International Law*, numero monografico di *International Journal for the Semiotics of Law*, 1, 2023; V. LORUBBIO, M.G. BERNARDINI (a cura di), *Diritti umani e condizioni di vulnerabilità*, Trento, 2023; B. PASTORE, *Semantica della vulnerabilità, soggetto cultura giuridica*, Torino, 2021; O. GIOLO, B. PASTORE (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Roma, 2018.

⁹ I più rilevanti sono quello *biopsicosociale*, quello *postmoderno*, nonché il *modello dei diritti umani*; per una disamina, sia permesso rimandare a M.G. BERNARDINI, *Disabilità, giustizia, diritto*, cit., cap. I. 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), URL = <https://plato.stanford.edu/archives/sum2022/entries/disability/>, nonché l’interessante A. GOLDINER, *Understanding Disability as a Cluster of Disability Models*, in *The Journal of Philosophy of Disability*, 2022, n. 2, pp. 28-54.

In questa sede, svilupperò alcune brevi considerazioni, di carattere giusfilosofico, dirette a ricondurre ad unità le tracce che mi sembrano più significative del percorso diretto all'affermazione della *nuova cultura della disabilità* alla quale ho fatto riferimento. Ritengo, infatti, che il rinnovamento dei saperi abbia certamente interessato in modo rilevante tanto la riflessione filosofica, quanto quella giuridica, nonché loro intersezione, ma che un'analisi parcellizzata della realtà, come quella che talvolta viene ancora effettuata, possa indurre a sottostimare la portata epocale della transizione attualmente in corso.

2. Se la disabilità ha rivestito a lungo un ruolo marginale all'interno del discorso filosofico occidentale, negli ultimi decenni si sta consolidando *anche* la tendenza opposta, diretta a riconoscere la centralità del tema e la sua capacità generativa in pressoché ogni area di ricerca.

Con ciò, non intendo sostenere che la tendenza precedente sia stata definitivamente abbandonata, tutt'altro. Il rischio dell'oblio, della settorializzazione e della reintroduzione di un approccio – anche inavvertitamente – riduzionista nei confronti della disabilità è infatti sempre ben presente. Del resto, la sconfitta dell'abilismo¹⁰ interiorizzato richiede un costante lavoro di contestazione del “dato” e di sfida a codici culturali sedimentati, che hanno indotto a considerare la disabilità, oltreché una mancanza, anche un aspetto eccezionale dell'esperienza, anziché parte dell'esperienza umana¹¹. Inoltre, non può tacersi come sia tuttora presente una tendenza a svalutare lo statuto teorico delle riflessioni che hanno ad oggetto la disabilità, e/o che sono elaborate da persone con disabilità, quasi fossero espressione di una filosofia troppo “compromessa” con la pratica, o comunque non potessero essere considerate “vera” filosofia¹². Quest'ultimo aspetto riguarda, tra l'altro, ogni prospettiva che, accettato ed esplicitato il

¹⁰ L'abilismo può essere definito come quel paradigma culturale, costituito da un insieme di credenze, processi e pratiche, che produce un particolare tipo di soggetto e corpo, proiettato come tipicamente umano, mentre fa confluire nella sfera del “non umano” chi non corrisponde alla norma, o quantomeno relega quest'ultimo nella sfera dell'invisibilità. 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, p. 146.

¹¹ Tra gli esempi possibili, basti pensare alle classificazioni internazionali elaborate nel tempo dall'Organizzazione Mondiale della Sanità. Se, nel 1980, l'ICIDH era pensata come classificazione internazionale delle menomazioni, delle disabilità e degli handicap, e dunque favoriva la distinzione tra persone con e senza disabilità, l'avvento dell'ICF, nel 2001, ha portato, al contrario, a considerare la disabilità parte del funzionamento umano, spezzando così il rapporto tra regola ed eccezione.

¹² Sull'approccio abilista che ancora permea il sapere filosofico, cfr. J. FLOWERS, *Against Philosophy, Against Disability*, in *The Journal of Philosophy of Disability*, 2022, n. 2, pp. 79-111.

legame tra sapere e potere, assuma un carattere “militante”, diretto appunto a contestare il sapere stabilito.

Eppure, non si può disconoscere che, di recente, qualcosa è cambiato. Lo rivelano gli studi che vanno a comporre, come tasselli di un mosaico particolarmente complesso – e, in quanto tale, forse non sempre armonico – il progetto di una vera e propria *filosofia della disabilità*¹³.

Nella prospettiva più recente, molti temi che costituiscono da tempo oggetto di riflessione vengono sottoposti ad un’indagine che considera il punto di vista delle persone con disabilità una parte essenziale di una corretta analisi filosofica, quando non – in senso ancor più radicale – il suo vero e proprio punto di partenza. È quanto accade, appunto, nel fecondo dialogo intessuto dal sapere filosofico con i *Disability Studies*. Tra i temi più rilevanti, si possono ricordare ad esempio oggetti di riflessione quali la questione identitaria, il riconoscimento, la critica al contrattualismo liberale (proveniente in primo luogo dall’elaborazione teorica femminista e dall’approccio delle capacità di Amartya Sen e Martha Nussbaum) e, più in generale, il tema della giustizia distributiva e redistributiva. Carattere non secondario rivestono anche le riflessioni fenomenologiche sul corpo, nonché quelle relative al (bio)potere e alla critica alla normatività escludente considerata intrinseca al concetto stesso di normalità, sull’onda dell’insegnamento foucaultiano.

Il (lento) riconoscimento della legittimazione teorica dei *Disability Studies* ha avuto, tra gli altri, almeno due esiti che vale la pena ricordare. Sul fronte metodologico, l’adozione di una prospettiva pratica – e, sovente, *situata*, in accordo con il più ampio approccio critico al sapere – ha permesso di riconoscere piena legittimazione anche a ontologie, epistemologie e metodologie che in passato sono state considerate *sacrificabili*, come quelle delle persone con disabilità. Ciò ha indotto, a propria volta, a mettere in discussione quegli assunti impliciti, spesso dati per scontati, che fraintendono o ignorano il ruolo, la natura, il carattere, l’importanza e l’impatto delle concezioni di abilità e di disabilità.

Sul piano contenutistico, la riformulazione del concetto di disabilità in termini socio-contestuali (dunque in opposizione al *modello medico*) ha portato ad attrarre quest’ultima nella sfera della giustizia sociale, così “riscattandola” dall’ambito della beneficenza e della carità nel quale era stata tradizionalmente confinata in ossequio ad una sua comprensione nei termini di uno svantaggio

¹³ Alcuni di tali tasselli sono individuati in J.M. REYNOLDS, T. BLANKMEYER BURKE, *Introducing the Journal of Philosophy of Disability*, 2021, n. 1, pp. 3-10. Cfr. anche A. CURETON, D. WASERMAN (eds.), *The Oxford Handbook of Philosophy and Disability*, Oxford, 2020.

individuale. Oltre a favorire la visibilità delle persone con disabilità quali veri e propri soggetti – anche – nella sfera della giustizia, questa operazione ha rivelato l'inappropriatezza del ricorso a soluzioni meramente compensative o risarcitorie nella "gestione" delle questioni poste dalla disabilità.

Proprio quest'ultimo aspetto rivela peraltro come la tematizzazione del nesso tra disabilità e giustizia non sia prerogativa del solo *modello sociale* della disabilità, ma sia ravvisabile anche all'interno del *modello medico*¹⁴. A questo riguardo, il punto qualificante, semmai, è un altro: consiste nella circostanza per la quale il *modello medico* non riconosce nessuna ragione di principio per preferire una modifica all'ambiente (ossia un'azione sull'oppressione *imposta* alle persone con disabilità) in luogo del ricorso allo strumento compensativo e/o risarcitorio. Altrimenti detto, per il *modello medico* è possibile prendere in carico la disabilità, procedendo a quello che viene considerato un riconoscimento adeguato di chi sia disabile, senza però effettuare alcuna modificazione del contesto in cui tale soggetto è inserito; conseguentemente, in questa prospettiva, si ritiene che né le istituzioni né la società abbiano alcuna responsabilità nella produzione della disabilità stessa.

Al contrario, è noto come per il *modello sociale* tale ultimo aspetto sia fondamentale, laddove consente di realizzare al contempo il riconoscimento dei soggetti e un'equa distribuzione di beni tangibili e intangibili, come diritti e opportunità. È proprio questo l'elemento che porta a ritenere che gli studi critici sulla disabilità abbiano introdotto una vera e propria frattura nella riflessione teorica, a partire da quella relativa al tema della giustizia. Non si tratta, infatti, di offrire semplicemente *un altro punto di vista*: considerare "costruito" quanto per secoli è stato ritenuto "dato" porta, piuttosto, alla ridefinizione di categorie e concetti, alla rottura degli equilibri ormai assestati e degli assetti prevalenti, all'individuazione di nuove responsabilità, all'insorgere di questioni problematiche, alla "comparsa" di soggetti prima considerati irrilevanti, inessenziali. Ed è appunto a tal riguardo che si rivela come, proprio in relazione alle persone con disabilità, troppo a lungo si sia mancato di prendere sul serio la portata normativa del principio di eguaglianza, che richiede l'eguale considerazione e rispetto di ciascun individuo, lungo il duplice asse della giustizia (re)distributiva e del riconoscimento¹⁵. In ciò, la consonanza con quanto accaduto nella sfera giuridica non potrebbe dunque essere più piena.

¹⁴ 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), URL = <<https://plato.stanford.edu/archives/fall2019/entries/disability-justice/>>.

¹⁵ Sul piano teorico più generale, al riguardo è celebre il noto dialogo di Nancy Fraser e Axel Honneth sul tema. Cfr. N. FRASER, A. HONNETH, *Redistribuzione o riconoscimento? Una controversia politico-filosofica*, Sesto San Giovanni, 2007.

3. All'interno del discorso giuridico invero è possibile individuare un percorso analogo a quello appena richiamato in relazione alla sfera filosofica. Dopo anni di sostanziale indifferenza nei confronti del tema, confinato all'interno di precisi domini – primi fra tutti quello sanitario e socioassistenziale – oggi la disabilità sembra transitare dal margine al centro tanto della riflessione teorica, quanto della politica del diritto.

Pure in questo caso, la permeabilità alle riflessioni condotte in seno ai *Disability Studies* si è notevolmente accresciuta, come rivelano sia il sempre maggiore impiego di definizioni socio-contestuali di disabilità all'interno dei vari formati giuridici¹⁶, sia il richiamo a principi e diritti quali *accessibilità universale*, *capacità universale* o *vita indipendente*. Prima di essere accolte all'interno della *Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità*, infatti, tali espressioni comparivano stabilmente nell'agenda politica del *Disability Rights Movement* e nel lessico dei *Disability Studies*. Non a caso, questi ultimi hanno svolto e continuano a svolgere un importante ruolo di validazione in merito alla corretta interpretazione dei concetti in oggetto, che spesso la cultura *mainstream* percepisce ancora come estranei, o in relazione ai quali pare talvolta incapace di comprendere in modo adeguato la “nuova semantica” inaugurata proprio dagli studi sulla disabilità¹⁷.

Sin dagli inizi degli anni Duemila (dunque, prima dell'entrata in vigore della CRPD), tale permeabilità ha portato all'elaborazione di una specifica prospettiva teorica, diffusa soprattutto nel contesto americano ma non estranea anche a quello dell'Europa continentale: i *Disability Legal Studies*¹⁸. All'interno di questi studi, di chiara matrice *critica*¹⁹, si sostiene che – in modo non dissimile da quanto

¹⁶ Non ultima, in relazione all'ordinamento italiano, la stessa *Legge Delega sulla disabilità* (legge 22 dicembre 2021, n. 227) prevede, all'art. 2, che nei decreti attuativi il Governo debba adottare una definizione di disabilità coerente con l'articolo 1, secondo paragrafo, della *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, anche integrando la legge 5 febbraio 1992, n. 104, e introducendo disposizioni che prevedano una valutazione di base della disabilità distinta da una successiva valutazione multidimensionale fondata sull'approccio biopsicosociale.

¹⁷ Per tutti, valga il riferimento al concetto di capacità legale universale (art. 12 CRPD) e quello al diritto alla vita indipendente e inclusione nella comunità (art. 19). In entrambi i casi, non si tratta di una “semplice” estensione alle persone con disabilità di diritti già riconosciuti agli individui senza disabilità, ma si ha una vera e propria riformulazione delle categorie giuridiche, a partire dalla rottura del binarismo capacità/incapacità e dal ripensamento della classica distinzione fra diritti di libertà e diritti sociali.

¹⁸ 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*, 2006, n. 18, pp. 63-136; A.S. KANTER, *The Law: What's Disability Studies Got to Do with It or An Introduction to Disability Legal Studies*, in *Columbia Human Rights Law Review*, 2011, Vol. 42, No. 2, pp. 403-480.

¹⁹ Oltre alla nota Scuola di Francoforte, che elaborò una teoria critica della società, il riferimento è anche alle teorie critiche del diritto. Su queste ultime, nel contesto italiano sia permesso rimandare a M.G. BERNARDINI, O. GIOLO (a cura di), *Le teorie critiche del diritto*, Pisa, 2017.

accade in altri domini della conoscenza, ossia quelli che, in una prospettiva materialista debitrice del pensiero gramsciano, il pioniere dei *Disability Studies* inglesi Mike Oliver ha definito “ideologie”²⁰ – il diritto non sia neutrale nei confronti della disabilità, ma svolga piuttosto un ruolo attivo nella sua *costruzione*.

Contro ogni concezione rigidamente veteropositivista, dunque, per i *Disability Legal Studies* il diritto è intimamente legato al potere, sia perché *presuppone* precise relazioni di potere (quelle tra persone con e senza disabilità, che presentano un carattere asimmetrico), sia perché ne è uno *strumento di esercizio*. Il diritto è, insomma, un campo di battaglia, ove il significato della disabilità è costantemente formato, trasformato, contestato, negoziato, sfidato²¹ e in relazione al quale i singoli istituti giuridici svolgono la funzione di *principi organizzativi a carattere performativo*. Come tali, essi non si limitano a individuare descrittivamente l’ambito soggettivo e oggettivo della propria applicazione, ma – appunto – *costruiscono* l’oggetto stesso che disciplinano, svolgendo così un ruolo attivo nelle dinamiche di inclusione o, di converso, di esclusione delle persone con disabilità, nonché in relazione al riconoscimento di queste ultime quali soggetti di diritto in condizioni di eguaglianza rispetto agli altri consociati.

Così, ad esempio, tra chi si occupa di disabilità è ormai ampiamente condivisa l’idea che – tra gli altri – l’aborto terapeutico, i test genetici prenatali, la sterilizzazione non consensuale che non sia motivata da ragioni mediche, le procedure che consentono la privazione della libertà all’interno di strutture a carattere segregante, la contenzione, così come la presenza di sistemi di incapacitazione ove sia consentita la completa ablazione della capacità d’agire o quella di presunzioni *de jure* relative all’incapacità del soggetto con disabilità, non siano affatto forme episodiche di mancato riconoscimento o di discriminazione. Piuttosto, considerate complessivamente nelle loro reciproche interazioni, esse vanno a delineare un articolato sistema di discriminazione, quando non di vera e propria oppressione, a danno delle persone con disabilità²².

Queste ultime versano dunque in una condizione di svantaggio sistemico, di diseguaglianza e di discriminazione strutturali, che traggono origine non dalla loro *naturale inferiorità*, ma dalla persistenza di modelli culturali *inferiorizzanti* – primo fra tutti quello *medico* – che sono espressione di un approccio abilista. Presuppongono cioè un preciso modello di soggetto e di corpo, considerato “tipicamente umano”, mentre relegano nella sfera dell’inumano e della non-soggettività quelle differenza-specificità (tra le quali figura appunto

²⁰ M. OLIVER, *The Politics of Disablement*, London, 1990.

²¹ S. MOR, *op. cit.*, p. 78.

²² Torna pertanto il riferimento al *modello sociale* della disabilità.

la disabilità) che, all'interno della sfera giuridica, sovente hanno trovato spazio unicamente nei termini di un'esistenza *impropria* che, in quanto tale, doveva essere *sottratta allo sguardo* dei consociati e *limitata nella propria libertà d'azione*.

Quanto al primo profilo, è noto il caso delle *ugly laws*²³, che tra l'Otto- e il Novecento proibivano – tra gli altri – a chi presentasse menomazioni “intollerabili allo sguardo” quello che potrebbe essere considerato un “diritto di presenza” nella sfera pubblica. In tali leggi emergeva infatti il *disgusto* provato dalla comunità degli inclusi nei confronti degli *abietti*, sovente descritti come veri e propri *mostri*, come rivela proprio la storia della disabilità. Si tratta di un disgusto che, ci ricorda Martha Nussbaum a livello teorico più generale, in una prospettiva psicoanalitica può essere ricondotto alla paura della propria “mortalità e vulnerabilità animale”²⁴: è, in altri termini, un'emozione irriflessa, che mette in moto azioni di repulsione nei confronti di ciò che si vuole “altro da sé” e di chi lo incarna in modo più visibile, ma che a ben vedere è parte del “noi”, come appunto la vulnerabilità umana. È dunque un disgusto di tipo proiettivo, che alimenta anche il diritto: si pensi alla presenza di provvedimenti relativi al decoro urbano, che spesso dialogano con l'architettura ostile proprio al fine escludere taluni (ma non altri) dallo spazio pubblico, ossia quello della visibilità e del correlato riconoscimento (dei soggetti e dei diritti)²⁵, e che ripropongono la centralità delle emozioni e delle percezioni come “motore” dell'inclusione o, più di frequente, dell'esclusione.

Nei confronti delle persone con disabilità, a ben vedere, al riguardo sembra essersi prodotto un rilevante cambiamento culturale: bandite le *ugly laws* e i provvedimenti ad esse assimilabili, vietati – almeno negli ordinamenti europei – gli interventi estetici diretti a rendere le sembianze di tali individui più “tollerabili allo sguardo”²⁶, riconosciuta la rilevanza giuridica delle parole e dei

²³ Cfr. S. SCHWEIK, *The Ugly Laws: Disability in Public*, New York, 2009.

²⁴ M.C. NUSSBAUM, *Nascondere l'umanità. Il disgusto, la vergogna, la legge* (2004), Roma, 2007, p. 119.

²⁵ Su tale tema, cfr. V. NITRATO IZZO, *Vedere come una città e le trasformazioni dello spazio giuridico urbano: riflessioni su architettura ostile, vulnerabilità e possibilità di emancipazione*, in M.G. BERNARDINI, O. GIOLO (a cura di), *Abitare i diritti. Per una critica del rapporto tra giustizia e spazi urbani*, Pisa, 2021, pp. 33-47.

²⁶ Il riferimento, in questo caso, è agli interventi estetici sulle persone con disabilità, diretti a “normalizzarne” i connotati, nella convinzione che questo possa favorirne l'accettazione sociale e la conseguente inclusione. Almeno nell'ordinamento italiano, interventi di questo tipo potrebbero essere ammessi unicamente nell'esclusivo interesse della persona, sia sotto il profilo della salute, sia in riferimento al suo equilibrio psicologico. Tra i casi che più hanno destato l'attenzione della dottrina, rilevano gli interventi compiuti su una bambina con sindrome di Down, nonché il noto caso Ashley X, la *pillow angel* in relazione alla quale, oltre al compimento di interventi chirurgici particolarmente invasivi, è stato inaugurato anche il c.d. “trattamento Ashley”, che consiste nella somministrazione di ormoni, al fine di bloccare la crescita e rendere il corpo della persona più

crimini d'odio, attraverso i quali è veicolata l'idea dell'indegna della vita disabile²⁷, il diritto svolge oggi perlopiù un ruolo attivo di contrasto in relazione alle immagini inferiorizzanti delle persone con disabilità e alla loro discriminazione, che non a caso nella CRPD è considerata proprio una violazione della dignità (*Preambolo*, lett. h).

Almeno sul piano giuridico, dunque, attualmente la questione più rilevante riguarda solo in parte la legittima presenza di un'esistenza considerata impropria, che riemerge nella propria salienza perlopiù in relazione ai casi di discriminazione intersezionale²⁸. Per quanto riguarda lo specifico dominio che stiamo analizzando, la discriminazione in ragione della disabilità interagisce infatti con quella dovuta all'appartenenza alle minoranze sessuali e di genere (donne con disabilità, ma anche persone LGBT+ con disabilità), all'età (nella duplice accezione di minori con disabilità e di persone anziane non autosufficienti), alla non stanzialità, finendo per trasformare *qualitativamente* la discriminazione stessa di cui tali soggetti sono vittime e producendo conseguenze esponenzialmente maggiori rispetto a quelle causate non solo da un singolo fattore di discriminazione, nonché dalla sommatoria degli stessi²⁹.

Piuttosto, sembra che oggi giorno assuma rilievo sul piano giuridico il profilo relativo alla libertà d'azione, che si configura ancora come fortemente in bilico nei termini del suo riconoscimento, prima ancora che dell'effettività. Anche in questo caso, peraltro, il mutamento culturale è percepibile, seppure ancora *in*

“maneggevole”. Sul tema dei trattamenti estetici, cfr. S. Rossi, *L'ottavo giorno: salute, disabilità e diversità*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2014, n. 1, pp. 111-131; in relazione al caso Ashley X, si veda E.F. KITAY, *Forever Small. The Strange Case of Ashley X*, in *Hypatia*, 2011, 26, n. 3, pp. 610-631.

²⁷ Come si ricorderà, nel disegno di legge Zan era stata inserito anche il riferimento all'abilismo. Non è questa la sede per svolgere considerazioni in merito a tale testo normativo; ai fini che qui interessano, rileva dare conto del rilevante mutamento culturale in atto, che muove verso il riconoscimento della discriminazione strutturale nei confronti delle persone con disabilità.

²⁸ Originariamente elaborata da Kimberlé Crenshaw come critica all'approccio monocategoriale del diritto antidiscriminatorio statunitense, l'intersezionalità costituisce oggi un paradigma euristico critico di particolare interesse, che sta iniziando a fare il proprio ingresso anche nelle argomentazioni delle Corti (mentre rimane problematica la questione della prova, per la difficoltà di individuare un *tertium comparationis*). Per approfondimenti, cfr. K. CRENSHAW, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex*, in *University of Chicago Legal Forum*, 1989, n. 4, pp. 139-167; B.G. BELLO, *Intersezionalità. Teorie e pratiche tra diritto e società*, Milano, 2020. In riferimento alle donne con disabilità, cfr. S. CARNOVALI, *Il corpo delle donne con disabilità. Analisi giuridica intersezionale su violenza, sessualità e diritti riproduttivi*, Roma, 2018.

²⁹ Non a caso, presso l'associazionismo di settore è ormai invalso d'uso affermare che *la discriminazione non si somma, si moltiplica*. Al riguardo, si veda il progetto della Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap (FISH), intitolato appunto *Disabilità: la discriminazione non si somma, si moltiplica. Azioni e strumenti innovativi per riconoscere e contrastare le discriminazioni multiple* (<https://www.fishonlus.it/progetti-fish/multidiscriminazione/azioni/>).

fieri: riguarda la critica ad una particolare declinazione dell'abilismo, quella che fa del soggetto indipendente, autonomo, razionale e produttivo il parametro della progettazione sociale ed istituzionale, nonché della titolarità dei diritti. L'abilismo è percepibile, ad esempio, guardando all'antropologia politica implicita delle maggiori teorie contrattualiste contemporanee. In queste ultime, infatti, le persone con disabilità o non sono affatto contemplate, o costituiscono dei "casi limite" per la tenuta della proposta teorica, dunque delle "sfide" per l'ordine costituito, degli imprevisti, delle eccezioni alla regola.

Anche la *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789, dalla quale ha convenzionalmente origine la storia dei diritti umani, affonda le proprie radici nel medesimo orizzonte teorico e, in particolare, nella teorizzazione kantiana e lockeana³⁰. Ne consegue che, se pure formalmente il soggetto di diritto è generale e astratto, in concreto esso è *incarnato* dall'individuo autonomo, indipendente, razionale, come le teorie critiche del diritto ormai da tempo hanno disvelato. Per contro, non autonoma in senso liberale, dipendente sotto molteplici forme, presunta come non razionale, la persona con disabilità ha rappresentato a lungo l'antitesi della piena soggettività. Ciò ha giustificato – o perfino *richiesto* – l'adozione di un approccio alla disabilità diretto alla protezione dei soggetti c.d. "incapaci", realizzata tramite l'apposizione di limiti all'esercizio di molteplici diritti, quando non della loro stessa titolarità. Del resto, cos'altro sono gli strumenti di incapacitazione, se non tentativi di neutralizzazione dei soggetti che non rispondono ai parametri di normalità fissati dal diritto, ai confini delle sue categorie, e che per tale motivo minano la tenuta delle categorie concettuali sulle quali è eretto?³¹

Ebbene, la critica al soggetto indipendente, autonomo e razionale costituisce uno degli ambiti privilegiati dalla prospettiva critica sul diritto, ove gli strumenti concettuali elaborati nell'ambito della teoria femminista hanno permesso di svelare l'implicito della soggettività paradigmatica e di offrire alternative che muovono dai concetti di vulnerabilità (ontologica) e autonomia relazionale. Sul piano giuridico, il mutamento culturale in oggetto è apprezzabile, in primo luogo, proprio guardando all'immagine di persona con disabilità offerta dalla CRPD: un soggetto libero di scegliere e capace di esercitare i propri diritti in condizioni di eguaglianza con gli altri consociati, a tal fine avvalendosi, se del caso, dei supporti che siano necessari³².

³⁰ A. FACCHI, *Breve storia dei diritti umani*, Bologna, 2013.

³¹ Sul tema, più ampiamente, si vedano i contributi presenti in C. TARANTINO, G. MERLO (a cura di), *Economia politica della segregazione*, numero monografico di *Minority Reports. Cultural Disability Studies*, Milano-Udine, 2019, n. 9, 2.

³² Ciò richiede di garantire le condizioni della scelta e di esercizio dei diritti.

Questa nuova visione della persona con disabilità, che chiaramente diparte dal *modello medico* e si inserisce perfettamente nella concezione socio-costruttivista inaugurata dal *modello sociale*, costituisce al contempo sia *l'approdo e l'inveramento della nuova cultura della disabilità*, sia un *progetto di politica del diritto* che si propone di garantire il pieno riconoscimento delle persone con disabilità quali titolari del “diritto ai diritti” contemplati nella CRPD e, più in generale del diritto ad essere riconosciute pienamente come titolari dei diritti fondamentali. A ben vedere, dunque, si tratta di un ambizioso *progetto di giustizia*, rimasto troppo a lungo inattuato. Ciò conferma peraltro l'importanza del processo di riforma all'insegna della CRPD che è in atto a livello globale³³, e del quale l'ordinamento italiano è attivamente parte, come rivelano anche l'adozione della *Legge Delega sulla disabilità* e il lavoro diretto alla sua attuazione, tuttora in atto.

³³ Per una panoramica sulle recenti riforme, cfr. M. BACH, N. ESPEJO YAKSIC (eds.), *Capacidad jurídica, discapacidad y derechos humanos*, Ciudad de México, 2022.

La persona con disabilità nella Costituzione italiana e nel diritto sovranazionale*

CARLO COLAPIETRO

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il contributo della giurisprudenza costituzionale al riconoscimento e alla valorizzazione del diritto alla socializzazione delle persone con disabilità – 3. L'influenza del diritto sovranazionale sui principali approdi della disciplina interna in materia di disabilità – 4. Considerazioni conclusive: la componente “sociale” del Piano nazionale di ripresa e resilienza quale occasione irripetibile per superare le disuguaglianze ancora esistenti in tema di disabilità

1. Nella coscienza sociale non è ancora del tutto radicata la convinzione che i problemi delle persone con disabilità siano problemi dell'intera collettività¹ e che, dunque, non riguardino esclusivamente coloro che vivono direttamente tale condizione, ma rappresentino, piuttosto, «un rilevante problema umano e sociale», come efficacemente affermato dalla Corte costituzionale².

Anzi, ciò che si nota è ancora l'esistenza di una certa ritrosia ad accettare il diritto delle persone disabili ad essere parte naturale della società, i cui diritti sono i diritti di *tutte* le persone. Ad ognuno, infatti, nelle diverse fasi della vita, può sempre capitare di trovarsi a vivere una condizione – come, per l'appunto, la disabilità – che lo rende soggetto *vulnerabile* rispetto ad un parametro di normalità sociale³. D'altronde, «la vulnerabilità è un elemento costitutivo della condizione antropica. Tutti gli esseri animali sono mortali e vulnerabili, ma l'essere umano eleva la dolorosa consapevolezza della propria fragilità ad ammonimento sul destino dei singoli e della specie»⁴.

* Il presente saggio non è stato sottoposto a referaggio per decisione della Direzione della Rivista.

¹ Cfr. M. D'AMICO, *Introduzione. Un nuovo modo di guardare al mondo delle disabilità: la Costituzione inclusiva*, in M. D'AMICO - G. ARCONZO, *Università e persone con disabilità. Percorsi di ricerca applicati all'inclusione a vent'anni dalla legge n. 104 del 1992*, Milano, 2013, pp. 9 ss.

² Così si esprimono i giudici della Consulta nelle sentenze n. 215 del 1987 e n. 167 del 1999.

³ Sul punto, cfr. M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, I, pp. 12 s., che individua nei diritti sociali siano i diritti a tutela dei soggetti “deboli”, o meglio, dei soggetti *diversi*: «diversi rispetto ad un parametro di normalità sociale costruito intorno agli assi della cittadinanza, dell'età, delle inclinazioni sessuali, della salute psico-fisica, del lavoro». Quello della “diversità” rappresenterebbe uno *status* che, per l'appunto, non si riferisce ad una precisa ed immutabile categoria di soggetti, poiché *riguarda potenzialmente tutti*, poiché «a ciascuno può capitare di imbattersi in situazioni di disagio o di minorità sociale».

⁴ Così M. LUCIANI, *Le persone vulnerabili e la Costituzione*, Intervento di discussione della *Lectio magistralis* del Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo, Prof. Robert Spano, *Diritti umani e persone vulnerabili*, Roma, Università di Roma “La Sapienza”, 22 aprile 2022, reperibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, <https://www.cortecostituzionale.it>, p. 2.

La vulnerabilità, dunque, è una condizione che accompagna – anche solo potenzialmente – l’essere umano⁵. Ed è proprio per questo, come si vedrà meglio in seguito, che la Costituzione italiana e anche il diritto sovranazionale, nella loro opera di riconoscimento e garanzia dei diritti dell’uomo, proteggono le persone vulnerabili con particolare forza⁶, specie quando si tratta di soggetti con disabilità. Perché, se è vero che tutti siamo vulnerabili, la realtà ci mostra continuamente come vi siano soggetti *più vulnerabili* di altri.

Certo, una riflessione incentrata sulla tutela della persona con disabilità nella Costituzione italiana⁷ non può non muovere dalla considerazione secondo cui, al suo interno, non si rinvencono norme *ad hoc*, che tutelino espressamente e direttamente le persone disabili, a differenza di quanto avviene, invece, in altri Paesi con Costituzioni più recenti⁸. Com’è noto, l’unico esplicito riferimento riguarda il diritto all’educazione ed all’avviamento professionale, di cui al 3° comma dell’art. 38 Cost. Ed è evidente come debba ritenersi “pericolosamente riduttivo” affrontare i problemi dei disabili solo alla luce di tale – pur importante – diritto sociale⁹.

⁵ Sulla tutela dei diritti delle persone vulnerabili v., da ultimo, P. SCARLATTI, *I diritti delle persone vulnerabili*, Napoli, 2022, che sottolinea come la tradizionale istanza di protezione dei soggetti più deboli della società sembra aver assunto una configurazione inedita con l’affermarsi della nozione di “vulnerabilità” applicata al campo dei diritti della persona.

⁶ In particolare, sul ruolo svolto dalla giurisprudenza delle Corti sovranazionali e della stessa Corte costituzionale in tema di tutela dei diritti delle persone vulnerabili si rinvia ancora all’attenta analisi di P. SCARLATTI, *I diritti delle persone vulnerabili*, cit., rispettivamente pp. 51 ss. e pp. 119 ss., che lo porta a riflettere sul complesso rapporto tra attività creativa del giudice e discrezionalità del legislatore.

⁷ Sul punto sia consentito rinviare diffusamente a C. COLAPIETRO – F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, 2020.

⁸ Si pensi, tra tutti, al caso della Costituzione portoghese del 1976 che, in plurimi passaggi, prende in considerazione la tutela delle persone con disabilità. Il primo riferimento si rinviene nell’art. 59, sui “*Diritti dei lavoratori*” ove, al comma 2, lett. c), si attribuisce allo Stato il compito di assicurare le condizioni di lavoro, retribuzione e riposo alle quali i lavoratori hanno diritto, con particolare riferimento proprio ai “*diminuídos*”, ossia ai disabili. Se da questo punto di vista può rinvenirsi un certo parallelismo con l’analoga previsione costituzionale italiana (art. 38, terzo comma), una tutela più ampia si rinviene all’art. 63 della Costituzione portoghese, ove si prevede che il sistema di sicurezza sociale protegga i cittadini nella malattia, nella vecchiaia e – tra le altre cose – nell’invalidità ma anche in ogni altra situazione di mancanza o diminuzione dei mezzi di sussistenza o di capacità lavorativa (“*em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho*”). Un testo della Costituzione portoghese – in lingua originale – è consultabile sul sito della Rivista scientifica *federalismi.it*, al seguente link: <https://www.federalismi.it/Appl/OpenFilePDF.cfm?artid=5027&dpath=document&dfile=07062006091756.pdf&content=Cost%2E%2BLa%2BCostituzione%2Bportoghese%2B%28PT%29%2B%2D%2Bstati%2Beuropei%2B%2D%2Bdocumentazione%2B%2D%2B>. Il tema è più ampiamente affrontato da P. BIANCHI, *La tutela delle persone con disabilità nella prospettiva comparata*, in C. COLAPIETRO - A. SALVIA (a cura di), *Assistenza inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità. A vent’anni dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104*, Napoli, 2013, pp. 464 ss.

⁹ Cfr. U. DE SIERVO, *Libertà negative e positive*, in R. BELLI (a cura di), *Libertà inviolabili e persone con disabilità*, Milano, 2000, p. 35.

Tuttavia, nonostante l'assenza nella nostra Carta costituzionale di una specifica previsione a tutela dei diritti delle persone con disabilità, non v'è dubbio che queste ultime siano titolari di tutte le situazioni soggettive garantite in generale dalla Costituzione, ed i problemi che si pongono per i disabili sono quindi problemi che riguardano tutte e ciascuna delle situazioni disciplinate nella Costituzione¹⁰.

Ciò è possibile, in primo luogo, con il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo – di *tutti* gli uomini – di cui all'art. 2 Cost.¹¹ e la consacrazione al suo interno anche del principio solidaristico che, imponendo ai consociati di adempiere ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, si pone come fondamento costituzionale per tutti quegli interventi volti a porre i soggetti più vulnerabili in condizione di poter vivere nel modo migliore¹².

In secondo luogo, la protezione costituzionale delle persone disabili trova un evidente riferimento all'art. 3 Cost., sia nel momento in cui esso vieta al legislatore di adottare discipline discriminatorie in ragione delle «condizioni personali» e nel predicare il conseguimento della «pari dignità sociale» (primo comma), sia imponendo ai pubblici poteri di adoperarsi al fine di assicurare a tutti «il pieno sviluppo della persona umana», tramite la rimozione di quegli ostacoli che pongono gli individui in una condizione di «diversità» sociale. Ed è forse tale previsione che, più di ogni altra, consente di estendere alle persone disabili quel ricco catalogo costituzionale di diritti sociali che, pur essendo patrimonio di tutti, per lo stato di relativa «debolezza» in cui versano i disabili risulta loro indispensabile «per realizzare una effettiva eguaglianza (o quel tanto di eguaglianza che sia realmente attingibile)»¹³.

Ebbene, alla luce di simili fondamenti, può ritenersi – anche grazie al contributo integrativo offerto nel tempo dalla Corte costituzionale – che la posizione delle persone con disabilità trovi una protezione costituzionale adeguata e, comunque, idonea a non emarginarli dalla società più del necessario, ma anzi rivolta ad inserirli il più possibile nella vita stessa¹⁴.

¹⁰ Così ancora U. DE SIERVO, *Libertà negative e positive*, cit., pp. 36 s.

¹¹ In quest'ottica, la persona con disabilità viene considerata non «per ciò che lo rende diverso, ma invece per ciò che lo fa comunque eguale agli altri» e garantendo proprio per questo a tutte le persone disabili «una comune tutela in ragione della loro indifferenziata umanità»: cfr. S.P. PANUNZIO, *Il cittadino handicappato psichico nel quadro costituzionale*, in *Scritti in memoria di Pietro Gismondi*, Milano, 1988, III, pp. 525 ss.

¹² Cfr. G. ROEHRSEN, *Gli handicappati nella Costituzione*, in *Rassegna amministrativa della sanità*, 1978, p. 8.

¹³ Così ancora S.P. PANUNZIO, *Il cittadino handicappato psichico nel quadro costituzionale*, cit., pp. 525 e 527.

¹⁴ Cfr. Ancora G. ROEHRSEN, *Gli handicappati nella Costituzione*, pp. 10 s.

Se quanto affermato è vero, occorre tuttavia interrogarsi su quali siano le tutele apprestate in concreto dal legislatore nei confronti dei disabili e dei loro cari, anche alla luce delle maggiori consapevolezze – scientifiche e sociali – che sono maturate nel tempo.

2. Per riprendere quanto innanzi accennato, deve considerarsi come il maggior contributo ad una più precisa definizione della tutela dei diritti delle persone con disabilità sia venuto proprio dall'incessante opera di garanzia e promozione di tali diritti esercitato dalla Corte costituzionale¹⁵. Difatti, proprio sfruttando quella potenzialità espansiva contenuta nelle sopra citate disposizioni della Carta fondamentali, il Giudice delle leggi ha potuto assecondare una loro rilettura alla luce dell'evoluzione della coscienza sociale e delle conquiste acquisite sul piano internazionale e sovranazionale, potendo così offrire alle persone con disabilità una piena protezione, esplicitando peraltro dimensioni precedentemente sconosciute, ma pur sempre espressive di valori già sottesi allo stesso dettato costituzionale¹⁶.

Ecco allora che anche il “riconoscimento” e la “garanzia” (per riprendere l'art. 2 Cost.) dei diritti dei disabili, per il conseguimento di quella “pari dignità sociale” che consenta il “pieno sviluppo della persona umana” (per riprendere, invece, l'art. 3 Cost.), trova un saldo fondamento proprio in quel parametro espansivo offerto dalla Costituzione e rappresentato dalla *pienezza dello sviluppo della persona*¹⁷.

La Corte costituzionale, in effetti, attraverso una rilettura delle disposizioni costituzionali, che abbraccia un'interpretazione aperta dell'art. 2 Cost.¹⁸, ha operato una valorizzazione della tutela della persona con disabilità «che va ben oltre

¹⁵ Sul ruolo determinante svolto dalla giurisprudenza costituzionale nella tutela delle persone con disabilità sia consentito il rinvio a C. COLAPIETRO - F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, cit., pp. 81 ss.

¹⁶ D'altronde, sono proprio questi i presupposti a cui poter ricollegare molte delle nuove “conquiste” realizzate dalla Corte costituzionale in materia di disabilità. Difatti, come osservava F. MODUGNO, *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, p. 107, l'interpretazione evolutiva della Costituzione, idonea a condurre all'affermazione di un nuovo diritto, deve fondarsi proprio sui valori primari e i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale. Dovrà fondarsi, più precisamente, su un diritto “inviolabile” già esistente e riferibile al principio supremo della «libertà-dignità», cioè inerente «al patrimonio irrettabile della persona umana». Ad avviso dell'Autore, dunque, due sono le condizioni necessarie per poter enucleare un nuovo diritto, esso deve: «essere ricondotto a un diritto enumerato e, a monte, essere riferibile al principio supremo della libertà-dignità».

¹⁷ Per simili considerazioni, si veda già C. MEZZANOTTE, *Intervento*, in *I diritti fondamentali oggi*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, I, Bologna, 1992, p. 144.

¹⁸ Su cui, fra tutti, A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, I, 80 ss., in particolare pp. 91-92.

le sue primarie esigenze materiali di sussistenza, per conseguire il risultato di una piena integrazione sociale», pervenendo all'enucleazione di quel «nuovo diritto sociale» rappresentato dal *diritto alla socializzazione del disabile* ed alla effettiva partecipazione alla vita sociale¹⁹. In più occasioni, infatti, la Corte ha chiarito che deve ritenersi ormai superata la concezione di una loro radicale irrecuperabilità e che la *socializzazione* deve essere considerata un elemento essenziale per la salute degli interessati, sì da assumere una funzione sostanzialmente terapeutica assimilabile alle pratiche di cura e riabilitazione.

Ciò anche in considerazione del fatto che «se si consente alle persone disabili di esprimere i loro talenti e le loro capacità, ne trae vantaggio tutta la società, e non soltanto i disabili», che in questo modo diventano una ricchezza per tutti e possono così partecipare a pieno titolo al meritorio programma di emancipazione sociale enucleato dal 2° comma dell'art. 3 Cost.²⁰.

La base dell'obiettivo costituzionalmente imposto di autentica inclusione sociale va rinvenuta nella possibilità (concreta) di instaurare relazioni con gli altri: il cuore della tutela costituzionale delle persone con disabilità consiste proprio nella salvaguardia e valorizzazione delle loro specifiche esigenze di socializzazione, già sottolineate nella storica sentenza della Corte costituzionale 3 giugno 1987, n. 215²¹ e poi costantemente ribadite nella giurisprudenza costituzionale successiva²².

¹⁹ S. SCAGLIARINI, «L'incessante dinamica della vita moderna». *I nuovi diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, in E. CAVASINO - S. SCALA - G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Napoli, 2013, pp. 247 ss. Sul «nuovo diritto» alla socializzazione per le persone con disabilità, sia consentito un rinvio a C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2020, pp. 121 ss. e, più diffusamente, C. COLAPIETRO - F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, cit., pp. 115 ss.

²⁰ In tal senso M. D'AMICO, *Introduzione. Un nuovo modo di guardare al mondo delle disabilità: la Costituzione inclusiva*, cit., 10.

²¹ Difatti, è con tale decisione – in materia di diritto all'istruzione dei disabili – che la Corte costituzionale afferma espressamente che «la partecipazione al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati costituisce, infatti, un rilevante fattore di *socializzazione* e può contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggiato, al dispiegarsi cioè di quelle sollecitazioni psicologiche atte a migliorare i processi di apprendimento, di comunicazione e di relazione attraverso la progressiva riduzione dei condizionamenti indotti dalla minorazione»: così Corte cost., sentenza 3 giugno 1987, n. 215, punto n. 5 del *Considerato in diritto* (corsivo aggiunto). Sulla base di simili premesse, la Corte ha potuto garantire pienamente e con effettività agli studenti disabili, a differenza del passato, anche la frequenza della scuola secondaria di secondo grado. Con un audace dispositivo di natura sostitutiva, infatti, la Corte chiarisce come tale frequenza debba essere «assicurata» e non semplicemente «facilitata» dal legislatore, senza frapporre, anche da parte delle istituzioni scolastiche, impedimenti non consentiti. Così facendo, il Giudice delle leggi ha trasformato una disposizione meramente programmatica in norma cogente (cfr. sul punto F. FURLAN, *La tutela costituzionale del cittadino portatore di handicap*, in C. CATTANEO (a cura di), *Terzo settore, statualità e solidarietà sociale*, Milano, 2001, p. 253).

²² Al riguardo, cfr. F. GIRELLI, *La disabilità e il corpo nella dimensione costituzionale*, in *Consulta online*, n. 2/2021, pp. 533 ss., spec. p. 535.

In questo modo la Corte, sfruttando la citata espansività dei parametri costituzionali di riferimento, è riuscita ad innescare un virtuoso «processo di trasformazione sociale nel senso della (tendenziale) riduzione delle disuguaglianze e dell'integrazione sociale»: a venire in evidenza è proprio il riconoscimento in favore delle persone con disabilità – ma, più in generale, dei soggetti deboli – di quei *diritti alla riduzione delle disuguaglianze*, condizione imprescindibile «per realizzare il loro diritto ad avere pari opportunità»²³.

Da tale giurisprudenza è emerso come, proprio in ragione dello stato di relativa emarginazione in cui rischia di venire a trovarsi, il disabile non necessita soltanto di prestazioni «assistenziali» di tipo sanitario e/o economico, ma soprattutto di realizzare, da un lato, il suo completo inserimento nella vita sociale, in particolare nel mondo della scuola e del lavoro e, dall'altro, l'abbattimento di quelle barriere, sia culturali che architettoniche, che quotidianamente si trova a sfidare: in una parola, la persona disabile ha precipuamente interesse a veder compiutamente realizzato il precetto di cui al 2° comma dell'art. 3 Cost., con la conseguente rimozione di tutti quegli ostacoli che impediscono il suo pieno sviluppo quale persona umana, onde garantirne al contempo anche la pari dignità sociale.

A più riprese è stata la stessa Corte costituzionale a precisare che il profilo della socializzazione e, quindi, dell'integrazione del disabile prevale in relazione ad altri interessi parimenti meritevoli di protezione. Il pensiero va, in primo luogo, ad alcune fondamentali pronunce che hanno contribuito, non solo a ribadire il principio secondo cui i diritti delle persone disabili devono essere garantiti a prescindere dai vincoli derivanti dalle esigenze di bilancio (si pensi, fra tutte, alla sentenza 19 ottobre 2016, n. 275²⁴ o alla successiva 20 febbraio 2019, n. 83²⁵), ma anche e più

²³ Così A. D'ALOIA, *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in A. D'ALOIA (a cura), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensione inedite*, Milano, 2003, pp. XIV s.

²⁴ Com'è noto, si tratta della «storica» decisione con cui la Corte costituzionale ha ribadito che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (così il punto n. 11 del *Considerato in diritto*). A commento di tale decisione, si vedano, fra tutti, A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 gennaio 2017; L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2016, pp. 2339 ss.; A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: tutela giurisdizionale ed equilibrio di bilancio*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3/2022, pp. 30 ss., spec. pp. 50 ss.; F. MASCI, *L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale delle persone*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, pp. 153 ss.

²⁵ Sul solco della sentenza n. 275 del 2016 si colloca anche la successiva sentenza 20 febbraio 2019, n. 83, con la quale la Corte ha ribadito, ripercorrendo la propria recente giurisprudenza, che l'integrazione scolastica possiede una portata centrale nel complessivo sviluppo della personalità del soggetto disabile e che i relativi servizi devono essere «erogati "senza soluzioni di continuità, in modo che sia assicurata l'effettività del diritto della persona con disabilità all'istruzione e all'integrazione scolastica"»

in generale a tutte quelle decisioni incentrate sul riconoscimento e la valorizzazione delle capacità residue dei soggetti interessati, tanto nelle dinamiche relazionali²⁶, quanto nella vita attiva all'interno della società²⁷.

Nonostante gli approdi a cui ha condotto la giurisprudenza costituzionale, deve considerarsi che le finalità imposte dalla Costituzione e relative ad una piena socializzazione delle persone con disabilità possono ritenersi tutt'altro che raggiunte, perché le importanti conquiste e le maggiori consapevolezze maturate nel tempo hanno paradossalmente posto problemi inediti.

Si pensi, in primo luogo, al fatto che spesso l'onere di garantire un livello di vita adeguato alle persone con disabilità sia a carico delle famiglie, colpendo, tra l'altro, soprattutto quelle con redditi più bassi. Non vi è dubbio, infatti, che la vulnerabilità, specie se associata alla disabilità, evochi la dimensione della cura²⁸. Anche su questo profilo la Corte è recentemente intervenuta, con la sentenza 5 luglio 2022, n. 202, evidenziando come, «con il progressivo invecchiamento della popolazione all'interno degli Stati europei e l'accresciuto bisogno di assistenza a lungo termine, si sia affermato il modello dei “caregivers”, integrato da figure di familiari ed amici che si prendono cura, in maniera gratuita e continuativa, di una persona anziana, non autosufficiente e/o disabile»²⁹.

(sentenza n. 110 del 2017)», precisando, poi, che l'effettiva erogazione dei servizi che attengono al nucleo essenziale dei diritti delle persone con disabilità «deve essere sempre comunque assicurata e finanziata» (così i punti nn. 4.2 e 4.6 del *Considerato in diritto*). Con tale decisione, che si conclude con l'infondatezza della questione, la Corte ha fornito «un chiarimento significativo del contenuto del nucleo essenziale del diritto all'istruzione, il quale non contempla solo la fruizione delle attività educative e didattiche in senso stretto, ma si estende ad interventi e prestazioni che potremmo definire come precondizioni per renderne concreta la fruizione»; così E. VIVALDI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: continuità dei finanziamenti e tutela del nucleo essenziale del diritto* (nota a Corte costituzionale n. 83/2019), in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 settembre 2019, p. 7.

²⁶ Sul punto può farsi riferimento alle numerose pronunce della Corte costituzionale sulla centralità della famiglia, non solo nell'assistenza al disabile, ma anche e soprattutto per facilitare il suo inserimento all'interno della società: in tal senso possono citarsi le sentenze 8 giugno 2005, n. 233; 26 gennaio 2009, n. 19; 3 luglio 2013, n. 203; 1° dicembre 2015, n. 2; 7 novembre 2018, n. 232.

²⁷ Primeggiano, da tale punto di vista, le decisioni della Corte costituzionale che mirano a tutelare il diritto del lavoro delle persone con disabilità: si pensi, ad esempio, alla sentenza 9 luglio 2002, n. 329, con commento di F. GIRELLI, *Certezza del diritto e ricerca di collaborazione a proposito di provvidenze economiche in favore delle persone disabili*, in *Giur. it.*, 2003, pp. 2234 ss., ove la disposizione censurata (l'art. 13, primo comma, della legge 30 marzo 1971, n. 118, che disciplina l'assegno mensile per mutilati ed invalidi civili) viene “salvata” dalla Corte, con una decisione interpretativa, ritenendo che la norma ricavabile dalla disposizione impugnata «risponde senz'altro allo scopo prioritario della legislazione in tema di soggetti disabili rivolta a favorire una effettiva integrazione lavorativa, valorizzando le abilità residue di soggetti affetti da gravi minorazioni» (così il punto n. 2 del *Considerato in diritto*).

²⁸ Cfr. S. SCIARRA, Intervento di discussione della *Lectio magistralis* del Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo, Prof. Robert Spano, *Diritti umani e persone vulnerabili*, Roma, Università di Roma “La Sapienza”, 22 aprile 2022, reperibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, <https://www.cortecostituzionale.it>, p. 7.

²⁹ Così il punto n. 8.1 del *Considerato in diritto*.

Com'è noto, la figura del “*caregiver* familiare” è recentemente emersa a livello normativo con l'approvazione della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di bilancio per il 2018), ove, all'art. 1, comma 255, essa viene individuata «nella persona che assiste e si prende cura del coniuge, dell'altra parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso o del convivente di fatto ai sensi della legge 20 maggio 2016, n. 76, di un familiare o di un affine entro il secondo grado»; vi rientrano anche coloro che, nei casi identificati dall'art. 33 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, si prendono cura «di un familiare entro il terzo grado che, a causa di malattia, infermità o disabilità, anche croniche o degenerative, non sia autosufficiente e in grado di prendersi cura di sé, sia riconosciuto invalido in quanto bisognoso di assistenza globale e continua di lunga durata [...] o sia titolare di indennità di accompagnamento [...]»³⁰.

Simili interventi non fanno che riflettere quella maturata consapevolezza – come visto, già anticipata dalla Corte costituzionale – sulla centralità della famiglia (in senso lato) per le persone con disabilità. Essa, infatti, rappresenta la principale “formazione sociale” in cui prendono vita quelle dinamiche che rappresentano le principali premesse per l'affermazione del diritto alla socializzazione dei disabili. In tal senso, tornano utili, ancora una volta, le parole della Corte costituzionale che, nella sentenza 1° dicembre 2016, n. 2, afferma che la famiglia deve intendersi come «sede privilegiata del più partecipe soddisfacimento delle esigenze connesse ai disagi del relativo componente, così da mantenere *intra moenia* il relativo rapporto affettivo e di opportuna e necessaria assistenza, configurando solo come sussidiaria – e comunque secondaria e complementare – la scelta verso soluzioni assistenziali esterne»³¹.

3. Come anticipato in apertura del presente lavoro, deve considerarsi, poi, che molti degli interventi normativi come quelli sopra riportati si sono inseriti sul solco di importanti iniziative sovranazionali mosse nella medesima direzione. Com'è noto, infatti, il quadro normativo di riferimento delle politiche pubbliche di inclusione sociale delle persone disabili si inserisce in un più generale sistema di

³⁰ Per un approfondimento sulla figura del *caregiver*, cfr. A. CAPORRINO, *Caregivers: discriminazioni e tutele. Suggerimenti comparatistiche*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2020, pp. 1130 ss. Sul punto, v. anche P. ADDIS, *Il diritto alla vita indipendente e l'inclusione sociale*, in E. VIVALDI - A. BLASINI (a cura di), *Verso il “Codice per la persona con disabilità”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, pp. 478 ss., spec. pp. 492 ss., ove l'Autore evidenzia come la valorizzazione del ruolo di cura svolto dalla famiglia rappresenti un elemento fondamentale del diritto alla vita indipendente e all'inclusione sociale.

³¹ Così il punto n. 3.1 del *Considerato in diritto*.

tutela multilivello in materia di disabilità, definito, in primo luogo, a livello sovranazionale, attraverso sia *politiche attive di inclusione sociale*, dirette a riconoscere alla persona disabile, in quanto cittadino *pleno iure*, il pieno godimento di tutti i diritti, sia *politiche antidiscriminatorie*, volte a contrastare con apposite tutele qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla disabilità, al fine ultimo di garantire alle persone disabili pari opportunità per pari diritti.

Basti guardare all'approccio operato dalla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, ove al divieto di discriminazione a causa di un *handicap* di cui sia affetta la persona, sancito nell'art. 21, 1° comma, si accompagna la previsione specifica sull'inserimento dei disabili contenuta nell'art. 26, assicurandone l'autonomia e favorendone l'inserimento sociale e professionale, nonché la loro partecipazione alla vita della comunità. Tali misure sono dirette sia a favorire l'autonomia della persona, la sua capacità di autodeterminarsi e di non essere dipendente da altri, nella misura in cui il suo *handicap* lo consenta (da intendersi come il massimo di autonomia possibile nella sua condizione di disabilità), sia a promuovere l'ulteriore obiettivo della sua partecipazione alla vita sociale, di cui l'autonomia costituisce in qualche modo il presupposto, attraverso un crescendo di misure che attengono ai diversi ambiti di vita della persona: da quello delle relazioni sociali primarie, a quello lavorativo, per arrivare, infine, alla più generale partecipazione alla vita della comunità civile³².

In tal senso, per riportare uno degli esempi più recenti, può considerarsi la Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, adottata sui principi di parità di genere e di equilibrio tra attività professionale e vita familiare, in riaffermazione ed elaborazione dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017.

Tale Direttiva, sul presupposto di dover introdurre, negli Stati membri, ogni misura necessaria a garantire il pieno godimento di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali da parte dei minori con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri minori³³, ha posto le premesse per l'introduzione di importanti strumenti

³² Sul punto si veda M. OLIVETTI, *Art. 26 – Inserimento dei disabili*, in R. BIFULCO – M. CARTABIA – A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti – Commentario alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, pp. 205 s.

³³ È quanto si legge espressamente al *Considerato* n. 4 della Direttiva (UE) 2019/1158, ove si sottolinea che un simile impegno deriva dall'adesione dell'Unione europea alla Convenzione delle Nazioni Unite del 2006 sui diritti delle persone con disabilità. Essa, come stabilito espressamente nel citato *Considerato*, «costituisce pertanto parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione e gli atti giuridici dell'Unione devono, per quanto possibile, essere interpretati in un modo coerente

per valorizzare il ruolo della famiglia per la cura e una maggiore socializzazione dei disabili. Per questo la Direttiva in esame ha stabilito, all'art. 5, comma 8, che «gli Stati membri valutano la necessità di adeguare le condizioni di accesso al congedo parentale e le sue modalità di applicazione alle esigenze dei genitori adottivi, dei genitori con disabilità e dei genitori di figli con disabilità o malattie a lungo decorso». L'art. 6, invece, si occupa più specificatamente del «Congedo per i prestatori di assistenza», richiedendo agli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché i lavoratori prestatori di assistenza vedano garantito il proprio diritto a usufruire di un congedo di cinque giorni lavorativi l'anno, salvo poi precisare che «gli Stati membri possono specificare modalità supplementari riguardo all'ambito e alle condizioni del congedo dei prestatori di assistenza in conformità del diritto o delle prassi nazionali».

È sulla base di tali premesse che il legislatore italiano ha adottato il decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105, dedicato proprio all'attuazione della Direttiva (UE) 2019/1158. Il decreto ha previsto alcune significative modifiche alla disciplina interna sui congedi parentali, con interventi sul «*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità*» (decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151), ma anche sulla legge 5 febbraio 1992, n. 104, la «*Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*». Non è un caso che la Corte costituzionale abbia osservato, nella citata sentenza n. 202 del 2022, come si tratti di «temi che, correndo lungo la comune direttrice del sostegno e della cura, finiscono per accostare – nella convergenza di *ratio* delle correlate discipline – alle posizioni dei soggetti bisognosi quelle di coloro che gratuitamente prestano assistenza». Può dirsi, anche da questo angolo prospettico, che la Corte costituzionale abbia fatto emergere il fine costituzionale che dovrebbero perseguire le misure normative pensate per tutelare i soggetti vulnerabili, nella loro dimensione individuale e familiare: quello di porre le condizioni per assicurare appieno, sin dai primi anni di vita, l'*inclusione sociale* delle persone con disabilità.

Alla luce di tale consapevolezza, il decreto legislativo n. 105 del 2022 ha introdotto, anzitutto, una disposizione di principio all'interno della legge n. 104 del

con la Convenzione». Com'è noto, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, muove proprio dal fondamentale principio del «*nothing about us, without us*», ovvero «nulla che ci riguarda sia deciso senza di noi», ed è diretta alla promozione e protezione dei diritti e della dignità delle persone disabili, nella convinzione che soltanto in questo modo sia possibile contribuire in maniera significativa a riequilibrare i profondi svantaggi sociali delle persone con disabilità, incoraggiando la presa di coscienza delle loro abilità e del loro contributo sociale e promuovendo così la loro partecipazione nella sfera civile, politica, economica, sociale e culturale, con pari opportunità.

1992. Trattasi dell'art. 2-*bis*, sul «*Divieto di non discriminazione*», in base al quale è vietato discriminare o riservare un trattamento meno favorevole ai lavoratori che chiedono o usufruiscono dei benefici previsti a tutela della maternità o della paternità o di ogni altro beneficio «in relazione alla condizione di disabilità propria o di coloro ai quali viene prestata assistenza e cura».

Il nuovo decreto, inoltre, tra gli interventi di maggiore rilievo, ha previsto la possibilità per la lavoratrice madre o, in alternativa, il lavoratore padre, anche adottivi, di un minore con disabilità in situazione di gravità accertata di chiedere al datore di lavoro, in alternativa al prolungamento fino a 3 anni del congedo parentale di cui all'art. 33 del decreto legislativo n. 151 del 2001, di usufruire, di due ore di permesso giornaliero retribuito fino al compimento del terzo anno di vita del bambino. Viene, altresì, previsto il diritto a fruire di tre giorni di permesso mensile retribuito per assistere una persona con disabilità in situazione di gravità, che non sia ricoverata a tempo pieno, rispetto alla quale il lavoratore sia coniuge, parte di un'unione civile, convivente di fatto, parente o affine entro il secondo grado.

Si tratta di previsioni che rispecchiano il mutato approccio alla disabilità, che – com'è noto – è passato dal c.d. “*modello medico*” di tipo individualistico, affermatisi negli anni Settanta del secolo scorso – comunemente associato alla prima “*Classificazione internazionale di Menomazioni, Disabilità ed Handicap*” (ICIDH)³⁴, pubblicata nel 1980 dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) – al c.d. “*modello sociale*” della disabilità, che, interpretando la disabilità come conseguenza di fattori sociali, tenta di spostare l'attenzione dalle singole limitazioni funzionali delle persone disabili alle più generali barriere ambientali, culturali e sociali che rendono disabili e senza il cui superamento non potrà mai dirsi garantito il pieno esercizio dei diritti, oltre che la parità di trattamento e la piena partecipazione alla società delle persone con disabilità³⁵.

³⁴ Tale classificazione era incentrata, come anticipato, sul modello medico, ove la disabilità era trattata come un problema individuale della persona. Sulla base di tale approccio, le diverse definizioni di disabilità elaborate alla luce di tale sistema di classificazione prendevano le mosse da una malattia che lascia una *menomazione* (intesa come qualsiasi perdita o anomalia a carico di una struttura o di una funzione psicologica, fisiologica o anatomica), la quale comporta conseguentemente una *disabilità* (intesa come qualsiasi limitazione o perdita – in conseguenza di una menomazione – della capacità di svolgere un'attività nel modo o nei limiti considerati normali per un essere umano c.d. normodotato), che si traduce, infine, in un *handicap* (ovverossia la condizione di svantaggio, conseguente ad una menomazione o ad una disabilità, che in un soggetto limita o impedisce il compimento di una funzione che è ritenuta normale per tale soggetto in relazione all'età, al sesso ed ai fattori socio-culturali).

³⁵ Sul punto, cfr. C. REDÌ, *L'accessibilità nelle politiche per i soggetti disabili*, in E. ROSSI - V. CASAMASSIMA, *La politica sociale europea tra armonizzazione normativa e nuova governance*, Pisa, 2013, pp. 315 ss., che rinviene il fondamento concettuale del modello sociale della disabilità nella «distinzione tra *menomazione* (condizione fisica dell'individuo) e *disabilità* (imposta dalla collettività)».

Si deve constatare, tuttavia, come sul piano del diritto positivo il percorso evolutivo della disciplina normativa nazionale si sia sviluppato su un binario indipendente e solo a volte coincidente con quello degli sviluppi della comunità internazionale e sovranazionale³⁶, che – per l'appunto – ormai da un ventennio ha superato la prospettiva meramente medica della disabilità, a favore di una “multi-dimensionale” e, in particolare, “sociale”, mediante il passaggio dalla citata classificazione ICIDH a quella ICF (*International Classification of Functioning, Disability and Health*) del 2001, che ha introdotto un modello in cui il funzionamento umano è osservato secondo la prospettiva bio-psico-sociale³⁷.

In particolare, nonostante i grandi progressi che sono stati compiuti sul piano normativo e giurisprudenziale, sopra solo sommariamente riportati, si possono constatare ancora delle *disarmonie* tra il piano sovranazionale e quello interno e anche tra le stesse disposizioni nazionali; disarmonie che spesso rendono complesso, a livello concreto, per la persona disabile e i suoi familiari, orientarsi tra le definizioni di legge, nell'individuazione delle diverse istituzioni deputate all'accertamento della condizione e tra i plurimi benefici di legge e servizi offerti sul territorio. A ciò si aggiunga che non si può non constatare come «il sistema di accertamento dell'invalidità civile, cecità, sordità, handicap [...] trovi la sua disciplina in sparse disposizioni normative che non hanno avuto l'effetto di costruire un percorso accertativo della disabilità lineare, semplice giusto ed efficiente»³⁸.

Allora, se è vero che chi vive, direttamente o indirettamente, una condizione di disabilità si ritrova spesso dinnanzi ai limiti della normativa nazionale, deve essere visto con grande favore l'apporto del diritto sovranazionale alla tutela delle persone vulnerabili e, ancor di più, il virtuoso connubio che lega le Corti europee a quelle nazionali nella tutela dei diritti. D'altronde, come recentemente ribadito dalla Presidente della Corte costituzionale, Silvana Sciarra, spesso «le Corti che si prendono cura delle persone ne seguono il percorso quando si accresce la loro fragilità e compensano, quando possono farlo, la loro debolezza con tutele adeguate». Non è un caso – osserva ancora la Presidente – che la Corte costituzionale

³⁶ A partire dalla stessa individuazione di una definizione giuridica della disabilità, assente in Italia e presente, invece, in alcuni documenti di natura internazionale, *in primis* nella stessa Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (sul punto, cfr. A. LORENZETTI, *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 19-20 giugno 2015, pp. 1 ss.).

³⁷ Si veda il recente Dossier della Camera dei Deputati dal titolo “*Il tema della disabilità nel contesto normativo italiano ed internazionale*” del febbraio 2021, ma sia permesso anche rinviare a C. COLAPIETRO – F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, cit., pp. 51 ss.

³⁸ D. SABIA – A. CECCHETTI, *La definizione della condizione di disabilità e la riforma del sistema di accertamento dell'invalidità civile, cecità, sordità, handicap e disabilità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, pp. 410 ss., spec. p. 412.

faccia spesso riferimento, nelle sue sentenze, «alla sinergia delle tutele e alla massima espansione delle stesse, proprio a voler significare una integrazione fra fonti interne e internazionali, che si traduce anche in un linguaggio condiviso, dunque in una ricerca sempre più avanzata di obiettivi di tutela»³⁹.

4. Credo, allora, che possa guardarsi con ottimismo a quel connubio che si è recentemente realizzato tra la dimensione sovranazionale e le politiche nazionali, tramite l'adozione del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR)⁴⁰, il piano straordinario di riforme e investimenti che si colloca nell'ambito del Programma europeo *Next Generation EU*⁴¹. Com'è a tutti noto, esso trova la ragione della sua predisposizione e approvazione nel diffondersi della pandemia da Covid-19, nel tentativo di perseguire il fine di superare le conseguenze socioeconomiche derivanti dalle stringenti limitazioni introdotte per ostacolare la sua diffusione. A ben vedere, però, il PNRR cela un obiettivo ancora più ambizioso: sfruttare la crisi pandemica come un'opportunità per introdurre riforme in grado di portare l'Italia ad un livello più avanzato di quando ha cominciato a diffondersi il Coronavirus.

Per quello che interessa maggiormente in questa sede, una delle sei Missioni di cui si compone il PNRR – in particolare la quinta – viene dedicata proprio al tema “*Inclusione e coesione*” (M5), un ambito di riforme con il quale si tenta di rispondere all'aumentare delle fragilità individuali emerse (e ri-emerse) a causa della pandemia. Più in particolare, è la Componente dedicata a “*Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore*” (M5C2) quella che si contraddistingue per una speciale attenzione alle persone con disabilità, soprattutto ove si tratti di persone non autosufficienti, a cui sono destinate specifiche linee di intervento volte alla prevenzione dell'istituzionalizzazione e al raggiungimento del massimo grado di autonomia.

³⁹ Così S. SCIARRA, Intervento di discussione della *Lectio magistralis* del Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo, Prof. Robert Spano, *Diritti umani e persone vulnerabili*, cit., p. 2, che evidenzia, altresì, come «nel caso della Corte europea dei diritti dell'uomo e dei riferimenti che la Corte costituzionale frequentemente fa alle sue decisioni, si assiste a un travaso di espressioni, che servono ad arricchire lo stile argomentativo, oltre che a rafforzare l'impianto delle tutele. Non c'è dunque alcun atteggiamento rituale nella selezione dei precedenti e delle citazioni, ma c'è espansione degli orizzonti e sguardo su altre esperienze che le sentenze della Corte EDU disvelano».

⁴⁰ Il testo integrale del Piano è consultabile sul sito istituzionale del Governo, al seguente link: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

⁴¹ Per un'analisi degli strumenti predisposti dall'Unione europea che hanno consentito l'approvazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, si vedano, fra tutti, F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, pp. 1 ss. e G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, pp. 113 ss.

Il forte stampo solidaristico delle misure ivi previste si coglie in maniera nitida sin dalla presentazione di questo programma di riforme e investimenti, laddove viene precisato che tale Missione vuole valorizzare la componente “sociale” delle politiche in favore delle persone più vulnerabili, mostrando – proprio se relazionata alla disabilità – una forte consapevolezza circa le priorità da perseguire per un effettivo inserimento di tali soggetti all’interno della società. Gli interventi previsti, infatti, «interessano le persone più fragili, nella loro dimensione individuale, familiare e sociale, con il fine di prevenire l’esclusione sociale, intervenendo sui principali fattori di rischio individuale e collettivo, per assicurare il recupero della massima autonomia delle persone»⁴².

Tale impostazione sembrerebbe trovare fondamento nel “*diritto alla vita indipendente delle persone con disabilità*” che rappresenta «la naturale conseguenza dell’applicazione del principio di autodeterminazione», in grado di consentire «alle persone con disabilità la libertà di scelta in relazione a tutti gli aspetti della propria vita e il compimento in autonomia della attività del quotidiano»; una caratteristica che assicura a tale diritto di configurarsi, in molti casi, «come il presupposto che consente alla persona con disabilità di poter esercitare molti tra i diritti fondamentali sanciti nelle Carte costituzionali»⁴³.

Ebbene, uno dei principali ambiti di investimento, all’interno della citata Missione “Inclusione e coesione” del PNRR, è proprio quello destinato ad implementare dei “*Percorsi di autonomia per persone con disabilità*”. L’obiettivo è quello di accelerare il processo di de-istituzionalizzazione per migliorare l’autonomia dei disabili⁴⁴, con lo sviluppo di servizi e soluzioni domestiche che assicurino di implementare percorsi personalizzati di assistenza; viene favorito anche l’acquisto di dispositivi tecnologici che consentano di conseguire competenze digitali, al fine di garantire alle persone con disabilità l’indipendenza economica e la riduzione delle barriere di accesso al mercato del lavoro attraverso soluzioni di *smart working*⁴⁵.

⁴² Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 212 (corsivi aggiunti).

⁴³ Così 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, p. 270.

⁴⁴ Come ben chiarito da 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*, n. 3/2021, p. 119, nota n. 148, «la deistituzionalizzazione è un modello teorico/pratico che, traslando l’asse delle condizioni di salute dalla patologia alla sofferenza, si propone di gestire la persona non solo in termini di cura e di assistenza medica, ma anche di supportarla con riferimento a tutti gli altri ambiti della sua esistenza».

⁴⁵ Cfr. ancora F. MASCI, P.N.R.R., *delega al Governo in materia di disabilità e legge di bilancio 2022: per un paradigma di tutela costituzionale che garantisca la riduzione del “disability divide”*, cit., pp. 119 s., che evidenzia come «la linea di finanziamento più ingente, ammontante a circa 300 milioni di euro, è quella che attiene ai progetti di vita autonoma, e segnatamente alla riconversione di RSA e case di riposo per anziani in gruppi di appartamenti autonomi dotati delle medesime

Tra l'altro, è proprio nel PNRR che è stata preannunciata la realizzazione di una nuova "Legge quadro" in materia, sempre nell'ottica della de-istituzionalizzazione e della promozione di una maggiore autonomia delle persone con disabilità, con l'obiettivo di realizzare pienamente i principi della citata Convenzione delle Nazioni Unite secondo un approccio coerente con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Come si legge nel Piano, tale riforma «semplificherà l'accesso ai servizi, i meccanismi di accertamento della disabilità e potenzierà gli strumenti finalizzati alla definizione del progetto di intervento individualizzato»⁴⁶.

Com'è noto, si tratta di una previsione che ha visto un effettivo sviluppo grazie all'approvazione della legge di delega 22 dicembre 2021, n. 227, che preannuncia un – atteso – "riordino" delle disposizioni vigenti in materia.

Sebbene i numerosi profili di interesse della nuova delega non possano essere analizzati approfonditamente in questa sede⁴⁷, deve auspicarsi che tale intento venga realizzato nel senso stretto del termine e consenta di superare le maggiori criticità dell'attuale disciplina, a partire dalla frammentazione normativa che caratterizza tale materia e dal necessario raccordo tra le fonti poste dai diversi livelli di governo⁴⁸. Un aspetto che non è affatto riservato ai soli addetti ai lavori, a coloro

attrezzature e dei medesimi servizi già presenti nelle strutture istituzionalizzate». Ciò consentirebbe ai Comuni di predisporre appositi servizi domiciliari di assistenza socio-sanitaria, «in modo da garantire la permanenza della persona con disabilità all'interno del proprio territorio di appartenenza». Aspetto non secondario, sempre per perseguire il fine della deistituzionalizzazione, è «anche l'introduzione di specifici elementi di domotica, telemedicina e monitoraggio a distanza, i quali, nell'ottica della transizione verso un approccio multidisciplinare alla disabilità, favoriscono il rafforzamento della domiciliarità e dei servizi di presa in carico».

⁴⁶ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 45.

⁴⁷ A tal fine, per un approfondimento sul tema e, più in particolare, per un raffronto con il precedente disegno di legge di delega in materia, si rinvia ai contributi contenuti in E. VIVALDI - A. BLASINI (a cura di), *Verso il "Codice per la persona con disabilità"*, in *Forum di Quad. cost.*, n. 1/2021, pp. 363 ss.

⁴⁸ Per un primo commento – dall'angolo prospettico della teoria delle fonti – alla legge delega in materia di disabilità n. 227/2021, sia consentito rinviare a C. COLAPIETRO, *La revisione e il riordino delle fonti per porre argine all'incertezza normativa*, Relazione svolta nell'ambito del Convegno "Una nuova stagione per i diritti delle persone con disabilità? Le prospettive di riforma alla luce della legge delega n. 227 del 2021", organizzato presso l'Università degli Studi di Milano il 22 marzo 2022 (i cui Atti sono in corso di pubblicazione), in cui si rileva come la sussistenza di un'esigenza di riorganizzazione della disciplina in materia di disabilità non nasca in tempi recenti: da oltre quarant'anni si assiste ad «una stratificazione di leggi e microinterventi, spesso non coordinati tra loro, che rendono ormai ineludibile un riordino e un aggiornamento dell'esistente». Tuttavia, quello che forse colpisce di più della legge di delega in esame «è che, nei suoi principi e criteri direttivi, sia stata prevista l'esigenza di adottare la Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (*International Classification of Functioning, Disability and Health* – ICF) che, come già anticipato, ha introdotto un modello in cui il funzionamento umano è osservato secondo la prospettiva bio – psico – sociale. Questo espresso riferimento ha una portata determinante, perché in quel "sociale" – consacrato dal legislatore tra i criteri da seguire per individuare una definizione di "disabilità"

che sono interessati allo studio delle fonti del diritto e, più in generale, del diritto oggettivo. Tutto al contrario, l'obiettivo è quello di assicurare una *protezione concreta* alle persone con disabilità e ai loro cari, nella consapevolezza che ciò è possibile solo assicurando il rispetto di quel *principio di certezza del diritto* che, ad oggi, compromette fortemente la tutela effettiva di chi vive quotidianamente la disabilità⁴⁹.

L'auspicio è che la predisposizione del piano di riforme sopra citato, grazie all'irripetibile occasione offerta dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, assicuri effettivamente servizi sociali e sanitari più personalizzati e focalizzati sui bisogni specifici delle persone disabili e delle loro famiglie, per consentire maggiori possibilità di una loro "*socializzazione*", che – come si è cercato di chiarire in precedenza – rappresenta il cuore della tutela costituzionale delle persone con disabilità.

– è racchiuso il tentativo di assicurare anche alle persone con disabilità un'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, così come imposto dal principio di eguaglianza sostanziale».

⁴⁹ Difatti, come osservato da P. ADDIS, *Il diritto alla vita indipendente e l'inclusione sociale*, cit., p. 489, l'armonizzazione delle fonti normative in materia serve a scongiurare una delle maggiori criticità che si riscontrano quando viene in rilievo la condizione giuridica delle persone con disabilità, vale a dire l'oscurità della legge e lo stratificarsi di testi normativi spesso molto complessi e difficilmente conciliabili tra loro, in grado di recare pregiudizio alla garanzia dei diritti dei soggetti coinvolti.

Ancora sui profili giuridici

Questioni aperte e prospettive di riforma

I riferimenti costituzionali della “delega al Governo in materia di disabilità”: osservazioni preliminari*

EMANUELE ROSSI

Il Convegno di oggi, ed in particolare la sessione che ho l'onore di introdurre, ha l'obiettivo di esaminare con puntualità i contenuti della legge 22 dicembre 2021, n. 227, con la quale il Governo è stato delegato ad adottare “uno o più decreti legislativi per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità”¹. Mi limiterò, in questo breve intervento, a qualche considerazione sull'iter che essa ha aperto e sui principi costituzionali (e non solo) che la legge stessa indica come riferimento della complessiva attività riformatoria.

La legge costituisce, lo si ricorda, uno degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza adottato dal Governo italiano ed approvato il 13 luglio 2021 dal Consiglio europeo con Decisione di esecuzione, in recepimento della proposta presentata dalla Commissione europea (d'ora in avanti, PNRR). Quest'ultimo prevede infatti, all'interno della Missione n. 5 (“Inclusione e coesione”) l'obiettivo di “realizzare una riforma della normativa sulle disabilità nell'ottica delle de-istituzionalizzazione e della promozione dell'autonomia delle persone con disabilità”.

Nella successiva definizione dei tempi entro i quali realizzare compiutamente la riforma, viene indicata la data del quarto trimestre 2021 per l'adozione da parte del Consiglio dei ministri del disegno di legge di delega, che dovrà contenere la disciplina di almeno tre ambiti: la definizione completa e il miglioramento dell'offerta dei servizi sociali per le persone con disabilità, insieme alla promozione della deistituzionalizzazione e della vita indipendente; la semplificazione delle procedure per l'accesso ai servizi per la salute e ai servizi sociali; la revisione delle procedure per la valutazione delle condizioni di disabilità, finalizzate a una valutazione multidimensionale di ciascuna persona.

Entro il secondo trimestre del 2024, invece, devono essere approvati sia la legge di delega che i decreti delegati, nei quali dovranno essere regolati alcuni aspetti minimi indicati nel Piano.

* Il presente saggio non è stato sottoposto a referaggio per decisione della Direzione della Rivista.

¹ Per un primo commento alla normativa in questione v. 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*, n. 3/2021, pp. 87 ss. Sul disegno di legge precedente v. E. VIVALDI - A. BLASINI (a cura di), *Verso il “Codice per la persona con disabilità”. Analisi, indirizzi e proposte sul disegno di legge recante “Delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità” approvato dal Consiglio dei ministri il 28 febbraio 2019*, sezione monografica del *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1/2021.

Dunque, secondo questo crono-programma, il Parlamento (e il Governo) non soltanto sono risultati tempestivi (relativamente alle scadenze già trascorse, ovviamente), ma anzi hanno anticipato le scadenze, giacché entro l'ultimo trimestre del 2021 è stata approvata la legge da parte del Parlamento (mentre nel Piano questa approvazione era stata calendarizzata - come termine massimo - per giugno 2023). Ed infatti il Governo italiano, al termine del 2021, ha ritenuto perseguito l'obiettivo in questione.

Quanto ai tempi di approvazione ed entrata in vigore dei decreti delegati vi è un aspetto che merita di essere chiarito. Il Piano indicava il termine di 12 mesi entro il quale approvare tali decreti (quindi giugno 2024, essendo come detto prevista l'approvazione della legge di delega per giugno 2023), mentre la legge n. 227/2021 ha fissato il termine in venti mesi dall'entrata in vigore della legge (probabilmente per la ragione che essendo stata la legge approvata "in anticipo" rispetto ai tempi del Piano, il legislatore ha voluto concedere più tempo al Governo): quindi, essendo la legge entrata in vigore il 31 dicembre 2021, la scadenza finale dovrebbe essere il 31 agosto 2023. Qui sta un primo punto problematico.

Il Ministro per le disabilità (del Governo Draghi), subito dopo l'entrata in vigore della legge di delega, con decreto del 24 gennaio 2022, ha istituito una commissione con lo scopo di "sovrintendere al processo di predisposizione dei decreti legislativi per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità", indicando – nel decreto stesso – i tempi necessari: che sarebbero non quelli stabiliti dalla legge, bensì quelli del PNRR, che prevede entro il termine del secondo trimestre del 2024 l' "entrata in vigore della legge quadro e adozione da parte del governo dei decreti legislativi che sviluppano le disposizioni previste dalla legge quadro per rafforzare l'autonomia delle persone con disabilità".

Il successivo decreto del Ministro ha rimesso un po' di ordine. Con esso è stata istituita una "Commissione di studio redigente (...) per l'elaborazione degli schemi dei decreti legislativi", indicando, tra le Premesse, la necessità "di procedere alla stesura degli schemi di decreto legislativo in modo da rispettare il termine di 20 mesi, decorrenti dall'entrata in vigore della legge 22 dicembre 2021, n. 227, previsto per l'adozione dei decreti legislativi stessi dall'art. 1 della medesima legge". Ed infatti, coerentemente, si stabilisce che "la predisposizione delle bozze degli schemi dei decreti legislativi dovrà essere ultimata entro il 30 aprile 2023". Quindi sembrerebbe tutto tornare. Tuttavia il decreto prosegue con la previsione per cui "I lavori della Commissione dovranno in ogni caso completarsi in tempo utile per assicurare il rispetto del termine stabilito dalla Riforma 1.1 "Legge quadro per le disabilità" nell'ambito della Missione 5 "Inclusione e coesione" - Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore" del PNRR, che prevede entro il termine del secondo trimestre del 2024 l' "entrata in vigore della legge

quadro e adozione da parte del governo dei decreti legislativi che sviluppano le disposizioni previste dalla legge quadro per rafforzare l'autonomia delle persone con disabilità".

Dal contenuto di tali decreti ministeriali potrebbe porsi l'interrogativo circa il termine effettivo entro il quale questi decreti devono essere adottati: nel termine stabilito dalla legge di delega o in quello (presunto) stabilito dal PNRR?

Sulla base del nostro sistema delle fonti non è difficile rispondere: il termine da rispettare è quello della legge di delega, e lo spirare di questo comporta il venir meno del potere del Governo di adottare i decreti (indipendentemente da ciò che stabilisce il PNRR). Il che non comporta, peraltro, una contraddizione nel sistema: ben può, infatti, il PNRR stabilire un termine maggiore rispetto a quello definito dalla legge di delega (come è avvenuto per la stessa legge n. 227/2021). Ciò che non risulta comprensibile è che i decreti ministeriali (soprattutto il primo) facciano riferimento al termine del PNRR e non a quello della legge delega: né può valere ritenere che il decreto ministeriale intendesse mantenere in vita la Commissione "redigente" fino alla scadenza del termine previsto dalla legge per l'adozione di decreti integrativi e correttivi, giacché questo termine è definito dalla legge in 24 mesi dopo l'entrata in vigore dei decreti stessi, e quindi si dovrebbe andare, all'incirca, a agosto 2025. Si può ritenere che il ragionamento che ha seguito il Governo (perlomeno con il secondo decreto) sia il seguente: il termine da rispettare è quello definito dalla legge delega, ma poiché il PNRR consente qualche mese in più, conviene mantenere in vita la commissione fino allo scadere di quest'ultimo termine, anche considerando l'ipotesi – che potrebbe essere non troppo peregrina – di una proroga dei termini della legge delega².

In definitiva sulla questione dei tempi possiamo concludere con alcuni punti fermi.

I decreti delegati devono essere adottati, sulla base della normativa in essere, entro la fine di agosto 2023. Con il PNRR, invece, la Commissione europea ha impegnato l'Italia ad adottare i decreti in questione entro fine giugno 2024. Dunque, una volta rispettato il termine stabilito dalla legge delega sarà automaticamente rispettato anche quello del PNRR. Eventuali decreti legislativi integrativi e correttivi potranno rientrare nell'arco temporale definito dal PNRR soltanto se emanati entro pochi mesi (circa sei) dall'entrata in vigore dei primi.

² Con riguardo al tema dell'ammissibilità di disposizioni di proroga dei termini per l'adozione dei decreti legislativi contenute in decreti-legge o in leggi di conversione v., da ultimo, N. LUPO, *La proroga "innominata" delle deleghe legislative in scadenza. A proposito dell'art. 1, comma 3, della legge n. 27 del 2020 (di conversione del decreto-legge n. 18 del 2020)*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020.

Fin qui, dunque, il problema dei tempi. Veniamo ora ai contenuti, ed in particolare ai riferimenti costituzionali indicati, su cui mi soffermerò in queste brevissime considerazioni.

La legge delega indica i principi costituzionali di cui intende costituire attuazione: essi sono quelli contenuti negli articoli 2, 3, 31 e 38 della Costituzione. Successivamente la stessa legge indica alcuni documenti di provenienza internazionale su cui tornerò.

Consideriamo gli articoli della Costituzione³.

Il riferimento all'art. 2 è facilmente comprensibile e certamente dovuto. Credo si debba riferire soprattutto a due principi contenuti nella disposizione costituzionale: quello personalista e quello di solidarietà. In base al primo è compito della Repubblica riconoscere e garantire i diritti inviolabili di ciascuna persona, e quindi la sua dignità, da considerare quale "vertice dell'ordinamento" (Corte costituzionale, sentenza n. 258/2017). Tutelare la persona con disabilità significa, al fondo, tutelare ciascuna persona nella sua individualità e diversità, a cominciare da quei diritti che la Costituzione proclama inviolabili. Dirò subito della connessione tra questo principio e quello di eguaglianza.

Il secondo principio è strettamente connesso al primo, almeno nella sua dimensione pubblica o paterna, ovvero come responsabilità dello Stato e degli altri enti pubblici di perseguire la tutela dei diritti delle persone: i diritti delle persone con disabilità possono essere effettivamente riconosciuti e garantiti soltanto riconoscendo un corrispondente dovere pubblico di predisporre le misure necessarie per assicurare i servizi e le prestazioni dovute. A tale dimensione della solidarietà può connettersi l'altra, che ne indica la dimensione orizzontale o fraterna: intesa quale moto spontaneo di sostegno e tutela posto in essere dalle persone, o singolarmente o in forma associata. Che anche questa dimensione debba riferirsi alle persone con disabilità può essere facilmente dimostrato richiamando la normativa sul Terzo settore, e la giurisprudenza costituzionale ad esso riferita: la sentenza n. 131 del 2020, ad esempio, ha rilevato come "fin da tempi molto risalenti, (...) le relazioni di solidarietà sono state all'origine di una fitta rete di libera e autonoma mutualità che, ricollegandosi a diverse anime culturali della nostra tradizione, ha inciso profondamente sullo sviluppo sociale, culturale ed economico del nostro Paese. Prima ancora che venissero alla luce i sistemi pubblici di welfare, la creatività dei singoli si è espressa in una molteplicità di forme associative (società di mutuo soccorso, opere caritatevoli, monti di pietà, ecc.) che hanno quindi saputo garantire assistenza,

³ In generale sul tema v. C. COLAPIETRO, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli, 2010; G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020; F. MASCI, *La tutela costituzionale della persona disabile*, in *Federalismi*, n. 1/2020, pp. 137 ss.

solidarietà e istruzione a chi, nei momenti più difficili della nostra storia, rimaneva escluso”. E tra questi, indubbiamente, molte delle persone con disabilità.

Ma vi è un’ulteriore dimensione del principio di solidarietà che merita di essere considerata nell’ambito in questione. Se infatti fino ad ora si è sottolineato il valore della solidarietà che ha come destinatarie le persone con disabilità, dobbiamo tenere in conto anche il versante per così dire opposto, vale a dire la solidarietà come espressione della personalità e quindi condizione per la realizzazione della pari dignità sociale⁴: che pertanto deve essere resa possibile a tutti. È quanto ci ricorda, ancora, la Corte costituzionale, quando ricorda come “nell’architettura dell’art. 2 Cost. l’adempimento dei doveri di solidarietà costituisce un elemento essenziale tanto quanto il riconoscimento dei diritti inviolabili di ciascuno, sicché comprimere senza un’obiettivo necessità la libertà della persona di donare gratuitamente il proprio tempo, le proprie energie e, come nel caso in oggetto, ciò che le appartiene costituisce un ostacolo ingiustificato allo sviluppo della sua personalità e una violazione della dignità umana” (sentenza n. 114 del 2019). Si tratta di un’affermazione che merita di essere sottolineata e senz’altro condivisa⁵, e che apre a quelle prospettive che sono alla base delle proposte di “welfare generativo”⁶, con le quali si mira ad offrire una risposta all’esigenza che anche i destinatari di prestazioni sociali siano posti nella condizione di contribuire, con la loro attività, al “progresso materiale o spirituale della società”, per usare l’espressione contenuta nell’art. 4, secondo comma, Cost.

Anche il riferimento all’art. 3 Cost. è del tutto comprensibile e condivisibile. Il principio di eguaglianza, sia nella sua dimensione c.d. formale che in quella c.d. sostanziale, comporta come noto la necessità per le istituzioni (a partire dal legislatore) di regolare in modo eguale situazioni eguali o simili, come anche di trattare in modo diverso situazioni diverse: in questa seconda dimensione, “il cuore e la funzione del principio di eguaglianza si sposta dal piano dei rapporti formali tra la legge e i cittadini (...) a quello della considerazione delle situazioni di disegualianza di ordine economico e sociale in cui essi vivono, che impone al legislatore di rimuoverle, mediante interventi riequilibratori”⁷.

⁴ F. SANCHINI, *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma*, in *Federalismi*, n. 24/2021, p. 172.

⁵ In merito ad essa v. E. VIVALDI, *L’esercizio dei doveri di solidarietà da parte della persona con disabilità*, in *Osservatorio AIC*, n. 4/2019, pp. 145 ss.

⁶ Sia consentito rinviare sul punto a E. ROSSI, *La sostenibilità del welfare al tempo della crisi. Una proposta*, in *Diritto e società*, n. 1/2014, pp. 1 ss.; nonché a C. COLAPIETRO, *Alla ricerca di un Welfare sostenibile: il Welfare generativo*, *ibid.*, pp. 19 ss.; A. IANNUZZI, *La garanzia dei diritti sociali tra ipotesi di nuovi doveri e richieste di assunzioni di maggiori responsabilità individuali: riflessioni sul Welfare generativo e sulla comunicazione dei costi delle prestazioni sanitarie*, *ibid.*, pp. 47 ss.

⁷ P. CARETTI, *Eguaglianza e diritti sociali*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Lezioni magistrali di Diritto costituzionale*, Modena, 2014, p. 35.

Con riferimento più specifico all'uguaglianza sostanziale, la condizione di "debolezza" richiede, per usare le parole di Ainis, "uno statuto giuridico differenziato (...): c'è insomma un diritto per i forti, per i sani; e specularmente c'è (dovrebbe esserci) un diritto per i deboli, i diversi"⁸. Da qui la stretta connessione tra art. 3 e art. 2 Cost.: potremmo dire che il secondo contribuisce a definire le finalità del primo, se è vero che il principio di garanzia dei diritti inviolabili deve riferirsi in particolare ai soggetti deboli, il cui patrimonio di diritti è "maggiormente sottoposto, per la loro condizione umana, a condizionamenti e compressioni"⁹. Ciò è sottolineato con chiarezza anche nella giurisprudenza costituzionale, per la quale "il principio personalista impone di leggere l'art. 2 congiuntamente all'art. 3 Cost., primo comma, che garantisce il principio di eguaglianza a prescindere dalle «condizioni personali», tra le quali si colloca indubbiamente la condizione di disabilità di cui i beneficiari di amministrazione di sostegno sono portatori, sia pure in forme e gradi diversi; e secondo comma, il quale affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli, qual è appunto la condizione di disabilità, che impediscono la libertà e l'eguaglianza nonché il pieno sviluppo della persona" (sentenza n. 114 del 2019).

Gli altri due articoli della Costituzione che sono richiamati come disposizioni di cui la legge si propone come attuazione sono, come detto, gli art. 31 e 38. Mi soffermo in primo luogo sul secondo.

L'art. 38 è richiamato, probabilmente, sia con riguardo al primo comma ("ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale"), che al terzo ("gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale"). In verità il primo comma riguarda alcune persone con disabilità ma non tutte: anzi si dovrebbe ritenere che molte di queste dovrebbero essere aiutate e facilitate nella possibilità di svolgere un'attività lavorativa, quando possibile e funzionale alla realizzazione della personalità. Il tema è, come evidente, assai delicato: ma in generale si deve ritenere che la possibilità di svolgere un'attività lavorativa sia funzionale alla realizzazione della dignità umana¹⁰, e che pertanto l'inabilità al lavoro debba costituire l'esito della verifica di una situazione di effettiva e non superabile condizione impossibilitante.

⁸ M. AINIS, *I soggetti deboli nella Costituzione italiana*, in *Politica del diritto*, n. 1/1999, pp. 25 ss.

⁹ T. MARTINES, *Considerazioni conclusive*, in A. ROMANO (a cura di), *Enunciazione e giustiziabilità dei diritti fondamentali nelle Carte costituzionali europee*, Milano, 1994, pp. 246 ss.

¹⁰ Sul tema, da ultimo, M. CAVINO, *Dignità e Costituzione: la centralità del lavoro per il pieno sviluppo della persona umana*, in G.P. DOLSO (a cura di), *Dignità, Uguaglianza e Costituzione*, Torino, 2019, pp. 11 ss.; G. M. FLICK, *Lavoro, dignità e Costituzione*, in *Rivista Aic*, n. 2/2018.

Il terzo comma viene richiamato perché riferito più specificamente alle persone con disabilità, mediante un'espressione ("minorati") che era di uso comune nei tempi passati e che oggi viene considerata (giustamente) in modo negativo, in quanto incentrata su una visione pietistica e riferita a una situazione di "normalità" da definire in base a criteri di maggioranza.

Già la Corte costituzionale aveva considerato la legge quadro sull'handicap (legge 5 febbraio 1992, n. 104) quale disciplina di attuazione dell'art. 38, terzo comma, Cost., in quanto volta a "perseguire un evidente interesse nazionale, stringente ed infrazionabile, quale è quello di garantire in tutto il territorio nazionale un livello uniforme di realizzazione di diritti costituzionali fondamentali dei soggetti portatori di handicap" (sentenza n. 406 del 1992). Pertanto, tale disposizione costituzionale costituisce un'esplicitazione del principio di eguaglianza: la condizione di disabilità è infatti una condizione personale che limita l'eguaglianza (sentenza n. 258 del 2017). Ciò consente, ed anzi impone, di dare una lettura estensiva dello stesso disposto costituzionale: se infatti quest'ultimo limita il proprio ambito applicativo al riconoscimento dei diritti all'educazione e all'avviamento professionale, in forza della giurisprudenza si è riconosciuto che la condizione di disabilità richiede la tutela di altre dimensioni della vita individuale. E ciò in quanto, come ancora affermato dalla Corte fin dalla sentenza n. 215 del 1987, "sul tema della condizione giuridica della persona disabile confluiscono un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale; e come, conseguentemente, il canone ermeneutico da impiegare in siffatta materia sia essenzialmente dato dall'interrelazione ed integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela".

In ragione, dunque, di tale portata dell'art. 38 Cost. è possibile comprendere e giustificare la natura attuativa della legge in questione, che si propone di costituire una sorta di "legge generale sulla disabilità", avente il fine di definire la "disabilità" (a fini generali, evidentemente), di regolare le procedure di accertamento della stessa, di riqualificare i servizi pubblici in materia e di istituire un Garante nazionale della disabilità.

Meno comprensibile, almeno *prima facie*, risulta il richiamo all'art. 31 Cost., che come noto riguarda l'istituzione familiare.

Che la famiglia svolga un ruolo essenziale sia per l'assistenza come anche per la socializzazione del soggetto disabile è evidente¹¹, ed è stato più volte riconosciuto

¹¹ Così, ad esempio, 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. A vent'anni dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104*, Napoli, 2013, pp. 241 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *Famiglia e sussidiarietà, ovvero: dei diritti (sociali) della famiglia*, in *Dir. soc.*, 2005, pp. 519 ss.

(Corte cost., sentenze n. 350 del 2003 e 233 del 2005), tanto da ritenere contrari a Costituzione quegli interventi normativi che limitavano la possibilità per i familiari di prendersi cura delle persone con disabilità. E forse questa è la ragione per cui il legislatore ha richiamato la disposizione costituzionale. Anche il Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità (*Committee on the Rights of Persons with Disabilities*) è recentemente intervenuto in materia, adottando una decisione (26 agosto 2022, caso M.S.B. c. Italia) con cui si è rilevato come lo Stato italiano non abbia adottato le misure necessarie a garantire l'accesso, alle persone con disabilità e alle relative famiglie, all'assistenza dello Stato¹².

Tuttavia, guardando da altro angolo visuale, il “diritto alla famiglia” costituisce certamente un diritto fondamentale della persona, e quindi anche di quella con disabilità, ma al pari (perlomeno) di altri diritti non meno “fondamentali”: si pensi ad esempio al diritto alla salute, al diritto alla libertà personale e a quello di circolazione e soggiorno (resi in molte circostanze difficilmente agibili dalla presenza di barriere architettoniche), e così via. Ad essere pignoli, si potrebbe supporre che il diritto al lavoro e quello all'istruzione siano in qualche modo richiamati mediante l'art. 38 (che, come visto, si riferisce all'avviamento professionale e all'educazione), ma gli altri non trovano un esplicito riferimento nelle disposizioni costituzionali richiamate.

È probabile tuttavia che, in considerazione di quanto detto, il richiamo all'art. 31 Cost. sia giustificato dal ruolo attribuito alla famiglia nella cura (nelle varie dimensioni in cui questa può realizzarsi) della persona con disabilità: se ciò è sicuramente vero nella realtà sociale, nondimeno porlo come principio deontico e da favorire può essere discutibile, in quanto potrebbe evocare “l'idea di un “mantenimento” che pare poco conciliabile con l'idea di dignità e autonomia della persona umana cui tendeva il Costituente nel redigere la nostra Carta”¹³.

Una considerazione conclusiva sulle disposizioni costituzionali richiamate.

Come è evidente, esse esprimono principi di diversa rilevanza: le prime due hanno valore generale (anche in quanto contenute nei Principi fondamentali) e contribuiscono alla definizione della forma di Stato; le altre contengono previsioni di carattere più specifico e settoriale. Inoltre, le prime riguardano ogni dimensione della vita individuale e collettiva, trattandosi di previsioni di carattere

¹² Su tale pronuncia v. A. VITALE, *La decisione del Comitato delle nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità in M.S.B. c. Italia (3/2022)*, in *Osservatorio sulle fonti*.

¹³ P. ADDIS, *La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e la Corte costituzionale Osservazioni a partire dalla sentenza 2/2016*, in *Federalismi*, n. 2/2016.

generale che contengono (e “aprono” a) tutti i singoli e specifici diritti successivamente indicati, come anche ad altri che possano essere individuati e introdotti (o mediante un’interpretazione evolutiva dell’art. 2 e di altre previsioni, oppure attraverso l’introduzione di nuove disposizioni costituzionali, ovvero ancora mediante un incremento del catalogo dei diritti riconosciuti da atti internazionali in qualche modo recepiti nell’ordinamento italiano). Dette disposizioni, dunque, contengono tutto ciò che si dovrebbe dire: e cioè che ad ogni persona in quanto tale - e perciò indipendentemente da ogni elemento che la distingue dalle altre (ovvero da ogni “condizione personale o sociale”) - devono essere garantiti tutti i diritti che l’ordinamento riconosce. E che tale garanzia deve essere assicurata in condizioni di eguaglianza: che – come si è detto - richiede parità di regole giuridiche nel caso di parità di situazioni, ma anche misure positive specifiche nel caso di situazioni di partenza differenti, tali da richiedere misure compensative atte a realizzare la parità di fatto. Questo deve essere considerato, dunque, lo “statuto costituzionale” di ogni persona: a quelle che hanno una o più disabilità, in tale prospettiva, dovranno essere riconosciuti e garantiti tutti i diritti che la Costituzione (e le altre norme da essa richiamate) assicura ad esse come agli altri. Insomma, come già bene ha scritto Ugo de Siervo, “la persona umana, considerata libera e tendenzialmente eguale, è data per presupposta come base per le diverse disposizioni costituzionali che prevedono e disciplinano i diritti e doveri: i problemi posti dalle persone disabili sono quindi problemi che riguardano tutte e ciascuna delle situazioni disciplinate nella Costituzione”¹⁴. Più recentemente, un attento studioso della materia lo ha ribadito con particolare chiarezza: i diritti delle persone disabili “sono i diritti di tutte le persone, con l’unica differenza che per affermarli occorre tradurli in una specifica situazione, qual è la disabilità, comunque sempre possibile nella condizione umana”¹⁵.

Oltre che “in attuazione” delle disposizioni costituzionali richiamate, la legge indica che i decreti delegati dovranno essere redatti ed approvati “in conformità” ad alcuni atti internazionali, ed in particolare: alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e del relativo Protocollo opzionale, adottata a New York il 13 dicembre 2006 e ratificata ai sensi della legge 3 marzo 2009, n. 18; alla Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030, di

¹⁴ U. DE SIERVO, *Libertà negative e positive*, in R. BELLÌ (a cura di), *Libertà inviolabili e persone con disabilità*, Milano, 2000, pp. 37 ss.

¹⁵ C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il “nuovo” diritto alla socializzazione*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2020, p. 154.

cui alla Comunicazione della Commissione europea COM (2021) 101 final del 3 marzo 2021, nonché alla Risoluzione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2021. Si tratta, dunque, di tre documenti, aventi diversi valore normativo: soltanto la prima deve considerarsi fonte del diritto (anche interno, considerata la ratifica), mentre le altre due possono considerarsi come *soft law*.

Sull'ultimo documento richiamato va preliminarmente segnalato che la Corte costituzionale ha ritenuto inammissibile una questione sollevata con riguardo ad esso, ritenendo che la Risoluzione del Parlamento europeo non sia idonea a costituire parametro in relazione all'art. 117, primo comma, Cost. (sentenza n. 202 del 2022). Mi pare che analoga sorte debba riconoscersi all'altro documento richiamato (la Strategia 2021-2030¹⁶), essendo anch'esso un testo non normativo e contenente linee di indirizzo e obiettivi da perseguire nel rispetto dell'autonomia degli Stati¹⁷. Da qui dunque l'interrogativo se la legge di delega possa invitare il legislatore delegato a conformarsi ad essi: la risposta può essere affermativa, ed anzi giustifica il senso del loro richiamo nella legge. Proprio perché tali atti non sono di per sé un parametro ai sensi dell'art. 117 Cost. essi possono contribuire ad arricchire i principi e criteri direttivi imposti dal Governo: al contrario, se già costituissero un parametro, essi dovrebbero essere rispettati dal legislatore delegato a prescindere dal loro richiamo nella legge di delega.

Più complesso è il caso della Convenzione ONU, che è richiamata più volte nella giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 251 del 2008; n. 285 del 2009; n. 80 del 2010; n. 236 del 2012; n. 2 e 275 del 2016; n. 258 del 2017; n. 232 del 2018; n. 83, 114 e 221 del 2019; n. 18 e 152 del 2020, ed altre) e non sempre in maniera coerente.

In un caso si potrebbe dedurre che la Corte l'abbia ritenuta quale norma parametro in relazione all'art. 10 Cost.: così nella sentenza n. 80 del 2010, ove detto principio costituzionale era stato invocato dal giudice *a quo* "in relazione agli artt. 2, 3, 4, 35 e 38 Cost., in quanto (le disposizioni impugnate) si porrebbero in contrasto con «i principi (*recte*: norme) di diritto internazionale generalmente riconosciute a favore dei disabili», nonché con il diritto del disabile al pieno sviluppo della sua personalità (art. 2), con il principio di non discriminazione (art. 3), con il diritto all'educazione e all'inserimento nel mondo del lavoro (art. 38)". La Corte

¹⁶ Si tratta di un documento adottato nel marzo 2021 dalla Commissione europea (dopo che analoga strategia era stata adottata per il decennio precedente), e che ha lo scopo di "migliorare la vita delle persone disabili in Europa e nel mondo".

¹⁷ Va peraltro segnalato che la Strategia sulla disabilità, così come altri strumenti strategici UE, è richiamata dal PNRR, con un evidente effetto di condizionamento circa l'allocazione delle risorse e le linee di sviluppo delle legislazioni nazionali.

accoglie la questione e dichiara incostituzionale la disposizione censurata, sebbene dalla motivazione non emerga chiaramente che la violazione sia da riferire alla norma internazionale: in essa si fa infatti riferimento a che “il diritto all’istruzione dei disabili è oggetto di specifica tutela da parte sia dell’ordinamento internazionale che di quello interno” (e con riguardo al primo si richiama la Convenzione), ma nello svolgimento successivo non è definito con chiarezza in relazione a quali profilo la disposizione impugnata è dichiarata incostituzionale.

Anche nella sentenza n. 275 del 2016 la Convenzione era stata indicata dal giudice remittente come norma parametro in relazione all’art. 10 Cost., ma la Corte ha accolto la questione con riguardo ad altri parametri costituzionali ed ha ritenuto quindi assorbita la questione in merito a detto profilo; mentre nella sentenza n. 152 del 2020 la Corte ha dichiarato inammissibile la questione in relazione alla discrezionalità del legislatore.

Dunque, in alcuni casi la Corte sembra ammettere che la Convenzione in questione possa costituire una delle “norme internazionali generalmente riconosciute”, sebbene questa conclusione non sia mai affermata in modo esplicito.

In altre circostanze, invece, la Convenzione è ritenuta come norma parametro in forza dell’adesione ad essa dell’Unione europea (con Decisione del Consiglio n. 2010/48/CE, del 26 novembre 2009): e pertanto, secondo la Corte, essa “vincola l’ordinamento italiano con le caratteristiche proprie del diritto dell’Unione europea, limitatamente agli ambiti di competenza dell’Unione medesima, mentre al di fuori di tali competenze costituisce un obbligo internazionale, ai sensi dell’art. 117, primo comma, Cost.” (sentenza n. 236/2012).

Un diverso orientamento la Corte ha esplicitamente adottato nella sentenza n. 2 del 2016, ove ha in certa misura negato il valore di parametro della Convenzione in questione: e ciò in quanto, secondo la Corte, “il principio del necessario rispetto, da parte dei legislatori interni, dei vincoli derivanti dall’adesione ad una Convenzione internazionale – nella specie, firmata dall’Italia il 30 marzo 2007 ma ratificata e resa esecutiva con la legge 3 marzo 2009, n. 18 (...), in epoca dunque successiva alla promulgazione del provvedimento legislativo che contiene la disciplina censurata – si configura alla stregua, per così dire, di “obblighi di risultato”: gli strumenti pattizi si limitano, infatti, ordinariamente, a tracciare determinati obiettivi riservando agli Stati aderenti il compito di individuare in concreto – in relazione alle specificità dei singoli ordinamenti e al correlativo e indiscusso margine di discrezionalità normativa – i mezzi ed i modi necessari a darvi attuazione”. Sebbene il riferimento alla data di entrata in vigore possa far supporre che qualora la legge impugnata fosse stata successiva anche il risultato avrebbe potuto essere diverso, nondimeno dalle espressioni utilizzate sembra che la Corte abbia voluto negare, in generale, la portata vincolante e di parametro della Convenzione in questione.

In linea con tale ultimo orientamento mi pare possa leggersi la sentenza n. 221 del 2019, che ritiene “parametro inconferente” l’art. 11 Cost. richiamato in relazione alla Convenzione, posto che da essa (come da altri testi internazionali) “non derivano limitazioni di sovranità nei confronti dello Stato italiano”¹⁸.

Infine, per concludere questa breve rassegna, la Convenzione è richiamata, in alcune pronunce, *ad abundantiam*, ovvero a sostegno del riconoscimento dei diritti sanciti dalla Costituzione: così sentenze n. 232 del 2018 (che ritiene la Convenzione “coerente con il disegno costituzionale”), n. 83 e 114 del 2019; n. 18 del 2020 (nella quale la Corte indica la Convenzione quale testo che contribuisce a definire la portata del principio personalista).

In definitiva, il quadro complessivo che emerge non è inequivoco, ed anzi contraddittorio¹⁹: ma proprio questo orientamento può giustificare il richiamo della Convenzione ad opera della legge di delega. Non essendo di per sé vincolante, infatti, l’atto internazionale può costituire un’indicazione che il legislatore impone al Governo di seguire e a cui invita a conformarsi.

Non è qui il caso di soffermarsi su altri testi (anche di rilevanza costituzionale) che non vengono richiamati nella legge n. 227/2021. Una parola soltanto sul mancato richiamo alla Carta dei diritti fondamentali dei cittadini dell’Unione europea, che pure era indicato in precedenti versioni del disegno di legge.

Di un certo rilievo, per il tema in questione, è in tale Carta l’art. 21, che costituisce la “versione europea” del principio di eguaglianza, espresso nella sua versione “negativa”, ovvero con un elenco di discriminazioni vietate. Un riferimento ad esso nel disegno di legge sarebbe risultato opportuno, anche quale rafforzamento del richiamo all’art. 3 Cost.: specie tenendo conto del riferimento agli “handicap” quali condizioni sociali che devono essere superate. Al di là dell’espressione linguistica utilizzata, possiamo ritenere che un testo legislativo che si propone di definire un quadro organico della disciplina di tutela e sostegno alle persone con disabilità possa sicuramente costituire attuazione del principio di non discriminazione in ragione degli handicap.

L’altra disposizione della Carta europea che si sarebbe potuta richiamare è quella contenuta nell’art. 26, specificamente rivolta ai soggetti con disabilità: in essa si impegna l’Unione a riconoscere e rispettare “il diritto dei disabili di

¹⁸ In merito alla necessità di considerare la Convenzione in questione quale norma interposta relativamente all’art. 117, primo comma, Cost. cfr., da ultimo, A. LAMBERTI, *Il diritto all’istruzione delle persone con disabilità: prospettive di tutela multilevel*, in *Consultaonline*, n. 3/2022, pp. 1177 ss.

¹⁹ P. ADDIS, *La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*, cit., 7 ss.; G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., pp. 62 ss.

beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità". Una disposizione che può considerarsi come fondante (e legittimante) l'introduzione di azioni positive finalizzate a garantire la realizzazione di forme di uguaglianza sostanziale, e sulla cui base sono state adottati alcuni atti dell'Unione, compresi i due atti europei richiamati.

In definitiva, il testo di legge che oggi esaminiamo nella sua interezza ha solidi fondamenti, sia nella nostra Costituzione che in una produzione (in senso lato normativa) emanata da organizzazioni internazionali. Gli interventi che seguiranno analizzeranno puntualmente in che misura gli obiettivi indicati in tali atti trovano adeguata risposta nelle disposizioni approvate, sebbene l'ultima parola dovrà essere pronunciata allorché i decreti delegati saranno emanati e quando, pertanto, il disegno riformatorio avrà concluso il proprio percorso.

Persone con disabilità tra inserimento lavorativo e “accomodamento ragionevole” ***

ROSARIO SANTUCCI, PIA DE PETRIS, FRANCESCA PACIFICO

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Inserimento lavorativo e regole del mercato del lavoro. - 3. L'evoluzione della disciplina dell'obbligo di accomodamenti ragionevoli come specifica misura di effettività dell'inclusione lavorativa. - 4. (segue). I ragionevoli accomodamenti e il “progetto di vita personalizzato e partecipato” *ex lege* n. 227/2021. - 5. L'apporto delle convenzioni e il ruolo degli enti del Terzo settore. - 6. Conclusioni.

1. Il contributo si propone di tratteggiare le innovazioni derivanti dalla delega al Governo in materia di disabilità (l. n. 227/2021), che si riflettono sulla disciplina del lavoro delle persone con disabilità, o valorizzano qualche prospettiva, già disciplinata dal sistema esistente. La valutazione della normativa dovrebbe tener conto di elaborazioni e prassi giuslavoristiche molto ampie in materia: è evidente che, nell'ottica e nello spazio di questo contributo, non possono risultare che presupposte o accennate, se necessario¹. Per completare il giudizio su finalità, qualità ed efficacia dell'intento riformatore occorrerà attendere poi la normativa di attuazione.

Nel campo del diritto del lavoro, l'intervento legislativo non trova una *tabula rasa*: l'ordinamento lavoristico in materia – a partire dalla l. n. 68 del 99 – già si conforma ai principi internazionali ed europei nonché, *ça va sans dire*, alla piena

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

** Il saggio riprende, con essenziali note, la relazione svolta al convegno su “*Le persone con disabilità tra società, economia e diritto: questioni aperte e prospettive di riforma*” - Il sessione “*Verso un nuovo “diritto della disabilità”? La “Delega al Governo in materia di disabilità”: contenuti e prospettive*”. Pur nella condivisione del testo, introduzione e conclusioni sono frutto comune del lavoro, mentre i paragrafi sono così attribuibili: R. Santucci, par. 2; P. De Petris, par. 3 e 4; F. Pacifico, par. 5.

¹ In ogni caso cfr. D. GAROFALO, *L'accesso al pubblico impiego dei disabili tra normativa generale e normativa speciale*, in A. BOSCATI e A. ZILLI (a cura di), *Il reclutamento nella P.A. Dall'emergenza alla nuova normalità*. I, Milano, 2022, pp. 201 ss.; A. RICCARDI, *Il collocamento dei lavoratori disabili*, *ibidem*, pp. 179 ss.; R. SANTUCCI, *La promozione dell'occupazione per arricchirsi delle “diversità” delle persone con “disabilità”*, in AA.VV., *Un ponte tra università e mondo del lavoro per l'inclusione e la vita indipendente*, Milano, 2022, pp. 103 ss.; M. PERUZZI, *La protezione dei lavoratori disabili nel diritto del lavoro*, in *Variazione su Temi di Diritto del Lavoro*, 2020, pp. 945 ss.; F. MALZANI, *Dal collocamento mirato al diversity management*, in *Rivista Diritto Sicurezza Sociale*, 2019, pp. 717 ss. D. GAROFALO, *Disabili (lavoro dei)*, in *Digesto*, agg. IV, Torino, 2009, pp. 759 ss.

attuazione dei valori e dei precetti costituzionali². Tuttavia le *cose* non vanno così bene né *di fatto* , né *dal punto di vista normativo* , dove, in particolare, si riversano anche le criticità dell'assetto generale delle regole sul mercato del lavoro. Sono presenti, nel mondo della disabilità, forti svantaggi – se non autentiche discriminazioni – di genere, generazionali, di tipologia e grado di disabilità e geografici. In Italia il tasso occupazionale dei disabili è molto al di sotto della media dell'Unione europea. Il divario occupazionale si amplia molto nelle fasce con titolo di studio di livello medio-superiore o con semplice licenza media; tale dato risulta drammatico alla luce del fatto che il livello di studi universitari dei disabili è molto basso³.

Le differenze seppure si riducano tra le generazioni più giovani, grazie alla maggiore inclusione scolastica, permangono tuttavia sul tipo di scuola superiore frequentata. Buona parte degli alunni con disabilità privilegia indirizzi formativi orientati al lavoro immediato e rinuncia di fatto a prolungare la propria formazione fino all'università⁴. Infine, l'alta percentuale di cessazioni del lavoro è una spia rilevante della difficile inclusione dei disabili al lavoro.

E dunque se alle tecniche giuridiche non può ovviamente attribuirsi un potere taumaturgico, in ogni caso la loro presenza e la loro effettività sono necessarie per realizzare l'inclusione delle persone con disabilità nel mondo del lavoro. Il sistema sembra fallace soprattutto sul piano dell'effettività. Come per altri svantaggi soggettivi, incidono sull'occupabilità fattori relativi all'istruzione e alla formazione, barriere architettoniche, limiti alla mobilità, scarse risorse di *welfare*, *deficit* culturali, scarso personale specializzato che sappia affrontare in modo competente le problematiche della disabilità.

Nonostante le buone intenzioni verso l'effettività delle misure, luci ed ombre si riscontrano nell'approccio al tema da parte della legge delega e occorrerà

² Su cui cfr. A. RICCARDI, *Disabili e lavoro*, Bari, 2018; D. GAROFALO, *Jobs Act e disabili*, in *Rivista Diritto Sicurezza Sociale*, 2016, pp. 9 ss.; C. SPINELLI, *La nuova disciplina dell'inserimento al lavoro delle persone disabili (d.lgs. N. 151/2015) nel quadro della normativa internazionale e dell'unione europea*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Semplificazioni, sanzioni, ispezioni nel Jobs Act 2. Commento ai d.lgs. 14 settembre 2015 nn. 149 e 151*, Bari, 2016, p. 11.

³ Le criticità europee sono desumibili dal Rapporto OECD 11 ottobre 2022 (*Disability, Work and Inclusion: Mainstreaming in all policies and practices*): v. al riguardo I. FIORE, *Disabilità e mercato del lavoro: integrazione tra protezione sociale e transizione scuola-lavoro in un report dell'OECD*, in *BollettinoAdapt.it* n. 40/2022. Per quelle italiane, più ampie di quelle europee, c'è un Report dell'ISTAT, *Conoscere il mondo della disabilità*, 2019 dove si evidenziano le notevoli discriminazioni nonché la relazione dell'ANDEL (Agenzia nazionale disabilità e lavoro), *Inclusione lavorativa disabili. Una proposta*, febbraio 2021 e l'audizione dell'ISTAT presso il CTS dell'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, 24 marzo 2021. Cfr. anche l'ultima relazione del Ministero del lavoro, la IX Relazione, relativa al triennio 2016-2018, realizzata con INAPP, trasmessa alla Presidenza della Camera il 12 gennaio 2021, permeata da un eccessivo ottimismo.

⁴ Sulla rilevanza della formazione v. F. PACIFICO, *Istruzione e formazione della persona con disabilità: la vera sfida per l'inclusione lavorativa*, in AA. VV., *Un ponte tra università e mondo del lavoro*, cit., 132 ss.

puntare sulla decretazione delegata⁵ perché, nel coordinamento delle normative, vi sia attenzione maggiore sulle strutture amministrative efficaci e competenti e sul coinvolgimento delle associazioni specializzate nell'ambito delle variegate disabilità.

2. Nell'inserimento mirato al lavoro delle persone con disabilità sono individuabili varie criticità in parte nell'ambito delle regole sull'organizzazione giuridica del mercato del lavoro, in quanto i servizi per l'impiego sono intrecciati con quelli dei normodotati, in parte riguardanti il contesto delle regole specifiche per le persone con disabilità⁶.

Sull'organizzazione giuridica dei servizi per l'impiego, nonostante le innovazioni introdotte nel 2015 per promuoverne efficacia ed efficienza del sistema e superare i *gap* delle Regioni in ritardo e le *dimenticanze* del pur importante intervento statutale, finalizzato ad assicurare la necessaria omogeneità del livello dei servizi⁷, la situazione appare ancora critica e la legge delega incide ben poco⁸.

L'inefficienza si è riversata sul collocamento mirato che avrebbe avuto bisogno di risorse "mirate" e uffici specializzati diffusi, nell'ambito dei Centri per l'impiego, per realizzare i compiti così ben individuati nella normativa.

L'idea di intervenire con risorse del PNRR per potenziare le politiche attive del lavoro, la formazione professionale, i centri per l'impiego, il sistema informativo unico, è certamente da condividere⁹. Sarebbe inoltre necessario promuovere *dappertutto* la competenza degli uffici specializzati nell'ambito dei centri per l'impiego dediti, con personale adatto, a svolgere il servizio di collocamento mirato, secondo le innovative proposte provenienti dal mondo delle associazioni dei disabili, che hanno sottolineato l'importanza di un migliore dialogo tra le esigenze delle imprese e le qualificazioni disponibili nell'ambito delle persone disabili, sulle quali tra l'altro occorrerebbe un investimento in formazione. Ciò al fine di

⁵ Per effetto della legge 24 febbraio 2023, n. 14, di conversione del decreto Milleproroghe, il termine per l'adozione dei decreti delegati è stato prorogato al 15 marzo 2024.

⁶ V. sul punto, oltre gli autori citati nelle note 1 e 2, M. NAPOLI, A. OCCHINO, M. CORTI, *I servizi per l'impiego*, Milano, 2010; F. SANTONI, *Lezioni di diritto del lavoro*, II, Napoli, 2019, 115 ss.; E. GHERA – A. GARILLI – D. GAROFALO, *Diritto del lavoro*, Torino, 2020; O. MAZZOTTA, *Manuale di diritto del lavoro*, Milano, 2022, 352 ss.; G. SANTORO-PASSARELLI, *Diritto dei lavori e dell'occupazione*, Torino, 2022, pp. 728 ss.

⁷ Sul sistema v. gli autori citati nelle note 1, 2 e 4.

⁸ Cfr. INAPP, *Rapporto 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2021.

⁹ V. la Missione 5, Inclusione e coesione, componenti 1 e 2; per lo stato dell'arte v. www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Attuazione-Interventi-PNRR/Pagine/default.aspx.

ridurre il gap occupazionale – clamorosa quella geografica - specie per le fasce più svantaggiate dei disabili. Il buon funzionamento passa in ogni caso attraverso la realizzazione del Sistema Unico informativo e anche il rafforzamento degli organi centrali che devono porre le Regioni arretrate di fronte alle proprie responsabilità, possedendo del resto gli strumenti necessari per intervenire in caso di inerzia (le convenzioni tra Regioni e Ministero del lavoro).

Per quanto riguarda il secondo livello, quello più specifico per le persone con disabilità¹⁰, andrebbero rese effettive alcune previsioni già presenti nella riforma del 2015. Qui la situazione è comunque in movimento.

Il PNRR si concentra su aspetti importanti, funzionali alla crescita occupazionale: innovativi percorsi di autonomia per le persone disabili, l'abbattimento delle barriere architettoniche per promuovere l'accesso al patrimonio culturale o che impediscono una più ampia mobilità, interventi relativi al mercato del lavoro dove si registra l'idea dell'importante coinvolgimento dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità a cui è affidato il compito di monitorare il grado di inclusività delle riforme.

La legge finanziaria del 2022 (l. 30 dicembre 2021 n. 234), oltre al finanziamento di Fondi destinati alle persone con disabilità, si occupa di LEPS (interventi, servizi, attività e prestazioni integrate) volti a garantire, con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità. E va sottolineato il valore di questi parametri che consentono di valutare l'allineamento dell'intero territorio a *standard* nazionali¹¹.

Della legge delega vanno valorizzati gli aspetti indicati nell'introduzione. Sulla connessione tra definizione e valutazione delle disabilità, progetti di vita individuale, personalizzati e partecipati, si dirà più avanti nella trattazione dell'accomodamento ragionevole. È molto apprezzabile che al Garante nazionale sia stato attribuito il compito di promuovere una cultura del rispetto dei diritti delle persone con disabilità attraverso campagne di sensibilizzazione e comunicazione e progetti di azioni positive, in particolare nelle istituzioni scolastiche, in collaborazione con le amministrazioni competenti per materia. Ciò perché – a monte di tutte le misure specifiche - promuovere la cultura dell'inclusione e operare con un approccio di *mainstreaming*, inserendo la tematica della disabilità in tutte le

¹⁰ Cfr. M. D. FERRARA, *L'avviamento al lavoro dei disabili: verso il collocamento mirato "personalizzato" e la soluzione ragionevole "a responsabilità condivisa"*, in *Variazione su Temi di diritto del lavoro*, n. 4/2020.

¹¹ La legge di bilancio per il 2023 (l. 29 dicembre 2022 n. 297) è intervenuta su aspetti che non riguardano direttamente il lavoro delle persone con disabilità.

politiche che avranno una ricaduta sulla vita dei cittadini, sono azioni fortemente strategiche, preparando il campo agli interventi specifici. In particolare è relevantissimo l'obiettivo dell'intervento sulla formazione scolastica, in quanto si incide sui limiti ai quali va incontro l'attuale tendenza in cui si privilegia una formazione che rende difficoltosa l'inclusione lavorativa o che si ferma al livello più basso dell'istruzione. Come pure è sicuramente importante la direttiva sulla determinazione dei LEP, sperando che sia la volta buona.

Rilevante sarebbe stato, oltre la razionalizzazione e la semplificazione sui processi di valutazione delle disabilità, il rafforzamento in generale dei servizi, cruciali per rendere effettivi i diritti. Quest'aspetto sembra in ombra nella legge delega e si spera che nei decreti delegati, nel coordinamento normativo, come si è detto in apertura, si vadano a rafforzare le competenze degli uffici presenti sul territorio, incentivando le Regioni tutte ad una migliore e più competente sistemazione¹². Ciò per il settore privato è ancora più rilevante perché, a differenza delle amministrazioni pubbliche – dove già si registra l'art. 39-*bis* d.lgs. n. 165/2001 (introdotto dal d.lgs. n. 75/2017) con l'istituzione del responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità e la legge delega promuove ulteriormente l'inclusione come una sorta di *mainstreaming* delle disabilità nelle fasi organizzative delle amministrazioni pubbliche (lettera e) – non sono previsti obblighi o incentivi per istituire *disability manager*.

3. In tema di tutela della disabilità, fra gli strumenti più incisivi atti ad assicurare l'effettività dell'inclusione (socio)lavorativa del disabile si annovera l'obbligo, gravante su tutti i datori di lavoro (pubblici e privati), di adottare "accomodamenti ragionevoli" nei luoghi di lavoro, tali da consentire che la persona con disabilità, possa accedere, in condizioni di eguaglianza sostanziale con gli altri lavoratori, ad un lavoro compatibile con il suo *status*, personale e professionale, e svolgerlo incrementando la propria professionalità e formazione¹³.

L'innovativa garanzia si inserisce nel solco della "nuova strategia antidiscriminatoria"¹⁴ e risulta perfettamente coerente con la moderna concezione di

¹² Il *deficit* di personale qualificato nei centri per l'impiego è stato denunciato al Ministro per le disabilità Alessandra Locatelli nella giornata internazionale dei diritti delle persone con disabilità (3 dicembre 2022) da ANDEL, che ha anche chiesto una consultazione per l'aggiornamento e il rilancio della l. n. 68/1999.

¹³ Sulla nozione di ragionevole accomodamento v. soprattutto D. FERRI, A. LAWSON, *Reasonable accommodation for disabled people in employment*, Lussemburgo, 2016, pp. 47 ss.; D. GAROFALO, *La tutela del lavoro disabile nel prisma degli accomodamenti ragionevoli*, in *ADL*, 2019, pp. 1211 ss.

¹⁴ V. M. BARBERA, *Le discriminazioni basate sulla disabilità*, in M. BARBERA, A. GUARISO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria*, Torino, 2019, pp. 81 e 107 che vede negli accomodamenti

disabilità, recepita all'interno della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006 (ratificata e resa esecutiva con l. n. 18/2009): una concezione che, svincolata dalla precedente e limitata declinazione medico-clinica si cala profondamente nella dimensione sociale, così da intendere la disabilità quale il risultato dell'interazione fra la menomazione (fisica o psichica) e le barriere sociali, culturali, ambientali presenti nella società¹⁵. Sicché, la previsione di un obbligo di adottare ragionevoli accomodamenti costituisce l'espressione della presa di coscienza che, in caso di disabilità, l'inserimento lavorativo richiede non solo garanzie di inclusività lavorativa formale (di cui costituisce un esempio la disciplina sul collocamento mirato dei disabili di cui alla l. 68/1999¹⁶) ma anche strumenti di inclusività "attiva" e "sostanziale", funzionali alla rimozione di quelle barriere, fisiche e virtuali, che, ostacolando l'integrazione lavorativa del disabile, limitano di fatto il pieno sviluppo della sua persona.

A quest'esigenza risponde pienamente la previsione, dapprima contenuta nell'art. 5 dir. 2000/78/CE sulla "Parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro", dell'obbligo di soluzioni ragionevoli e appropriate in funzione dell'*handicap*. Tale garanzia – di stampo sicuramente solidaristico, ma non meramente assistenziale¹⁷ – pone in capo ai datori di lavoro uno specifico obbligo di attivazione e cooperazione, finalizzato a consentire alla persona diversamente abile l'accesso al lavoro, il suo svolgimento e la progressione di carriera. L'obbligo ricopre, dunque, ogni fase del rapporto, da quella assuntiva a quella estintiva, trovando applicazione nei confronti di tutti i lavoratori¹⁸, anche in caso di disabilità sopravvenuta.

ragionevoli il «*baricentro della tutela antidiscriminatoria*» e il «*sussidiario al divieto di discriminazioni dirette a danno della generalità dei disabili*».

¹⁵ Cfr. art. 1 comma 2 Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006, secondo cui «*Per persone con disabilità si intendono coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettive 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*». Viceversa, nell'ordinamento europeo nessuna fonte di diritto primario o derivato offre una nozione di disabilità, tenuto conto che la direttiva n. 78/2000 fa riferimento solo alla nozione di *handicap*. Per cui, prezioso è l'apporto interpretativo della giurisprudenza, che soprattutto a partire dalla sentenza *HK Danmark* del 2013 definitivamente abbandona l'approccio biomedico a favore di quello biosociale, sottolineando che quella della disabilità è nozione dinamica e aperta. Cfr. W. CHIAROMONTE, *L'inclusione sociale dei lavoratori disabili fra diritto dell'Unione europea e orientamenti della Corte di giustizia*, in *VTDL*, 4, pp. 897 ss.

¹⁶ V. R. SANTUCCI, *La promozione dell'occupazione per arricchirsi delle "diversità" delle persone con "disabilità"*, in M. PAVONE, A. ARENGHI, E. BORGONOV, F. FERRUCCI, E. GENOVESE, A. PEPINO, *Un ponte tra università e mondo del lavoro per l'inclusione e la vita indipendente*, Milano, 2022, pp. 103 ss.

¹⁷ Anzi i moderni studi in tema di *diversity management* (citati da D. GAROFALO, *op. cit.*) suggeriscono quanto sia limitato approcciarsi all'integrazione lavorativa del disabile come una diseconomia, un peso solidaristico da sopportare e non come un fattore di crescita e sviluppo.

¹⁸ Cfr. da ultimo CGUE 10 febbraio 2022, n. 485, inclusiva del tirocinio post-assunzione.

La garanzia viene riproposta, in chiave ulteriormente ampliativa, nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006, che all'art. 2 definisce “accomodamenti ragionevoli” tutte le «*modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali*». La Convenzione, dunque, a differenza della direttiva 2000/78/CE, fornisce una definizione più generica di “accomodamento ragionevole”, ampliandone il raggio di applicazione non già confinato all'accesso al diritto al lavoro bensì all'accesso a tutti i diritti umani e le libertà fondamentali.

A dispetto dell'avanguardia sovranazionale, nell'ordinamento interno la previsione di tale obbligo è avvenuta solo in tempi relativamente recenti e solo a seguito di una condanna da parte della Corte di Giustizia per il mancato recepimento della direttiva n. 78/2000 (CGUE 4 luglio 2013, C-312/2011). Pertanto, il d.l. n. 76/2013 (conv. in l. 99/2013) ha inserito nel testo dell'art. 3 d.lgs. n. 216/2003 il comma 3 *bis* che, nell'introdurre l'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli, richiama espressamente la definizione offerta dalla Convenzione ONU.

In ogni caso, entrambe le previsioni di “accomodamento ragionevole” e di “soluzione ragionevole” introducono un obbligo a contenuto aperto ed elastico, certamente di non facile determinazione a priori. L'elasticità, pur determinando indubbe incertezze applicative¹⁹, consente una valutazione personalizzata alle esigenze del singolo lavoratore disabile e del singolo contesto lavorativo. Come sottolineato infatti dalla giurisprudenza di legittimità²⁰, la natura fisiologicamente indeterminata ed elastica di una «*norma a contenuto variabile*» mal si concilia con la tecnica di tipizzazione legale, necessitando piuttosto di una valutazione personalizzata al caso concreto. Infatti, come precisato dalla giurisprudenza europea, sono sprovviste di tassatività le fattispecie di soluzioni ragionevoli richiamate nel ventesimo *Considerando* della direttiva, alcune delle quali consistono in misure strutturali di adattamento del luogo di lavoro in funzione dell'*handicap*, come la sistemazione dei locali, delle postazioni e delle attrezzature; oppure in misure organizzative, come la modifica delle mansioni, dell'inquadramento professionale, dei ritmi di lavoro, anche attraverso una riduzione dell'orario (cfr. CGUE sent. 11 aprile 2013, *HK*

¹⁹ Sottolineate da D. CASALE, *L'idoneità psicofisica del lavoratore pubblico*, Bologna, 2013, pp. 38 ss., che a proposito suggerisce l'adozione di un catalogo legale esemplificativo delle soluzioni tecnico-organizzative tali da costituire ragionevoli accomodamenti.

²⁰ Cfr. da ultima Cass. 9 marzo 2021, n. 6497, per un commento sia consentito il rinvio a P. DE PETRIS, *L'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli nei luoghi di lavoro: approdi definitivi della Suprema Corte e questioni ancora aperte*, in *ADL*, 2021, p. 4.

Danmark, C-335/11 e C-337/11) e *last but not least* investimenti in formazione, perno strategico su cui occorrerebbe fondare la strategia di transizionalità inclusiva del mercato del lavoro, specie alla luce degli squilibri e delle diseguaglianze inasprite dalla crisi pandemica. Sicché, il novero degli accomodamenti ragionevoli è sempre aperto e modulabile a seconda delle specificità del contesto organizzativo e delle esigenze della persona disabile, nonché suscettibile di implementazione grazie alle moderne innovazioni tecnologiche e robotiche, alcune delle quali senza oneri eccessivi, riescono a garantire soluzioni di accessibilità in grado di adattare strumenti e luoghi di lavoro alle esigenze delle persone con disabilità²¹.

Il raggio degli adattamenti ipotizzabili è, dunque, vasto ma non può dirsi illimitato, stante la necessità di garantire un equo bilanciamento dei valori in gioco, tale da non mortificare la libertà di iniziativa economica. Infatti, è possibile individuare precisi limiti, espliciti e impliciti, all'esigibilità degli accomodamenti ragionevoli. Con riferimento al limite esplicito, la definizione di accomodamento ragionevole contempla un limite espresso, nella Convenzione ONU come nella direttiva europea, nella necessità di non comprimere troppo la libertà d'impresa, imponendo al datore di lavoro un onere sproporzionato o eccessivo. L'obbligo di provvedere agli accomodamenti in altre parole non può essere tale da sovvertire la sinallagmaticità del contratto di lavoro, imponendo il proseguimento del rapporto "ad ogni costo"²².

A tal fine il considerando 21 dir. 78/2000 precisa che occorre tener conto «*dei costi finanziari o di altro tipo che esse comportano, delle dimensioni e delle risorse finanziarie dell'organizzazione o dell'impresa e della possibilità di ottenere fondi pubblici o altre sovvenzioni*», criterio quest'ultimo che segnala l'importanza, non sempre colta come si dovrebbe dal legislatore nazionale²³, di allocare adeguate risorse pubbliche per rendere efficace l'inclusione non solo sociale ma anche lavorativa del disabile²⁴.

²¹ Sulla configurabilità delle ICT come strumento di partecipazione sociale e inclusione lavorativa v. F. BARONI, M. LAZZARI, *Tecnologie informatiche e diritti umani per un nuovo approccio all'accessibilità*, in *Italian Journal of Disability Studies*, 2013, pp. 79 ss.

²² Cfr. D. GAROFALO, *op. cit.*, p. 1230.

²³ Il recentissimo PNRR contiene proposte innovative e finanziamenti importanti in tema di inclusione sociale, ma è ancora carente sull'inclusione lavorativa (non vi è un espresso riferimento alla disabilità nella parte dedicata alle politiche attive o all'innovazione nella PA), restituendo un'immagine della disabilità ancora costretta nelle maglie dell'assistenza e della protezione sociale, come sottolinea R. SANTUCCI, *op. cit.*

²⁴ V. C. SPINELLI, *La sfida degli "accomodamenti ragionevoli" per i lavoratori disabili dopo il Jobs Act*, in *DLM*, 2017, p. 42 sulla necessità di un costante sostegno economico, anche mediante l'uso dei Fondi Strutturali, alle politiche a favore delle persone con disabilità, soprattutto mediante il rafforzamento delle professionalità degli operatori dei centri per l'impiego, l'incremento dell'incidenza delle sanzioni in caso di mancata applicazione degli obblighi normativi, nonché investimenti concreti in formazione professionale a favore dei lavoratori.

Accanto al limite espresso della proporzionalità si pone anche un limite “implicito”. Infatti, se è vero che la perimetrazione dell’obbligo di soluzioni ragionevoli va effettuata necessariamente in concreto e con ampi margini di discrezionalità, lo è altresì che nella nozione stessa di “ragionevoli accomodamenti” possono trarsi utili indicazioni metodologiche per individuare il comportamento dovuto. Prima ancora che “proporzionato” l’adattamento deve essere “ragionevole”. Il canone della ragionevolezza impone una valutazione personalizzata, per individuare una soluzione organizzativa che deve essere anzitutto praticabile e idonea allo scopo, ossia in grado di garantire l’integrazione lavorativa del singolo disabile nel singolo contesto lavorativo. Tale integrazione poi deve avvenire con riferimento ad un’attività che sia comunque utile per l’azienda e che «*imponga all’imprenditore, oltre che al personale eventualmente coinvolto, un sacrificio che non ecceda i limiti di una tollerabilità considerata accettabile secondo la comune valutazione sociale*»²⁵. Sicché, in nome della buona fede e correttezza (che costituiscono proiezioni della ragionevolezza e criteri a cui guardare per la determinazione della prestazione contrattuale), al datore di lavoro si richiede di adottare le possibili misure individuali di stampo tecnico-organizzativo che siano concretamente utili all’inserimento lavorativo del disabile, non eccessivamente onerose per l’azienda o lesive delle posizioni giuridiche degli altri lavoratori eventualmente coinvolti dalle modifiche organizzative²⁶.

In altre parole, il rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità si pone come il principale limite che concorre alla definizione concreta del contenuto del diritto soggettivo della persona con disabilità ad ottenere accomodamenti d’inclusione lavorativa e consente il bilanciamento, “sospeso” tra il primo e il secondo comma dell’art. 41 Cost., tra il diritto al lavoro del disabile (che inferisce direttamente la sua dignità personale) e quello dell’imprenditore alla libera, insindacabile, gestione della propria attività d’impresa.

Viceversa, secondo le più recenti aperture della nostra giurisprudenza di legittimità²⁷, l’intangibilità dell’assetto organizzativo (insindacabilmente) fissato dall’imprenditore non può (più) considerarsi un limite all’esigibilità delle soluzioni ragionevoli. Secondo un risalente orientamento²⁸, infatti, di per sé ogni «*aggravio organizzativo*» costituiva limite invalicabile alla ricollocazione del lavoratore

²⁵ Cass. 9 marzo 2021, n. 6497, cit.

²⁶ Come sottolinea Cass. 19 marzo 2018, n. 6798, in *RIDL*, 2019, II, pp. 161 ss., con nota di M. AIMO, *Inidoneità sopravvenuta alla mansione e licenziamento: l’obbligo di accomodamenti ragionevoli preso sul serio dalla Cassazione*.

²⁷ V., ampiamente, Cass. 9 marzo 2021, n. 6497, cit.

²⁸ Cfr. Cass. S.U. 7 agosto del 1998, n. 7755, in *RIDL*, 1, II, 1999, p. 170, con nota di G. PERA, *Della licenziabilità o no del lavoratore divenuto totalmente inabile*.

divenuto inabile. Tale orientamento, seppur in forma sbiadita, veniva tralattivamente confermato anche in pronunce recenti che considerano non ragionevole l'accomodamento che «*incida nel senso di modificare le scelte organizzative, con pregiudizio per gli altri lavoratori ed alterazione inammissibile della qualità dell'organizzazione aziendale*»²⁹ o che, chiedendo una diversa organizzazione del lavoro, determini «*una indebita ingerenza nell'insindacabile valutazione rimessa al datore di lavoro*»³⁰, o che non assicuri il raggiungimento di quel «*delicato punto di equilibrio tra il diritto del disabile a non essere discriminato, quello dell'imprenditore ad organizzare l'azienda secondo le proprie insindacabili scelte e quello degli altri lavoratori*»³¹.

Tuttavia, ricondurre gli accomodamenti ragionevoli alla categoria civilistica della cooperazione all'adempimento, assoggettandoli al limite dell'immodificabilità degli assetti organizzativi, significherebbe svalutarne, in parte, l'effettività³². L'obbligo di soluzioni ragionevoli non può che sostanzarsi in un obbligo positivo che richiede, a seconda della disabilità, delle modifiche tecniche oppure organizzative³³. La verifica dell'effettivo l'assolvimento dell'obbligo in esame richiede apprezzamenti in ordine all'organizzazione impressa dall'imprenditore, che è chiamato a dotarsi di soluzioni d'inclusività. Altrimenti basterebbe invocare l'intangibilità delle valutazioni organizzative per eludere l'obbligo, magari trincerandosi dietro alla mera constatazione di completezza di organico o d'inesistenza di posti di lavoro «adatti» al disabile. Pertanto, l'obbligo in oggetto, funzionale «alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana», opera come una sorta di «*clausola generale*» limitativa della libertà d'iniziativa economica datoriale³⁴, trovando nel duplice limite della ragionevolezza e proporzionalità un sicuro argine per evitare un'eccessiva compressione della libertà economica. Ma ai fini della sua definizione, «nessuna modificazione organizzativa è, in astratto, e come tale esclusa dal raggio applicativo»³⁵.

A titolo meramente esemplificativo si consideri la parabola del «lavoro da remoto», tradizionalmente escluso come forma di accomodamento ragionevole ma divenuto tale durante l'emergenza pandemica. Infatti, sebbene l'art. 9 co. 5 l.

²⁹ Cass. 5 aprile 2018, n. 8419, in *GL*, 2018, p. 54.

³⁰ Cass. 10 luglio 2019, n. 18556, in *Soluzionilavoro.it*, 2019, con nota di F. DURVAL, *Il licenziamento per sopraggiunta inidoneità è legittimo a fronte di adattamenti organizzativi impossibili o troppo gravosi o pregiudizievoli per gli altri lavoratori*.

³¹ Cass. 19 dicembre 2019, n. 34132, con nota di S. MARGIOTTA, *Tutela dei disabili, "accomodamenti ragionevoli" e obbligo di repêchage*, in *Labor*, 2020, n. 5, p. 633.

³² Così Cass. 7 marzo 2019, n. 6678 e Cass. 19 marzo 2018, n. 6798, richiamate da M.P. ATMO, *op. cit.*, p. 161.

³³ Cfr. C. SPINELLI, *op. cit.*, p. 43.

³⁴ Cfr. D. GAROFALO, *op. cit.*, p. 1242.

³⁵ V. S. GIUBBONI, *Sopravvenuta inidoneità alla mansione e licenziamento. Note per un'interpretazione "adeguatrice"*, in *RIDL*, I, 2012, pp. 289 ss.

221/2012 contenesse un espresso riferimento alla predisposizione di accomodamenti ragionevoli per inserimento lavorativo del disabile *anche* mediante lavoro a domicilio o telelavoro, la configurazione del telelavoro come accomodamento ragionevole è stata più volte sconfessata dalla giurisprudenza, vuoi perché determinante una modifica dell'assetto organizzativo (come si è detto ritenuto inizialmente intangibile), vuoi per l'eccessiva onerosità della suddetta modalità di lavoro³⁶. Con l'introduzione, a norma della l. n. 81/2017 del lavoro agile, quale modalità di lavoro da remoto meno rigida e meno costosa dell'antenato telelavoro³⁷, e l'ampio utilizzo "protezionistico" che ne è stato fatto dal legislatore durante la pandemia le cose sembrano mutare. Com'è noto, durante l'esperienza pandemica, il lavoro agile, sino a quel momento scarsamente utilizzato, conosce, per ragioni di forza maggiore e nonostante vistose deroghe alla disciplina ordinaria³⁸, una stagione di assoluta implementazione (basti pensare per il lavoro pubblico diviene finanche la modalità ordinaria di lavoro, tranne che per le attività da rendere indifferibilmente in presenza). Le ragioni di tale implementazione sono facilmente intuibili alla luce delle caratteristiche intrinseche di suddetta modalità di lavoro, che nel contesto pandemico, consentono di assicurare la tutela della salute dei lavoratori, specie di quelli più vulnerabili, tramite l'abbattimento del rischio di contagio da Covid-19. In altre parole, la sperimentazione pandemica³⁹ "consacra" il lavoro agile come strumento d'integrazione lavorativa, perché in grado di conciliare la

³⁶ Cfr. T. FERRARA 22 ottobre 2008.

³⁷ Per la disciplina ordinaria sul lavoro agile, senza pretesa di esaustività, v. A. PERULLI, L. FIORILLO (a cura di), *Il Jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Torino, 2018 e C. SPINELLI, *Tecnologie digitali e lavoro agile*, Bari, 2018.

³⁸ Nella normativa emergenziale, il lavoro agile diviene "semplificato", attivabile anche senza accordo individuale. Oltre all'accordo individuale cadono altri pilastri identificativi: la flessibilità temporale e quella spaziale, appiattita in mero *home-working*, l'alternanza tra lavoro in presenza/a distanza, di cui sembra far a meno anche la giurisprudenza, come sottolinea M. PERUZZI, *La protezione dei lavoratori disabili nel contratto di lavoro*, in VTDL, 2020, pp. 945 ss. Sulle metamorfosi del lavoro agile pandemico sia consentito il rinvio a P. DE PETRIS, *Il lavoro agile all'indomani della pandemia: luci ed ombre di un possibile strumento di palingenesi del diritto del lavoro e della pubblica amministrazione*, in M. MOCELLA (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'era digitale*, Universitas Mercatorum Press, 2021.

³⁹ Tra le prime misure introdotte nella pandemia per tutelare le lavoratrici e i lavoratori disabili vi è la previsione di una priorità nell'accesso al lavoro agile e finanche di un "diritto al lavoro agile", condizionato alla «compatibilità con le caratteristiche della prestazione». Cercando di ricomporre il frammentato quadro normativo emergenziale, il diritto al lavoro agile per i lavoratori con disabilità viene inizialmente disposto a norma dell'art. 39 d.l. 18/2020, al comma primo, in favore dei lavoratori affetti da disabilità grave (ai sensi dell'art. 3, co. 3, della legge 104, cit.) e dei lavoratori aventi, nel proprio nucleo familiare, persone affette da disabilità grave. Al secondo comma, invece, si riconosce agli altri lavoratori disabili una "priorità" nell'accoglimento della richiesta di usufruire della modalità agile. Il "diritto" alla modalità agile in favore dei lavoratori con disabilità e/o fragilità è stato più volte prorogato, da ultimo, fino al 30 giugno 2023, dal decreto Milleproroghe (d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, conv. in l. 24 febbraio 2023, n. 14).

continuità lavorativa con le esigenze di cura, al punto da poterlo considerare «in certi casi, in considerazione dello stato in cui versano i lavoratori o le persone che con questi vivono, un “pieno diritto” del lavoratore»⁴⁰.

In definitiva, l'individuazione dell'accomodamento ragionevole non può che essere il frutto di una valutazione personalizzata e soggettiva, che a seconda delle esigenze del caso concreto potrebbe concretizzarsi sia in un adeguamento della postazione di lavoro, con una mera rimozione delle barriere architettoniche o con una riorganizzazione della stessa, sia in una diversa ripartizione delle mansioni e dell'orario di lavoro, nonché nell'adozione di modalità lavorative alternative, quali appunto il lavoro agile, purché tali misure siano, in concreto, dotate di efficacia ed adeguatezza di un rispetto alla finalità, ossia la neutralizzazione dello svantaggio e l'integrazione lavorativa della persona con disabilità.

4. La centralità della garanzia dell'obbligo di ragionevoli accomodamenti per l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità viene rafforzata dalla recente l. 22 dicembre 2021, n. 227, recante “Delega al Governo in materia di disabilità”. L'iniziativa legislativa, che rientra tra le azioni chiave del PNRR, mira ad un generale riordino della normativa nazionale a tutela della disabilità, con l'ambizioso obiettivo di semplificare e razionalizzare la disciplina, all'insegna dell'effettività⁴¹. A tal fine, la legge nel definire i principi e i criteri che dovrà seguire il Governo per l'adozione dei decreti legislativi in materia di disabilità, insiste su una pluralità di fronti: a) l'introduzione della nozione di disabilità bio-psicosociale, in coerenza con l'art. 1, co. 2 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006; b) la riforma del sistema di accertamento della disabilità e dei suoi processi valutativi di base; c) la semplificazione e riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione, anche grazie alla digitalizzazione; d) l'introduzione della valutazione multidimensionale della disabilità con realizzazione di un progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato; e) l'istituzione del Garante nazionale della disabilità e il potenziamento dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

⁴⁰ Tribunale Bologna, decreto 23 aprile 2020, n. 2759. Per un approfondimento sul punto sia consentito il rinvio a P. DE PETRIS, *Sul lavoro agile come soluzione organizzativa di “ragionevole accomodamento” per la persona con disabilità*, in *Un ponte tra università e mondo del lavoro*, cit., pp. 78 ss.

⁴¹ Per un primo commento v. O. BONARDI, *Luci e ombre della nuova legge delega sulla disabilità*, in *www.italianequalitynetwork.it*.

Con specifico riferimento all'inserimento lavorativo della persona con disabilità, merita particolare attenzione la previsione relativa all'introduzione di una "valutazione multidimensionale"⁴² della disabilità, che si andrà ad aggiungere alla "valutazione base", finalizzata ad accertare l'esistenza della condizione di disabilità, secondo un unico procedimento semplificato, tale da far conseguire un'unica certificazione, sostitutiva delle diverse certificazioni previste dalla normativa vigente. Secondo i criteri dettati dalla legge delega, una volta conseguita tale certificazione a valle della valutazione di base, sarà possibile procedere con la valutazione multidimensionale, ossia una valutazione multidisciplinare, che deve assicurare, l'elaborazione del progetto di vita individuale personale e partecipato, che secondo l'art. 2 co. 2, lett. c) n. 5 della legge delega, è finalizzato a realizzare gli obiettivi della persona disabile, nel rispetto dei *«suoi desideri, le sue aspettative le sue scelte, migliorandone le condizioni personali di salute nonché la qualità di vita nei suoi vari ambiti»*. Pertanto, la valutazione multidimensionale, lungi dal costituire una nuova valutazione della condizione di disabilità, mira piuttosto a perseguire la "personalizzazione" dell'inclusione socio-lavorativa del disabile. Tuttavia, è opportuno sottolineare che sarebbe auspicabile che i decreti legislativi introducano una disciplina di raccordo fra la valutazione base e quella multidimensionale (realizzata secondo non solo un'ottica bio-psico-sociale ma anche secondo un approccio personale, relazionale e sociale, con strumenti validati e riconosciuti a livello internazionale), così da scongiurare il rischio di un duplicato di valutazioni che sconfessebbe l'obiettivo di semplificazione e razionalizzazione dei processi valutativi che è alla base dell'iniziativa di riforma.

La valutazione multidimensionale si è detto deve costituire la base per la redazione, su istanza del beneficiario, del progetto di vita individuale partecipato e personale, che costituisce un documento di pianificazione finalizzato alla creazione di percorsi personalizzati, basati su interventi coordinati e integrati, tali da massimizzare le potenzialità dei singoli interventi disgiunti, rispondendo in maniera organica ai bisogni e alle aspirazioni della persona con disabilità. L'introduzione di un progetto di vita della persona disabile era già stata introdotta a norma della l. n. 328/2000, art. 14, tuttavia l'adozione dello stesso aveva assunto le vesti di una misura sperimentale, rimasta per lo più sostanzialmente inattuata. La legge delega, pertanto, mira a rilanciare tale misura, valorizzandone *anche* la profonda dimensione soggettiva con una maggiore partecipazione della persona disabile. Fra gli elementi, citati nella la legge delega, che consentono di rendere efficace il progetto

⁴² Per un *focus* v. O. BONARDI, *op. cit.*, che sottolinea che la valutazione multidimensionale non è obbligatoria bensì facoltativa e finalizzata solo all'accesso (volontario) al progetto di vita individuale.

di vita personale e partecipato si rinvergono le misure di rimozione delle barriere che impediscono l'integrazione socio-lavorativa, i sostegni che incidono sui contesti di vita, *«nonché gli strumenti, le risorse servizi le misure, gli accomodamenti ragionevoli che devono essere adottati per la realizzazione del progetto»*. Gli accomodamenti ragionevoli, dunque, vengono qui richiamati quali strumenti necessari alla *effettiva* attuazione del progetto di vita personale e partecipato, con modalità tali da garantire la piena soddisfazione delle esigenze della persona interessata, nel rispetto dell'effettiva individuazione ed espressione della volontà dell'interessato e la sua piena comprensione delle misure e dei sostegni attivabili, al fine di garantire alla persona con disabilità la piena partecipazione alla valutazione multidimensionale. Ma non solo. La garanzia degli accomodamenti ragionevoli viene anzitutto richiamata all'art. 2, comma 2, lett. a), n. 5, che delega al Governo l'«*introduzione nella legge 5 febbraio 1992, n. 104 della definizione di "accomodamento ragionevole" prevedendo adeguati strumenti di tutela coerenti con le disposizioni della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità*». La previsione è da accogliere con assoluto favore, basti pensare che la necessità di adottare «immediatamente» una definizione di «accomodamento ragionevole», coerente con la Convenzione Onu e comprensiva dell'espressa specificazione che il rifiuto dell'accomodamento ragionevole costituisce una forma di discriminazione basata sulla disabilità, era stata sottolineata già dalla Raccomandazione rivolta all'Italia del Comitato Onu del 24 e 25 agosto 2016. Il rinvio a tutte le previsioni contenute nella richiamata Convenzione Onu in tema di accomodamenti ragionevoli consente un'importante «espansione» dell'ambito di applicazione della garanzia dal momento che, a differenza della richiamata previsione europea in tema di «soluzioni ragionevoli» (confinata nell'ambito dell'accesso all'occupazione e il mantenimento della stessa), la previsione contenuta nella Convenzione Onu è decisamente più ampia, tale da inglobare tutti gli adattamenti necessari (ragionevoli e proporzionati) atti a garantire alle persone con disabilità non solo l'inserimento lavorativo ma il godimento l'esercizio di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali. Inoltre, ai sensi dell'art. 2 della Convenzione Onu la violazione dell'obbligo di predisporre ragionevoli accomodamenti costituisce una discriminazione contro la quale sono esperibili tutti i peculiari strumenti processuali previsti dalla normativa antidiscriminatoria.

L'espresso riferimento all'obbligo di ragionevoli accomodamenti, come definito dalla Convenzione Onu, consente, inoltre, di sconfiggere letture restrittive che potrebbero confinare, a norma dell'art. 2 comma 2 lett. c) n. 5, la rilevanza dello stesso solo nell'ambito del progetto di vita individuale, dal momento che tale obbligo è individuabile dapprima come strumento di effettività dell'inclusione socio-lavorativa del disabile e dipoi come strumento di effettiva traduzione applicativa del progetto di vita personalizzato e partecipato.

È evidente in ciò il tentativo di rilanciare il ruolo degli accomodamenti ragionevoli come strumento di inclusività tale da colmare l'assenza di azioni dedicate all'integrazione lavorativa delle persone con disabilità; ruolo indirettamente già sottolineato dall'art. 11 d.lgs. n. 151/2015, che nel modificare alcuni criteri di destinazione ed erogazione delle risorse afferenti il Fondo regionale per l'occupazione dei disabili, prevede espressamente l'erogazione di contributi *«per il rimborso forfettario parziale delle spese necessarie all'adozione di accomodamenti ragionevoli in favore di lavoratore con riduzione della capacità lavorativa superiore al 50%, incluso l'apprestamento di tecnologie di telelavoro o la rimozione delle barriere architettoniche che limitano in qualsiasi modo l'integrazione lavorativa della persona con disabilità, nonché per istituire il responsabile dell'inserimento lavorativo nei luoghi di lavoro»*.

5. Rispetto all'individuazione degli accomodamenti ragionevoli – intesi come strumenti necessari alla effettiva attuazione del progetto di vita individuale, personale e partecipato – e nell'ambito delle modalità di adempimento agli obblighi occupazionali, risulta di estremo interesse vagliare l'istituto delle convenzioni con i datori di lavoro obbligati all'inserimento e le cooperative sociali, in quanto rappresenta una fondamentale chiave di lettura interpretativa dell'impianto di tutele.

Difatti, nell'ambito delle iniziative volte a favorire l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, le convenzioni *ex artt. 11-12 e 12 bis* della l. n. 68/99 e quelle previste dall'art. 14 del d. lgs. n. 276/2003⁴³, costituiscono, come noto, un'alternativa alla mera imposizione al datore di lavoro di assumere una quota di soggetti con disabilità. In particolare, il canale convenzionale rappresenta uno strumento di *flessibilità concordata*⁴⁴ attraverso cui poter contemperare i vari interessi rintracciabili, di volta in volta, nel contenuto del singolo progetto di vita⁴⁵.

Tale sistema, sicuramente rilevante, soffre tuttavia di problemi di standardizzazione con riguardo alle convenzioni con le cooperative sociali, che privano lo strumento della personalizzazione dell'inserimento. Le leggi regionali, infatti, si

⁴³ Cfr. D. GAROFALO, *Disabili e Regioni*, in *ADAPT - Associazione per gli Studi internazionali e comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni Industriali*, 2020, pp. 23 ss.

⁴⁴ Cfr. P. BOZZAO, *Il collocamento mirato e le relative convenzioni*, in M. CINELLI - P. SANDULLI (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Torino, 2000, p. 202.

⁴⁵ Sull'importanza del progetto personale come strumento cardine per l'attuazione del diritto alla vita indipendente v. G. ARCONZO, G. RAGONE, S. BISSARO, *Il diritto delle persone con disabilità al progetto individuale*, in *Le Regioni*, 2020, pp. 31 ss.

sono, per di più, limitate a conformarsi al contenuto delle disposizioni normative nazionali, demandando alle Province il compito di predisporre modelli *standard*, attraverso una tecnica che ha di fatto finito per depotenziare l'effettività dello strumento convenzionale⁴⁶.

In quest'ottica, se è vero che la legge delega non interviene sul punto in modo specifico, è altresì vero che, proprio con riferimento alla valutazione multidimensionale della disabilità e alla realizzazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, essa contiene alcuni criteri direttivi interessanti in merito alla possibilità che l'elaborazione di tale progetto coinvolga direttamente ed attivamente gli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione ai sensi degli artt. 55 e 56 del codice del Terzo settore (d. lgs. n. 117/2017)⁴⁷.

In particolare, il coinvolgimento diretto ed attivo delle organizzazioni di terzo settore potrebbe risultare assai significativo nel restituire nuova linfa al sistema convenzionale. Infatti, le organizzazioni di terzo settore, collocandosi tra lo Stato e il mercato⁴⁸ ed essendo più prossime ai bisogni da tutelare, potrebbero contribuire all'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale⁴⁹, attraverso la creazione di reti associative, relazionali e familiari, che partecipino alla formazione delle politiche pubbliche nell'elaborazione del progetto di vita, di cui il datore di lavoro dovrà avvalersi per la predisposizione di accomodamenti ragionevolmente inclusivi.

In un contesto siffatto, la persona con disabilità viene ancor di più percepita come una risorsa da dover valorizzare nel mercato del lavoro⁵⁰.

⁴⁶ V. al riguardo C. CORBO, *Le convenzioni per il diritto al lavoro dei disabili: natura, struttura, funzione e strumenti di tutela*, in ADL, 2009, pp. 380-405.

⁴⁷ Secondo l'interpretazione del giudice costituzionale «gli ETS, in quanto rappresentativi della "società solidale" [...] spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno"». (Corte Cost. n. 131/2020). Sulla pronuncia della Corte, v., fra gli altri, E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte Costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5/2020, pp. 1184 ss.

⁴⁸ Cfr. L. MONTANINI, A. D'ANDREA, *La riforma del terzo settore. L'impatto sugli strumenti di accountability*, Torino, 2020, pp. 2 ss.

⁴⁹ V. P. CONSORTI, G. LUCA, E. ROSSI, *Diritto del terzo settore*, Bologna, 2018, pp. 55-58.

⁵⁰ Cfr. G. MIGLIACCIO, *Economicità, efficacia ed efficienza dei fattori produttivi «limitati» Produttività delle «diverse abilità» e tutele della loro sicurezza*, in *L'integrazione scolastica e sociale*, Milano, 2012, pp. 141-146; ID., *Dalla soppressione alla valorizzazione delle persone con disabilità: alcune "provocazioni" di economia etica*, in C. GIACONI, N. DEL BIANCO (a cura di), in *Inclusione 3.0*, Milano, 2018, pp. 188-199.

6. Alle tecniche giuridiche non può ovviamente attribuirsi un potere tauturgico ma, in ogni caso, la loro presenza e la loro effettività sono necessarie perché il mercato, mai come in quest'ambito, non si adegua automaticamente all'obiettivo di realizzare l'inclusione delle persone con disabilità nel mondo del lavoro⁵¹.

Quali sono dunque gli aspetti apprezzabili della legge delega?

- La razionalizzazione e la semplificazione dei processi di valutazione delle disabilità, attualmente eccessivamente frammentati e suscettibili di disparità di trattamento e ingiustizie.
- L'elaborazione del progetto di vita individuale, personale e partecipato, finalizzato a realizzare gli obiettivi della persona disabile, nel rispetto dei *suoi desideri, delle sue aspettative e delle sue scelte*, fondato sulla valutazione multidimensionale (diversa dalla valutazione che certifica la disabilità).
- Il rafforzamento dell'accomodamento ragionevole vale dire l'obbligo dei datori di lavoro (pubblici e privati) di adottare tutti gli adattamenti necessari – ragionevoli e proporzionati – atti a garantire alle persone con disabilità non solo l'inserimento lavorativo ma l'esercizio di tutti i diritti fondamentali. La legge-delega ne esalta, oltre alla funzione antidiscriminatoria e di realizzazione delle pari opportunità, *anche* la profonda dimensione soggettiva con la partecipazione della persona disabile, tanto alla valutazione multidimensionale quanto all'*effettiva* attuazione del progetto di vita personale.
- La possibilità di elaborare il progetto di vita individuale coinvolgendo attivamente gli enti del terzo settore, attraverso forme di *co-programmazione* e *co-progettazione*. Qui viene in rilievo il *principio della sussidiarietà (sociale)*, che fa leva sull'importanza di creare reti associative, relazionali e familiari, tenuto conto che le caratteristiche distintive del sistema di *welfare* italiano e la posizione centrale assegnata da un lato alla famiglia, dall'altro al mondo dell'associazionismo e del terzo settore, assumono un'importanza decisiva nella *redistribuzione delle risorse* di "cura" dei soggetti più fragili. Questa apertura, oltre a porsi in sintonia con l'accomodamento ragionevole, ambisce ad iniettare linfa nuova, ed effettivamente personalizzata, al sistema di convenzioni, stipulabili fra imprese private e cooperative sociali.
- Le funzioni attribuite al Garante nazionale delle disabilità, quale organo

⁵¹ *Ubi ius, ibi societas*: cfr., al riguardo, G. ZAGRELBESKY, *Diritto allo specchio*, Torino, 2018, pp. XVIII ss. sul rovesciamento del brocardo.

indipendente e collegiale, competente per la tutela e la promozione dei diritti delle persone con disabilità, al quale è stato attribuito il compito di promuovere una cultura del rispetto dei diritti delle persone con disabilità attraverso campagne di sensibilizzazione e comunicazione e progetti di azioni positive, in particolare nelle istituzioni scolastiche.

Tra le criticità, si annovera il mancato rafforzamento dei servizi, cruciali per rendere effettivi i diritti, e si spera che nei decreti delegati, nel coordinamento normativo, si consolidino le competenze degli uffici presenti sul territorio, incentivando le Regioni tutte ad una migliore e più specializzata sistemazione. Per il settore privato, questo discorso è ancora più rilevante perché, a differenza delle amministrazioni pubbliche (dove l'art. 39-ter del d.lgs. n. 165/2001 ha istituito il «Responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità» e la legge-delega promuove ulteriormente l'inclusione, come una sorta di *mainstreaming* delle disabilità nelle fasi organizzative delle amministrazioni pubbliche), non è previsto un obbligo di istituire il *disability manager* e soprattutto difetta un'incentivazione in tal senso di una figura specializzata e capillare.

Il rafforzamento dei servizi è ancora più cruciale se si pensa al fatto che il collocamento mirato è inserito dal d.m. n. 4/2018 tra i criteri di accreditamento dei servizi pubblici e privati del lavoro, quindi nei livelli essenziali delle prestazioni in materia, e se si scorrono le «Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità» del 16 marzo 2022, in attuazione dell'intervento del d.lgs. n. 151/2015, si riscontra la centralità del servizio di collocamento mirato: se questo non è all'altezza completa cade buona parte del servizio e bisogna affidarsi solo al sistema convenzionale.

Manca anche una disciplina di raccordo fra la valutazione base e quella multidimensionale (realizzata non solo con un'ottica bio-psico-sociale ma con approccio personale, relazionale e sociale, e strumenti validati e riconosciuti a livello internazionale), così da scongiurare il rischio di un duplicato di valutazioni che sconfesserebbe la semplificazione e la razionalizzazione dei processi valutativi che sono alla base dell'iniziativa di riforma.

Non si rileva infine un sostegno più deciso dell'azione del Garante per ora privo di potere sanzionatorio e di capillarità territoriale.

Pertanto, bisognerebbe sfruttare lo spazio aperto dalla legge-delega, andando «oltre». La decretazione delegata dovrebbe colmare le lacune della delega, approfittando degli spazi normativi anche reconditi.

L'idea di fondo è quella di raffinare gli strumenti che consentano ad ogni diversità (persona con disabilità o no) di partecipare al lavoro secondo le proprie capacità e l'originalità del proprio apporto (come insegna anche la migliore

letteratura aziendalistica⁵²) e di continuare la sfida culturale tesa ad abbattere gli stereotipi che purtroppo ancora caratterizzano la nostra convivenza civile (non solo verso le persone con disabilità: si pensi al *gender gap*). La persona con disabilità deve essere considerata, con le proprie capacità e le proprie visioni, una risorsa, in quanto tale, decisiva per arricchire l'organizzazione del lavoro e la società.

⁵² V. E. BORGONOVÌ, "Diversamente abili" in una economia concepita per la persona, in G. METALLO, P. RICCI e G. MIGLIACCIO (a cura di), *La risorsa umana "diversamente abile" nell'economia dell'azienda. Disability management e accountability*, Torino, 2009, pp. 183 ss.; G. COSTA, M. GIANECCHINI, *Risorse umane. Persone, relazioni e valore*, Milano, 2013. Il *Disability management* riceve ulteriore linfa dall'approccio sulle *character skills*, su cui v. G. CHIOSSO, A. M. POGGI e G. VITTADINI (a cura di), *Viaggio nelle character skills. Persone, relazioni, valori*, Bologna, 2021.

Le politiche per la disabilità nel quadro del PNRR*

GIUSEPPE ARCONZO

SOMMARIO: 1. La normativa sulla condizione giuridica delle persone con disabilità al momento dell'adozione del PNRR: un quadro di sintesi. - 2. La disabilità nel PNRR: una visione di insieme. - 3. La disabilità nelle missioni del PNRR su accessibilità, scuola e salute. - 4. La prima missione: la rimozione delle barriere architettoniche nei luoghi di cultura. - 5. La quinta missione: l'inclusione lavorativa. - 6. Segue. La quinta missione: i progetti per la deistituzionalizzazione e le riforme normative. - 7. I contenuti principali della legge n. 227 del 2021. - 8. L'attuazione e il monitoraggio delle misure previste dal PNRR. - 9. Conclusioni.

1. Il Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) prevede diverse misure volte a garantire e promuovere l'inclusione delle persone con disabilità¹. Prima di analizzare nel dettaglio tali misure e verificare quali effetti possano avere sulla condizione di tali persone, è necessario provare a svolgere una sintetica analisi dello stato della normativa in tema di disabilità.

Quali punti di forza, quali criticità caratterizzano la normativa attualmente vigente in Italia in tema di disabilità? Ovviamente non è questa la sede per analizzare nel dettaglio ogni aspetto, ma è comunque possibile tratteggiare le questioni più significative che ho provato con maggiore ampiezza a descrivere in altre sedi².

Non credo si possa negare che – nonostante le fatiche, i disservizi e le discriminazioni che le persone con disabilità e i loro familiari vivono quasi quotidianamente – il nostro ordinamento abbia compiuto e stia tuttora compiendo un significativo percorso lungo la strada dell'inclusione.

Nell'arco di un cinquantennio – prendendo come punto di partenza la legge n. 118 del 1971 – molti ambiti sono stati disciplinati, si sono considerate istanze e bisogni in modo innovativo, anche grazie alla costante opera della Corte costituzionale e all'influenza più recente della Convenzione ONU. Si pensi all'ambito scolastico, in merito al quale è da tempo diffusa l'opinione, anche a livello

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ In dottrina, hanno affrontato il tema E. VIVALDI, *Pnrr e disabilità: misure e interventi per l'attuazione del diritto alla vita indipendente*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 4/2022, 630 ss. e 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 *www.costituzionalismo.it*, 3/2021, in particolare pp. 113-120.

² Cfr., volendo, G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020.

internazionale, che la normativa italiana – sin dagli ormai risalenti anni della Commissione presieduta dall'on. Franca Falcucci³ e della legge n. 517 del 1977 – sia da prendere come punto di riferimento⁴.

Altrettanto può dirsi per l'attenzione allo studio universitario: la legge n. 17 del 1999 ha aperto – portando a compimento un percorso partito con la sentenza della Corte costituzionale n. 215 del 1987, vera e propria pietra miliare nel qualificare come fondamentale il diritto allo studio superiore per le persone con disabilità – le aule degli atenei italiani. Come evidenziato in un recente rapporto AN-VUR, sono oggi oltre diciassettomila⁵ gli studenti e le studentesse disabili iscritti nelle università italiane: un numero più che quadruplicato rispetto ai quattromila dell'anno accademico 1999-2000⁶.

Si pensi ancora agli sforzi compiuti, pur con una lentezza a volte estenuante⁷, nel settore dell'inserimento nel mondo del lavoro, dove si è passati dal sistema di assunzioni obbligatorie previsto dalla legge n. 482 del 1968, in cui l'obiettivo era quello di assicurare ai disoccupati con disabilità un qualsiasi lavoro, ad un sistema che fa perno oggi sul collocamento mirato (legge n. 68 del 1999), in cui invece si prova a garantire che anche il lavoratore con disabilità venga impiegato nel posto giusto, secondo le sue capacità e aspirazioni.

Ancora, va sottolineato il costante cammino verso la personalizzazione delle misure socio-assistenziali: il progetto personalizzato di cui all'art. 14 della legge n. 328 del 2000, strumento dalle importanti potenzialità, è oggi finalmente riconosciuto, anche dalla giurisprudenza⁸, quale cardine di ogni politica sociale relativa non solo alle persone con disabilità – si pensi al ruolo che lo stesso ha nell'ambito dei progetti di cui alla legge n. 112 del 2016⁹ – ma a tutte le persone in condizione di fragilità¹⁰.

³ Resta infatti tuttora un punto fermo dell'inclusione scolastica la relazione concernente i problemi scolastici degli alunni handicappati del 1975. Il testo può leggersi in <https://www.edscuola.it/archivio/didattico/falcucci.html>

⁴ Si veda l'analisi di S. TROILLO, *Uno sguardo oltre i confini. La sostenibilità dell'inclusione scolastica in Europa*, in G. MARUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale*, Milano, 2019, pp.179 ss.

⁵ Il dato si riferisce all'anno accademico 2019-2020.

⁶ Rapporto ANVUR *Gli studenti con disabilità e dsa nelle università italiane. Una risorsa da valorizzare*, 2022, in https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2022/06/ANVUR-Rapporto-disabilita_WEB.pdf.

⁷ Non può non ricordarsi che solo nel marzo del 2022 sono state pubblicate le linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità già previste dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151.

⁸ Si veda, volendo, l'analisi compiuta in G. ARCONZO, G. RAGONE, S. BISSARO, *Il diritto delle persone con disabilità al progetto individuale*, in *Le Regioni*, 2020, pp. 31 ss.,

⁹ In proposito, G. ARCONZO, *La legge n. 112 del 2016: i diritti delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare*, in *Corr. Giur.*, 2017, 515 ss. e E. VIVALDI, *L'assistenza alle persone con disabilità (grave) prive del sostegno familiare*, 2021, in www.forumcostituzionale.it.

¹⁰ Cfr., da ultimo, il d.l. 4 maggio 2023, n. 48, che (artt. 1, 4, 5) subordina la concessione dell'assegno di inclusione all'attivazione di percorsi personalizzati di inclusione sociale e lavorativa.

Infine, ma non certo per importanza, conviene ricordare quanto sancito dalla legge n. 67 del 2006, che garantisce una apposita tutela a favore di quanti si ritengano vittime di discriminazione in relazione alla disabilità. Legge quanto mai importante perché determina un vero e proprio salto di qualità nella garanzia dei diritti. Considerando, infatti, che in molti settori dell'ordinamento la normativa non regola ogni specifico aspetto della vita quotidiana¹¹, la legge n. 67 del 2006 garantisce invece che ogni comportamento e ogni prassi siano effettivamente rispettosi della parità di diritti e opportunità da garantire alle persone con disabilità¹².

Se tutto quanto appena segnalato è vero, è altrettanto vero però che, come ogni persona con disabilità e i suoi familiari ben sanno, la concreta attuazione di molte delle norme appena citate è di frequente estremamente difficoltosa e che troppo spesso i diritti – pur sanciti da quelle leggi che vorrebbero promuovere in modo positivo l'inclusione – restano sulla carta, ingabbiati da una burocrazia asfissiante o da contesti incapaci di garantirli realmente.

A prescindere dall'assenza di una vera e radicata cultura dell'inclusione all'interno della società – che resta comunque il più importante ostacolo alla piena affermazione dei diritti delle persone con disabilità nel nostro Paese – credo, limitandoci alla prospettiva giuridica, che tali difficoltà dipendano, almeno parzialmente, dal fatto che le tante istanze emerse nel corso degli anni abbiano trovato risposte in leggi che si sono via via sovrapposte e stratificate senza che si sia mai ritenuto necessario procedere a interventi di riordino normativo.

Così, oggi, la condizione delle persone con disabilità trova la sua regolamentazione in un numero smisurato di provvedimenti normativi dei quali è anche difficile tenere il conto. Ogni ambito di vita trova la sua regolazione in una legge che difficilmente si coordina con quella precedente o con quella successiva: si tratta infatti di leggi che hanno alla base impostazioni concettuali diverse e che, di tali

¹¹ Si pensi banalmente all'ambito scolastico: in nessuna norma è fissata la regola che non si possono escludere alunni e alunne con disabilità dalla partecipazione alle gite e alle visite culturali. Né si prevede esplicitamente che possono imporsi condizioni economiche o prestazioni più onerose (ad esempio, l'accompagnamento da parte dei genitori) rispetto agli altri compagni di classe. Eppure, esclusioni di studenti e studentesse con disabilità motivate da una presunta maggiore onerosità per l'organizzazione delle gite stesse non sono affatto infrequenti. Proprio la presenza di una legge come la legge n. 67 del 2006 pone un baluardo rispetto a queste prassi.

¹² Basti pensare al caso dell'ordinanza del Giudice di Verona del maggio del 2023 (<https://humanhall.unimi.it/wp-content/uploads/2023/03/Ordinanza-Tribunale-di-Verona.pdf>) che ha sanzionato la condotta discriminatoria degli organizzatori e dei gestori dell'Arena di Verona che non avevano previsto misure che consentissero alle persone che si muovono con una carrozzina elettrica di poter vedere – una volta entrati nel luogo del concerto – il palco su cui i cantanti si esibiscono durante i concerti di musica rock e pop. Su questa decisione, cfr. G. PATARINI, *L'inclusione delle persone con disabilità attraverso il diritto all'accessibilità*. Nota a Tribunale di Verona, prima sezione civile, ordinanza 20 marzo 2023, in *OsservatorioAic*, 4/2023.

diverse impostazioni, inevitabilmente risentono. In questo contesto, il portato della Convenzione ONU, ratificata in Italia con la legge n. 18 del 2009, ha trovato riflesso nella normativa vigente soltanto in modo molto parziale, per lo più con modifiche sporadiche e spesso poco organiche¹³.

Ma soprattutto, la sovrapposizione di tali normative finisce per determinare oggi spesso un vero e proprio groviglio. In particolare, il riferimento è ai procedimenti amministrativi che portano al riconoscimento degli status burocratici che sanciscono la condizione giuridica della persona con disabilità e che dunque ne delineano i diritti che ad essa sono riconosciuti. Ora, una stessa persona può essere contemporaneamente, dal punto di vista giuridico-amministrativo-burocratico, certificata come persona invalida (legge n. 118 del 1971), come persona con handicap o con handicap grave (legge n. 104 del 1992), come lavoratore disabile (legge n. 68 del 1999), come alunno con disabilità (di nuovo, legge n. 104 del 1992, come modificata dal d.lgs n. 66 del 2017). Tutte condizioni giuridiche diverse, che comportano diritti e benefici diversi. Non è qui inutile sottolineare che si tratta di una situazione che crea continui disagi ai cittadini, alle prese con una burocrazia che non pare esagerato definire manifestamente irragionevole.

A questa prima gravissima criticità deve poi aggiungersi la perdurante assenza nel nostro ordinamento di norme che disciplinino con coraggio e innovatività alcune istanze più recenti, e pure decisive: si pensi, per tutti, alla necessità di regolamentare il diritto alla vita indipendente e la condizione dei *caregivers*.

2. Nel PNRR il tema delle «pari opportunità per le persone con disabilità» trova spazio nella parte dedicata alle «priorità trasversali» del Piano stesso.

Per capire cosa ciò significhi, va ricordato che, secondo quanto si legge nello stesso PNRR, il Piano si sviluppa intorno a tre macro-obiettivi, definiti «assi strategici»: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale. Per il raggiungimento di tali macro-obiettivi sono previste sei «Missioni», a loro volta articolate in sedici distinte «Componenti», intese come ambiti in cui aggregare progetti di investimento e riforma. Le priorità trasversali, che devono essere perseguite in tutte le sei missioni, sono in tutto tre: due hanno ad oggetto lo sviluppo e l'implementazione di politiche per i giovani, da una parte,

¹³ Si veda ad esempio, sempre per restare nell'ambito del diritto allo studio, quanto sancito prima dal d.lgs. 13 aprile 2017, n. 66 (Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107) e successivamente dal d.lgs. 7 agosto 2019, n. 96 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante: «Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107».)

e per le donne, dall'altra. La terza priorità trasversale è invece indicata nella riduzione del divario di cittadinanza.

Ora, dopo la descrizione puntuale delle tre politiche trasversali, il Piano si sofferma in modo specifico su due diverse questioni, il sostegno agli anziani non autosufficienti e, per l'appunto, le pari opportunità per le persone con disabilità.

Non appare chiarissima, ad onor del vero, la ragione per cui l'inclusione delle persone con disabilità non sia stata considerata una vera e propria priorità trasversale¹⁴: immaginando che ciò sia il frutto solo di una non eccelsa tecnica redazionale, sembra comunque doveroso pensare che questo ambito di intervento richieda invece necessariamente una reciproca integrazione tra le politiche relative alle persone con disabilità e le politiche giovanili, di genere e territoriali definite dallo stesso PNRR come trasversali. Una simile integrazione avrebbe l'effetto positivo di accendere anche un faro sulle tante ricadute negative che le discriminazioni intersezionali possono determinare nei confronti delle persone maggiormente soggette all'incidenza negativa di più di un fattore discriminatorio¹⁵.

Che vi sia un'attenzione *ad hoc* alle persone con disabilità in un programma di investimenti e di riforme destinato a rispondere alle crisi determinata dalla pandemia non deve comunque sorprendere: oltre alle tante quotidiane difficoltà poste lungo la strada dell'inclusione prima sommariamente ricordate, è ormai stato acclarato da diversi studi che, durante il periodo pandemico, proprio le persone con disabilità sono state tra le più penalizzate nel godimento dei loro diritti fondamentali¹⁶.

Prima di analizzare nel dettaglio il modo in cui il tema della disabilità è stato considerato all'interno delle sei missioni del PNRR, occorre soffermarsi sulla definizione che lo stesso PNRR effettua delle persone con disabilità. Esse vengono definite come coloro che «*soffrono a causa di problemi di salute e di gravi limitazioni che impediscono loro di svolgere attività abituali*»¹⁷.

¹⁴ Il che, nella struttura del PNRR, determina l'assenza di focus *ad hoc* che illustrino specificamente l'impatto delle singole missioni sulle politiche per le pari opportunità per le persone con disabilità, a differenza di quanto accade invece per i divari territoriali, generazionali e di genere.

¹⁵ C'è un passaggio nel PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, p. 44, che sembra cogliere questo aspetto: «Gli anziani sono i più colpiti, soprattutto le donne: su quasi 1 milione e mezzo di ultrasessantacinquenni che si trovano in condizione di disabilità, vi sono 1 milione di donne. I problemi legati alla disabilità si sommano spesso a quelli dovuti alle disuguaglianze territoriali, con una maggiore concentrazione nelle isole».

¹⁶ M. D'AMICO, *Emergenza, diritti, discriminazioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2020, 34 ss.; F. MASCI, *PNRR, delega al governo*, cit., pp. 109 ss.; E. VIVALDI, *Pnrr e disabilità: misure e interventi per l'attuazione del diritto alla vita indipendente*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 4/2022, pp. 633 ss., e i saggi contenuti in M.G. BERNARDINI, S. CARNOVALI (a cura di) *Diritti umani in emergenza. Dialoghi sulla disabilità ai tempi del Covid-19*, Roma 2021.

¹⁷ PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, p. 44, nel testo pubblicato in www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html. Di seguito, nelle note, i riferimenti puntuali alle pagine del PNRR sono sempre riferiti al testo aggiornato pubblicato sul sito internet citato (consultazioni del sito effettuate nel maggio 2023).

Con tutta evidenza, siamo di fronte ad una definizione che ignora completamente quanto affermato dalla Convenzione ONU, secondo la quale – come ben noto – l'impossibilità di svolgere determinate attività sociali non dipende esclusivamente dalle problematiche di salute o da gravi limitazioni fisiche, ma dall'interazione di queste con le barriere ambientali e soprattutto culturali e attitudinali¹⁸.

È solo una svista? Si tratta di una leggerezza tutto sommato perdonabile? Un attento osservatore ha notato sin da subito come – in una prospettiva generale – dalla lettura del PNRR emerga «la spiacevole sensazione che la visione della disabilità sia costretta nell'ambito dell'assistenza e della protezione sociale (nel senso minimale dell'espressione) e non piuttosto in quella di una condizione umana trasversale cui riservare inclusione e opportunità»¹⁹.

Questa valutazione sembra trovare conferma nel fatto che la stessa legge quadro sulla disabilità viene considerata dal PNRR come una “riforma settoriale”, e dunque volta ad apportare «innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali»²⁰. Ciò significa – secondo quanto si desume dallo stesso PNRR – che non siamo quindi al cospetto di una “riforma di contesto”, ossia ad una di quelle «innovazioni strutturali dell'ordinamento, d'interesse trasversale a tutte le missioni del Piano, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese»²¹.

Se ne deduce emblematicamente il rilievo attribuito ai diritti delle persone con disabilità: certamente importanti, ma forse non ancora considerati così realmente centrali per gli interessi nazionali. Certo, va detto anche, e sin da subito, che se il PNRR non è stato particolarmente generoso nei confronti dei diritti delle persone con disabilità, è anche vero che, come si proverà a mettere in evidenza nelle pagine che seguono, i numerosissimi atti che al PNRR stanno dando attuazione sembrano almeno parzialmente correggere questa impostazione.

3. Conviene cominciare l'analisi dalle missioni del PNRR in cui l'attenzione ai diritti delle persone con disabilità non è particolarmente elevato, rinviando ai prossimi paragrafi la descrizione di quanto sancito nelle missioni n. 1

¹⁸ Non è ovviamente questa la sede per soffermarsi su tematiche ampiamente note alla letteratura, giuridica ma non solo, che si occupa di disabilità: sia consentito a rinviare a quanto già messo in evidenza in G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., *passim*, e agli altri lavori scientifici ivi citati.

¹⁹ C. GIACOBINI, *Recovery plan e disabilità: nuove risorse e lacune antiche*, in <https://www.vita.it/it/article/2021/04/22/recovery-plan-e-disabilita-nuove-risorse-e-lacune-antiche/159086/>

²⁰ PNRR, cit., p. 47.

²¹ Di nuovo, PNRR, cit., p. 47.

(«Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo») e n. 5 («Coesione e inclusione») che sono invece le missioni in cui il tema della disabilità assume maggior rilievo.

Nell'ambito della seconda missione, dedicata alla «Rivoluzione verde e transizione ecologica», i riferimenti alla disabilità sono del tutto assenti. Eppure, per lo meno nella componente indirizzata allo sviluppo di un trasporto locale più sostenibile, sarebbe stato certamente opportuno esplicitare che i pur ingenti previsti investimenti per il rinnovo delle flotte di bus e treni dovranno necessariamente tenere in considerazione anche l'accessibilità di tali mezzi²².

Qualche accenno all'accessibilità si trova invece nell'ambito della terza missione, che ha ad oggetto le «infrastrutture per una mobilità sostenibile»: va però criticamente notato che si tratta soltanto di riferimenti molto generici – anche alla luce della difficoltà di reperire i dati su quanto medio tempore realizzato – alla necessità di rendere più accessibili le linee e le stazioni ferroviarie²³.

Per quel che concerne la quarta missione «istruzione e ricerca», il PNRR dispone che, allo scopo di ridurre i divari territoriali nel primo e nel secondo ciclo della scuola secondaria di secondo grado, dovrà essere finanziato un intervento straordinario che potenzierà le competenze di base degli studenti. Nell'ambito di tale intervento, si prevede anche la realizzazione di un non meglio precisato progetto-pilota – che avrebbe dovuto realizzarsi già nel 2021, ma di cui non è stato possibile rinvenire alcuna traccia sui siti istituzionali – a supporto di giovani con disabilità o provenienti da aree svantaggiate²⁴.

Anche se manca un riferimento esplicito al tema degli alunni con disabilità va guardata con favore la prevista riforma dell'organizzazione del sistema scolastico che dovrà portare a una riduzione del numero degli alunni per classe²⁵.

²² A ciò sembra porre almeno parzialmente rimedio quanto previsto nella direttiva del Ministro della disabilità del 7 febbraio 2022, su cui ci si soffermerà nel § 8.

²³ Cfr., nell'ambito della componente M3C1, i vari investimenti previsti sulle stazioni ferroviarie.

²⁴ Cfr. l'investimento 1.4 della missione M4C1 «Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione».

²⁵ Così almeno afferma il PNRR descrivendo la riforma 1.3 «Riforma dell'organizzazione del sistema scolastico» della già citata missione M4C1. In attuazione di tale previsione, l'art. 1, comma 344, della legge 30 dicembre 2021 n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024) ha in effetti previsto che «Al fine di favorire l'efficace fruizione del diritto all'istruzione anche da parte dei soggetti svantaggiati collocati in classi con numerosità prossima o superiore ai limiti previsti a normativa vigente, il Ministero dell'istruzione è autorizzato, nei limiti di cui alla lettera d) del comma 345, a istituire classi in deroga alle dimensioni previste dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81». In proposito, si veda anche il decreto del Ministro dell'istruzione dell'8 agosto 2022 con il quale sono stati definiti gli indicatori di status sociale, economico e culturale, di spopolamento e di

Si tratta in effetti di una misura che dovrebbe determinare indubbi benefici per l'inclusione scolastica di quanti hanno maggiori necessità di didattica individualizzata e personalizzata.

Tra le altre misure che, pur non richiamando esplicitamente il tema dei diritti delle persone con disabilità assumono un certo rilievo, va segnalata la riforma 2.2. Si prevede l'istituzione di una Scuola di alta formazione e formazione obbligatoria per dirigenti scolastici, docenti e personale amministrativo che dovrà costruire un sistema di formazione di qualità per il corpo docenti. In attuazione di tale misura, l'art. 44 del d.l. 30 aprile 2022, n. 36, recante «Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)», come modificato dalla legge di conversione 29 giugno 2022, n. 79, ha in effetti previsto che l'istituenda Scuola di alta formazione dovrà introdurre un sistema di formazione e aggiornamento permanente che abbia, tra i suoi obiettivi, anche quello dell'accrescimento delle competenze relative all'inclusione volte a garantire il benessere psico-fisico degli allievi con disabilità e con bisogni educativi speciali²⁶. È uno snodo anch'esso fondamentale perché consentirebbe di incidere sull'errato convincimento che degli alunni e delle alunne con disabilità debbano occuparsi soltanto gli insegnanti di sostegno.

La sesta missione («salute») si concentra poi sul generale miglioramento dei servizi sanitari presenti sul territorio. Uno specifico riferimento ai bisogni delle persone con disabilità si rinviene soltanto nell'investimento dedicato alla casa come primo luogo di cura e alla telemedicina. Si tratta di un investimento considerato capace di consentire un miglior raggiungimento della piena autonomia e indipendenza presso le proprie abitazioni, con la contestuale riduzione del rischio di ricoveri inappropriati²⁷.

Si è però persa l'occasione – e questo va criticamente rilevato – di introdurre la necessità di implementare percorsi di accesso privilegiati per l'assistenza, la cura e la fruizione di prestazioni specialistiche di ambulatorio per persone con disabilità, soprattutto cognitive e intellettive, grave: sarebbe stato opportuno prevedere che

dispersione scolastica, nonché le relative soglie di riferimento per l'individuazione delle scuole ove gli uffici scolastici regionali possono autorizzare la deroga alle dimensioni previste dal regolamento di cui al citato DPR n. 81 del 2009.

²⁶ Cfr. l'art. 16-ter del d.lgs. 13 aprile 2017, n. 59 (Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera b), della legge 13 luglio 2015, n. 107), così come modificato dal citato art. 44 del d.l. n. 36 del 2022.

²⁷ Si tratta dell'investimento 1.2 della missione M6C1 «Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale».

costoro, come in alcune realtà già si sperimenta positivamente²⁸, abbiano a loro disposizione una *équipe* sanitaria multidisciplinare, con medici, infermieri, operatori socio-sanitari, personale amministrativo e volontari in grado di supportare il paziente e la famiglia che si recano in ospedale anche da un punto di vista psicologico. Ancora, nessun investimento è stato appositamente previsto per l'ammodernamento delle apparecchiature sanitarie in grado di garantire pieno accesso alle cure per le persone con disabilità, e soprattutto alle donne con disabilità, spesso necessitanti di apparecchi dotati di configurazioni *ad hoc* assenti negli ospedali e negli ambulatori italiani.

4. Come si diceva, un'attenzione maggiore si rinviene nella prima e nella quinta missione. In particolare, nell'ambito della prima missione dedicata alla «digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo» e, in particolare, nell'ambito della componente «cultura e turismo», c'è spazio per uno specifico piano di investimenti destinato alla «[r]imozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi per consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura»²⁹.

È certamente apprezzabile il fatto che il concetto di accessibilità in questa sede sia stato inteso non solo come la semplice possibilità di entrare negli edifici culturali ma anche come la possibilità di fruire della cultura. È dunque importante che sia stato esplicitamente affermato che se molte istituzioni culturali non hanno rimosso neppure le barriere fisiche, ancora meno sono quelle che «hanno affrontato il tema delle barriere percettive architettoniche, culturali e cognitive che limitano l'esperienza culturale».

In effetti, secondo un rapporto Istat del 23 dicembre del 2019³⁰, il 53% della totalità dei musei nazionali presenta accorgimenti per il superamento delle barriere architettoniche, mentre solo il 12,6% del totale dei musei italiani risulta attrezzato per il superamento delle barriere senso-percettive, culturali e cognitive.

In questa prospettiva, dunque, è decisivo che gli interventi di abbattimento delle barriere si coniughino con la programmazione di «attività di formazione per

²⁸ Cfr. M. CORONA, F. GHELMA, M. MAIOLI, S. PERAZZOLI, A. MANTOVANI, *Il Progetto DAMA all'Ospedale San Paolo: una proposta di accoglienza medica rivolta ai disabili con ritardo mentale*, in *AJMR-American Journal on Mental Retardation*. (Ed. Italiana), 2003, 1(2), pp. 100-106.

²⁹ L'investimento in questione (1.2) è ricompreso nella componente M1C31 (*Patrimonio culturale per la prossima generazione*).

³⁰ Il rapporto ISTAT è testualmente richiamato anche dal *Primo rapporto annuale sulla gestione dei servizi per il pubblico presso gli istituti e i luoghi della cultura statali*, relativo al 2020 (in www.musei.beniculturali.it/wp-content/uploads/2020/07/Rapporto-annuale-2019.pdf, p. 44).

il personale amministrativo e per gli operatori culturali». Tali programmi di formazione dovranno non solo promuovere la cultura dell'accessibilità per tutti del patrimonio culturale italiano, ma soprattutto sviluppare competenze sui «relativi aspetti legali, di accoglienza, mediazione culturale e promozione».

Stanziato un finanziamento di 300 milioni di euro³¹, si è previsto che tali risorse vadano a garantire non soltanto gli interventi di rimozione delle barriere fisiche e cognitive ma anche la redazione dei piani per l'eliminazione delle barriere architettoniche nei luoghi della cultura³². L'obiettivo è quello di realizzare, entro il secondo trimestre del 2026, 617 interventi di miglioramento, volti a rimuovere le barriere architettoniche e a installare ausili tecnologici che consentano – attraverso esperienze tattili, sonore, olfattive – la fruizione di tali luoghi alle persone con ridotte capacità sensoriali.

In attuazione dell'investimento in parola è stato così approvato, nel maggio del 2022, il Piano strategico per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli istituti e nei luoghi della cultura³³. Tale piano contiene indicazioni su come intervenire nei singoli musei, monumenti, aree e parchi archeologici, sulla falsariga di quanto già indicato nelle Linee guida approvate e pubblicate nel 2018³⁴.

A seguito di tale iniziativa sono stati aperti due avvisi pubblici per la presentazione di proposte progettuali di intervento per la rimozione delle barriere fisiche, cognitive e sensoriali dei musei e luoghi della cultura, sia pubblici che privati. Tra il dicembre del 2022 e il febbraio del 2023 sono stati poi approvati gli elenchi delle proposte ammesse al finanziamento.

Si tratterà dunque di monitorare e capire come tali risorse verranno effettivamente impiegate, con l'auspicio che le istituzioni culturali possano essere sempre più aperte a tutti.

5. Nella quinta missione, relativa all'inclusione e coesione, si prevedono investimenti significativi sulle infrastrutture sociali, nonché sui servizi sociali e

³¹ Decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze del 6 agosto 2021 recante «Assegnazione delle risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione», pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 24 settembre 2021.

³² Decreto del Ministero della cultura del 6 settembre 2022, in http://musei.beniculturali.it/wp-content/uploads/2022/12/DECRETO_331_2022_Riparto_risorse_1.2.pdf.

³³ Decreto direttoriale 19 maggio 2022, in <https://pnrr.cultura.gov.it/wp-content/uploads/2022/06/D.D.-n.534-del-19-Maggio-2022-Approvazione-del-PEBA.pdf>.

³⁴ Il documento è disponibile in <http://musei.beniculturali.it/wp-content/uploads/2015/11/Linee-guida-per-la-redazione-del-Piano-di-eliminazione-delle-barriere-architettoniche-P.E.B.A.-nei-musei-complessi-monumentali-aree-e-parchi-archeologici.pdf>.

sanitari. È con questa missione che il PNRR si propone di destinare le risorse per le infrastrutture sociali destinate a realizzare, in generale, politiche di sostegno per le famiglie, per i minori, per le persone con disabilità e per gli anziani non autosufficienti. Si tratta, in sostanza della missione che prevede gli investimenti più significativi per le politiche di inclusione.

Così – nella componente specificatamente dedicata alle politiche del lavoro³⁵ e nell'ambito di uno strutturale progetto di riforma delle politiche attive e della formazione professionale – è stata prevista l'adozione di un Programma nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL) in cui si assicura specifica attenzione all'inserimento lavorativo delle persone con disabilità.

In effetti, nel decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 5 novembre 2021, con cui il Programma GOL è stato adottato, si prevede che almeno il 75% dei beneficiari dovrà appartenere al novero di coloro che vengono definiti «lavoratori fragili o vulnerabili» o con minori *chances* occupazionali (donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, giovani under 30 e lavoratori over 55). È interessante notare che il programma riconosce altresì che spesso, per tali soggetti, le politiche attive del lavoro non sono sufficienti a migliorare l'occupabilità del lavoratore stesso, essendo presenti invece ostacoli e barriere che vanno oltre la dimensione lavorativa. Per quanto concerne in particolare i lavoratori con disabilità, si evidenzia come, in alcuni casi, sia necessario che i centri per l'impiego collaborino anche con i servizi educativi, sociali e sanitari del territorio. Per i lavoratori con disabilità grave, il programma GOL si limita invece a sancire la necessità di sperimentare forme di occupazione protetta o percorsi di accompagnamento dedicato con il coinvolgimento del terzo settore³⁶.

Il Programma GOL ha preso avvio, ma finora i risultati relativi alle persone con disabilità non paiono particolarmente soddisfacenti³⁷: esse rappresentano soltanto il 5% del totale dei lavoratori con vulnerabilità finora presi in carico nel programma GOL³⁸. Tra l'altro, non ci sono dati disaggregati che dicano quanti di questi abbiano effettivamente un rapporto di lavoro in essere.

³⁵ Si tratta in particolare della componente M5C1 (Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione), riforma 1.1 (politiche del lavoro e formazione).

³⁶ La documentazione relativa al Programma GOL si ritrova sull'apposita sezione del sito Anpal (<https://www.anpal.gov.it/programma-gol>)

³⁷ I dati sono tratti dalla più recente nota ANPAL disponibile, aggiornata al 31 marzo 2023, in https://www.anpal.gov.it/documents/552016/1309678/Nota+GOL_Focus+ANPAL152_marzo2023.pdf?fe9456ff-e952-e9c5-1637-53cdc9b42d9d?t=1683193190382.

³⁸ La citata nota ANPAL del 31 marzo 2023 evidenzia però che vi sarebbero problemi di allineamento dei dati che determinerebbero una sottorappresentazione di tali soggetti. In ogni caso, su oltre 1 milione di lavoratori presi in carico dal progetto, soltanto poco più di 44 mila sono lavoratori con disabilità.

Sempre nella prospettiva dell'inclusione lavorativa, deve darsi conto di quanto previsto non nel PNRR, ma nel decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*), convertito con modificazioni dalla legge n. 29 luglio 2021, n. 108, che all'art. 47, comma 4, introduce una previsione volta a garantire pari opportunità e inclusione lavorativa nei contratti pubblici, nello stesso PNRR e nel Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR³⁹.

Secondo tale disposizione, le stazioni appaltanti devono prevedere, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, specifiche clausole dirette all'inserimento, come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali dell'offerta, di criteri orientati a promuovere, tra le altre cose, proprio l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità. Alle imprese offerenti che si impegneranno ad assumere lavoratori con disabilità oltre la soglia minima prevista, potrà essere poi attribuito anche un punteggio aggiuntivo nell'ambito della gara.

L'attuazione di tale previsione è stata demandata a un successivo decreto ministeriale, quasi puntualmente emanato a distanza di meno di cinque mesi dall'entrata in vigore della legge n. 108 del 2021⁴⁰: tra le misure che costituiscono condizione necessaria per partecipare ai bandi pubblici, la dichiarazione di regolarità sul diritto al lavoro delle persone con disabilità (già prevista dall'art. 17 della legge n. 68 del 1999) e il rispetto degli obblighi sanciti dalla legge n. 68 del 1999.

Tra le misure che possono invece essere considerate ai fini dell'attribuzione di punteggi premiali possono segnalarsi la presenza nell'organico aziendale di un *disability manager*, l'impiego o l'assunzione, anche nell'ambito della quota obbligatoria per legge, di persone con grado di invalidità pari o superiore all'80 per cento; l'essere una impresa o una *start-up* i cui titolari siano persone con disabilità o avere persone con disabilità nel ruolo di presidente, amministratore delegato, direttore generale; l'aver adottato strumenti di conciliazione quali benefit di cura per le persone anziane o disabili non autosufficienti e i loro familiari; l'aver costituito sportelli informativi sulle discriminazioni; l'aver previsto eventi di formazione sui temi delle pari opportunità, della non discriminazione e dell'inclusione delle persone con disabilità.

³⁹ Il Piano nazionale per investimenti complementari è stato approvato dal d.l. 6 maggio 2021, n. 59, convertito con modificazioni dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, recante «Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti».

⁴⁰ Cfr. il Decreto ministeriale 7 dicembre 2021, recante «Adozione delle linee guida volte a favorire la pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC».

Si tratta di elementi e accorgimenti che potrebbero in effetti contribuire al superamento dei tanti pregiudizi negativi che ancora circondano e influenzano negativamente la considerazione che le persone con disabilità possano lavorare con soddisfazione, sia del lavoratore stesso, sia dell'azienda che li ha assunti.

6. È in particolare nella componente destinata a “infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore” che la disabilità viene a trovare il massimo rilievo all'interno del PNRR. Obiettivi dichiarati sono quelli di prevenire l'esclusione sociale dei soggetti più vulnerabili, di intercettare e supportare situazioni di fragilità, di sostenere le famiglie e la genitorialità, destinando specifiche linee di intervento alle persone con disabilità. Si prevedono così investimenti infrastrutturali finalizzati alla prevenzione dell'istituzionalizzazione, anche in continuità con quanto stabilito nell'ambito della già ricordata missione 6 per il miglioramento delle condizioni abitative volte a fare della casa il primo luogo di cura.

Nel dettaglio, sono due gli investimenti rilevanti.

Il primo è destinato in generale al sostegno delle persone vulnerabili e, più nello specifico, alla prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti⁴¹. Per quanto qui più interessa, con i fondi del PNRR i Comuni non soltanto potranno realizzare interventi volti a sostenere le famiglie e i bambini in condizione di vulnerabilità, ma soprattutto potranno finanziare progetti finalizzati alla riconversione delle strutture residenziali per gli anziani in gruppi di appartamenti autonomi e al rafforzamento dei servizi sociali a domicilio, con l'obiettivo di implementare forme di deistituzionalizzazione anche per le persone anziane non autosufficienti.

Finalità, questa, che caratterizza anche la seconda tipologia di interventi finanziati dalla componente in esame⁴², la quale si prefigge di realizzare percorsi di autonomia per le persone con disabilità attraverso investimenti capaci, da una parte, di aumentare i servizi di assistenza domiciliare e, dall'altra parte, di sviluppare soluzioni domestiche adatte alle esigenze delle singole persone.

Ma, soprattutto, nell'ambito della quinta missione si inserisce la previsione di una riforma della normativa sulla disabilità. Una riforma che, secondo il PNRR, deve perseguire l'obiettivo di realizzare pienamente i principi della Convenzione ONU e – in continuità con gli investimenti economici appena illustrati

⁴¹ Missione M5C2, investimento 1.1. «Sostegno delle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti».

⁴² Missione M5C2, investimento 1.2. «Percorsi di autonomia per le persone con disabilità».

– semplificare l'accesso ai servizi sociali, rivedere i meccanismi di accertamento della disabilità, promuovere i progetti di vita indipendente e potenziare gli strumenti finalizzati alla definizione del progetto di intervento individualizzato.

Oltre alla legge quadro per le disabilità, il PNRR pone l'obiettivo di riformare la normativa relativa agli interventi in favore delle persone anziane non autosufficienti, anch'essa indirizzata a mantenere o riguadagnare la massima autonomia possibile in un contesto il più possibile de-istituzionalizzato.

Come si è visto, ritornano con continuità i concetti di «deistituzionalizzazione», di «promozione dell'autonomia» e di «vita indipendente». Si tratta in effetti di elementi cruciali – la cui centralità è ormai da qualche tempo evidente anche per il legislatore, come dimostrano la legge n. 112 del 2016 e le riforme in tema di inclusione scolastica sopra richiamate – potenzialmente decisivi anche per risolvere alcune delle più significative criticità elencate all'inizio di questo lavoro.

Tra i primi concreti passi attuativi delle misure richiamate dal PNRR in tema di diritti delle persone con disabilità vanno annoverati gli interventi finanziati in materia di deistituzionalizzazione e l'approvazione della legge delega n. 227 del 2021.

L'avviso pubblico del febbraio del 2022 ha dato via al procedimento di presentazione e finanziamento dei progetti volti a garantire l'autonomia delle persone con disabilità, con l'obiettivo di attivare, entro il primo trimestre del 2026, almeno 850 progetti⁴³. Il finanziamento è pari a 500,5 milioni di euro⁴⁴.

7. Per il rilievo che la stessa ha, è opportuno in questa sede spendere qualche parola in più sulla legge delega n. 227 del 2021. Essa, infatti, nonostante alcune problematiche interpretative di non poco conto, dovrebbe poter consentire al Governo di dare una qualche risposta alle problematiche indicate nel primo paragrafo e di cominciare ad attuare in modo concreto il più volte citato diritto alla vita indipendente sancito dalla Convenzione Onu e che fino ad oggi è stato garantito dal nostro Paese in modo troppo timido.

Gli ambiti di riforma sono significativi e numerosi⁴⁵: la definizione della condizione di disabilità; l'introduzione della valutazione di base, grazie alla quale tale

⁴³ Così l'art. 1 dell'avviso pubblico del Ministero del lavoro del 15 febbraio 2022, in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/Documents/DD-5-del-15022022-Avviso-1-2022-PNRR.pdf>.

⁴⁴ Per ulteriori approfondimenti cfr. E. VIVALDI, *Pnrr e disabilità: misure e interventi per l'attuazione del diritto alla vita indipendente*, cit., 642 ss.

⁴⁵ Oltre a quelli subito elencati, il testo originario della legge prevedeva anche il potenziamento dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità istituito presso la Presidenza del Consiglio: tale disposizione è stata abrogata dal D.L. 30 aprile 2022, n. 36 (Ulteriori misure urgenti

condizione potrà essere accertata; l'introduzione della valutazione multidimensionale, tesa a realizzare il progetto di vita individuale e personalizzato; l'informaticizzazione dei processi valutativi e di archiviazione; la riqualificazione di alcuni aspetti della pubblica amministrazione nel senso di una maggiore inclusione e accessibilità; l'istituzione del Garante nazionale delle disabilità⁴⁶.

Il Governo ha dunque la possibilità di ridefinire, finalmente in modo conforme a quanto previsto dalla Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità del 2006, alcuni istituti e procedimenti che presentano notevoli criticità e la cui regolazione, come si è detto sopra, si è stratificata nel nostro ordinamento giuridico in modo molto disorganico e disordinato a partire dagli anni '70 del secolo scorso.

Certo, la legge delega ha soltanto dato avvio ad un percorso che si presenta particolarmente complesso e che pone molteplici sfide, tutt'altro che banali. Lo dimostra anche il fatto che il termine previsto originariamente per approvare tutti i decreti legislativi – fissato nell'agosto del 2023 – è stato già posticipato al 15 marzo del 2024⁴⁷. In questa prospettiva, non pare superfluo evidenziare che, in ogni caso, il Governo avrà ulteriori 24 mesi dalla data di entrata in vigore di ciascun decreto legislativo per apportare i correttivi che si riterranno poi opportuni.

Come si accennava, la legge delega presenta alcune difficoltà interpretative di non poco conto, che richiedono uno sforzo esegetico non indifferente per provare a dare alle previsioni in essa contenute un significato coerente.

Da questo punto di vista, non ha probabilmente giovato il poco tempo che ha avuto a disposizione il legislatore, chiamato ad approvare la legge in pochi mesi per poter rispettare la scadenza prevista dal PNRR: approvato il disegno di legge dal Governo il 27 ottobre del 2021, e iniziati i lavori parlamentari a novembre del 2021, la legge delega è stata approvata – secondo quanto previsto nello stesso Piano – già alla fine del mese di dicembre del 2021.

Dei numerosi e richiamati ambiti di intervento che dovranno essere oggetto dei decreti legislativi, la legge individua, all'art. 1, comma 5, due questioni sulle quali è opportuno soffermarsi maggiormente.

per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), il cui art. 9 ha disposto l'autorizzazione all'incremento della pianta organica del citato Ufficio proprio «al fine di garantire l'attuazione della delega legislativa di cui alla legge 22 dicembre 2021, n. 227»

⁴⁶ La denominazione di tale organo non appare particolarmente felice. È auspicabile che, nel momento in cui a tale previsione verrà data attuazione, il Garante in questione possa essere qualificato come "Garante nazionale per le persone con disabilità".

⁴⁷ Cfr. art. 1, comma 5, del d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, recante *Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi. Proroga di termini per l'esercizio di deleghe legislative*, come convertito in legge 24 febbraio 2023, n. 14.

A) Il cuore della riforma mi pare possa rinvenirsi in quanto previsto dalle lettere *b)* e *c)* dell'art. 1, comma 5, della legge n. 227 del 2021, nella parte in cui delega il Governo a procedere, da una parte, alla revisione dei processi di accertamento e della valutazione della condizione di disabilità (la *valutazione di base*) e, dall'altra parte, a introdurre la valutazione multidimensionale che dovrà poi portare alla redazione del progetto di vita individuale.

È certamente opportuna la previsione che richiede preliminarmente di introdurre una definizione della «condizione di disabilità» coerente con quanto sancito dall'art. 1, paragrafo 2, della Convenzione ONU⁴⁸ e che dunque metta in evidenza che la disabilità è il prodotto tra l'interazione tra le menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali e le barriere di diversa natura che possono ostacolare la piena partecipazione all'interno della società delle persone con disabilità, su base di eguaglianza.

Alla luce di questa nuova definizione della «condizione di disabilità», la «valutazione di base» sostituirà tutti i processi valutativi attualmente vigenti e condurrà alla unica certificazione che attesterà la condizione di disabilità, sostituendo così anche le diverse certificazioni oggi esistenti⁴⁹. La legge n. 227 del 2021 ha così dato seguito alle indicazioni contenute nel Secondo programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità⁵⁰, che stigmatizzava l'assenza di un unico percorso procedimentale volto ad ottenere l'accertamento della condizione giuridica (o status) di «disabilità».

All'esito del procedimento di riforma ci saranno quindi «soltanto» due valutazioni che interesseranno la persona con disabilità. Alla appena citata e unica «valutazione di base» – che si incardinerà nel contesto dell'art. 3 della legge n. 104 del 1992⁵¹

⁴⁸ La legge delega attribuisce al Governo il compito di introdurre anche le definizioni di «profilo di funzionamento» e di «accomodamento ragionevole». Anche per questi casi la legge delega richiede che tali definizioni siano coerenti con le previsioni della Convenzione ONU: i due concetti in esame sono stati tra l'altro recentemente oggetto di disciplina da parte delle «Linee guida in materia di collocamento delle persone con disabilità» (cfr. D.M. 11 marzo 2022, n. 43).

⁴⁹ Va segnalato che, in ogni caso, il nuovo processo valutativo dovrà garantire «la specificità e l'autonoma rilevanza di ciascuna forma di disabilità» (art. 2, comma 2, lett. b, punto 2), come evidenziano in modo critico F. CEMBRANI, M. CINGOLANI, P. FEDELI, *L'inclusione della persona disabile con strumenti tecnologici: occasione di un primo commento alla legge-delega al governo in materia di disabilità*, in *Riv. It. Med. Legale e del diritto in campo sanitario*, 2022, pp. 275-276.

⁵⁰ D.P.R. 12 ottobre 2017, recante «Adozione del secondo programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità», pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 12 dicembre 2017.

⁵¹ La legge delega prescrive che la valutazione di base dovrà accertare la condizione di disabilità «ai sensi dell'art. 3 della legge n. 104 del 1992 come modificato in coerenza con la Convenzione ONU». Come deve intendersi questo riferimento? Da un punto di vista letterale questa previsione sembrerebbe significare che l'accertamento della condizione di disabilità andrà a sostituire soltanto l'attuale accertamento della condizione di handicap, lasciando in vigore le altre procedure di

e condurrà all'accertamento della condizione di disabilità – si affiancherà, in un momento successivo, la valutazione multidimensionale che porterà alla redazione del progetto di vita individuale.

Ancora a proposito della valutazione di base, va osservato che si affida al legislatore delegato il compito di prevedere che essa accerti «la condizione di disabilità e le necessità di sostegno, di sostegno intensivo o di restrizione della partecipazione della persona ai fini dei correlati benefici o istituti»⁵². In una prospettiva sistematica, l'indicazione che si deve trarre da questa previsione è che la valutazione di base dovrà condurre, oltre all'accertamento della condizione di disabilità e all'indicazione dei sostegni, anche all'indicazione delle eventuali restrizioni della partecipazione della persona. In altre parole, si tratta di indicare le necessità derivanti dalla restrizione della partecipazione della persona al fine di poter poi prevedere i benefici che possano rispondere a tali necessità. La legge non lo precisa, ma mi pare non ci siano alternative al fatto che la partecipazione della persona si riferisca qui alla vita sociale.

Grazie a tale accertamento, potrà poi realizzarsi la successiva valutazione multidimensionale. È un passaggio fondamentale. Ma il Governo dovrà porre particolare attenzione ad evitare che la valutazione multidimensionale non si trasformi in un nuovo accertamento della condizione di disabilità, che possa magari contraddire quanto indicato nella valutazione di base. A tal fine sarà necessario individuare, pure in assenza di esplicite indicazioni della legge sul punto, misure di raccordo tra i due momenti valutativi, chiarendo altresì il rapporto tra le due valutazioni. Se infatti è vero che si tratta di valutazioni che dovranno essere condotte con modalità differenti e che perseguono scopi differenti, è altrettanto vero che dovranno essere tra loro interconnesse.

B) Inoltre, mi pare importante sottolineare che la legge delega presenta anche un ulteriore e importantissimo obiettivo: quello di consentire il riordino, la revisione e la semplificazione, oltre al coordinamento, di tutta la normativa esistente proprio all'esito dell'attuazione di tutte le numerose novità previste dalla legge delega. Lo prevede – in termini generali – l'art. 2, comma 1, della stessa legge⁵³. Secondo

accertamento. Tale lettura contraddirebbe però l'intera impostazione della legge che si è sopra descritta. Se ne deve allora ricavare un'altra interpretazione, che in effetti trova una conferma nella pur non troppo felice formulazione del successivo criterio direttivo indicato al numero 2) della lettera b). Qui si prevede infatti la «unificazione in un'unica procedura del processo valutativo di base ai sensi della legge n. 104 del 1992», di tutti gli altri accertamenti previsti attualmente.

⁵² Occorrerà dunque precisare la distinzione tra il sostegno e il sostegno intensivo, individuando criteri uniformi che consentano a coloro che effettueranno la valutazione di decidere in quali casi il sostegno necessario assurga, per l'appunto, al rango di «sostegno intensivo».

⁵³ In questa prospettiva anche l'art. 1, comma 5, indica, tra gli ambiti di intervento che dovranno essere oggetto dell'intervento del legislatore delegato, la «revisione, riordino e semplificazione della normativa di settore».

tale previsione, infatti, il Governo, nell'esercizio della delega legislativa, è chiamato a provvedere «al coordinamento, sotto il profilo formale e sostanziale, delle disposizioni legislative vigenti, anche di recepimento e attuazione della normativa europea, apportando a esse le opportune modifiche volte a garantire e migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa di settore, ad adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo e a individuare espressamente le disposizioni da abrogare».

Come si sposa tale compito⁵⁴ con i rilevanti ambiti di riforma elencati nel paragrafo precedente e sui quali dovrà intervenire il legislatore delegato?

Pur nella non brillante formulazione della legge, si può ritenere che la stessa richieda non solo di apportare le importanti modifiche alle modalità di valutazione, ma altresì di riordinare, revisionare, semplificare e coordinare la normativa esistente proprio all'esito dell'attuazione di tutte le numerose novità previste dalla legge delega⁵⁵.

Non è una questione di poco conto, come ho provato già a evidenziare. L'incertezza che permea la sussistenza dei diritti delle persone con disabilità costituisce infatti – a mio modo di vedere – una di quelle barriere di cui ragiona la stessa Convenzione ONU e che incide fortemente sull'inclusione sociale delle stesse persone con disabilità.

8. Vanno da ultimo segnalati gli atti legislativi e governativi che hanno successivamente dato attuazione a quanto disposto nel PNRR, con specifica attenzione alle modalità con cui le misure previste dal PNRR in campo di disabilità dovranno essere implementate.

Nel febbraio del 2022 è stata approvata dal Ministro per la disabilità la «Direttiva alle amministrazioni titolari di progetti, riforme e misure in materia di disabilità»⁵⁶. In tale documento, oltre a illustrare sinteticamente il quadro normativo in materia di disabilità, si precisano e delineano alcuni principi che le amministrazioni dovranno rispettare nell'attuazione delle misure previste dal PNRR e che il PNRR stesso ha erroneamente omissso.

⁵⁴ Deve ricordarsi che, secondo la giurisprudenza costituzionale, in presenza di leggi delega che attribuiscono il compito di procedere al riordino o al riassetto della normativa, al legislatore delegato è concesso «un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante» (tra le ultime decisioni, si vedano Corte cost., sentenza n. 105 del 2022 e n. 61 del 2020).

⁵⁵ Sul punto va messo in evidenza come la legge in diversi punti prescriva che alcune modifiche riguarderanno necessariamente la legge n. 104 del 1992. Sembra dunque potersi evincere che il riordino della normativa dovrà avere necessariamente come perno tale legge, pur con le opportune modifiche.

⁵⁶ Decreto 9 febbraio 2022, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 74 del 29 marzo 2022.

Si tratta di indicazioni invero non banali: così, per quanto concerne l'accessibilità, viene evidenziata la necessità che essa sia una caratteristica riferibile anche ai servizi (istruzione, assistenza sanitaria, servizi turistici) e non solo alle strutture (all'interno delle quali vengono richiamate non solo le infrastrutture per l'edilizia abitativa, ma anche le soluzioni informatiche le linee di trasporto pubblico).

Ancora, si richiama la necessità della progettazione universale, e si invitano le amministrazioni a ricordare che tale progettazione deve rispondere ai criteri di equità, flessibilità, semplicità e intuitività, percettibilità delle informazioni, tolleranza dell'errore, contenimento dello sforzo fisico e di misure e spazio per l'avvicinamento e l'uso.

Non da ultimo, si richiamano l'importanza di assicurare il principio di non discriminazione e, soprattutto, del diritto di scelta delle persone con disabilità in ordine ai luoghi in cui svolgere la propria esistenza.

Dopo aver poi ricordato la necessità di consultare le associazioni che svolgono attività di *advocacy* per le persone con disabilità, la direttiva prevede un importante compito a carico di tutte le amministrazioni titolari dei vari interventi previsti dal PNRR. Esse dovranno infatti elaborare, all'inizio delle attività di cui sono responsabili, un *report* previsionale che descriva la riforma o l'investimento che l'Amministrazione è chiamata a sviluppare, prefigurandone l'impatto sulle persone con disabilità e fornendo elementi utili a comprendere le azioni e le modalità previste per assicurare il rispetto dei principi sopra descritti.

Al termine delle attività, poi, ciascuna amministrazione dovrà elaborare un ulteriore *report*, questa volta conclusivo, che fornisca una descrizione dei risultati effettivamente conseguiti in materia di inclusione delle persone con disabilità, rendendo altresì conto delle corrispondenze o delle difformità registrate a seguito dell'attuazione della riforma o dell'investimento rispetto alle previsioni contenute nel *report* previsionale.

L'auspicio è che tali *report* siano resi pubblici e non vengano considerati inutili adempimenti burocratici, ma aiutino davvero a far crescere la cultura dell'inclusione. Oltre alla direttiva del 9 febbraio 2022, vanno ricordati alcuni interventi legislativi, anch'essi volti a garantire la corretta applicazione e il monitoraggio relativi alle misure previste dal PNRR per l'inclusione delle persone con disabilità. In particolare, l'art. 4-*bis* del già citato decreto-legge n. 77 del 2021, a seguito delle modifiche apportate dalla legge di conversione n. 108 del 2021, dispone che l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità – organo chiamato, ai sensi della legge n. 18 del 2009, a verificare l'attuazione della Convenzione ONU – svolga attività di specifico monitoraggio delle riforme previste dal PNRR. Per consentire ciò, si è dotato l'Osservatorio di un «adeguato supporto tecnico»: la segreteria tecnica dell'Osservatorio – formato da personale dotato di

specifiche competenze in tema di disabilità – costituisce pertanto una vera e propria struttura di missione⁵⁷ che resterà operativa fino alla fine del 2026⁵⁸.

9. L'analisi delle misure che il PNRR riserva alle persone con disabilità ha mostrato luci ed ombre. Da un punto di vista generale, è forte la sensazione che la prospettiva della disabilità sia entrata all'interno del PNRR in modo un po' forzato: si parla in più punti di inclusione delle persone con disabilità ma, come si è visto nel § 2, la stessa non è considerata nel PNRR come una priorità trasversale a tutto tondo, occupando invece una peculiare posizione non meglio definita.

Purtuttavia, è altrettanto vero che molti dei provvedimenti attuativi successivi al PNRR hanno sicuramente migliorato l'impianto dello stesso. In questa prospettiva, la direttiva del febbraio del 2022, e le altre previsioni legislative illustrate nel corso del lavoro, sono sicuramente molto indicative e vanno salutate con favore.

Nel merito, occorre certamente esprimere apprezzamento per i significativi investimenti che condurranno a una maggiore accessibilità dei luoghi della cultura e per il tentativo di diffondere l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità.

Resta ovviamente ancora impregiudicato il giudizio sulla legge delega n. 207 del 2021: si tratta però, e lo si è detto, della misura più rilevante – per le persone con disabilità – del PNRR: i decreti legislativi, che si attendono per la primavera del 2024, ci diranno se l'ambiziosa e per niente banale evoluzione delineata dalla legge delega che si è descritta al § 7 determinerà davvero la svolta attesa.

⁵⁷ Cfr. l'art. 7, comma 4 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303 (Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59), secondo cui «Per lo svolgimento di particolari compiti per il raggiungimento di risultati determinati o per la realizzazione di specifici programmi, il Presidente istituisce, con proprio decreto, apposite strutture di missione, la cui durata temporanea, comunque non superiore a quella del Governo che le ha istituite, è specificata dall'atto istitutivo».

⁵⁸ Con l'art. 21 del successivo decreto-legge 24 febbraio 2023, n.13 (Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune), convertito con modifiche dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, si conferma che l'Osservatorio compia attività di monitoraggio delle riforme del PNRR e a tal scopo si prevede anche, per gli anni 2023-2026, una indennità economica agli esperti dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità.

Lo stesso decreto-legge, all'art. 21, sempre con lo scopo di agevolare il monitoraggio e la programmazione degli interventi e delle politiche in materia di disabilità, nonché di supportare l'attuazione delle riforme e degli investimenti in materia di disabilità previsti nell'ambito del PNRR, ha sancito l'obbligo per l'INPS di fornire al Ministro per le disabilità le rappresentazioni in forma aggregata dei dati e delle informazioni presenti nel sistema informativo.

Tutela del disabile e responsabilità del datore di lavoro*

MARIO CERBONE

SOMMARIO: 1. Introduzione: il concetto-chiave della responsabilità dall'angolo visuale del giuslavorista. - 2. La dimensione "soggettiva": i responsabili dell'inclusione lavorativa. - 3. Obbligo di adozione degli accomodamenti ragionevoli. - 3.1. I confini "mobili" della responsabilità datoriale tra insindacabilità delle scelte organizzative e inclusione dei lavoratori disabili. - 4. Conclusioni.

1. Vorrei svolgere la mia riflessione a partire dalla parola-chiave della "responsabilità"¹ in riferimento al "lavoro" dei disabili. Mi soffermerò, in particolare, sulla responsabilità guardata eminentemente dal lato della relazione contrattuale di lavoro, tra lavoratore-disabile e datore di lavoro (la prospettiva più propria del giuslavorista, se vogliamo), tralasciando (per motivi di tempo e non certo di importanza) la parte pur interessante, che definirei "amministrativistica" o se volete "pubblicistica" del tema, che concerne la responsabilità delle istituzioni pubbliche nell'apprestare le condizioni per il lavoro e l'inserimento dei lavoratori con disabilità. Mi riferisco, in questo caso, esemplificativamente (e non in via esaustiva) a: ruolo dei centri per l'impiego nel collocamento mirato; sussidiarietà orizzontale degli enti locali ai sensi dell'art. 118 Cost.; apporto dell'Inail per il finanziamento degli interventi di rimozione e/o abbattimento e/o adeguamento delle barriere architettoniche nei luoghi di lavoro; ruolo e funzione del *management* pubblico in generale. Anche questo "pezzo" dell'analisi (è importante sottolinearlo) è fecondo per il diritto del lavoro, specie per le connessioni molto rilevanti che si vengono ad instaurare tra le istituzioni pubbliche e le imprese al fine di favorire l'inclusione dei lavoratori disabili (si pensi, per esempio, al sistema delle convenzioni di cui al d.lgs. n. 276/2003) o, in maniera ancora più evidente, quando vi è l'identificazione del datore di lavoro con la stessa pubblica amministrazione.

Ebbene, concentrando l'attenzione sulla prospettiva del contratto di lavoro (la prospettiva "contrattualistica"), responsabilità rimanda ad una pluralità di direzioni dell'agire datoriale, speculare alla moltiplicazione delle figure di danno alla persona del lavoratore (per riprendere il dibattito dei civilisti). Proverò a delinearne alcune tra le più significative.

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ "Responsabilità" può rientrare, a mio parere, nella categoria del *concetto-baule*, citando G. DELEUZE, *Logica del senso*, Milano, 1975.

2. La prima diramazione della riflessione sulla responsabilità concerne il lato “soggettivo”, vale a dire dei soggetti che, nella struttura organizzativa dell’impresa, risultano investiti di compiti e obblighi in riferimento alla inclusione dei lavoratori disabili.

Qui mi limito a ribadire che nel nostro ordinamento si prospetta una persistente divaricazione di regimi giuridici, normativamente radicata, tra area del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (quello che definiamo lavoro pubblico “privatizzato”) e lavoro nell’impresa privata. Su questa divaricazione la recente l.d. 22 dicembre 2021, n. 227 interviene nella direzione di rafforzare la posizione dei soggetti responsabili dell’inclusione in funzione della garanzia effettiva degli accomodamenti ragionevoli. Si pensi, in particolare, a quanto stabilito dall’art. 2, comma 2, lett. e), punto 6), ove il legislatore stabilisce che il Governo deve attenersi ai principi e criteri direttivi volti a: “... prevedere la nomina, da parte dei datori di lavoro pubblici, di un responsabile del processo di inserimento delle persone con disabilità nell’ambiente di lavoro, ai sensi della legge 12 marzo 1999, n. 68, anche al fine di garantire l’accomodamento ragionevole di cui all’articolo 3, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216”.

Il punto più evidente di questa divaricazione di regimi giuridici è pertanto sulla figura del «Responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità», già introdotto dall’art. 39-*ter* d.lgs. n. 165/2001, per le pubbliche amministrazioni. Per il lavoro pubblico, il legislatore ha imposto (si può pertanto parlare di obbligatorietà del modello consacrato nel d.lgs. n. 165/2001) la nomina del «responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità».

Sappiamo tuttavia che la disposizione di riferimento, l’art. 39-*ter* d.lgs. n. 165/2001, apre non poche questioni interpretative.

Anzitutto, la previsione dell’obbligatorietà della nomina viene rapportata ad un limite dimensionale dell’amministrazione (la soglia dei duecento dipendenti) discutibile, non fosse altro perché, per questa via, il legislatore mostra di applicare una logica selettiva su base quantitativa a diritti fondamentali della persona².

L’aspetto più rilevante di questa figura concerne l’ampiezza contenutistica dei compiti e poteri attribuiti al responsabile, dalla quale si deduce *ictu oculi* una sua naturale connotazione dirigenziale³.

² La Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione 24 giugno 2019, n. 1 prevede, per le amministrazioni che si collocano al di sotto della suindicata soglia quantitativa, la mera facoltà di ricorso alla nomina del responsabile.

³ Si consideri altresì la previsione normativa di cui all’art. 2, comma 2, lett. e), punto 1, della richiamata l.d. n. 227/2021, ove il legislatore stabilisce che presso ciascuna amministrazione possa essere individuata una figura dirigenziale preposta alla programmazione strategica della piena

Va inoltre considerata, sempre per il lavoro pubblico, l'intervento di altri soggetti: si pensi in particolare alla "proposta" che il legislatore affida alla "Consulta nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità", alla stregua della previsione normativa di cui all'art. 39-*bis*, comma 3, lett. c) d.lgs. n. 165/2001. L'organismo propone alle amministrazioni pubbliche "iniziative e misure innovative finalizzate al miglioramento dei livelli di occupazione e alla valorizzazione delle capacità e delle competenze dei lavoratori disabili".

L'azione di stimolo svolta dalla Consulta può senza dubbio avere effetti positivi per la qualità dell'azione dirigenziale, che ridondano, a loro volta, in termini di carattere innovativo delle misure adottate in funzione della valorizzazione delle capacità e delle competenze dei lavoratori con disabilità, in una logica di "coordinamento sistemico"⁴.

Quanto al lavoro nell'impresa privata, come accennato, il contesto normativo è diverso. Va ricordato che l'art. 1, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 151/2015, aveva stabilito che "... Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, con uno o più decreti del Ministro del lavoro, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'art. 3 d.lgs. n. 281/1997, sono definite linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità sulla base dei seguenti principi: ... e) promozione dell'istituzione di un responsabile dell'inserimento lavorativo nei luoghi di lavoro, con compiti di predisposizione di progetti personalizzati per le persone con disabilità e di risoluzione dei problemi legati alle condizioni di lavoro dei lavoratori con disabilità, in raccordo con l'Inail per le persone con disabilità da lavoro".

Ebbene, il decreto ministeriale è stato emanato soltanto nel marzo 2022 (D.M. 11 marzo 2022, n. 43, recante "*Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità*"), a dimostrazione del fatto che, nel settore del lavoro nell'impresa privata, il quadro normativo ancora non è giunto ad una maturazione tecnico-giuridica comparabile con quella del settore pubblico.

Tale disallineamento normativo pubblico/privato spinge tuttavia il sistema a valorizzare più che altro il rinvio alla contrattazione collettiva, anche aziendale, per la

accessibilità, fisica e digitale, delle amministrazioni medesime da parte delle persone con disabilità, nell'ambito del piano integrato di attività e organizzazione. In data 1 maggio 2023, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per le disabilità, ha approvato, in esame preliminare, un decreto legislativo in attuazione della previsione normativa innanzi richiamata, in tema di "riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità".

⁴ Sul punto, sia consentito il rinvio a M. CERBONE, *Dirigenza pubblica e inclusione dei lavoratori meno abili*, in M. PAVONE, A. ARENGHI, E. BORGONOV, F. FERRUCCI, E. GENOVESE, A. PEPINO (a cura di), *Un ponte tra Università e mondo del lavoro per l'inclusione e la vita indipendente*, Milano, 2022, pp. 157 ss.

scelta e definizione della migliore modalità di attuazione e gestione delle funzioni da attribuire ai soggetti responsabili dell'inclusione nelle imprese private⁵.

3. La seconda diramazione dell'analisi (ben più densa di implicazione in rapporto all'impronta che ho voluto dare alla mia riflessione) investe invece l'alveo delle misure giuridiche di intervento per l'inclusione.

Il discorso, come accennato, riguarda principalmente la fattispecie normativamente imposta del ricorso agli accomodamenti ragionevoli⁶. Siamo innanzi a quello che definirei un lavoro di perimetrazione della responsabilità datoriale, da condurre proprio per il tramite del concetto di accomodamento. E qui si apre un'interessantissima riflessione sui confini e, per converso, sui limiti della fattispecie dell'accomodamento ragionevole rispetto al principio della insindacabilità delle scelte datoriali in ossequio all'art. 41 Cost.

La stessa norma costituzionale sappiamo che individua nella "utilità sociale" (oltre che nella protezione della salute, dell'ambiente, della sicurezza, della libertà e dignità umana) un limite alla libertà imprenditoriale e quindi rimanda al bilanciamento tra i diritti in rapporto altresì all'intrinseco limite dell'accomodamento ovvero della sua ragionevolezza declinata in termini di proporzionalità dell'intervento datoriale rispetto alla libertà di scelta imprenditoriale (proporzione degli interventi sul piano dei costi finanziari da sopportare).

La fattispecie dell'accomodamento ragionevole è strutturalmente aperta e (soltanto) teleologicamente orientata, presentando una connotazione mista, a contenuto organizzativo e normativo. Comprende pertanto non solo interventi di carattere tecnico-materiale (come può considerarsi il riallestimento della postazione di lavoro e la sostituzione delle attrezzature), ma anche interventi di carattere organizzativo, come la redistribuzione delle mansioni, la riduzione o rimodulazione dell'orario di lavoro, il cambiamento dei turni⁷.

⁵ Sull'apporto della contrattazione collettiva nell'individuazione del *disability manager*, nel settore privato, in un'ottica di condivisione delle responsabilità, v. M.D. FERRARA, *L'avviamento al lavoro dei disabili: verso il collocamento mirato "personalizzato" e la soluzione ragionevole "a responsabilità condivisa"?*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 2020, pp. 923 ss.

⁶ Il riferimento è all'art. 3, comma 3-bis, d.lgs. n. 216/2003 (attuativo della direttiva 2000/78/CE), ove si prescrive che qualsiasi datore di lavoro, pubblico o privato, ha l'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli, come definiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (ratificata ai sensi della l. 3 marzo 2009, n. 18), con il precipuo fine di garantire il rispetto della parità di trattamento delle persone con disabilità e la loro piena eguaglianza rispetto agli altri lavoratori. Sul tema, v. D. GAROFALO, *La tutela del lavoratore disabile nel prisma degli accomodamenti ragionevoli*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2019, p. 1211 ss.; A. RICCARDI, *Disabili e lavoro*, Bari, 2018, pp. 181 ss.; C. SPINELLI, *La sfida degli "accomodamenti ragionevoli" per i lavoratori disabili dopo il Jobs Act*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2017, pp. 39 ss.

⁷ Per la riconducibilità del *lavoro agile* tra i possibili accomodamenti ragionevoli per i lavoratori

3.1. Con l'introduzione del concetto di accomodamento ragionevole, il sistema interpretativo sta portandosi progressivamente verso una dimensione della responsabilità datoriale che travalica la prospettiva strettamente contrattualistica, tipica dello scambio di utilità che è alla base del contratto di lavoro subordinato (art. 2094 c.c.), per fissare una responsabilità più ampia, espressione di interessi superindividuali della collettività (sia pure facendo attenzione a non configurare una responsabilità oggettiva a carico del datore di lavoro).

Sulla profondità della interferenza rispetto al potere organizzativo e direttivo del datore di lavoro si gioca allora una partita importante, che potrebbe superare la dimensione strettamente contrattualistica sulla quale mi sono soffermato e condurre la tutela e l'inclusione dei disabili su un piano superindividuale di interesse della collettività (è la mia conclusione, sulla quale tornerò).

Gli argomenti a supporto di questa lettura interpretativa vengono principalmente dalla elaborazione giurisprudenziale.

Dal punto di vista metodologico, al centro dell'operazione interpretativa la Cassazione pone l'esigenza di una valutazione comparata di tutti gli interessi in gioco, al fine di un bilanciato contemperamento.

Così, pure nel caso degli accomodamenti ragionevoli, occorrerà soppesare gli interessi giuridicamente rilevanti delle parti coinvolte: l'interesse del disabile al mantenimento di un lavoro confacente con il suo stato fisico e psichico, in una situazione di oggettiva e incolpevole difficoltà (interesse da declinare in rapporto ad una nozione e/o modello dinamico non statico, di tipo bio-psico-sociale e relazionale di disabilità); poi l'interesse del datore a garantirsi comunque una prestazione lavorativa utile per l'impresa, tenuto conto che l'art. 23 Cost. vieta prestazioni assistenziali, a carico del datore di lavoro, se non previste per legge (v. Cass., sez. un., 30 aprile 1998, n. 7755)⁸ e che la stessa direttiva 2000/78/CE, al suo considerando 17, non prescrive "... il mantenimento dell'occupazione di un individuo non competente, non capace o non disponibile ad effettuare le funzioni essenziali del lavoro in questione". Non può infine aprioristicamente escludersi che la modifica organizzativa coinvolga, in maniera diretta o indiretta, altri lavoratori, sicché, in tal caso, fermo il limite non valicabile del pregiudizio a situazioni soggettive che assumano la consistenza di diritti soggettivi altrui, occorrerà valutare comparativamente anche l'interesse di costoro.

con disabilità, v. M. PERUZZI, *La protezione dei lavoratori disabili nel contratto di lavoro*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 2020, pp. 945 ss.

⁸ In dottrina, si sofferma sul punto M. DE FALCO, *Accomodamenti ragionevoli: sovvenzioni nel settore privato, accessibilità ovunque*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2021, pp. 429 ss.

All'esito di questo complessivo apprezzamento, potrà dirsi ragionevole ogni soluzione organizzativa praticabile che miri a salvaguardare il posto di lavoro del disabile in un'attività che sia utile per l'azienda e che imponga all'imprenditore, oltre che al personale eventualmente coinvolto, un sacrificio che non ecceda i limiti di una *tollerabilità considerata accettabile secondo "la comune valutazione sociale"*⁹.

Assistiamo, in altri termini, ad una integrazione del contenuto obbligatorio del contratto di lavoro con una valutazione extra-contrattuale di tipo sociale, quale parametro per la ragionevolezza del medesimo adempimento datoriale¹⁰. Siffatta integrazione porta con sé implicazioni teoriche dell'introduzione dell'obbligo di accomodamento ragionevole da valutare quanto all'incidenza sulla struttura causale del contratto di lavoro con il disabile.

Siamo in presenza di una contaminazione della causa del contratto di lavoro con il disabile, indotta dall'obbligo di accomodamento ragionevole? L'accomodamento ragionevole si attegga ad obbligo datoriale di sforzo inclusivo a favore del disabile, che entra nell'adempimento contrattuale del datore di lavoro medesimo?

Si apre, a mio parere, una riflessione più ampia sulle implicazioni teoriche di questo approccio della giurisprudenza sul contratto di lavoro subordinato.

Sicuramente, quel che è certo è che si delinea una peculiare curvatura del potere organizzativo datoriale che risulta "funzionalizzato" (in via *sintetica* non *analitica*) all'obiettivo dell'inclusione dei lavoratori disabili (che entra quindi nell'adempimento datoriale e in quello del lavoratore *ex art.* 2094 c.c.) per rispondere a doveri inderogabili di solidarietà sociale (art. 2 Cost.), tanto più pregnanti in caso di sostegno a chi versa in condizioni di svantaggio¹¹, agganciati sistematicamente alla strutturale limitazione del potere organizzativo dell'imprenditore-datore di lavoro in rapporto al criterio dell'"utilità sociale" di cui all'art. 41, comma 2, Cost.¹².

⁹ Su tale formula v. Cass., sez. un., 2 novembre 1979, n. 5688, che, proprio a proposito dell'integrazione del comportamento dovuto dal datore di lavoro *ex art.* 1175 c.c., ha ritenuto che quest'ultimo deve ritenersi "vincolato non solo a non frapporre ostacoli alla realizzazione dell'interesse dell'altra parte, ma anche a fare tutto ed esattamente quanto la comune valutazione sociale consideri necessario": così Cass. civ., sez. lav., 11 novembre 2020, n. 6497, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2021, II, pp. 597 ss., con nota di C. ALESSI, *Disabilità, accomodamenti ragionevoli, oneri probatori*. Nella stessa direzione interpretativa, cfr., da ultimo, Cass. civ., sez. lav., 18 aprile 2023, n. 15002 (ord.).

¹⁰ V. ancora Cass. civ., sez. lav., 11 novembre 2020, n. 6497, cit.

¹¹ In dottrina, cfr. A. TÜRISI, *Clausole generali e norme generali nel diritto del lavoro: spunti metodologici per il legislatore e per gli interpreti*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2021, pp. 97 ss., che affronta il tema del lavoro dei disabili all'interno di una riflessione più ampia sulla funzione delle clausole generali nel diritto del lavoro. Sul punto, v. anche, specie per le ricadute sul piano giudiziario (segnatamente dell'ampiezza del sindacato del giudice), D. GAROFALO, *La tutela del lavoratore disabile nel prisma degli accomodamenti ragionevoli*, cit., pp. 1228 ss.

¹² Sulla dimensione *solidaristica* del diritto del lavoro, v. A. GARILLI, *Le trasformazioni del diritto del lavoro tra ragioni dell'economia e dignità della persona*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 2020, pp. 14 ss.

In questa logica, segnata dalle parole della Cassazione, il datore di lavoro dovrà fare ricorso a misure e/o azioni che consentano il mantenimento del posto di lavoro del disabile (in ipotesi di possibile licenziamento) “... in una ottica di ottimizzazione delle tutele giustificata dall’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà sociale (art. 2 Cost.)”¹³.

Qui lo sforzo da fare è nella direzione di individuare misure a contenuto non solo giuridico ma di tipo organizzativo con effetti giuridici (come è nella logica dell’accomodamento ragionevole): per stare all’approccio interdisciplinare, si pensi a tutti gli strumenti di prevenzione e di c.d. *compliance* in azienda, specie quando le *policy* aziendali isolano e rendono indipendenti siffatti processi di controllo (anche se poi, in senso contrario, bisogna fare attenzione al rispetto delle garanzie di difesa del lavoratore e di trasparenza del processo di “investigazione”).

Nella medesima direzione ci sono elementi normativi importanti, anche se frammentari, posti in ordine sparso, che l’interprete è chiamato a cogliere e mettere a sistema: specialmente nell’intersezione tra tutela del disabile, tutela antidiscriminatoria e sicurezza degli ambienti di lavoro *ex art.* 2087 c.c. Non sfugga, per esempio, che il rifiuto di adozione dell’accomodamento ragionevole è ritenuto *ipso iure* sintomo del carattere discriminatorio della condotta datoriale.

Sul piano della tutela antidiscriminatoria poi, segnatamente dei rimedi processuali per assicurare effettività alla tutela stessa, l’art. 28 d.lgs. n. 150/2011¹⁴ disciplina l’azione in giudizio contro le discriminazioni per motivi di *handicap* (art. 4 d.lgs. n. 216/2003)¹⁵.

Anche qui sono tanti gli elementi da prendere in considerazione. Si pensi al contenuto articolato della decisione del giudice all’esito della fase processuale (una decisione che implica necessariamente l’adozione, da parte del datore di lavoro, di un piano o programma di rimozione degli elementi che favoriscono la discriminazione in ragione della disabilità del lavoratore); o ancora ai profili strutturali che assume il danno da discriminazione, sempre più attratto in una

¹³ Così Cass. civ., sez. lav., 11 novembre 2020, n. 6497, cit. In dottrina, v. B. DE MOZZI, *Il licenziamento per motivi oggettivi legati alla persona del lavoratore*, in A. BOSCATI (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Santarcangelo di Romagna, 2021, pp. 851 ss., anche per il raffronto tra “pubblico” e “privato”.

¹⁴ La disposizione normativa in oggetto è stata di recente modificata dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149 (c.d. riforma del processo civile), che ha ricondotto le controversie per discriminazione *ex art.* 4 d.lgs. n. 216/2003 nell’alveo del “rito semplificato di cognizione”.

¹⁵ Sulle intersezioni fra ambiti di tutela del lavoratore, alla luce dei recenti interventi normativi, sia consentito il rinvio a M. CERBONE, *Divieto di discriminazione (art. 3, comma 1, lett. a, d.lgs. n. 105/2022)*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, A. TROJSI (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, in *ADAPT Labour Studies e-Book series* n. 96, Adapt University Press, 2023, pp. 555 ss.

concezione sanzionatoria-punitiva. Si pensi inoltre alla rete dei soggetti che intervengono a vario titolo nella materia [e qui il riferimento è alla Consulta e al Garante nazionale di cui alla legge-delega o, ancora, nel caso di intreccio della discriminazione con i profili di genere¹⁶, alla funzione anche di legittimazione attiva processuale delle consigliere (o consiglieri) di parità di cui al Codice delle pari opportunità o ancora al ruolo dei Comitati unici di garanzia quando la tutela antidiscriminatoria si intreccia con l'istanza di protezione della salute e del benessere negli ambienti di lavoro delle pubbliche amministrazioni (art. 2087 c.c. e Testo unico sulla sicurezza del lavoro *ex d.lgs. n. 81/2008 s.m.i.*)].

Si pensi infine ad un aspetto più operativo ma egualmente importante e cioè al ruolo di Inail, in una logica di incentivo economico per i costi da sostenere da parte del datore di lavoro chiamato ad apprestare le modifiche organizzative necessarie per assolvere all'obbligo di accomodamento ragionevole.

4. In via conclusiva, ritornando un po' all'*incipit* del contributo, si può dire che il binomio lavoro-disabilità rimandi a molteplici profili di responsabilità. Si tratta di responsabilità che investono anzitutto il datore di lavoro con una proiezione più ampia rispetto ai confini "tradizionali" della relazione biunivoca contrattuale.

L'alterazione e/o contaminazione della *funzione causale* del contratto di lavoro instaurato con il disabile si propone di concretizzare, su un piano teorico, le premesse per una transizione inclusiva dei lavoratori disabili, nella consapevolezza che la transizione muova in direzione di una tutela dei lavoratori disabili che sia di interesse collettivo, espressiva cioè anche di interessi superindividuali¹⁷.

¹⁶ Sul punto, v. F. MALZANI, *Dal collocamento mirato al diversity management. Il lavoro dei disabili tra obbligo e inclusione nella prospettiva di genere*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2019, p. 717 ss.; in una prospettiva più ampia, v. anche R. NUNIN, *Disabilità, lavoro e principi di tutela nell'ordinamento internazionale*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 2020, p. 879 ss.; M. CERBONE, *Le discriminazioni di genere nei rapporti di lavoro: tecniche processuali di tutela e contenuto intangibile dei diritti*, in *www.dirittifondamentali.it*, 2020, pp. 1155 ss.

¹⁷ È in questo specifico punto che si situa il legame tra la prospettiva giuslavoristica contrattualistica e quella che, in apertura, ho definito la *parte pubblicistica* della responsabilità: si pensi agli intrecci con il progetto di vita e con lo sviluppo della personalità del disabile a partire dal sistema educativo della scuola e dell'istruzione di base. In dottrina, per un inquadramento più generale delle linee evolutive del mercato del lavoro (anche in riferimento al lavoro dei disabili), v. i contributi di M. TIRABOSCHI, *Mercati transizionali e possibili linee evolutive della regolazione giuridica del lavoro*, A. TROJSI, *Per una transizionalità inclusiva del mercato del lavoro* e di C. GAROFALO, *Il ripensamento delle politiche di inclusione lavorativa dei disabili e dei soggetti svantaggiati all'indomani della pandemia Covid-19*, tutti in S. CIUCCIOVINO, D. GAROFALO, A. SARTORI, M. TIRABOSCHI, A. TROJSI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, Modena, 2021, rispettivamente, p. 228 ss., p. 383 ss., pp. 418 ss.

Ecco allora che la scomposizione tra prospettiva privatistica e dimensione pubblicistica della tutela del disabile, tra contenuto giuridico-obbligatorio e aspetto organizzatorio dell'accomodamento ragionevole, che pur inizialmente ho proposto, non può che trovare un momento di necessaria ricomposizione unitaria, se si vuole dare *effettività* alla dimensione autenticamente inclusiva dei lavoratori disabili.

Le prospettive di riforma in materia di disabilità e il nodo dei livelli essenziali delle prestazioni*

ELENA VIVALDI

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La giurisprudenza costituzionale in materia di livelli essenziali delle prestazioni e il riflesso sulle competenze regionali. - 3. Lo stato dell'arte nella definizione dei livelli essenziali in materia di disabilità. - 4. Dalla legge di bilancio per il 2022 all'attuazione del PNRR. - 5. I progetti di deistituzionalizzazione finanziati dal PNRR. - 6. Conclusioni.

1. La recente legge n. 227/2021 recante “Delega al Governo in materia di disabilità”, ha posto le basi per la regolamentazione del progetto di vita personalizzato e partecipato, che deve essere redatto sulla base di un approccio multidisciplinare e con la partecipazione della persona con disabilità e/o di chi la rappresenta. Tale progetto è chiamato ad individuare i sostegni e gli accomodamenti ragionevoli che garantiscano l'effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali, tra cui la possibilità di scegliere, in assenza di discriminazioni, il proprio luogo di residenza e un'adeguata soluzione abitativa, anche promuovendo il diritto alla domiciliarità delle cure e dei sostegni socioassistenziali. La legge delega ha assegnato al Governo, nell'ambito dei principi e criteri direttivi volti a dettare le norme transitorie e finali, il compito di definire le procedure volte alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in favore delle persone con disabilità, anche avvalendosi del supporto della Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* di cui all'articolo 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. Il Governo dovrebbe occuparsi dell'“individuazione di una disciplina di carattere transitorio, nelle more dell'effettiva applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni, volta a individuare e garantire obiettivi di servizio, promuovendo la collaborazione tra i soggetti pubblici e i privati, compresi gli enti operanti nel Terzo settore” (art. 2, comma 2, lett. h, 2).

Preme da subito evidenziare come il tenore della disposizione da ultimo richiamata abbia una portata senz'altro meno ambiziosa di quanto poteva leggersi nel precedente d.d.l. “Delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità” approvato dal Consiglio dei ministri il 28 febbraio 2019,

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

laddove l'art. 1, comma 3, lett. h., come primo criterio e principio direttivo, indicava quello di "Assicurare l'integrazione dell'offerta [di interventi e servizi], individuando a tal fine i livelli essenziali delle prestazioni in favore delle persone con disabilità, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione".

Si trattava in questo ultimo caso anche del tentativo di fondare su basi solide l'intervento normativo statale, in una materia che vede un ruolo indiscusso della disciplina legislativa regionale, sia relativa a materie di competenza concorrente (come la tutela della salute) sia di competenza residuale (assistenza sociale). Non solo: come è stato efficacemente osservato, la formulazione utilizzata nel ddl del 2019 aveva probabilmente anche una finalità ulteriore, e forse ultronea rispetto a quella assegnata dalla riforma costituzionale del 2001 alla clausola relativa ai livelli essenziali delle prestazioni. L'esplicito riferimento alla realizzazione dell'obiettivo dell'integrazione dell'offerta fa pensare alla necessaria integrazione tra offerta di servizi sanitari e sanitari a rilevanza sociale, per i quali esiste già una articolazione in livelli di assistenza formalizzata e riconosciuta, e offerta di servizi sociali e sociali a rilevanza sanitaria¹, che sono ancora oggi privi di una classificazione e strutturazione riconosciuta e formalizzata a livello normativo. Come è stato osservato, "Questa correlazione tra definizione dei livelli essenziali e sistema di offerta colloca i primi più nell'ambito dell'organizzazione dei sistemi di welfare che nell'ambito della garanzia dei diritti sociali e civili"².

Si passa dunque da una formulazione anche troppo ambiziosa e di difficile concretizzazione, ad una eccessivamente modesta, che dopo oltre vent'anni dalla riforma del titolo V della Costituzione e dall'approvazione della legge quadro n. 328/2000 sul sistema dei servizi sociali, ancora si muove sul terreno della procedura, anziché su quello, quanto mai urgente, della concreta identificazione di singole prestazioni e servizi da garantire in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale.

Da questo punto di vista, stupisce che nella legge n. 227/2021 la definizione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato nonché la valutazione multidimensionale necessaria a definirlo, non vengano espressamente qualificate come livello essenziale delle prestazioni, come invece è stato previsto, ad esempio, all'interno della disciplina del reddito di cittadinanza³.

¹ M. BEZZE, E. INNOCENTI, *Il disegno di legge delega in materia di disabilità: osservazioni sulla "disciplina dei benefici"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, n. 1, p. 439. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

² M. BEZZE, E. INNOCENTI, *op. cit.*, p. 439.

³ Il DL 28/1/2019, n. 4 recante Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni, convertito in legge 28 marzo 2019, n. 26 prevede all'art. 4 comma 14: "Il Patto per il lavoro e il Patto per l'inclusione sociale e i sostegni in essi previsti, nonché la valutazione multidimensionale che eventualmente li precede, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente".

2. Come noto, la giurisprudenza costituzionale ha da subito qualificato la competenza in parola come “materia/non materia” o “materia trasversale”, evidenziando come si tratti di una competenza del legislatore statale “idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle”⁴. Essa costituisce dunque lo strumento “per il mantenimento di un’adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto”⁵.

Proprio dall’attitudine a permeare le aree di competenza del legislatore regionale discendono due ordini di conseguenze. In primo luogo, sia la dottrina che la giurisprudenza hanno sottolineato che in relazione alla determinazione dei LEA la competenza dello Stato può spingersi non solo a identificare le singole prestazioni da assicurare, ma anche “i livelli quantitativi e qualitativi delle singole prestazioni” nonché “le procedure strumentali indispensabili” a garantire l’erogazione delle stesse⁶. Sul punto, di recente la Corte costituzionale è tornata con la sent. n. 72 del 2020. La pronuncia riguardava proprio il quadro dei LEA sociosanitari in riferimento alle “persone non autosufficienti, alle persone con disabilità e alle persone con disturbi”, che era stato indebitamente ristretto da una legge della Regione Puglia. Secondo quanto precisato dalla Corte in detta sentenza, i LEA rappresentano “standard minimi” da assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale affinché sia evitato che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e *qualità*, a quello ritenuto intangibile dallo Stato. Tale livello di specificazione giunge fino alla fissazione degli «standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito, e quantitativi»⁷.

In secondo luogo, la Corte ha da subito messo in evidenza la centralità del canone della leale cooperazione tra Stato e Regione con riguardo alla concreta garanzia dei LEA, in forza del quale al legislatore statale spetta “predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di essa, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto

⁴ Corte cost., 1° luglio 2015, n. 125; Corte cost., 5 maggio 2014, n. 111; Corte cost., 27 giugno 2012, n. 164; Corte cost., 14 luglio 2017, n. 192.

⁵ Si veda, tra le altre, Corte cost., 27 marzo 2003, n. 88 e Corte cost., 31 marzo 2006, n. 134.

⁶ Corte cost., 2 novembre 2017, n. 231, punto 9.3.1 del considerato in diritto.

⁷ Corte cost., 31 marzo 2006, n. 134, commentata, tra gli altri, da E. BALBONI, P.G. RINALDI, *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, in *Forum costituzionale*, 2006, nonché Corte cost., 2 novembre 2017, n. 231.

concreto e reale impegnando le Regioni a collaborare”⁸. Da ultimo, nella sent. n. 141 del 2021 è tornata sulla questione dichiarando che tale cooperazione deve “caratterizzare costantemente i rapporti fra le parti”, perché il principio di leale collaborazione deve concretizzarsi in “un confronto costante, paritario e leale tra le parti (...) in ogni fase del procedimento e non seguire la sua conclusione”; una collaborazione, dunque, che deve caratterizzare non solo il momento della determinazione e dell'erogazione delle prestazioni, ma anche quella del relativo finanziamento: la determinazione, il finanziamento e l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni compongono un “sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione” anche in ragione del fatto che la trasversalità e la primazia della tutela della salute rispetto agli interessi che sottendono i conflitti finanziari tra Stato e Regioni in tema di finanziamento dei livelli essenziali “impongono una visione della garanzia dei LEA che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione delle comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario”⁹.

3. In materia di disabilità rilevano talune delle disposizioni contenute nel DPCM del 12 gennaio 2017, volto ad aggiornare i livelli essenziali in ambito sanitario e sociosanitario¹⁰.

Le disposizioni interessanti ai nostri fini sono gli artt. 22, 27, 30 e 34, disposizioni nelle quali sono specificate le caratteristiche dei servizi, la quota a carico del servizio sanitario nazionale per la copertura del loro costo, e la restante quota, la cui copertura viene regolata in ambito locale e regionale nell'ambito della legislazione di settore e della disciplina della compartecipazione al costo delle prestazioni¹¹.

Non si tratta solo di servizi e interventi specifici, ma anche di istituti che qualificano il procedimento di presa in carico di tutte le persone con bisogni sociosanitari complessi, quali il percorso assistenziale personalizzato e la valutazione multidimensionale. Si tratta di elementi la cui importanza è comunque pari ad altri standard qualitativi che devono essere garantiti in tutto il territorio

⁸ Si veda, tra le altre, Corte cost., 12 luglio 2017, n. 169; Corte cost., 10 aprile 2020, n. 62 e Corte cost., 25 giugno 2021, n. 132.

⁹ Corte cost., 8 luglio 2021, n. 142, punto 2 del considerato in diritto.

¹⁰ DOSSIER SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI, *I nuovi Livelli essenziali di assistenza (LEA)*, 29 settembre 2022.

¹¹ M. BEZZE, E. INNOCENTI, *Il disegno di legge delega in materia di disabilità ...*, cit., p. 441.

nazionale, analogamente ai livelli essenziali di prestazioni declinati in termini di servizio o intervento.

In particolare, all'art. 21 si prevede che siano garantiti "l'accesso unitario ai servizi sanitari e sociali, la presa in carico della persona e la valutazione multidimensionale dei bisogni, sotto il profilo clinico, funzionale e sociale", e si ascrive alle Regioni il compito di organizzare tali attività in modo da assicurare sul proprio territorio uniformità nelle modalità, nelle procedure e negli strumenti attraverso i quali viene condotta la valutazione multidimensionale. All'art. 22, con riguardo alle persone non autosufficienti e in condizioni di fragilità, si prevede che nell'ambito dell'assistenza distrettuale territoriale siano privilegiati gli interventi che favoriscono la permanenza al proprio domicilio, attraverso l'attivazione di tutte le risorse disponibili, sanitarie e sociali, formali e informali. L'art. 27 prevede che siano garantiti la presa in carico multidisciplinare e lo svolgimento di un programma terapeutico e riabilitativo individualizzato differenziato per intensità, complessità e durata, che includa le prestazioni, anche domiciliari, mediche specialistiche, diagnostiche e terapeutiche, psicologiche e psicoterapeutiche, e riabilitative, necessarie e appropriate.

Tale disposizione di carattere generale è poi specificata all'interno degli artt. 30 e 34 che regolano l'assistenza sociosanitaria semiresidenziale e residenziale alle persone non autosufficienti (art. 30) e alle persone con disabilità (art. 34).

Se in campo sanitario e sociosanitario, dunque, è stato raggiunto da tempo un buon livello di sistematizzazione e formalizzazione, rimane aperto il problema delle prestazioni costituenti livello essenziale in ambito sociale, ambito caratterizzato dalla estrema diversità dei servizi e interventi effettivamente presenti nei singoli contesti territoriali. Ciò evidenzia la necessità, da tempo emersa in letteratura¹², di una previa mappatura dei servizi e degli interventi esistenti a livello locale.

Un primo passo in questo senso è stato compiuto attraverso l'individuazione dei macro-obiettivi di servizio avviata con il decreto di riparto del Fondo nazionale per le Politiche Sociali del 2014¹³ e riproposta successivamente, laddove si è tentata una prima classificazione in: servizi per l'accesso e la presa in carico; servizi di assistenza domiciliare e di prossimità; servizi territoriali comunitari (centri diurni e altri); servizi territoriali a carattere residenziale e le misure di inclusione sociale e di sostegno al reddito.

¹² C. CANALI, T. VECCHIATO, *Livelli essenziali di assistenza, bisogni e diritti delle fasce deboli della popolazione*, Fondazione Zancan, Padova, 2009; disponibile qui <https://shop.fondazionezancan.it/product/livelli-essenziali-di-assistenza-bisogni-e-dirittidelle-fasce-deboli-della-popolazione/>.

¹³ DM Lavoro e politiche sociali del 21 febbraio 2014, disponibile qui: <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2014/Decreto-Interministeriale-21-febbraio-2014.pdf>.

Si tratta però di indicazioni indeterminate, che si limitano ad individuare delle aree di intervento, ma che paiono ancora lontane dal concretizzare le finalità che la giurisprudenza costituzionale sopra richiamata ha ascrivito alla clausola dei livelli essenziali delle prestazioni, soprattutto sul versante della individuazione del livello qualitativo e quantitativo delle prestazioni e delle procedure strumentali necessarie a raggiungerli.

Dal canto suo, la legge n. 112/2016, che ha rappresentato un intervento normativo di assoluto rilievo nel porre, all'interno del tessuto normativo nazionale, i presupposti del riconoscimento del diritto alla vita indipendente delle persone con disabilità, secondo il dettato dell'art. 19 della Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità¹⁴, non è stata sufficiente ad imprimere una svolta decisiva al percorso di definizione dei livelli essenziali in questo ambito¹⁵.

In particolare, all'art. 2 comma 1 prevede che le regioni e le province autonome assicurino, *nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente*, l'assistenza sanitaria e sociale *anche mediante l'integrazione tra le relative prestazioni e la collaborazione con i comuni* [corsivi aggiunti] alle persone con disabilità grave, non determinata dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità, prive di sostegno familiare (o perché la famiglia non è in grado di fornire l'adeguato sostegno o comunque in vista del venir meno del sostegno stesso)¹⁶.

Su questo presupposto, ha previsto di definire specifici livelli essenziali delle prestazioni nel campo sociale, da garantire in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale, disponendo inoltre che, nelle more del completamento del procedimento di definizione dei LEP di cui all'art. 13 del D. Lgs 6 maggio 2011, n. 68, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata, definisca entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge gli obiettivi di servizio per le prestazioni da erogare ai destinatari della legge, così come sopra individuati. Il termine purtroppo non è stato ritenuto perentorio ed è stato insufficiente per arrivare ad una definizione condivisa di tali obiettivi di servizio. Nel frattempo, il decreto del 26 novembre 2016, all'art. 3, ha individuato gli interventi e i servizi da garantire su tutto il territorio nazionale, che costituiscono la base su cui definire specifici

¹⁴ Per un commento, V. ZAMBRANO, *Art. 19. Vita indipendente e inclusione nella società*, in S. MARCHISIO, V. DELLA FINA, R. CERA (a cura di), *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, Aracne, Roma, 2010, p. 242 nonché J. FIALA-BUTORA, A. RIMMERMANN, A. GUR, *Article 19*, in I. BANTEKAS, M.A. STEIN, D.S. ANASTASIOU (a cura di), *The UN Convention on the rights of persons with disabilities: a commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 534.

¹⁵ E. INNOCENTI, *L'integrazione tra le prestazioni sociali e sanitarie: la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obiettivi di servizio (art.2)*, in *Non Profit*, 2016, n. 2-3, pp. 77-92.

¹⁶ La definizione dei destinatari è contenuta nell'art. 1 comma 2.

obiettivi di servizio¹⁷. In primo luogo, il decreto specifica che tutti gli interventi ed i servizi proposti devono essere condivisi e scelti con la persona con disabilità che deve essere supportata nel percorso di autodeterminazione, nel rispetto della sua libertà di scelta, anche a fronte di una disabilità intellettiva e del neurosviluppo.

In vista del venir meno del sostegno genitoriale, il progetto personalizzato di cui all'art. 2 della legge n. 112/2016 (sulla cui base è stato plasmato il progetto di vita previsto dalla legge n. 227 del 2021) prevede un percorso programmato di accompagnamento verso l'autonomia e di uscita dal nucleo familiare di origine, anche mediante soggiorni temporanei al di fuori del contesto familiare.

Per le persone con disabilità grave che invece siano già prive del sostegno familiare e siano inserite in un percorso di residenzialità extra-familiare, il progetto personalizzato è chiamato a rivalutare le condizioni abitative alla luce della coerenza con soluzioni che riproducano un ambiente abitativo e relazionale di tipo familiare, al fine di prevedere, ove opportuno, percorsi programmati di deistituzionalizzazione (art. 3 comma 3).

Rispetto alle soluzioni abitative, il comma 4 dell'art. 3 specifica una serie di caratteristiche qualitative significative, tanto da raggiungere, secondo alcuni, un livello di dettaglio tale da poter essere letto come vero e proprio livello essenziale delle prestazioni¹⁸.

Inoltre, il decreto prevede che la persona con disabilità grave priva del sostegno familiare sia accompagnata nel percorso verso l'autonomia attraverso l'inserimento in programmi di accrescimento della consapevolezza, di abilitazione e di sviluppo delle competenze per la gestione della vita quotidiana e per il raggiungimento del maggior livello di autonomia possibile, promuovendo la sua inclusione sociale anche attraverso l'inserimento lavorativo.

¹⁷ Sul punto si veda A. CANDIDO, *I livelli essenziali ed il "Dopo di noi"*, in E. VIVALDI, A. BLASINI, *Il futuro delle persone con disabilità oltre la famiglia. A tre anni dalla legge 22 giugno 2016, n. 112*, Pisa University Press, Pisa, 2019, p. 73.

¹⁸ In questo senso, A. CANDIDO, *I livelli essenziali ...*, cit., p. 85. In particolare la disposizione stabilisce che debba trattarsi di soluzioni che riproducano le condizioni abitative e relazionali della casa familiare; offrano ospitalità a non più di 5 persone (limite che le Regioni possano derogare in presenza di particolari bisogni assistenziali delle persone inserite, entro un massimo di 10 persone); gli spazi siano accessibili ed organizzati come spazi domestici, incentivando l'utilizzo di oggetti e mobili propri; deve essere promosso l'utilizzo di nuove tecnologie per migliorare l'autonomia delle persone con disabilità grave; le abitazioni devono essere ubicate in zone residenziali (ovvero anche rurali esclusivamente all'interno di progetti di agricoltura sociale) e comunque, in un contesto territoriale non isolato, devono essere aperte alla comunità di riferimento, permettere la continuità affettiva e relazionale degli ospiti; fermi restando i requisiti che garantiscono l'accessibilità e la mobilità interna, non sono previsti in via generale requisiti strutturali, se non quelli minimi previsti dalle norme per le case di civile abitazione.

Infine, solo di fronte a situazioni di emergenza, quando i genitori non siano temporaneamente nella condizione di fornire alla persona con disabilità grave i sostegni necessari ad una vita dignitosa, può essere consentito il finanziamento di interventi di permanenza temporanea in strutture di carattere tradizionale.

A fronte della messa a fuoco di questi obiettivi di servizio da parte del DM del novembre 2016, gli ultimi tre decreti di riparto del fondo istituito dalla legge n. 112/2016¹⁹ hanno destinato una quota di risorse al rafforzamento dell'assistenza alle persone con disabilità grave per il quale già il decreto del 2016 aveva predisposto un accesso prioritario alle misure introdotte dalla legge²⁰. Per costoro, le risorse dedicate sono finalizzate alla valutazione multidimensionale, alla definizione del progetto personalizzato, al finanziamento degli interventi e degli specifici sostegni previsti nel relativo budget di progetto di cui all'art. 2 del decreto 23 novembre 2016, "nell'ottica" – specificano i decreti richiamati – *"della graduale definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali da garantire alle persone con disabilità grave prive di sostegno familiare [corsivi nostri]"*.

Nonostante gli sforzi compiuti in questi anni, però, i dati relativi all'applicazione della legge n. 112 sono davvero preoccupanti: una recente deliberazione della Corte dei conti²¹ su "Attuazione delle misure previste dalla legge 22 giugno 2016, n. 112, volte a favorire il benessere, la piena inclusione e l'autonomia delle persone con disabilità grave prive di sostegno familiare" ha messo in evidenza quale sia ad oggi lo scarto tra il numero dei beneficiari effettivi delle prestazioni erogate complessivamente in base alla legge n. 112/2016 (8.424 soggetti) e la platea dei potenziali destinatari stimati nella relazione tecnica alla legge (tra i 100.000 e i 150.000 soggetti). Il dato, che mette in evidenza come solo in minima parte siano state soddisfatte le esigenze di cui la stessa legge si era fatta carico, è accompagnato da un ulteriore elemento significativo da sottolineare: non tutte le Regioni hanno provveduto a trasmettere al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali gli atti di rendicontazione, i quali spesso sono stati trasmessi al Ministero con notevole

¹⁹ DM Lavoro e politiche sociali del 21 dicembre 2020 (disponibile qui: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/03/13/21A01507/sg>); DM Lavoro e politiche sociali del 7 dicembre 2021 (disponibile qui: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/01/27/22A00445/sg>) e DM Lavoro e politiche sociali del 21 dicembre 2022 (disponibile qui: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/01/25/23A00360/sg>).

²⁰ Si tratta in a) di persone con disabilità grave mancanti di entrambi i genitori, del tutto prive di risorse economiche reddituali e patrimoniali, b) o i cui genitori non siano più nella condizione di garantire il sostegno necessario ad una vita dignitosa; c) di persone con disabilità inserite in strutture residenziali dalle caratteristiche molto lontane da quelle che riproducono le condizioni abitative e relazionali della casa familiare.

²¹ Deliberazione 23 dicembre 2022, n. 55/2022/G, disponibile qui: <https://www.corteconti.it/Download?id=a35e07e2-f775-47b7-8834-60981babf756>.

ritardo, rinviando di conseguenza l'erogazione delle risorse. La conseguenza che si è prodotta è che non tutte le risorse allocate sono state effettivamente trasferite ed utilizzate: a fronte di risorse assegnate con i decreti di riparto, dal 2016 al 2021, per un importo complessivo di circa 390 milioni di euro, i trasferimenti effettivi alle Regioni sono stati pari, nello stesso periodo, soltanto a circa 240 milioni di euro.

Le ragioni di questo scarto, a fronte di un bisogno urgente e diffuso, sono molte, tra cui, in primo luogo, una estrema differenziazione nei sistemi organizzativi e negli atti di programmazione regionali, che si traduce anche in una difformità nella capacità di reazione alle innovazioni legislative: dei territori, delle associazioni, delle singole realtà locali. Ma, come la stessa delibera della Corte dei conti mette in evidenza, non si può non rilevare che “Allo stato attuale, risulta difficile pretendere dalle Regioni [...] l'assicurazione del raggiungimento di risultati che non siano stati definiti come livelli essenziali delle prestazioni”.

4. La Legge n. 234 del 30 dicembre 2021, “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024”, ha introdotto disposizioni importanti per l'effettiva inclusione sociale delle persone con disabilità e delle persone non autosufficienti e per favorire l'integrazione socio-sanitaria, riattivando il percorso di progressiva individuazione e specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni in ambito sociale.

Intanto all'art. 1 comma 159 si chiarisce che “i LEPS sono costituiti dagli interventi, dai servizi, dalle attività e dalle prestazioni integrate che la Repubblica assicura, sulla base di quanto previsto dall'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e in coerenza con i principi e i criteri indicati agli articoli 1 e 2 della legge 8 novembre 2000, n. 328, con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità”.

Al fine di garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta integrata dei LEPS sul territorio e di concorrere alla piena attuazione degli interventi previsti dal PNRR nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale, i LEPS sono realizzati dagli ambiti territoriali sociali (ATS)²². Questo è un punto fondamentale, perché consente di superare la frammentazione a livello territoriale, dovuta anche alle diverse capacità amministrative dei singoli

²² Ambiti territoriali sociali di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328.

enti locali, spesso inadeguati ad affrontare le sfide necessarie a contribuire allo sviluppo sociale dei territori. La disposizione, quindi, richiede la collaborazione tra enti locali non solo nella fase di programmazione dei servizi, ma anche in quella successiva di effettiva erogazione, puntando sulla gestione associata come strumento per superare le inefficienze e la mancanza di risorse organizzative e progettuali dei singoli comuni.

Inoltre, si definiscono alcuni livelli essenziali sociali²³; tra questi, assumono rilevanza, per ciò che qui ci interessa, i progetti per il dopo di noi e per la vita indipendente (art. 1, comma 170, legge n. 234/2021), considerati prioritari nell'ambito del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023. La disposizione seguente specifica che per il loro finanziamento concorrono le risorse nazionali già destinate per le medesime finalità nonché le risorse del PNRR destinate a tali scopi.

5. All'interno della Missione 5, l'investimento 1.2. è 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.

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 da finanziare nell'ambito PNRR²⁴, Missione 5. 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 in relazione ai Livelli essenziali delle prestazioni in ambito sociale (LEPS) di livello nazionale e alla programmazione regionale.

²³ In particolare, vengono definiti i LEPS individuati come prioritari nel Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 ossia: pronto intervento sociale; supervisione del personale dei servizi sociali; servizi sociali per le dimissioni protette; prevenzione dell'allontanamento familiare; servizi per la residenza fittizia (comma 170).

²⁴ 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, Editoriale Scientifica, 2022; E. CATELANI, *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, 2022, n. 3, pp. 210 ss; *ivi*, C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla "prova" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, pp. 325 ss. e A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle disuguaglianze territoriali: note introduttive*, p. 270; A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 2021, n. 1-2, pp. 199 ss.

L'obiettivo è quello di realizzare, entro il primo trimestre del 2026, almeno 850 progetti attivati sui modelli di autonomia per le persone con disabilità (art. 1 dell'avviso). 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; 3. facilitare l'accesso al mondo del lavoro. 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. 112/2016²⁵ 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 multidimensionale 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, anche attraverso l'uso della domotica e dell'assistenza a distanza. Su questo punto specifico, si richiede che i progetti siano coerenti con gli interventi già finanziati dalla l. n. 112/2016, sopra richiamati, 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 2018²⁶. Salta, però, agli occhi una incongruenza: sia gli

²⁵ Disponibile online all'indirizzo <https://www.camera.it/temiap/2020/01/14/OCD177-4267.pdf>.

²⁶ Disponibili online all'indirizzo <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Linee-Guida-Vita-Indipendente-anno-2018.aspx>.

interventi della l. n. 112/2016 sia quelli richiamati dalle già menzionate linee di indirizzo (che richiamano, appunto, le caratteristiche dei progetti della l. n. 112) fanno riferimento a contesti abitativi innovativi destinati a un numero massimo di persone con disabilità pari a 5, mentre nel caso dell'avviso si specifica che ciascun appartamento potrà essere abitato da un minimo di 2 a un massimo di 6 persone. È noto il dibattito in letteratura sulla sostenibilità dei progetti finanziati dalla l. n. 112; dibattito che riguarda sia il numero di persone coinvolte nel progetto abitativo, sia la loro condizione specifica (la l. n. 112 richiede l'attestazione di gravità); ci pare comunque una contraddizione da sanare.

La terza linea di intervento riguarda il lavoro, ed è finalizzata a finanziare 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 ISTAT²⁷ 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%, presumibilmente 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.

²⁷ ISTAT, *Disabilità in cifre*, anno 2021. Si veda anche il 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.

6. Come abbiamo cercato di porre in evidenza, la legge di bilancio per il 2022 e gli ultimi atti di pianificazione nazionale (il Piano per la non autosufficienza 2022-2024 ed il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023) sono stati importanti per riportare l'attenzione sulla definizione dei livelli essenziali in ambito sociale, anche perché hanno offerto una base di partenza (pur di breve-medio periodo) su cui programmare l'utilizzo dei fondi messi a disposizione.

Più di recente la legge di bilancio per il 2023²⁸ (legge n. 197/2022) ha ripreso il tema dei livelli essenziali²⁹, legandolo però all'attuazione del regionalismo differenziato³⁰ e dunque circoscrivendolo alle materie di competenza concorrente³¹ e ad alcune di competenza esclusiva statale.

Occorre non interrompere il percorso virtuoso avviato e ricostruire i termini sostanziali dell'offerta esistente per le persone con disabilità nei diversi territori in modo tale che sia possibile, in un'ottica di leale collaborazione tra livelli di governo, concordare standard condivisi da raggiungere nel medio periodo, attraverso un percorso di convergenza graduale che impegni congiuntamente tutti i livelli di governo. Peraltro, la legge delega n. 33/2017 ed il d.lgs. n. 147/2017 hanno posto di nuovo l'attenzione sul sistema dei servizi sociali, richiamando la necessità di un rafforzamento del coordinamento degli interventi. In questa ottica è stata così istituita la Rete della protezione e dell'inclusione sociale, quale organismo finalizzato

²⁸ F. PESARESI, *I Livelli essenziali nella legge di bilancio 2023*, in *Welforum*, 21 febbraio 2023, disponibile qui: <https://www.welforum.it/i-livelli-essenziali-nella-legge-di-bilancio-2023/>.

²⁹ È stata in particolare prevista l'istituzione di una Cabina di regia per la determinazione dei LEP che ha vari compiti, tra cui: effettuare una ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle regioni a statuto ordinario in ognuna delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione; effettuare la ricognizione della spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato in ciascuna regione per l'insieme delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per ciascuna materia e per ciascuna funzione esercitata dallo Stato; individuare le materie o gli ambiti di materie che sono riferibili ai LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard; determina, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 196/2009, e, comunque, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente, i LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

³⁰ Si vedano i commi 791 - 797 dell'art. 1. In particolare il comma 791 statuisce che "Ai fini della completa attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, il presente comma e i commi da 792 a 798 disciplinano la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza".

³¹ Il lavoro di ricognizione e proposta della cabina di regia è limitato alle materie richiamate dal comma 3 dell'art. 116 Cost., il quale a sua volta richiama le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 ed alcune materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo mentre nessun richiamo è previsto per le materie, come l'assistenza sociale, collocate nel comma 4.

a “favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni e di definire linee guida per gli interventi”. La Rete, che vede la partecipazione dei Ministeri competenti (Lavoro e politiche sociali, Salute, MEF – Ministero famiglia e disabilità: invitati permanenti), di tutte le Regioni/Province Autonome, delle Città Metropolitane, dei Comuni capoluogo e aperta all'apporto delle Forze sindacali e dei soggetti del Terzo settore impegnati nel sociale, in ragione della sua composizione e delle sue funzioni, potrebbe ingaggiare la sfida di una ricognizione delle prestazioni sociali presenti a livello territoriale rivolte alle persone con disabilità, guidando quel processo *bottom up* richiamato sopra.

Sul versante del PNRR e dell'aiuto che da tali progettualità e risorse può derivare sul compimento del percorso di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, 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 interventi che legano insieme l'attivazione di un nuovo modello di abitare, la costruzione di percorso personalizzato e l'accesso al mondo del lavoro.

A fronte di questo dato positivo, qualche preoccupazione emerge ed è legata alla logica progettuale che sta dietro a questi interventi. E ciò da due diverse angolazioni. In primo luogo, in relazione alla sostenibilità finanziaria dei progetti avviati con le risorse destinate all'investimento 1.2 della Missione 5 del PNRR. La collaborazione con i soggetti del Terzo Settore, la spinta a fare rete a livello territoriale con le diverse realtà che caratterizzano i singoli contesti, se è certamente un punto di forza, non assicura però che nell'intero contesto nazionale tali relazioni nascano e crescano in maniera fruttuosa e duratura nel tempo.

In secondo luogo, la logica progettuale che regge l'investimento sui percorsi di deistituzionalizzazione ha dato pochissimo tempo agli enti locali di confrontarsi, anche con gli organismi del Terzo Settore presenti sul territorio, su priorità e strategie da attuare e, prima, da tradurre nei progetti con i quali chiedere il finanziamento (progetti da presentare, a pena di decadenza, entro il 31 marzo 2022). In alcuni territori dove vi è già una prassi consolidata di collaborazione tra soggetti pubblici e privati, sono stati avviati dei percorsi di coprogettazione che hanno consentito una effettiva lettura dei bisogni, anche attraverso la partecipazione ai tavoli di lavoro delle persone con disabilità, e delle associazioni rappresentative. In altri territori, dove questa cultura della partecipazione e questa attenzione all'attuazione della sussidiarietà orizzontale è meno forte, questa osmosi con il territorio non c'è stata. Inoltre, la logica progettuale e i tempi stretti dell'avviso hanno sicuramente messo in difficoltà quegli ambiti sociali poco avvezzi a progettare.

La persona con disabilità e la pubblica amministrazione nella prospettiva della riforma*

ALESSANDRO CANDIDO

SOMMARIO: 1. Amministrazioni e disabilità: diritti da garantire e apparati da organizzare. - 2. Le pubbliche amministrazioni nella legge delega n. 227 del 2021. - 2.1. Il ruolo delle amministrazioni nell'accertamento della disabilità. - 2.2. Amministrazioni e valutazione multidimensionale. Il nodo delle competenze. - 2.3. Amministrazioni e servizi pubblici. - 2.4. Cenni sulla figura dell'Autorità Garante dei diritti delle persone con disabilità. - 3. Una conclusione, in attesa dei decreti attuativi.

1. Il tema del ruolo della pubblica amministrazione (anzi, sarebbe più corretto fare riferimento alle pubbliche amministrazioni) nella tutela dei diritti delle persone con disabilità costituisce il cuore pulsante della legge 22 dicembre 2021, n. 227, rubricata “Delega al Governo in materia di disabilità”¹. Quest’ultima, com’è noto, è stata approvata in tempi molto ristretti, al fine di fornire attuazione alle previsioni del Pnrr² che, tra l’altro, ha previsto una radicale riforma della normativa sulle disabilità, nella prospettiva della de-istituzionalizzazione³ e della promozione dell’autonomia della persona. Le amministrazioni si collocano dunque al centro del *Recovery Plan*, che mira al rafforzamento dell’offerta di servizi sociali da parte degli Ambiti territoriali, alla semplificazione dell’accesso ai servizi socio-sanitari, alla revisione delle procedure per l’accertamento delle disabilità, alla promozione dei progetti di vita indipendente e delle unità di valutazione multidimensionale sui territori, con l’obiettivo di definire progetti individuali e personalizzati.

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ Chi scrive nel mese di febbraio 2022 è stato nominato con decreto del Ministro delle disabilità componente della Commissione redigente dei decreti legislativi di attuazione della legge delega n. 227 del 2021.

² Come ha affermato V. CASAMASSIMA, Intervento al forum *Verso un futuro (più) sociale dell'Europa?*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2021, n. 3, disponibile all’indirizzo www.gruppodipisa.it, p. 235, gli strumenti messi in campo a livello comunitario al fine di fronteggiare la crisi pandemica sono senza “dubbio indicativi di un rafforzamento della dimensione sociale più genuinamente solidaristica dell’intervento dell’Unione”.

³ La medesima prospettiva è stata messa in luce dalla l. 22 giugno 2016, n. 112. Cfr. E. Rossi, *Lo “statuto costituzionale della persona con disabilità”: brevi considerazioni su un disegno di legge*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, n. 1, disponibile all’indirizzo www.forumcostituzionale.it, p. 380.

Il presupposto dal quale appare necessario muovere ai fini della presente indagine è la macro finalità della legge delega, che è quella di “garantire alla persona con disabilità di ottenere il riconoscimento della propria condizione, anche attraverso una valutazione della stessa congruente, trasparente e agevole che consenta il pieno esercizio dei suoi diritti civili e sociali, compresi il diritto alla vita indipendente e alla piena inclusione sociale e lavorativa, nonché l’effettivo e pieno accesso al sistema dei servizi, delle prestazioni, dei trasferimenti finanziari previsti e di ogni altra relativa agevolazione, e di promuovere l’autonomia della persona con disabilità e il suo vivere su base di pari opportunità con gli altri, nel rispetto dei principi di autodeterminazione e di non discriminazione”⁴.

La legge n. 227 del 2021 elenca pertanto un insieme di obiettivi che corrispondono a una serie di diritti da garantire (alla vita indipendente, al progetto individuale, personalizzato e partecipato, all’inclusione, all’autonomia, ecc.), con la conseguente necessità di predisporre l’organizzazione di un apparato pubblico idoneo a tutelarli⁵ (con il correlato esercizio di un potere⁶). Diversamente, tali diritti finirebbero con l’essere soltanto scolpiti sulla carta, ma esposti al (ragionevole) rischio di rimanere privi di effettività. Come affermava Massimo Severo Giannini, ancor prima di strutturare un’organizzazione teleologicamente orientata al soddisfacimento di un diritto, occorre infatti ragionare su ciò che si vuole concretamente realizzare, cioè sulla funzione, perché è sempre la funzione che conforma l’organizzazione. È quindi ovvio che “il primo problema, anzi il problema dei problemi, che dovrebbe porsi il legislatore che intenda provvedere in materia amministrativa non può essere che quello del riordinamento delle funzioni”⁷. Del resto, ogni prestazione amministrativa “richiede un momento preliminare di organizzazione del servizio”⁸.

Non essendo ancora stati approvati i decreti attuativi, sebbene risultino in fase avanzata (e, dunque, verosimilmente, prossimi ad essere approvati)⁹ il decreto che istituisce una Cabina di regia per la definizione dei livelli essenziali delle

⁴ Così dispone l’art. 1, co. 1, l. n. 227/2021 cit.

⁵ Cfr. A. BLASINI, *L’“Amministrazione per la disabilità”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, n. 1, disponibile all’indirizzo www.forumcostituzionale.it, p. 469.

⁶ Cfr. P. CERBO, *Il potere di organizzazione della pubblica amministrazione fra legalità e autonomia*, in A. TRAVI (a cura di), *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, Milano, 2008, p. 507.

⁷ V. M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, 1957, n. 1, p. 14.

⁸ Così G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, p. 755.

⁹ Così ha dichiarato il Ministro per le disabilità lo scorso 21 gennaio 2023, ribadendo quanto affermato due mesi fa. Si rinvia all’indirizzo www.disabili.com/legge-e-fisco/articoli-legge-e-fisco/osservatorio-disabilita-legge-delega-e-inserimento-lavorativo-disabili-la-ministra-locatelli-annuncia-novita.

prestazioni in materia di disabilità, quello sull'istituzione del Garante dei diritti delle persone con disabilità e, infine, quello sull'accessibilità della pubblica amministrazione, al momento in cui si scrive è possibile ragionare esclusivamente sui diritti che la legge delega – attraverso i suoi principi e criteri direttivi – intende garantire e non ancora, invece, sulla questione dell'organizzazione dei diversi apparati pubblici predisposti allo scopo.

2. Come si diceva poc'anzi, la legge delega assegna un ruolo centrale alle diverse pubbliche amministrazioni che vengono via via in rilievo nei suoi principi e nei criteri direttivi. Vale allora la pena di considerare le funzioni che le amministrazioni sono chiamate ad assumere rispetto all'accertamento della condizione di disabilità, alla valutazione multidimensionale, al miglioramento della qualità dei servizi pubblici funzionale a garantire l'effettiva accessibilità delle prestazioni, per concludere con alcune sintetiche considerazioni sul ruolo dell'Autorità Garante dei diritti delle persone con disabilità.

2.1. Uno dei compiti più importanti nell'ambito dei quali la pubblica amministrazione è chiamata a intervenire è senza dubbio quello dell'accertamento della condizione di disabilità, dato che tra gli scopi della delega c'è quello di affidare a un unico soggetto pubblico l'esclusiva competenza medico-legale sulle procedure valutative della disabilità (così come su quelle di riesame), “garantendo la partecipazione delle associazioni di categoria”¹⁰ e prevedendo, grazie al raccordo tra le banche dati già esistenti, “un efficace e trasparente sistema di controlli sull'adeguatezza delle prestazioni”¹¹.

È noto che, attualmente, tanto l'accertamento della condizione di disabilità (invalidità civile, cecità, sordità, *handicap*...), quanto l'erogazione e la liquidazione delle prestazioni, comportano un procedimento amministrativo molto complesso, che coinvolge svariate amministrazioni: le aziende sanitarie locali, l'Inps, le Regioni, i Comuni, nonché il Ministero dell'interno e quello dell'economia e delle finanze¹².

In sintesi, si può sostenere che il sistema odierno si basa su una compartecipazione di funzioni tra le aziende sanitarie e l'istituto previdenziale, con la

¹⁰ V. art. 2, co. 2, lett. b), n. 4, l. n. 227/2021 cit.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Cfr. D. SABIA, A. CECCHETTI, *La definizione della condizione di disabilità e la riforma del sistema di accertamento dell'invalidità civile, cecità, sordità, handicap e disabilità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, n. 1, disponibile all'indirizzo www.forumcostituzionale.it, p. 412.

prevalenza del ruolo di quest'ultimo ente anche nella fase di accertamento delle disabilità; tale funzione si somma a quelle di liquidazione e di erogazione delle prestazioni economiche, di cui è sempre competente l'Inps¹³. In altri termini, il precedente sistema dell'accertamento medico-legale da parte delle Commissioni mediche nell'ambito delle vecchie unità sanitarie locali¹⁴, poi aziende sanitarie locali, è stato radicalmente modificato, prevedendo che queste ultime siano composte anche da un medico designato dall'Inps¹⁵.

Tra l'altro, poiché la legge dispone che, in ogni caso, "l'accertamento definitivo è effettuato dall'Inps"¹⁶, si ritiene che le Commissioni mediche Inps svolgano oramai anche una funzione di controllo generalizzato nei riguardi dei verbali delle Commissioni mediche Asl¹⁷; inoltre, le stesse Regioni possono affidare all'Inps, attraverso la stipula di specifiche convenzioni, le funzioni relative all'accertamento dei requisiti sanitari in materia di invalidità civile, cecità, sordità, *handicap* e disabilità¹⁸.

Ciò premesso, le numerose amministrazioni pubbliche coinvolte nell'accertamento e la variabilità dei criteri medico-legali utilizzati comportano l'inevitabile presenza di discriminazioni – anche significative – per le persone con disabilità, a seconda della tipologia di Commissione medica, ma anche dell'area del Paese in cui l'accertamento viene svolto. A ciò si aggiunga la lunga durata del procedimento accertativo e la presenza di tabelle di valutazione risalenti a più di trent'anni fa¹⁹, che hanno reso l'intero *iter* farraginoso, ma anche opinabile a fronte delle novità nel

¹³ L'art. 130, co. 1, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 ha disposto che "... la funzione di erogazione di pensioni, assegni e indennità spettanti, ai sensi della vigente disciplina, agli invalidi civili è trasferita ad un apposito fondo di gestione istituito presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps)".

¹⁴ Si tratta del sistema previsto dalla l. 15 ottobre 1990, n. 295 e al d.m. 5 agosto 1991, n. 387.

¹⁵ L'art. 20, co. 1, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito in l. 3 agosto 2009, n. 102, dispone che "[a] decorrere dal 1° gennaio 2010 ai fini degli accertamenti sanitari di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, *handicap* e disabilità le Commissioni mediche delle Aziende sanitarie locali sono integrate da un medico dell'INPS quale componente effettivo".

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Come osservato da D. SABIA, A. CECCHETTI, *op. cit.*, p. 413, "[i]l controllo che [...] sarebbe dovuto avvenire solo sui verbali approvati a maggioranza è diventato generalizzato e, come se non bastasse, a chiusura del sistema la Commissione medica superiore Dell'Inps (oggi silente) è stata trasformata da struttura di regolamentazione dell'uniformità valutativa medico legale ad organismo di controllo finale sui verbali di accertamento, in funzione sostanzialmente repressiva, come dimostrano i risultati condotti sulle verifiche effettuate".

¹⁸ L'art. 18, co. 22, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito in l. 15 luglio 2011, n. 111, dispone che "[a] i fini della razionalizzazione e dell'unificazione del procedimento relativo al riconoscimento dell'invalidità civile, della cecità civile, della sordità, dell'*handicap* e della disabilità, le regioni, anche in deroga alla normativa vigente, possono affidare all'Istituto nazionale della previdenza sociale, attraverso la stipula di specifiche convenzioni, le funzioni relative all'accertamento dei requisiti sanitari".

¹⁹ Si tratta delle tabelle approvate con d.m. 5 febbraio 1992.

frattempo introdotte²⁰. Basti pensare alla lettura della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale che nel frattempo si è affermata²¹ e che la legge delega n. 227 del 2021 ha avuto il merito di introdurre finalmente nell'ordinamento italiano²².

Per questa ragione, una revisione del procedimento amministrativo di accertamento della condizione di disabilità, sulla scorta delle indicazioni contenute nella legge delega, appare quanto mai necessaria, attraverso l'unificazione e la semplificazione del processo valutativo di base, cioè quel procedimento – svolto sulla base della l. 5 febbraio 1992, n. 104 – mirante ad accertare le condizioni medico-legali della disabilità e che, evidentemente, risulta strumentale rispetto all'ottenimento di un servizio, di un'agevolazione, o di una prestazione economica. Tale processo valutativo non va ovviamente confuso con quello multidisciplinare, che risulta invece necessario ai fini della definizione di un progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato²³.

Al fine di superare quel dualismo tra Aziende sanitarie locali e Inps cui si faceva cenno, che è fonte di disomogeneità, la legge delega ha previsto tra i principi e i criteri direttivi l'affidamento a un unico soggetto pubblico dell'esclusiva competenza medico-legale sulle procedure valutative di base, “garantendone l'omogeneità nel territorio nazionale e realizzando, anche a fini deflativi del contenzioso giudiziario, una semplificazione e razionalizzazione degli aspetti procedurali e organizzativi del processo valutativo di base, anche prevedendo procedimenti semplificati di riesame o di rivalutazione [...]”²⁴.

In attesa del relativo decreto attuativo, si ritiene che il soggetto affidatario delle predette funzioni (accertamento delle condizioni di accesso alle prestazioni, riesame e revisione) possa ragionevolmente essere individuato nell'Inps, attraverso delle Commissioni medico legali (formate anche con la partecipazione dei rappresentanti medico legali delle associazioni) che decidano collegialmente e in unico grado, con una composizione di base da integrare in ragione della

²⁰ Cfr. D. SABIA, A. CECCHETTI, *op. cit.*, p. 414.

²¹ Per l'analisi delle diverse letture della disabilità affermatesi nel tempo e con specifico riguardo al modello bio-psico-sociale, sia consentito un rinvio ad A. CANDIDO, *Disabilità e prospettive di riforma. Una lettura costituzionale*, Milano, 2017, p. 134 ss. Recentemente, cfr. C. SCORRETTI, *La definizione medico legale di “disabilità” ai sensi della legge 22 dicembre 2021, n. 227*, in *Riv. it. di medicina legale e del diritto in campo sanitario*, 2022, n. 2, p. 323 ss.; C. SAGONE, *La tutela della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale*, in *Federalismi*, 2023, n. 1 disponibile all'indirizzo www.federalismi.it, p. 225 ss.

²² Cfr. l'art. 2, co. 2, lett. a), n. 1, l. n. 227/2021 cit. prevede l'introduzione di “disposizioni che prevedano una valutazione di base della disabilità distinta da una successiva valutazione multidimensionale fondata sull'approccio bio-psico-sociale”.

²³ Cfr. *infra*, par. 3. Sul tema, cfr. G. ARCONZO, G. RAGONE, S. BISSARO, *Il diritto delle persone con disabilità al progetto individuale*, in *Le Regioni*, 2020, n. 1, p. 31 ss.

²⁴ Art. 2, co. 2, lett. b), n. 4, l. n. 227/2021 cit.

specifica disabilità da accertare. L'obiettivo finale è che vi sia una valutazione complessiva che includa tutte le prestazioni che la situazione di disabilità accertata comporta.

Il procedimento potrebbe essere avviato direttamente presso il soggetto gestore, attraverso la presentazione della domanda, unitamente alla certificazione medica. Una volta pervenuta la domanda, l'interessato dovrebbe essere convocato alla visita presso la Commissione (oppure, in casi eccezionali, la visita potrebbe essere svolta a domicilio) e, all'esito, definire la condizione di disabilità della persona, trasmettendo il relativo verbale di accertamento. A questo punto, l'interessato insoddisfatto dall'esito dovrebbe essere posto nelle condizioni di domandare all'amministrazione la revisione in autotutela e, in caso di esito negativo, di rivolgersi all'Autorità giudiziaria. Per completezza, va ovviamente rilevato che il presupposto affinché il sistema delineato possa funzionare correttamente è che le menzionate tabelle valutative del 1992 vengano aggiornate.

2.2. Sotto altro versante, la pubblica amministrazione assume un ruolo centrale anche rispetto alla valutazione multidimensionale²⁵, poiché tra i principi e i criteri direttivi figura la necessità di “prevedere modalità di coordinamento tra le amministrazioni competenti per l'integrazione della programmazione sociale e sanitaria nazionale e regionale”²⁶; ma anche quella di stabilire “che la valutazione multidimensionale sia svolta attraverso l'istituzione e l'organizzazione di unità di valutazione multidimensionale composte in modo da assicurare l'integrazione degli interventi di presa in carico, di valutazione e di progettazione da parte delle amministrazioni competenti in ambito sociosanitario e socio-assistenziale”²⁷. Non bisogna inoltre dimenticare che la valutazione multidimensionale serve ad assicurare l'elaborazione del progetto di vita “individuale, personalizzato e partecipato” cui si è fatto cenno, “sulla base di un approccio multidisciplinare e con la partecipazione della persona con disabilità e di chi la rappresenta”²⁸. Inoltre, l'attuazione del progetto di vita deve comunque essere garantita “al variare del contesto territoriale e di vita della persona con disabilità, mediante le risorse umane e strumentali di rispettiva competenza degli enti locali e delle regioni”²⁹. Infine, nel progetto di vita occorre indicare “l'insieme delle risorse umane, professionali,

²⁵ Cfr. M. DE FALCO, *Ragionando attorno alla legge delega in materia di disabilità: una prospettiva giuslavoristica*, in *Resp. civ. e prev.*, 2022, n. 5, p. 1738 ss.; C. CASELLA, *La condizione giuridica della persona con disabilità: evoluzione, problemi e prospettive*, in *BioLaw Journal*, 2021, n. 4, p. 115 ss.

²⁶ V. art. 2, co. 2, lett. c), n. 1, l. n. 227/2021 cit.

²⁷ V. art. 2, co. 2, lett. c), n. 2, l. n. 227/2021 cit.

²⁸ V. art. 2, co. 2, lett. c), n. 4, l. n. 227/2021 cit.

²⁹ V. art. 2, co. 2, lett. c), n. 7, l. n. 227/2021 cit.

tecnologiche, strumentali ed economiche, pubbliche e private, attivabili anche in seno alla comunità territoriale”³⁰.

Ciò posto, un nodo delicato della legge delega concerne la definizione dei soggetti deputati alla predisposizione dei progetti, che vengono individuati in modo generico nelle “amministrazioni competenti”³¹. Attualmente, il riferimento normativo è costituito dall’art. 14 della l. n. 328 del 2000³², che fa riferimento alle Aziende sanitarie locali e ai Comuni, i quali – anche secondo la pacifica giurisprudenza amministrativa – assumono una competenza congiunta in materia. Peraltro, è noto che, una volta richiesta la predisposizione del progetto da parte dell’interessato, “non è configurabile un contegno omissivo dell’Amministrazione”³³, né quest’ultima potrebbe ad esempio negare la prestazione eccependo genericamente la carenza di risorse³⁴, dando conferma a quell’orientamento – espresso dalla Corte costituzionale con riferimento al tema del trasporto degli studenti con disabilità – secondo cui “è la garanzia dei diritti incompressibili a incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”³⁵.

Si segnala tra l’altro che anche la legge delega prevede l’integrazione della programmazione sociale, che rientra nella competenza del Comune, con quella sanitaria, di competenza regionale; tuttavia, la genericità della norma sul punto potrebbe essere superata nella fase di attuazione della delega, dato che dovranno essere individuate in modo più dettagliato le modalità di composizione delle unità di valutazione multidimensionale³⁶.

La questione dell’ente competente alla presa in carico della persona con disabilità richiama inevitabilmente il tema dei vincoli istituzionali inerenti i rapporti di

³⁰ V. art. 2, co. 2, lett. c), n. 9, l. n. 227/2021 cit.

³¹ Sul punto, cfr. O. BONARDI, *Luci e ombre della nuova legge delega sulla disabilità*, in *Italian Equality Network*, 2022, disponibile all’indirizzo www.italianequalitynetwork.it, p. 5.

³² La norma dispone che “[p]er 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...”.

³³ V. Tar Lazio, Roma, sez. II, 28 aprile 2022, n. 5198.

³⁴ Ad es., cfr. Cons. Stato, sez. III, 2 gennaio 2020, n. 1. Chi scrive si è occupato della questione dell’attuazione del progetto di vita individuale. Cfr. A. CANDIDO, *Quando il diritto diventa finanziariamente incondizionato. Il progetto di vita individuale per lo studente con disabilità grave*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2019, n. 1, disponibile all’indirizzo www.piemonteautonomie.it, p. 1 ss.

³⁵ V. Corte cost., 16 dicembre 2016, n. 275, n. 11 Cons. in dir. Come condivisibilmente ha osservato C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il “nuovo” diritto alla socializzazione*, in *Diritti fondamentali*, 2020, n. 2, disponibile all’indirizzo www.dirittifondamentali.it, p. 142, la decisione in questione costituisce “il punto più alto del cammino della Corte nell’affermazione del nuovo diritto alla socializzazione del disabile”.

³⁶ Cfr. O. BONARDI, *op. cit.*, p. 6.

competenza tra i diversi livelli di governo, con particolare riferimento alla ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali.

Senza poter in questa sede entrare nel merito delle annose problematiche concernenti il regionalismo e limitandoci a considerare la tematica della disabilità, si rileva che l'assistenza sociale ricade inevitabilmente nella competenza residuale delle Regioni, sebbene risulti significativamente incisa dalla competenza statale trasversale in tema di "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), attraverso la quale lo Stato – nell'ambito in questione – è chiamato a garantire l'omogeneità nel godimento del diritto all'assistenza. Quest'ultimo non ha invece competenza in materia di organizzazione dei sistemi per l'erogazione delle prestazioni. In generale, si può sostenere che il potere di legiferare in tema di servizi e politiche sociali, anche a sostegno delle persone disabili e delle loro famiglie, appartiene alle Regioni, mentre sul piano amministrativo rientrano tra le funzioni fondamentali dei Comuni la "progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini"³⁷.

Su queste basi, ci si potrebbe chiedere allora come sia possibile giustificare una legge delega sulla disabilità alla luce dell'attuale quadro costituzionale, in cui, come anticipato, vengono in rilievo delle competenze delle autonomie. In verità, con la legge n. 227 del 2021, il legislatore ha scelto opportunamente di percorrere la via della leale collaborazione e dell'intesa con le Regioni, stabilendo che il Governo, nella predisposizione dei decreti legislativi di attuazione, debba raggiungere l'intesa con le Regioni in sede di Conferenza Unificata. La legittimazione dell'intervento legislativo delegato viene inoltre fatta correttamente derivare dall'esercizio della competenza esclusiva statale in tema di livelli essenziali: si tratta del resto di una clausola più volte utilizzata dallo Stato per "mettere in sicurezza" l'azione statale in ambiti di competenza concorrente o residuale³⁸.

In ogni caso, vi è un dato in grado di superare ogni eventuale censura di incostituzionalità: il fatto che vengono in rilievo servizi e prestazioni attinenti al nucleo essenziale del principio di eguaglianza non lascia dubbi sulla possibilità che lo Stato possa fissare condizioni di accesso uniformi su tutto il territorio nazionale³⁹.

³⁷ Art. 14, co. 27, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122.

³⁸ Tra i tanti casi, si pensi al reddito di cittadinanza, in relazione al quale l'art. 1, co. 1, d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito in legge 28 marzo 2019, n. 26, ha stabilito che "costituisce livello essenziale delle prestazioni". L'art. 1, co. 318, l. 29 dicembre 2022, n. 197, ha previsto l'abrogazione differita della predetta norma, a decorrere dal 1 gennaio 2024.

³⁹ A tal fine, l'art. 2, lett. h), n. 2, l. n. 227 del 2021 cit. demanda al governo il compito di "definire, anche avvalendosi del supporto della Commissione tecnica per i fabbisogni standard di cui

Più che di una possibilità si tratta anzi di un vero e proprio obbligo costituzionale dello Stato, pur nelle difficoltà oggettive che caratterizzano la fissazione dei livelli di assistenza di carattere sociale. Infatti, a differenza di quanto accade in ambito sanitario, dove il processo di definizione dei livelli essenziali di assistenza è già strutturato per prestazioni, così non è in materia di disabilità, dove le prestazioni in natura sono dettagliate non tanto in sede nazionale, quanto a livello regionale e locale, con significative differenziazioni “in termini di tipologia di interventi, risorse disponibili, diffusione territoriale”⁴⁰; ciò è tanto più vero se si considera che, sul piano delle amministrazioni coinvolte, la garanzia dei diritti delle persone con disabilità si realizza attraverso l’azione legislativa delle Regioni, nonché mediante l’intervento degli enti locali e, per la quota di loro competenza, delle Aziende sanitarie locali⁴¹.

Per questa ragione, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che le amministrazioni, nell’ambito delle rispettive competenze, devono garantire, non può prescindere da una preliminare ricognizione delle prestazioni sociali rivolte alle persone con disabilità.

2.3. La legge delega assegna un ruolo importante alla pubblica amministrazione anche rispetto alla necessità di migliorare la qualità dei servizi pubblici, al fine di garantire l’effettiva accessibilità delle prestazioni alle persone con disabilità. Essa prevede infatti che:

- sia individuata una figura dirigenziale preposta alla programmazione strategica della piena accessibilità, fisica e digitale, delle amministrazioni da parte delle persone con disabilità⁴²;
- siano introdotti tra gli obiettivi di produttività delle amministrazioni quelli volti a rendere effettive l’inclusione sociale e le possibilità di accesso delle persone con disabilità⁴³;

all’articolo 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, le procedure volte alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, con riguardo alle prestazioni in favore delle persone con disabilità, con l’individuazione di una disciplina di carattere transitorio, nelle more dell’effettiva applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni, volta a individuare e garantire obiettivi di servizio, promuovendo la collaborazione tra i soggetti pubblici e i privati, compresi gli enti operanti nel Terzo settore”.

⁴⁰ V. M. BEZZE, E. INNOCENTI, *Il disegno di legge delega in materia di disabilità: osservazioni sulla “disciplina dei benefici”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, n. 1, disponibile all’indirizzo www.forumcostituzionale.it, p. 436.

⁴¹ Sul tema della compartecipazione alla spesa socio-sanitaria, cfr. A. CANDIDO, *Le amministrazioni locali alla prova del nuovo ISEE*, in *Le Regioni*, 2015, n. 3, p. 763 ss.

⁴² Cfr. art. 2, co. 2, lett. e), n. 1, l. n. 227/2021 cit.

⁴³ Cfr. art. 2, co. 2, lett. e), n. 3, l. n. 227/2021 cit.

- sia stabilito che il rispetto degli obiettivi derivanti dalla programmazione strategica della piena accessibilità, fisica e digitale, delle amministrazioni da parte delle persone con disabilità sia inserito tra gli obiettivi da valutare ai fini della *performance* del personale dirigenziale⁴⁴;
- sia prevista la nomina, da parte dei datori di lavoro pubblici, di un responsabile del processo di inserimento delle persone con disabilità nell'ambiente di lavoro, anche al fine di garantire l'accomodamento ragionevole⁴⁵;
- sia imposto l'obbligo, per i concessionari dei pubblici servizi, di indicare nella carta dei servizi i livelli di qualità del servizio erogato che assicurino alle persone con disabilità l'effettiva accessibilità delle prestazioni⁴⁶;
- sia esteso il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici alla mancata attuazione o alla violazione dei livelli di qualità dei servizi essenziali per l'inclusione sociale e la possibilità di accesso delle persone con disabilità, oppure degli obblighi previsti dalla normativa vigente in materia⁴⁷.

Ciò comporta che il decreto attuativo dei principi e dei criteri direttivi concernenti questo settore dovrà prevedere la nomina, presso ogni amministrazione, di un dirigente preposto alla programmazione strategica dell'accessibilità delle funzioni amministrative, individuando i requisiti di cui dovrà essere in possesso. L'obiettivo è quello di riconoscere centralità alla formazione e all'esperienza del dirigente sulle questioni dell'inclusione sociale e dell'accessibilità delle persone con disabilità.

Sui medesimi temi i rappresentanti delle associazioni delle persone con disabilità devono essere messi nelle condizioni di partecipare alla programmazione strategica dell'accessibilità delle funzioni amministrative e di presentare osservazioni. Inoltre, i rappresentanti delle associazioni vanno coinvolti anche in sede di predisposizione del piano delle *performances*, consentendo loro di presentare osservazioni relativamente ai profili che riguardano l'accessibilità e l'inclusione sociale delle persone con disabilità e l'eliminazione del divario di genere.

In particolare, si richiede che il dirigente preposto sia un soggetto dotato di comprovata esperienza e formazione sui temi del divario di genere, dell'inclusione sociale e dell'accessibilità delle persone con disabilità, che funga da responsabile dell'inserimento nell'ambiente lavorativo delle persone con disabilità. L'intervento, nell'ottica di consentire alle amministrazioni di garantire al meglio l'assenza di

⁴⁴ Cfr. art. 2, co. 2, lett. e), n. 5, l. n. 227/2021 cit.

⁴⁵ Cfr. art. 2, co. 2, lett. e), n. 6, l. n. 227/2021 cit.

⁴⁶ Cfr. art. 2, co. 2, lett. e), n. 7, l. n. 227/2021 cit.

⁴⁷ Cfr. art. 2, co. 2, lett. e), n. 8, l. n. 227/2021 cit.

ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, in ambito lavorativo, dovrebbe riconoscergli anche la facoltà di dedicare un'apposita struttura interna per lo svolgimento di tale funzione.

Inoltre, il decreto attuativo è chiamato a intervenire sul rapporto tra concessionari, gestori dei pubblici servizi e utenti, imponendo ai primi un obbligo di contemplare nella carta dei servizi di standard di qualità del servizio erogato, in modo che venga assicurata l'effettiva accessibilità delle prestazioni alle persone con disabilità e l'eliminazione del divario di genere; nonché l'ulteriore obbligo di prevedere i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori del servizio e dell'infrastruttura.

Infine, la legge delega mira a estendere il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari dei servizi pubblici, previsto al fine di ripristinare il corretto svolgimento di una funzione, o la corretta erogazione di un servizio, anche per la mancata definizione, attuazione o la violazione degli standard di qualità dei servizi essenziali in termini di effettiva inclusione sociale e accessibilità delle persone con disabilità e per l'eliminazione del divario di genere.

2.4. Ulteriore aspetto interessante della legge delega inerisce la previsione dell'istituzione del Garante nazionale delle disabilità, organo indipendente, con compiti di controllo e consultazione sull'attuazione dei diritti delle persone con disabilità e dei loro familiari.

L'Autorità è chiamata, in particolare, a: svolgere verifiche, d'ufficio o a seguito di segnalazione, sull'esistenza di fenomeni discriminatori e a richiedere alle amministrazioni e ai concessionari di pubblici servizi le informazioni e i documenti necessari allo svolgimento delle funzioni di sua competenza; formulare raccomandazioni e pareri alle amministrazioni e ai concessionari pubblici interessati sulle segnalazioni raccolte, anche in relazione a specifiche situazioni e nei confronti di singoli enti, sollecitando o proponendo interventi, misure o accomodamenti ragionevoli idonei a superare le criticità riscontrate; promuovere una cultura del rispetto dei diritti delle persone con disabilità attraverso campagne di sensibilizzazione e comunicazione e progetti di azioni positive, in particolare nelle istituzioni scolastiche, in collaborazione con le amministrazioni competenti per materia.

Lo scopo della legge delega è dunque quello di dare vita a una vera e propria "amministrazione specializzata", che dovrebbe però essere dotata dei necessari poteri, affinché possa considerarsi idonea ad assumere una posizione di garanzia nell'ordinamento, essendo funzionalizzata alla tutela delle persone con disabilità avverso le discriminazioni e alla garanzia dell'effettività dei diritti espressamente riconosciuti⁴⁸.

⁴⁸ Cfr. A. BLASINI, *op. cit.*, p. 470.

Affinché possa esservi, accanto alla tutela giurisdizionale, una tutela amministrativa di fronte all'Autorità Garante dei diritti delle persone con disabilità, occorre dotare tale *Authority* di poteri di intervento efficaci e idonei a punire il comportamento lesivo eventualmente posto in essere.

È stato osservato che, in sede di legge delega, “ai generali compiti di raccolta delle denunce di discriminazione, di violazione dei diritti e di vigilanza sul rispetto della normativa vigente in materia, non fa da *pendant* la predisposizione di adeguati poteri di intervento”⁴⁹. Ciò in quanto mancherebbero in capo al Garante poteri di indagine e di legittimazione giudiziale, dato che egli ha un potere di domandare informazioni e documenti alle amministrazioni, o ai concessionari di pubblici servizi (ai quali può formulare raccomandazioni o pareri), ma non nei riguardi di altri privati.

Indubbiamente, onde evitare di sfociare nell'eccesso di delega, si ritiene che, in sede di attuazione, il decreto delegato possa prendere in considerazione esclusivamente le segnalazioni che al Garante pervengano da pubbliche amministrazioni, dalle associazioni, o da privati cittadini, ma avendo sempre come *focus* quello dell'accertamento della sussistenza di una violazione del principio di non discriminazione da parte di un'amministrazione o di un concessionario di pubblico servizio. A tal fine, si ritiene opportuno dotare l'Autorità di adeguati poteri deliberativi (anche cautelari, per i casi di urgenza), unitamente a funzioni di estrazione dei dati e raccolta delle informazioni, al fine di migliorare la qualità dei servizi e correggere eventualmente – anche attraverso la diffusione di *best practices* – l'azione delle amministrazioni interessate.

3. Svolte alcune considerazioni in ordine sparso in ordine alle prospettive di attuazione della legge delega in rapporto alle pubbliche amministrazioni che vengono in rilievo, appare certamente difficile che le medesime possano provvedere agli adempimenti previsti dai decreti legislativi attuativi, come si stabilisce nella legge delega, “con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili [...] e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”⁵⁰. Quelli oggetto del presente contributo sono infatti classici diritti finanziariamente condizionati, la cui garanzia non può prescindere dallo stanziamento delle necessarie risorse. Peraltro, la congiuntura economica appare favorevole, alla luce dei fondi previsti per l'attuazione della Missione 5 del *Recovery Plan*.

⁴⁹ Cfr. O. BONARDI, *op. cit.*, p. 6.

⁵⁰ V. art. 3, co. 3, l. n. 227/2021 cit.

Dall'analisi svolta emerge chiaramente che, pur in una materia – l'assistenza sociale – in cui vengono in rilievo delle competenze legislative e amministrative di carattere regionale, la figura dello Stato è destinata a riaffermarsi prepotentemente a garanzia dell'eguaglianza sostanziale su tutto il territorio nazionale, per affrontare le tensioni sempre crescenti e per soddisfare i pressanti bisogni sociali che emergono nella società; ragione per la quale un intervento legislativo dal centro in materia di livelli essenziali delle prestazioni sociali, pur con tutte le criticità che lo caratterizzano, risulterebbe particolarmente importante. Nondimeno, la rilevanza degli interventi e la presenza di numerosi attori (*rectius*, amministrazioni) multilivello rendono estremamente diversificato il livello delle prestazioni offerto nei diversi territori, con una conseguente difficile definizione del volto dell'eguaglianza sostanziale che lo Stato è chiamato a garantire in modo indefettibile in ogni parte della Repubblica.

Ciò posto, in conclusione, se ci si domanda in quale direzione si sta andando oggi, si può certamente sostenere che, in attesa dell'emanazione dei decreti attuativi, la strada imboccata dalla legge delega è quella giusta; infatti, si sta finalmente guardando alla disabilità ripensando all'integrazione tra la componente sanitaria e la componente sociale⁵¹ su un piano interistituzionale, attraverso un approccio della pubblica amministrazione non più legato esclusivamente a una mera logica prestazionale, ma rivolto all'inclusione sociale e alla vita il più possibile autonoma e indipendente della persona con disabilità⁵², con il riconoscimento – finalmente – dello strumento dell'accomodamento ragionevole previsto sin dalla Convenzione di New York sui diritti delle persone con disabilità⁵³. È anche da questa stretta integrazione che oggi passa la garanzia costituzionale del nucleo essenziale del diritto all'assistenza sociale di cui all'art. 38 della Costituzione, così pregnante da

⁵¹ Sul tema, cfr. E. VIVALDI, *L'integrazione tra sociale e sanitario: una sfida sempre attuale*, in P. BIANCHI, E. FERIOLI, G. MARTINICO, C. NAPOLI (a cura di), *Scritti in memoria di Paolo Carrozza*, vol. II, Pisa, 2021, p. 447 ss.

⁵² Cfr. F. CEMBRANI, M. CINGOLANI, P. FEDELI, *L'inclusione della persona disabile con strumenti tecnologici: occasione di un primo commento alla legge-delega al governo in materia di disabilità (Commento a legge 22 dicembre 2021, n. 227 (Delega al Governo in materia di disabilità))*, in *Riv. it. di medicina legale e del diritto in campo sanitario*, 2022, n. 2 p. 267 ss.

⁵³ L'accomodamento ragionevole consiste nelle modifiche e negli adattamenti appropriati, necessari ed efficaci, da adottare in funzione delle esigenze concrete da soddisfare, al fine di "garantire alle persone con disabilità il godimento o l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali" (così CGUE, C-312/11, *Commissione europea c. Repubblica italiana*). La Convenzione di New York è stata ratificata dall'Italia con l. 3 marzo 2009, n. 18. Sulla nozione sovranazionale di accomodamento ragionevole, cfr. M. GASPARRO, *Ancora sugli accomodamenti ragionevoli (Nota a sentenza Corte suprema di Cassazione civile sezione lavoro 9 marzo 2021, n. 6497 (ASF Autolinee S.r.l. vs Vitali Gianni))*, in *Lavoro e previdenza oggi*, 2021, n. 5-6, p. 372 ss.

prevalere anche sulle esigenze di bilancio delle amministrazioni coinvolte⁵⁴, specie quando vengono in rilievo spese “costituzionalmente necessarie, inerenti all’erogazione di prestazioni sociali incompressibili”⁵⁵.

⁵⁴ Corte cost., 15 marzo 2019, n. 50.

⁵⁵ Sul punto, cfr. Corte cost., 20 luglio 2020, n. 152. Si rinvia in particolare ai commenti di M. D’ONGHIA, *Un ulteriore importante tassello a garanzia dell’effettività della tutela per le persone disabili* (Corte cost. n. 152/2020), in *Riv. dir. sicurezza sociale*, 2021, n. 1, p. 69 ss.; A.G. PIETROSANTI, *La tutela dell’inabile al lavoro privo di mezzi economici: il ruolo dell’art. 38, comma 1, della Costituzione*, in *Diritto e società*, 2021, n. 4, p. 747 ss.

European and Taxation aspects regarding the framework of disabled people. Future perspectives and the way ahead*

FILIPPO LUIGI GIAMBRONE

SUMMARY: 1. European undertaken measures concerning disability. - 1.2. UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities with regard of relevant jurisprudence. - 2. Problems arising from the Web Accessibility directive for disabled people from a European point of view. - 2.1. Results of studies conducted at the European level concerning the Web Accessibility Directive (WAD). - 3. Historical development concerning the legislative framework on disability related to Italy. - 3.1. Law no. 68 of 1999 entitled "Rules for the right to work of disabled people". - 3.2. Other interventions. - 4. Brief overview concerning some taxation benefits for people with disabilities in Italy: Law 104. - 4.1. The IRPEF (income tax) deduction for means of transport. - 4.2. Tax Advantages for motor vehicles. - 4.3. The IRPEF (income tax) deduction for children with disabilities. - 4.4. The actual deductions. - 4.5. IRPEF (income taxation) benefits for health expenditure and assistive devices. - 5. Conclusions.

1. The European Union is founded on equality, social justice, freedom, democracy and human rights. The Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) and the Charter of Fundamental Rights of the European Union provide the basis for combating all forms of discrimination and establishing equality as the cornerstone of EU policies. That is why President von der Leyen has announced as one of her Commission's priorities the construction of a Union of equality in all areas. Adopting the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) in 2006 was a milestone in setting minimum standards for the rights of persons with disabilities. The EU and its Member States are parties to the CRPD and drive its implementation.¹According to the UN

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Union der Gleichheit: Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021- 2030, p. 1; for an overview regarding the human resource as a differently abled within the economic sector and specifically within the company with regard also of the disability management and accountability perspectives cfr. G. MIGLIACCIO, GERARDINO METALLO, PAOLO RICCI, *La risorsa umana "diversamente abile" nell'economia dell'azienda. Disability management e accountability*, GIAPPICHELLI, 2009.

Convention on the Rights of Persons with Disabilities, persons with disabilities are persons "2 who have long-term physical, mental, mental or sensory impairments which, in interaction with various barriers, may prevent them from participating fully, effectively and on an equal basis in society". Around 87 million people in the EU have some form of disability. Many people with disabilities in Europe do not have the same opportunities in their lives as other people. From schools or workplaces to infrastructure, products, services and information, these are not accessible to everyone. People with disabilities may also be treated poorly or unfairly. The EU and its Member States are committed to improving the social and economic situation of people with disabilities, based on the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. The European Pillar of Social Rights³, jointly proclaimed by the European Parliament, the Council and the European Commission in 2017, serves as a compass for employment and social policies. The European Parliament has called for a solid European Pillar of Social Rights that strengthens social rights and has a positive impact on people's lives in the short and medium term, and allows support for the construction of Europe in the 21st century: The Heads of State or Government of 27 Member States stressed the need to address economic and social insecurity as a matter of priority, and called for a bright economic future for all citizens, to preserve our way of life and to improve opportunities for young people. The leaders of 27 Member States, the European Parliament, and the European Commission committed themselves in the Rome Agenda to working towards a social Europe. This commitment is based on the principles of sustainable growth and on the promotion of economic and social progress, cohesion and convergence, while respecting the integrity of the internal market; a Union that takes into account the diversity of national systems and the key role of the social partners; a Union that promotes equality between women and men and

A.F.URICCHIO- F.L.GIAMBRONE, *Schlussfolgerungen*, ib, in A.F. URICCHIO, F.L.GIAMBRONE, *Entwicklungen im italienischen Steuerrecht als Herausforderung des neuen europäischen Entwicklungsprozesses*, 2020, p. 219 ff.

² For a better understanding regarding the economic principles of the future of the EU policy cfr. CH. SMEKAL, *Stabilisierungspolitik im Bundesstaat*, Wirtschaftsdienst, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 58, Iss. 5, pp. 231-235; for further information on corruption as a constitutional disvalue, please refer to M. GALDI, *La corruzione come disvalore costituzionale*, in, *federalismi*, 2019, p. 2-30, 2 ff.; A. F. URICCHIO, *Capacità contributiva e "agenda" del terzo millennio: dalla tutela dell'ambiente all'economia circolare*, in *Diritto e processo tributario*, 2, 2022.

³ Interinstitutionelle Proklamation zur europäischen Säule sozialer Rechte (2017/C 428/09); Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Union der Gleichheit: Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021- 2030, p. 1

the rights and equal opportunities of all; a Union that combats unemployment, discrimination, social exclusion and poverty; a Union where young people receive the best education and training and can study and find work across the continent; a Union that preserves our cultural heritage and promotes cultural diversity: the social partners have pledged to continue their contribution to a Europe that benefits workers and businesses : retracing back the European Pillar of Social Rights Principle 17 of the Pillar in question postulates the right of people with disabilities to income support that ensures them a dignified life, to services that enable them to participate in the labour market and in society, and to a working environment adapted to their needs. The European Disability Strategy 2010-2020⁴ has paved the way for a barrier-free Europe and supported actions, including with EU funding, to improve the lives of around 87 million people with disabilities in the EU. The EU and its Member States have a broad mandate to improve the social and economic situation of people with disabilities. For example Article 1 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (Charter) states that "Human dignity is inviolable. It shall be respected and protected."⁵ Article 26 states, "The Union recognises and respects the right of persons with disabilities to benefit from measures designed to ensure their independence, social and occupational integration and participation in the life of the community." Furthermore, Article 21 prohibits any discrimination on the grounds of disability. Some relevant jurisprudence will be highlighted in the following chapter. As a matter of fact, the above-mentioned strategy pursues several aims. The general objective of this strategy is to enable people with disabilities to enjoy their full rights and participate fully in society and the European economy, particularly in the context of the internal market. A coherent approach is needed to achieve this objective and ensure effective implementation of the UN Convention throughout the EU. The strategy identifies the actions at the EU level to complement national actions. It identifies the mechanisms needed to implement the UN Convention at the EU level, including within the EU institutions. The strategy also sets out the support needed in funding, research, awareness-raising, statistics and data collection.⁶

⁴ Mitteilung der Kommission (KOM(2010) 636 endgültig): Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020; moreover the policy of a health union falls within the White book of the EU Commission. For a better understanding cfr. F. L. GIAMBRONE, *New fiscal, monetary, financial, banking and capital perspectives of the European Union*, 2021; M. GALDI, *La corruzione come disvalore costituzionale*, in, *federalismi*, 2019, p. 2-30, 2 ff.

⁵ Mitteilung der Kommission (KOM(2010) 636 endgültig): Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020.

⁶ KOM(2010) 2020. A. F. URICCHIO, *Verso una estensione della categoria di redditi di lavoro al lavoro dei robot: una prospettiva non più lontana*, in C. JAMBRENGHI, A. RICCIARDI (a cura di), *La sostenibile leggerezza dell'umano*. Scritti in onore di Domenico Garofalo, Cacucci, 2022.

The strategy focuses on removing barriers. According to a 2006 Eurobarometer survey, 91% of respondents believe more money should be allocated to removing physical barriers for people with disabilities. To this end, the Commission has identified eight main areas for action: accessibility, participation, equality, employment, education and training, social protection, health and external action. For each strand, the main steps are outlined, with the overall objective at the EU level highlighted in a box. These areas have been selected because they can contribute to the general goals of the Strategy and the UN Convention, the related strategy documents of the EU institutions and the Council of Europe, as well as the results of the EU Action Plan on Persons with Disabilities 2003-2010 and a consultation of Member States, stakeholders and the general public. The national measures referred to are intended to complement the measures taken at the EU level; they do not exhaustively cover the obligations of Member States under the UN Convention. The Commission will also address the situation of people with disabilities in the context of the Europe 2020 strategy, its flagship initiatives and the relaunch of the Single Market. The evaluation of the strategy shows that it has been able to contribute to positive change in some areas, in particular accessibility for people with disabilities and the promotion of their rights, by moving it up the EU agenda.⁷

In terms of effectiveness, the evaluation concluded that the strategy had made a significant contribution to the implementation of the UN CRPD at the EU level and to the implementation of several key legislative and policy instruments, notably in the areas of accessibility, participation and awareness-raising. However, the strategy's objectives have only been partially achieved, and not all measures foreseen in the strategy have been fully implemented. In the areas of gender equality, health and external action, the strategy has been less effective. The evaluation showed that the strategy was efficiently designed and implemented. EU funding has been used to promote and implement deinstitutionalisation effectively. Grants to organisations representing people with disabilities, as well as funds for organising public events on disability, have been used effectively to stimulate debate in this area. Many stakeholders would like to see financial resources used even more efficiently.⁸

⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Eine neue europäische Innovationsagenda, {SWD(2022) 187 final}, p. 6; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, *Union der Gleichheit: Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021-2030*, p. 1 ff.

⁸ Kommission (SWD(2020) 291 final): Evaluierung der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020; A. F. URICCHIO, *Capacità contributiva e "agenda" del terzo millennio: dalla tutela dell'ambiente all'economia circolare*, in *Diritto e processo tributario*, 2, 2022.

The strategy was and remains relevant for addressing the needs of people with disabilities. With the ratification of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities by the EU, the Convention has become part of the EU legal order. As the main instrument for implementing the UN CRPD at the EU level, the Strategy has contributed to the design and implementation of EU disability policies and initiatives in line with the provisions of the Convention. Coherence between the eight thematic areas of the strategy and the instruments for its implementation has been ensured. The strategy was also consistent with other EU and national social policies. From an operational point of view, however, some measures were not fully consistent with the objectives pursued, as they would have required measures of greater scope, resources and impact than was possible under the strategy. The main added value of the strategy at the EU level was the coherent implementation of the UN CRPD at the EU level. The strategy has also supported implementation at the Member State level, including through the adoption of legislation on accessibility, the promotion of deinstitutionalisation and the allocation of EU funds for the employment of people with disabilities.⁹ The COVID-19 pandemic and its economic consequences make it all the more urgent to address this problem, as they have exacerbated barriers and inequalities.¹⁰ People with disabilities living in care facilities, for example, are at higher risk of infection and at the same time suffer more from corona-related isolation measures. However, those who live in a community or at home are affected by restrictions on providing personal services, making it difficult for them to live independently. It is time to further develop action at the European level. The European Parliament¹¹ has called for a new disability strategy covering all areas of the CRPD, and the Council has committed itself to continue working on implementing the Convention.¹² This strategy aims to improve the lives of people with disabilities in the coming decade, both within the EU and beyond its borders. The strategy's objectives can only be achieved through coordinated action at the national and EU level, requiring the determination of Member States and regional and local authorities to launch the measures proposed by the Commission.¹³

⁹ Kommission (SWD(2020) 291 final), *Evaluierung der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020*.

¹⁰ VN-Informationen zu Menschen mit Behinderungen und COVID-19.

¹¹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. Juni 2020 zu der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen für die Zeit nach 2020.

¹² COM(2020) 724 final; Der europäische Grüne Deal (COM(2019) 640 final; Europäischer Klimapakt (COM(2020) 788 final; Gestaltung der digitalen Zukunft Europas (COM(2020) 67 final); Schaffung einer europäischen Gesundheitsunion (COM(2020) 724 final); Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft (COM(2020) 98 final); Eine Renovierungswelle für Europa (COM(2020) 662 final); Aktionsplan für digitale Bildung 2021–2027 (COM(2020) 624 final).

Last but not least, the strategy also supports green and digital transformation and a healthy Europe¹², contributing to a sustainable, resilient, innovative and equitable Union. In this year's State of the Union address, the President of the Commission called on Europe to learn lessons from the current crisis and build a European Health Union.¹³ The experience of the current pandemic shows that the strengths of EU Member States can be combined to help overcome the weaknesses of individuals. By working with the European Parliament and the Council on a stronger Health Union, the EU can be equipped with mechanisms to prevent, prepare for and respond to health crises at both EU and global levels – including the societal and economic benefits it brings. The European Health Union builds on the EU's joint efforts to better align its actions with the environment by pursuing alternative and more sustainable economic growth patterns, as set out in the European Green Deal. Combating climate change and finding ways to adapt, preserve and restore biodiversity, improving nutrition and lifestyles, and reduce and eliminate pollution will positively impact citizens' health and enable the European Health Union to protect them better.¹⁴ It is the EU's common, urgent task to implement these actions swiftly and diligently, overcoming the fragmentation and gaps in tools, information and mindsets that will otherwise continue to make us collectively vulnerable and threaten our way of life. The European Health Union will be as strong as Member States' commitment to it. It is part of the Commission's Action Plan to implement the European Pillar of Social Rights.¹⁵ To complement the gender equality policies adopted to combat discrimination, this strategy will help build a Union of equality, strengthen Europe's role as a global partner in tackling inequalities, achieve the UN Sustainable Development Goals and promote human rights.¹⁶

1.2. Neither the ECHR nor the Employment Equality Directive defines disability. Given the role of the CJEU, the national courts often determine what

¹³ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Evaluierung (Zusammenfassung) der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020 {SWD(2020) 289 final}, p. 5 ff.; A. F. URICCHIO, *Capacità contributiva e "agenda" del terzo millennio: dalla tutela dell'ambiente all'economia circolare*, in *Diritt o e processo tributario*, 2, 2022.

¹⁴ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Evaluierung (Zusammenfassung) der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020 {SWD(2020) 289 final}, p. 5 ff.; A. F. URICCHIO, L. BECCHETTI, P. PISCITELLI, A. DISTANTE, A. MIANI, *European Green Deal as social vaccine to overcome COVID-19 health & economic crisis*, in *The Lancet Regional Health – Europe*, Vol. 2, March 2021.

¹⁵ Op. cit., p. 26.

¹⁶ Vereinte Nationen: Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung; Kommission (SWD(2020) 291 final), *Evaluierung der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020*.

constitutes a disability and present this as part of a factual background to the cases they refer to the CJEU. In the *Chacón Navas*¹⁷ case, the ECJ closely followed the medical model of disability when interpreting the concept of disability under Directive 2000/78/EC. The EU is now part of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, which serves as a guideline for interpreting EU laws related to discrimination against people with disabilities.¹⁸ For the EU, the Disability Rights Convention entered into force on 22 January 2011. The ECJ stated that Directive 2000/78/EC "must, as far as possible, be interpreted by the Convention".¹⁹ Consequently, the ECJ refers to the definition of disability contained in the CRPD, which considers the social model of disability bears. Article 1 of the CRPD states: "Persons with disabilities include persons who have long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments which, in interaction with various barriers, may prevent them from participating fully, effectively and equally in society." According to Article 2(3) of the CRPD, discrimination on the grounds of disability shall mean any distinction, exclusion or restriction made on the grounds of disability which has the purpose or effect of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise on an equal basis with others, of all human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field. Article 2(4) of the CRPD provides that "'reasonable accommodation' means necessary and appropriate modifications and adjustments which do not impose a disproportionate or undue burden and which, when needed in a particular case, are made to ensure that persons with disabilities can enjoy or exercise all human rights and fundamental freedoms on an equal basis with others". Furthermore, Article 2(3) explicitly confirms that the denial of reasonable accommodation falls within the definition of "discrimination".

An example of a denial of reasonable accommodation can be found in a case concerning the refusal of a request for permission to install a hydrotherapy pool that met the rehabilitation needs of a person with disabilities.²⁰

¹⁷ EuGH, C-13/05, *Sonia Chacón Navas gegen Eures Colectividades SA* [GK], 11. Juli 2006; EGMR, *Handbuch zum europäischen Antidiskriminierungsrecht*, 2018, p. 179-181, p. 179 ff.

¹⁸ EuGH, C-312/11, *Europäische Kommission gegen Italienische Republik*, 4. Juli 2013; EuGH, C-363/12, *Z. gegen A Government department und The Board of management of a community school* [GK], 18. März 2014; EuGH, C-356/12, *Wolfgang Glatzel gegen Freistaat Bayern*, 22. Mai 2014; EuGH, C-395/15, *Mohamed Daouidi gegen Bootes Plus SL u. a.*, 1. Dezember 2016; EuGH, C-406/15, *Petya Milkova gegen Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia isledprivatizatsionen kontrol*, 9. März 2017.

¹⁹ EuGH, verbundene Rechtssachen C-335/11 und C-337/11, *HK Danmark, handelnd für Jette Ring gegen Dansk almennyttigt Boligselskab und HK Danmark, handelnd für Lone Skouboe Werge gegen Dansk Arbejdsgiverforening*, handelnd für Pro Display A/S, 11. April 2013.

²⁰ UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Mitteilung Nr. 3/2011, CRPD/C/7/D/3/2011, 21. Mai 2012.

The Committee on the Rights of Persons with Disabilities emphasised that the neutral application of a law can have a discriminatory effect if the particular circumstances of the person to whom it is applied are not considered. The heir found that by deviating from the development plan, it was possible to meet the specific needs of persons with disabilities and ensure that they could exercise all human rights equally with others and without discrimination. The Committee found that the authorities' failure to take into account the author's particular circumstances and her disability-related needs constituted a violation of several provisions of the CRPD.

Under Union law and Council of Europe law, States must provide reasonable accommodation to enable persons with disabilities to enjoy their rights fully. Failure to do so, therefore, constitutes discrimination.²¹

In HK Danmark,²² two workers were dismissed with reduced notice due to sickness absence. The employers disputed that the plaintiffs' health condition was covered by the term 'disability fell within the definition of "disability"'. They argued that the claimants' only impairment was that they could not work full-time. The ECJ stated that Directive 2000/78/EC "must, as far as possible, be interpreted in conformity with the Convention".

Consequently, the ECJ stated that "the term 'disability' must be understood as covering a limitation due, in particular, to physical, mental or psychological impairments which, in interaction with various barriers, may prevent the person concerned from participating fully and effectively in working life on an equal footing with other workers". A disability does not necessarily mean total exclusion from work or professional life. Furthermore, according to the ECJ, Article 5 of the Employment Equality Directive is to be interpreted as obliging the employer to take appropriate measures, in particular, to enable persons with disabilities to have access to employment, to pursue a vocational activity and to advance in their careers. The ECJ referred to the broad definition of reasonable accommodation in Article 2 of the CRPD, stating that, according to recital 20 of the preamble to the Employment Equality Directive and Article 2(2) on reasonable accommodation, measures

²¹ EGMR, Çam gegen Türkei, Nr. 51500/08, 23. Februar 2016; EGMR, Horváth und Kiss gegen Ungarn, 11146/11, 29. Januar 2013; A. F. URICCHIO, *Capacità contributiva e "agenda" del terzo millennio: dalla tutela dell'ambiente all'economia circolare*, in *Diritto e processo tributario*, 2, 2022.

²² EuGH, C-335/11 und C-337/11, HK Danmark, handelnd für Jette Ring gegen Dansk almennyttigt Boligselskab und HK Danmark, handelnd für Lone Skouboe Werge gegen Dansk Arbejdsgiverforening, handelnd für Pro Display A/S, 11. April 2013; EGMR, *Handbuch zum europäischen Antidiskriminierungsrecht*, 2018, p. 179-181, p. 179 ff.; A. F. URICCHIO, L. BECCHETTI, P. PISCITELLI, A. DISTANTE, A. MIANI, *European Green Deal as social vaccine to overcome COVID-19 health & economic crisis*, in *The Lancet Regional Health – Europe*, Vol. 2, March 2021.

are not limited to those of a material nature, but may also include organisational measures. In a case where this reduction enables the worker to continue in employment, a reduction in working time is, therefore, to be regarded as a reasonable accommodation. The ECJ held that it is for the national court to determine, on a case-by-case basis, whether a reduction in working time results in a disproportionate burden on the employer. Under the ECHR, disability, although not provided for in the list of grounds for protection, has been included by the ECtHR in interpreting the "other" ground under Article 14. In *Glor v. Switzerland*²³, the ECtHR held that the complainant, who has diabetes, could be considered a person with a disability, even though diabetes is a "minor" disability under national law.

The complainant was required to pay the military service substitution tax for disabled people. To be exempt from this tax, one had to either have a "40%" degree of disability (equivalent to losing a lower leg) or be a conscientious objector. Conscientious objectors were required to perform "community service".²⁴ The complainant was unfit for military service due to his disability, but the degree of disability was below the legal limit for exemption.

He had offered "community service", but this had been refused.

The ECtHR held that the state had comparably treated the complainant to persons who had not performed their military service without adequate justification. This constituted discriminatory treatment because the complainant was in a different position (having been declared unfit for military service but willing and able to perform civilian service), and the State should therefore have provided an exception. Another example shows that the complainant in *Guberina v. Croatia* claimed an acquisition tax exemption on the purchase of a property tailored to the needs of his severely disabled child. The authorities did not consider the unique needs of his son and found that he did not meet the conditions for exemption because he already had suitable accommodation. The ECtHR underlined that Croatia's ratification of the CRPD obligated it to respect principles such as reasonable accommodation, accessibility and the prohibition of discrimination against persons with disabilities and that the failure to take into account the specific needs of the complainant's family about his child's disability constituted a violation of Article 1 of Protocol No. 1 in conjunction with Article 14 of the Convention. For the first time, the ECtHR ruled in this case that the discriminatory treatment of the complainant on the grounds of his child's disability constituted "discrimination on grounds of disability within the meaning of Article 14".²⁵ Like other

²³ EGMR, *Glor gegen Schweiz*, Nr. 13444/04, 30. April 2009

²⁴ EGMR, *Handbuch zum europäischen Antidiskriminierungsrecht*, 2018, p. 179-181, p. 179 ff.

²⁵ Ebd., Randnr. 79. Dies ist ein Beispiel der sogenannten Diskriminierung durch Assoziierung. Siehe Abschnitt 2.1.4.

grounds covered by the ECHR, disability is often subsumed under other substantive rights rather than Article 14. In *Price v. United Kingdom*²⁶, the applicant had been sentenced to seven days' imprisonment. Because her mother had taken thalidomide during her pregnancy, the complainant had physical deformities: she had no or severely shortened limbs and suffered from kidney dysfunction.

As a result, she was confined to a wheelchair, required assistance with toileting and washing, and needed special sleeping conditions.

During her first night in detention, she was placed in a cell unsuitable for people with physical disabilities, so she could not sleep properly, was in considerable pain and suffered from hypothermia. After her transfer to the prison, she was moved to the infirmary, where her needs could be better met, but she continued to face similar problems. In addition, she was not allowed to charge her electric wheelchair, so its battery became increasingly discharged. The ECtHR ruled that the complainant had been subjected to degrading treatment violating Article 3. Discrimination based on any substantive rights recognised by the ECHR under Article 14 was not alleged in this case. In this regard, another example per the jurisprudence needs to be heightened. In *Pretty v. United Kingdom*, the complainant, who suffered from a degenerative disease, sought an undertaking from the government that her spouse would not face prosecution if he assisted her in dying at a future date when she would no longer be able to commit suicide. Under national law, active euthanasia was a criminal offence punishable by murder or manslaughter.²⁷

The complainant alleged, inter alia, that her right to make decisions about her own body, protected in the context of the right to respect for private life (under Article 8 ECHR), had been violated in a discriminatory manner because the State had applied a universal prohibition on euthanasia which had disproportionate negative consequences for people who, because of paralysis, were no longer able to end their own lives.

The ECtHR held that the refusal to distinguish between "people who are physically capable of suicide and those who are not" was justified because introducing exceptions to the existing law would, in practice, allow abuses and call into question the protection of the right to life.²⁸

²⁶ EGMR, *Price gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 33394/96, 10. Juli 2001; EGMR, *Handbuch zum europäischen Antidiskriminierungsrecht*, 2018, p. 179-181, p. 179 ff.

²⁷ EGMR, *Pretty gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 2346/02, 29. April 2002; A. F. URICCHIO, *Capacità contributiva e "agenda" del terzo millennio: dalla tutela dell'ambiente all'economia circolare*, in *Diritto e processo tributario*, 2, 2022.

²⁸ EGMR, *Handbuch zum europäischen Antidiskriminierungsrecht*, 2018, p. 179-181, p. 179 ff.; A. F. URICCHIO, L. B. ECCHETTI, P. PISCITELLI, A. DI STANTE, A. MIANI, *European Green Deal as*

Regarding the highlighted jurisprudence, conclusions will be drawn in the last chapter of the article.

2. Web accessibility refers to the fact that "all people, in particular people with disabilities and the elderly, can use websites in different contexts of use, including with traditional and assistive technologies; to achieve this, websites must be designed and developed in such a way that they can be used in all these contexts".²⁹ Its main purpose is to remove the challenges and obstacles encountered by people with disabilities when using digital information and services on websites or mobile applications. Accessibility to information and communication technologies is a prerequisite for realising rights and full participation of persons with disabilities on the same basis as others.³⁰ Although progress has been made in recent decades in access to health care, education, employment, recreation and participation in political life, many obstacles remain. It is time to develop action at European level further. The new strategy builds on its predecessor, the European Disability Strategy 2010-2020, and contributes to the implementation of the European Pillar of Social Rights, for which the Commission will adopt an action plan this week to serve as a compass for employment and social policies in Europe. The strategy aims to help the EU and Member States implement the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities at the EU level and in the Member States. Improving equal participation and non-discrimination are definitively required regarding disabled people. The ten-year strategy sets out flagship initiatives on three main themes: EU rights are a milestone. People with disabilities have the same right as all other EU citizens to move to another country or to participate in political life. Building on the experience of the pilot project running in eight countries, the European Commission will propose a European Disability Card for all EU countries by the end of 2023, which will

social vaccine to overcome COVID-19 health & economic crisis, in *The Lancet Regional Health – Europe*, Vol. 2, March 2021.

²⁹ H. PETRI ET AL., *Towards a unified definition of web accessibility*. W4A '15: *Proceedings of the 12th International Web for All Conference*, Mai 2015. Artikel Nr.: 35 Seiten 1–13; EU Commission, Study supporting the review of the application of the Web Accessibility Directive (WAD) Vigie 2020-0656, p. 18 ff.; A. F. URICCHIO, L. BECCHETTI, P. PISCITELLI, A. DISTANTE, A. MIANI, *European Green Deal as social vaccine to overcome COVID-19 health & economic crisis*, in *The Lancet Regional Health – Europe*, Vol. 2, March 2021; A. F. URICCHIO, *Capacità contributiva e "agenda" del terzo millennio: dalla tutela dell'ambiente all'economia circolare*, in *Diritto e processo tributario*, 2, 2022.

³⁰ EU Parliament, *Europäische Politik zugunsten von Menschen mit Behinderung, von der Definition von Behinderung zur Umsetzung einer Strategie*, 2017, 3-25; Union der Gleichheit: Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030, COM(2021) 101 final, 3.3.2021.

facilitate mutual recognition of disability status between Member States and help people with disabilities exercise their right to free movement. The Commission will also work closely with Member States to ensure the participation of people with disabilities in the electoral process. Independent living and autonomy: People with disabilities can live independently and decide where and with whom they want to live. To promote independent living and inclusion in the community, the Commission will develop guidelines and launch an initiative to improve social services for people with disabilities. Non-discrimination and equal opportunities: the strategy aims to protect people with disabilities from discrimination and violence. It ensures equal opportunities and access to justice, education, culture, sport and tourism. In addition, equal access to all health services and employment must be ensured.³¹ Equal participation in society is impossible if the physical and virtual environments are not barrier-free. Access has improved thanks to a robust EU legal framework (e.g. European Accessibility Act, Internet Accessibility Directive, passenger rights). However, many areas are still not covered by EU rules, and there are differences in the accessibility of buildings, public spaces and some modes of transport. The European Commission will therefore set up the European Resource Centre "AccessibleEU" in 2022 to build a knowledge base with information and best practices on accessibility in all areas.³² Web accessibility is an important driver for the development of a knowledge-based society that enables the pursuit of economic growth while ensuring social inclusion. Digital transformation is central to the Digital Decade³³ policy programme, which aims to bring all major public services online by 2030. This is because it affects all aspects of society and forces public actors to make additional efforts to ensure fair, equitable and inclusive digitisation. Therefore, web accessibility should be considered not only as a set of tools needed to ensure the participation and integration of persons with disabilities in society, but also as a fundamental means to ensure respect for

³¹ Union der Gleichheit: Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030, COM(2021) 101 final, 3.3.2021; C. A. GIUSTI, F. L. GIAMBRONE, *The relationship between European law and German law regarding the protection of the right to be forgotten as a fundamental right: the right to oblivion in the judgement of the German Constitutional Court "Right to be forgotten I" from a comparative point of view*, in media laws, 2022.

³² Union der Gleichheit: Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030, COM(2021) 101 final, 3.3.2021; A. F. URICCHIO, L. BECCHETTI, P. PISCITELLI, A. DISTANTE, A. MIANI, *European Green Deal as social vaccine to overcome COVID-19 health & economic crisis*, in *The Lancet Regional Health – Europe*, Vol. 2, March 2021.

³³ COM(2021) 118 final, 9.3.2021, 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade; EU Commission, Study supporting the review of the application of the Web Accessibility Directive (WAD) Vigie 2020-0656, p. 18 ff.

the human rights of persons with disabilities³⁴ in a digitised society, by the provisions of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (UNCRPD). Web accessibility is crucial for online public services. As the government prefers to provide its citizens with information and public services via the Internet, people with disabilities must be able to exercise their right to receive services throughout the EU and to access all publicly available information stored online. This is only possible if the digital interfaces are designed, developed, and maintained in a barrier-free manner. However, as noted in the impact assessment accompanying the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the accessibility of websites of public sector bodies³⁵, the level of accessibility to websites in general, including websites of public sector bodies, was low before the adoption of the Web Accessibility Directive (WAD). In addition, the market for web accessibility products and services was fragmented, and it was identified that harmonisation of national measures at EU level was identified to exploit the untapped potential of the internal market for web accessibility products and services.³⁶ In this context, the WAD entered into force on 22 December 2016. This stipulates that websites and mobile applications of public sector bodies must comply with accessibility requirements. The WAD was designed as a minimum harmonisation directive as it sets minimum requirements for Member States, recognising that legal systems in some EU countries have already set higher standards or have the right to do so.³⁷

2.1. The use of the enforcement procedure required by Article 9 of the WAD, which includes a feedback mechanism, has yet to reach its full potential.

³⁴ FERRI, D., & FAVALLI, S. (2018). Web Accessibility for People with Disabilities in the European Union: Paving the Road to Social Inclusion. *Societies*, 8 (2), 40; EU Commission, Study supporting the review of the application of the Web Accessibility Directive (WAD) Vigie 2020-0656, p. 18 ff; about an amendment of the Lisbon Treaty with a consequent shift of competencies about the regulation of personal data or privacy to the European Union by the principle of subsidiarity, closely linked to the principle of proportionality, would ensure uniformity regarding the fundamental European rights. For a deeper analysis, cfr. C. A. GIUSTI, F.L. GIAMBRONE, *The data protection framework in Germany for the operation of Evaluation platforms on the internet based on GDPR (General Data Protection Regulation)*, 2022, in *Cardozo law bulletin*.

³⁵ COM(2012) 721 final, SWD(2012) 402 final.

³⁶ EU Parliament, *Europäische Politik zugunsten von Menschen mit Behinderung, von der Definition von Behinderung zur Umsetzung einer Strategie*, 2017, 3-25; F. L. GIAMBRONE, *Protection in Germany of the fundamental rights of the European Union (GrCH). Case note of the BVerfG (German Federal Constitutional Court) of 06.11.2019 – 1 BvR 16/13 concerning the interpretation of the fundamental rights within the Basic law with regard to non-fully harmonized EU law*, in, *Journal of Modern science*, 2/2021 vol. 47; COM(2012) 721 final, SWD(2012) 402 final.

³⁷ Gemäß Artikel 288 AEU; EU Commission, Study supporting the review of the application of the Web Accessibility Directive (WAD) Vigie 2020-0656, p. 18 ff.

However, all Member States have established a formal procedure and designated a body responsible for implementation. The primary and secondary data analysed in this study show that end-users often need to be made aware of the system or are discouraged from using it. The review of technological advances shows that automation through artificial intelligence and machine learning is increasingly being used in tools relevant to digital accessibility. With regard to technologies already falling within the scope of the Directive, improved automatic subtitling (e.g. for all EU languages) allows for cheaper and easier subtitling of pre-recorded time-based media. Now it may become affordable to subtitle time-based live media, which is currently excluded from the WAD. Other relevant technologies examined and evaluated in the study were automatic accessibility checks, automated PDF remediation, automatic text simplification (ATS), biometrics, brain computer interfaces (BCI), and augmented and virtual reality (AR and VR).³⁸

Most respondents to the public consultation believe that public sector bodies' websites and applications have become more user-friendly over the last three years. However, a relatively more significant proportion of people with disabilities compared to all users continue to perceive the websites and mobile applications of public sector bodies as not user-friendly. In this context, it should be noted that a low level of compliance was found in the monitoring reports, as most of the websites and mobile applications checked did not meet at least some of these requirements. In addition, the Directive has contributed to improving the internal market regarding web accessibility. Industry stakeholders surveyed agreed that both the demand and supply of web accessibility products and services have increased following the introduction of the Directive, including across borders. As regards the involvement of relevant stakeholders in the implementation of the Directive, the findings differed. Member States report that they have engaged relevant stakeholders through several initiatives (e.g. the establishment of standing committees representing disability organisations, industry, academia and public authorities) or through their participation in the selection of websites and mobile applications to be tested in the first round of monitoring. Conversely, a significant

³⁸ EU Commission, Study supporting the review of the application of the Web Accessibility Directive (WAD) Vigie 2020-0656, p. 18 ff; cf. C.A. GIUSTI – F. L. GIAMBRONE, *The nomophylactic function of the European Court of Justice in tax matters within the Italian and German experience. Possible Dispute Settlement Solutions for the Member States*, in, *comparative law review*, 2019; F. L. GIAMBRONE, *Transposition of the Judgements of the European Court of Justice in Germany. Case note regarding the abnormal use of checks in the Judgement of 5 May 2020 of the German Federal Constitutional Court from a fiscal point of view*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, Anno LXXX Nr. 3; A. F. URICCHIO, L. BECCHETTI, P. PISCITELLI, A. DISTANTE, A. MIANI, *European Green Deal as social vaccine to overcome COVID-19 health & economic crisis*, in *The Lancet Regional Health – Europe*, Vol. 2, March 2021.

number of persons with disabilities and their representative organisations report that they are little or not at all involved in implementing the Directive.³⁹ The directive in discussion is in line with other relevant EU directives and measures. The review of the Directive shows that WAD is coherent with the overarching European Disability Strategy 2010-2020 and the new Disability Rights Strategy 2021-2030. The aim of the strategy above is to ensure that all persons with disabilities in Europe can enjoy their human rights, irrespective of their gender, ethnic origin, religion or belief, age or sexual orientation; enjoy equal opportunities and equal access to participation in social and economic life, be free to decide where, how and with whom they live, to move freely within the EU, regardless of their support needs and no longer experience any discrimination.⁴⁰ This new and in-depth strategy considers the diversity of disabilities, ranging from long-term physical, mental or intellectual impairments to sensory impairments (in line with Article 1 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities) and often not visible.⁴¹ In addition, according to the findings gained, WAD complements the European Law on Accessibility in terms of scope and scope. WAD is also consistent with other relevant EU legislation, such as the Audiovisual Media Services Directive, the Electronic Communications Code, the Marrakesh Treaty Directive and Regulation, the eIDAS Regulation and the Unfair Commercial Practices Directive. More recently, the updated rulebook for all digital services under the Digital Services Act includes an obligation for the Commission to encourage and facilitate the development of accessibility codes of conduct. These could ensure that the information is presented in a perceptible, operable, understandable and robust manner and thus complies with the same four accessibility principles as in the WAD. Those codes should facilitate the accessibility of services of very large online platforms and search engines in accordance with Union and national law, thereby facilitating their foreseeable use by persons with disabilities. Secondly, the Directive is in line with the objectives of the main international measures taken to address issues of digital and social inclusion of persons with disabilities, such as the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities

³⁹ EU Commission, *Study supporting the review of the application of the Web Accessibility Directive (WAD)* Vigie 2020-0656, p. 20 ff.

⁴⁰ EU Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Schaffung einer europäischen Gesundheitsunion: Die Resilienz der EU gegenüber grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren stärken*, 2020, pp. 1-27.

⁴¹ EU Commission, *Union of Equality: strategy for the Rights of Persons with disabilities 2021-2030*; Cfr. A. F. URICCHIO - F. L. GIAMBRONE, *Schlussfolgerungen*, in A.F. URICCHIO, F.L. GIAMBRONE, *Entwicklungen im italienischen Steuerrecht als Herausforderung des neuen europäischen Entwicklungsprozesses*, 2020, p. 219 ff.

(UNCRPD), the Charter of Fundamental Rights of the European Union (Charter) and the European Pillar of Social Rights (EPSR).⁴² The Directive has important synergies with the UNCRPD, currently the most important international legal instrument in the field of disability, and is in line with its objectives.⁴³ The Convention sees itself as a human rights instrument with an explicit dimension of social development. It adopts a comprehensive categorisation of persons with disabilities and reaffirms that all persons with all types of disabilities must enjoy all human rights and fundamental freedoms. It clarifies and qualifies how all categories of rights apply to persons with disabilities and identifies areas where adjustments need to be made so that persons with disabilities can exercise their rights effectively, and areas where their rights have been violated and where protection of rights needs to be strengthened.

3. The evolutionary path of the normative discipline on disability in Republican Italy has developed on an independent track and only sometimes coincides with that of the developments of the international community. This path began in the 60s but some regulatory interventions are already recorded in the early years of the Republic. Although the term disability is not used in the Constitution, mention should be made of the articles of the text that indirectly protect persons with disabilities. In particular, reference is made to Articles 2, 3, 31 and 38 of the Constitution.⁴⁴ As regards, however, the introduction of disability protection in ordinary Italian legislation, the first important innovations came at the end of the 60s, with Law no. 406 of 1968 (Rules for the granting of an accompanying allowance to the absolute blind assisted by the National Civil Blind Opera) and Law no. 482 of 1968 (General discipline of compulsory recruitment at the Public Administration and private companies). These rules established, respectively, the accompanying allowance for the blind civilians - later supplemented by the introduction of the social pension with Law no. 153 of 1969 and the non-reversible pension for the deaf and dumb, established by Law no. 381 of 1970 - and, no. 482, the first system of compulsory placement of persons with disabilities.

⁴² EU Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Schaffung einer europäischen Gesundheitsunion: Die Resilienz der EU gegenüber grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren stärken*, 2020, pp. 1-27.

⁴³ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD).

⁴⁴ Camera dei Deputati, *Il tema della disabilità nel contesto normativo italiano ed internazionale*, n. 135 Seconda edizione 8 novembre 2021, p. 9 ff.; A. F. URICCHIO, *Capacità contributiva e "agenda" del terzo millennio: dalla tutela dell'ambiente all'economia circolare*, in *Diritto e processo tributario*, 2, 2022.

The project of assistance to people with disabilities through the guarantee of economic providence continues with Law 118 of 1971, which organically rearranges the discipline on civil disability, going to establish the monthly allowance and the civil disability pension; this process comes to an end with the law n.18 of 1980 and with the law of 508 of 1988 with which the accompanying allowance for civilian invalids and later communication allowance for the deaf and dumb and the special allowance for the visually impaired (so-called "twentieth immigrants") are introduced, respectively. Partial blind or twentieth blind are those who during the medical examination at the health commission have been recognized a visual residue not exceeding 1/20 in both eyes or in the best eye, even with possible correction, for congenital or contracted cause, not dependent on war, service or accident at work. During the 80s and 90s there was a first revision of the discipline concerning disability and access to facilities and services and a transformation of the regulatory landscape.⁴⁵ An initial contribution of great importance comes with the law n.13 of 1989, n.13 (Provisions to favour the overcoming and elimination of architectural barriers in private buildings) which inaugurates a new conception of the handicap, no longer defined as a condition of the person but as difficulty or impossibility of using resources and structures derived from the construction of buildings.⁴⁶

According to the first Article of the law in question Projects relating to the construction of new buildings, i.e. the renovation of entire buildings, including those of public, subsidized and subsidized housing, submitted after Six months from the entry into force of this law shall be drawn up in compliance with the technical provisions. Within three months of the entry into force of this law, the Minister of Public Works establishes by decree the technical requirements necessary to ensure the accessibility, adaptability and visitability of private buildings and public housing, subsidized and facilitated.⁴⁷ A few years later follows the law n.104 of 1992, called "Framework Law for assistance, social integration and rights of disabled people".⁴⁸ Law 104 is the most complete attempt at an organic law on disability, dictating the principles of the legal system regarding

⁴⁵ Camera dei Deputati, *Il tema della disabilità nel contesto normativo italiano ed internazionale*, n. 135 Seconda edizione 8 novembre 2021, p.10 ff.

⁴⁶ Camera dei Deputati, *Il tema della disabilità nel contesto normativo italiano ed internazionale*, n. 135 Seconda edizione 8 novembre 2021, p.9 ff.

⁴⁷ law n.13 of 1989, n.13 (Provisions to favor the overcoming and elimination of architectural barriers in private buildings)

⁴⁸ law n.104 of 1992, called "Framework Law for assistance, social integration and rights of disabled people"; Camera dei Deputati, *Il tema della disabilità nel contesto normativo italiano ed internazionale*, n. 135 Seconda edizione 8 novembre 2021, p.9 ff.

the rights, social integration and assistance of the disabled person. In particular, as will be seen, it is here that the condition of the disabled person is defined (art. 3, paragraph 1) together with the condition of "severity" of the disability reported (art. 3, paragraph 3), and here are outlined, among the various themes, the corresponding rights (paragraph 5) and the general characteristics of the assessment procedures (paragraph 4), in addition to the various measures of social inclusion and socio-educational integration of the person with disabilities. Law 104/1992 represents the most important effort undertaken by the legislator in defining the conditions of disability and the definition of disability. At this very point the purpose of the Law 104 should be briefly highlighted. The main purposes of Law 104 are clearly indicated in art. 1 of the legislation, and are oriented as example to guarantee respect for human dignity and the rights of the disabled person within all areas of social life, therefore in the family, school, work and society.⁴⁹ Moreover of the law in concern aims to prevent and remove all those circumstances that undermine the autonomy of the disabled and the full realization of his civil - political - patrimonial rights; furthermore to pursue, where possible, the full recovery of the person through the help of services and performances, including of a juridical-economic nature. Last but not least the law in question aims to prepare interventions to combat and eradicate the marginalization of the disabled. The integration promoted by the legislation concerns in a transversal way every area of society, from the family to the world of work, from transport to infrastructure and again from the health sector to the sports sector, passing through the fundamental field of education and school and university research.⁵⁰ The question relating to the beneficiaries of the law 104 may be retraced back and addressed to the disabled people; the legislator has crystallized in Article 3 what is meant by disabled person: "He or she who has physical, mental or sensory impairment, stabilized or progressive, which is the cause of learning difficulties, relationships or work integration and such as to determine a process of social disadvantage or marginalization".⁵¹ The discipline desired by the legislator, however, in providing a series of measures and facilitations, also takes into due consideration other people in addition to the disabled: in fact, if there is a severely disabled person, parents, spouse as well as

⁴⁹ law n.104 of 1992, called "Framework Law for assistance, social integration and rights of disabled people"; Camera dei Deputati, *Il tema della disabilità nel contesto normativo italiano ed internazionale*, n. 135 Seconda edizione 8 novembre 2021, p.9 ff; F. Papeo, *Legge 104: la guida completa Disciplina, requisiti e agevolazioni previste*, in, *Altalex*.

⁵⁰ F. PAPEO, *Legge 104: la guida completa Disciplina, requisiti e agevolazioni previste*, in, *Altalex*.

⁵¹ law n.104 of 1992, Article 3.

part of the civil union and relatives (within certain degrees), also become beneficiaries of the measures provided for by law 104.⁵²

3.1. A further legislative innovation of relevance in the field of compulsory employment was made by Law no. 68 of 1999 entitled "Rules for the right to work of disabled people". The law replaces the compulsory placement provided for by Law n.482 of 1968 with the new "targeted placement", intended as a personalized tool for insertion and work integration for the person with disabilities alongside which are placed measures of incentive and obligation to hire people with disabilities.⁵³ Law no. 68 of 1999 was amended by decree-law no. 151 of 2015, which sets new guidelines on targeted placement of people with disabilities with the aim of homogenizing and simplifying the practices and procedures in place in the national territory. The law in regard foresees the promotion of an integrated network with the social, health, educational and training services of the territory, as well as with INAIL, in relation to the skills in the field of reintegration and work integration of people with disabilities from work, for the accompaniment and support of the person with disabilities taken in charge in order to promote their job placement; promotion of territorial agreements with the trade unions of workers and employers comparatively more representative at national level, the social cooperatives referred to in Law no. 381 of 8 November 1991, the associations of people with disabilities and their families, as well as with other relevant third sector organizations, in order to promote the employment of people with disabilities; identification, pending the revision of the procedures for ascertaining disability, of bio-psycho-social assessment methods of disability, definition of the criteria for the preparation of work placement projects that take account of the barriers and environmental facilitators detected, definition of guidelines for the competent offices functional to the evaluation and planning of job placement in bio-psycho-social view.⁵⁴

⁵² F. PAPEO, *Legge 104: la guida completa Disciplina, requisiti e agevolazioni previste*, in, Altalex; law n.104 of 1992, called "Framework Law for assistance, social integration and rights of disabled people"; Camera dei Deputati, *Il tema della disabilità nel contesto normativo italiano ed internazionale*, n. 135 Seconda edizione 8 novembre 2021, p.9 ff; For a overview concerning the future of European policy framework cfr. A. F. URICCHIO, F.L. GIAMBRONE, *European Finance at the Emergency Test*, 2020.

⁵³ Cfr. United Nations, *Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, 2010. According to the book the obligation to outlaw all discrimination on the grounds of disability and to ensure equal and effective protection for persons with disabilities (Article 5 of the Convention) requires both the inclusion of the prohibition in national legislation, and preferably also in national constitutions, and the adoption of detailed legislation on discrimination in all areas of public and private life. The meticulous form of these provisions are subject on the existing laws and the corresponding legal system of a contracting state.

⁵⁴ Camera dei Deputati, *Il tema della disabilità nel contesto normativo italiano ed internazionale*,

3.2.A last intervention that should be mentioned here in the regulatory and programmatic framework on disability is the two-year action program for the promotion of the rights and integration of people with disabilities defined by the National Observatory on Disability (adopted by Presidential Decree of 4 October 2013).⁵⁵ The Italian ratification of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) has opened a new scenario of legal, cultural and political reference. From that moment on, persons with disabilities must no longer demand the recognition of their rights, but urge their application and implementation, based on respect for human rights. Persons with disabilities become an integral part of human society and the Italian State must guarantee the enjoyment of all the rights contained in the Convention to support their "full and effective participation in society on an equal basis with others" (Preamble, letter e, CRPD).⁵⁶ The Programme dictates lines of action in different areas of intervention having to do with the quality of life of people with disabilities. To be responsible for the application of these indications of operation are, in different ways, the different institutional levels - Government, Ministries, Parliament, Regions and Local Authorities. The Action Programme was issued in its first version in 2013 and was then renewed, in continuity with the first, by a two-year Second Action Programme for the promotion of the rights and integration of persons with disabilities in 2017 (Presidential Decree of 12 October 2017).⁵⁷ This second Action Programme, whose preparatory drafting has been carried out, as required by current legislation, by the National Observatory on the Condition of Persons with Disabilities (OND), can therefore only be inspired by the same principles that gave substance and content to the First Programme: respect for inherent dignity, individual autonomy, including the freedom to make one's own choices, and the independence of persons; non-discrimination; full and effective participation and inclusion in society; respect for difference and acceptance of persons with disability as part of human diversity and humanity itself; equal opportunities; accessibility; equality between men and women; respect for the capacity building of children with disabilities and respect for the right of children with disabilities to preserve their identity.⁵⁸ The second Action Programme falls on

n. 135 Seconda edizione 8 novembre 2021, p.10 ff; legge n. 68 del 1999 intitolata "Norme per il diritto al lavoro dei disabili".

⁵⁵ D.P.R. 4 ottobre 2013, Adozione del programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità. (13A10469)(GU n.303 del 28-12-2013).

⁵⁶ GU n.303 del 28-12-2013; Camera dei Deputati, *Il tema della disabilità nel contesto normativo italiano ed internazionale*, n. 135 Seconda edizione 8 novembre 2021, p.10 ff;

⁵⁷ Proposta di II programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità in attuazione della legislazione nazionale e internazionale ai sensi dell'Art. 3 comma 5 della legge 3 marzo 2009, N. 18.

⁵⁸ for an overview regarding the human resource as a differently abled within the economic sector and specifically within the company with regard also of the disability management and

the tenth anniversary of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and largely takes up the structure of the previous one and wants above all to underline the timely commitment to suggest concrete opportunities for innovation of change, according to a pragmatic logic, a progressive perspective that holds firm the "high" and "challenging" ideal value of the principles but is aware that the most ambitious objectives can only be achieved through a constant medium-long term action.⁵⁹

Both programs aim to represent the condition of disability in its entirety and for its value, not only as a welfare problem confined within the perimeter of "welfare" policies but as an essential area of protection of rights that invests politics and administration in all its articulations, national, regional and local. This is in accordance with the commitments made by Italy in the ratification of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Law no. 18 of 2009) and the general objective of enhancing human diversity that underlies the entire text. In addition, the Second Program embraces the need to respond to the request for "full and integral citizenship" of the most fragile and vulnerable subjects and, in this sense, aims to offer "suggestions and indications to rethink overall a more just, cohesive and respectful society of the many diversities that make up the national community."⁶⁰

4. The term "Law 104" means the framework law dating back to February 1992 issued by the legislator to dictate, within the legal system, the general principles concerning "rights, social integration and assistance of the disabled person".⁶¹ The rule represents the legislative response to ensure adequate support, both for the disabled individual and for family members who in many cases are called to take care of them. The main purposes of Law 104 are clearly indicated in art. 1 of the legislation, and are oriented to: to guarantee respect for human dignity and the rights of the disabled person within all areas of social

accountability perspectives cfr. G. MIGLIACCIO, GERARDINO METALLO, PAOLO RICCI, *La risorsa umana "diversamente abile" nell'economia dell'azienda. Disability management e accountability*, Giappichelli, 2009; A. F. URICCHIO, L. BECCHETTI, P. PISCITELLI, A. DISTANTE, A. MIANI, *European Green Deal as social vaccine to overcome COVID-19 health & economic crisis*, in *The Lancet Regional Health – Europe*, Vol. 2, March 2021.

⁵⁹ *Op. cit.*

⁶⁰ Camera dei Deputati, *Il tema della disabilità nel contesto normativo italiano ed internazionale*, n. 135 Seconda edizione 8 novembre 2021, p. 10 ff.

⁶¹ Cfr. art. 2 L.n. 104 / 1992; A. F. URICCHIO, *Capacità contributiva e "agenda" del terzo millennio: dalla tutela dell'ambiente all'economia circolare*, in *Diritto e processo tributario*, 2, 2022.

life, therefore in the family, school, work and society; prevent and remove all those circumstances that undermine the autonomy of the disabled and the full realization of his civil - political - patrimonial rights; pursue, where possible, the full recovery of the person through the help of services and performances, including of a legal-economic nature; prepare interventions to combat and eradicate the marginalization of the disabled.

The integration promoted by the legislation concerns in a transversal way every area of society, from the family to the world of work, from transport to infrastructure and again from the health sector to the sports sector, passing through the fundamental field of education and school and university research.⁶² The standard is generally addressed to disabled people; the legislator has crystallized in Article 3 what is meant by disabled person: "He or she who has physical, mental or sensory impairment, stabilized or progressive, which is the cause of learning difficulties, relationships or work integration and such as to determine a process of social disadvantage or marginalization".⁶³ The discipline desired by the legislator, however, in providing a series of measures and facilitations, also takes into due consideration other people in addition to the disabled: in fact, if there is a severely disabled person, parents, spouse as well as part of the civil union and relatives (within certain degrees), also become beneficiaries of the measures provided for by law 104. In order to enjoy the support measures that the legislation provides, the key requirement is represented by the recognition of a handicap as framed in paragraph 1 of art. 3 of the Law, therefore, not exclusively as a pathology in itself, but contextualized to the objective socio-work and relational difficulties to which it gives life; by virtue of the variety of measures envisaged then, each facility may require additional specific conditions in addition to the recognition of the disability. A separate mention deserves instead the so-called "situation of gravity" provided for in paragraph 3 of Article 3, which reads: "if the disability, single or multiple, has reduced personal autonomy, related to age, so as to make necessary a permanent, continuous and global assistance intervention in the individual sphere or in that of relationship, the situation assumes connotations of gravity. Recognised situations of seriousness shall give priority to public service programmes and interventions"; gravity that therefore becomes a decisive requirement of some of the facilities provided.⁶⁴

⁶² F. PAPEO, *Legge 104: la guida completa Disciplina, requisiti e agevolazioni previste*, in, *Altalex*.

⁶³ Art. 3 Law 104; F. PAPEO, *Legge 104: la guida completa Disciplina, requisiti e agevolazioni previste*, in, *Altalex*; A. F. URICCHIO, L. BECCHETTI, P. PISCITELLI, A. DISTANTE, A. MIANI, *European Green Deal as social vaccine to overcome COVID-19 health & economic crisis*, in *The Lancet Regional Health – Europe*, Vol. 2, March 2021

⁶⁴ F. PAPEO, *Legge 104: la guida completa Disciplina, requisiti e agevolazioni previste*, in, *Altalex*.

4.1. For the purchase of means of transport, the person with a disability is entitled to: an IRPEF dismissal. Means of transport means passenger cars without engine capacity limitation and the other vehicles listed above that used or be new. The deduction amounts to 19% of the costs incurred and is to be calculated up to a maximum expenditure of 18,075.99 euros. The deduction is only once (i.e. for a single vehicle) in a period of four years (from the date of purchase). The discount can be applied to purchases within the four years can only be claimed if the previously purchased vehicle is de-registered with the Public Motor Vehicle Registration Office (PRA) for scrapping.

On the other hand, the benefit is not available if the vehicle has been deregistered from the Motor Vehicle Registration Office (PRA) for export abroad.⁶⁵ It is asked to know if the export abroad of the vehicle, which involves the cancellation of the vehicle from the PRA, integrates the condition required to access the tax benefits again within the four-year period. The tax breaks provided, for IRPEF⁶⁶ and VAT purposes, in favor of disabled people for the purchase of vehicles, governed, respectively, by art. 15, paragraph 1, lett. c), of the TUIR and point n. 31) of Table A, part II, attached to Presidential Decree 26 October 1972, n. 633, may also apply to subsequent purchases, provided that at least four years have elapsed from the date of the previous purchase made with the facilities. This condition does not apply in the event that the vehicle purchased with the benefits has been cancelled by the PRA. The cancellation from the PRA is ordered following the cessation of the circulation of vehicles in a series of cases including the demolition and the definitive export abroad of the vehicle, for example for the sale of the same.⁶⁷ In the event of theft, the deduction for the vehicle newly purchased within the four-year period can be claimed after deduction of any reimbursement by the insurance company and is to be calculated for a maximum expenditure of 18,075.99 euros. If it is not necessary to adjust the vehicle in order to claim the deduction, the threshold amount of 18,075.99 euros applies only to the acquisition costs of the vehicle: this excludes further expenses for adjustments necessary for the use of the vehicle (e.g. lifting platform). For these expenses however, another type of deduction may be claimed, namely: always in the amount of 19%, which will be discussed below.

⁶⁵ Circular of the Agency of Revenue No. 19/E of 2012.

⁶⁶ For an overview regarding direct taxes and VAT of rental of motor vehicles to professionals cfr. P. PURI, *Imposte dirette ed IVA: noleggio di autoveicoli a professionisti*, in *Studi e materiali*, 2/2003;

⁶⁷ Circular of the Agency of Revenue No. 19/E of 2012.

4.2. Beneficiaries are: Visually impaired and deaf people, Mentally or mentally disabled persons entitled to an accompanying allowance, Disabled persons with severe walking difficulties or with Multiple amputations, Disabled persons with reduced or disabled mobility. The visually impaired are people who are completely blind or have a impaired vision of one tenth with possible correction. Articles 2, 3 and 4 of Law No 138/2001 identify the categories of visually impaired and give a definition for fully blind, partially blind and highly visually impaired. As far as the hearing impaired is concerned, it is necessary to refer to Law No 381 of 26 May 1970⁶⁸, which states in Article 1, paragraph 2 literally the following "... persons who have a congenital hearing impairment or in whom it occurred during developmental age are considered to be deaf...".⁶⁹ The disabled persons listed in points 2 and 3 shall be considered as severely disabled⁷⁰, which was established by a protocol of the Committee on Recognition of the disability is certified by the local medical service (ASL). In particular, the disabled referred to in point 3 are those who have a severe disability due to pathologies (including multiple amputations) leading to lead to a permanent limitation of the ability to walk. The disabled according to point 4 are those who have reduced or prevented mobility abilities, but at the same time no "severe limitation of mobility". Only for this last category of disabled persons does the right to benefit depend on the adaptation of the vehicle.

4.3. The taxpayer who has to deal with family members is entitled to an IRPEF (income tax deduction) deduction, the amount of which depends on his total income. The law has established basic deductions (or theoretical deductions): the

⁶⁸ Cfr. Circular of the Agency of Revenue N. 3/E of 2 March 2016.

⁶⁹ Cfr. Law No 381 of 26 May 1970 Art. 1 paragraph 2; F. L. GIAMBRONE, *Einige Aspekte zu den Begriffen Errungenschaft und Eigengut im türkischen gesetzlichen Güterstand der Errungenschaftsbeteiligung*, in: *Annales de la faculté de droit d Istanbul XLVI*, N.63, 285- 305; in view of the prom concerning disability, economy and the university sector the dominant doctrine has drawn up considerations which is highly recommended to pursue. In this regard cfr. G. MIGLIACCIO, *Disabilità, economia e università: alcune considerazioni progettuali*, 101 -110, in P. SERGIO, M. PAVONE, P. DAVIDE (a cura di), *UNiversal Inclusion. Rights and Opportunities for Students with Disabilities in the Academic Context*, FrancoAngeli, Milano, 2018; A. F. URICCHIO, *Capacità contributiva e "agenda" del terzo millennio: dalla tutela dell'ambiente all'economia circolare*, in *Diritto e processo tributario*, 2, 2022.

⁷⁰ Law No 104/1992, Art. 3, paragraph 3; with regard of the policy for disabled people in Austria cfr. CH. SMEKAL, *Steuerpolitik in Deutschland und Österreich: 2 Nachbarn- verschiedene Wege?*, in V. ULRICH – W. RIED (eds.), *Effizienz, Qualität und Nachhaltigkeit im Gesundheitswesen*, Baden-Baden, 2007, 93 ss.; with regard of the family taxation perspectives of relatives cfr. F.L. GIAMBRONE, *Aspekte des türkischen Familienrechts unter Würdigung rechterheblicher familienrechtlicher Aspekte des italienischen und österreichischen Rechts. Eine Rechtsvergleichung*, 2016.

amount actually due decreases as the amount increases. Income until it is zero, when the total income reaches 95,000 euros. A person is considered to be entitled to maintenance for tax purposes vis-à-vis a family members, if they have a total income of not more than 2,840.51 euros decreed. The basic deduction for dependent children was determined as follows: a) 1,220 euros, for the child under the age of three; b) EUR 950 if the child is three years old or older.⁷¹ If there are more than three dependent children in the family, these increase amounts around 200 euros for each child from the first. The higher deduction is foreseen for the child with a disability. The child recognised as such within the meaning of Law No 104 of 1992 is entitled to a further amount of EUR 400.⁷²

4.4. In order to determine the actual deduction, the theoretical deduction must be multiplied by the coefficient obtained from the ratio between 95,000 minus total income and 95,000.

The main residence and the associated units do not count towards total income. On the other hand, income from rented buildings, which is subject to the substitute tax on rental income, must be included in total income. The division of the dismissal between the parents plays an important function within the Italian legal system. The deduction for the children is to be divided 50% among the parents who are not judicially and effectively separated. Alternatively, if there is agreement between the parents, the entire dismissal may be assigned to the parent with the highest income. In case of "insufficient possibility of withdrawal" of the tax on the parent with the lower income, this possibility allows the higher earners to make full use of the deductions. Moreover the explication concerning the "insufficient deductibility" should be in the following highlighted. This is an insufficient possibility of deduction if the total amount of the Deductions that a taxpayer can claim is higher than the gross tax. In these situations, no refund or set-off against other taxes can be claimed for the excess amount, and it is also not possible to transfer it to the next income tax return. In other words, you lose part of the dismissals.⁷³

⁷¹ Agentur für Einnahmen, Leitfaden zu den Steuerbegünstigungen für Personen mit Behinderung, p. 16ff; F. Papeo, *Legge 104: la guida completa Disciplina, requisiti e agevolazioni previste*, in, Altalex; F. L. GIAMBRONE, *Aspetti des neuen italienischen Scheidungsrechts: "verkürzte Scheidung" und die damit in der Lehrmeinung einhergehenden Auslegungsprobleme*", in: MÜHF - HAD, C.22, S.2, 2016 (Rivista dell Università Marmara)

⁷² Agentur für Einnahmen, Leitfaden zu den Steuerbegünstigungen für Personen mit Behinderung, p. 16ff; F. Papeo, *Legge 104: la guida completa Disciplina, requisiti e agevolazioni previste*, in Altalex.

⁷³ Agentur für Einnahmen, Leitfaden zu den Steuerbegünstigungen für Personen mit Behinderung, p. 17ff; law n.104 of 1992, called "Framework Law for assistance, social integration and rights of disabled people".

4.5. The following may be fully deducted from the total income of the disabled person: the general medical expenses (e.g. for services provided by the general practitioner, the purchase of medicinal products) and the expenditure on "specific care". Specific care is defined as expenditure on: nursing and rehabilitative care, the performance of staff with professional qualifications as carers of the primary care or as a specialist nurse (if this is exclusively the direct Care of the person serves); the services provided by staff to coordinate care activities; in the case of team qualified as vocational educators, qualified staff for Animation and occupational therapy. These expenses shall be deductible even if they are incurred for a member of the family with disability who is not entitled to maintenance under tax law. If the disabled person is admitted to a hospital, it is not possible to collect the entire In addition, it is essential to deduct hospital costs, but only the part which covers medical expenses and expenses for specific care provided by medical assistants. Therefore, it is necessary that the documents issued by the hospital, include the expenditure be shown separately. Relating to costs deductible by the IRPEF, it may be stated that for certain health expenditures and the purchase of assistive devices, an IRPEF deduction of 19% deduction is recognised. In particular, the tax may cover the part of specialist health expenditure (e.g. analyses, surgical and specialist services), which is more than EUR 129.11. The deduction may also be claimed by the family member to whom the disabled person is entitled to tax dependants. The deduction of 19%, on the other hand, can be made entirely without taking into account the allowance of EUR 129.11 for expenditure concerning the transport of the disabled person by ambulance (specialist medical services during transport, on the other hand, are included in health expenditure, for which only the part exceeding EUR 129.11 can be deducted).⁷⁴ Purchase of armchairs for people with reduced mobility and inability to walk and support devices for bone fractures, hernias and the correction of spinal damage, purchase of artificial limbs for walking, construction of ramps to remove architectural barriers outside and inside the apartments. For this expenditure, the tax deduction of 19% cannot be claimed at the same time as the benefit provided for building renovation measures. The deduction of 19% is due only to the proportion of expenses exceeding the amount of expenses incurred for renovation work for which deduction has already been requested, an adaptation of the lift for the transport of a wheelchair, purchase of technical and electronic aids to improve

⁷⁴ Cfr. Agentur für Einnahmen, Leitfaden zu den Steuerbegünstigungen für Personen mit Behinderung, p. 17ff; law n.104 of 1992, called "Framework Law for assistance, social integration and rights of disabled people"; cfr. A. F. URICCHIO, *Il principio "iura novit curia" nella giurisprudenza della Sezione tributaria della Corte di Cassazione*, in Rass. Trib. n. 4/2016.

the independence and integration possibilities of disabled people (recognised in this sense by Article 3 of Law No 104 of 1992).⁷⁵ These are, for example, expenses for fax machines, modems, computers, speakerphones, touch screens, advanced keyboards; the means necessary to accompany, walk and lift the disabled person. The deduction of 19% is also provided for expenditure borne by deaf persons for interpreting services (recognised as such under Law No 381 of 26 May 1970). The prerequisite for this is that you are in possession of the tax documents issued by the interpreter service providers. It is essential to keep all certificates and expense receipts, as these can be requested from the offices of the Revenue Agency. Disabled persons recognised within the meaning of Article 3 of Law No 104 of 1992 may also certify the existence of their condition using a self-certification (substitute declaration of public knowledge, the signature of which does not have to be approved if accompanied by a copy of the identity document of the person concerned), on the basis of previous health findings by the institutions, that are competent to determine invalidity.⁷⁶ By repealing No 79/E of 23 September 2016, the Revenue Agency explained that, in cases of severe disability or physical impairment, the certificate issued under Law No 104/1992 is sufficient to qualify for the deduction of medical expenses or those for specific care.

5. From a taxation perspective, the Italian legislator has set in motion several fiscal advantages regarding the disabled people. Purely as examples several fiscal advantages are in the following highlighted. The benefits (VAT, road tax, etc.) can always be claimed by a member of the disabled person's family (spouse, brother, sister, parents-in-law, daughter-in-law and son-in-law, adoptive parents, children and parents replaced by the next of kin in the ascending or descending line) if the disabled person is dependent on them (i.e. if his total gross income does not exceed EUR 2,840.51). An exception to this rule is the output of Irpef (income tax), VAT, road tax, and transfer tax; the benefits are deductible from total income if they were borne for the family members listed above, even if they are not entitled to maintenance under tax law. The flat-rate deduction for the maintenance of the guide dog is exclusively available to the visually impaired persons (and not also to persons to whom he is dependent) and apart from the supporting documents relating to the expenditure incurred. As regards the application of the reduced rate

⁷⁵ Cfr. Article 3 of Law No 104 of 1992; A. F. URICCHIO, *Capacità contributiva e "agenda" del terzo millennio: dalla tutela dell'ambiente all'economia circolare*, in *Diritto e processo tributario*, 2, 2022.

⁷⁶ Cfr. Article 3 of Law No 104 of 1992; A. F. URICCHIO, *Manuale di diritto tributario*, 2020.

of VAT⁷⁷, in cases where the benefit is subject to the fact that the sale or service was made directly to the disabled person (more deeply for the benefits of the preferential VAT treatment) and limited to car benefits, the beneficiary of the transaction may also be a family member of the disabled person. On the other hand, he is considered to be entitled to maintenance under tax law. More in detail with regard to the preferential VAT⁷⁸ treatment it applies the VAT- rate of 4% instead of 22% can be applied to the purchase of new or used passenger cars with the following engine capacity: up to 2,000 cc for petrol engines, or up to 2,800 cc for diesel engines.⁷⁹ The reduced VAT of 4% is also applicable: on the simultaneous purchase of optional accessories; services for the adaptation of non-adapted vehicles which are already owned by the person with a disability (even if they exceed the stated engine capacity limit) or on the disposal of instruments and accessories intended for customization were used. It had been raised the question of the rate of VAT was applicable to repairs to adaptations made to passenger cars of disabled persons and to spare parts necessary for such repairs. Moreover, it was unclear in addition to the

⁷⁷ For an overview concerning the Italian taxation system cfr. A. F. URICCHIO, C. Spriveri, *in tema di reati tributari e attenuante conseguente al pagamento dei debiti tributari*, in Responsabilità d'impresa e anticiclaggio, n. 2/2021; A. F. URICCHIO, *Manuale di diritto tributario*, 2020.

⁷⁸ The Value Added Tax (VAT) is undoubtedly the central tax in revenue among the indirect taxes, governed by Decree No 633 of the President of the Republic of 26 October 1972 and subsequent amendments. At the various stages of production and distribution of sound, levied gradually, is a consumption tax imposed on the final consumer. It must be fine with the number of steps an interest takes before reaching the final consumer. Its assumption is the value added, i.e. the part of the value of a good or service that the undertaking adds with its activity, and which results from the difference between the value of the goods and services produced and sold by the undertaking and the value of the goods and services purchased by the project and used in production. With VAT, therefore, an example of a perfect tax translation is realised: for all those involved in the production and distribution cycle of a good or service, the tax turns out to be a neutral transaction, except for the final consumer, who, by purchasing the goods or service to satisfy their own needs and not to sell it, pays the tax by taking the entire burden. Transactions are considered subject to VAT when there are three requirements — objective, subjective and territorial — and, in this case, are subject to all the requirements laid down in Title II of Presidential Decree No 633/1972. An interesting point is embodied by the “circulation” of the manufacturer’s preliminary sales and VAT invoicing regarding the Italian legal order confront, P. PURI, *La “circolazione” del preliminare di vendita del costruttore e la fatturazione Iva*, in Fondazione Nazionale del Notariato, 1/2022, according to whom, for the purposes of value added tax, the question is then made more complex by the taxable nature of the supply of the preliminary contract (even in the case of a supply free of charge) and the particular consequences that always for VAT purposes derive from the negotiation clauses usually used to overcome the problem of the supply of the contract. Of specific interest in these cases is the question of taxation with the consequent possibility of deduction and/or recovery of the tax paid on price advances at the time of the preliminary conclusion. Complications that — as we will see — we also find in some alternative figures that the application practice uses to achieve the same results. A. F. URICCHIO, *Manuale di diritto tributario*, 2020.

⁷⁹ Cfr. Agentur für Einnahmen, Leitfaden zu den Steuerbegünstigungen für Personen mit Behinderung, p. 29ff; law n. 104 of 1992, called “Framework Law for assistance, social integration and rights of disabled people”.

aforementioned question if, for the aforementioned repair costs, it is possible to benefit from the IRPEF deduction referred to in art. 15, paragraph 1, lett. c) of the TUIR. The answer to those questions is that the beneficiary percentage of 4% may also be applied to repairs of adaptation work carried out on vehicles for disabled persons and applied to the sale of spare parts necessary for the adaptation of those vehicles.⁸⁰ Numbers 31) and 33) of Table A, Part II, attached to Presidential Decree no. 633 of 1972,⁸¹ provide for the application of the VAT⁸² rate of 4% to "services rendered by workshops to adapt vehicles, even if not new to the factory, including the related accessories and tools necessary for adaptation, carried out towards subjects." with reduced or impeded permanent motor skills, as well as for "parts, spare parts and accessories exclusively intended for the goods indicated in the previous nn. 30), 31) and 32)".⁸³ From a literal point of view, paragraph 31) refers exclusively to the services rendered by workshops to adapt vehicles, including their accessories and tools necessary for adaptation, and paragraph 33) refers to parts, parts and accessories exclusively intended for the goods referred to, among other things, in paragraph 31). As already partly clarified with circular no. 46 / E of 11 May 2001⁸⁴, it is possible to find at the base of the legislation the intention of the legislator to reserve a facilitated treatment to the pieces, spare parts, and accessories of the special equipment that make up for the problem of people with disabilities. Because of this "ratio", it is considered that the reduced rate of 4% can also be applied to the repair of adaptations made on the cars of disabled people and to the supply of spare parts relating to adaptations. About the deduction for IRPEF⁸⁵ purposes, the Agency has had the opportunity to clarify several times that among the expenses that give the right to the deduction are included, in addition to the purchase costs of the car, also the costs for repairs that are not part of ordinary maintenance (operating costs are excluded, such as fuel, tyres, etc.), provided that they are incurred

⁸⁰ Revenue Agency Circular No 17/E of 24 April 2015.

⁸¹ Numbers 31) and 33) of Table A, Part II, attached to Presidential Decree no. 633 of 1972.

⁸² for an overview regarding the Italian permanent establishment in VAT Cfr. P. PURI, *La stabile organizzazione nell'Iva*, in Riv. Dir. trib., 2/2000; P. PURI, *La "circolazione" del preliminare di vendita del costruttore e la fatturazione Iva*, in Fondazione Nazionale del Notariato, 2022,

⁸³ Revenue Agency Circular No 17/E of 24 April 2015.

⁸⁴ Cfr. Circolare del 11/05/2001 n. 46 - Agenzia delle Entrate - Direzione Centrale Normativa e Contenzioso Articolo 30, comma 7, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria per l'anno 2001) e ulteriori chiarimenti in materia di agevolazioni per disabili.

⁸⁵ For a better overview concerning the definition of IRPEF cfr. A. F. Uricchio, *Manuale di diritto tributario*, 2020, p. 237 ff, according to whom, Personal income tax (Irpef) is the tax payable by individuals for the possession of the following incomes: land, i.e. buildings and the land of capital; of employees (including compensation of employees and pension income) self-employment; of several businesses (listed in Article 67 of the Consolidated Law on Income Taxes). Irpef taxable persons are natural persons resident and non-resident in the territory of the State.

⁸⁶ See resolution no. 306 / E of 2002 and circular no. 15 / E of 2005, par. 6.1.

within four years of the purchase of the vehicle itself. These expenses contribute, together with the cost of purchasing the vehicle, to achieving the maximum allowable expenditure limit of 18,075.99 euros and cannot be paid in instalments.⁸⁶ Regarding the vehicle and transfer taxes at the motor vehicle registration office (PRA), it should be highlighted that if the disabled person has a physical/motor impairment, the car must be adapted for permanent exemption from road tax. Disabled persons with a disability, such as the visually impaired, people who are deaf or hard of hearing, persons with mental or mental disabilities (the seriousness of which has led to the recognition of the accompanying allowance) and disabled persons with severe walking impairment (or multiple amputations) for whom a severe disability is recognised, within the meaning of Article 3(3) of Law No 104 of 1992 are entitled to the benefit even if the vehicle is not adapted. The engine capacity limits are the same as for VAT⁸⁷ reductions (2,000 cm³ for petrol engines and 2,800 cm³ for diesel engines). If the disabled person owns several cars, only one is entitled to exemption at the choice of the person concerned. He only has to indicate the registration number of the selected vehicle in the notification to the service. The exemption from transfer tax for registration with the Public Motor Vehicle Registration Office (PRA) applies to purchasing new and used vehicles. Still, it cannot be recognised for disabled persons who fall into the category of deaf and visually impaired persons.⁸⁸ While in the fiscal field of Italy, many milestones have been achieved from a European perspective, there are still many obstacles to web accessibility for disabled people. About the Web Accessibility Directive, it may be concluded that the Directive represents EU-added value by improving the online accessibility of public services and promoting the digital inclusion of users. In all countries, the adoption of the Directive led to the introduction of new national laws on web accessibility or to the improvement of existing legal frameworks. In this respect, the harmonisation of national legislation and accessibility standards helped reduce market fragmentation, which positively impacted industry

⁸⁷ for an European vision of the European policy pursued by the EU Commission cfr. A. F. URICCHIO, F. L. GIAMBRONE, *The eu budget powering the recovery plan for Europe, in open review of Management banking and finance*, 2020; C. A. GIUSTI - F. L. GIAMBRONE, *The Biffi Judgement and the Suarez case. Judicial decision of the ECJ and possible reforms of the Italian civil code from an European point of view*, 2020.

⁸⁸ Agentur für Einnahmen, *Leitfaden zu den Steuerbegünstigungen für Personen mit Behinderung*, p. 30 ff; law n.104 of 1992, called "Framework Law for assistance, social integration and rights of disabled people."; given the prom concerning disability, economy and the university sector, the dominant doctrine has drawn up considerations which are highly recommended to pursue. In this regard, cfr. G. MIGLIACCIO, *Disabilità, economia e università: alcune considerazioni progettuali*, 101-110, in P. SERGIO, M. PAVONE, P. DAVIDE (a cura di), *Universal Inclusion. Rights and Opportunities for Students with Disabilities in the Academic Context*, Franco Angeli, Milano, 2018.

players.⁸⁹ Moreover, it has been highlighted that there is insufficient expertise in accessibility regarding the Directive in question. Many Member States reported a lack of basic competence in web accessibility, both internally in public sector bodies and in the market. This means it is difficult for public authorities to develop barrier-free solutions or acquire expertise, recruit experts and are unsure about the formulation of requirements. The efforts already made by Member States to introduce training courses and capacity-building measures in the area of web accessibility should be reinforced. The activities described in some national monitoring reports are extensive and general, which makes it difficult to identify and exchange best practices that could be adopted. As the promotion of training and capacity-building is considered a key success factor in the implementation of the Directive, more attention should be paid to the exchange of best practices in this area. In addition, it would also be beneficial if professional certification were considered when hiring accessibility professionals. The potential of enforcement is not yet fully exploited. Although all Member States have designated enforcement bodies and put in place formal enforcement procedures, their impact still appears to be limited. As regards other aspects of enforcement, there was little evidence of initiating ex officio proceedings, reviewing requests for a disproportionate burden or linking enforcement activities to supervisory measures. Risk of distortion of user needs in the tests carried out for monitoring. Member States that use assistive technologies to complement their testing activities use screen readers almost exclusively. As a result, monitoring targets a few of the nine categories of users covered by WAD, particularly those without vision and some users with low vision or cognitive impairment. In addition, accessibility for the other user categories is not recognised. Creating a clear reporting structure (e.g., a common template) at the EU level would benefit more coherent reporting between Member States. In particular, consideration should be given to making the sections on accessibility statements, feedback mechanisms and applying the disproportionate burden provision mandatory. This would make monitoring more efficient and consistent across countries for reporting authorities. In addition, this would make it easier to compare the results and make it possible to measure progress over time.⁹⁰ The

⁸⁹ EU Commission, Study supporting the review of the application of the Web Accessibility Directive (WAD) Vigie 2020-0656, p. 20 ff. cfr. A. F. URICCHIO, F.L. GIAMBRONE, *European Finance at the Emergency Test*, 2020.

⁹⁰ EU Commission, *Study supporting the review of the application of the Web Accessibility Directive (WAD)* Vigie 2020, p. 20 ff; F. GIAMBRONE, *Finanzföderalismus als Herausforderung des Europarechts*, in collana del Dipartimento Jonico in Sistemi giuridici ed economici del Mediterraneo, società ambiente e culture, 2021; given the prom concerning disability, economy and the university sector the dominant doctrine has drawn up considerations which are highly recommended to pursue. In

principle of non-discrimination does not prohibit all unequal treatment, but only unequal treatment on the basis of certain protected grounds. A ground of protection is an identifiable objective or personal characteristic or 'status' which distinguishes individuals or groups. The EU anti-discrimination directives explicitly set out the following grounds for protection: Sex, racial or ethnic origin, age, disability, religion or belief and sexual orientation. The list of grounds contained in the ECHR is not exhaustive and may be extended in individual cases. Under Union law, the anti-discrimination directives prohibit unequal treatment on the basis of certain protected grounds; they contain a fixed and limited list of protected grounds. These grounds are: Gender (Directive on Equal Access to Goods and Services (2004/113/EC)),⁹¹ Directive on Equality between Men and Women (Recast) (2006/54/EC),⁹² Sexual Orientation, Disability, Age, Religion or Belief (Directive on Equal Treatment in Employment and Occupation (2000/78/EC)) and Employment Equality Directive (2000/78/EC)⁹³ and racial or ethnic origin (Racial Equality Directive (2000/43/EC)).⁹⁴ Article 21 of the EU Charter of Fundamental Rights also contains a prohibition of discrimination on a non-exhaustive list of grounds, as indicated by the phrase 'in particular because of'.⁹⁵ As regards the relationship between the EU Charter and the Directives, in Case C-529/13 Georg Felber v Federal Minister for Education, the Arts and Culture, 21 January 2015, the ECJ was asked to interpret the principle of non-discrimination on

this regard, cfr. G. MIGLIACCIO, *Disabilità, economia e università: alcune considerazioni progettuali*, 101-110, in P. SERGIO, M. PAVONE, P. DAVIDE (a cura di), *Universal Inclusion. Rights and Opportunities for Students with Disabilities in the Academic Context*, FrancoAngeli, Milano, 2018; for further information on corruption as a constitutional disvalue, please refer to M. GALDI, *La corruzione come disvalore costituzionale*, in, *federalismi*, 2019, p. 2-30, 2 ff.

⁹¹ Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, ABl. L 373 vom 21. Dezember 2004, S. 37-43; Council of Europe, *Handbuch zum Europäischen Antidiskriminierungsrecht*, 2018, p. 186 ff; for further information on corruption as a constitutional disvalue, please refer to M. GALDI, *La corruzione come disvalore costituzionale*, in, *federalismi*, 2019, p. 2-30, 2 ff.

⁹² Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (recast) OJ L 204 of 26 July 2006, pp. 23-36.

⁹³ Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general Framework for equal treatment in employment and occupation. OJ L 303, 2 December 2000, pp. 16-22; for further information on corruption as a constitutional disvalue, please refer to M. GALDI, *La corruzione come disvalore costituzionale*, in, *federalismi*, 2019, p. 2-30, 2 ff.; A. F. URICCHIO, *Capacità contributiva e "agenda" del terzo millennio: dalla tutela dell'ambiente all'economia circolare*, in *Diritto e processo tributario*, 2, 2022.

⁹⁴ Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 on the application of the the principle of equal treatment without distinction as to racial or ethnic origin, O.J. OJ L 180, 19 July 2000, pp. 22-26.

⁹⁵ Council of Europe, *Handbuch zum Europäischen Antidiskriminierungsrecht*, 2018, p. 186 ff; EGMR, *Handbuch zum europäischen Antidiskriminierungsrecht*, 2018, p. 179-181, p. 179 ff.

grounds of age in accordance with Article 21 of the EU Charter and Directive 2000/78/EC. The ECJ recalled that when Member States adopt measures falling within the scope of Directive 2000/78, which specifies the prohibition of discrimination on grounds of age in the field of employment and occupation, they must act in compliance with that Directive. Consequently, the ECJ decided to examine the questions referred solely in the light of Directive 2000/78/EC. The EU Charter is binding on the EU institutions and bodies, on the one hand, and on the Member States when interpreting and implementing Union law, on the other.

Conversely, the ECHR contains a non-exhaustive list in Article 14 CRPD, which is in line with the Directives but also goes beyond them. Article 14 CRPD prohibits any discrimination "on grounds of sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status".

The category of "other status" allowed the ECHR to include (among others) the grounds explicitly covered by the anti-discrimination directives, namely disability, age and sexual orientation.⁹⁶

⁹⁶ EGMR, *Handbuch zum europäischen Antidiskriminierungsrecht*, 2018, p. 179-181, p. 179 ff.

La legge 227/2021: questioni definitorie e diritti*

PAOLO ADDIS

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Che cosa definire e con quali strumenti? - 2.1. Non solo definire, ma farlo *riordinando e semplificando*. - 2.2 Valutare la disabilità: una questione (anche) di diritti umani. - 3. Un punto di riferimento: il diritto alla vita indipendente delle persone con disabilità. - 4. Uno strumento fondamentale: il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato. - 5. Conclusioni.

1. La legge delega 227 del 22 dicembre 2021, oggetto dei contributi di questa *special issue*, pone, a chi voglia offrirne una prima analisi, dei problemi derivanti direttamente dalla sua natura. I tentativi di darne una lettura troppo protesa verso il futuro, infatti, rischiano di scontrarsi, anche in tempi relativamente brevi, con dei decreti legislativi che, pur ancorati ai principi e ai criteri direttivi stabiliti dalla legge in questione, in linea con quanto previsto dall'art. 76 Cost., potrebbero rendere obsolete e ben poco incisive le considerazioni qui esposte.

Le domande di ricerca a cui si proverà a dare risposta in questo intervento, quindi, sono formulate in termini piuttosto generali.

In primo luogo, si proporranno alcune riflessioni sulle questioni definitorie poste dalla legge delega. In secondo luogo, ci si chiederà quali relazioni sussistano fra gli aspetti definitori e la garanzia dei diritti e, in particolare, di quello alla vita indipendente delle persone con disabilità, considerato quale cardine del sistema di garanzia messo a punto a livello internazionale e sovranazionale. Di seguito, si metterà in risalto l'importanza del progetto di vita quale strumento funzionale alla tutela dei diritti. Infine, in ultima analisi, ci tratteranno alcune considerazioni di carattere conclusivo.

2. Se si scorre il testo della legge 227/2021, ci si imbatte quasi immediatamente nel primo grosso nodo che il legislatore delegato è chiamato ad affrontare. All'art. 1, quinto comma, sono elencati gli ambiti in cui dovranno intervenire i decreti legislativi di riforma. E il primo di essi è “[la] definizione della condizione di disabilità nonché [la] revisione, [il] riordino e [la] semplificazione della normativa di settore”; poco più avanti, all'art. 2, si legge, appunto, che “con riguardo alle definizioni concernenti la condizione di disabilità e alla revisione, al riordino e alla semplificazione della normativa di settore” i principi e i criteri a cui il Governo deve attenersi sono:

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

1) l'adozione di una definizione di «disabilità» coerente con l'articolo 1, secondo paragrafo, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, anche integrando la legge 5 febbraio 1992, n. 104, e introducendo disposizioni che prevedano una valutazione di base della disabilità distinta da una successiva valutazione multidimensionale fondata sull'approccio bio-psico-sociale, attivabile dalla persona con disabilità o da chi la rappresenta, previa adeguata informazione sugli interventi, sostegni e benefici cui può accedere, finalizzata al progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato di cui alla lettera c) del presente comma e assicurando l'adozione di criteri idonei a tenere nella dovuta considerazione le differenze di genere; 2) adozione della Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute – International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF), [...], e dei correlati strumenti tecnico-operativi di valutazione, ai fini della descrizione e dell'analisi del funzionamento, della disabilità e della salute, congiuntamente alla versione adottata in Italia della Classificazione internazionale delle malattie (ICD) dell'Organizzazione mondiale della sanità e a ogni altra eventuale scala di valutazione disponibile e consolidata nella letteratura scientifica e nella pratica clinica; 3) separazione dei percorsi valutativi previsti per le persone anziane da quelli previsti per gli adulti e da quelli previsti per i minori; 4) adozione di una definizione di «profilo di funzionamento» coerente con l'ICF e con le disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e che tenga conto dell'ICD; 5) introduzione nella legge 5 febbraio 1992, n. 104, della definizione di «accomodamento ragionevole», prevedendo adeguati strumenti di tutela coerenti con le disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità; [...]

Un commento sistematico ai criteri direttivi riportati appena sopra sarebbe – come già detto - fuori luogo e richiederebbe uno spazio che eccede quello qui disponibile; ci si limiterà, pertanto, ad alcune notazioni minime, funzionali allo sviluppo del seguito dell'intervento.

In primo luogo, va rilevato come il compito affidato al legislatore delegato sia da ricondurre proprio alla difficoltà di trovare, nel nostro tessuto normativo, una nozione chiara di che cosa si debba intendere per disabilità, dal momento che l'ordinamento italiano “non offre una definizione unitaria e univoca, riferendosi invece, di volta in volta, a concetti quali l'invalidità civile, l'inabilità, la disabilità, l'handicap, la non autosufficienza”¹. A monte del problema ricollegato alla pluralità di denominazioni e di inquadramenti utilizzati dal legislatore italiano, tanto a

¹ Così A. CANDIDO, *Disabilità e prospettive di riforma. Una lettura costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 65.

livello nazionale quanto a livello regionale e nelle province autonome di Trento e Bolzano, c'è però una questione di carattere teorico.

Quello di disabilità è, in un certo senso, un concetto dai contorni non esattamente definiti, proteiforme, o – come è stato osservato – *fuzzy*²; e in questa sede non è possibile ricostruire come ai differenti modelli della disabilità, concepiti e dibattuti nel corso degli ultimi decenni, corrispondano differenti definizioni legislative e giurisprudenziali della disabilità stessa. Il testo della legge delega specifica che la definizione di disabilità messa a punto dal legislatore delegato dovrà integrare quanto già previsto dall'ordinamento italiano³, e, inoltre, essere coerente con quanto disposto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (d'ora in avanti, solo 'Convenzione ONU'), che l'Italia ha ratificato con la legge 18 del 3 marzo 2009⁴. In particolare, si richiama il secondo comma dell'art. 1 della Convenzione, ove si legge che “Per persone con disabilità si intendono coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettive 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”. Va osservato che – a ben vedere – la disposizione convenzionale riportata appena sopra non propone una definizione di disabilità, ma ci dice qualcosa, piuttosto, sulle *persone con disabilità*; in sede di commento⁵ è stato

² ... e sarebbe stata utilizzata in maniera non sempre coerente all'interno di studi scientifici ormai considerati dei classici della letteratura sui *disability studies*: in questo senso cfr. L. GRÖNVIK, *The fuzzy buzz word: conceptualisations of disability in disability research classics*, in *Sociology of Health & Illness*, 29, 5, 2007, pp. 750-766. Sulla difficoltà poste dalla corrispondenza fra modelli della disabilità e le differenti definizioni della disabilità stessa, sono sempre suggestive e molto utili le considerazioni di B.M. ALTMAN, *Disability Definitions, Models, Classification Schemes, and Applications*, in G.L. ALBRECHT – K.D. SEELMAN – M. BURY (cur.), *Handbook of Disability Studies*, Sage Publishing, Londra, 2001, pp. 97-122.

³ In particolare, integrando quanto già previsto dall'art. 3 della legge 104/1992, ove si statuisce che “È persona handicappata colui che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione [...]”.

⁴ Il rapporto fra la Convenzione ONU e l'ordinamento italiano è complesso e meriterebbe un approfondimento *ad hoc*, sia alla luce di quanto previsto dall'art. 117, I comma, della Costituzione (ove si legge che “La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali [...]”), sia alla luce dei riflessi della Convenzione nella giurisprudenza costituzionale, sia dei riflessi in quella ordinaria e amministrativa, sia sul piano dei riflessi mediati da Unione europea e da Consiglio d'Europa. Sul rapporto fra Convenzione ONU e giurisprudenza italiana ha tracciato un primo bilancio D. FERRI, *Italy*, in L. WADDINGTON – A. LAWSON (cur.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Practice: A Comparative Analysis of the Role of Courts*, OUP, Oxford, 2018, pp. 245-285.

⁵ Si rinvia a V. DELLA FINA, *Article 1 [Purpose]*, in R. CERA – V. DELLA FINA – G. PALMISANO (cur.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Springer, Cham, 2017, pp. 89-106.

evidenziato come la genesi della disposizione in questione sia il frutto di un percorso complesso, nel quale sia la definizione di disabilità, sia quella di persone con disabilità sono rimaste al di fuori dell'art. 2 della Convenzione stessa, rubricato, appunto, "definizioni"; e al contempo, facendo un passo indietro, nel Preambolo della Convenzione ONU si legge, al punto e), che gli Stati parti riconoscono 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 altri"⁶. La soluzione al rompicapo definitorio che dovrà essere affrontato dal legislatore, quindi, dovrà tenere presente quanto stabilito dalla Convenzione ONU, tanto quel che essa non dice. Data l'ampiezza della formula utilizzata in sede convenzionale, tuttavia, ben chiara sin da una prima lettura dai passaggi riportati appena sopra, è possibile osservare che – una volta affrontata la questione definitoria sul piano del diritto positivo – sarà interessante valutare come si rapporteranno alla nuova definizione di disabilità tanto gli operatori del diritto e la pubblica amministrazione, quanto i giudici e le corti.

In altri ordinamenti – pensiamo a quello dell'Unione europea – il compito di sussunzione di concrete condizioni e vicende di vita e di lavoro all'interno della nozione di disabilità ha costituito una sfida notevole per chi vi si è accostato dal versante giurisdizionale⁷; e da questo punto di vista, va rilevato come l'eventuale innovatività delle formule utilizzate dal legislatore delegato dovrà essere accompagnata da un'azione di sensibilizzazione e di formazione proprio degli operatori del diritto, complessivamente considerati. Incidentalmente pare significativo, con particolare riferimento, alla formazione dei magistrati, come nei programmi della Scuola Superiore della Magistratura, nel 2023, sia comparso un corso di approfondimento, organizzato all'interno del *network* HELP, dedicato espressamente "ad aumentare la conoscenza dei professionisti legali e di altre parti interessate

⁶ Per un commento al Preambolo della Convenzione, si rimanda a R. CERA, *Preamble*, in R. CERA – V. DELLA FINA – G. PALMISANO (cur.), *The United Nations...*, cit., pp. 77-88.

⁷ Si pensi, a tal riguardo, alle oscillazioni – notevoli – della Corte di giustizia dell'Unione europea, chiamata a dover definire il perimetro della nozione di disabilità ai fini dell'applicabilità della disciplina antidiscriminatoria dettata dalla direttiva 2000/78/CE; sul punto, cfr. L. WADDINGTON, *Saying All the Right Things and Still Getting it Wrong: The Court of Justice's Definition of Disability and Non-Discrimination Law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 22, 4, pp. 576-591; D. FERRI – S. FAVALLI, *Tracing the Boundaries between Disability and Sickness in the European Union: Squaring the Circle?*, in *Eur J Health Law*, 23, 1, pp. 5-35, ed EAED., *Defining Disability in the European Union Nondiscrimination Legislation: Judicial Activism and Legislative Restraints*, in *European Public Law*, Vol. 22, 3, 2016, pp. 541-567, nonché, volendo, P. ADDIS, *La Corte di Giustizia dell'Unione europea alle prese con una domanda ricorrente: che cos'è la disabilità? Corte di Giustizia dell'Unione europea (III sezione). Sentenza 1° dicembre 2016, causa C-395/15, Daoudi c. Bootes Plus SL e al.*, in *DPCEOnline*, 2, 2017, pp. 319-323.

sugli standard internazionali e [del Consiglio d'Europa] applicabili”⁸. Il punto è particolarmente rilevante e delicato, se si tiene presente quanto affermato, qualche tempo fa, dalla Corte di Cassazione, a proposito del fatto che quando si è chiamati a pronunciarsi sulla condizione giuridica delle persone con disabilità “occorre interrogarsi [...] sulla persistente validità di soluzioni interpretative potenzialmente non coerenti e/o difformi rispetto ai principi espressi [all'interno della Convenzione ONU]”⁹. I diritti delle persone con disabilità, insomma, vanno letti in una prospettiva complessa e l'approvazione di una definizione di disabilità quanto più possibile in linea con la Convenzione ONU costituirebbe senza dubbio un primo passo per rendere proficuo questo approccio ermeneutico.

Ma torniamo ora al testo della legge delega. Un altro punto che merita di essere sottolineato è che – come risulta dallo stralcio della l. 227/2021 sopra riportato – alla nuova definizione di disabilità fornita dalla legislazione delegata dovrà affiancarsi una doppia disamina: un primo momento valutativo di base, a cui si aggiungerà una valutazione ulteriore, conforme al modello bio-psico-sociale. Questa previsione, poi, va letta alla luce del seguito della disposizione, in cui si prevede un allineamento del sistema italiano di valutazione della disabilità a quanto previsto dalla *International Classification of Functioning, Disability and Health* (d'ora in avanti, semplicemente ICF), messa a punto dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (d'ora in avanti, O.M.S.) nel 2001.

Si tratta di un aspetto interessante, che va valutato con particolare attenzione, per prevenire eventuali obiezioni ed evitare possibili fraintendimenti. In primo luogo, si può rimarcare come l'impostazione adottata dal legislatore presenti una certa linearità e si connoti come – per certi versi – costituzionalmente doverosa. Ciò perché – è stato argomentato – nella nostra disciplina relativa alla disabilità, a partire proprio dalle questioni definitorie, non è ancora stata presa in considerazione in maniera compiuta l'armonizzazione dell'ordito normativo con l'ICF; ciò “reca indubbio nocumento alle persone con disabilità, dal momento che la legislazione in essere, mancando di riscontro scientifico, si pone in evidente contrasto con i percorsi emancipativi predisposti dalla Costituzione, i quali, esigendo la trasposizione di linguaggi e protocolli scientificamente validati, vincolano la discrezionalità del legislatore alla tecnica dello scienziato”. Da ciò, poi, discende che “l'omesso recepimento delle definizioni e delle procedure di accertamento

⁸ È questa la finalità riportata nel ‘Bando per la partecipazione al lancio del corso HELP sui diritti delle persone con disabilità’, pubblicato il 30 marzo 2023 e disponibile *online* all'URL <https://www.scuolamagistratura.it/documents/20126/564830/HEUII+Launch+DISAB+ITA.pdf/>.

⁹ Così Cass. civ., sez. I, ord. 03 marzo 2022; il passaggio qui riportato è al punto 2.2.9 della pronuncia in questione.

adottate dall'O.M.S., così come riscontrabile nella normativa di settore, si traduce in un'errata qualificazione del fatto scientifico disabilità, configurando un eccesso di potere legislativo non superabile mediante interpretazioni analogiche"¹⁰.

Che conseguenze concrete ha, quindi, tale errata qualificazione? A questo interrogativo si è risposto che "gli errori sulla qualificazione del fatto scientifico [...] costituiscono la causa prima di *disability divide*, poiché la legislazione incisa si riverbera, talvolta direttamente talaltra indirettamente, sull'accessibilità fisica, sensoriale e cognitiva degli ambienti edificati e dei beni di consumo, sul sistema dei trasporti, sulla disponibilità di tecnologie che facilitino la comunicazione e l'informazione, sui servizi di cura e di assistenza, sui livelli essenziali delle prestazioni sociali, sull'accesso all'istruzione, alla formazione professionale e al mercato del lavoro nonché sull'inclusione sociale"¹¹.

La linea argomentativa qui sintetizzata può essere poi arricchita da alcune ulteriori considerazioni. Innanzitutto, si può rilevare come in letteratura si siano messe in luce le difficoltà che si sono incontrate nel collocare l'ICF nell'ambito dei *disability studies*, dove essa è stata considerata, inavvedutamente, come uno strumento improntato a un'impostazione troppo prossima al modello medico della disabilità¹². Tuttavia, occorre tenere presente che l'enorme rilevanza via via assunta dalla ICF, anche soltanto in termini operativi, lo rende un punto di riferimento, a oggi, imprescindibile¹³. A ciò si può aggiungere che le modalità differenti con cui l'ICF e la Convenzione ONU si accostano alla caratterizzazione della disabilità¹⁴ non devono indurre a pensare che si tratti di approcci incompatibili, dal

¹⁰ Così 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*, 3, 2021, pp. 87-136; il passo qui citato è a p. 104. A proposito del rapporto fra questioni definitorie e ICF, v. anche *Id.*, *La tutela costituzionale della persona disabile*, in *Federalismi*, 1, 08 gennaio 2020, pp. 137-192.

¹¹ Cfr. nuovamente F. MASCI, *P.N.R.R., delega al Governo...*, *cit.*, pp. 107-108.

¹² J.E. BICKENBACH, *The ICF and Its Relationship to Disability Studies*, in N. WATSON – S. VEHMAS (cur.), *Routledge Handbook of Disabilities Studies*, II. ed., Routledge, Londra, 2020, pp. 55-71.

¹³ Sull'ampliamento dell'ambito di applicazione dell'ICF, cfr. anche R.H. MADDEN – A. BUNDY, *The ICF has made a difference to functioning and disability measurement and statistics*, in *Disability & Rehabilitation*, 41, 12, 2018, pp. 1-13.

¹⁴ Differenze, peraltro, già al centro di un intenso dibattito durante la redazione della Convenzione stessa. Per quanto riguarda l'attenzione dedicata all'ICF durante la fase di stesura della Convenzione di New York, si è scritto che "*Certainly, the drafters of the ICF envisaged such a role. However, for reasons we will explain shortly, the relationship between the CRPD and the ICF is ambiguous to say the least, and any attempt to use the ICF to interpret the CRPD will inevitably be fraught with controversy [...] The IDC vehemently opposed reference to the ICF on the basis that it reflected a medical model of disability. From the IDC's point of view, the ICF was part of the human rights problem faced by persons with disability that the CRPD was to overcome through its exposition of the social model of disability. Consequently, any attempt to use the ICF to interpret the boundaries of the class of persons protected by the CRPD is likely to be extremely controversial, at least within the civil society movement of disabled persons.*"

momento che – come si è osservato – si tratta di strumenti di natura differente e con finalità diverse¹⁵.

Nonostante ci sia una sensibile diversità fra le definizioni di disabilità ricavabili dal testo convenzionale e dall'ICF, l'utilizzo di quest'ultimo può risultare cruciale in un ambito, quello della valutazione delle politiche sulla disabilità e del monitoraggio dell'attuazione della Convenzione ONU, cui non viene sempre data la dovuta considerazione. Del resto, la stessa Convenzione, all'art. 31, contiene una norma dedicata alle statistiche e alla raccolta di dati¹⁶, funzionale a fare in modo che i diritti previsti dalla Convenzione stessa non restino sulla carta, ma divengano parte della realtà quotidiana di decine di milioni di persone in tutto il mondo. L'ICF può avere, in quest'ambito, una duplice utilità: da un lato, sul versante tecnico, essa, come anticipato, costituisce ormai l'unico standard valido e affidabile a livello globale, fondato su una serie di criteri gerarchicamente ordinati, per la raccolta e la gestione dei dati sul funzionamento umano e sulla disabilità. D'altro lato, su un versante più propriamente politico-giuridico, queste attività possono essere rese funzionali, appunto, al monitoraggio dell'implementazione della Convenzione ONU, rendendo possibile la costruzione di indicatori e di obiettivi e, quindi, consentendo la *misurabilità* dell'effettività dei diritti statuiti nella Convenzione stessa all'interno di ordinamenti giuridici differenti: questo risolto,

The future relationship between the ICF and the CRPD, and indeed the future of the ICF itself, are at this stage crucial unanswered questions.": così R. KAYESS – P. FRENCH, *Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Human Rights Law*, 8, 1, 2008, pp. 3-34; il passo qui citato è a pp. 24-25. Ci si è poi chiesti se la Convenzione ONU sia effettivamente fondata sul modello sociale della disabilità; sul punto, cfr. le valutazioni critiche di K. KAZOU, *Analyzing the Definition of Disability in the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: is it really based on a 'Social Model' approach?*, in *International Journal of Mental Health and Capacity Law*, 2017, pp. 25-48.

¹⁵ "Nevertheless, the CRPD cannot be conflated with the ICF. They serve different purposes. The former is a prescriptive human rights instrument, while the latter is a descriptive classification instrument": così L. WADDINGTON – M. PRIESTLEY, *A human rights approach to disability assessment*, in *Journal of International and Comparative Social Policy*, Vol. 37, 1, 2021, pp. 1-15; il passo riportato in questa nota è a p. 3.

¹⁶ L'articolo in questione recita che "1. Gli Stati Parti si impegnano a raccogliere le informazioni appropriate, compresi i dati statistici e i risultati di ricerche, che permettano loro di formulare ed attuare politiche allo scopo di dare attuazione alla presente Convenzione. Il processo di raccolta e di conservazione di tali informazioni deve: (a) essere coerente con le garanzie stabilite per legge, compresa la legislazione sulla protezione dei dati, per garantire la riservatezza e il rispetto della vita privata e familiare delle persone con disabilità; (b) essere coerente con le norme accettate a livello internazionale per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dei principi etici che regolano la raccolta e l'uso delle statistiche. 2. Le informazioni raccolte in conformità al presente articolo devono essere disaggregate in maniera appropriata, e devono essere utilizzate per valutare l'adempimento degli obblighi contratti dagli Stati Parti alla presente Convenzione e per identificare e rimuovere le barriere che le persone con disabilità affrontano nell'esercizio dei propri diritti [...]".

com'è intuibile, consente di limitare il rischio che i diritti previsti in sede convenzionale siano ridotti alla mera retorica¹⁷.

2.1. Chiariti alcuni punti di carattere generale, va tenuto presente che nel testo della legge delega il tracciare una nuova definizione del concetto di disabilità è associato alla *revisione*, al *riordino* e alla *semplificazione* della normativa di settore. È un altro punto di per sé rilevante, perché consente di porre in risalto il fatto che, nella volontà del legislatore delegante, figura quale obiettivo non è soltanto l'offrire una *nuova* definizione del concetto di disabilità, ma farlo migliorando, nel complesso, la qualità del materiale normativo relativo a questo particolare ambito. Sugli aspetti relativi all'idea di riordino della normativa, sia sufficiente osservare come essa vada inquadrata in una prospettiva di carattere storico, rispondendo tanto a finalità di ordine formal-razionale, quanto a finalità di ordine politico-materiale, sino a giungere, stipulativamente, al farvi corrispondere – in chiave descrittiva – quanto attiene a “un'esigenza minima di razionalizzazione, propria di ogni ordinamento giuridico, funzionale alla riduzione della sua complessità”¹⁸. E nell'ambito della disciplina giuridica relativa alla disabilità questo bisogno di razionalizzazione, come abbiamo visto, pare particolarmente marcato, visto lo stratificarsi di norme e la complessità del relativo sistema delle fonti, già sottolineato.

Ma che cosa dobbiamo intendere come “semplificazione”? Anche su questo aspetto, la letteratura ha formulato alcune riflessioni di carattere generale¹⁹, sottolineando come agli intenti semplificatori e dai relativi compiti affidati al legislatore delegato siano riconnettibili da un lato una notevole fiducia nei confronti delle capacità nomopoietiche dell'esecutivo (cui, appunto, in quanto legislatore delegato, spetta il compito di decidere, operativamente, *quanto* e *come* semplificare nell'ambito di riferimento), dall'altro l'idea che sia doveroso migliorare le condizioni di “agibilità interpretativa” e favorire la “ottimizzazione [de]i meccanismi di funzionamento dell'amministrazione”²⁰. Sono considerazioni di massima che ben descrivono alcune dinamiche ormai divenute di lungo periodo e ben applicabili anche nel caso di specie. Ma ai fini di questa analisi si possono aggiungere alcune considerazioni relative al particolare significato che il sostantivo

¹⁷ Sul punto, cfr. J.E. BICKENBACH, *Monitoring the United Nation's Convention on the Rights of Persons with Disabilities: data and the International Classification of Functioning, Disability and Health*, in *BMC Public Health*, 11 (Supp.4), 2011, S8 (ma v. in particolare pp. 5-8).

¹⁸ Così A. MORRONE, *Codificazione e riordino della legislazione*, in *Quad. cost.*, 2, 2014, pp. 357-379, *passim*; il passaggio qui riportato è a p. 366.

¹⁹ In questo senso, V. CASAMASSIMA, *Recenti esperienze e nuove prospettive in materia di semplificazione e riordino normativo*, in *Diritto pubblico*, 1, gennaio/aprile 2003, pp. 53-112.

²⁰ V. ancora V. CASAMASSIMA, *Recenti esperienze*, cit., p. 55.

‘semplificazione’ può assumere a proposito della condizione giuridica delle persone con disabilità. Si è recentemente sottolineato, in un ambito scientifico-disciplinare diverso da quello al quale questo scritto afferisce, come semplificare possa significare anche altro: specificamente, adottare un approccio che conduca, nel perimetro d’azione dell’amministrazione e nella relativa attività di comunicazione, all’adozione di un *plain language* e, di seguito, all’approdo a un “linguaggio facile da leggere e da capire” (in inglese, ‘*easy-to-Read*’, ‘*easy-read*’ o ‘*easy reading*’; d’ora in avanti solo EtR); e l’EtR, grazie alle sue caratteristiche intrinseche, costituisce “uno strumento fondamentale per promuovere l’accesso all’informazione, ma anche alla cultura, alla letteratura e alla formazione, non solo delle persone con disabilità intellettive, ma anche di altre persone con patologie o condizioni fisiche, psichiche o culturali che limitano la capacità di comprendere un testo scritto”, in armonia con quanto previsto, in termini generali, a proposito dell’accessibilità, da parte dell’art. 9 della Convenzione ONU²¹.

L’esigenza di accessibilità della normativa, peraltro, può essere ricondotta ad esigenza costituzionali di carattere apicale. Recentemente, la Corte costituzionale, nel valutare la legittimità di una legge della Regione Molise, ha osservato che “disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta”, sono da considerarsi “in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all’art. 3 Cost.”; e se non “potrebbe ritenersi contrario all’art. 3 Cost. il ricorso da parte della legge a clausole generali, programmaticamente aperte a «processi di specificazione e di concretizzazione giurisprudenziale»”, né “potrebbe ritenersi precluso alla legge utilizzare concetti tecnici o di difficile comprensione per chi non possieda speciali competenze tecniche”, giacché “la complessità delle materie che il legislatore si trova a regolare spesso esige una disciplina normativa a sua volta complessa”²², è però altrettanto vero che il principio d’eguaglianza impone, quanto più possibile, che tutti i soggetti di diritto (ivi comprese, quindi, le persone con disabilità) abbiano la possibilità di *accedere* direttamente a quanto disposto dal legislatore o a quanto statuito dall’amministrazione. Ciò non solo per conformarsi a quanto statuito dal legislatore, ma anche per poter disporre, quanto più possibile, di tutte le informazioni necessarie ad autodeterminarsi e a decidere di sé stessi per proprio conto; da questo punto di vista, *pro futuro*, sarebbe fondamentale *semplificare* quanto più possibile il

²¹ Si veda, a tal riguardo, quanto osservato da F.C. SCIUMBATA, *Dal plain language all’easy-to-read per lettori con disabilità intellettive: oltre la semplificazione*, in *Lingua e Linguaggi*, 41, 2021, pp. 199-213; il passaggio citato *verbatim* è a p. 202.

²² La decisione del giudice delle leggi cui si fa riferimento è la sent. 110/2023.

linguaggio amministrativo e legislativo che più direttamente incide sui diritti e sui doveri delle persone con disabilità.

2.2. Infine, si può evidenziare, molto sinteticamente, come la valutazione della condizione di disabilità, cui *supra* si è accennato, sia rilevante, in via diretta, anche sotto il profilo della tutela dei diritti umani²³. Al riguardo, si è argomentato che il processo di valutazione della condizione di disabilità, nel corso degli ultimi decenni, è mutato considerevolmente, per effetto di (almeno) tre spinte principali. La prima di esse sarebbe dovuta a un fattore di carattere economico: in un momento di forte contrazione della spesa sociale, restringere l'applicabilità della disciplina relativa alla disabilità ha significato, indirettamente, agire sugli esborsi a carico delle finanze pubbliche, limitandoli. Il secondo sarebbe dato dal tentativo (o, come abbiamo visto, dall'esigenza) di conformare la normativa dei singoli ordinamenti a nuovi strumenti valutativi, su cui spicca, come abbiamo visto, l'ICF. Infine, il terzo fattore di spinta sarebbe dato dall'esigenza di armonizzare le discipline nazionali all'approccio adottato dalla Convenzione ONU²⁴. Orbene, l'approccio della legge 227/2021, se portato avanti dal legislatore delegato, dovrebbe consentire di evitare il rischio di una valutazione ancora troppo ancora a una lettura medicalizzante della disabilità e, al contrario, ancora distante da una visione della disabilità come fenomeno connesso all'interazione della persona titolare di diritti con barriere di varia natura. Peraltro, va ricordato come il Comitato delle Nazioni Unite sulla disabilità, nel 2016, nelle sue Osservazioni conclusive al rapporto nazionale presentato dal nostro Paese, avesse raccomandato di "adottare un concetto di disabilità in linea con la Convenzione e di garantire che la normativa sia posta in atto e incorpori il nuovo concetto in modo omogeneo a tutti i livelli di governo, regionali e territoriali". A sette anni di distanza, è ora di cogliere il suggerimento qui ricordato, dal momento che, come visto, si tratta di scelte che possono aumentare il *disability divide* e – se non conformi alla Convenzione ONU – possono, di riflesso, condizionare negativamente il godimento dei diritti umani in essa sanciti.

²³ Cioè, sotto la prospettiva adottata, in via generale, dalla Convenzione ONU. Si è argomentato, a tal proposito, a favore di una nuova modellizzazione della disabilità (lo *Human Rights Model*), introdotta proprio da tale approccio: sul punto, cfr., *ex multis*, A. LAWSON – A.E. BECKETT, *The social and human rights models of disability: towards a complementarity thesis*, in *The International Journal of Human Rights*, 25, 2, 2021, pp. 348-379.

²⁴ Così L. WADDINGTON – M. PRIESTLEY, *A human rights approach*, *cit.*, p. 1.

3. Abbiamo evocato, nel paragrafo appena precedente, il fatto che la Convenzione ONU ha quale suo fondamento l'idea che i diritti delle persone con disabilità vadano declinati come diritti umani e abbiamo già messo in risalto il fatto che il Parlamento, nel redigere la l. 227/2021, oltre alla Costituzione e ai suoi precetti, ha adottato la Convenzione ONU e la Strategia europea della disabilità 2021-2030 come *roadmap*, destinata al legislatore delegato, per la stesura dei decreti delegati. Lasciando sullo sfondo i profili *de iure condendo*, merita di essere sottolineato che fra gli specifici diritti enunciati dalla Convenzione ONU e richiamati dalla legge delega in parola ce n'è uno, in particolare, che merita un cenno puntuale in questa sede. Ci si riferisce al diritto alla vita indipendente delle persone con disabilità. La l. 227/2021, all'art. 1, si apre con l'affermazione che

“Il Governo è delegato ad adottare [...] uno o più decreti legislativi [...] al fine di garantire alla persona con disabilità di ottenere il riconoscimento della propria condizione, anche attraverso una valutazione della stessa congruente, trasparente e agevole che consenta il pieno esercizio dei suoi diritti civili e sociali, compresi il diritto alla vita indipendente e alla piena inclusione sociale e lavorativa, nonché l'effettivo e pieno accesso al sistema dei servizi, delle prestazioni, dei trasferimenti finanziari previsti e di ogni altra relativa agevolazione, e di promuovere l'autonomia della persona con disabilità e il suo vivere su base di pari opportunità con gli altri, nel rispetto dei principi di autodeterminazione e di non discriminazione.”

Ora, il momento valutativo, di cui ci siamo già occupati, è quindi finalizzato all'esercizio dei diritti civili e sociali, complessivamente considerati. Perché il legislatore ha avvertito la necessità di specificare che fra di essi è ricompreso il diritto alla vita indipendente?

Una spiegazione articolata richiederebbe uno spazio eccedente rispetto a quello a nostra disposizione. Ma se si volge lo sguardo alla Convenzione di New York, e in particolare al suo art. 19, rubricato “Vita indipendente e inclusione nella società”, si legge che

“Gli Stati Parti alla presente Convenzione riconoscono il diritto di tutte le persone con disabilità a vivere nella società, con la stessa libertà di scelta delle altre persone, e adottano misure efficaci ed adeguate al fine di facilitare il pieno godimento da parte delle persone con disabilità di tale diritto e la loro piena integrazione e partecipazione nella società, anche assicurando che:

- (a) le persone con disabilità abbiano la possibilità di scegliere, su base di uguaglianza con gli altri, il proprio luogo di residenza e dove e con chi vivere e non siano obbligate a vivere in una particolare sistemazione;*
- (b) le persone con disabilità abbiano accesso ad una serie di servizi a domicilio o*

residenziali e ad altri servizi sociali di sostegno, compresa l'assistenza personale necessaria per consentire loro di vivere nella società e di inserirvisi e impedire che siano isolate o vittime di segregazione;

(c) i servizi e le strutture sociali destinate a tutta la popolazione siano messe a disposizione, su base di uguaglianza con gli altri, delle persone con disabilità e siano adattate ai loro bisogni.”

Come emerge dalla disposizione qui riportata, collocata al centro del testo della Convenzione ONU²⁵, il diritto alla vita indipendente così enunciato si presenta come una situazione giuridica che, per essere garantita, richiede tanto un approccio rispettoso dell'autodeterminazione delle persone con disabilità, (e quindi, se si vuole, un astenersi, da parte dello Stato o di altri soggetti, dall'ostacolare la libera scelta delle persone con disabilità in ordine al *dove* e al *con chi vivere*), quanto una serie di interventi attivi, di rimozione degli ostacoli e di promozione della loro dignità umana e sociale. La storia del diritto alla vita indipendente, relativamente recente e iniziata in un contesto assiologico, politico e giuridico piuttosto distante dal nostro, pone in evidenza alcuni dei tratti fondamentali relativi al complessivo percorso di globalizzazione dei diritti delle persone con disabilità e sintetizza in maniera molto precisa un nuovo approccio alla loro inclusione sociale e al fenomeno della deistituzionalizzazione, venendo a essere il grimaldello con cui è possibile aprire alcune delle porte, talvolta verniciate di antipaternalismo²⁶, che – oggi – tengono ancora le persone con disabilità ai margini della nostra società.

La forza espansiva dell'art. 19 della Convenzione delle Nazioni Unite, come evidenziato anche dal *General Comment n. 5* del Comitato ONU sulla disabilità, dalla già citata Strategia europea 2021-2030 e da altri recentissimi documenti approvati in sede internazionale e sovranazionale, è notevole e – nel nostro ordinamento – risulta amplificata da una lettura della disposizione in questione alla luce dei principi costituzionali e del particolare percorso, non sempre lineare, seguito dal legislatore a proposito della garanzia dei diritti delle persone con disabilità. Non è possibile, qui, condurre una disamina del genere; ma dopo aver tentato di illustrare l'importanza del diritto alla vita indipendente, è opportuno soffermarsi su uno dei più importanti meccanismi previsti dal legislatore per la sua garanzia.

²⁵ Per un commento alla disposizione in questione, cfr. J. FIALA-BUTORA - A. RIMMERMAN - A. GUR, *Article 19*, in I. BANTEKAS, M.A. STEIN, D.S. ANASTASIOU (cur.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford, OUP, 2018, pp. 530-558.

²⁶ Sul punto cfr., volendo, P. ADDIS, *Antipaternalismo, disabilità, Costituzione*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2, 2021, pp. 393-409.

4. Quanto sino a ora illustrato a proposito di alcuni dei contenuti della legge 227/2021 risulterebbe infatti dotato di un'eccessiva astrattezza se non completato da alcuni cenni a quello che è lo strumento principale attraverso cui concretizzare le azioni di garanzia dei diritti delle persone con disabilità. Ci riferiamo, quindi, al progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato. Scorrendo il testo della legge delega, si può constatare come ad esso sia finalizzata la doppia procedura valutativa *supra* richiamata, con tutta una serie di garanzie e di paletti cui il legislatore delegato dovrà attenersi. Fra di essi, vale la pena soffermarsi brevemente su un paio di punti, a iniziare da quanto delineato dal punto 5) della lett. c), contenuta nel secondo articolo della legge qui analizzata.

Vi si legge che il legislatore delegato dovrà

“prevedere che il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato sia diretto a realizzare gli obiettivi della persona con disabilità secondo i suoi desideri, le sue aspettative e le sue scelte, migliorandone le condizioni personali e di salute nonché la qualità di vita nei suoi vari ambiti, individuando le barriere e i facilitatori che incidono sui contesti di vita e rispettando i principi al riguardo sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, indicando gli strumenti, le risorse, i servizi, le misure, gli accomodamenti ragionevoli che devono essere adottati per la realizzazione del progetto e che sono necessari a compensare le limitazioni alle attività e a favorire la partecipazione della persona con disabilità nei diversi ambiti della vita e nei diversi contesti di riferimento, compresi quelli lavorativi e scolastici nonché quelli culturali e sportivi, e in ogni altro contesto di inclusione sociale.”

Ancora, poco oltre, al punto 12) dello stesso articolo, si legge che il legislatore delegato deve

“prevedere che, nell'ambito del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato diretto ad assicurare l'inclusione e la partecipazione sociale, compreso l'esercizio dei diritti all'affettività e alla socialità, possano essere individuati sostegni e servizi per l'abitare in autonomia e modelli di assistenza personale autogestita che supportino la vita indipendente delle persone con disabilità in età adulta, favorendone la deistituzionalizzazione e prevenendone l'istituzionalizzazione, come previsto dall'articolo 8 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e dall'articolo 19 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, anche mediante l'attuazione coordinata dei progetti delle missioni 5 e 6 del PNRR e attraverso le misure previste dalla legge 22 giugno 2016, n. 112.”

Anche limitandoci ai due passaggi qui riportati, si intravede chiaramente, in filigrana, la centralità del progetto di vita, finalizzato – è bene tenerlo presente – alla garanzia dei diritti delle persone con disabilità. Si tratta di un punto che è bene ribadire, in un contesto, come quello italiano, nel quale, a partire dalla legge 328/2000²⁷, è andato affermandosi un “diritto alla progettazione individuale, quale fondamentale declinazione di quella libertà di scelta che la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, all’art. 19, considera indefettibile per garantirne l’inclusione nella comunità di appartenenza”; e il diritto alla progettazione individuale – la cui tutela sarebbe affidata tanto al livello statale, quanto a quello locale e regionale – “costituisc[e] 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”²⁸.

Il testo della legge 227/2021 fa un passo avanti significativo, aggiungendo altri due aggettivi alla locuzione precedentemente adoperata. Stabilendo che il progetto deve essere *personalizzato* e *partecipato* si precisano alcuni aspetti di grande importanza. In primo luogo, dicendo che il progetto deve essere personalizzato, si chiarisce immediatamente che gli interventi, a partire da quelli posti in essere da soggetti pubblici e da soggetti appartenenti al terzo settore, devono essere messi a punto a partire dai desideri e dalle aspirazioni del loro titolare: è il progetto che deve essere costruito attorno alla persona e a secondo i suoi desideri e le sue inclinazioni, e mai il contrario.

Inoltre, il progetto deve essere partecipato. Il concetto di partecipazione è multiforme, ma in questa sede deve intendersi nel senso che il progetto non va costruito dall’ente erogatore delle risorse umane, economiche e materiali destinate a realizzarlo, ma dal soggetto titolare, dal suo nucleo familiare e dall’ente erogatore: in quest’ordine, e non viceversa. In conclusione, perché l’impianto della

²⁷ E, in particolare, dal suo art. 14, rubricato “Progetti individuali per le persone disabili”; nella disposizione in parola si prevede che “[p]er 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 [...]” e che “Nell’ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19, il progetto individuale comprende, oltre alla valutazione diagnostico-funzionale o al Profilo di funzionamento, le prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del Servizio sanitario nazionale, il Piano educativo individualizzato a cura delle istituzioni scolastiche, i servizi alla persona a cui provvede il comune in forma diretta o accreditata, con particolare riferimento al recupero e all’integrazione sociale, nonché le misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale. Nel progetto individuale sono definiti le potenzialità e gli eventuali sostegni per il nucleo familiare [...]”.

²⁸ In questi termini G. ARCONZO – G. RAGONE – S. BISSARI, *Il diritto delle persone con disabilità al progetto individuale*, in *Le Regioni*, 1, 2020, pp. 31-74.

legge 227/2021 mantenga la sua coerenza è fondamentale che il progetto venga ritenuto il mezzo per la garanzia dei diritti, e non uno strumento a disposizione di chi deve fornire certe prestazioni per determinarne il *quando*, il *quomodo* o il *quantum*. Gli strumenti progettuali in questione, insomma, hanno senso se vanno nella direzione appena indicata, poiché solo così raggiungono davvero il loro fine, ovvero l'erosere l'istituzionalizzazione delle persone con disabilità.

5. Come detto nelle prime righe di questo scritto, tentare di dare una lettura della l. 227/2021 eccessivamente proiettata in avanti rischia di essere un esercizio di stile fine a sé stesso, dal momento che i decreti legislativi, attesi entro il 15 marzo 2024, sono ancora in fase di scrittura.

Quel che pare di potere osservare senza timore di smentita, alla luce delle considerazioni sin qui espresse, è che la legge in questione, al di là delle sue radici e del momento (post-)pandemico in cui ha visto la luce e sta ricevendo attuazione, esprime un tentativo di guardare alla disciplina dei diritti e dei doveri delle persone con disabilità avendo ben presente sia il nuovo contesto valoriale e culturale che si sta via via affermando in ambito internazionale e sovranazionale, su cui ci siamo ampiamente soffermati, sia l'intenzione di andare oltre una logica di manutenzione puntuale della disciplina in materia di disabilità, spesso prevalente in passato e in parte responsabile di quell'irrazionalità regolamentare, fatta di leggi e norme affastellate le une sulle altre e talvolta oscure cui si è fatto riferimento diverse volte in queste pagine.

L'inclusione scolastica delle persone con disabilità tra legislazione e prassi*

SARA AMATO

A Maria Martuscelli, alla Sua gioia di vivere.

SOMMARIO: 1. Scuola, disabilità e dignità della persona. - 2. L'inclusione scolastica tra legislazione e prassi. Le cattive pratiche della scuola. - 3. Inclusione scolastica, efficacia didattica ed efficienza amministrativa: il ruolo del Dirigente scolastico.

1. La disabilità è un fatto umano, una condizione dell'essere umano - permanente o temporanea - che attiene alle interazioni tra le caratteristiche della persona ed il modo in cui la società ne tiene conto¹.

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ S. ASSENNATO, M. QUADRELLI, *Manuale della disabilità*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2012; C. AZZOLINO, A. LACIRIGNOLA, *Progettare per tutti. Dalle barriere architettoniche all'accessibilità*, Aracne, Roma 2011; M. BARBERA, *Le discriminazioni basate sulla disabilità*, in M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio: il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè, Milano 2007, pp. 77 e ss; R. BELLI (a cura di), *Libertà inviolabili e persone con disabilità*, FrancoAngeli, Milano 2000; R. BELLI, *La non discriminazione dei disabili e la legge n. 67 del 2006*, FrancoAngeli, Milano 2007; M. BIGGERI, N. BELLANCA (a cura di), *Dalla relazione di cura alla relazione di prossimità. L'approccio delle capability alle persone con disabilità*, Liguori, Napoli 2010; G. BORGNOLO E AL. (a cura di), *ICF e Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. Nuove prospettive per l'inclusione*, Erikson, Trento 2009; J. CARDONA LLORÈNS, *Diritti umani e diversità nelle abilità individuali: dalla discriminazione alla inclusione*, in *Ragion Pratica*, 36 (2011), pp. 185 e ss; B. CASALINI, *Etica della cura, autonomia, dipendenza e disabilità*, in B. Casalini, L. Cini (a cura di), *Giustizia, uguaglianza e differenza. Una guida alla lettura della filosofia politica contemporanea*, Firenze University Press, Firenze 2012, pp. 163 e ss; P. CAUSIN, S. DE PIERI, *Disabili e rete sociale. Modelli e buone pratiche di integrazione*, FrancoAngeli, Milano 2006; P. DE STEFANI, *Il diritto di voto delle persone con disabilità: "overinclusiveness is better than underinclusiveness"*, 2011, in <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/publicazioni/Il-diritto-divoto-delle-persone-condisabilita-overinclusiveness-is-better-thanunderinclusiveness/999>; F. FERRUCCI, *La disabilità come relazione sociale. Gli approcci sociologici tra natura e cultura*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2004; C. GARDOU, *Diversità, vulnerabilità e handicap*, Erikson, Trento 2006; G. GERBINO, *L'integrazione possibile. Formazione, accesso al lavoro, politiche sociali per le fasce deboli*, Edizioni Lavoro, Roma 2007; G. GIOGA, *Disabilità, famiglia, servizi: parlano i protagonisti*, Fondazione Emanuela Zancan, Padova 2008; G. GRIFFO, *Persone con disabilità e diritti umani*, in TH. CASADEI (a cura di), *Diritti umani e soggetti vulnerabili*, Giappichelli, Torino 2012, pp. 143 e ss; M. LEONARDI, *Nuovi paradigmi della definizione di salute e disabilità. La classificazione ICF e la Convenzione ONU dei diritti delle persone con disabilità*, in A. PESSINA (a cura di), *Paradoxa. Etica della condizione umana*, Vita e Pensiero, Milano 2010, pp. 11 e ss; A.D. MARRA, *Diritto e Disability Studies. Materiali per una nuova ricerca multidisciplinare*, Falzea, Reggio Calabria 2010.

È una condizione di salute all'interno di un ambiente sfavorevole, come precisato dalla classificazione ICF (Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute) che tratteggia le situazioni di vita quotidiana in relazione al contesto ambientale, evidenziando le capacità, le attitudini e le potenzialità della persona. Lo stato di salute degli individui è, così, posto in relazione con l'ambiente circostante.

La classificazione ICF analizza la disabilità come esperienza umana universale, che tutti possono vivere nel corso della loro esistenza: la disabilità non è concepita solo come deficit ma, principalmente, come condizione che va oltre la limitazione, superando le barriere, sia mentali che architettoniche.

Accantonata la concezione medica e medicalizzante della disabilità, la salute è valutata secondo tre diverse dimensioni: biologica, individuale e sociale. Sono presi in considerazione sia i fattori personali sia quelli ambientali, o meglio ancora, socio-relazionali, evidenziando come ognuno di noi possa trovarsi, in un particolare momento della propria vita, in un ambiente che tende a limitarlo o a mortificare le proprie capacità funzionali e/o di partecipazione sociale. La disabilità non è *in re ipsa* un ostacolo: lo diventa allorquando la minorazione ha luogo in un ambiente che distingue l'essere disabili dall'essere persone, fondando un'intollerabile disuguaglianza sulla ritenuta irrecuperabilità del dato biofisico. Non è la disabilità a generare l'esclusione, bensì il contrario.

Alla base di queste considerazioni vi è una visione umana e rispettosa della dignità della persona. In particolare, l'esigenza di rispettare la dignità dell'uomo impone di evitare di porre in essere comportamenti che possono provocare un senso di umiliazione o di avvilito: le molte differenze che pervadono la società non devono costituire il presupposto per atti di discriminazione tali da incrinare l'uguale dignità delle persone.

Da una lettura integrata e sistemica del testo costituzionale che abbraccia gli articoli 2, 3, 34 e 38 Cost.², la nozione di personalismo si intreccia con quelle di solidarietà e di eguaglianza. La persona con le sue relazioni sociali è al centro dell'attenzione secondo la logica della inclusione e della coesione sociale. Sostenere la coesione sociale significa promuovere e valorizzare le relazioni tra i membri della società e l'assunzione collettiva di responsabilità.

La Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità del 2006, ratificata in Italia con legge n. 18 del 2009³, dopo aver precisato che la disabilità è un

² A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1997; C. COLAPIETRO, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011.

³ D. AMOROSO, *Inutiliter data? La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza italiana*, in *SIDI Blog*, 7 febbraio 2017.

concetto in evoluzione, ne dà una definizione, arricchendola di nuovi orientamenti culturali, politici e legislativi: “*la disabilità è il risultato dell’interazione tra persone con minorazioni e barriere attitudinali e ambientali, che impedisce la loro piena ed efficace partecipazione nella società su una base di parità con gli altri*”. Questo *modus concependi* è il completamento del *human rights model of disability*, un modello sociale⁴ che muove i suoi passi a partire dagli studi di Degener e Quinn, i quali, avendo come punto di riferimento la dignità della persona, esaminano la disabilità mediante la fusione dei diritti politici con quelli civili, e dei diritti economici con quelli sociali e culturali.

La disabilità è, senza dubbio - nella scuola e nella società tutta - una risorsa umana, morale, sociale, culturale ed economica (intesa in quest’ultimo caso sia come capacità di produrre sviluppo economico da parte di una comunità per assicurare ai suoi cittadini un elevato e crescente livello di coesione sociale, di inclusione, di cittadinanza attiva, di innovazione sociale partecipata, sia come capacità delle persone con disabilità di poter produrre ricchezza per la società, al fine di trasformare queste da soggetti assistiti a protagonisti della crescita economica e sociale della comunità, attraverso una loro piena ed effettiva inclusione). È opportuno, però, abbandonare ogni idea di assistenzialismo e guardare alle persone con disabilità in maniera attiva, senza pietismo, nel rispetto della dignità della persona, affinché questa possa essere messa nelle condizioni di insegnarci volontà e forza vitale.

L’inclusione scolastica degli alunni con disabilità è, da un punto di vista legislativo, un processo in fieri⁵.

Nel secolo precedente si è passati a definire le persone con disabilità da “indegne di vivere”, a “minorate”, “handicappate”, “invalidi”, “inabili”, “disabili”. Nel 1859 fu promulgata la legge Casati, atto di nascita della scuola italiana, che sancì il diritto-dovere dello Stato di intervenire in materia scolastica, sostituendo ed affiancando la Chiesa, la quale da secoli gestiva il settore dell’istruzione. Il diritto

⁴ C. BARNES, *Capire il modello sociale della disabilità* (trad. it. Di Marra A.D.), in *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, vol. 2, 1, 2008.

⁵ M. BENVENUTI, *La scuola è aperta a tutti? Potenzialità e limiti del diritto all’istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale*, in *Federalismi*, 4/2018; F. MASCI, *L’inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone, in costituzionalismo.it*, 2/2017, pp. 9 ss.; G. MATUCCI, *Costituzione e inclusione scolastica: origini e prospettive di sviluppo della “scuola aperta a tutti”*, in M. FERRARI, G. MATUCCI, M. MORANDI (a cura di), *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi. Riflessioni tra pedagogia e diritto*, Francoangeli, Milano, 2019; C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte Costituzionale: il “nuovo” diritto alla socializzazione*, in *dirittifondamentali.it*, 2/2020, pp. 121 e ss.; M. MORO, *L’eguaglianza sostanziale ed il diritto allo studio: una svolta della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1987, pp. 3064 ss.

all'istruzione delle persone con disabilità non era riconosciuto e la loro istruzione era legata a sporadici casi di filantropismo e di benevolenza.⁶

È con la riforma Gentile del 1923 che l'obbligo scolastico fino al 14° anno d'età venne esteso a tutti i ragazzi, compresi i ciechi e i sordomuti, impegnati in scuole speciali (separate e diversificate da quelle riservate ai cd. soggetti normodotati) in deroga al principio educativo dell'imitazione e al riconoscimento della diversità ed irripetibilità presente in ognuno di noi. È la cd. fase della separazione, ufficializzata nel 1933 con regio decreto n. 786, che istituzionalizzò le scuole speciali: la "cura" delle persone con disabilità era affidata a istituti religiosi ovvero medico-psico-pedagogici.

Con la Costituzione⁷ si affermò successivamente la fase dell'inserimento nelle cd. classi differenziali al fine di dare attuazione all'art. 38 Cost. "*Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale*". I termini inabili e minorati sono figli del tempo in cui è entrata in vigore la Costituzione (1948), allorquando ancora non si erano sviluppate particolari attenzione e sensibilità verso la tematica della disabilità. Soltanto a partire dagli anni Settanta, la dignità della persona inizia ad essere promossa anche mediante il corretto utilizzo delle parole. Fino ad arrivare al 2006 anno in cui la Convenzione Onu fa espressamente, ed esclusivamente, riferimento alle persone con disabilità annullando ogni pregressa terminologia utilizzata (handicappati, bambini speciali, minorati, alunni diversamente abili, etc..)

A seguito dell'entrata in vigore della Costituzione, il principio costituzionale dell'obbligatorietà e gratuità dell'istruzione impartita per almeno otto anni trovò attuazione nella legge n. 1859 del 1962, istitutiva della scuola media unica. Il d.m. 08.08.1963 ufficializzò la costituzione delle classi differenziali nella scuola media: le cd. "classi di aggiornamento". La disabilità era concepita come malattia sociale da curare. Ebbe così avvio la fase della medicalizzazione che durò fino a quando la questione della disabilità non iniziò ad essere trattata in maniera seria, incisiva e rigorosa, avendo rispetto della dignità di ogni essere umano.

Gli anni '70 e '80 segnarono l'avvio della fase dell'integrazione delle persone con disabilità nella scuola italiana con la legge n. 517 del 1977, abolitrice delle classi differenziali. Venne definito il ruolo degli insegnanti di sostegno - figura nata nel 1975 con il documento Falcucci - favorendo una visione più accogliente,

⁶ L. BUSCEMA, *Il diritto all'istruzione dei disabili*, in Rivista AIC, 4/2015; F. BLANDO, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, in *Federalismi*, 2/2017; C. COLAPIETRO, *Una scuola aperta a tutti e a ciascuno: la scuola inclusiva ai tempi della crisi*, in G. MATTUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale*, Ed. Franco Angeli, Milano, 2019.

⁷ M. BENVENUTI, *La scuola è aperta a tutti? Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale*, in *Federalismi*, 4/2018.

volta all'integrazione. Successivamente la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 215 del 1987, sancì in via definitiva il diritto delle persone con disabilità a frequentare gli istituti scolastici di ogni ordine e grado, gettando così le basi per una società maggiormente attenta ai bisogni delle persone. Pietra miliare al riguardo è stata la legge n. 104 del 1992, la quale ha promosso il pieno rispetto della dignità umana, dei diritti di libertà e dell'autonomia della persona con disabilità, favorendone la piena integrazione nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società. Tale legge quadro, insieme alla Convenzione Onu per i diritti delle persone con disabilità del 2006, ha segnato l'inizio della fase dell'inclusione, della disabilità quale risorsa umana, morale, etica e sociale.

2. Lo studente con disabilità non va integrato, ma incluso⁸. Integrazione ed inclusione hanno significati diversi, da un punto di vista pedagogico e culturale, benché spesso vengano utilizzati alternativamente.

Da un punto di vista meramente semantico, nella lingua italiana il termine inclusione sta a significare inserire, mettere dentro, così da evocare un ritorno ai tempi del mero inserimento; mentre il termine integrazione lascia intendere una fusione di elementi o soggetti che si integrano a vicenda, completandosi l'un l'altro, mediante il coordinamento dei loro mezzi, risorse, capacità, qualità e potenzialità. È sul piano pedagogico, didattico e sociale che il termine inclusione, sdoganandosi dall'utilizzo linguistico comune, si riempie di tecnicismi, assumendo un significato specifico. Così, l'integrazione è una situazione in cui si guarda al singolo; l'inclusione è un processo che prende in considerazione tutti gli alunni, intervenendo prima sul contesto, poi sul soggetto. L'integrazione richiede l'adozione di una strategia didattica per la partecipazione e il coinvolgimento delle persone con disabilità; l'inclusione, invece, impone l'adozione di una strategia didattica tesa alla partecipazione e al coinvolgimento di tutti gli studenti, al fine di potenziare il livello di apprendimento e di formazione dell'intero gruppo classe⁹. Al centro dell'inclusione scolastica vi sono la risorsa della differenza e il valore della diversità, quali fonti di arricchimento e occasioni di crescita dei discenti tutti, chiavi del successo formativo di tutti e di ciascuno¹⁰.

⁸ D. IANES, *La speciale normalità. Strategie di integrazione e di inclusione per le disabilità e i bisogni specifici speciali*, Erickson, 2006; D. IANES, *Qualche spunto di riflessione su integrazione, inclusione disabilità e Bisogni educativi speciali*, "L'integrazione scolastica e sociale", n. 8/5, 2009.

⁹ D. IANES, *La speciale normalità. Strategie di integrazione e di inclusione per le disabilità e i bisogni specifici speciali*, Erickson, 2006; F. MAGNI, *Dall'integrazione all'inclusione. Il nuovo profilo del docente di sostegno*, Studium, 2018.

¹⁰ Relativamente alla distinzione tra integrazione e inclusione si rimanda alle definizioni fornite dal CRPD Committee (Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con

Interessante è la tesi che propone una visione complessiva delle tre dimensioni dell'agire pedagogico, strettamente unite tra di loro: l'integrazione, l'inclusione e la *full inclusion* coesistono e si rinforzano vicendevolmente, senza che l'una sovra-sti o sostituisca l'altra¹¹.

Sicuramente in Italia, l'inclusione è in linea di continuità evolutiva con l'integrazione. Il cammino dell'inclusione ha avuto inizio circa cinquanta anni fa con la legge n. 118 del 1971, che all'art. 28 garantisce la frequenza nelle classi normali delle persone con disabilità. Successivamente, come anticipato nel paragrafo precedente, nel 1977 con la legge n. 517, che aveva recepito i principi della commissione Falcucci, furono abolite le classi differenziali e fu definita la figura dell'insegnante di sostegno.

La disciplina normativa dell'inclusione italiana è stata vista con ammirazione dalla pedagogia internazionale, come testimoniano le numerose iniziative scientifiche sovranazionali tenutesi in Italia, sebbene negli ultimi tempi si rilevi un certo scetticismo, soprattutto da parte dei pedagogisti tedeschi e francesi¹².

Il termine "inclusione" viene utilizzato per la prima volta nel 1994 nell'ambito della Dichiarazione di Salamina - benché il concetto fosse poco chiaro e non ben definito - recependo le proposte di W. E. S. Stainback. Esso si affermerà in maniera preponderante a partire dal 2001 con l'approvazione, da parte della 54esima Assemblea mondiale della salute, della nuova Classificazione Internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (ICF). Interessanti a tal riguardo sono gli studi che concepiscono l'inclusione come coevoluzione - termine mutuato dalle scienze naturali - intesa quale processo di evoluzione congiunta di più specie della stessa comunità, che evolvono e hanno maggiori possibilità di non estinguersi grazie all'interazione reciproca nello stesso ambiente¹³. Il diritto

disabilità): *"L'inclusione è un processo di riforme sistematiche che incorporano cambiamenti e modifiche di contenuti, metodi di insegnamento, approcci, strutture e strategie di istruzione per superare le barriere con una visione mirata a fornire a tutti gli studenti della pertinente fascia d'età un'esperienza di apprendimento equa e partecipativa e un ambiente che meglio corrisponde alle loro esigenze e preferenze"*; *"L'integrazione è un processo di collocamento di persone con disabilità nelle istituzioni educative tradizionali esistenti purché queste persone riescano ad adattarsi ai requisiti standardizzati di tali istituzioni"*, in *Commenti generali*, n. 4 (art. 24) para. 11, 2016.

¹¹ D. IANES, *Qualche spunto di riflessione su integrazione, inclusione disabilità e Bisogni educativi speciali*, "L'integrazione scolastica e sociale", n. 8/5, 2009.

¹² Inclusion Europe. *Exploratory study on the inclusion of pupils with complex support needs in mainstream schools*, 2018 in *inclusion-europe.it*. Lo scetticismo nasce dalla scarsa formazione dei docenti di sostegno e degli operatori, dalla eccessiva burocrazia, dalla scarsa innovazione tecnologica.

¹³ A. CANEVARO, *Aspetti pedagogici, psicologici e sociologici del modello italiano. Una premessa metodologica, Relazione al seminario internazionale "Mainstreaming in education"*, Roma, 14 giugno 2002, in *edscuola.it*

all'inclusione scolastica, nell'ottica della coevoluzione, secondo i canoni partecipativi e anti-discriminatori, è così un diritto fondamentale dei discenti e un principio che valorizza il benessere dell'intero gruppo classe.

L'inclusione è un abito mentale da indossare con ragionevolezza; non è certamente un abito comportamentale ovvero uno sterile processo operativo. Obiettivo è rendere effettivi quei principi ed efficaci quei protocolli previsti e disciplinati a livello nazionale e sovranazionale¹⁴ per l'affermazione di una società effettivamente inclusiva. È il contesto - inteso quale ambiente, procedure, protocolli educativi - a doversi adattare ai bisogni specifici delle persone con disabilità, per realizzare il disegno di emancipazione umana tratteggiato dalla Costituzione italiana in cui ogni Uomo è protagonista e destinatario di ogni relazione personale e comunitaria che si instaura nella sua esistenza¹⁵, essendo egli un uomo in relazione, giammai un uomo-atomo senza legami né radici.

L'inclusione scolastica è pre-condizione dell'inclusione sociale¹⁶: la scuola è, infatti, la prima comunità con cui la persona viene in contatto al di fuori della famiglia, sperimentando la vita di relazione e la sua dimensione di Essere sociale.

Una scuola aperta, inclusiva e plurale che racchiude e magnifica il principio democratico, affinché si possa coltivare l'umanità mediante il rispetto e la valorizzazione di tutti e di ciascuno, nell'ottica di una visione umana e rispettosa della dignità della persona, che guarda alla disabilità come fatto umano, come condizione dell'essere umano.

Una scuola che, in qualità di pubblica amministrazione, interviene in materia di educazione e istruzione con metodo democratico, nel rispetto del principio del buon andamento - amministrativo e didattico - e secondo i criteri della efficacia, efficienza, economicità e trasparenza¹⁷.

Una scuola quale organo vitale di democrazia, così come la definì Piero Calamandrei in un suo celebre discorso del 1950 a difesa della scuola pubblica, concepita come completamento necessario del suffragio universale.

Il modello ideale, italiano, di inclusione scolastica è, però, messo in crisi dal divario tra legislazione e prassi¹⁸, su cui spesso è intervenuta la magistratura

¹⁴ A. IACOPINO, *Coesione economica e sociale e sistemi educativi. Spunti per una lettura del sistema normativo in materia di inclusione scolastica*, Editoriale Scientifica, 2019.

¹⁵ A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione*, cit., pp. 4.

¹⁶ M. FALANGA, *Il principio di inclusione sociale e suo riverbero nella materia della pubblica istruzione*, in *federalismi.it*, 9 dicembre 2022.

¹⁷ Relativamente ai rapporti tra democrazia e educazione: J. DEWEY, *Democrazia e educazione. Una introduzione alla filosofia dell'educazione*, Anicia, 2018.

¹⁸ In tal senso G. MATUCCI, *Ripensare la scuola inclusiva: una rilettura dei principi costituzionali*, in *Sinapsi*, 3/2020, p.3 e ss.

(amministrativa e costituzionale): a fronte di una normativa chiara e dettagliata, ci sono prassi difformi che incidono negativamente sui discenti più fragili. Alle storture pratiche della normativa pongono rimedio i Tar ed il Consiglio di Stato, i quali, con sentenze che spesso costituiscono pagine di letteratura giuridica, hanno scardinato anni e anni di pessima attuazione della normativa in materia di sostegno. Tanti sono i profili oggetto di intervento giurisprudenziale; di questi, in tale sede, mi soffermerò 1) sulle questioni attinenti all'illegittimità della condotta posta in essere dall'Amministrazione scolastica, allorquando non mette a disposizione degli alunni disabili le figure di sostegno adeguate; 2) sulle deroghe al limite numerico di 20 alunni per classe, in presenza di persona con disabilità; 3) sull'utilizzo illegittimo della cd. aula di sostegno quale pratica di discriminazione diretta (lesiva del principio paritario) e sulla illegittima riduzione dell'orario di frequenza.

Relativamente al profilo n. 1, il Consiglio di Stato¹⁹ precisa che nell'ipotesi in cui ad un discente con disabilità - nel caso di specie si tratta di una studentessa priva della vista - venga assegnato un docente di sostegno manchevole delle dovute e specialistiche competenze, è violato il diritto fondamentale all'istruzione, poiché il mancato ricorso ad un insegnante dotato delle necessarie competenze certamente influisce sul relativo percorso scolastico teso all'inclusione. L'istituzione scolastica deve attivarsi (ad es. mediante adeguata attività formativa del personale in servizio) per assicurare al discente una figura di sostegno utile con specifiche competenze tecniche e professionali. Ancora statuiscono i Giudici di Palazzo Spada che diversamente la figura del docente di sostegno potrebbe ridursi ad una mera ed inutile presenza, non idonea a favorire l'inclusione dell'alunno nel contesto scolastico al fine di assicurare la piena realizzazione degli obiettivi educativi e di formazione. Alla luce di ciò, il Consiglio di Stato precisa che l'Amministrazione scolastica ha arrecato un danno al discente. Il pregiudizio, individuato in relazione al diritto inviolabile oggetto di lesione, consiste nella privazione del supporto necessario a garantire la piena promozione dei bisogni di cura, di istruzione e di partecipazione a fasi di vita normale.

Allo stesso modo, è puntualmente condannata dai giudici amministrativi la cattiva pratica delle scuole di rifiutare l'iscrizione di persone con disabilità per questioni meramente organizzative e gestorie, specie se si tratta di casi gravi di disabilità. L'iscrizione non può essere rifiutata neanche se l'alunno è maggiorenne²⁰.

Relativamente al profilo n. 2, il D.P.R. n. 81/2009, recante le norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse

¹⁹ Ex multis: Cons. Stato, 11 ottobre 2018, n. 5851, in www.giustizia-amministrativa.it

²⁰ Cons. Stato, sez. I, 15 luglio 2020, n. 1331 in www.giustizia-amministrativa.it

umane della scuola, all'art. 5, c. 2, stabilisce che le classi iniziali che accolgono alunni con disabilità sono costituite, di norma, con non più di 20 alunni, *“purché sia esplicitata e motivata la necessità di tale consistenza numerica, in rapporto alle esigenze formative degli alunni disabili, e purché il progetto articolato di integrazione definisca espressamente le strategie e le metodologie adottate dai docenti della classe, dall'insegnante di sostegno, o da altro personale operante nella scuola”*. Inoltre, la legge n. 107/2015 stabilisce che il dirigente scolastico, nell'ambito dell'organico dell'autonomia assegnato e delle risorse, anche logistiche, disponibili, riduce il numero di alunni e di studenti per classe rispetto a quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 81/2009, allo scopo di migliorare la qualità didattica anche in rapporto alle esigenze formative degli alunni con disabilità. A tal riguardo il Tar²¹ ha statuito che la costituzione di una classe con un numero di alunni superiore a 20 è illegittima, allorquando non è precisata la motivazione in relazione sia alla deroga al contingente numerico fissato dalla legge, sia alla tendenziale riduzione del numero degli studenti iscritti in ciascuna classe, prospettata dalla legge sulla cd. Buona Scuola, al fine di promuovere la qualità didattica a favore delle esigenze formative dello studente con disabilità.

Relativamente al punto n. 3, l'aula di sostegno è una realtà molto diffusa nelle scuole italiane, benché fortemente stigmatizzata dalla pedagogia²² poiché crea esclusione ed emarginazione sociale. Spesso chiamate “aule H” o “aule VSP” (very special people) - fino ad utilizzare nomi molto fantasiosi - costituiscono una pratica illegittima perché contraria alle Linee Guida del 2009, le quali prevedono che *“è contraria alle disposizioni della Legge 104/92 la costituzione di laboratori che accolgano più alunni con disabilità per quote orarie anche minime e per prolungati e reiterati periodi dell'anno scolastico”*. Sul punto si è pronunciato recentemente il Tar Lazio, precisando che trovano accoglimento le doglianze circa *“la possibilità di esonero generalizzato degli alunni disabili da alcune attività della classe, con partecipazione ad attività di laboratorio separate, in contrasto con le disposizioni di cui al d.lgs. n. 62/2017, dove la possibilità di esonero è contemplata con riferimento ai soli studenti con DSA (disturbi specifici dell'apprendimento), in presenza di ulteriori comorbilità adeguatamente certificate, e soltanto per le lingue straniere, peraltro previo assenso della famiglia e deliberazione del consiglio di classe”*. I giudici amministrativi continuano condannando, ex multis, la predisposizione di un orario ridotto di frequenza alle lezioni, in assenza di possibilità di recuperare le ore perdute per terapie e/o prestazioni di natura sanitaria, che contrasta con le disposizioni di carattere

²¹ Tar Veneto, sez. I, 9 settembre 2021, n. 1475, in www.giustizia-amministrativa.it

²² A. GIAROLO, *Sostegno in pratica*, Erickson, 2021.

generale circa l'obbligo di frequenza delle lezioni. A tal riguardo, le Linee Guida del 2009 prevedono che *“Qualora, per specifiche condizioni di salute dell'alunno (di cui deve essere edotto il Dirigente Scolastico) o per particolari situazioni di contesto, non fosse realmente possibile la frequenza scolastica per tutto l'orario, è necessario che sia programmato un intervento educativo e didattico rispettoso delle peculiari esigenze dell'alunno e, contemporaneamente, finalizzato al miglioramento delle abilità sociali, al loro potenziamento e allo sviluppo degli apprendimenti anche nei periodi in cui non è prevista la presenza in classe”*. Tale disposizione è da esaminare in combinato disposto con l'art. 12, comma 4, della l. 104/1992, il quale precisa che il diritto all'educazione non può essere ostacolato dalle difficoltà di apprendimento o di altro genere connesse alla disabilità, e con l'art. 2 comma 2 della l. 67/2006, che individua ipotesi di discriminazione diretta allorché, per motivi legati alla disabilità, *“una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata una persona non disabile in situazione analoga”*. Quest'ultima definizione è ripresa e ampliata dall'art. 2 della l. 18/2009, secondo il quale, al fine di evitare ogni forma di discriminazione, deve essere adottato ogni accomodamento ragionevole, ossia modifica o adattamento - necessario e appropriato - per assicurare alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali, su base di uguaglianza con gli altri. In altre parole, la scuola non può ridurre l'orario di frequenza, perché, ad esempio, l'insegnante di sostegno non copre l'intero monte orario o lo studente con disabilità si mostra insofferente alla lezione frontale delle ultime ore: essa è tenuta ad adottare ogni strategia educativa e didattica tesa allo sviluppo delle potenzialità dell'alunno nel rispetto del diritto all'autodeterminazione e all'accomodamento ragionevole. “Una scuola di tutti e di ciascuno” non è solo il motto della Carta di Lussemburgo, ma un modello inclusivo, recepito, *ex multis*, nelle Indicazioni nazionali 2012, da attuare nelle scuole con ragionevolezza, nel rispetto del principio del buon andamento.

Sarebbe opportuno che il Ministero dell'Istruzione e del Merito attivasse un attento e meticoloso monitoraggio sull'intero territorio nazionale, al fine di premiare le realtà virtuose e stigmatizzare, all'opposto, quelle istituzioni scolastiche dove le cattive pratiche per l'inclusione sono, purtroppo, la regola.

3. Come delineato nei paragrafi precedenti, la disabilità è - nella scuola come nella società tutta - una risorsa economica, umana, morale, sociale e culturale. Affinché, però, sia effettivamente tale, è opportuno accantonare ogni idea di assistenzialismo e guardare alle persone con disabilità in maniera attiva, senza pietismo, nel rispetto della dignità della persona, così che questa possa essere messa nelle condizioni di insegnare volontà e forza vitale.

L'impianto legislativo ha da tempo abbandonato l'ispirazione caritatevole a vantaggio di una impostazione emancipatoria, fattiva, dinamica, per la cui realizzazione è opportuno lavorare sulle declinazioni dell'inclusione scolastica: in primis, sulla formazione del personale scolastico. Non ci può essere, infatti, inclusione scolastica delle persone con disabilità senza formazione e serio aggiornamento del personale scolastico tutto (dal Dirigente al personale Ata), con particolare riferimento ai nuclei fondanti della pedagogia, della didattica speciale e della legislazione scolastica. Per far fronte alla complessità delle classi il personale scolastico deve possedere competenze adeguate, affinché possano essere riconosciute le specificità della persona con disabilità ed essere elaborate risposte efficaci sul piano didattico. La competenza è l'altra faccia dell'inclusione.

Un'ulteriore declinazione dell'inclusione scolastica è il dialogo con il territorio. L'inclusione scolastica è, come precisato nei paragrafi precedenti, pre-requisito dell'inclusione sociale. Ma se la scuola non dialoga con il territorio, se non c'è il contributo attivo del territorio, soprattutto per progettare un futuro di partecipazione sociale, la scuola diventa un luogo di attesa. Di vana attesa²³.

Una scuola inclusiva, accogliente e plurale - che lavora in maniera efficiente con misure efficaci ed economiche - è frutto dell'impegno, della sensibilità e delle competenze di ciascun operatore scolastico, ma in primis del Dirigente che ne deve garantire l'attuazione²⁴. Egli è il garante dell'inclusione, così come emerge dal decreto legislativo n. 66/2017 in cui, *ex multis*, sono elencati i suoi compiti. Nella prospettiva della valorizzazione delle diversità, il Dirigente deve garantire la rimozione degli ostacoli - ambientali, sociali, organizzativi e didattici - per una scuola di tutti e di ciascuno ex art. 3 comma 2 Cost.

L'attuazione di una scuola inclusiva richiede una vigorosa leadership gestionale e relazionale da parte del Dirigente scolastico, il quale può fare la differenza nei processi inclusivi se mette in atto politiche di valorizzazione delle diversità nonché di progettazione di nuovi modi di fare scuola. Relativamente a quest'ultimo profilo, acquista rilevanza la nota ministeriale n. 1143 del 2018 "L'autonomia

²³ Per una accurata disamina dei legami tra scuola, disabilità e territorio si rinvia a: L. DE ANNA, A. COVELLI, *La collaborazione per la qualità dei processi di inclusione scolastica*, in *L'integrazione scolastica e sociale*, n. 1, 2021, pp. 81 e ss.; AA.VV., *Speciale L. 328/2000, Legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali. Problemi e prospettive*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 20/22 2000, pp. 1 e ss.

²⁴ G. CERINI, *Il nuovo dirigente scolastico. Tra leadership e management*, Maggioli Editore; D. IANES, S. CRAMEROTTI, *Dirigere scuole inclusive: strumenti e risorse per il dirigente scolastico*, Erickson, 2013; P. MOLITERNI, A. COVELLI, *Il ruolo del dirigente scolastico per la qualità dell'inclusione scolastica: percezione degli insegnanti*, in *Italian Journal Of Special Education for Inclusion*, 8, pp. 237 e ss.; L. NOTA, M.C. GINEVRA, S. SORESI, *Tutti diversamente a scuola, l'inclusione scolastica nel XXI secolo*, CLEUP, 2015.

scolastica quale fondamento per il successo formativo di ognuno”, che rileva come l’inclusione non si sostanzia in un atto burocratico da compilare (ad es. il PI o il PEI), ma sia un processo reticolare in cui il Dirigente scolastico promuove i necessari rapporti con gli Enti locali e con le diverse realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche operanti nel territorio. In ambito collegiale sono, poi, individuati gli obiettivi educativi e didattici da esplicitare nel PTOF e nelle progettazioni educative e didattiche dei docenti. Il Dirigente ha, così, un ruolo dinamico e progettuale, di leadership inclusiva, o meglio ancora di perseguimento di un’autentica politica inclusiva mediante attività progettuale che coinvolga necessariamente il territorio ed il terzo settore. Perché l’inclusione scolastica non si sostanzia in un formale disbrigo di adempimenti burocratici ma in una seria e proficua progettualità.

Una vigorosa leadership gestionale e relazionale da parte del Dirigente costituisce anche la cifra differenziale per la giusta valorizzazione della figura del docente di sostegno che, soprattutto in assenza di una seria ed articolata progettualità di istituto, tende ad essere percepita come un mero ammortizzatore del mercato saturo dei docenti²⁵.

Di recente è stata condotta una ricerca²⁶ che ha coinvolto 24 dirigenti scolastici, i quali hanno partecipato a focus group sul loro ruolo nel favorire l’inclusione degli studenti con BES. I focus group hanno riguardato la responsabilità del dirigente nella promozione del benessere di tutti gli studenti, soprattutto di quelli più fragili. Dall’indagine sono emerse la notevole importanza del dirigente nel promuovere l’inclusione e la necessità di una maggiore formazione di tutto il personale scolastico (compresi i dirigenti) sulla pedagogia e didattica speciale. In particolare, si è ravvisata la necessità di innalzare le competenze didattiche inclusive dei docenti curricolari, ancora troppo ancorati ad una didattica frontale, che, nei fatti, è poco adeguata verso le persone con disabilità.

Alcuni elementi vengono all’attenzione. Relativamente all’attuazione degli accomodamenti ragionevoli, i Dirigenti ammettono di non avere grande esperienza e di essere ancora in una fase di studio della normativa, al fine di evitare di assumere decisioni frettolose che possano scontentare le famiglie ed il corpo docente. Sebbene disponibili ad effettuare, anche in rete con altre scuole, attività di sperimentazione e di ricerca-azione per favorire l’inclusione delle persone con disabilità, non sempre riescono a fare quanto vorrebbero, dati i numerosi impegni,

²⁵ A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione*, cit., p. 137.

²⁶ B. LETTERI, G. F. DETTORI, *Inclusione e leadership: il ruolo del dirigente scolastico nella promozione della valorizzazione delle differenze*, in *Iul Research*, vol. 3, 5, 2022.

le difficoltà organizzative e finanziarie. Ammettono, altresì, di non avere tempo per curare personalmente i rapporti scuola-famiglia e quelli con gli operatori sanitari, delegando il tutto a figure di sistema.

Qual è la causa di ciò? Sicuramente l'incompleta attuazione del regolamento sull'autonomia scolastica assume un ruolo centrale. Paradossalmente si è, infatti, registrata una maggiore centralizzazione di tutti i processi, a cui ha fatto seguito un riversamento sulla scuola dell'aspetto burocratico: è aumentata la burocrazia, sono aumentate le responsabilità ma non gli strumenti operativi²⁷.

E', però, doveroso segnalare che l'autonomia delle scuole può definirsi non attuata non solo per l' "incompiutezza" delle norme di riforma, ma anche per la mancata - o non puntuale - attuazione delle norme da parte delle scuole. Tantissimi sono, ad esempio, i casi di PTOF-fotocopia, riciclati da altre scuole, di Piani sciatti e superficiali o ancora di Protocolli di accoglienza che si limitano a riportare la normativa; atti dai quali non emerge alcuna identità culturale e progettuale, rispondente ai valori e alle esigenze peculiari della scuola e del territorio²⁸.

²⁷ Relativamente a questo profilo si rinvia a M. Renna, *L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2005, pp. 353 e ss.

²⁸ *Ibidem*.

Riflessioni sul *Caregiver* familiare, dalla parte dell'Unione Civile*

FRANCESCO ALBERTO COMELLINI

SOMMARIO: 1. La figura giuridica del *Caregiver* familiare. - 1.2. Un volontario o un obbligato da indennizzare? - 2. Il perimetro dell'attività di cura del *Caregiver* familiare. - 3. La platea di riferimento: una ipotesi. - 4. Le Unioni Civili e il vuoto dell'art. 78 del Codice Civile. - 5. La soluzione prospettata dall'INPS. - 6. Conclusioni.

1. L'anglicismo *Caregiver* (che si traduce letteralmente “chi dà” *giver* “cura” *care*) è ormai entrato nell'uso comune della nostra lingua per indicare sinteticamente la persona che si prende cura di un'altra, impossibilitata a provvedere a sé temporaneamente o permanentemente, nel corso della sua vita. Tuttavia il termine “*Caregiver*”, mentre nei Paesi di lingua inglese ha un chiaro e duplice uso *informal caregiver* (per le figure informali) che si distinguono dai *formal caregiver* (figure invece formali), ovvero tutto il personale formato per prestare assistenza sanitaria, in Italia ormai da oltre venti anni, è ancora spesso foriero di confusione là dove è usato per indicare una molteplicità di figure con funzioni a carattere professionale e non professionale, anche molto diverse tra loro e che operano in forma gratuita o retribuita, anche non prevalentemente, nel campo dei servizi socio assistenziali, socio sanitari o nell'ambito dell'assistenza e della cura familiare o domestica. Il termine *Caregiver* è entrato, ormai di diritto, anche nella produzione legislativa, dapprima in alcune normative regionali, prima fra tutte la Regione Emilia Romagna che, con la Legge Regionale 28 marzo 2014, n.2¹, ha fornito una definizione di “*Caregiver familiare*”, poi, successivamente, il Legislatore nazionale ha inteso porre una pietra miliare con l'articolo 1, comma 255, della Legge 27 dicembre 2017, n. 205 che definisce, per la prima volta, la figura giuridica del *Caregiver familiare* come la persona che assiste e si prende cura del coniuge, dell'altra parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso o del convivente di fatto, di un familiare o di un affine entro il secondo grado (a talune condizioni entro

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ V. la Legge regionale 28 marzo 2014, n. 2, articolo 2, comma 1.

il terzo grado) che, a causa di malattia, infermità o disabilità², anche croniche o degenerative, non sia autosufficiente e in grado di prendersi cura di sé e sia riconosciuto invalido in quanto bisognoso di assistenza globale e continua di lunga durata, o sia titolare di indennità di accompagnamento.

1.2. L'uso del termine “*Caregiver* familiare” o talvolta anche solo “*Caregiver*”, nelle fonti normative e negli atti regolamentari e amministrativi più recenti, ma anche in quelli normativi più datati e non ancora aggiornati con il necessario richiamo alla definizione delineata dalla giovane norma nazionale del 2017, attesta da un lato la crescente sensibilità dei legislatori ai bisogni di questa fascia di popolazione e dall'altro la pervasività, trasversalmente estesa ad ogni ambito del vivere civile, sociale ed economico, dei temi dell'assistenza alle persone con disabilità e alle persone non autosufficienti. Tuttavia, in presenza di una moltitudine di norme e regolamenti, per lo più a carattere Regionale e Comunale, il rischio principale derivante dalla mancanza di una armonizzazione con la normativa nazionale sul *Caregiver* familiare, che tuttavia non è ancora stata completata, è quello di generare possibili sperequazioni di trattamento tra persone in pari condizioni di vita o di bisogno, là dove le norme generano differenti estensioni o compressioni dei diritti. Così, in mancanza di un quadro normativo e regolamentare omogeneo, mentre si assiste al sorgere e consolidarsi di nuovi diritti e nuovi doveri per i *Caregiver* familiari, la cui normazione da parte del Legislatore nazionale nonostante i numerosi tentativi fatti con i molteplici progetti di legge di iniziativa parlamentare depositati nella XVIII^A e XIX^A Legislatura (per i quali o non è stato concluso l'esame o non è iniziato) non segna passi in avanti, si lascia campo libero a quella giurisprudenza più illuminata o alle circolari amministrative emanate da taluni Enti pubblici attraverso le quali la norma giuridica statale viene applicata secondo quelle modalità con cui è stata interpretata, anche in senso estensivo ed innovativo là dove la norma statale nulla dispone, dalla stessa Amministrazione che le ha emanate ed il cui potere normativo completa così quello del legislatore³. In particolare, ma lo vedremo più avanti con l'analisi di due Circolari di recente emanazione, e tra queste la Circolare numero 36 del 7 marzo 2022, l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), in modo non scontato, si è posto all'avanguardia nella tutela dei diritti delle persone con

² V. la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006 che ha introdotto una definizione di persone con disabilità come i soggetti che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali tali 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 individui.

³ Cfr. A. Catelani in *Società e Diritti - Rivista Elettronica* 2021 ANNO VI N.11 - “Le Circolari della Pubblica Amministrazione quali fonti normative per la crisi pandemica”, <https://doi.org/10.13130/2531-6710/16114>.

disabilità e, mattone dopo mattone, sta progressivamente erigendo un nuovo edificio su cui poggiano, saldi, i diritti e i doveri della figura giuridica del *Caregiver* familiare. In tale contesto, ma solo a titolo di esempio di come taluni termini o definizioni utilizzati nelle fonti normative e regolamentari possano generare incertezza del diritto dando spazio al contenzioso, occorre segnalare come, con riferimento alla Legge della Regione Emilia Romagna ma anche per quelle altre normative Regionali che adottano definizioni simili per il *Caregiver* familiare⁴, i termini usati nel comma 1 dell'articolo 2 della richiamata Legge Regionale che prevede "*Il Caregiver familiare è la persona che volontariamente, in modo gratuito e responsabile, si prende cura (...)*" contribuiscono ad alimentare situazioni di incertezza ove, il termine "*volontariamente*" e il termine "*gratuito*", riferiti alla persona *Caregiver*, sembrano voler inquadrare la particolarissima e gravosa attività di cura che questi svolge, alla stregua di quella svolta da un volontario, in analogia con il Codice del Terzo Settore che definisce tale figura come "*una persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del Terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà*"⁵. Va da sé che la definizione utilizzata nella Legge Regionale dell'Emilia Romagna, nel rappresentare implicitamente come il contesto più diffuso del lavoro gratuito sia la famiglia, favorisce la presunzione di volontarietà e di gratuità del lavoro di cura svolto dal *Caregiver* familiare che può non rispondere al vero e che ha incontrato, come incontra tutt'ora, la netta opposizione delle Associazioni di rappresentanza dei familiari delle persone con disabilità grave comparativamente più rappresentative, ascoltate⁶ nella XVIII^a Legislatura dalla 11^a Commissione permanente (Lavoro e previdenza sociale) del Senato della Repubblica, nell'ambito dell'esame dei disegni di legge abbinati in materia di *Caregiver* familiare, che hanno sottolineato come nel novero dei diritti e doveri familiari costituzionalmente garantiti, la scelta di accudire il congiunto con disabilità grave non possa definirsi volontaria ma rappresenta un atto di responsabilità consapevole ma obbligato, al fine di evitare l'istituzionalizzazione del congiunto⁷. Le norme che

⁴ V. da ultimo, Regione Lombardia - Legge Regionale 30 novembre 2022, n. 23 - *Caregiver familiare* - all'articolo 2, comma 1, si riconosce il *Caregiver* familiare "*quale soggetto volontario*".

⁵ V. l'Art. 17, comma 2, del Decreto legislativo 03 luglio 2017, n. 117.

⁶ In ottemperanza al disposto dell'articolo 4, comma 3, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006, ratificata con legge 3 marzo 2009, n. 18.

⁷ Cfr. Memoria del marzo 2020 al Senato della Repubblica, 11^a Commissione permanente (Lavoro e previdenza sociale) depositata in atti al Disegno di Legge A. S. n. 1461 "Disposizioni per il

adottano una definizione di volontarietà e gratuità dell'attività di cura svolta dal *Caregiver* familiare si pongono quindi in contrasto con il comma 254 della Legge 205 del 2017, che istituisce il Fondo economico per “*interventi finalizzati al riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale del Caregiver familiare*”. Con il comma 254 dunque il Legislatore nazionale ha inteso porre l'accento sul carattere non professionale dell'attività di cura ma nulla ha stabilito in merito alla gratuità dell'attività svolta che, quindi, può divenire destinataria, e lo diviene attraverso i successivi decreti⁸ emanati dall'Autorità politica di volta in volta delegata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri alla gestione delle provvidenze economiche stabilite dalla Legge, di specifiche misure di sostegno anche a carattere economico, sebbene con i richiamati decreti le risorse siano state destinate, in ragione di una interpretazione di derivazione emergenziale-pandemica della norma istitutiva del fondo, alle Regioni e non direttamente ai *Caregiver* familiari, per la realizzazione di iniziative a carattere sperimentale. La previsione normativa per l'erogazione da parte dello Stato di misure di sostegno ai *Caregiver* familiari, ribalta in ogni caso il paradigma di talune norme in vigore che vedono lo stesso come un volontario che assiste la persona con disabilità in seno alla famiglia ed in quanto tale escluso da ogni forma di retribuzione diretta o indiretta, e ne valorizza invece il ruolo di cura che diviene a sua volta riconosciuto come destinatario di misure di sostegno e valorizzazione anche economica, sebbene, come detto, la scelta di assistenza amorevole verso la persona con disabilità grave o non autosufficiente, compiuta dal *Caregiver* sia obbligata e non volontaria, in un contesto familiare dove il peso fortissimo delle relazioni affettive e delle responsabilità familiari si antepone ai bisogni primari e di vita del *Caregiver* stesso, che rinuncia alla propria autodeterminazione⁹, come diritto fortemente tutelato dalla Costituzione, dall'articolo 1 della Carta delle Nazioni Unite, nonché dell'articolo 8 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo e richiamato dalla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo come “*La nozione di vita privata è ampia e coinvolge aspetti dell'identità psichica e sociale di un individuo come il diritto all'autodeterminazione, il diritto alla*

riconoscimento ed il sostegno del *Caregiver* familiare” da CONFAD (Coordinamento Nazionale Famiglie con Disabilità).

⁸ Con 3 distinti DPCM del 27 ottobre 2020, 28 dicembre 2021 e 17 ottobre 2022 sono stati ripartiti alle Regioni 115,9 milioni di euro complessivamente derivanti delle risorse del Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare, di cui all'art. 1, comma 254, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

⁹ V. R. BIELLA, J. CASIRAGHI, G. G. VALTOLINA, D. INVERNIZZI in *Disabilità e Caregiver Familiari: Vita, Vissuti, Diritti e Strumenti*, opera curata da: Ordine degli Psicologi della Lombardia, in particolare il par. *Spesso la cura e la tutela dei diritti della persona con disabilità porta il caregiver familiare ad autolimitarsi o a rinunciare ai suoi diritti per il bene del suo caro*, 26 maggio 2021, p. 15.

¹⁰ V. Corte europea diritti dell'uomo, Sez. IV, 20/03/2007, n. 5410 - Parti: Tysiac c. Polonia

crescita personale e il diritto di stabilire e mantenere rapporti con altri individui e con il mondo esterno. La nozione comprende altresì l'integrità fisica e morale della persona."¹⁰. L'obbligatorietà della scelta effettuata dal *Caregiver*, di assistere il proprio congiunto con disabilità grave, perché non vi è altra scelta possibile in mancanza di una effettiva sussidiarietà verticale dallo Stato o dagli Enti pubblici preposti, va collocata in un quadro di effettiva sussidiarietà orizzontale, fornita dal *Caregiver* agli Enti territoriali e quindi allo Stato attraverso la sua attività di assistenza alla persona con disabilità grave o non autosufficiente, in mancanza della quale sarebbero questi a doverne fare carico. Sulla scorta di tale assunto, tra le proposte di legge della XVIII^a Legislatura depositate al Senato della Repubblica, oramai decadute, appare doveroso, tra le tante, richiamare la n. 1717¹¹ dove all'articolo 1 si stabiliva di attribuire "*un'indennità di cura e assistenza*" al *Caregiver* familiare, corrisposta a domanda "*a titolo di riconoscimento del lavoro di cura da questi effettivamente prestato in favore di uno o più assistiti*" che non concorre alla formazione del reddito complessivo di cui all'articolo 8 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. Con detta proposta di legge si puntava così a riconoscere l'effettività del ruolo del *Caregiver* familiare ed il lavoro da questi svolto come contributo ai bisogni concretamente rilevanti del nucleo familiare e come tale meritevole di un risarcimento a titolo indennitario. L'utilizzo del termine "indennità" per qualificare le somme da corrispondere al *Caregiver* familiare, contenuto nella proposta di legge n. 1717, appare scelto dal Legislatore proponente, in analogia al principio che sostiene il carattere indennitario delle somme corrisposte agli invalidi civili totalmente inabili, dalla Legge 11 febbraio 1980, n. 18, che ha natura giuridica di contributo forfettario per il rimborso delle spese conseguenti all'oggettiva situazione di invalidità e, pertanto, non assimilabile ad alcuna forma di reddito e non assoggettabile ad imposta.

2. Il Legislatore, attraverso l'aggettivo qualificativo di relazione "familiare" che segue il termine "*Caregiver*" inserito nella norma del 2017, ha inteso inoltre delineare il perimetro entro il quale si realizza l'attività di cura ai fini del riconoscimento della qualifica di legge e degli eventuali benefici ad essa conseguenti. Il termine familiare, quindi, nel caso di specie, è da riferirsi al perimetro ideale che

¹¹ V. In Atti parlamentari, Senato della Repubblica, XVIII Legislatura – Disegni di Legge e Relazioni - Documenti – Disegno di Legge d'iniziativa dei senatori Cangini, Dal Mas, Masini e Stabile, comunicato alla Presidenza il 13 febbraio 2020, N. 1717 recante "*Disposizioni per l'introduzione di una indennità in favore dei Caregiver familiari*".

circoscrive il “nucleo familiare” come definito all’articolo 3 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 dicembre 2013, n. 159, al cui allegato 3 si classifica la definizione, ai fini ISEE, della condizione di disabilità media, grave e di non autosufficienza verso le quali appunto si orienta, sulla base della condizione dettata dall’art. 3 comma 3 della legge n. 104 del 1992 o della titolarità dell’indennità di accompagnamento ai sensi della legge n. 18 del 1980 richiamate nella norma istitutiva della figura giuridica, l’attività del *Caregiver* familiare. Tuttavia la geometria variabile del nucleo familiare in cui questi opera, che può non corrispondere alla famiglia anagrafica, emerge dall’interpretazione letterale della norma istitutiva che, nel prevedere espressamente l’estensione di tale perimetro anche ad “*un familiare o di un affine entro il secondo grado*”, richiama il concetto di famiglia anagrafica estesa riferito a quell’insieme di persone che risultano sia dallo stato di famiglia o che vivono nella stessa abitazione ma che possono anche non essere conviventi ma che, per essere considerate del medesimo nucleo familiare, devono risultare fiscalmente a carico del contribuente. Occorre però evidenziare come in relazione all’effettività dell’attività di cura prestata dal *Caregiver* familiare nei confronti della persona bisognosa di assistenza, questa debba essere “globale e continua di lunga durata”, rendendo così rilevante e stringente il requisito della convivenza (elemento fattuale desumibile dal certificato anagrafico che attesta lo stato di famiglia), che si presuppone caratteristica propria della famiglia anagrafica legata dai vincoli¹² di cui all’articolo 4 del Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, sebbene resti nella definizione di famiglia anagrafica un elemento di incertezza legato al concetto di vincolo affettivo che non sembra trovare una sua definizione nel panorama normativo nazionale. In ogni caso, le considerazioni appena espresse, ci portano a considerare come sia effettivamente rilevante e vincolante il requisito della convivenza tra il *Caregiver* familiare che presta la propria attività di cura e il suo assistito, vincolo che appare poi rafforzarsi attraverso il rinvio, operato nella norma istitutiva della figura giuridica del *Caregiver*, ai casi previsti dall’articolo 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (che disciplina il diritto dei dipendenti pubblici e privati alla fruizione dei tre giorni di permesso mensile retribuito coperto da contribuzione figurativa) così che questi possa prendersi cura anche di un familiare entro il terzo grado in caso di mancanza o decesso dei genitori o del coniuge o della parte di un’unione civile o del convivente di fatto, ovvero qualora gli stessi siano affetti da patologie invalidanti o abbiano compiuto i sessantacinque anni

¹² V. DPR 30 maggio 1989, n. 223 - Articolo 4, comma 1 che elenca i vincoli di matrimonio, unione civile, parentela, affinità, adozione, tutela o vincoli affettivi.

di età¹³. Tuttavia per il *Caregiver* familiare, a differenza degli altri soggetti¹⁴ destinatari dell'articolo 33, comma 3 citato, che prevede che il lavoratore possa fruire dei tre giorni di permesso per i casi indicati, anche per gli affini entro il terzo grado con disabilità in situazione di gravità, la norma istitutiva cita espressamente solo il “*familiare entro il terzo grado*”, escludendo quindi che il *Caregiver* possa accudire gli affini oltre il secondo grado ciò, presuntivamente, in ragione del sotteso requisito della convivenza, che appare necessario per garantire una assistenza globale e continua nei casi declinati, in subordine, all'articolo 33, comma 3 (*v. infra*). Da quanto sopra, emerge chiaramente come possa essere definito *Caregiver* familiare solo colui che assiste la persona con disabilità con lui anagraficamente convivente, purché familiare o affine entro il secondo grado, o familiare - a determinate condizioni - entro il terzo grado. Conseguentemente l'affine entro il terzo grado entra nel perimetro del nucleo familiare del *Caregiver* familiare, divenendone componente a pieno titolo, solo a condizione che abbia la medesima residenza anagrafica. Va da sé che la convivenza, tra colui che si autodichiara *Caregiver* familiare e la persona da questi assistita, o da assistere, perché in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza, assume una rilevanza fondamentale e diviene condizione necessaria ai fini dell'accoglimento della domanda, anche giudiziale, di fruizione degli istituti previsti dalla normativa vigente atti a garantire benefici al *Caregiver* che assicuri forme di tutela diretta alla persona con disabilità grave ai sensi legge n. 104 del 1992.

3. Atteso che il completamento della normativa generale di riconoscimento del *Caregiver* familiare appare necessario, anche attraverso l'introduzione di un procedimento regolamentare atto alla sua individuazione censuaria come elemento numerico indispensabile alla quantificazione e delle risorse pubbliche occorrenti per una efficace progettazione delle misure di sostegno da erogare agli aventi diritto e, conseguentemente, fondamentale per sviluppare le più appropriate politiche volte al

¹³ V. la Legge 5 febbraio 1992, n. 104, articolo 33, comma 3, come aggiornato con la Sentenza della Corte Costituzionale 213 del 5 luglio 2016 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale “*nella parte in cui la norma originaria non includeva il convivente tra i soggetti legittimati a fruire del permesso mensile retribuito per l'assistenza alla persona con handicap in situazione di gravità, in alternativa al coniuge, parente o affine entro il secondo grado.*”.

¹⁴ Come riportato nella Sentenza della Corte costituzionale n. 213/2016, secondo la prevalente giurisprudenza amministrativa (ex plurimis, Consiglio di Stato, sezione quarta, 22 maggio 2012, n. 2964; Consiglio di Stato, sezione sesta, 1° dicembre 2010, n. 8382) è stata desunta, dalla lettura congiunta dell'art. 33 della legge n. 104 del 1992 con l'art. 20 della legge n. 53 del 2000, la eliminazione del requisito della “convivenza” anche per i permessi mensili retribuiti di cui al comma 3 dell'art. 33, nonché l'introduzione dei diversi requisiti della “continuità ed esclusività” dell'assistenza ai fini della concessione delle agevolazioni in questione.

miglioramento delle condizioni e della qualità della vita dei *Caregiver* familiari e dei loro assistiti nel solco del dettato costituzionale e degli atti internazionali vincolanti, un dato numerico effettivo, che non è disponibile. Per rintracciare un dato numerico occorre ad oggi effettuare una lettura statistica dei dati ISTAT o riferirsi ai numerosi studi socio economici che, tuttavia, si concentrano sull'attività di cura familiare nel suo complesso, assumendo quindi nella platea di riferimento dei cosiddetti "*Caregiver*", non solo quelli "familiari" definiti con legge ma anche altre figure di supporto alla famiglia tra le quali i collaboratori domestici, gli assistenti familiari o il personale che assolve compiti di assistenza specifica domiciliare o agli anziani. La platea dei *Caregiver* familiari andrebbe individuata mediante la definizione, prioritaria, di un set di indicatori che consentano una valutazione multidimensionale e multidisciplinare del singolo beneficiario, a partire dal peso effettivo del carico di cura che questi sostiene in ragione dell'assistenza erogata alla persona con disabilità grave con lui convivente e rispetto al contesto generale di vita familiare e professionale, utile così ai fini del riconoscimento delle eventuali misure di sostegno pubbliche. Una definizione della platea dei *Caregiver* familiari, in mancanza di una procedura omogenea per la loro identificazione, non è dunque semplice. Tuttavia, volendo individuare una prima platea di riferimento dei *Caregiver* familiari, con riferimento ai casi di coloro che prestano assistenza e cura globale e continuativa alla persona convivente con disabilità plurime in condizioni di gravità, occorre riferirsi ai percettori di prestazioni di invalidità civile erogate dall'INPS sulla base dei dati risalenti al 1 gennaio 2019¹⁵ come aggiornati al 1 gennaio 2022 e riportati nella sottostante *Tabella 1*.

Pensioni di invalidità civile	vigenti al 1.1.2019			vigenti al 1.1.2022			var.
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	%
Trattamenti pensionistici evidenziati (1)	294.613	315.849	610.462	305.141	322.452	627.593	2,73%
Titolari dei trattamenti pensionistici evidenziati	289.279	311.192	600.471	299.681	317.667	617.348	2,73%
di cui percettori di indennità di accompagnamento	167.166	161.765	328.931	190.706	202.924	393.630	16,44%
Titolari dei trattamenti pensionistici evidenziati con disabilità multipla (2)	11.922	21.609	33.531	11.674	20.794	32.468	-3,27%
di cui percettori di indennità di accompagnamento	9.816	19.039	28.855	11.534	20.619	32.153	10,26%
(1) Pensione ai ciechi assoluti, pensione ai ciechi parziali, pensione ai sordomuti, pensione di inabilità							
(2) I titolari con disabilità multipla (plurinvalidi) sono stati individuati considerando i percettori di almeno due pensioni oppure almeno due indennità oppure almeno tre prestazioni di invalidità civile							
Fonte: servizio statistico INPS							

¹⁵ Rilevazione fornita nel giugno 2019 agli uffici del Sottosegretario alla presidenza del Consiglio dei Ministri per le disabilità dal servizio statistico di INPS.

Se si considerano quindi solo i titolari di trattamenti pensionistici con disabilità multipla (plurinvalidi) ovvero i percettori di almeno due pensioni, oppure almeno due indennità, oppure almeno tre prestazioni di invalidità civile al 1 gennaio 2022, sono 32.468 le persone con disabilità plurime in condizione di gravità, di cui 32.153 i percettori di indennità di accompagnamento che certamente, ove non istituzionalizzati, sono assistiti dal loro *Caregiver* familiare, che può essere anche un lavoratore. Una platea di riferimento a carattere censuario quella sopra delineata in cui potrebbe operare il *Caregiver* familiare che appare tutto sommato più contenuta, e quindi sul fronte delle eventuali provvidenze da erogare con un minore impatto sulla spesa pubblica, di quella rappresentata dalle statistiche ISTAT che individuavano in Italia, nel 2018, il 17,4% della popolazione (oltre 8,5 milioni di persone) come *Caregiver*. Questa breve analisi dei dati chiaramente si riferisce alle persone in condizione di disabilità accertata, senza quindi tenere in considerazione l'enorme massa di arretrato per l'accertamento delle invalidità che tuttora permane in capo all'INPS e, in parte minoritaria, alle Regioni. Su tale assunto possiamo stimare, per le ragioni indicate in premessa a questo paragrafo, una platea prudenziale di *caregiver* familiari in eccesso, di non meno di 33.000 soggetti, purché conviventi con il loro assistito, legati da un rapporto di parentela, o affinità, che svolgono tale attività di assistenza nell'ambito del nucleo familiare.

4. Il tema della sussistenza o meno dei rapporti di parentela o affinità tra il *Caregiver* familiare e il suo assistito è oggetto di attenta riflessione là dove questi incidono sulla fruizione di determinati benefici, conseguentemente all'entrata in vigore, il 5 giugno del 2016, della legge n. 76 recante *“Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze”* che, approvata dopo un percorso travagliato, all'articolo 1, comma 1 istituiva *“l'unione civile tra persone dello stesso sesso quale specifica formazione sociale”*. Secondo i dati elaborati annualmente dall'ISTAT¹⁶, dall'entrata in vigore della legge 76/2016 al 31 dicembre 2021, si sono formati 15.504 nuovi nuclei familiari, con una media di 2.800 nuove unioni all'anno, per un complesso di 31.008 cittadini che potrebbero trovarsi nella condizione di essere *Caregiver* familiare o destinatari delle attività

¹⁶ V. ISTAT, “Matrimoni, Unioni Civili, separazioni e divorzi, Anno 2021” da ultimo il report del 6 marzo 2023. <https://www.istat.it/it/files/2023/03/report-matrimoni-unioni-separazioni-2021.pdf> - si precisa che l'Istat ha iniziato una rilevazione sistemica delle Unioni Civili solo a partire dall'anno 2018. i dati di riepilogo si riferiscono anche al secondo semestre 2016 e all'anno 2017 per le registrazioni delle unioni nello stato civile dei Comuni e dalle trascrizioni effettuate in Italia delle unioni civili celebrate all'estero.

di cura di questi ultimi, di cui 20.196 uomini con un'età media di 45,96 anni e 10.812 donne con un'età media di 40,31 anni. Nel periodo preso in esame dall'ISTAT sono state invece solo 1.763 le unioni civili registrate in Italia tra persone dello stesso sesso di cui una delle due parti non ha la nazionalità italiana mentre quelle registrate da coppie dove entrambe le parti sono cittadini stranieri sono state solo 160. Per quanto riguarda la provenienza geografica di una o entrambe le parti straniere delle unioni civili registrate nel periodo esaminato, l'area delle Americhe centro meridionali si colloca al primo posto con 962 parti straniere per le unioni miste e solo 81 unioni civili per quelle ove entrambe le parti sono straniere, a seguire l'area dell'Europa con un rapporto di 419 unioni miste contro 38 composte da stranieri provenienti dalla medesima area, l'Asia con 211 e 28, l'America settentrionale con 97 e 5, l'Africa con 64 e 6, l'Oceania con 9 e 2. Mentre in un solo caso si registra una unione civile tra una parte con cittadinanza italiana e un apolide. Dunque una platea di cittadini posizionata nella fascia della seconda età adulta rispetto ad una aspettativa di vita totale per il Paese salita, nel 2022, a 84,8¹⁷ anni e che, per caratteristica sociale, va collocata nelle coppie senza figli con le conseguenti dinamiche demografiche di invecchiamento della popolazione in termini di numero di individui che si ritroveranno soli, con il conseguente accrescimento dei bisogni assistenziali e che probabilmente non saranno sostenuti dalle reti informali o da parenti o affini. Ma quale è il cuore dei diritti e dei doveri definiti dalla legge 76 del 2016 per le coppie unite civilmente? All'articolo 1, comma 11¹⁸ in particolare si elenca un decalogo dei doveri reciproci delle parti dell'unione civile che emula l'articolo 143¹⁹ del Codice Civile omettendo, in quanto l'Unione Civile non è equiparata al matrimonio ma è appunto definita "specifica formazione sociale", l'obbligo reciproco alla fedeltà, elemento che questo che ha fatto discutere e che certamente farà discutere se correlato al diritto inviolabile del singolo individuo parte dell'unione civile, in ordine alla lesione di diritti personali costituzionalmente rilevanti, quale lo sono il diritto alla dignità, al decoro,

¹⁷ V. il Report ISTAT, 22 settembre 2022 "Futuro della popolazione: meno residenti, più anziani e famiglie più piccole".

¹⁸ V. la L. 76/2016, comma 11 "Con la costituzione dell'unione civile tra persone dello stesso sesso le parti acquistano gli stessi diritti e assumono i medesimi doveri; dall'unione civile deriva l'obbligo reciproco all'assistenza morale e materiale e alla coabitazione. Entrambe le parti sono tenute, ciascuna in relazione alle proprie sostanze e alla propria capacità di lavoro professionale e casalingo, a contribuire ai bisogni comuni".

¹⁹ V. l'Art. 143 C.C. "Con il matrimonio il marito e la moglie acquistano gli stessi diritti e assumono i medesimi doveri. Dal matrimonio deriva l'obbligo reciproco alla fedeltà, all'assistenza morale e materiale, alla collaborazione nell'interesse della famiglia e alla coabitazione. Entrambi i coniugi sono tenuti, ciascuno in relazione alle proprie sostanze e alla propria capacità di lavoro professionale o casalingo, a contribuire ai bisogni della famiglia."

all'onore anche ove questi siano intesi come bisogni individuali della personalità dell'individuo e, soprattutto, il diritto alla salute che è peraltro l'unico tra i diritti della persona sanciti dalla Costituzione ad essere definito come fondamentale. Le prescrizioni della legge n. 76/2016, elencano quindi pedissequamente gli obblighi che derivano per i due contraenti maggiorenni dalla costituzione dell'unione civile mediante dichiarazione resa di fronte all'ufficiale di stato civile, consistenti oltre al prescritto obbligo di convivenza, nell'acquisto degli stessi diritti e doveri, l'uno rispetto all'altra parte e viceversa, come la reciproca assistenza morale e materiale, la contribuzione alla gestione del nuovo nucleo familiare in relazione alle proprie sostanze e alla propria capacità di lavoro, sia professionale che casalingo, nonché alla contribuzione al soddisfacimento dei bisogni comuni, dove questi ultimi, che il legislatore non può che richiamare in modo generale nella norma, possono comportare, come vedremo più avanti e là dove questi da bisogni individuali divengono comuni a più individui, un elemento utile all'individuazione di nuovi diritti cui dare risposta. Un elemento fondamentale inserito nella legge 76 al comma 20 dell'articolo 1 dal legislatore è stato quello da un lato di assicurare l'effettività della norma prevedendo che tutte *“le disposizioni che si riferiscono al matrimonio e le disposizioni contenenti le parole «coniuge», «coniugi» o termini equivalenti, ovunque ricorrono nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti nonché negli atti amministrativi e nei contratti collettivi, si applicano anche ad ognuna delle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso”* ma dall'altro, con il secondo periodo del comma, di segnare il netto distacco tra le unioni civili e il matrimonio mediante la previsione che la disposizione sopra richiamata *“non si applica alle norme del codice civile non richiamate espressamente nella presente legge”*, comportando dunque la non applicazione, tra l'altro dell'articolo 78 del codice civile che individua il rapporto di affinità tra il coniuge e i parenti dell'altro, che dunque non si forma tra l'una parte dell'unione civile e i parenti dell'altra. Aspetto quest'ultimo che incide sui legami familiari e di reciproca assistenza morale e materiale tra le singole parti dell'unione civile e i congiunti dell'altra parte, che sono bisogni comuni e naturali e che, ove non riconosciuti, possono incidere sulle prospettive dei bisogni assistenziali della parte dell'unione civile rimasta sola in età avanzata.

5. Come abbiamo visto, in relazione all'articolo 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (v. par.2), in materia di permessi mensili retribuiti destinati ai lavoratori per garantire l'assistenza alle persone con disabilità grave, è intervenuta la Corte Costituzionale che, con la Sentenza n. 213 del 5 luglio 2016, ha pronunciato l'illegittimità della norma nella parte in cui non include il convivente tra i soggetti legittimati a fruire dei permessi, ed ha fermamente ribadito il

diritto delle persone con disabilità grave al sostegno mediante le forme di assistenza erogate, nell'ambito del loro ambiente di vita, anche dai conviventi a tutela e garanzia della loro salute, dell'integrità psico-fisica e della dignità umana e *“ciò in particolare – ma non solo – nei casi in cui la convivenza si fonda su una relazione affettiva, tipica del “rapporto familiare”, nell'ambito della platea dei valori solidaristici postulati dalle “aggregazioni” cui fa riferimento l'art. 2 Cost.”* e tra queste aggregazioni rientrano espressamente le Unioni Civili definite dalla legge 76 del 2010 che hanno come fondamento la convivenza delle parti. Sulla base della importante Sentenza Costituzionale, l'INPS con una prima Circolare, la n. 38/2017, aveva fornito delle precise indicazioni quantomeno in merito all'estensione del diritto alla fruizione dei permessi ex articolo 33 della Legge 104/1992 e del congedo straordinario ai sensi dell'articolo 42, comma 5, del Decreto Legislativo 151/2001 anche alla parte dell'Unione Civile che presti assistenza all'altra, arenandosi, per quanto concerne l'estensione e l'esercizio del diritto in analogia con quanto permesso ai coniugi, innanzi al mancato richiamo dell'art. 78 del Codice Civile. Tuttavia, l'estensione dei diritti espressa dall'Istituto con detta Circolare, che già appariva come una importante innovazione del diritto operata non con Legge, sebbene desse attuazione della normativa nazionale avrebbe potuto produrre delle possibili discriminazioni in ragione della non sussistenza del legame di affinità di cui all'articolo 78 del Codice Civile con cui il Legislatore aveva voluto marcare profondamente la linea di confine tra i coniugi e gli uniti civilmente generando, a parità di condizioni, evidenti differenze di trattamento in aperto *“contrasto con il consolidato orientamento giurisprudenziale dell'Unione europea che al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio di parità di trattamento, vieta la discriminazione basata sull'orientamento sessuale, in particolare per quanto concerne l'occupazione, le condizioni di lavoro e la retribuzione (Direttiva 2000/78/CE attuata in Italia con il D.lgs 9 luglio 2003, n. 216)”*²⁰. Con la successiva Circolare n. 36 del 7 marzo 2022, l'INPS ha quindi ritenuto di dover introdurre nella costruzione dell'architettura che sorregge il principio del diritto di parità di trattamento, una solida chiave di volta con lo scopo, neppure troppo velato, di sostenere quel processo di costruzione e ammodernamento del diritto familiare delle unioni civili, teso ad evitare il formarsi di comportamenti discriminatori rispetto a situazioni giuridiche comparabili, come lo sono gli uniti civilmente e i coniugi, entrambe caratterizzate da una stabile relazione tra le parti e da un rapporto di affettività che da esso deriva anche nei confronti dei parenti dell'altra parte del matrimonio o dell'unione civile, rispetto alle quali, sebbene l'articolo 78 del codice

²⁰ V. Inps, Circolare n. 36, 7 marzo 2022.

civile non venga espressamente richiamato dalla legge 76/2016, almeno al fine del riconoscimento della fruizione dei permessi e del congedo per l'assistenza alla persona con disabilità grave da parte dell'unito civilmente, l'Istituto ha stabilito con la propria Circolare che *“va riconosciuto sussistere il rapporto di affinità tra l'unito civilmente e i parenti dell'altra parte dell'unione civile”* con piena reciprocità tra parenti della parte dell'unito civilmente che potranno assistere l'altra parte.

6. La norma sulle Unioni Civili per quanto innovativa possa essere stata, con la mancanza di richiamo all'articolo 78 del Codice Civile ha tradito una scarsa comprensione, da parte del legislatore, di quelle dinamiche e delle scelte che scaturiscono dai legami affettivi tra le persone, tanto più se calati nelle dinamiche del rapporto tra persone normodotate e persone in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza dove queste ultime due, certamente, non pongono attenzione a quella sottile linea rossa che divide le persone tra parenti, affini e perfetti sconosciuti ma alla possibilità concreta, soprattutto là dove lo Stato sembra essere assente, di un'assistenza che consenta loro una vita dignitosa. L'Inps, con la circolare n. 36/2022, ha in un certo senso sanato una situazione che avrebbe certamente dato adito a contenzioso ma le persone con disabilità e i loro familiari o *Caregiver* familiari spesso non hanno il tempo di attendere i lenti processi legislativi o che la giurisprudenza intervenga a normare il vuoto legislativo o i casi particolari, per poter assistere il proprio “caro” non in grado di provvedere a se stesso ed hanno il fondamentale bisogno di sapere che lo Stato è lì a sostenere ogni loro azione, lungo la strada dell'affermazione dei diritti delle persone con disabilità, con norme semplici e inclusive. L'occasione dell'atteso completamento da parte del Legislatore nazionale della normativa sul *Caregiver* familiare, potrà segnare un avanzamento nell'affermazione dei diritti delle persone con disabilità e, più in generale, dei diritti civili del singolo anche nel solco già tracciato dall'Inps con le due circolari sopra richiamate, là dove si sapranno interpretare senza pregiudizi le istanze e le necessità di chi presta la cura e di chi la riceve nell'ambito e tra i conviventi del nucleo familiare, antepoendo alle ragioni prettamente codicistiche ed al fine di evitare ogni possibile discriminazione, la forza dei naturali legami sociali e affettivi, caratteristica del genere umano.

La legge delega sulla disabilità: un'occasione da non perdere*

GIAMPIERO GRIFFO

Durante la pandemia da più parti sono emerse critiche all'attuale sistema di welfare sia a livello internazionale che nazionale. Infatti sono emerse forti lacune e indicazioni di intervenire su un sistema che pretendeva di proteggere le persone con disabilità e che invece non le ha protette. Dalle discriminazioni proposte dalla SIAARTI sull'esclusione delle persone con disabilità grave dai sistemi di triage per la cura delle persone colpite dal coronavirus, condannate da tutte le istituzioni internazionali come violazione dei diritti umani¹; dalla mancanza di misure specifiche nei piani anti pandemici italiani² (addirittura non aggiornati dal 2006 e che non prevedeva alcuna misura di intervento per le persone con disabilità), dall'assenza di attenzioni durante il Lockdown dei servizi e la rigidità degli stessi incapaci di riconvertirsi in interventi domiciliari; dalla moria nelle residenze per anziani e persone con disabilità segnalata dall'Istituto superiore di sanità nella prima fase della pandemia (più del 40% di deceduti a causa della pandemia per le persone assistite in quei luoghi³, che ha prodotto denunce penali)⁴ fino alla dichiarazione della Commissaria europea all'equità Helena Delli che ha affermato che le persone con disabilità e le loro famiglie hanno subito un carico sproporzionato di problemi in confronto ad altri cittadini⁵. In sostanza abbiamo verificato che le persone con disabilità erano invisibili alle politiche ed alle azioni di emergenza, proprio perché relegate in aree "speciali". I fenomeni di de-umanizzazione prodotti dalle

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ Si veda <http://www.siaarti.it/SiteAssets/News/COVID19%20-%20documenti%20SIAARTI/SIAARTI%20%20Covid-19%20-%20Clinical%20Ethics%20Recommendations.pdf>; per il ruolo del Comitato di bioetica di San Marino si veda <http://www.sanita.sm/on-line/home/bioetica/comitato-sammarinese-di-bioetica/documents-in-english.html>.

² V. <http://www.salute.gov.it/portale/influenza/dettaglioContenutiInfluenza.jsp?id=722&care-a=influenza&menu=vuoto#:~:text=Il%20Piano%20nazionale%20di%20preparazione%20e%20risposta%20per,saranno%20messi%20a%20punto%20i%20Piani%20operativi%20regionali>.

³ V. <https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/pdf/sars-cov-2-survey-rsa-rapporto-finale.pdf>.

⁴ Per un'analisi più dettagliata degli elementi critici indicati si veda il report di ricerca I diritti delle persone con disabilità nel contesto di una crisi sanitaria curato dalla Fonos e dal DPI Italia, v. <https://www.superando.it/2022/05/09/persone-con-disabilita-e-pandemia-una-ricerca-che-ha-aperto-una-strada/>.

⁵ V. https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/dalli/announcements/speech-commissioner-dalli-impact-coronavirus-outbreak-persons-disabilities_en.

indicazioni del governo italiano per contenere la pandemia venivano denunciati dal Comitato di bioetica di San Marino⁶.

Da più parti, in particolare nella commissione Colao⁷, si è sollevata l'esigenza di passare da un welfare di protezione ad un welfare di inclusione e di prossimità territoriale. Il modello attuale di welfare infatti nasce in tre periodi di crisi (prima Guerra mondiale, new deal americano del 1929 e il dossier dl ministro inglese lord Beveridge durante la seconda Guerra mondiale⁸), pensando di proteggere i gruppi vulnerabili. In realtà le Persone con disabilità sono state rese vulnerabili da trattamenti spesso inappropriati e poveri rispetto ai loro diritti di cittadini, fragilizzate da soluzioni segreganti, da esclusioni pregiudiziali, da uno stigma negative fortissimo che le riteneva incapaci di vivere nella società che ha prodotto discriminazioni di vario tipo, relegandole a trattamenti prevalentemente sanitari e assistenziali, spesso lontani dalla società.

In questo contesto il ministro sen Erika Stefani, nel giugno del 2021 ha definito un gruppo di lavoro informale a cui sono stato chiamato a collaborare come coordinatore del CTS dell'Osservatorio, formato da tutti i ministeri competenti, dalle regioni, dai comuni, dall'INPS, dalla FAND e dalla FISH e da alcuni esperti. Il gruppo di lavoro in varie sedute ha elaborato varie proposte sulla base delle quali è scaturita la proposta di legge delega approvata dal consiglio dei ministri del 27 ottobre 2022 e depositata alla camera con il n° 3347. Nei successivi 60 giorni il Parlamento ha approvato all'unanimità il testo finale che è stato licenziato dal Consiglio dei ministri con legge delega in materia di disabilità del 21.12.2021 n° 227, mantenendo gli impegni assunti dall'Italia dentro il PNRR, con la dizione di legge quadro sulla disabilità. La legge 227/22 infatti è una delle riforme prevista dal PNRR nella Missione 5, Componente 2 (Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore)⁹.

⁶ V. il documento sul sito del CSB, <https://www.sanita.sm/pub1/SanitaSM/Organi-Istituzionali/Comitato-Sammarinese-di-Bioetica/Documenti-in-lingua-italiana.html>. Per una trattazione teorica con vari esempi pratici in vari ambiti vedi *Deumanizzazione/dehumanization, Minority reports. Cultural disability studies*, n. 10, 2020/1, <https://www.mimesisedizioni.it/libro/9788857574929>. Una ricerca della Camera dei comuni del Regno Unito sulla base dell'indagine dell'Istituto nazionale di statistica ha evidenziato che nelle strutture residenziali dell'Inghilterra e del Galles sono morte il 59% dei residenti con disabilità, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CDP-2020-0101/CDP-2020-0101.pdf>.

⁷ Si veda il dossier Colao al sito web http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/comitato_rapporto.pdf in particolare i punti 88, 90, 91 e 92, vedi le schede relative sul sito https://st3.idealista.it/news/archivio/2020-06/piano_colao_download.pdf.

⁸ Per una trattazione più dettagliata dello sviluppo del welfare per le persone con disabilità si veda il capitolo *Da un welfare di protezione ad un welfare di inclusione* della ricerca della Fonos e DPI Italia citata.

⁹ V. il testo del PNRR, <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>, alla pagina 215.

Questo traguardo è importante perché si tratta di “una riforma costituita dalla realizzazione di una *“Legge quadro della disabilità”*, che si propone di realizzare pienamente i principi della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006¹⁰, ratificata dall'Italia fin dal 2009, secondo un approccio del tutto coerente con la Carta dei diritti fondamentale dell'Unione Europea¹¹ e con la recente *“Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030”* presentata a marzo 2021 dalla Commissione Europea¹². La 227/21 si inserisce nell'ambito degli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite¹³ in cui le persone con disabilità sono incluse tra i beneficiari, essendo parte integrante della società. Inoltre sono state seguite parte delle raccomandazioni contenute nelle Osservazioni conclusive che il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ha inviato all'Italia sul primo rapporto italiano sull'applicazione della CRPD¹⁴.

Il risultato atteso è la semplificazione e omogenizzazione dell'accesso ai welfare regionali, la riformulazione dei sistemi di *assessment* legati ai progetti personalizzati attraverso il riconoscimento della condizione di disabilità e potenzierà gli strumenti dei 20 welfare regionali italiani finalizzati alla definizione del progetto centrato sulla persona.

La legge delega è da considerare come epocale, in quanto per la prima volta porterà a una concreta applicazione dei principi e delle prescrizioni della Convenzione ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità. In particolare è la prima volta che in un Paese europeo si introduce il riconoscimento della condizione di disabilità basandosi sulla definizione della Convenzione stessa (art. 1 comma 2).

Inoltre la legge 227/22 avvia ad applicazione alcuni punti del secondo programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità. (DPR 12.10.2017¹⁵) ed in particolare le seguenti linee di intervento: la n° 1 (Riconoscimento della condizione di disabilità, valutazione multidimensionale finalizzata a sostenere il sistema di accesso a servizi e benefici e progettazione personalizzata), la n° 2 (Politiche, servizi e modelli organizzativi per

¹⁰ Da ora in poi il riferimento è all'acronimo internazionale CRPD, *Convention on the rights of persons with disabilities*.

¹¹ Cfr https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf.

¹² V. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1556&langId=it>.

¹³ V. <https://asvis.it/l-agenda-2030-dell-onu-per-lo-sviluppo-sostenibile/>.

¹⁴ V. <https://www.osservatoriodisabilita.gov.it/it/documentazione-relativa-alla-convenzione-delle-nazioni-unite/>. La CRPD è lo standard internazionale di protezione legale, di approccio culturale e tecnico, ratificato da 185 paesi, il 95,6% dei paesi membri delle Nazioni Unite, fatto proprio da tutti i paesi dell'Unione Europea e dalla stessa Unione Europea e da tutti i paesi del Consiglio d'Europa fatta eccezione per il Liechtenstein.

¹⁵ V. <https://www.osservatoriodisabilita.gov.it/media/1305/decreto-12-ottobre-2017-di-adozione-del-secondo-programma-di-azione-biennale-per-la-promozione-dei-diritti-e-lintegrazione-delle-persone-con-disabilita.pdf>.

la vita indipendente e l'inclusione nella società), la linea 3 e 5 (Per gli accomodamenti ragionevoli), la linea 6 (Promozione e attuazione dei principi di accessibilità e mobilità e gli interventi per qualificare la pubblica amministrazione) e la linea 8 (Per lo sviluppo del sistema statistico e del monitoraggio dell'attuazione delle politiche attraverso l' "*informatizzazione dei processi valutativi e di archiviazione*").

Credo sia utile approfondire alcuni punti della legge per comprenderne la valenza innovativa e di riforma.

In Italia vi sono 3 livelli di *assessment* (in Italia di accertamento). Il primo è legato all'accertamento dell'invalidità, definito su parametri percentuali di tipo esclusivamente sanitario che assegnano le soglie oltre le quali si accede a diversi benefici. Questo accertamento si concentra solo sulle limitazioni funzionali della persona non descrivendone la persona nella sua completezza ed è fatto da Commissioni composte solo da medici. Al punto che una persona può avere lo stesso punteggio anche se ha minorazioni di diversa natura (per es. il 100% può averlo una persona cieca, una persona che si muove in sedia a rotelle, una persona con disabilità intellettiva e relazionale) e la persona è differente.

Il secondo livello di *assessment* è l'accertamento della condizione di handicap. Introdotto dalla legge 104/92 si basa su un modello di disabilità definito dall'OMS nel 1980 l'ICIDH (*International classification of impairment, disability and handicap*), ormai obsoleto perché superato da altre classificazioni della stessa OMS. Questo accertamento non si basa su criteri di valutazione nazionali certi ed oggettivi e valuta solo la condizione di svantaggio della persona, assegnando un livello generico di handicap e un livello di handicap grave. Anche in questo caso la valutazione non produce una valutazione sulla persona, ma assegna una generica valutazione di svantaggi. Le commissioni giudicatrici sono formate da operatori sanitari e sociali.

Il terzo livello di valutazione è definito da commissioni multidisciplinari regionali che valutano sostanzialmente quale servizio territoriale deve prendere in carico la persona. I criteri di *assessment* utilizzati si basano su schede di valutazione diverse da regione a regione (la più comune è denominata SVAMDI, con varie varianti che utilizzano scale valutative diverse e alcuni items anche dell'ICF) e su un portfolio di servizi anch'esso diverso da welfare a welfare regionale. Anche in questo caso la valutazione si concentra da un lato sulle esigenze sanitarie e riabilitative e dall'altro sui carichi assistenziali che necessitano gli esaminandi secondo il livello di limitazione funzionale. Non vi partecipano quasi mai i diretti interessati o chi li rappresenta. Questo tipo di valutazione è deciso da commissioni multidisciplinari (con operatori sanitari e sociali). Anche in questo caso non sono valutate le persone in maniera complessiva ma solo per alcune caratteristiche legate ai servizi offerti. Inoltre l'articolo 14 della legge 328/00, che definisce i progetti individuali

per le persone con disabilità, risulta poco applicato nei welfare regionali, in cui l'approccio olistico che definisce i progetti non solo dal punto di vista sanitario, ma sociale, educativo, lavorativo, risulta raramente utilizzato.

La legge delega interviene da un lato per introdurre un nuovo sistema di *assessment*, basato sulla definizione della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia nel 2009 con la legge 18/09. Tale definizione recita: *“Per persone con disabilità si intendono 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”*. Questa definizione permette di approfondire e analizzare le barriere, ostacoli e discriminazioni che una persona incontra nella sua vita che limitano la piena ed effettiva partecipazione e il suo godimento di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali. Si passa quindi dall'accertamento basato sulla sola patologia, dalla definizione generica di svantaggio al riconoscimento personalizzato delle barriere, ostacoli e discriminazioni che la persona vive quotidianamente. Per questa personalizzazione la legge delega definisce la necessità che la persona interessata o chi la rappresenta partecipi pienamente ai processi di riconoscimento della condizione di disabilità e alla definizione del progetto personalizzato partecipato. Inoltre la legge delega prevede la definizione di un *“profilo di funzionamento” della persona*, che mette insieme tutte le caratteristiche, le capacità e potenzialità della persona interessata, per cogliere e sostenere i processi di empowerment, di abilitazione e di capability utili a conseguire gli obiettivi di vita che si prefigge¹⁶. In questa direzione è importante definire i fattori personali della persona con disabilità, che purtroppo l'ICF non definisce, per identificare i sostegni utili a favorire la piena partecipazione delle persone con disabilità.

Il progetto personalizzato partecipato basato sul riconoscimento della condizione di disabilità si configura come una modalità omogenea di progettazione per tutti i sistemi di welfare regionali in cui la personalizzazione può essere legata ai progetti di vita indipendente, ai progetti della legge 112/2016 detta del dopo di noi, al budget di salute, elaborati sulla base delle caratteristiche della persona e delle barriere ostacoli e discriminazioni che detta persona incontra, assegnando un budget di progetto che nel tempo – anche attraverso la creazione di un fondo unico nazionale che include tutte le risorse economiche disponibili in ambito sanitario, sociale e previdenziale – *“stabilendo ipotesi in cui lo stesso, in tutto o in parte,*

¹⁶ Per esempio, basta analizzare le soluzioni messe in campo per garantire la continuità del suo lavoro al grande astronomo Stephan Hawking, recentemente scomparso, che conviveva con una malattia invalidante, la SLA, per capire come è importante definire il profilo di funzionamento.

possa essere autogestito con obbligo di rendicontazione secondo i criteri predefiniti nel progetto stesso". Inoltre il testo della legge delega prevede la possibilità di individuare *"sostegni e servizi per l'abitare e modelli di assistenza personale autogestita che supportino l'autonomia e la vita indipendente delle persone con disabilità in età adulta, anche mediante l'attuazione coordinata dei progetti delle Missioni 5 e 6 del PNRR"*.

Nella definizione del progetto personalizzato si userà l'ICF insieme alla CRPD. Infatti l'ICF non lega il suo modello alla violazione dei diritti umani che la CRPD sottolinea con forza, e alla responsabilità degli stati e delle società a rimuovere barriere, ostacoli, stigma e discriminazioni. Inoltre l'ICF cita ma non definisce i fattori personali che sono essenziali per promuovere l'empowerment e l'abilitazione della persona e le motivazioni a partecipare e promuovere una vita di cittadinanza attiva. L'ICF infatti è una tassonomia, pensata per indagini legate all'incidenza della disabilità su fasce di popolazioni determinate; inoltre è una fotografia statica che non coglie i processi di impoverimento che la società trasferisce alle persone con disabilità. Il nuovo sistema di *assessment* dovrà cogliere le barriere concrete che le persone vivono nella loro quotidianità, permettendo – come per tutti gli altri cittadini – di esprimere le proprie scelte legate al proprio progetto di vita.

Tutti questi elementi superano l'attuale sistema di *assessment* che si concentra solo sulla limitazione funzionale della persona, riducendo la persona a quella caratteristica, perdendo di vista l'insieme delle sue caratteristiche ed i sostegni appropriati per consentire di godere degli stessi diritti di tutti i cittadini.

Per definire i progetti personalizzati partecipati viene identificato il budget di progetto, che include tutte le risorse disponibili (*"l'insieme delle risorse umane, professionali, tecnologiche, strumentali ed economiche"*, anche del territorio e della persona) da mettere in campo nelle varie aree di partecipazione e diritti (salute, lavoro, educazione, autonomia e indipendenza, sport, etc.) definite nel progetto. In questo processo ancora una volta si misura l'importanza della partecipazione del diretto interessato o di chi lo rappresenta per definire un progetto *"secondo i suoi desideri, le sue aspettative e le sue scelte, migliorandone le condizioni personali e di salute"*.

Altro obiettivo della legge delega è di ridurre l'istituzionalizzazione delle persone con disabilità di qualsiasi età in Italia, perché con i progetti personalizzati come sopra descritti si proporranno *"i sostegni e gli accomodamenti ragionevoli che garantiscano l'effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali, tra cui la possibilità di scegliere, in assenza di discriminazioni, il proprio luogo di residenza e un'adeguata soluzione abitativa, anche promuovendo il diritto alla domiciliarità delle cure e dei sostegni socioassistenziali"*.

A questo scopo la legge delega prevede *"eventuali forme di finanziamento aggiuntivo"* per sostenere *"figure professionali con il compito di curare la realizzazione del progetto, monitorarne l'attuazione e assicurare il confronto con la persona"*

con disabilità e i suoi referenti familiari” (come nuove figure professionali quali i consiglieri alla pari, i case manager, etc.) *“e meccanismi di riconversione delle risorse attualmente destinate alla istituzionalizzazione a favore dei servizi di supporto alla domiciliarità e alla vita indipendente”*.

Altro elemento innovativo della legge delega è l’*“informatizzazione dei processi valutativi e di archiviazione”* dei dati, attraverso un dossier unico della persona che raccolga tutte le informazioni utili a descrivere i servizi e sostegni ricevuti, i benefici goduti, le aspirazioni e desideri della persona. Si propone infatti di istituire *“piattaforme informatiche interoperabili con quelle esistenti alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi che, nel rispetto del principio di riservatezza dei dati personali, supportino i processi valutativi e l’elaborazione dei progetti personalizzati, consentano la consultabilità delle certificazioni, delle informazioni riguardanti i benefici economici, previdenziali e assistenziali e degli interventi di assistenza socio-sanitaria che spettano alla persona con disabilità, garantendo comunque la semplificazione delle condizioni di esercizio dei diritti delle persone con disabilità e la possibilità di effettuare controlli e contengano anche le informazioni relative ai benefici eventualmente spettanti ai familiari o alle persone che hanno cura della persona con disabilità”*. Questo strumento servirà a riunificare la frammentazione dei servizi, che spesso non hanno un coordinamento territoriale, parcellizzando gli interventi non riuscendo a cogliere la complessità della persona.

Per comprendere il senso della riforma si tenga conto che il progetto personalizzato partecipato: può includere tante varianti progettuali legate alla persona (progetto di vita indipendente, progetto Dopo di Noi, budget di salute per persone con disabilità psico-sociale, etc.); offre un quadro di riferimento culturale e tecnico che sarà alla base delle valutazioni in ambito educativo, universitario, lavorativo e del tempo libero; è un contenitore che vuole uniformare i sistemi di valutazione e progettazione di tutti i welfare regionali; rimette al centro la persona con i suoi diritti e le barriere, gli ostacoli e le discriminazioni che incontra nella piena partecipazione in eguaglianza di opportunità con gli altri cittadini, obiettivo fondamentale della CRPD.

Altri capisaldi della Legge 227/21 sono oltre al riconoscimento della condizione di disabilità e dei progetti personalizzati partecipati, il riconoscimento del diritto di ciascuna persona al percorso di vita, indipendentemente dalla propria condizione di disabilità, il conseguente diritto ad ogni *“accomodamento ragionevole”* (che vengono definiti per la prima volta in una legge italiana, in tutti gli ambiti della vita), l’autodeterminazione delle persone con disabilità ed l’inserimento di questi diritti all’interno dei livelli essenziali delle prestazioni sociali.

Sono previsti poi particolari provvedimenti che riguardano da un lato la qualificazione della pubblica amministrazione per il rispetto dei diritti delle persone

con disabilità, la cui scarsa capacità di applicare le norme di accessibilità e fruibilità, la mancanza di un mainstreaming della disabilità in tutte le politiche è purtroppo notoria. In tale direzione segnaliamo l'articolo 6 della legge 113/21 che definisce nuovi impegni delle amministrazioni pubbliche nel definire il piano delle performance, che va utilizzato dalle organizzazioni delle persone con disabilità nelle aree che ci interessano. La Legge 227/21 prevede un decreto che interviene per potenziare e qualificare nel campo dell'inclusione e dell'accessibilità gli enti pubblici, definendo la nomina di funzionari responsabili con adeguate competenze. La definizione dell'accomodamento ragionevole in tutti gli ambiti di discriminazione, oggi assente nella legislazione italiana. Fondamentale poi è il riconoscimento della partecipazione delle organizzazioni di persone con disabilità e loro familiari nei processi decisionali che li riguardano. Abbiamo visto durante la pandemia il ruolo insostituibile della FISH e della FAND nel proporre molte soluzioni per alleviare i problemi creati da regole che non tenevano conto dei nostri diritti. Quello che va sottolineato è che le persone con disabilità non sono più oggetto di intervento e decisioni prese da altri, ma sono soggetti del cambiamento culturale, tecnico e politico. Laddove le organizzazioni che le rappresentano abbiano adeguate competenze sulle varie materie, la loro partecipazione alle decisioni che li riguardano producono innovazione, perché lo sguardo concreto sulla loro condizione permette di trovare appropriate soluzioni di inclusione.

Per quanto riguarda il Garante delle persone con disabilità la legge delega dovrà costituire questo organismo con i poteri previsti dai principi di Parigi delle Nazioni Unite¹⁷, con poteri di livello massimi nel campo della tutela, promozione e protezione dei diritti umani delle persone con disabilità, anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni come avviene in paesi vicini, quali la Croazia. Il Garante dovrà assicurare la possibilità di accedere ad un organismo indipendente in maniera di tutela dei diritti umani in forma gratuita, superando le procedure di accesso ai tribunali, anche senza la necessità di ricorrere ad intermediari come gli avvocati. L'ideale naturalmente sarebbe la costituzione di una commissione nazionale indipendente sui diritti umani, presente in tutti i paesi avanzati, che possa intervenire gratuitamente in alternativa ai tribunali, con dossier rapidi ed efficaci. L'Italia è uno dei pochissimi paesi industrializzati che ne è priva.

Quanto alla proposta di inserire una revisione dei *barèmes* percentuali delle commissioni di accertamento dell'invalidità, è una richiesta che viene dal Ministero della salute, alle cui competenze vanno delegate. Ribadendo con forza che

¹⁷ I *Principi di Parigi* (1993) sono le regole definite dalle Nazioni Unite per costituire le istituzioni nazionali sui diritti umani, v. <https://unipd-centrodirittumani.it/it/schede/Introduzione-i-Principi-di-Parigi/131>.

questa forma di *assessment* valuta la limitazione funzionale (la cosiddetta invalidità), ma non la condizione di disabilità, termini che le stesse leggi dello stato confondono.

In conclusione la legge 227/22 non è il codice della disabilità, né la legge quadro sulla materia, quindi la critica che non vi siano alcune materie essenziali per i diritti delle persone con disabilità come il lavoro, l'educazione, la salute, etc. è inappropriata. La legge si pone il problema di modificare il welfare italiano e le sue incongruenze con l'applicazione della CRPD¹⁸ partendo da due domande essenziali: come valutare le persone con disabilità sulla base della definizione dell'articolo 1 comma 2 della CRPD, dove si afferma che la disabilità è un prodotto sociale conseguente all'interazione tra le caratteristiche delle persone e le barriere, ostacoli e discriminazioni che incontrano nella loro partecipazione; come garantire la loro piena cittadinanza attraverso progetti personalizzati definiti insieme alle persone con disabilità o chi li rappresenta che permettano di costruire, con un processo continuo – che si modifica con l'età ed i contesti ambientali e sociali –, il proprio progetto di vita, come tutti gli altri cittadini. Un passo importante per il rispetto dei diritti umani di queste persone (articolo 1, comma 1 della CRPD).

¹⁸ *Il nuovo welfare coerente con i principi della CRPD. L'empowerment e l'inclusione delle persone con disabilità*, a cura di G. GRIFFO. Prefazione di P. V. BARBIERI, Lamezia Terme, Comunità edizioni, 2018.

Le politiche europee di prevenzione dell'abbandono scolastico per studenti con bisogni educativi speciali*

IVANA GUZZO

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Una panoramica delle strategie europee in favore di studenti con disabilità e/o bisogni educativi speciali (BES) - 2.1. La Strategia europea per i diritti delle persone con disabilità (2016-2020), (2021-2030) - 3. I BES nelle politiche europee di prevenzione dell'abbandono scolastico - 3.1. Il problema di definizione dei BES - 3.2. Gli studenti BES - 4. I BES nel sistema di istruzione e formazione professionale italiano - 4.1. La Direttiva MIUR "Strumenti d'intervento per gli alunni con Bisogni Educativi Speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica" - 4.2. Il problema della formalizzazione dei BES - 5. L'apprendimento basato sul lavoro come misura efficace per gli studenti BES - 5.1. L'Agenzia Europea per i Bisogni Educativi Speciali e l'Istruzione Inclusiva - 5.2. Il progetto "L'istruzione e la formazione professionale: politica e prassi scolastica per le esigenze educative speciali" - 6. Conclusioni.

1. Una prima analisi delle politiche di inclusione attuate nei confronti della categoria maggiormente a rischio di esclusione sociale, i giovani in condizione di svantaggio (socio-economico, culturale, linguistico, psichico, comportamentale, di apprendimento), rileva una disomogeneità e frammentazione degli interventi su tutto il territorio nazionale e una carenza di attività di rilevazione e valutazione, spesso causa dell'inefficacia delle politiche a sostegno delle fasce più fragili della popolazione.

La scarsità di letteratura scientifica in materia di politiche di inclusione è nota ma, per questa categoria di soggetti, la carenza di informazioni ispirate all'evidenza statistica e numerica dei dati, impedisce la lettura di bisogni reali e, dunque, un'efficace programmazione degli interventi calibrati sulle specifiche difficoltà dei gruppi target.

L'Unione europea richiama l'attenzione degli Stati Membri sulla necessità di includere nei processi di istruzione – formazione – lavoro, anche le persone in condizione di svantaggio, attraverso l'impiego di metodologie innovative e personalizzate nelle misure di prevenzione di fenomeni quali l'abbandono scolastico, la disoccupazione giovanile, l'emarginazione sociale.

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

La promozione dell'inclusione attiva di soggetti in condizione di svantaggio è in linea con diverse Strategie europee: Strategia di Lisbona 2000, Education and Training 2020, European Pillar of Social Rights 2016, European Initiative on Upskilling Pathways 2017, European Education Area – Asse 2, Strategia Europea per i Diritti delle Persone con Disabilità 2021-2030, Convenzione delle Nazioni Unite per i Diritti delle persone con disabilità 2016. Inoltre, rispondere alle esigenze degli studenti con bisogni educativi speciali, migliorando il loro tasso di completamento scolastico e incoraggiando il loro accesso al mercato del lavoro, rappresenta l'obiettivo 4.5 dell'Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile.

Il passaggio a un sistema inclusivo richiede l'identificazione e la rimozione delle barriere che impediscono a tutti gli studenti di essere presenti in contesti tradizionali e di partecipare pienamente alle opportunità di apprendimento che consentono loro di raggiungere, non solo nelle materie accademiche, ma anche in termini più ampi, l'impatto sull'inclusione sociale.

Particolare importanza rivestono temi, del tutto recenti, quali:

- l'adattabilità degli interventi per l'accompagnamento dei soggetti deboli in percorsi di inclusione educativa, formativa e lavorativa
- la necessità di rinnovamento delle qualifiche e delle competenze professionali specifiche per le figure coinvolte nei processi di inclusione
- l'opportunità di definire criteri comuni di intervento e modalità appropriate di raccolta e analisi dei dati per la programmazione e valutazione delle politiche a sostegno delle fasce più deboli della popolazione.

In questa pubblicazione si intende riassumere le principali politiche europee a favore degli studenti con bisogni educativi speciali (BES) e/o disabilità, con particolare attenzione alle opportunità offerte dalle esperienze di apprendimento basate sul lavoro che risultano essere un efficace *driver* di inclusione sociale.

2.

2010 Comunicazione di Bruges

Già con la Comunicazione di Bruges la Commissione europea suggerisce di aumentare le possibilità per gli studenti IeFP svantaggiati, offrendo loro percorsi alternativi, maggiormente innovativi e più apprendimento basato sul lavoro (WBL, *Work Based Learning*), nelle tre forme principali presenti a livello europeo¹:

- 1) Percorsi di alternanza o apprendistato, conosciuti come "sistemi duali";
- 2) Periodi di formazione in azienda, che riguardano generalmente i tirocini;

¹ European Union, *The Bruges Communiqué on enhance European Cooperation in Vocational, Education and Training for the period 2011-2020*.

3) WBL integrato in un programma scolastico, attraverso tirocini, laboratori, workshop, ecc.

2010 Conclusioni del Consiglio europeo sulla dimensione sociale dell'istruzione e della formazione

Le conclusioni del Consiglio del 2010 sulla dimensione sociale dell'istruzione e della formazione suggeriscono che “i sistemi che sostengono elevati standard di qualità per tutti e rafforzano la responsabilità, che promuovono approcci personalizzati e inclusivi, che sostengono l'intervento precoce e che si rivolgono in particolare ai discenti svantaggiati, possono essere efficaci driver nella promozione dell'inclusione sociale”².

2011 Raccomandazione del Consiglio europeo sulle politiche per ridurre l'abbandono scolastico

Nel 2011 il Consiglio europeo richiama l'attenzione degli Stati membri sulla necessità di includere nei sistemi di istruzione, IeFP e del lavoro anche le persone svantaggiate, utilizzando metodologie innovative e personalizzate negli interventi di prevenzione contro l'abbandono scolastico, la disoccupazione e l'esclusione sociale³.

2015 Relazione congiunta “Nuove priorità per la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale”

La relazione congiunta del Consiglio europeo e della Commissione sull'attuazione del Quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020) “Nuove priorità per la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione”, ha dato priorità nel settore dell'apprendimento degli adulti, tra le altre cose, all'offerta di competenze alfabetiche, matematiche e digitali e di sufficienti chances di seconde opportunità che portino a un riconoscimento delle competenze, pari almeno al livello 4 dell'*European Qualification Framework* (EQF)⁴. La relazione include anche risultati a medio termine per

² “V.” European Council, *Social Dimension of Education and Training, Conclusions from the Council meeting of the Ministers of Education*, Bruxelles 11 May 2010.

³ Cfr. *European Council, Policies to reduce early school leaving*, Raccomandazione del 28 giugno 2011 in *OJ C 191*, 1.7.2011, pp. 1-6.

⁴ L'EQF è il Quadro europeo delle qualificazioni per l'apprendimento permanente per mettere in relazione e in trasparenza i sistemi nazionali delle qualificazioni. Il livello 4 prevede: conoscenze pratiche e teoriche in ampi contesti in un ambito di lavoro o di studio; una gamma di abilità cognitive e pratiche necessarie a risolvere problemi specifici in un ambiente di lavoro o di studio; responsabilità e autonomia nel gestire il proprio lavoro e sorvegliare il lavoro altrui.

l'Istruzione e la Formazione Professionale (IeFP), tra cui il miglioramento dell'accesso alle qualifiche per tutti attraverso sistemi di IeFP più flessibili e permeabili, in particolare offrendo servizi di orientamento efficienti e integrati e rendendo disponibile la convalida dell'apprendimento non formale e informale. Inoltre, la Relazione cita che “i sistemi di istruzione e formazione devono affrontare la sfida di garantire parità di accesso a un'istruzione di alta qualità, in particolare

raggiungendo i più svantaggiati e integrando le persone con background diversi, compresa un'adeguata integrazione dei migranti appena arrivati, nell'ambiente di apprendimento, favorendo così la convergenza sociale verso l'alto⁵”.

2015 Dichiarazione informale dei Ministri dell'Istruzione sulla promozione della cittadinanza e dei valori comuni di libertà, tolleranza e non discriminazione attraverso l'istruzione

La Dichiarazione informale dei Ministri dell'Istruzione sulla promozione della cittadinanza e dei valori comuni di libertà, tolleranza e non discriminazione attraverso l'istruzione, del 17 marzo 2015, sottolinea la necessità di “garantire un'istruzione inclusiva per tutti i bambini e i giovani, combattere il razzismo e la discriminazione su qualsiasi base, promuovere la cittadinanza attiva tra i giovani e insegnare loro a comprendere e ad accettare le differenze di opinione, di convinzione, di credo e di stile di vita, nel rispetto dello Stato di diritto, della diversità e dell'uguaglianza di genere, combattere le disuguaglianze geografiche, sociali ed educative, nonché altri fattori che possono portare alla disperazione e creare un terreno fertile per l'estremismo, fornendo a tutti i bambini e i giovani le conoscenze, abilità e competenze necessarie per costruire il proprio futuro professionale e una vita di successo nella società, incoraggiando misure per ridurre l'abbandono scolastico e per migliorare l'integrazione sociale e professionale di tutti i giovani”⁶.

Iniziativa europea Upskilling Pathways 2016

L'iniziativa mira a supportare gli adulti nell'acquisire un livello minimo di competenze alfabetiche, matematiche e digitali e/o ad acquisire un insieme più ampio di competenze progredendo verso una qualifica secondaria superiore o equivalente. I percorsi di miglioramento del livello delle competenze si rivolgono agli adulti con un basso livello di competenze, ad esempio quelli senza istruzione

⁵ “V.” 2015 *Joint Report of the Council and the Commission on the implementation of the Strategic framework for European cooperation in education and training (ET 2020): New priorities for European cooperation in education and training*.

⁶ Cfr. *Informal Meeting of European Union Education Ministers, 2015. Declaration on Promoting citizenship and the common values of freedom, tolerance and nondiscrimination through education*.

secondaria superiore e che non sono ammissibili al sostegno “Garanzia giovani”. I destinatari possono essere occupati, disoccupati o economicamente inattivi, con la necessità di rafforzare le competenze di base. L'iniziativa "Percorsi di miglioramento del livello delle competenze" è un elemento fondamentale del Pilastro europeo dei diritti sociali⁷.

Pilastro Europeo dei Diritti Sociali 2017

Ha lo scopo di promuovere la partecipazione degli adulti con disabilità in percorsi di apprendimento, al fine di aumentare il loro tasso di successo formativo, adottando misure mirate e flessibili al fine di garantire pari diritti a un'istruzione, alla formazione e all'apprendimento permanente di qualità e inclusivi e sostenere mercati del lavoro e sistemi di welfare equi e ben funzionanti⁸.

Agenda Europea delle Competenze 2020⁹

Avere le giuste competenze e qualifiche è un prerequisito per accedere e avere successo nel mercato del lavoro. Come stabilito nell'Agenda europea per le competenze, ciò richiede strategie nazionali in materia di competenze che dovrebbero coprire anche le esigenze specifiche delle persone con disabilità. Deve essere garantita la parità di accesso all'istruzione e alla formazione orientata al mercato del lavoro a tutti i livelli. Gli Stati membri hanno la responsabilità di adeguare le politiche in materia di istruzione e formazione alle esigenze delle persone con disabilità, in modo coerente con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD)¹⁰.

Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD) 2016

Gli Stati membri riconoscono il diritto all'istruzione delle persone con disabilità. Al fine di realizzare questo diritto senza discriminazioni e sulla base delle pari opportunità, garantiscono un sistema educativo inclusivo a tutti i livelli e l'apprendimento permanente per tutti, finalizzato al pieno sviluppo del potenziale umano, della dignità e dell'autostima e al rafforzamento del rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e della diversità umana. L'articolo 24 della Convenzione afferma che l'istruzione inclusiva offre le migliori opportunità

⁷ Council Recommendation of 19 December 2016 on Upskilling Pathways: New Opportunities for Adults in OJ C 484, 24.12.2016, p. 1–6. Il 26 April 2017 l'iniziativa Upskilling Pathways diventa una leva strategica dell'European Pillar of Social Rights.

⁸ European Commission, *Establishing European Pillar of Social Rights*, COM (2017) 250 final.

⁹ COM/2016/0381 final “A New Skills Agenda for Europe”.

educative per gli studenti con disabilità. L'educazione diretta allo sviluppo delle "loro personalità, talenti e creatività, nonché delle loro capacità mentali e fisiche, al massimo delle loro potenzialità consentirà alle persone con disabilità di partecipare efficacemente a una società libera"¹¹.

Spazio Europeo dell'Istruzione 2020

L'educazione inclusiva è stata messa in cima all'Agenda dell'istruzione. Uno dei sei Assi dello Spazio europeo dell'istruzione, l'Asse 2, è dedicato all'istruzione inclusiva e all'apprendimento permanente per tutti, con particolare attenzione ai gruppi a rischio, come gli studenti con disabilità e i bisogni educativi speciali (BES):

1. Qualità
2. Inclusione e parità di genere
3. Transizioni verdi e digitali
4. Insegnanti e formatori
5. Istruzione superiore
6. Dimensione geopolitica

Raccomandazione del Consiglio Europeo sull'Istruzione e Formazione Professionale (VET) 2020

Nel 2020, la Raccomandazione del Consiglio europeo sull'istruzione e la formazione professionale (IeFP) per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza sottolinea l'importanza per gli Stati membri di adottare misure mirate e percorsi di formazione flessibili per garantire programmi di

IeFP più inclusivi e accessibili per i gruppi vulnerabili, come le persone con bisogni educativi speciali (BES) o disabilità¹².

Agenda 2030 dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile

L'Organizzazione delle Nazioni Unite promuove un approccio all'istruzione basato sui diritti, verso un'ampia riforma dei sistemi educativi e di IeFP¹³, che

¹⁰ Nonostante il diritto di accedere all'istruzione e alla formazione professionale ordinaria, la percentuale di giovani disabili indirizzati a scuole professionali speciali è elevata. Ciò è spesso dovuto alla generale mancanza di accessibilità e di soluzioni ragionevoli e al sostegno insufficiente fornito agli studenti con disabilità nei contesti di formazione professionale tradizionali. La transizione verso un mercato del lavoro aperto è più difficile rispetto ai contesti educativi tradizionali. Inoltre, la partecipazione delle persone con disabilità all'apprendimento degli adulti è inferiore rispetto alle persone senza disabilità.

¹¹ "V." *United Nations, 2006. Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Department of Economic and Social Affairs Disability.*

¹² European Council, *Vocational Education and Training (VET) for sustainable competitiveness, social fairness and resilience*, Raccomandazione del 24 novembre 2020, in OJ C 417, 2.12.2020, p. 1-16.

¹³ Organizzazione delle Nazioni Unite, Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*.

includa programmi di formazione per gli insegnanti, materiali didattici, ambienti di apprendimento, metodologie e allocazione delle risorse. L'obiettivo è, entro il 2030, eliminare le disparità di genere nell'istruzione e garantire parità di accesso a tutti i livelli di istruzione e formazione professionale per le persone vulnerabili, comprese le persone con disabilità, le popolazioni indigene e i bambini in situazioni vulnerabili¹⁴. In particolare, l'obiettivo specifico 4.5, mira a:

- rispondere alle esigenze degli studenti BES;
- migliorare il loro tasso di completamento dell'istruzione;
- favorire il loro accesso al mercato del lavoro.

2.1. Gli Stati membri sono invitati a stabilire, entro il 2024, obiettivi per aumentare il tasso di occupazione delle persone con disabilità e ridurre i divari del tasso di occupazione tra persone con e senza disabilità; rafforzare le capacità dei servizi per l'impiego delle persone con disabilità, nonché rafforzare la collaborazione con le parti sociali e le organizzazioni di persone con disabilità, facilitare il lavoro autonomo e l'imprenditorialità, anche per le persone con disabilità intellettive e psicosociali. Nei prossimi anni, la Commissione europea lavorerà per garantire che le persone con disabilità possano:

- Partecipare a corsi di formazione e apprendere nuove competenze.
- Trovare un lavoro ed essere indipendenti.

Accesso all'istruzione

Tutte le persone hanno il diritto di andare a scuola e all'Università, imparare cose nuove e accrescere le proprie competenze. Purtroppo, molti giovani con disabilità non hanno questa possibilità. Molti percorsi non sono accessibili per loro, essendo così costretti ad abbandonare. Spesso, in Europa gli studenti con disabilità devono frequentare scuole speciali solo per disabili. Nei prossimi anni, la Commissione europea collaborerà con tutti i paesi dell'Unione europea per garantire che un maggior numero di studenti disabili possa andare a scuola insieme a tutti gli altri.

Accesso al lavoro

Tutte le persone dovrebbero avere la possibilità di lavorare e guadagnare. Purtroppo, troppe persone con disabilità non hanno un lavoro. Ciò può essere imputato ai seguenti motivi:

¹⁴ L'Unesco, come Agenzia delle Nazioni Unite specializzata in istruzione, è incaricata di guidare e coordinare l'Agenda 2030 per l'Istruzione, uno degli strumenti previsti per l'attuazione dei 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, in particolare il n.4.

- Uffici, strade, trasporti e altre cose non sono accessibili e le persone con disabilità non possono usarli come le altre persone.
- Molte persone con disabilità non hanno la possibilità di partecipare a corsi di formazione e apprendere nuove competenze necessarie per ottenere un lavoro. Senza un lavoro, le persone con disabilità hanno maggiori probabilità di essere povere ed emarginate¹⁵.

3. Diverse politiche europee hanno riconosciuto che alcuni gruppi di studenti sono più a rischio di abbandono scolastico rispetto ad altri gruppi. Non sorprende che, date le definizioni politiche di abbandono scolastico, questi gruppi tendono ad essere quelli che sono considerati vulnerabili a molti altri rischi di fallimento educativo o di esclusione sociale. I gruppi target maggiormente a rischio di esclusione sono¹⁶:

- quelli provenienti da contesti socialmente o economicamente svantaggiati
- migranti e persone con barriere linguistiche
- studenti con bisogni educativi speciali
- studenti con una malattia di lunga durata
- studenti in un gruppo etnico minoritario
- bambini Rom
- bambini provenienti da famiglie monoparentali
- figli di madri adolescenti
- studenti che sono o sono stati in strutture pubbliche di cura
- studenti provenienti da famiglie con una storia di violenza.

Tutti gli studenti di questi i gruppi vulnerabili, a causa della loro disabilità o del loro background sociale o culturale, hanno lo stesso rischio di abbandonare i programmi ufficiali di IeFP; quindi, tutti loro hanno bisogno di un'istruzione speciale per completare e sviluppare piani di transizione individuali per la ricerca di un lavoro e di una vita indipendente. Pertanto, non sarebbe errato considerare come studenti BES tutti gli studenti appartenenti a uno dei gruppi vulnerabili riportati nella Comunicazione della Commissione Europea del 2017 *Sviluppo scolastico ed eccellente insegnamento per un grande inizio nella vita*¹⁷.

¹⁵ Cfr. *European Commission, European Disability Strategy 2010-2020: a Renewed Commitment to a Barrier-free Europe*, COM (2010) 636 final.

¹⁶ COM/2017/0248 final *"School development and excellent teaching for a great start in life"*.

¹⁷ European Commission, *School Development And Excellent Teaching For A Great Start In Life*, COM (2017) 0248 final.

3.1. Ad oggi, non esiste una definizione concordata di bisogni educativi speciali. L'acronimo SEN, (*Special Educational Needs*, in italiano BES – Bisogni Educativi Speciali), viene introdotto per la prima volta nel rapporto Warnock (Gran Bretagna 1978), suggerendo la necessità di integrare gli alunni tradizionalmente ritenuti diversi attraverso un approccio inclusivo che si basi sull'individuazione di obiettivi educativi comuni a tutti gli alunni, indipendentemente dalle loro abilità o disabilità.

Nel 2001 con lo *Special Educational Disability Act* viene affermata la necessità di prevenire ogni forma di discriminazione riguardo all'ammissione a scuola di alunni con bisogni educativi speciali, promuovendo la loro piena partecipazione alla vita scolastica con il coinvolgimento delle famiglie.

Purtroppo, il termine BES è stato poi utilizzato, anche nel contesto internazionale, avendo come riferimento il concetto di normalità paragonato al paradigma biomedico di salute e malattia.

Pur considerando per la prima volta problematiche di tipo socioeconomico a rischio di emarginazione sociale, viene implicitamente delegata agli operatori socio-sanitari la riabilitazione del deficit e la riduzione della distanza dalla normalità. L'approccio pedagogico è stato quindi subordinato a quello medico; piuttosto che educare alla capacità di convivere con le proprie diversità ha posto questi studenti in una condizione di frustrazione legata al mancato raggiungimento degli obiettivi e dei compiti richiesti, rispetto al resto della classe.

Nel 2001 il modello ICF (*International Classification of Functioning*) messo a punto dall'Organizzazione Mondiale della Sanità riformula, però, i concetti di salute e disabilità partendo dall'idea di salute non più intesa come assenza di malattia ma come benessere bio-psico-sociale.

In Europa l'area dei bisogni educativi speciali - *Special Educational Needs* (SEN) - comprende tre sottocategorie:

- disabilità
- disturbi evolutivi specifici
- svantaggio socioeconomico, linguistico, culturale.

Tra i disturbi evolutivi specifici rientrano: DSA - Disturbi Specifici di Apprendimento (dislessia, disgrafia, discalculia, disortografia), deficit del linguaggio, deficit delle abilità non verbali, deficit della coordinazione motoria, deficit dell'attenzione e iperattività.

Nonostante la maggior parte dei Paesi in Europa ha sviluppato politiche per combattere l'abbandono scolastico di questi gruppi a rischio, le complicazioni derivano dal fatto che le definizioni dei gruppi target non sono sempre omogenee; non è chiaro quali studenti appartengano a quale gruppo e quali definizioni comprendano gli stessi studenti nei vari Paesi europei. Questo è particolarmente vero

quando si tratta di studenti con disabilità" e / o BES, poiché questi termini non vengono utilizzati in modo coerente nei diversi Paesi.

Ciò rende più difficile il confronto diretto degli impatti delle politiche dell'Unione Europea sull'abbandono scolastico per gli studenti con BES. Ad esempio, alcuni Paesi hanno un numero molto basso di alunni definiti come BES nei sistemi di istruzione. Ciò può essere dovuto al fatto che hanno una definizione più stretta della categoria, più strettamente collegata a disabilità a bassa incidenza, diagnosticate dal punto di vista medico.

In altri Paesi, la maggior parte degli alunni con BES ha un'istruzione ordinaria e questi Paesi possono avere una definizione più ampia di BES che copre anche i bisogni ad alta incidenza, con conseguente scarso rendimento scolastico. Un altro problema con le definizioni politiche di BES è che tendono a raggruppare un ampio spettro di difficoltà molto diverse. Questi, in genere, vanno dalla disabilità visiva all'autismo o dalle difficoltà di apprendimento alle difficoltà emotive e comportamentali. Tuttavia, il modo in cui il termine tende ad essere usato nelle politiche è come se il gruppo fosse omogeneo, piuttosto che riflettere la vera eterogeneità della popolazione.

Problemi simili potrebbero essere identificati per altri gruppi a rischio. La definizione di tali gruppi è chiaramente utile per concentrare gli sforzi politici, monitorare gli impatti di tali sforzi su diversi gruppi di studenti con BES e facilitare lo scambio di informazioni su come i diversi Paesi stanno combattendo il problema dell'abbandono scolastico di questo specifico gruppo target.

3.2. Avere le giuste competenze e qualifiche è un prerequisito per l'accesso e l'affermazione nel mondo del lavoro e per gli studenti svantaggiati – con BES o disabilità – l'offerta di percorsi alternativi nei sistemi formativi, più innovativi e calibrati sulle loro particolari esigenze, si rivela un efficace intervento di prevenzione contro il precoce abbandono scolastico, la disoccupazione giovanile e l'esclusione sociale. Inoltre, «incrementare l'uso di approcci personalizzati, fornire agli insegnanti le competenze per gestire e trarre vantaggio dalla diversità, promuovere l'uso dell'insegnamento e dell'apprendimento cooperativo e ampliare l'accesso e la partecipazione, sono modi per aumentare la qualità dell'istruzione per tutti»¹⁸.

Gli studenti BES hanno bisogno di un orientamento individuale e di percorsi formativi individuali per non diventare futuri NEET (*Not in Education, Employment or Training*), destinati ad essere emarginati dalla società, con maggiori costi per la società e per l'economia. Tuttavia, esiste ancora un notevole divario tra

¹⁸ *op. cit.*, p. 3.

persone con e senza BES o disabilità nell'accesso all'istruzione, alla formazione e al mercato del lavoro. Sebbene la Direttiva dell'UE sulla parità in materia di occupazione stia contribuendo in modo significativo alla promozione della parità di diritti delle persone con bisogni educativi speciali e/o disabilità nel mondo del lavoro, occorre fare di più per garantire loro migliori opportunità di IeFP¹⁹.

I dati pubblicati a marzo 2021 dalla Commissione Europea evidenziano che il 20,3% degli studenti con bisogni educativi speciali o disabilità abbandona anticipatamente la scuola, rispetto al 9,8% di quelli senza disabilità e solo il 29,4% raggiunge un titolo di studio terziario rispetto al 43,8% di quelli senza disabilità; inoltre il 37,6% delle persone con disabilità è inattivo rispetto al 17,6% delle persone senza disabilità; Il 50,8% delle persone con disabilità ha un lavoro, vs il 75% delle persone senza disabilità; Il 28,4% delle persone con disabilità è a rischio di povertà ed esclusione sociale, vs il 18,4% delle persone senza disabilità.²⁰

Gli studenti con BES hanno bisogno non solo di strumenti compensativi e dispensativi ma, soprattutto, di maggiori esperienze di apprendimento basato sul lavoro (*Work Based Learning*, WBL), in tutte le forme previste a livello europeo: percorsi scuola-lavoro/apprendistato – Esperienze WBL – WBL integrato in un programma di scuola secondaria superiore, come sottolineato dalla Commissione Europea nella Comunicazione di Bruges del 2010:

Apprendistato

Gli apprendistati sono percorsi formativi che combinano e alternano la formazione in azienda (periodi di esperienza pratica sul posto di lavoro) con l'istruzione scolastica (periodi di istruzione teorico/pratica seguiti in una scuola o in un centro di formazione) e portano al completamento con successo di una qualifica riconosciuta a livello nazionale. Molto spesso c'è un rapporto contrattuale tra il datore di lavoro e l'apprendista e l'apprendista è pagato per il suo lavoro.

Formazione sul posto di lavoro

Questa seconda forma di WBL include periodi di formazione sul posto di lavoro nelle aziende. Questi periodi variano in durata e in genere coprono tirocini, collocamenti di lavoro o tirocini più brevi, incorporati come elemento obbligatorio o facoltativo dei programmi di IeFP che portano a qualifiche formali.

¹⁹ EU Council Directive «Establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation», 2000, Directive 2000/78/EC of 27 November 2000.

²⁰ EU COM(2021) 101 final, *Union of Equality: Strategy for the Rights of Persons with Disabilities* 2021-2030.

Apprendimento basato sul lavoro integrato in un percorso scolastico

Il WBL può anche essere integrato in un programma scolastico attraverso laboratori in loco, officine, studi professionali, simulazioni di incarichi reali. L'obiettivo è creare ambienti di lavoro di "vita reale", stabilire contatti e/o cooperazioni con aziende o clienti reali e sviluppare competenze imprenditoriali.

4. A partire dal 1977 (Legge 517/1977) gli allievi con disabilità sono stati progressivamente inseriti nelle classi frequentate dal resto degli studenti, con le prime iniziative di integrazione e di sostegno specialistiche (con il limite di sei ore e la volontarietà da parte dell'insegnante che, in possesso di un titolo specialistico, ne faceva richiesta).

La Legge n.104 sulla disabilità (Legge Quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), arrivata nel 1992, è stata uno strumento fondamentale, non solo per le indicazioni relative alla definizione e all'individuazione del soggetto come persona con disabilità, ma anche per i suggerimenti rivolti specificamente all'integrazione scolastica. Davanti a un quadro statistico che ha visto crescere negli anni il numero di alunni certificati con disabilità scolastica, era necessaria una riflessione: la legge 104/92 non riusciva infatti a far luce su tutta una serie di problematiche che, seppur presenti, uscivano dai parametri riconosciuti proprio perché non invalidanti, cioè caratterizzate da un funzionamento cognitivo limite nella norma.

La legge quadro 170/2010²¹ insieme con il decreto del 20 luglio 2011, che ha dato attuazione alle sue disposizioni, stabilisce alcuni punti chiave per quanto riguarda la gestione della inclusione scolastica per gli studenti con difficoltà di apprendimento. Per la prima volta viene posta l'attenzione sui DSA: dislessia, disgrafia, disortografia e discalculia.

Si propongono strategie alternative di supporto, che non contemplano l'intervento di docenti specializzati ma misure quali la dispensa dalla lettura ad alta voce, e strumenti compensativi come il computer.

Pur riconoscendo l'esistenza di diversi stili di apprendimento, è evidente l'intento di riconoscere e colmare (ancora) le differenze rispetto a un modello di studente ideale, sollevando il soggetto da prestazioni rese difficoltose dal disturbo. Sono ancora due gli approcci consigliati: la didattica individualizzata basata su una filosofia del recupero, da realizzarsi nelle fasi di lavoro individuale in classe,

²¹ Cfr. L.170/2010 "Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico-DSA".

e l'intervento personalizzato²² che deve calibrare l'offerta didattica considerando le differenze individuali, attraverso una varietà di metodologie e strategie non meglio specificate (schemi e mappe concettuali), ma comunque nel rispetto degli obiettivi generali e specifici di apprendimento. I ragazzi in difficoltà sono apparentemente tutelati e riconosciuti ma nella maggioranza dei casi in assenza di certificazione di gravità (Legge n. 104/1992: art. 3 comma 3) non hanno più l'insegnante di sostegno (a meno che nella classe non vi sia già uno studente disabile), bensì le già menzionate misure alternative di supporto.

4.1. Il 27 dicembre 2012 è stata emanata dal MIUR la Direttiva “Strumenti d'intervento per gli alunni con Bisogni Educativi Speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica” che abbraccia un panorama di casi molto più ampio: l'alunno con disabilità, infatti, non viene più identificato esclusivamente con la certificazione, ma si può fare riferimento all'ICF per individuare i Bisogni Educativi Speciali degli alunni.

La Direttiva del 2012 e i successivi chiarimenti (la Circolare ministeriale del 2013) hanno compreso nel gruppo dei BES: disabilità, disturbi evolutivi specifici comprendenti i DSA della legge 170/2010, i disturbi specifici del linguaggio allargati ai disturbi della comprensione, i disturbi specifici delle aree non verbali, disturbi dello spettro autistico lieve, ADHD (*Attention Deficit Hyperactivity Disorder*, Disturbo da deficit di attenzione/iperattività) e l'area dello svantaggio socio-economico, linguistico e culturale²³. Il passo avanti è legato sia al criterio temporale (l'alunno può manifestare bisogni educativi speciali con continuità o per determinati periodi) che alla specificazione dei motivi: fisici, biologici, fisiologici, psicologici, sociali. Con i BES si stabilisce anche la necessità che le scuole offrano adeguata e personalizzata risposta, con l'obiettivo di potenziare la cultura dell'inclusione. Bisogna, perciò, elaborare un percorso individualizzato e personalizzato per alunni e studenti con BES anche attraverso la redazione di un Piano didattico personalizzato, che serva come strumento di lavoro in itinere per gli insegnanti e come documentazione per le famiglie relativamente alle strategie di intervento programmate.

4.2. In una scuola inclusiva è necessario avere conoscenza preventiva delle varie tipologie di BES e delle risorse e delle strategie necessarie per operare. Il

²² La Legge 53/2003 richiama all'applicazione del principio della personalizzazione dei piani di studio, che consiste nell'articolare un curriculum flessibile e nell'insegnare tenendo conto dei ritmi e degli stili di apprendimento di ciascuno.

²³ Cfr. Direttiva Ministeriale 27/12/2012 e Circolare Ministeriale n.8 del 6 marzo 2013.

processo d'inclusione nella scuola, inoltre, può avvenire realmente solo quando è condiviso da tutto il personale coinvolto. In presenza di studenti con BES, dunque, è necessario formalizzare compiti e procedure, in modo che tutti cooperino al raggiungimento del successo formativo. Il primo momento del percorso inclusivo degli alunni con BES è la rilevazione del bisogno, riconosciuto a maggioranza e formalizzato con una verbalizzazione motivata, da parte del Consiglio di classe (Scuola Secondaria di I grado), dal team docenti (Scuola Primaria) e dall'Intersezione (Scuola dell'infanzia). La difficoltà di un alunno con BES emerge nelle abilità ad utilizzare i normali strumenti per accedere all'apprendimento; pertanto, le scuole, con determinazioni assunte dai Consigli di Classe, dal team docenti e dalle Intersezioni, possono avvalersi anche per questi alunni degli strumenti compensativi e delle misure dispensative previste dalle disposizioni attuative della L. 170/2010.²⁴

A differenza delle situazioni di disturbo documentate da diagnosi, tuttavia, le misure dispensative, nei casi sopra richiamati, avranno carattere transitorio e attinente ad aspetti didattici.

Si avrà cura, quindi, di monitorare l'efficacia degli interventi, affinché siano messi in atto per il tempo strettamente necessario. In ogni caso, non si potrà accedere alla dispensa dalle prove scritte di lingua straniera, se non in presenza di uno specifico disturbo clinicamente diagnosticato, secondo quanto previsto dall'art. 6 del DM n. 5669 del 12 luglio 2011. Ciascun alunno con BES, poi, ai sensi della Legge 53/2003, ha il diritto di accedere ad una didattica personalizzata.

Le strategie, le indicazioni operative, l'impostazione delle attività di lavoro, i criteri di valutazione degli apprendimenti ed i criteri minimi attesi trovano definizione all'interno del Piano Didattico Personalizzato (PDP).

Nel PDP, per ciascuna materia o ambito di studio, devono essere individuati gli strumenti compensativi e dispensativi necessari a sostenere l'allievo nell'apprendimento. La stesura del PDP deve sempre collocarsi all'interno di un preciso Piano per l'Inclusione.

Le leggi di tutti i Paesi garantiscono il diritto all'istruzione attraverso misure di supporto didattiche, formazione adeguata, promozione dello sviluppo di potenzialità e forme di valutazione adeguate ai bisogni formativi dei giovani. Per legge, i modelli didattici flessibili mirano ad attivare diversi percorsi trasversali di integrazione e tutti i giovani con disabilità hanno il diritto di frequentare l'istruzione generale e possono beneficiare di insegnanti speciali. Secondo tali disposizioni, i giovani con diagnosi di disabilità dell'apprendimento hanno diritto a ricevere

²⁴ Cfr. Decreto Ministeriale n. 5669/2011.

adeguate misure correttive e compensative di flessibilità didattica durante i loro cicli di istruzione e formazione. Se vengono messe in atto misure adeguate, il sistema duale può rappresentare una grande opportunità per promuovere l'inclusione di studenti svantaggiati.

Nel nostro Paese, le Linee Guida per l'Alternanza Scuola-Lavoro suggeriscono che un ruolo fondamentale dovrebbe essere svolto dalle scuole e dai Dirigenti scolastici delle scuole: in primo luogo, per l'analisi delle esigenze di competenze dei mercati del lavoro locali e, in secondo luogo, nello stabilire legami con le aziende del territorio locale in modo da soddisfare le esigenze di competenze locali e creare ponti con le imprese.

Tutt'oggi è evidente una mancanza di una cooperazione efficace tra scuole e datori di lavoro nella definizione degli obiettivi dei tirocini. L'esperienza sul posto di lavoro è stata spesso distaccata dagli studi e non sembra costituire una parte integrante dell'istruzione e dei percorsi di apprendimento degli studenti.

Questo è considerato molto più vero quando si parla di studenti con bisogni educativi speciali, a causa di disabilità, difficoltà sociali e di contesto.

Nel complesso, c'è bisogno di maggiore chiarezza sulla divisione dei compiti del personale e delle parti interessate coinvolte e un maggiore sostegno dovrebbe essere fornito a docenti e formatori nello sviluppo delle competenze fondamentali per una implementazione di successo.

Gli attori dell'IeFP devono, quindi, promuovere strategie che facilitino la responsabilità per l'apprendimento, la motivazione per l'apprendimento, la collaborazione, lo sviluppo dell'apprendimento strategico chiaramente orientato all'inserimento lavorativo di persone con disabilità/bisogni educativi speciali.

Sarebbe necessario attuare un approccio di lavoro interdisciplinare, con ruoli più chiari per gli insegnanti e i formatori e predisporre percorsi di formazione chiari e coerenti per il personale scolastico.

5. La formazione pratica in un ambiente di lavoro reale facilita il passaggio dalla scuola al mercato del lavoro per gli studenti con disabilità e bisogni educativi speciali, concentrandosi sull'acquisizione dei risultati dell'apprendimento come punto di partenza per la convalida e il riconoscimento delle competenze, invece che su lezioni o contenuti di studio dettagliati. Essa è una reale opportunità per gli studenti con BES per contrastare l'insuccesso scolastico e semplificare il passaggio dalla scuola lavoro.

A livello europeo, la rinnovata Alleanza europea per l'apprendistato (EAfA, *European Alliance for Apprenticeship* 2020), che unisce i governi e le principali parti interessate con l'obiettivo di rafforzare la qualità, l'offerta e l'immagine

complessiva degli apprendistati in tutta Europa, contribuirà alla condivisione delle conoscenze su come l'apprendistato, in quanto strumento principale di apprendimento basato sul lavoro, rappresenti uno strumento di inclusione sociale.

Le esperienze di apprendistato rappresentano parte integrante del processo di apprendimento; questo è più essenziale se consideriamo gli studenti con BES, che non sono in grado di frequentare i programmi di studio ufficiali, focalizzati su concetti teorici ma sembrano motivati ad essere coinvolti in approcci alternativi per l'acquisizione di competenze pratiche utili nel mercato del lavoro.

Professionisti ed educatori riferiscono che l'apprendimento basato sul lavoro è considerato una 'best practice' per il successo della transizione alla vita adulta e al mondo del lavoro per i giovani con BES. I datori di lavoro, i genitori e le scuole riconoscono che quando i giovani, con e senza disabilità, comprendono la natura del lavoro e le opportunità a loro disposizione, è più probabile che diventino più produttivi, responsabili membri della comunità. Inoltre, il supporto delle scuole professionali nei programmi di apprendimento basato sul lavoro aiuta a creare un ambiente di collaborazione e cooperazione a livello comunitario.

Nonostante a livello europeo, l'interesse e la partecipazione alle esperienze apprendistato sia aumentato negli ultimi anni, esso è non ancora riconosciuto come misura positiva emergente per i gruppi vulnerabili, soprattutto quelli con BES. Per questi studenti, un'esperienza di apprendistato, prima di tutto quelli integrati in un programma scolastico, è l'unica possibilità di acquisire competenze tecniche e ottenere una formazione professionalizzante. Gli studenti con BES/ disabilità possono apprendere con successo in ambienti di lavoro reali, dove possono acquisire competenze attraverso esperienze pratiche di lavoro e non attraverso programmi ufficiali, che possono a volte amplificare le loro differenze e non andare incontro ai loro bisogni. Inoltre, nelle esperienze di apprendistato gli studenti BES possono stabilire contatti e/o collaborazioni con colleghi e altri al di fuori la loro famiglia, così da valorizzare il rispetto di sé, il benessere e l'inclusione sociale. Gli studenti BES hanno bisogno di un piano di transizione individuale sin dall'inizio del loro percorso formativo. Per indirizzare loro ad un lavoro adeguato, infatti, gli studenti con BES hanno bisogno di esperienza pratica anche nell'orientamento, attraverso laboratori in loco, workshop, simulazioni di incarichi o assegnazioni di progetti. Inoltre, è necessario testare diversi job setting prima di scegliere il più adatto alle possibilità personali di uno studente con BES.

Per essere un'esperienza WBL di successo, i formatori, tutor aziendali e tutto lo staff hanno bisogno di formazione specifica prima e durante la loro esperienza con studenti con BES o con disabilità. Essi necessitano di acquisire nuove competenze legate alla diversità, come l'adattabilità, la risoluzione dell'incertezza, la disfunzione comportamentale o la gestione dell'ansia. Anche il posto di lavoro deve

essere adattato agli studenti disabili in modo che l'ambiente di lavoro possa essere più comodo e sicuro, considerando le difficoltà e le situazioni da evitare (rumori, luci, code, ecc.) per ogni alunno coinvolto.

Un tema cruciale per gli studenti con BES/disabilità è la validazione delle competenze acquisite in un ambiente di lavoro. Purtroppo, non c'è ancora in Europa un Quadro normativo comune per la certificazione delle competenze acquisite in un'esperienza di apprendimento basata sul lavoro, infatti le politiche e le pratiche sono molto diverse tra loro in tutti i Paesi europei. Gli Stati membri dovrebbero identificare i requisiti minimi per uno specifico percorso di apprendimento basato sul lavoro, sia in termini di competenze che in termini di terminologia da acquisire per una determinata posizione lavorativa. Lo scopo è il riconoscimento delle competenze lavorative acquisite, al fine di conseguire una valida qualifica per l'accesso al mercato del lavoro²⁵.

5.1. La politica a livello europeo ha evidenziato l'educazione inclusiva come uno dei più importanti imperativi educativi per lo sviluppo della qualità e dell'equità nell'istruzione. Allo stesso tempo, vi è un crescente riconoscimento del fatto che i sistemi educativi ad alte prestazioni sono anche i più equi. Il rendimento insufficiente e l'insuccesso scolastico comportano costi a lungo termine per Paesi, comunità e individui. L'Agenzia Europea per i Bisogni Educativi Speciali (*Special Education Needs*, SEN) e l'Istruzione Inclusiva è un ente autonomo e indipendente, finanziato dai Paesi membri e dalle istituzioni europee (Commissione e Parlamento). L'Agenzia supporta direttamente tutte le iniziative politiche internazionali e dell'Unione europea. E' un'organizzazione indipendente che funge da piattaforma di collaborazione per i suoi Paesi membri, lavorando per garantire sistemi educativi più inclusivi. L'Agenzia è l'unico organismo europeo con la missione specifica di migliorare la qualità e l'efficacia dell'offerta di formazione inclusiva per tutti gli studenti. I Paesi membri dell'Agenzia Europea per i Bisogni Educativi Speciali e l'Istruzione Inclusiva hanno individuato l'istruzione e formazione professionale come un aspetto chiave a livello europeo. Ciò è in linea con la Strategia di Lisbona, adottata nel 2000 dai Ministri dell'Istruzione dell'Unione Europea, e con l'ET 2020. L'Agenzia analizza le politiche e le prassi in materia di istruzione e formazione professionale in 26 paesi, dal punto di vista degli studenti con BES e/o disabilità²⁶. In particolare, analizza 'ciò che funziona' nell'istruzione e nella formazione

²⁵ Cfr. *European Agency for Special Needs and Inclusive Education, Early School Leaving and Learners with Disability and/or Special Education Needs*, 2017 Final Summary Report. 2017.

²⁶ Cfr. *European Agency for Special Needs and Inclusive Education, 2017 Early school leaving and learners with disabilities and/or special educational needs – Eu Policies* 2017.

professionale di studenti con BES e/o disabilità, ‘perché funziona’ e ‘come funziona’. I risultati delle Analisi dell’Agenzia possono essere riassunti come segue:

- L’istruzione e la formazione professionale deve dare pari opportunità a tutti ed essere spendibile sul mercato del lavoro;
- Lo sviluppo dell’istruzione e della formazione professionale di alta qualità è parte fondamentale ed integrante delle Strategie europee, soprattutto in termini di promozione dell’inclusione sociale;
- L’istruzione e la formazione professionale va rivolta a tutte le fasce della popolazione, offrendo percorsi attraenti e stimolanti a coloro che dimostrano di possedere un alto potenziale ma, allo stesso tempo, affrontando e risolvendo i problemi di chi si trova a maggiore rischio di svantaggio educativo e quindi di esclusione dal mercato del lavoro come, ad esempio, le persone disabili;
- I dati dimostrano che le persone disabili continuano ad essere sproporzionalmente escluse dal mercato del lavoro. Inoltre, le persone con difficoltà di apprendimento o deficit intellettivi hanno ancor meno possibilità di ottenere un impiego rispetto a quelle con disabilità fisiche;
- L’esclusione delle persone disabili dal mercato del lavoro è un problema serio dal punto di vista delle pari opportunità;
- I governi nazionali dovrebbero farne una priorità e offrire maggiori opportunità a, tra gli altri, gli studenti disabili, nonché promuovere l’apprendimento personalizzato garantendo tempestive azioni di sostegno e il coordinamento dei servizi ed integrando questi servizi nella scuola offrendo, al contempo, percorsi di formazione permanente continua e di aggiornamento per tutto l’arco della vita.

5.2. Il progetto “L’istruzione e la formazione professionale: politica e prassi scolastica per le esigenze educative speciali” dell’Agenzia Europea ha esaminato gli elementi base della formazione professionale degli alunni disabili in relazione alle opportunità di lavoro. Il progetto ha preso in esame il contenuto dei programmi scolastici in 26 Paesi, che rappresentano l’intera gamma degli approcci nell’ambito dell’istruzione e della formazione professionale in Europa. L’obiettivo dell’analisi è stato quello di valutare i risultati di questi programmi in relazione al mercato del lavoro.

Risultati

I principali risultati dell’analisi eseguita dall’Agenzia evidenziano:

- Il progetto ha individuato i fattori di successo – ‘ciò che funziona’ – nell’istruzione e nella formazione professionale di studenti con BES e/o disabilità;

- Un'analisi successiva ha rivelato un elevato livello di coerenza nei vari Paesi ed è emerso che gli stessi fattori di successo spesso compaiono insieme nelle esperienze di successo;
- I fattori di successo sono raggruppati in quattro cosiddetti 'modelli di prassi di successo'. Tali modelli sono interconnessi e si sostengono a vicenda, pertanto qualsiasi tentativo di migliorare l'efficacia di un sistema IeFP deve porre lo stesso accento su tutti e quattro i modelli allo stesso tempo;
- Ciò che costituisce una buona ed efficiente prassi per gli studenti con bisogni educativi speciali e/o disabilità nell'ambito dell'istruzione e formazione professionale e della transizione al lavoro è una buona prassi per tutti gli studenti;
- La prassi di successo richiede il coinvolgimento di tutti gli stakeholder del settore IeFP.

Raccomandazioni

Basandosi sulla propria analisi²⁷, l'Agenzia ha formulato raccomandazioni riguardo ai quattro 'modelli di prassi di successo' che possono migliorare l'efficacia del sistema IeFP e la transizione verso l'occupazione degli studenti con BES e/o disabilità. Questi modelli si incentrano sulle prospettive e sui ruoli dei principali stakeholders all'interno dell'istruzione e della formazione professionale – ovvero dirigenti scolastici/direttori degli istituti IeFP/ITS ('modello di gestione'); docenti/formatori/personale di sostegno ('modello di istruzione e formazione professionale'); studenti ('modello degli studenti') e datori di lavoro/rappresentanti del mercato del lavoro presenti e futuri ('modello del mercato del lavoro').

Le raccomandazioni politiche generali che derivano sono le seguenti:

- I quattro modelli si sovrappongono e si sostengono a vicenda. Pertanto, la politica deve porre lo stesso accento su tutti e quattro i modelli contemporaneamente per ottenere miglioramenti all'interno di qualsiasi sistema di istruzione e formazione professionale.
- Tutti i fattori di successo sono correlati tra loro e non possono essere considerati isolatamente, la politica deve stabilire e monitorare continuamente gli indicatori adeguati in tutto il sistema di istruzione e formazione professionale.

Raccomandazioni specifiche per le politiche

Le raccomandazioni del progetto riguardano molti Paesi contemporaneamente, cioè non si concentrano sulla situazione dell'istruzione e della formazione

²⁷ '20 Fattori chiave per l'istruzione e la formazione professionale di successo' disponibile all'indirizzo: <http://www.european-agency.org/agencyprojects/vocational-education-and-training>.

professionale dei Paesi presi singolarmente. Le seguenti raccomandazioni specifiche per le politiche di istruzione e formazione professionale, strutturate secondo i quattro modelli identificati, sono pertinenti per molti dei Paesi partecipanti²⁸.

Management

I decision making devono:

- Istituire un Quadro giuridico e un accordo tra tutti i servizi coinvolti: enti di istruzione, occupazione e autorità locali. Ciò consentirà alle scuole di sviluppare strutture di partenariato e lavoro in rete con le aziende locali per la formazione pratica e/o l'impiego dopo il diploma;
- Promuovere un'efficace direzione scolastica garantendo che le scuole siano adeguatamente sostenute nello sviluppo di politiche inclusive in cui le differenze tra gli alunni siano considerate un elemento 'normale' della cultura educativa;
- Consentire alle scuole di attuare un approccio basato sui gruppi di lavoro, che comprenda l'istituzione di gruppi multi-disciplinari con ruoli ben definiti; mettere in atto percorsi formativi chiari e coerenti affinché il personale scolastico possa sviluppare le competenze necessarie per cooperare con i servizi di sostegno interni ed esterni.

Istruzione e formazione professionale

I decision making devono:

- Promuovere e garantire un approccio in cui i metodi pedagogici, i materiali, i metodi e gli obiettivi di valutazione sono definiti in base alle esigenze individuali;
- Consentire alle scuole di tutelare gli approcci "learner-centered" in materia di pianificazione, definizione degli obiettivi e progettazione del curriculum, utilizzati nei processi di apprendimento;
- Creare un Quadro di riferimento che consenta alle scuole di stabilire processi individuali di apprendimento, utilizzando approcci flessibili che permettono lo sviluppo e l'attuazione di piani individuali per l'apprendimento, l'istruzione, la formazione e la transizione al lavoro;
- Applicare sistemi di monitoraggio che esaminino l'efficacia delle misure in corso di attuazione da parte delle scuole. Ciò aiuterà le scuole a concentrarsi sullo sviluppo e sull'attuazione di misure educative efficaci in grado di

²⁸ Tuttavia, sarebbe necessaria un'ulteriore fase del progetto, volta allo sviluppo di raccomandazioni fatte su misura per le esigenze specifiche dei sistemi di istruzione e formazione professionale dei singoli Paesi.

fermare o ridurre la dispersione e a concentrarsi sulla ricerca di nuove alternative di istruzione per gli studenti che si allontanano;

- Assicurare che tutti i programmi e i corsi di istruzione e formazione professionale siano rivisti continuamente, al fine di far corrispondere le abilità degli studenti alle competenze richieste dal mercato del lavoro.

Studenti

I policy makers devono:

- Sostenere e monitorare le politiche educative per garantire che le scuole si concentrino sulle capacità degli studenti;
- Fornire opportunità di formazione iniziale e continua per il personale, per consentire agli insegnanti di porre le abilità degli studenti al centro degli approcci educativi e di vedere le opportunità, piuttosto che le sfide. Gli insegnanti devono aiutare tutti gli studenti a sentirsi più sicuri di sé;
- Assicurarsi che le scuole rispettino i desideri e le aspettative degli studenti in tutte le fasi del processo di transizione.

Mercato del lavoro

I decision making devono:

- Mettere in atto chiare misure a livello di politica, in modo che le scuole possano stabilire e mantenere legami stabili con i datori di lavoro locali;
- Assicurare un adeguato sostegno agli studenti e ai datori di lavoro per sostenere la fase di transizione dall'istruzione e dalla formazione all'occupazione. Inoltre, al fine di sostenere la transizione verso il mercato del lavoro, il personale competente deve fornire attività mirate di follow-up, per tutto il tempo necessario a rispondere alle esigenze dei giovani diplomati e dei datori di lavoro.

6. Dati internazionali mostrano che le persone con disabilità e bisogni educativi speciali (BES) sono ancora escluse dal mercato del lavoro in misura sproporzionata.

I sistemi educativi inclusivi sono visti, dunque, come una componente vitale all'interno dell'aspirazione più ampia di società realmente inclusive, alle quali tutti i Paesi mirano ad allinearsi, sia eticamente che politicamente.

L'istruzione secondaria superiore è spesso vista come il requisito minimo per l'ingresso nel mercato del lavoro nelle economie industriali e postindustriali e come uno dei principali indicatori del successo della transizione all'età adulta, oltre che un'importante misura di prevenzione contro la disoccupazione.

In Europa, tuttavia, non tutti i giovani accedono o completano l'istruzione secondaria superiore, sperimentando molteplici svantaggi nell'età adulta; si tratta, in particolar modo, di coloro che provengono da gruppi emarginati o giovani identificati con disabilità e/o bisogni educativi speciali (*Special Education Needs*).

I sistemi di istruzione e formazione dovrebbero dare a tutti gli studenti, compresi quelli provenienti da ambienti svantaggiati e con bisogni speciali, la possibilità di completare la loro istruzione, compresa la possibilità di un apprendimento più personalizzato, basato su esperienze pratiche di lavoro.

L'obiettivo dei percorsi di apprendistato è quello di sviluppare le abilità pratiche degli studenti e acquisire abilità e competenze per una rapida realizzazione nel mercato del lavoro ma per far ciò è necessario un programma personalizzato e il coinvolgimento più profondo delle famiglie e di tutti gli stakeholders del sistema di istruzione e formazione professionale.

Occorre promuovere e garantire un approccio in cui i metodi pedagogici, i materiali, i metodi di valutazione e gli obiettivi siano adattati alle esigenze individuali; l'obiettivo è quello di stabilire processi di apprendimento individuali utilizzando approcci flessibili, che consentano lo sviluppo e l'implementazione di piani individuali di transizione e accompagnamento al lavoro.

La disabilità è una questione di diritti umani.

Quale idea di giustizia per l'essere persona?

Il rispetto della dignità umana: lo sguardo che manca*

ANGELA MICCIO

Dare un volto umano all'astratto comando della legge: questo doveva essere, secondo il giudice Rosario Angelo Livatino¹ - ucciso dalla mafia la mattina del 21 settembre 1990 - il primario compito del giudice. "Il sommo atto di giustizia è necessariamente sommo atto di amore se è giustizia vera, e viceversa se è amore autentico". La legge - ne era fermamente convinto - andava applicata con il contributo e la partecipazione delle doti della mente e del cuore. Nel presente contributo sintetico, in memoria del giudice e delle persone più fragili e dei loro familiari, si procederà ad evidenziare le criticità e le prospettive ad anni dall'emanazione di leggi, dall'adozione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, dalla recente "Legge Delega della disabilità"².

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ Canicattì, 3 ottobre 1952 – Agrigento, 21 settembre 1990. Assassinato dalla mafia la mattina del 21 settembre 1990. Proclamato beato nel maggio 2021.

² La legge n. 227/2021 (A.C. 3347), reca una delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di disabilità. Essa rappresenta l'attuazione di una delle riforme (riforma 1.1 denominata "Legge quadro sulle disabilità") previste dalla Missione 5 "Inclusione e Coesione" Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore" del PNRR. Questa ne è la declinazione: "L'obiettivo principale della riforma è quello di modificare la legislazione sulle disabilità e promuovere la deistituzionalizzazione (vale a dire il trasferimento dalle istituzioni pubbliche o private alla famiglia o alle case della comunità) e l'autonomia delle persone con disabilità. Ciò deve comportare: I) il rafforzamento dell'offerta di servizi sociali; II) la semplificazione dell'accesso ai servizi sociali e sanitari; III) la riforma delle procedure di accertamento delle disabilità; IV) la promozione di progetti di vita indipendente; V) la promozione del lavoro di gruppi di esperti in grado di sostenere le persone con disabilità con esigenze multidimensionali." La legge delega approvata è orientata quindi all'esecuzione di parte della riforma prevista. La legge delega è una norma particolare. Non fissa immediatamente nuovi diritti o agevolazioni o disposizioni esigibili da subito dai cittadini. Si tratta di una norma con la quale il Parlamento delega il Governo a legiferare su alcuni precisi aspetti e indica gli ambiti, i principi e criteri direttivi a cui l'Esecutivo si deve attenere, nonché i tempi e le modalità per raccogliere i pareri sugli schemi di decreti delegati (solitamente decreti legislativi). Dopo l'approvazione della legge delega, quindi, le persone con disabilità non possono ancora contare su nuovi diritti o benefici o prestazioni che al contrario potrebbero avere dopo l'approvazione dei decreti legislativi. I tempi massimi indicati dalla legge delega sono 20 mesi dall'entrata in vigore della stessa (circa fine agosto del 2023). Se poi quei decreti legislativi avranno necessità di ulteriori integrazioni o modificazioni ci saranno 24 mesi di tempo dopo la loro entrata in vigore. La legge si compone di 5 articoli. L'articolo 1 definisce l'oggetto e la finalità della delega. Il Governo è delegato ad adottare, entro 20 mesi dalla data di

Il quadro che emerge dall'analisi della realtà non è certo rassicurante. Non si può agire per comparti stagno.

Occorre coordinamento, multidisciplinarietà, formazione, competenza, monitoraggio, dati, un agire comune teso ad un nuovo concetto di giustizia basato sull'inclusione, sul rispetto dei diritti umani, sul cambiamento culturale e sociale, su società inclusive e partecipative. Quale idea di giustizia per le persone più fragili e per i loro familiari? Quale futuro per la dignità della persona? Quale futuro per noi tutti? Il percorso del riconoscimento dei diritti e doveri è ancora lungo. È necessario fare un discorso di messa in rete che abbia a cuore la persona e mettere in discussione la visione delle maggiori fragilità come deficit, difetti rimovibili solo con interventi di carattere medico-sanitario e talvolta mascherati come tali. "Nulla su di noi senza di noi": voce a storie, vissuti³, alla persona in tutta la sua dignità. Basta al dogma - duro a morire - del ricovero in strutture, residenze, ai centri "parcheggio"⁴, ad abusi di ogni tipo, all'abbandono in cui vengono lasciate le famiglie⁵, i caregiver familiari, basta alle overdose di ipocrisia e passerelle sui grandi passi compiuti e a leggi su leggi, frammentarietà quando nemmeno le basi di rispetto dell'essere persona vengono tutelate. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità⁶ del 2006 recita nel

entrata in vigore della legge, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 2, uno o più decreti legislativi per la revisione ed il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità, in attuazione degli articoli 2, 3, 31 e 38 della Costituzione, in conformità alle previsioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (*Convention on the Rights of persons with disabilities*, di seguito CRPD) e del relativo Protocollo opzionale, ratificata con legge 3 marzo 2009, n. 18 nonché alla Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 della Commissione europea del 3 marzo 2021, e alla risoluzione sulla protezione delle persone con disabilità adottata dal Parlamento europeo il 7 ottobre 2021.

³ A. MERINI, "Io come voi non sono stata ascoltata e ho visto le sbarre del silenzio crescermi intorno e strapparmi i capelli".

⁴ A. MICCIO, sibling, "essere persona, rispetto della dignità umana: Appello internazionale "stop strutture segreganti, dalle residenze (rsa, ecc) al rdu (rispetto dignità umana), dal tso (trattamento sanitario obbligatorio) al tp (tutela persona)", in *Archivio AzioniAMOci* (...), 2000-2001 ad oggi.

⁵ Essere genitore, fratello o sorella di una persona con disabilità è un Dono che accompagnerà per tutta la vita. A chi non vive questo Dono, è difficile descriverlo. Fin da piccolissimi noi, fratelli e sorelle di persone con disabilità, conosciamo i pregiudizi, le difficoltà legate al mondo delle maggiori fragilità e - come i nostri fratelli e sorelle - siamo spesso oggetto di pregiudizi e scherno. Più di ogni altro della fragilità conosciamo soprattutto le gioie e cosa significhi che essa sia un Dono! AzioniAMOci - DiAMO alla legge un'anima (...), centro studi, forum diritti umani, con approccio imperniato sui diritti umani, interdisciplinare e multidisciplinare. Appelli internazionali promossi, dibattiti, incontri di studio nazionali ed internazionali, linee guida, creare rete: info angelamiccio1@gmail.com.

⁶ La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU a New York il 13 dicembre 2006 ed entrata in vigore il 3 maggio 2008, con entrata in vigore in Italia ad opera della legge 3 marzo 2009 n.18, pubblicata in G.U. n.61 il 14 marzo 2009 (entrata in vigore il giorno successivo istituendo anche l'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità che ha, tra gli altri, il compito di promuovere l'attuazione

Preambolo⁷ 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 eguaglianza con gli altri. Per persone con disabilità - come recita l'art 1 della Convenzione, rubricato "Scopo" - si intendono coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di eguaglianza con gli altri. Lo scopo della Convenzione è quello di promuovere, proteggere e garantire il pieno ed eguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità, e promuovere il rispetto per la loro intrinseca dignità. "Persona con disabilità" è oggi la definizione più corretta e condivisa, non sostituibile da altre ancora in uso quali "portatore di handicap", "handicappato", "incapace", "debole", "il disabile" e nemmeno con la locuzione "diversabile", "diversamente abile", termini carichi di una certa dose di *politically correct*, buonismo e ambivalenze⁸. Importante tener chiara la differenza fra integrazione, inserimento e inclusione e l'importanza dell'inclusione come traguardo di una società che deve rispondere a tutti coloro che ne fanno parte. Integrazione significa inserire un elemento "estraneo" all'interno di un insieme già omogeneo, amalgamato. Il termine inclusione già da tempo utilizzato nell'area anglosassone e prevalente nei documenti

della Convenzione ed elaborare il rapporto dettagliato sulle misure adottate di cui all'art. 35 della stessa Convenzione, in raccordo con il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani (CIDU). A seguito dell'approvazione del testo da parte dell'Osservatorio, l'Italia ha dunque trasmesso a fine novembre 2012 il primo Rapporto alle Nazioni Unite per il tramite del CIDU del Ministero degli Esteri}. Con la Legge 3 marzo 2009, n. 18 il Parlamento ha autorizzato quindi la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e del relativo Protocollo opzionale (composto da 18 articoli), sottoscritta dall'Italia il 30 marzo 2007. L'UE ha ratificato il Protocollo opzionale (51,2%). La Convenzione si compone di un Preambolo e di 50 articoli. Documentazione relativa alla Convenzione delle Nazioni Unite (Testo della Convenzione delle Nazioni Unite - Rapporti dell'Italia, raccomandazioni delle Nazioni Unite e testi collegati - Commenti generali del Comitato dei Diritti delle Persone con Disabilità) in <https://www.osservatoriodisabilita.gov.it/it/documentazione-relativa-alla-convenzione-delle-nazioni-unite/>. Il 3 maggio 2008, ebbe luogo nuovamente a New York la prima conferenza dei Paesi firmatari, che elessero a scrutinio segreto i dodici membri del comitato attuativo della Convenzione e del Protocollo Opzionale, che entravano in vigore nello stesso giorno. Quando i Paesi ratificanti toccarono la quota di 80 membri, i componenti del comitato attuativo furono aumentati a 18, di cui metà con un mandato di due anni e l'altro 50% con un mandato quadriennale. Supportati dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, si incontrano due volte all'anno a Ginevra per esaminare e discutere i report trasmessi dai membri ONU della Convenzione e da quelli del Protocollo in merito all'adeguamento della loro legislazione e giurisprudenza alle disposizioni della Convenzione e del suo Protocollo Opzionale. Il report italiano è del 2016. Il prossimo è previsto nel 2025.

⁷ Convenzione delle Nazioni Unite del 2006, *Preambolo*, lettera (e).

⁸ F. BOMPRESZI "La definizione giusta è persona con disabilità", "Inchieste e Dossier" in http://www.superabile.it/web/it/REGIONI/Piemonte/Inchieste_e_dossier/info833154767.html.

internazionali più recenti può essere considerata come un processo di cambiamento del sistema educativo, educazione inclusiva mirante a garantire la partecipazione di tutti nell'apprendere in quanto persone e non perché appartenenti ad una categoria "speciale". Integrazione - inclusione che richiamano rispettivamente il modello medico e sociale della disabilità. Nel modello medico - individuale il focus è sulla menomazione dell'individuo, l'enfasi è sui deficit individuali, sulle diagnosi mediche e gli aspetti clinici. La persona vien vista come problema dove le cure sono la risposta adeguata. Nel modello socio-contestuale il focus è invece sul contesto socio-ambientale, sulla relazione individuo-società. L'esclusione e la discriminazione sono il problema e la risposta è la rimozione delle barriere. Questo modello, basato sul rispetto dei diritti umani, sottolinea le responsabilità della società nel creare condizioni di disabilità. "Poiché il modello sociale separa le barriere che rendono disabili e le menomazioni, ci consente di concentrarci esattamente su ciò che nega i diritti umani e civili e su quale azione è necessario intraprendere per farci ottenere questi diritti". "Questo Modello ci dà le parole per descrivere le nostre esperienze di disegualianza. Separa la disabilità dalle menomazioni"⁹. Gli studiosi di studi sulla disabilità (*Disability Studies*¹⁰) hanno dato un contributo decisivo allo sviluppo di una nuova comprensione della disabilità che ha posto le basi per lo sviluppo di regole giuridiche in tutto il mondo, compresa l'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite del 2006¹¹, i cui principi fondanti¹² sono indicati nell'art 3 di essa: a) Il rispetto per la dignità intrinseca, l'autonomia individuale – compresa la libertà di compiere le proprie scelte – e l'indipendenza delle persone; b) La non – discriminazione; c) La piena ed effettiva partecipazione e inclusione all'interno della società; d) Il rispetto per la differenza e l'accettazione delle persone con disabilità come parte della diversità umana e dell'umanità stessa; e) La parità di opportunità; f) L'accessibilità; La parità tra uomini e donne; h) Il rispetto per lo sviluppo delle capacità dei bambini con disabilità e il rispetto dei bambini con disabilità a preservare la propria identità. Gli studi sulla disabilità hanno iniziato ad introdurre il tema disabilità - relegato in un'ottica di sfortuna

⁹ J. Morris, 2000, attivista con disabilità.

¹⁰ In generale, per una introduzione ai *Disability Studies*, C. BARNES – G. MERCER, *Disability Policy and Practice: Applying the Social Model*, Leeds: Disability Press, 2004; M. OLIVER, *The politics of disablement*, London, 1990; Id., *Understanding Disability: From Theory to Practice*, New York: St. Martin's Press, 1996; M. PRIESTLEY, *Disability: A life Course Approach*, Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Blackwell, 2003; T. SHAKESPEARE – N. WATSON, *The Social Model of Disability: an outmoded ideology*, *Research in Social Science and Disability*, 2002, n. 2, pp. 9-28; F. FERRUCCI, *La disabilità come relazione sociale*, Rubettino, 2004; R. MEDEGHINI – F. VALTELLINA, *Quale disabilità? Culture, modelli e processi di inclusione*, Franco Angeli, 2010.

¹¹ R. TRAUSTADOTTIR, 2009, University of Iceland.

¹² Convenzione delle Nazioni Unite 2006, art 3 "Principi generali".

- all'interno delle teorie della giustizia. Essi sono una critica ai modi tradizionali di comprendere la disabilità. Di nuovo, in essi, vi è l'approccio!¹³ Essi sono per (e con) le persone e non sulle persone, importante è la interdisciplinarietà. Le incomprensioni¹⁴ tra studi sulla disabilità ed etica di cura sembrano essersi in parte superate¹⁵. Ma cosa si intende per cura, relazione di cura? Cosa si intende per fragilità? Il termine fragilità oramai è divenuto di moda e per tanti solo un affare per farsi strada e non fare strada¹⁶. Magari gli stessi che prima utilizzavano termini come incapacità, debolezza ora con atteggiamenti sempre più paternalistici parlano sovente di fragilità, addirittura autoesaltandosi che tale termine sia entrato - grazie ad essi - nel lessico quotidiano. Talvolta si presenta come nuovo e frutto di proprie idee ciò che è già esistente da anni in molti casi su carta ma si ha terreno facile perché tanta è la disinformazione, la scarsa attenzione che vigono nella nostra società specie nei riguardi delle maggiori fragilità. Tanta la legislazione, scarsa l'attuazione, la conoscenza. La domanda è quanta autenticità vi sia davvero rivolta specie alle persone più fragili e ai loro familiari se non forse pubblicizzare l'ennesima iniziativa e nemmeno con un discorso di messa in rete ma ciascuno volendo assumere primati creando ancor più frammentarietà. La pandemia come una lente di ingrandimento ha messo ancor più in evidenza ciò che non va nella nostra società, si pensi ad esempio alla istituzionalizzazione delle persone più fragili. È occorsa una pandemia per far sì che si focalizzasse l'attenzione su questo dramma? Autentica attenzione o solo l'ennesima occasione di poter fare passerelle in congressi *et similia*? Così come sovente accade - dopo che avviene un dramma (quando vi era da sempre) - o di emanare l'ennesima legge quando vi sono già leggi simili e mai applicate o si vogliono apportare ulteriori modifiche alle stesse. Tutti gli

¹³ R. TRAUSTADOTTIR, 2009.

¹⁴ Cfr. MORRIS, WATSON, Hughes, 2004.

¹⁵ T. SHAKESPEARE, *Il cd. modello intermedio; dall'altro lato maggiore attenzione al lato relazionale, conciliare cura-giustizia*; M. NUSSBAUM, *Approccio delle capacità, teoria della giustizia completa*, 2002, 2007.

¹⁶ A. MICCIO, *La fragilità non è un affare per farsi strada!*, in *Agorà*, 23.III.2019, 2007. Gli interventi tenuti in incontri di studio promossi dal centro studi AzioniAMOCi (..) fino ad oggi hanno abbracciato ogni campo non agendo per comparti - stagno, sul percorso che ha condotto alle rems (residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza), nuovi opg (ospedali psichiatrici giudiziari) con diverso nome?, sul percorso che ha condotto alla legge sul Dopodinoi di cui da tanto prima ci si stava battendo per mettere in luce l'importanza dei durante noi, con analisi sul rompere l'isolamento verso le persone più fragili e le loro famiglie, sulla relazione di cura e tecnologie emergenti, sui diritti umani che sono sempre in emergenza con analisi prima, durante e prospettive post pandemia, sulle criticità e prospettive a distanza di anni dall'emanazione di Convenzioni, leggi avendo come focus il superare strutture segreganti, centri - "parcheggio" e abusi di ogni tipo, - Oltre le misure di protezione: essere persona! Il rispetto della dignità umana: lo sguardo che manca - appello internazionale ripresentato il 3 dicembre 2019.

esperti (o che si credono tali) iniziano a parlarne in un'ottica quasi sempre mai unitaria ma ciascuno volendo far partire proprie iniziative per assumere primati. In questo tempo pandemico vi è stata forse una riscoperta che magari le persone non vadano inquadrare in categorie (la categoria dei fragili, la categoria degli anziani...)? Magari la pandemia ha fatto crollare le certezze di attuare una divisione assoluta tra e in categorie? Magari ha fatto capire alla categoria di coloro che si ritengono "sani" che basta poco per finire anch'essi privati della propria libertà e dignità? Occorre attuare un cambio di paradigma: le persone più fragili non vanno viste come portatori di bisogni (di assistenza, di salute...) originati da un deficit ("una categoria protetta") ma titolari di diritti. Occorre spostare il focus dall'assistenza ai diritti umani (CRPD) dove l'approccio alla disabilità è quello dei diritti umani¹⁷. Dal modello di giustizia assistenziale, esclusivamente protettiva, risarcitoria occorre passare ad un nuovo paradigma finalizzato all'inclusione, all'*empowerment*, accrescere le capacità, riprendere potere, consapevolezza dei propri diritti umani, diritto di scegliere dove stare, come e con chi. Da un welfare basato sulla protezione sociale occorre passare ad un welfare basato sull'inclusione. È importante non tralasciare come punto di riferimento la nostra Costituzione¹⁸, valorizzarne il contenuto assiologico e misurare con esso l'effettività delle norme riducendo il più possibile lo iato tra assiologia ed effettività. L'art 3 della nostra Costituzione recita che "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". Occorra si radichi la presa d'atto che vi è la persona coi suoi sogni, aspirazioni, desideri, dignità. La persona umana è portatrice di dignità intrinseca, permanente

¹⁷ La disabilità è una questione di diritti umani (Dichiarazione di Madrid).

¹⁸ Rilevanti - oltre all'art 3 della nostra Costituzione - l'art 2 ("La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"), l'art. 13 ("La libertà personale è inviolabile. È punita ogni forma di violenza fisica e morale"), l'art. 14 ("Il domicilio è inviolabile"), l'art. 31 ("La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose. Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo"), l'art. 32 ("La Repubblica tutela la salute come diritto fondamentale dell'individuo. Nessuno può essere obbligato a un tso se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti nel rispetto della persona"), l'art. 38 ("Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera").

e incondizionata. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, adottata a Nizza nel 2000, dedica il primo dei sei capi cui è articolata proprio alla dignità¹⁹. La dignità umana, i diritti umani e le libertà fondamentali devono essere pienamente rispettati. Gli interessi e il benessere dell'individuo dovrebbe avere precedenza rispetto all'esclusivo interesse della scienza o della società.²⁰ Rispettare i diritti umani significa tutelare la dignità della persona e vincola lo Stato anche a livello internazionale. Occorre spostare l'attenzione dai bisogni ai diritti, dai servizi basati sul controllo e protezione a quelli centrati sull'*empowerment*, dalla società che disabilita a quella che abilita, ad una salute di comunità, al rispetto dei diritti umani. Occorre interrogarsi su quali idee di giustizia corrispondono ai vari modelli di disabilità. Occorre comprendere che un approccio basato sui diritti umani

¹⁹ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Capo I Dignità, Articolo 1. "La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata". Di seguito alcuni articoli rilevanti della Carta di Nizza: Articolo 21. Non discriminazione. 1. È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. 2. Nell'ambito d'applicazione della Costituzione e fatte salve disposizioni specifiche in essa contenute, è vietata qualsiasi discriminazione effettuata in base alla nazionalità. Articolo 26. Inserimento delle persone con disabilità L'Unione riconosce e rispetta il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità. Da ricordare alcuni strumenti internazionali: Dichiarazione universale dei diritti umani (1948); la *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (1950) del Consiglio d'Europa (all'art. 14 si stabilisce la condanna di ogni forma di discriminazione, il che porta ad includere - anche se non esplicitato - la discriminazione della persona con disabilità); la *Carta Sociale Europea* (1996) del Consiglio d'Europa, che afferma i diritti delle persone con disabilità ad essere integrati nei dispositivi generali dell'educazione, insegnamento e formazione limitando il ricorso alle strutture specializzate ai soli casi di necessità, di vedersi assicurato l'accesso al mercato del lavoro in modo equo e di essere garantiti che gli Stati applichino tutte le misure necessarie per superare gli ostacoli all'integrazione ed alla partecipazione sociale; la Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti (1998).

²⁰ Così art.3 Dichiarazione Universale sulla Bioetica ed i Diritti Umani. Il 19 ottobre 2005, la 33^a sessione della Conferenza Generale dell'UNESCO ha adottato tale Dichiarazione. Si tratta di una Dichiarazione di grandissima importanza che collega i principi e le scelte della bioetica con i diritti umani. Questo per una precisa ed espressa volontà di fondare il documento sul rispetto della dignità umana. Significativo il Preambolo che richiama le fonti generali e specifiche del diritto internazionale dei diritti umani, a partire dalla Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, ma anche l'art.2 riguardante gli scopi: "[...] (iii) promuovere il rispetto della dignità umana e proteggere i diritti umani, garantendo il rispetto della vita degli esseri umani e delle libertà fondamentali, in conformità con la legge internazionale sui diritti umani" e l'art. 3 riguardante i principi: "Dignità umana e Diritti Umani". Il testo si pone come base per le politiche, le legislazioni e i codici etici degli Stati, pur non avendo carattere vincolante. Così la Convenzione per la protezione dei Diritti dell'Uomo e della dignità dell'essere umano nei confronti dell'applicazioni della biologia e della medicina: Convenzione sui Diritti dell'Uomo e la biomedicina Oviedo, 4 aprile 1997, Articolo 2 – Primato dell'essere umano. "L'interesse e il bene dell'essere umano debbono prevalere sul solo interesse della società o della scienza".

migliora la vita di tutti e non va visto come rivolto prettamente alle persone bisognose ed altri termini con cui vengono etichettate. Occorre il coinvolgimento delle persone più fragili e dei loro familiari nei Tavoli, in ogni luogo dove si parli di loro. Bisogna agire sulla complessità, stabilendo nuovi nessi e nuove forme di relazione e di resistenza al nostro tempo. Occorre una linea comune ma tutti vogliono essere attori ed il rischio è che sviluppando tanti strumenti diversi si crei confusione e si diffondano messaggi nemmeno corretti avendo terreno facile per la troppa disinformazione, non formazione e disinteresse. Occorre definire interventi in un'ottica integrata a servizio della persona. Progetti individuali e *ad hoc* devono superare la logica della presa in carico per definire invece progetti individualizzati basati sull'*empowerment*, su un'ottica di comunità attraverso la partecipazione dei diretti interessati. La definizione di progetti è scarsa e si riduce il tutto, sovente, alla definizione delle risorse da mettere in campo tra i vari enti o al disinteresse o a lasciare a metà senza reale attenzione perdendo di vista la persona, il benessere della persona e dei suoi familiari che vengono messi in disparte o del tutto abbandonati. La relazione deve coinvolgere tutti i soggetti in campo. L'intera famiglia è da considerarsi con maggiore "potente fragilità" quando all'interno vi è una persona più fragile. Talvolta stessi servizi, centri, corsi di studi in ogni ambito che si presentano ai più con all'interno persone preparate, formate, alla fine sono i primi a mostrare incompetenza. Occorre che in primis abbiano voce i diretti interessati, per far capire realmente cosa significhi affrontare la quotidianità, il dono di essa e far sì che si alzi in tal modo davvero il livello di competenza ed efficienza di questi percorsi che specie in questi ultimi anni stanno cominciando ad aprire più varchi ed interessare forse chi ne vede purtroppo solo occasione di carrierismi e quant'altro dietro maschere di ipocrita reale attenzione. L'analisi della realtà non è rassicurante. Troppe le frammentarietà, il mancato coordinamento e la discontinuità dei servizi. Zero controlli e monitoraggi attenti, mancanza di dati, competenze slegate tra loro. Occorre superare le scale utilizzate dalle Regioni che individuano a quali servizi indirizzare le persone. Così come anche le unità valutative integrate, dove si redigono schede ma sovente si tratta di parvenza di assistenza e non si coinvolgono nemmeno i diretti interessati e i *caregiver* familiari, costretti anche a combattere ulteriormente contro disservizi, indifferenza e altre gravità. Avvengono deleghe senza controlli da parte dell'ente pubblico (servizi convenzionati tramutati in servizi delegati) verso il privato dove vengono favorite pratiche incentrate sul concetto tradizionale di riabilitazione basato su pratiche terapeutiche esclusivamente mediche e, sovente, anche fraudolente, inesistenti e che provocano ancor più danno per la discontinuità, scarsa serietà con cui vengono effettuate. Il concetto di disabilità è ancora basato su una visione prevalentemente medica e i cittadini più fragili vengono visti anche come fonte di ingresso di maggiori

risorse economiche per i privati, i privati convenzionati. Risorse scarse o, quando vi sono, causa specie la scarsa formazione di chi dovrebbe mettere in campo interventi volti in primis alla vita indipendente, all'abilitazione oltre che alla riabilitazione, esse restano lì o chissà dove vengono indirizzate, senza una autentica informazione nemmeno dei soggetti che dovrebbero in primis esserne informati. La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità riformula ancor più il tradizionale concetto di riabilitazione. Da un intervento prettamente sanitario occorre agire per abilitare, sviluppare le competenze per essere sempre più autonomi e capaci di autodeterminarsi, occorre abilitare la società. La CRPD nell'art 26 parla di servizi di riabilitazione e abilitazione. L'approccio deve essere basato sui diritti umani e deve essere integrale²¹. Riguardo all'approccio basato sulla presa in carico della persona nella sua globalità occorre però far sì che per presa in carico non si intenda sempre un prevalere della visione essenzialmente assistenziale, protettiva. Non si può agire per comparti stagno, ognuno per sé per voler mostrare ipocriti primati. Basta all'invasività di strutture, acronimi di varie forme di residenze, basta ad abusi nelle amministrazioni di sostegno che si tramutano in ragnatele a danno degli stessi beneficiari, basta a centri, luoghi-parcheggio che si incartano in visioni autoreferenziali con al centro logiche segreganti e mascherate da esempi virtuosi. Basta all'abbandono dei *caregiver* familiari a cui i vari sistemi, i vari enti che dovrebbero in primis fornire loro informazioni corrette, precise, continuità nei servizi invece delegano loro ulteriori problemi da risolvere derivanti dal mal coordinamento degli stessi servizi inesistenti, mal gestiti, dove ognuno delega all'altro responsabilità, dove si delega al privato senza alcun controllo, dove operatori cambiano di continuo e talora sono anche inesperti, non formati a sufficienza dinanzi alle maggiori fragilità ed il *caregiver* alla fine si ritrova solo dinanzi a tutto ciò, a cercare di coordinare, mediare, imparare anche pratiche infermieristiche delicate. La valutazione delle attività nei servizi è inesistente. La mediazione tra diritti e la possibilità di esigerli viene svolta sovente da servizi, operatori di cooperative con interventi limitati e spesso segreganti. Il pubblico delega al privato. Ditte private non rispettano i servizi che dovrebbero svolgere e mancano seri controlli. L'assistenza domiciliare è lasciata a sé dove il *caregiver* si ritrova a combattere contro disservizi ed incompetenza. Non vi sono valutazioni serie fatte sul lungo periodo e davvero tarate su ogni persona ma unità valutative programmano similari interventi per tutti e talvolta in riunioni non si coinvolge nemmeno il familiare, non

²¹ Comitato Nazionale per la Bioetica, "Bioetica e riabilitazione", 17 marzo 2006.

La riabilitazione diviene un processo in divenire, dinamico, globale che coinvolge la persona su diversi piani. Il tema della riabilitazione non è stato subito oggetto di riflessione bioetica. L'etica della riabilitazione o meglio ri-abilitazione va posta ad un livello più alto e generale.

vi è coordinamento e il *caregiver* alla fine non solo si ritrova a dover coordinare lui tutti, telefonare a destra e manca per avere risposte persino discordanti tra loro e alla fine viene ritenuto anche responsabile di aver messo in discussione il dogma - duro a morire - del ricovero in residenze, strutture, centri “parcheggio” dei propri cari. Il *caregiver* è esposto ad andare incontro al cd. Burden, che è uno stato di stress cronico. Nel 2009 ad Elizabeth Blackburn, a Stoccolma, veniva consegnato il Premio Nobel per la Medicina per gli studi effettuati sul coinvolgimento dei telomeri e della telomerasi nel precoce invecchiamento, nelle ridotte aspettative di vita e nella scarsa salute dei *caregiver* familiari. Lo stress cronico cui è sottoposto il caregiver familiare logora i telomeri favorendo l'insorgere di gravissime malattie. Più le situazioni di stress si protraggono nel tempo e più si riduce la lunghezza dei telomeri e l'attività della telomerasi. Lo stress cronico riduce la capacità delle cellule di alimentarsi. I *caregiver* familiari vivono dai 9 ai 17 anni in meno rispetto alla normale popolazione! Sovente è assente l'empatia, la preparazione e formazione di operatori in ogni luogo nei riguardi delle persone con maggiori fragilità e loro familiari. Manca un collegamento tra ospedale e territorio. Carte su Carte, leggi su leggi, Tavoli, creazioni di figure su figure ad esempio i Garanti²², Ministeri specifici e slegati tra loro risultano spesso produrre più frammentarietà e talvolta vi sono iniziative promosse solo da alcuni comparti, senza unitarietà anche se sono tematiche che riguarderebbero tutti. Domiciliarità, medicina di prossimità, territorialità sono le parole chiave che ancor più spesso in questo tempo pandemico e post stanno diffondendosi. La relazione di cura mediata digitalmente però non può essere lo strumento ordinario, naturale. Le emergenti tecnologie dovrebbero produrre inclusione e la partecipazione delle persone con disabilità e dei loro familiari e non invece produrre ulteriore discriminazione ed esclusione. Il modello di disabilità imperniato sui diritti umani dovrebbe essere la base. Occorre ripartire dalla persona, dai suoi sogni ed aspirazioni, dalla sua storia, dalla Costituzione. Occorre approcciarsi alla disabilità consapevolmente anche attraverso un'analisi storica e considerarla come uno stadio della vita che può colpire tutti e inoltre viene sperimentata dalla maggior parte quando si raggiunge l'età avanzata, considerando la condizione di chi invecchia da persona con disabilità non solo che si può diventare persona con disabilità invecchiando. Tra i problemi che ruotano attorno al mondo della disabilità vi è senz'altro la mancanza di informazione. Spesso si taccono buone opportunità o non si conoscono nemmeno anche da parte di chi avrebbe il compito di formarsi, informare. Altro problema è legato

²² Opportuna tale figura? Talvolta a livello locale, comunale questa figura diviene solo un di più che serve solo sulla carta a chi vien nominato ed in realtà nemmeno vien conosciuta da familiari e persone con disabilità!

all'accessibilità. La relazione tra ambiente e persona può essere favorevole solo se è garantita un'accessibilità in modo eguale alle persone con disabilità e non. Altri problemi nascono da errati comportamenti, dall'attenzione inesistente agli adulti con disabilità specie intellettuale che sono i più vulnerati e non vulnerabili. Quando si raggiunge la maggiore età, tanto più se hanno una pluridisabilità, non esistono quasi più per le istituzioni. Le donne con disabilità sono ancor più vittime di pregiudizi e considerate invisibili. Altri problemi sono legati alla mancanza di creare rete in modo autentico e si privilegiano gli interessi di pochi. Un altro delicato e importante aspetto è il cd. "Dopodinoi"²³ la cui approvazione della legge si è avuta in via definitiva nel giugno 2016 alla Camera ed è nata dal disegno "Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare" (proposto già nella legislatura precedente a quella). Manca come sempre un attento monitoraggio²⁴, dato a distanza di tempo. Il rammarico è anche la non attenzione avutasi prima di giungere a tale legge. Alcuni grandi esperti non ne sapevano nemmeno il significato del termine "After of us" come ebbi modo di constatare. Il rammarico, da familiare, è aver notato un non considerare l'intero nucleo familiare, ad es. anche i fratelli e le sorelle di persone con disabilità oltre ai genitori. Lanciare una petizione a sostegno della legge dopo l'ennesima strage familiare, perché non prima? Vedere poi che - come sovente accade - dopo la legge tutti a parlarne mentre prima alcuni anche esponenti circa tali tematiche sottovalutavano il tutto ed in un caso esaltando la propria Legge lo trovai molto triste. Dopo ovviamente tutti a voler agire e quant'altro magari promuovendo altri progetti, chiedere un rafforzamento dei propri. Perché ripeto agire sempre dopo? Quale futuro se non costruito durante noi? Della legge non convince a pieno la delega lasciata alle Regioni che sono chiamate a "definire criteri e modalità per l'erogazione dei finanziamenti". Ma a cui, soprattutto, è demandata "la verifica dell'attuazione delle attività svolte e le ipotesi di revoca dei finanziamenti concessi". Deleghe su modalità di assegnazione dei fondi e controlli affidati in bianco alle Regioni sono altri punti critici. In generale occorrerebbe eliminare sistemi di valutazione redatti dalle unità valutative che mirano ad individuare a quali servizi indirizzare le persone. La Convenzione Onu parla di inclusione, partecipazione più che di presa in carico. Ancora prevale una concezione

²³ Che ne sarà di una persona con disabilità alla morte dei genitori?

²⁴ Basti pensare che la Prima Relazione sullo stato di attuazione della Legge 22 giugno 2016, n.112, "Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare", presentata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è del 2016/2017. Mancano monitoraggi con cadenze programmate o - seppur programmate - sovente non vengono rispettate. Mancano dati, monitoraggi seri e costanti.

prevalentemente medica della disabilità. Mancanza di monitoraggio²⁵, mancanza di informazioni e formazione da parte degli stessi enti, inadeguatezza organizzativa dei servizi, mancanza di risorse, controlli affidati in bianco alle Regioni, sono alcuni dei punti dolenti. Ritengo sia necessario supportare molto più i genitori delle persone con disabilità, i fratelli e le sorelle che rispetto ad operatori o ad esperti in teorie possono donare un pieno contributo nell'aiutare la società ad un approccio alla disabilità -che è uno stadio della vita e riguarda tutti – imperniato sui diritti umani. È necessario passare dalla logica dell'aiuto come un favore alla logica dell'aiuto come diritto per una reale inclusione nella società e per una vita indipendente. Capire l'inclusione significa saper tracciare e percorrere i nuovi sentieri della ricerca e delle competenze innovative. Le domande a cui occorre trovare una risposta vanno incentrate sul se la società abbia strutturato servizi di empowerment verso le persone con disabilità, se essa ha le conoscenze adatte per sostenere tali processi di inclusione. La Convenzione delle Nazioni Unite del 2006 ha contribuito a livello macro ad attuare un primo passo. Nel piccolo, nel concreto, i cambiamenti faticano ad emergere. Mancano importanti sistemi di monitoraggio continui e nel mentre si attuano ecco una nuova legge all'orizzonte. Mancano adeguate statistiche sulla reale applicazione delle leggi, Convenzioni e di ogni articolo delle stesse. Le stesse persone con disabilità (e non solo una minoranza di grande Organizzazioni) non sono adeguatamente coinvolte nelle decisioni

²⁵ Sul tema monitoraggio, organismi del Consiglio d'Europa riguardo i diritti sociali, sono il Comitato europeo dei diritti sociali e il Comitato governativo della Carta sociale europea e del Codice europeo di sicurezza sociale che hanno il compito di monitorare il modo in cui i paesi rispettano i loro obblighi previsti dalla Carta sociale europea, l'equivalente della Convenzione europea dei diritti dell'uomo che copre i diritti sociali ed economici. Il Quadro dell'UE raccoglie i dati e le informazioni per controllare che il diritto dell'Unione e la sua applicazione siano coerenti con la CDPD. I membri del Quadro dell'UE promuovono la Convenzione, il Parlamento europeo (in particolare la Commissione per l'occupazione e gli affari sociali (EMPL), la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE)), il Mediatore europeo, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) e il Forum europeo sulla disabilità (EDF).

Il Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), il comitato dell'Onu che monitora Paese per Paese l'attuazione della Convenzione Onu sulle persone con disabilità, ha pubblicato le sue osservazioni rispetto al report presentato dall'Italia nel 2016. Ci sono due ordini di raccomandazioni: riguardano l'introduzione di una definizione di accomodamento ragionevole e l'avvio immediato di un meccanismo di monitoraggio indipendente per la raccolta di dati in particolare sui minori con disabilità fra gli 0 e i 5 anni. Si parla poi anche di un rapporto immediato sulla situazione delle istituzioni segreganti. Tutto il resto è un insieme di indicazioni che vanno nella direzione di dare risposte sui temi più disparati.

L'Italia avrebbe dovuto inviare il prossimo report entro l'11 maggio 2023, accorpendo tre relazioni intermedie. Il prossimo report è in previsione solo nel 2025.

A fronte dell'ingente carico di lavoro, pochi i soli due incontri annuali a Ginevra dove i componenti del Comitato attuativo della Convenzione e del Protocollo opzionale esaminano e discutono i report trasmessi dai membri ONU della Convenzione e da quelli del Protocollo in merito all'adeguamento della loro legislazione e giurisprudenza alle disposizioni della CRPD e Protocollo Opzionale.

che le riguardano e così anche i familiari. Quanti abusi poi nelle amministrazioni di sostegno²⁶ pensate per essere abito flessibile cucito su misura sulle caratteristiche della persona e spesso tramutatesi in ragnatele per gli stessi beneficiari e familiari, concentrate prettamente sugli aspetti patrimoniali o così recepite e, nonostante tante situazioni di denuncia, a pochi anni dall'entrata in vigore, sono stati scandalosi i silenzi e non aver attuato un serio monitoraggio da molto prima! Nel 2016, anche il Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità, nelle sue Osservazioni Conclusive al primo rapporto dell'Italia sull'applicazione della citata Convenzione si esprime sul tema. In particolare, valutando l'applicazione dell'articolo 12 del trattato (in materia di *Uguale riconoscimento davanti alla legge*), il Comitato ha raccomandato «di abrogare tutte le leggi che permettono la sostituzione nella presa di decisioni da parte dei tutori legali, compreso il meccanismo dell'amministratore di sostegno, e di emanare e attuare provvedimenti per il sostegno alla presa di decisioni. L'approccio alla disabilità è dei diritti umani. Tutti gli uomini hanno gli stessi diritti in quanto esseri umani, senza bisogno di essere classificati e/o categorizzati in alcun modo. Questo approccio si oppone ad un concetto di bisogno sostituendolo con quello di diritto. Piuttosto che combattere le carenze individuali, gli studi sulla disabilità si propongono di identificare le condizioni materiali che producono esclusione e causano dipendenza. La disabilità è una questione di diritti umani, non si tratta di garantire o mantenere privilegi. Non c'è conflitto tra i diritti legati alla disabilità e i diritti delle persone non disabili. La Convenzione delle Nazioni Unite non è "speciale", è universale. L'approccio sui diritti umani purtroppo non è stato ancora sviluppato. La legislazione sulla tutela dei diritti è ricca ma scarsamente applicata. Vi è una schizofrenia di normative non sostenute da una robusta motivazione culturale²⁷. Occorre al più presto

²⁶ La legge n. 6 del 9 gennaio 2004, ha introdotto nel Codice Civile la figura dell'Amministratore di Sostegno, che si aggiunge agli altri due istituti, già esistenti, che sono quelli dell'interdizione e dell'inabilitazione. Il Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), il comitato dell'Onu che monitora Paese per Paese l'attuazione della Convenzione Onu sulle persone con disabilità, ha pubblicato le sue osservazioni rispetto al report presentato dall'Italia nel 2016. Il Comitato è preoccupato riguardo alla disponibilità e alla qualità della raccolta di dati disaggregati per disabilità, sesso ed età, nelle indagini statistiche e nei censimenti della popolazione generale. Uguale riconoscimento davanti alla legge (art 12) Anche circa l'ads il Comitato esprime preoccupazione. Raccomanda di abrogare tutte le leggi che permettono la sostituzione nella presa di decisioni. A riguardo vi è il contrasto tra chi pensa che l'ads vada rafforzata con conseguente abrogazione degli altri due istituti e chi invece ne vede uno strumento che finisce col divenire una "ragnatela" per lo stesso beneficiario vittima di abusi (fatti verificati e per troppo tempo messi a tacere o non considerati con la dovuta attenzione perché scomodi), perdita di dignità proprio a causa di essa. Purtroppo sovente si parla con troppa facilità di temi delicati ed essendo tanta la disinformazione su di essi, specie da parte di stessi operatori in ogni ambito, taluni anche esperti non nel quotidiano riescono con facilità a far passare proprie idee non autenticamente a tutela delle persone più fragili e loro familiari ma per rendersi protagonisti dell'ennesima novità, legge, riforma fatta passare per tale.

²⁷ Verso la creazione di un Codice Unico, servirà?

riconoscere tutele ai caregiver familiari.²⁸ Importante anche sostenere la buona cooperazione internazionale. (art. 32 Convenzione) Quale futuro per noi tutti? Un futuro fatto di rems²⁹, rsa, rsd, tso e altre sigle, acronimi di residenze su residenze e quant'altro? Occorre più unità, meno protagonismi, più monitoraggi, analisi, dati, far sì che progetti di vita³⁰ non si tramutino in altrettante ragnatele per i beneficiari. Occorre considerare l'essere persona oltre ogni forma considerata di protezione e che in molti casi si tramutano in annientamento della dignità. Che i percorsi siano tesi alla persona e alle sue aspirazioni, alla sua dignità, alla vita indipendente. La legge delega sia occasione davvero per migliorare in tal senso e non l'ennesima legge su legge. È necessario rilevare gli effetti e i risultati ottenuti sul piano pratico dalle leggi attualmente in vigore, i loro meccanismi di funzionamento. Mettere insieme informazioni circa i criteri, le pratiche, gli ostacoli con cui le persone con disabilità e i loro familiari continuano a confrontarsi nella loro vita quotidiana. Necessario stabilire dei collegamenti con altre situazioni dove si rileva un calpestare della dignità, dei diritti umani. La sfida all'inclusione riguarda l'intero genere umano e non una piccola minoranza. Nulla su di noi senza di noi! Ci sarebbe tanto altro da dire e sarà sviluppato in un contributo più ampio. Concludo con alcuni pensieri tratti da una testimonianza di una persona con disabilità sensoriale. "Basterebbe poco, tendere un orecchio, porgere una mano, rivolgere una parola, un sorriso, senza che ciò sottenda alcun intento pietistico. Questa sarebbe la vera rivoluzione in grado di abbattere ogni barriera, culturale prima ancora che sensoriale o architettonica. In conclusione, nonostante le vicende degli ultimi anni non lascino molto spazio alla speranza, voglio ancora porre fiducia nel prossimo(..)Sì, voglio essere fiducioso e credere che, anche se il sole l'ho bruciato, arriverà l'alba anche per me."³¹

²⁸ Ancora fermi i vari disegni di legge a riguardo; A. MICCIO, *Interventi a riguardo e proposte, considerazioni di aspetti non ancora valutati*, in *Archivio AzioniAMOci*.

²⁹ Documentario realizzato dalla Commissione d'inchiesta del Senato sugli OO.PP.GG. del 27 ottobre 2015; "Dagli opg alle rems: reale superamento?" Approvazione in Senato del disegno di Legge AS 2067.

³⁰ Progetto di vita: valutare specie le accezioni negative, che esso non si tramuti in altrettanta "ragnatela" (così come in molti casi l'ads) per il beneficiario.

³¹ A. REALE - "Aspettando l'alba" - Testimonianza, Quadernetti in itinere, in *Archivio AzioniAMOci* (...), 2017.

BIBLIOGRAFIA

- AMARTYA S., *The Idea of Justice*, The Belknap press of Harvard University Press, 2009.
- BARNES C. - MERCER G., *Disability policy and practice: applying the social model*, Disability Press, 2004.
- BARTON L. - ARMSTRONG F., *Disability, human rights and education*, Buckingham, Open University Press, 1999.
- FERRUCCI F., *La disabilità come relazione sociale*, Rubettino, 2004.
- FLYNN E., *From Rhetoric to Action: Implementing the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- BLACKBURN H.E., *Accelerated telomere shortening in response to life stress*, September 28, 2004 in PNAS, December 7, 2004, vol. 101, no. 49, pp. 17312-17315.
- HUGHES B. - McKIE L. - HOPKINS D. - WATSON N., *Love's Labours Lost? Feminism, The Disabled People's Movement and an Ethic of Care*, "Sociology", 39, 2, pp. 259-275, 2005.
- INGSTAD B. - REYNOLDS WHYTE S., *Disability and Culture*, Berkeley, University of California Press, 1995.
- KAYESS P. - FRENCH R., *Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Human Rights Law Review*, 2008, 8: pp. 1-34.
- KOCH I.E., *From Invisibility to Indivisibility: The International Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives*, 2009, pp. 67-77.
- LAWSON A., *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: New Era or False Dawn?*, in *Syracuse Journal of International Law of Commerce*, 2007, 34, 2, pp. 563 ss.
- MEDEGHINI R., *Dalla qualità dell'integrazione all'inclusione: analisi degli indicatori di qualità per l'inclusione*, Gussago, Vannini, 2006.
- MEDEGHINI R. - VALTELLINA E., *Quale disabilità? Culture, modelli e processi di inclusione*, Milano, Franco Angeli, 2006.
- MORRIS J., Conference Speech in GLAD, *Reclaiming the Social Model of Disability Report*, London: *Greater London Action on Disability*, 2000, pp. 1-3.
- IDEM, *Care or Empowerment? A Disability Rights Perspective*, "Social Policy & Administration", 1997, 31, 1, pp. 54-60.
- IDEM, *Impairment and Disability: Constructing an Ethics of Care That Promotes Human Rights*, "Hypathia", 16, 4, *Feminism and Disability*, Part. I, 2001, pp. 1-16.
- NUSSBAUM M.C., *Giustizia sociale e dignità umana*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- IDEM, *Le nuove frontiere della giustizia. Disabilità, nazionalità, appartenenza di specie*, Bologna, 2006.
- OLIVER M., *Understanding disability. From theory to practice*, New York- Basigstoke, MacMillan, 1996.
- PARKER C. - CLEMENTS L., *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A New Right to Independent Living?*, *European Human Rights Law Review*, 2008, no. 4, pp. 508-523.
- SHAKESPEARE T., *Disability rights and wrongs*, Routledge, 2014.
- IDEM, *Cultural representation of disabled people: Dustbins for disavowal?*, in *Disability & Society*, 9, 1994, pp. 283-299.
- SHAKESPEARE T. - WATSON N., *The Social Model of Disability: an outmoded ideology*, *Research in Social Science and Disability*, 2002, pp. 2, 9-28.
- IDEM, *The Social Model of Disability: an outmoded ideology*, cit.

United Nations, *Convention on the rights of persons with disabilities*. New York, 2006. Disponibile online: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconve.pdf>.

VARDAKASTANIS Y., *Using Artificial Intelligence to Enhance Accessibility. Opportunities and Risks of Emerging Technologies for Persons with Disabilities*, Incontro a Vienna, Austria, 16 novembre 2018.

WATSON M. - MCKIE L. - HUGHES B. - HOPKINS D. - GREGORY S., *(Inter)Dependence, Needs and Care: The Potential for Disability and Feminist Theorists to Develop an Emancipatory Model*, "Sociology", 2004, 38, pp. 331-350.

Lo sguardo degli altri

*Economia, psicologia, pedagogia e tecnologia:
qualche ulteriore riflessione per l'inclusione*

Occupabilità e occupazione delle/i laureate/i con disabilità*

ELIO BORGONOVÌ

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Università, momento di conquista dell'autonomia e indipendenza - 3. Cambiamento della concezione di lavoro - 4. Ripensamento della teoria economica - 5. Dall'assistenzialismo alla competitività - 6. Adeguamento dei modelli organizzativi - 7. Strumenti - 8. Conclusioni

1. L'università è il contesto, il periodo della vita nel quale si realizza il dettato costituzionale secondo cui "i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi" (Art. 34 Cost.) e nel quale studentesse e studenti si preparano all'inserimento nel mondo del lavoro (Fantozzi, pag. 69, 2022). È l'ambito nel quale, una volta diventati maggiorenni anche sul piano giuridico, si conquista una maggiore autonomia decisionale e si cominciano a strutturare i progetti futuri. Quindi l'università è un anello importante della vita dei giovani perché introduce all'indipendenza (AAVV pag. 13, 2022). Partendo dalla considerazione che i tassi di occupazione delle persone con disabilità sono molto inferiori a quelli generali della popolazione, il presente contributo ha per oggetto l'analisi delle condizioni culturali, organizzative e strumentali che consentono l'inclusione a pieno titolo nel mondo lavorativo di queste persone. Infatti, lo sviluppo delle conoscenze e delle tecnologie consentono alla società di valorizzare l'energia più rinnovabile in assoluto, costituita dalle capacità manuali, cognitive e relazionali delle persone. Un contributo che può essere inquadrato nel più generale tema della sostenibilità che, nella sua dimensione sociale, richiede politiche ed interventi in grado di trasformare condizioni che generano costi (assistenza delle persone con disabilità) in condizioni per la generazione di valore anche economico per l'intera società. La prospettiva economico manageriale che caratterizza il presente contributo è complementare a quella della tutela dei diritti umani e alle indicazioni del diritto positivo italiano in una visione olistica della persona. In questo senso intende sottolineare la centralità della persona rispetto ai processi economici proponendo una inversione del paradigma che si è affermato dopo la rivoluzione industriale e soprattutto nell'ultimo secolo, che ha portato alla segmentazione delle funzioni delle persone, di volta in volta considerate come

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

lavoratori, consumatori, risparmiatori, investitori. Un paradigma riduttivistico che, collegato alla preminenza data alla “standardizzazione” dei processi economici e dei ruoli sociali, ha causato l’esclusione o comunque la marginalizzazione delle persone che non rispondono agli standard. Il presente contributo ha l’obiettivo di evidenziare come il cambiamento di paradigma, oltre a far parte di dichiarazioni, deve trasformarsi in cambiamento delle politiche e in azioni concrete. Si intende sottolineare il percorso che consente di passare da ciò che è auspicabile sul piano dei valori a ciò che è fattibile sul piano concreto.

2. Il periodo dell’università è un passaggio importante per tutti, ma che assume particolare rilevanza per studentesse e studenti con disabilità e DSA. Questo periodo deve essere vissuto con l’impegno richiesto per l’acquisizione di nuove conoscenze, capacità e competenze utili per costruire progetti di vita futura, ma con la serenità di chi si sente inserito in un contesto inclusivo. Affinché ciò avvenga sono necessarie quattro condizioni: un cambiamento della concezione del lavoro sul piano antropologico, filosofico e religioso (Nicolaidis e Shoji, pag. 53, 2022), un ripensamento a livello di teorie economiche (Almici, Arengi e Camodeca, pag. 55 e 125, 2019), l’adeguamento dei modelli organizzativi (Almici, Arengi e Camodeca, pag. 111, 2019), strumenti idonei a valorizzare le potenzialità di ogni persona.

3. Occorre passare da una concezione del lavoro come sacrificio necessario per soddisfare i bisogni a quella di lavoro come attività con la quale ogni persona contribuisce allo sviluppo umano, civile, sociale ed economico della società e, per chi ha una concezione religiosa, come partecipazione all’opera di Dio di ogni credo religioso (Ashmos e Duchon, 2000; Angeloni e Borgonovi, 2017). Una concezione che vede il lavoro non in termini puramente strumentali e funzionali al soddisfacimento dei bisogni, ma in termini finalistici come occasione per il progresso (Soresi, pag. 38, 2022). In un periodo in cui si parla tanto di energie rinnovabili, è utile proporre una concezione che promuove l’energia più rinnovabile in assoluto, quella espressa dalla partecipazione attiva alla vita sociale ed economica di tutte le persone (Almici, Arengi e Camodeca, pag. 55, 2019).

4. Dalla concezione antropologica, filosofica e religiosa del lavoro discende l’esigenza di un profondo ripensamento della teoria economica. Il lavoro non può e non deve essere considerato come semplice fattore produttivo ma come partecipazione della persona in senso olistico ai processi di produzione, trasferimento,

consumo, risparmio ed investimento della ricchezza (Borgonovi, 2021). Le teorie classiche del lavoro come “fattore produttivo” evocano la dimensione “oggettiva” espressa dalle capacità manuali, esecutive e razionali. A loro volta, le teorie che distinguono la funzione delle persone come lavoratori, consumatori, risparmiatori, investitori sono espressione di una visione “frammentaria” delle persone. Come conseguenza di queste teorie si determina un sistema nel quale prevalgono le leggi del profitto come motore dell’economia, della competizione di mercato, della minimizzazione dei costi e in cui il lavoro diventa la variabile dipendente dagli equilibri ottimali, o presunti tali, dell’economia. Si può dire che le persone, nelle loro diverse funzioni, “ruotano attorno alle leggi di presunta autoregolazione dell’economia”.

Recuperare una concezione olistica della persona significa sottolineare la dimensione “soggettiva” e ritornare ad un sistema nel quale i processi economici “devono essere definiti in funzione dei bisogni reali e unitari delle persone”, tra i quali quello di avere un lavoro dignitoso (Migliaccio e Ummarino, pag. 310, 2022; Angeloni, 2011).

5. L’evoluzione delle teorie economiche si riflette anche sulle diverse fasi nelle quali possono essere analizzate le politiche e gli interventi nei confronti delle persone con disabilità. In una prima fase, quella dell’affermazione del modello di Welfare State (Ferrera, Fargion e Jessoula, 2012), è stata prevalente la visione “assistenzialistica” nei confronti delle persone con disabilità. Esse e le loro famiglie ricevevano sussidi a sostegno delle maggiori difficoltà che incontravano. Sussidi che, nei paesi e nei periodi di difficoltà delle finanze pubbliche, in molti casi non erano sufficienti a garantire una vita dignitosa e indipendente e non consentivano alle famiglie di evitare le situazioni di fragilità collegate alla disabilità dei propri cari.

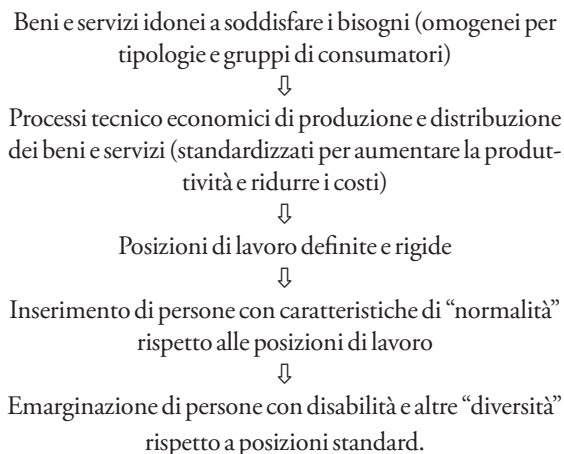
La seconda fase è stata caratterizzata dal recupero della rilevanza del lavoro anche per le persone con disabilità. Come in altri Paesi, anche in Italia sono state introdotte norme sulla “collocazione obbligatoria di persone appartenenti alle categorie protette e/o fragili”. Si è trattato di un significativo progresso sul piano culturale che tuttavia si è inserito in una logica tradizionale. L’inserimento di persone con disabilità veniva (e in molti casi ancora viene) considerato come un costo aggiuntivo o un onere improprio rispetto ai criteri della produttività. Gli obblighi alle assunzioni delle categorie protette sono stati quindi correlati ad agevolazioni fiscali e a finanziamenti pubblici finalizzati ad adattare i luoghi di lavoro, ad esempio eliminazione di barriere architettoniche e acquisto

di tecnologie utili a superare le limitazioni funzionali. Non sempre le agevolazioni e gli incentivi sono stati considerati adeguati dalle imprese, molte delle quali ancora oggi preferiscono non assumere persone con disabilità e pagare le sanzioni monetarie previste dalla legge.

Le valutazioni di convenienza economica tra pagamento delle sanzioni monetarie e presunti costi aggiuntivi sono state superate nella terza fase, quella della “responsabilità sociale” delle imprese, delle amministrazioni pubbliche e in generale di tutte le organizzazioni (Perrini e Tencati, 2008). La teoria secondo cui l’impresa non è più considerata il luogo della sola produzione economica ma è aperta alla società nella quale vive si è concretizzata nella ricerca di un bilanciamento delle aspettative dei diversi portatori di interesse (stakeholders) (Masini, 1970 e 1988; Fiorentini, 2006 e 2021; Porter, 2006). In questa prospettiva si collocano le politiche di tutela dell’ambiente (Donato, 2000; Matacena, 1984), di lotta agli sprechi, di interventi sociali di vario genere e di coesione tra cui la creazione di posti di lavoro per le persone con disabilità non come obbligo ma come assunzione di responsabilità nei confronti della società. In altri termini, si passa da una logica di “adattamento alle norme” guidata da valutazioni economiche a una logica proattiva guidata da valutazioni di impatto sociale. Mentre le prime due fasi hanno avuto prevalentemente un’origine interna al nostro Paese, la fase della responsabilità sociale si può definire in un certo senso di “importazione”. In effetti, questa teoria ha rappresentato un’evoluzione delle teorie di management di origine nord-americana (Freeman, 1984; Migliaccio, 2017; Rusconi e Dorigatti, 2004) nelle quali il profitto, e in generale la convenienza economica, resta un criterio importante, ma sono altrettanto importanti le modalità tramite cui il profitto e le convenienze sono perseguite. L’obiettivo del profitto non è più un principio assoluto, ma diventa rilevante anche il “come” esso è ottenuto.

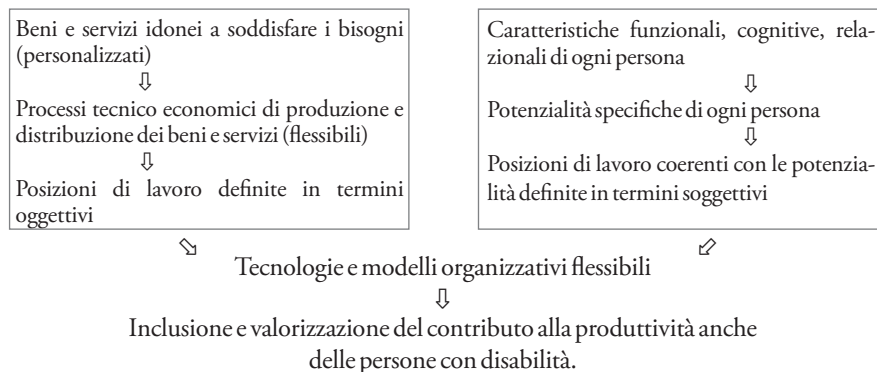
Nella quarta fase, il principio della responsabilità sociale viene coniugato con le teorie della competitività tra imprese. Infatti, di fronte alla standardizzazione di prezzi dei prodotti e di altre condizioni di mercato determinate dalla competizione globale, le imprese di tutti i settori hanno individuato un fattore di vantaggio competitivo nella personalizzazione del servizio. In questa prospettiva, accanto a processi produttivi basati sulla standardizzazione e sulle economie di scala, si sviluppano processi produttivi agili e flessibili che si basano sulle economie di personalizzazione (De Petris, pag. 86, 2022). Il principio della personalizzazione, reso possibile anche da tecnologie avanzate, può essere applicato anche con riferimento alla personalizzazione delle condizioni di lavoro per un inserimento inclusivo di persone con disabilità e DSA (Almici, Arengi e Camodeca, pag. 121, 2019).

6. Il passaggio dalle teorie economiche di assistenzialismo alla valorizzazione anche delle persone con disabilità e DSA quale fattore di competizione ha influenzato anche l'evoluzione dei modelli organizzativi (Molteni, 2003). Secondo le teorie dell'organizzazione scientifica del lavoro, i modelli organizzativi sono definiti dalla sequenza logica di seguito evidenziata:



In questa catena logica sono definite come caratteristiche di “normalità” quelle che invece sono caratteristiche di “standardizzazione”. Le persone che sono escluse dal lavoro o da quelli che sono considerati i circuiti economici “normali”, sono tutelate tramite interventi assistenzialistici dello Stato, delle organizzazioni non profit o restano a carico delle proprie famiglie.

Una logica che può essere sempre più messa in discussione dalle teorie sulla flessibilità organizzativa che, con riferimento alle persone con disabilità può essere espressa nelle relazioni della figura seguente:



Nell'economia della personalizzazione e della diversità, che è facilitata anche da tecnologie innovative sostitutive o aumentative delle capacità funzionali della persona, tutte le persone possono partecipare “attivamente” ai processi di produzione (Gatti e Pozzoli, pag. 62, 2022; Chapiro e Colvez, 1998; Nussbaum, 2002). Per le aziende e per l'economia anche le persone con disabilità e comunque con limitazioni funzionali (si pensi alle persone anziane o vittime di incidenti più o meno gravi) possono contribuire alla crescita economica e allo sviluppo sociale senza diventare un “costo” per le aziende e per le comunità, come era nel modello di società/stato assistenziale. Se riconosciute e adeguatamente valorizzate, tutte le diversità possono diventare fattore di vantaggio competitivo rispetto all'economia del passato basata sulla standardizzazione. Ad esempio, possono essere persone che hanno limitazioni nelle attività manuali e/o processi cognitivi più lenti, ma che hanno elevate capacità relazionali e quindi possono contribuire positivamente alla generazione di spirito collaborativo e di benessere organizzativo (Caracciolo, pag. 94, 2022; Sen, 2009). Viceversa, possono esservi persone con elevate capacità razionali, i cosiddetti talenti, che però sono orientati alla competizione per il successo e quindi possono generare conflitti e malessere organizzativo che si traducono in ostacoli alla generazione di valore condiviso.

7. Affinché il cambiamento culturale e delle teorie economico manageriali possano tradursi in cambiamento reale, sono necessari alcuni strumenti. Al riguardo è utile evidenziare cosa possono fare le università (e più in generale il sistema dell'istruzione) e cosa possono fare le organizzazioni pubbliche e private come luoghi del lavoro. Le università possono mettere in campo i seguenti strumenti:

- Approfondire o sviluppare ricerche sui nuovi modelli di welfare di tipo non assistenzialistico, di organizzazione del lavoro secondo modelli di flessibilità, di competizione-collaborazione idonei a favorire l'inclusione di tutte le persone.
- Considerare in modo unitario i processi di orientamento all'entrata, durante il percorso di studi e in uscita (Guaraldi, Magnani e Genovese, pag. 213, 2022; Savarese et al., pag. 225, 2022).
- Riorganizzare i percorsi didattici passando dalla logica di insegnamento (teaching) a quella di apprendimento (learning) (Antonioli et al., pag. 250, 2022).
- Rafforzare le attività di tutoraggio specifico per studentesse e studenti con disabilità e dsa.
- Attuare interventi e utilizzare tecnologie idonee a eliminare tutti gli ostacoli all'accessibilità (Almici, Arengi e Camodeca, pag. 45, 2019).

Ricerche finalizzate sul tema della disabilità e dsa consentono di applicare il principio di “conoscere per cambiare e migliorare”. L'orientamento in entrata è finalizzato a indirizzare le studentesse e gli studenti verso percorsi in grado di generare conoscenze, capacità, competenze, attitudini (in una parola professionalità) che saranno richieste nei futuri contesti di lavoro. L'orientamento e il tutoraggio durante i percorsi universitari hanno l'obiettivo di superare gli ostacoli e di coniugare in termini più attivi le aspettative di studentesse e studenti e le opportunità di occupazione. L'orientamento in uscita (attività di jobmarket) ha l'obiettivo di far percepire a imprese, amministrazioni pubbliche, enti del Terzo Settore il valore della diversità (Zangrandi, 2000). Il passaggio dalla logica di insegnamento a quella di apprendimento ha l'obiettivo di rafforzare “l'occupabilità” di laureate/i, mentre l'orientamento in uscita significa favorire il passaggio dall'occupabilità all'occupazione. Rimuovere gli ostacoli all'accessibilità di ogni tipo (fisica dei materiali didattici) ha l'obiettivo di garantire, per quanto possibile, la parità di condizioni tra tutte/i le/i studentesse/studenti incluse/i quelle/i con disabilità e dsa (Soresi, pag. 42, 2022). Al riguardo, occorre sottolineare che si tratta di “misure compensative” rispetto alle caratteristiche funzionali e dei processi cognitivi (ad esempio nel caso dei dsa) e non di “misure agevolative”. Anche sul piano del diritto vale il principio secondo cui non vi è nulla di più ingiusto che trattare allo stesso modo situazioni diverse (Bernardini, 2012).

Per quanto riguarda imprese, amministrazioni pubbliche, enti del Terzo Settore, è possibile evidenziare i seguenti strumenti:

- Realizzare interventi di formazione del proprio personale idonei a fare in modo che tutte le persone percepiscano e siano sensibilizzate sul fatto che le persone con disabilità, dsa e in generale con diversità riispetto alla cultura organizzativa tradizionale possono diventare un vantaggio e non rappresentano un ostacolo rispetto alla capacità competitiva dell'organizzazione.
- Modificare i processi di selezione delle persone (recruitment) in modo da tener conto delle diversità: ciò significa adeguare i test, i colloqui e altri strumenti che oggi sono prevalentemente costruiti sui principi di normalità/standardizzazione.
- Adottare interventi di inserimento e accompagnamento delle persone con disabilità e dsa nei team di lavoro, ad esempio sviluppando conoscenze sulla specifica disabilità e sul modo di rapportarsi a queste persone.
- Adottare strumenti di valutazione delle performance che tengano conto anche di aspetti qualitativi, di collaborazione, di benessere organizzativo, fattori che si riflettono anche sulla economicità e sostenibilità organizzativa di lungo periodo (Karakas, 2010; Baboukardos e Rimmel, 2016; Migliaccio, 2007).

8. Albert Einstein ha affermato che “le cose non cambieranno se continueremo a guardare le cose nello stesso modo”. In questo contributo si è cercato di mettere in evidenza che occorre cambiare il modo di vedere i concetti di produttività e competizione. La produttività è sempre più correlata alle relazioni tra persone e non più alla velocità e alla ripetitività delle azioni come l’aveva intesa Frederick Taylor analizzando le attività manuali del mondo industriale. La competitività è sempre più collegata alla personalizzazione di prodotti, servizi, processi, responsabilità sociale, sostenibilità nel lungo periodo delle imprese e sempre meno alla minimizzazione dei costi, alla ricerca di economia di scala tramite la standardizzazione. Cambiare il modo di vedere le cose significa riflettere sul fatto che l’innovazione è un principio che qualifica e qualificherà sempre più la società, l’economia, il mercato del lavoro e le organizzazioni complesse private e pubbliche. Essa si fonda sulle seguenti condizioni: nuove conoscenze scientifiche e tecnologiche, la volontà di cambiare, la definizione della direzione del cambiamento, il potere di influenza. Il progresso scientifico e tecnologico già oggi consente di valorizzare funzionalmente nei processi economici e sociali l’apporto di persone caratterizzate da differenze funzionali, cognitive, relazionali. La volontà di innovare si collega in campo economico alla utilità che può essere ottenuta con la valorizzazione delle differenze. Si è cercato di chiarire che l’inclusione a pieno titolo nel mondo del lavoro delle persone con disabilità può diventare fattore di competitività per le imprese e di capacità di amministrazioni pubbliche e delle organizzazioni non profit di perseguire l’interesse generale o di pubblica utilità. La definizione della direzione del cambiamento significa elaborazione di una visione di welfare sociale nel quale condizioni che in passato e ancora oggi determinano costi (spesa pubblica per l’assistenza alle persone con disabilità) possa diventare un fattore di generazione di ricchezza. Ciò per ottenere il duplice vantaggio di aumento della ricchezza da un lato e riduzione della spesa dall’altro. Il potere di generare innovazione è collegato non solo ad obblighi di legge o ad agevolazioni fiscali ma, nel caso specifico, al modo in cui i manager intendono darsi carico di finalità sociali oltre quelle particolari delle proprie amministrazioni. E necessario un profondo cambiamento nella cultura generale e organizzativa per favorire l’inclusione nei luoghi di lavoro di persone con disabilità, dsa e altre diversità, in modo da consentire loro di realizzare progetti di vita indipendente. Tuttavia, i cambiamenti culturali richiedono di tradursi in strumenti operativi. A loro volta, nuovi strumenti, nuove tecnologie e nuovi modelli organizzativi sono poco efficaci se non preparati e accompagnati da cambiamenti culturali (Appadurai, 2013; Migliaccio, 2016). Oggi esistono potenti tecnologie da impiegare nei processi economici, occorre ricostituire la relazione secondo cui la finalità (generare benessere olistico per le persone) prevalga sugli strumenti.

BIBLIOGRAFIA

- AA VV (2022). "Cultura del lavoro inclusivo". In: M. PAVONE, A. ARENGHI, E. BORGONOV, F. FERRUCCI, E. GENOVESE E A. PEPINO (a cura di) *Un ponte tra università e mondi del lavoro per l'inclusione e la vita indipendente*. FrancoAngeli, Milano.
- ALMICI, A., ARENGHI, A. e CAMODECA, R. (2019). *Il valore dell'accessibilità: una prospettiva economico-aziendale*. FrancoAngeli, Milano.
- ANGELONI, S. (2011). *Il Disability Management integrato. Un'analisi interdisciplinare per la valorizzazione delle persone con disabilità*. Quaderno Monografico Rirea, n. 94, Roma.
- ANGELONI, S. e BORGONOV, E. (2017). Laboro ergo sum: quando il lavoro abilita l'uomo. *Sviluppo & Organizzazione*, 274, 58-70.
- ANTONIOLI, G. ET AL. (2022). "La valorizzazione delle competenze individuali nell'inserimento lavorativo di persone con disabilità o DSA: un'esperienza di buona prassi presso Unisalento". In: M. Pavone, A. Arenghi, E. Borgonovi, F. Ferrucci, E. Genovese e A. Pepino (a cura di) *Un ponte tra università e mondi del lavoro per l'inclusione e la vita indipendente*. FrancoAngeli, Milano.
- APPADARAI A. (2013). *The Future as Cultural Fact. Essays on the Global Condition*, Verso, New York.
- ASHMOS, D.P. e DUCHON, D. (2000). "Spirituality at work: A conceptualization and measure", *Journal of Management Inquiry*, Vol. 9 No. 2, pp. 134-145.
- BABOUKARDOS, D E RIMMEL, G. (2016). Value relevance of accounting information under an integrated reporting approach: a research note. *Journal of Accounting and Public Policy*, Vol. 35 No. 4.
- BERARDINI M.G. (2012). *Disabilità, giustizia, diritto. Itinerari tra filosofia del diritto e Disability studies*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 212.
- BORGONOV, E. (2021). *Egoismo e altruismo. Un nuovo equilibrio per l'economia*, Liber Amicorum, saggi in onore di Vittorio Maticena, FrancoAngeli, Milano.
- CARACCIOLLO, A. (2022). "L'inclusione lavorativa di malati cronici e disabili". In: M. PAVONE, A. ARENGHI, E. BORGONOV, F. FERRUCCI, E. GENOVESE E A. PEPINO (a cura di) *Un ponte tra università e mondi del lavoro per l'inclusione e la vita indipendente*. FrancoAngeli, Milano.
- CHAPIREAU, F. e COLVEZ, A. (1998). "Social disadvantage in the international classification of impairments, disabilities, and handicap", *Social Science and Medicine*, Vol. 47 No. 1, pp. 59-66.
- DE PETRIS, P. (2022). "Sul lavoro agile come soluzione organizzativa di "ragionevole accomodamento" per la persona con disabilità". In: M. PAVONE, A. ARENGHI, E. BORGONOV, F. FERRUCCI, E. GENOVESE E A. PEPINO (a cura di) *Un ponte tra università e mondi del lavoro per l'inclusione e la vita indipendente*. FrancoAngeli, Milano.
- DONATO, F. (2000). *La variabile ambientale nelle politiche aziendali: sostenibilità economica ed ecologica*. Giuffrè, Milano.
- FANTOZZI, D. (2022). "Dalla scuola al mondo del lavoro: orientamento vs dispersione per una cultura dell'accomodamento ragionevole". In: M. Pavone, A. Arenghi, E. Borgonovi, F. Ferrucci, E. Genovese e A. Pepino (a cura di) *Un ponte tra università e mondi del lavoro per l'inclusione e la vita indipendente*. FrancoAngeli, Milano.
- FERRERA, M., FARGION, V. e JESSOULA, M. (2012). *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*. Marsilio, Venezia.
- FIORENTINI, G. (2006). *Impresa sociale e sussidiarietà*. FrancoAngeli, Milano.
- FIORENTINI, G. (2021). *Tutte le imprese sono sociali*. FrancoAngeli, Milano.
- FREEMAN, R.E. (1984). *Strategic management: a stakeholder approach*. Pitman, Boston.

GATTI, M.I., POZZOLI, A. (2022). "Job Stations: trasformare la disabilità in abilità". In: M. Pavone, A. Arenghi, E. Borgonovi, F. Ferrucci, E. Genovese e A. Pepino (a cura di) *Un ponte tra università e mondi del lavoro per l'inclusione e la vita indipendente*. FrancoAngeli.

GUARALDI, G., MAGNANI, C. E GENOVESE, E. (2022). "Accogliere, Orientare, Inserire nel mondo del lavoro: i servizi di UNIMORE dedicati a studenti e laureati con disabilità". In: M. PAVONE, A. ARENGHI, E. BORGONOV, F. FERRUCCI, E. GENOVESE E A. PEPINO (a cura di) *Un ponte tra università e mondi del lavoro per l'inclusione e la vita indipendente*. FrancoAngeli, Milano.

KARAKAS, F. (2010). "Spirituality and Performance in Organisations: A literature review, Journal of Business Ethics, Vol. 94 No. 1, pp. 89-106.

MASINI, C. (1982). Lavoro e risparmio. Utet, Torino.

MATACENA, A. (1984). Impresa e ambiente. Il bilancio sociale.

MIGLIACCIO, G. (2007). La disabilità nell'economia e nel bilancio sociale d'azienda. In: Attanasio A. (a cura di) *ITC. Disabilità e Diritto*. Atti del Convegno del Circolo dei Giuristi Telematici, Roma, 28-29 ottobre, Nyberg, Milano.

MIGLIACCIO, G. (2016). ICT for disability management in the net economy. *International Journal of Globalisation and Small Business*, 8 (1).

MIGLIACCIO, G. (2017). Disabled People in the Stakeholder Theory: a Literature Analysis. *Journal of the Knowledge Economy*.

MIGLIACCIO, G. E UMMARINO, I. (2022). "Esperienze italiane di turismo "sensibile": i network "Like your Home" e "Hostability School/University"". In: M. Pavone, A. Arenghi, E. Borgonovi, F. Ferrucci, E. Genovese e A. Pepino (a cura di) *Un ponte tra università e mondi del lavoro per l'inclusione e la vita indipendente*. FrancoAngeli, Milano.

MOLTENI, M. (2003). *L'impresa tra competitività e responsabilità*. Impresa e Stato, Vol. 65.

NICOLAIDES, A. E SHOZI, N. (2022). "Rights of disabled persons from a variety of perspectives". In: M. PAVONE, A. ARENGHI, E. BORGONOV, F. FERRUCCI, E. GENOVESE E A. PEPINO (a cura di) *Un ponte tra università e mondi del lavoro per l'inclusione e la vita indipendente*. FrancoAngeli, Milano.

NUSSBAUM, M. (2002). Capabilities and social justice. *International Studies Review*, 4 (2), 123-135.

PERRINI, F. E TENCATI, A. (2008) *Corporate Social Responsibility*. Egea, Milano.

PORTER, M. (2006). Strategy and Society: The Link between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility. *Harvard Business Review*, December.

RUSCONI, G. E DORIGATTI, M. (a cura di) (2004). *Teoria generale del bilancio sociale e applicazioni pratiche*. FrancoAngeli, Milano.

SAVARESE, G. ET AL. (2022). "Try The Future". Un percorso di coaching e di accompagnamento al lavoro per gli studenti con disabilità e DSA". In: M. Pavone, A. Arenghi, E. Borgonovi, F. Ferrucci, E. Genovese e A. Pepino (a cura di) *Un ponte tra università e mondi del lavoro per l'inclusione e la vita indipendente*. FrancoAngeli, Milano.

SEN, A.K. (2009). Capability: Reach and Limits. In: Chiappero-Martinetti, E. (a cura di), *Debating Global Society: Search and Limits of the Capability Approach*. Fondazione Giacomo Feltrinelli, Milano.

SORESI, S. (2022). "L'orientamento inclusivo per un futuro equo e sostenibile". In: M. Pavone, A. Arenghi, E. Borgonovi, F. Ferrucci, E. Genovese e A. Pepino (a cura di) *Un ponte tra università e mondi del lavoro per l'inclusione e la vita indipendente*. FrancoAngeli, Milano.

ZANGRANDI, A. (a cura di) (2000). *Aziende non profit. Le condizioni di sviluppo*. Egea, Milano.

Il *Diversity Management* per una realtà lavorativa inclusiva*

MASSIMO POLLIFRONI E FRANCESCO POLLIFRONI

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. L' "azienda ibrida" nei fondamentali dell'economia aziendale. - 3. Le attuali aree di attenzione del Diversity Management. - 4. Conclusioni.

1. I recenti eventi internazionali – legati ai cambiamenti climatici, ai fenomeni pandemici, alle crisi finanziarie e alle contestuali situazioni belliche – hanno messo in luce, nel presente, tutta la fragilità della “globalizzazione”, termine attribuito al settimanale britannico *The Economist* (nel lontano 1962), il cui uso nel gergo comune si diffuse a partire dagli anni '90, in corrispondenza dell'avvio dell'impiego a finalità civili della rete Internet.

L'iniziale slancio idealistico attribuito al concetto di “globalizzazione” si è dovuto misurare nel corso degli ultimi anni con una desolante evidenza, che ha assunto la sembianza di un qualche liberismo disarmonico in cui è possibile osservare un comune aumento mondiale delle disuguaglianze economiche e sociali (a scapito dei molti) e una parallela concentrazione della ricchezza (a vantaggio di pochi).

Le attuali crisi economiche internazionali, inoltre, caratterizzate da una recente e comune crescita inflazionistica, hanno portato in alcuni casi a rivalutare le tesi – alquanto dibattute e divisive – dell'economia autarchica, autosufficiente ed economicamente indipendente: una prospettiva a cui gli economisti, sempre negli ultimi anni, hanno associato al neologismo della “deglobalizzazione”¹.

Quanto premesso impone il dovere – anche in ambito economico aziendale – di rivedere i modelli di *business* proposti nel corso del tempo, mettendoli in discussione, alla ricerca di nuovi archetipi di “azienda ibrida”, a natura congiunta *profit* e *non profit*, indispensabili per il perseguimento di un progresso equo e sostenibile.

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ Per un breve approfondimento sul concetto, tra gli altri, si vedano: S. GARG, *Determinants of deglobalization: A hierarchical model to explore their interrelations as a conduit to policy*, in *Journal of Policy Modeling*, 43(2), 2021, pp. 433-447; H. JAMES, *Deglobalization: The rise of disembedded unilateralism*, in *Annual Review of Financial Economics*, 10, 2018, pp. 219-237; D. LEBLANG, M.E. PETERS, *Immigration and Globalization (and Deglobalization)*, in *Annual Review of Political Science*, 25, 2022, pp. 377-399.

Dalla premessa consegue la *Research Question* del presente contributo, concernente la declinazione del menzionato modello di “azienda ibrida” e dei relativi *driver* di “vantaggio competitivo”², tra i quali il *Diversity Management* (di seguito indicato in acronimo come DM) è destinato a ricoprire un ruolo particolarmente significativo.

2. Nei fondamentali dell’economia aziendale³ il neologismo di “azienda ibrida”⁴ viene associato ad un modello aziendale nel quale riescono a convivere – in un perfetto ed integro equilibrio – sia la natura *profit oriented*, sia quella *non profit*, che – senza alcuna forma di ostentazione – viene ad essere vissuta ed attuata realmente e sistematicamente.

L’“azienda ibrida” può anche essere osservata – sotto un ulteriore punto di vista – come l’evoluzione concettuale del preesistente modello dell’azienda composta, storico archetipo proposto dall’aziendalismo domestico, nel quale la presenza di una dimensione *profit* (nelle aziende pubbliche o nelle aziende *non profit*), o di quella *non profit* (per le imprese), rivestiva un profilo meramente relativo e marginale. La richiamata teorizzazione dell’“azienda ibrida” trova senz’altro una centralità nella declinazione di una qualche “vocazione sociale” attribuibile all’azienda, nozione – la “vocazione sociale” – che rappresenta, di fatto, un’evoluzione del concetto di “etica aziendale”⁵.

L’economia aziendale, nel corso del tempo, ha associato al concetto di “etica aziendale” una qualche bidimensionalità in grado di garantire congiuntamente:

- sia una contestuale attenzione al presidio della *performance* dei fondamentali equilibri di bilancio;
- sia una costante, duratura e continuativa attenzione rivolta al modello della “responsabilità sociale d’impresa”.

² Per maggiori approfondimenti su concetto economico aziendale di “vantaggio competitivo” si veda: PORTER M.E., KRAMER M.R., *The competitive advantage of corporate philanthropy*, *Harvard business review*, 80(12), 2022: 56-68; M.E. PORTER, *The value chain and competitive advantage*, in *Understanding Business Processes*, 2, 2001, pp. 50-66.

³ Tratto ed elaborato da: M. POLLIFRONI, *Ambiente, Pandemie, Economie & Aziende. Alla ricerca della “vocazione sociale” dell’azienda resiliente*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 47 ss.

⁴ Sul concetto di “azienda ibrida”, tra gli altri, si vedano: W. GRASSL, *Business models of social enterprise: A design approach to hybridity*, in *ACRN Journal of entrepreneurship Perspectives*, 1(1), 2012, pp. 37-60; A. KOLK, F. LENFANT, *Hybrid business models for peace and reconciliation*, in *Business Horizons*, 59(5), 2016, pp. 503-524; S. LOPREVITE, *Vocazione sociale, profitto e nuovi modelli ibridi d’impresa. Paradigmi e realtà in prospettiva economico-aziendale*, FrancoAngeli, Milano, 2020; P. VENTURI, F. ZANDONAI, *Imprese ibride: Modelli d’innovazione sociale per rigenerare valori*, Egea, Milano, 2016.

⁵ Per ulteriori approfondimenti sul concetto di “etica aziendale”, si veda: M. POLLIFRONI, *Lineamenti di etica aziendale*, Giappichelli, Torino, 2012.

La prima attenzione dovrebbe esplicitarsi in una costante e concomitante attività di presidio della “durabilità aziendale”, intesa come quell’attitudine in grado di garantire la continuità aziendale del funzionamento dell’azienda – nel rispetto del principio del *going concern*⁶ – in una prospettiva temporale di medio-lungo termine.

Con riferimento, invece, al concetto di “responsabilità sociale d’impresa” – di derivazione economico aziendale – è stato successivamente ed a più riprese oggetto di opportuni approfondimenti e pronunciamenti proposti in sede comunitaria. La Commissione Europea ha, quindi, definito – in una sua iniziale formulazione, che si ritiene più esaustiva di altre – la “responsabilità sociale d’impresa” come “(...) *la decisione volontaria di contribuire al progresso della società e alla tutela dell’ambiente, integrando preoccupazioni sociali e ecologiche nelle operazioni aziendali e nelle interazioni con gli stakeholder* (...)”⁷.

Per coerenza alla prospettiva di indagine del presente studio – rivolto ad ogni tipologia di azienda, quali le imprese, le istituzioni pubbliche e le organizzazioni *non profit* – nelle pagine e nelle formule che seguono il concetto di “responsabilità sociale d’impresa” verrà mutuato in “responsabilità sociale d’azienda”, assumendo tale nuova declinazione come ipotesi di lavoro della medesima analisi. Affinché, quindi, si possa parlare di aziende correttamente orientate ad un modello etico, è necessario il soddisfacimento congiunto di entrambe le condizioni sopramenzionate.

Tale circostanza è esprimibile attraverso la seguente formula:

$$EA = \{RSA; DA\}$$

Le lettere in uso nella formula risultano, quindi, essere associate ai seguenti significati:

- EA = “etica aziendale”;
- RSA = “responsabilità sociale d’azienda”;
- DA = “durabilità aziendale”.

⁶ Il concetto di *going concern* differisce da quello *business continuity*: il primo – il *going concern* – rappresenta il presupposto in base al quale nella redazione del bilancio, l’impresa viene normalmente considerata in grado di continuare a svolgere la propria attività in un prevedibile futuro ed è richiamato, oltre che dal Codice Civile, anche dai principi contabili nazionali (OIC 11 e OIC 5) e internazionali (IAS 1); mentre con il secondo – la *business continuity* – si fa riferimento alla capacità di un’azienda a mantenere operativa l’esecuzione dei propri processi anche in presenza di eventi eccezionali e/o di minacce potenziali.

⁷ Fonte: COMMISSIONE EUROPEA, *Libro verde. Verso una strategia europea di sicurezza dell’approvvigionamento energetico*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 2000.

Nella formula che segue il concetto di “etica aziendale” (EA) può, quindi, essere rappresentato simbolicamente dall’intersezione ($\cap$) di due insiemi (non vuoti), che rappresentano – rispettivamente – le determinanti della “responsabilità sociale d’azienda” (RSA) e della “durabilità aziendale” (DA):

$$EA = (RSA) \cap (DA)$$

Si segnala che il concetto sin qui utilizzato di “durabilità aziendale”, è stato associato esclusivamente alla mera entità aziendale, ma ciò è limitativo in quanto il perimetro dell’analisi dovrebbe includere anche un’attenzione verso la durabilità sociale (o stabilità sociale, intesa come antitesi al concetto di precarietà sociale) afferente all’intero ambiente sociale in cui il soggetto aziendale si trova ad operare.

Per quanto premesso – più correttamente – sarebbe opportuno affiancare al concetto della “durabilità aziendale” anche quello della durabilità sociale, nel senso che il presidio aziendale non dovrebbe limitarsi all’osservazione della propria continuità aziendale, in una prospettiva temporale di medio-lungo termine – negli aspetti precedentemente esposti – ma la stessa attenzione dovrebbe essere posta anche nei confronti di tutti gli *stakeholder* (interni ed esterni, diretti ed indiretti) afferenti all’intero tessuto sociale interessato alle attività poste in essere dall’azienda.

Detto passaggio risulta essere di fondamentale importanza ai fini della declinazione della richiamata “vocazione sociale” dell’azienda (in cui l’uso del termine “azienda” sottintende l’afferenza del concetto a qualsiasi tipologia di modello aziendale declinato precedentemente).

Anche in questo caso è possibile formalizzare il concetto sovraesposto di “vocazione sociale” (VS) attraverso l’intersezione ($\cap$) di due insiemi (non vuoti), che rappresentano – rispettivamente – le determinanti della “etica aziendale” (EA) e della “durabilità sociale” (DS):

$$VS = (EA) \cap (DS)$$

La presente teorizzazione, infine, viene a proporre l’individuazione dei seguenti modelli di “vocazione sociale”:

- a) “vocazione sociale endogena”,
- b) “vocazione sociale esogena”.

Detti modelli vengono, qui di seguito, illustrati.

A) La “vocazione sociale endogena” (trattasi di una “vocazione sociale” di derivazione interna all’azienda), che, a sua volta, può essere distinta in:

- a.1) “vocazione sociale endogena a profilo volontario”,

a.2) “vocazione sociale endogena a profilo religioso”.

A.1) La “vocazione sociale endogena a profilo volontario” (trattasi di una “vocazione sociale” volontaria e di derivazione interna all’azienda, cioè non derivante da norme specifiche) ed afferisce al settore delle imprese (o aziende *profit oriented*, siano esse pubbliche o private).

A.2) La “vocazione sociale endogena a profilo religioso” afferisce al settore degli enti religiosi non inclusi nel successivo punto sub b.2).

B) La “vocazione sociale esogena” (trattasi di una “vocazione sociale” di derivazione esterna all’azienda), che, a sua volta, può essere distinta in:

b.1) “vocazione sociale esogena a profilo istituzionale”,

b.2) “vocazione sociale esogena a profilo regolamentato”.

B.1) La “vocazione sociale esogena a profilo istituzionale” è intrinseca nelle finalità delle singole attività istituzionali attuate ad ogni livello dalle aziende pubbliche (centrali o periferiche) e ha come richiamo primario alcuni principi fondamentali sanciti nella nostra Carta costituzionale (quali, a titolo esemplificativo, gli artt. 2 e 3).

B.2) La “vocazione sociale esogena a profilo regolamentato” afferisce, infine, alle aziende *non profit*, la cui regolamentazione è stata attuata sistematicamente da parte del legislatore, attraverso una serie di successivi provvedimenti normativi (o riforme), attuate nel corso del tempo, sino al raggiungimento dell’emanazione del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (e s.m.i.), provvedimento che – attuando la delega per la riforma del terzo settore contenuta nella legge 6 giugno 2016, n. 106 – ha provveduto a declinare gli “Enti del terzo settore” (in acronimo Ets)⁸.

La normativa richiamata oltre ad elencare gli “Enti del terzo settore”, ha anche provveduto ad escludere determinate categorie di soggetti (quali, ad esempio, le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, le associazioni di datori di lavoro, alcune tipologie di enti religiosi civilmente riconosciuti, ecc.)⁹: nelle pagine che seguono della presente teorizzazione continueremo ad includere indistintamente nel concetto di azienda *non profit* sia i soggetti inclusi dalla nuova perimetrazione del terzo settore, dettata dal d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (e s.m.i.), sia quelli esclusi dalla medesima disciplina.

⁸ in tal senso si rinvia a: M. POLLIFRONI, *Ambiente, Pandemie, Economie & Aziende. Alla ricerca della “vocazione sociale” dell’azienda resiliente*, op. cit., pp. 69 ss.

⁹ La casistica richiamata è disciplinata, nello specifico, dall’art. 4 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (e s.m.i.). Tra i soggetti che possono accedere al terzo settore, con l’iscrizione al “Registro unico nazionale del Terzo settore” (in acronimo Runt), vi sono anche gli enti religiosi civilmente riconosciuti, ai quali è, però, consentito aderire alla nuova disciplina solo parzialmente, ovvero solo per le attività di interesse generale attuate per il perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

Sebbene dalla premessa del presente contributo sia stata derivata la *Research Question* concernente la declinazione della “azienda ibrida” e dei relativi *driver* di “vantaggio competitivo”, di questi ultimi approfondiremo nelle pagine che seguono i contenuti del *Diversity Management*, rinviando l’analisi dei restanti per brevità a lavori precedenti¹⁰.

3. Il DM può, in estrema sintesi, essere considerato un adattamento endogeno a tutte le aziende – a prescindere, quindi, dal proprio settore di appartenenza, sia esso privato (pertinente alle imprese ed alle organizzazioni *non profit*), o pubblico (attinente alle istituzioni pubbliche) – delle teorie economiche orientate all’autarchia, in cui l’aspetto di differenziazione, da queste ultime, è rappresentato dall’orientamento all’inclusione e alla massima apertura verso l’ambiente esterno, mentre la prospettiva comune concerne la sistematica valorizzazione delle risorse interne.

I temi del DM sono stati discussi nella letteratura nazionale ed internazionale almeno da trent’anni a questa parte, includendo nell’accezione quell’insieme di pratiche e politiche volte a valorizzare la diversità all’interno di un ambiente di lavoro, o più in generale nella società, negli aspetti concernenti il genere, l’orientamento sessuale, le origini etniche e culturali e le abilità umane.

Questa convergenza di temi e di attenzioni viene ampiamente confermata anche nel dibattito contemporaneo, che viene a focalizzarsi nelle seguenti aree di studio del DM: a) il *Disability Management*, b) il *Gender Diversity Management* e c) il *Cultural Integration Management*. I punti che seguono offrono alcuni sintetici spunti di riflessione su queste aree di interesse.

A) Il *Disability Management*.

Il *Disability Management*¹¹ riguarda la gestione nel settore lavorativo sia privato (imprese e organizzazioni *non profit*), sia pubblico (istituzioni pubbliche)

¹⁰ Per maggiori approfondimenti sulla richiamata riforma del terzo settore, si vedano: L. MONTANINI, *La riforma del terzo settore*, Giappichelli, Torino, 2020; S. VISONÀ, *Il lavoro nella riforma del Terzo settore*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 17(1), 2018, pp. 71-80; M.L. VITALI, *Riforma del «terzo settore», nuova disciplina dell'impresa sociale e regole societarie*, in *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, 9(1), 2020, pp. 79-127.

¹¹ Sul tema, tra gli altri, si segnalano i seguenti contributi: G. AMATORI, G. GIORGI, *Disability and Diversity Management: nodi critici e prospettive formative*, in *Italian Journal of Special Education for Inclusion*, 8(1), 2020, pp. 111-124; R. GOULD, C. MULLIN, S. PARKER HARRIS, R. JONES, *Building, sustaining and growing: disability inclusion in business, Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal*, 41(3), 2022, pp. 418-434; F. MALZANI, *Dal collocamento mirato al diversity management. Il lavoro dei disabili tra obbligo e inclusione nella prospettiva di genere*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 19(4), 2019, pp. 717-740; S.E. SPATARO, *Diversity in context: how organizational culture shapes reactions to workers with disabilities and others who are demographically different*, *Behavioral sciences & the*

della disabilità, concetto – quest’ultimo – declinato nel 2006 dalla “Convenzione sui diritti delle persone con disabilità” (più comunemente, nota a livello internazionale, come *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in acronimo CRPD), come: “(...) *Le persone con disabilità comprendono coloro che hanno menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali di lunga durata, che in interazione con varie barriere possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri (...)*”¹².

In ambito lavorativo i temi fortemente correlati a quello della disabilità sono l’inserimento, la valorizzazione e la stabilizzazione dei soggetti diversamente abili, temi trasversalmente interessati alla criticità del *digital divide*, che concerne i limiti all’accessibilità alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione riscontrabili per tale platea, sempre più in crescita a livello sia domestico, sia internazionale.

B) Il *Gender Diversity Management*.

Il *Gender Diversity Management* si diffuse e impose grazie alla “Piattaforma di Pechino” (più comunemente nota, a livello internazionale, come *Beijing Platform for Action*), un documento che venne elaborato in occasione della “Quarta Conferenza Mondiale sulle Donne”, organizzata dalle Nazioni Unite a Pechino (Cina), alla fine del 1995¹³.

L’atto richiamato fece esplicito riferimento ai “bilanci sensibili al genere” (o “bilanci di genere”) - denominati *gender budgeting* (se preventivi), o *gender reporting* (se consuntivi) - e sostenne la necessità di agire con una strategia di *gender mainstreaming* (ovvero con una “strategia di integrazione” da attuarsi nelle politiche di genere) in ogni attività economica e sociale, al fine di perseguire l’uguaglianza tra uomini e donne: nel documento, inoltre, vennero indicati alcuni obiettivi strategici per i governi nazionali.

Il *gender mainstreaming* e il *gender budgeting* sono strategie volte a introdurre i principi di equità, efficienza, consapevolezza e trasparenza nelle politiche che dovevano attuarsi inizialmente nell’ambito pubblico e che successivamente sono state estese in ogni settore della società civile.

Negli ultimi anni, le tematiche del *Gender Diversity Management*¹⁴ si sono ampliate fino a coinvolgere integralmente il settore privato (*profit* e *non profit*),

Law, 23(1), 2005, pp. 21-38; R. Riccò, M. GUERCI, *Diversity challenge: An integrated process to bridge the ‘implementation gap’*, *Business Horizons*, 57(2), 2014, pp. 235-245.

¹² Il documento citato è reperibile al seguente indirizzo web: <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>

¹³ Si veda: https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2016/07/c_01_convenzione_onu_ita.pdf

¹⁴ Tra i contributi sul tema, tra gli altri, si segnalano: L.L. MARTINS, C.K. PARSONS, *Effects of gender diversity management on perceptions of organizational attractiveness: The role of individual*

comprendendo anche i temi relativi all'orientamento sessuale che emergono dalla cosiddetta "modernità liquida"¹⁵: attualmente i principali temi su cui si concentra l'attenzione del *Gender Diversity Management* riguardano: il *Gender pay gap*, l'uguaglianza di genere e le relative questioni Lgbtq+ (acronimo di lesbiche, gay, bisessuali, *transgender* e *queer*, oltre ad altre identità sessuali e di genere).

C) Il *Cultural Integration Management*.

La globalizzazione e la tecnologia hanno ridisegnato lo spazio e il tempo, portando alla creazione di ambienti dinamici e globali abitati da soggetti eterogenei. L'osservazione di questi ambiti a livello macro, attraverso lo studio di città multiculturali come le metropoli, e a livello micro, attraverso l'analisi delle dinamiche sociali nelle organizzazioni complesse (come le istituzioni pubbliche, le organizzazioni *non profit* e le aziende *profit oriented*), ha evidenziato la necessità di concepire un nuovo paradigma relazionale, capace di generare valore dalla diversità culturale.

La creazione di valore condiviso nella comunità – sia essa una metropoli, o un'organizzazione complessa – è tuttavia il risultato finale di un processo alquanto complesso, il cui inizio risiede nella comprensione della natura degli altri e la cui evoluzione comporta non solo l'accettazione della diversità, ma altresì la sua integrazione e trasformazione conseguente in risorsa.

Per realizzare questo processo è necessario acquisire la consapevolezza che ogni individuo sia in grado di esprimere le proprie abilità all'interno del contesto lavorativo, senza che una propria specificità culturale diventi un fattore invalidante o di discriminazione.

Il *Cultural Integration Management*¹⁶ tende, quindi, a presidiare dette aree di attenzione, particolarmente attuali, soprattutto nelle zone geografiche di destinazione dei flussi migratori.

differences in attitudes and beliefs, in *Journal of Applied Psychology*, 92(3), 2007, pp. 865-875; M. MOUSA, H.K. MASSOUD, R.M. AYOUBI, *Gender, diversity management perceptions, workplace happiness and organisational citizenship behavior*, in *Employee Relations: The International Journal*, 42(6), 2020, pp. 1249-1269; M. TURESKY, M.E. WARNER, *Gender dynamics in the planning workplace: The importance of women in management*, in *Journal of the American Planning Association*, 86(2), 2020, pp. 157-170.

¹⁵ Per maggiori approfondimenti, tra gli altri, si vedano: P. ABRAHAMSON, *Review essay liquid modernity: Bauman on contemporary welfare society*, in *Acta sociologica*, 47(2), 2004, pp. 171-179; Z. BAUMAN, *Liquid modernity*, John Wiley & Sons: Hoboken, New Jersey, (U.S.A.), 2003.

¹⁶ Tra i contributi sul tema, tra gli altri, si segnalano: H. KARJALAINEN, *Cultural identity and its impact on today's multicultural organizations*, in *International Journal of Cross Cultural Management*, 20(2), 2020, pp. 249-262; B. MAZUR, *Cultural diversity in organisational theory and practice*, in *Journal of intercultural management*, 2(2), 2010, pp. 5-15; SUGIARTI E., FINATARIANI E., RAHMAN Y.T., *Earning Cultural Values As A Strategic Step to Improve Employee Performance*, in *Scientific Journal of Reflection: Economic, Accounting, Management and Business*, 4(1), 2021, pp. 221-230;

Dal contenimento degli eventi bellici e dalla creazione di opportunità economiche nelle stesse regioni di origine dei flussi migratori, potrebbe, quindi, conseguire ad un drastico ridimensionamento delle attuali correlate problematiche.

4. Nelle pagine precedenti, si è affermato che il DM rappresenta un adattamento interno alle aziende delle teorie economiche orientate all'autarchia in cui l'aspetto di differenziazione – da queste ultime – è rappresentato dall'orientamento all'inclusione e alla massima apertura verso l'ambiente esterno, mentre la prospettiva comune concerne la sistematica valorizzazione delle risorse interne contraddistinte da una qualche forma di diversità: il richiamato processo di valorizzazione è indiscutibilmente riscontrabile nel DM e per tale motivo – lo stesso – può essere considerato a pieno titolo un *driver* di “vantaggio competitivo” dell'innovata “azienda ibrida”.

Ad oggi, purtroppo, è doveroso segnalare che la sensibilità al DM appare ancora alquanto contenuta e tenue – in particolar modo nelle realtà lavorative delle aziende orientate al profitto – soprattutto nei confronti dei temi correlati alla disabilità, un fenomeno – come affermato nelle pagine precedenti – a dimensione crescente a livello domestico ed internazionale.

In tal senso il mero intervento legislativo non appare sufficiente: allo stesso dovrebbe affiancarsi una proattiva presenza istituzionale sul mercato finalizzata alla creazione di nuove imprese a *governance* pubblica che sia di traino al settore privato.

Si pensi, a titolo esemplificativo, al tema del reinserimento lavorativo della popolazione carceraria a conclusione del periodo detentivo.

Ad oggi l'azione di accompagnamento/inserimento nel mondo lavorativo si limita a singoli interventi formativi erogati durante la stessa detenzione, ma all'uscita dalla struttura penitenziaria il rischio di reiterazione dei reati – in particolare quelli connessi alla criminalità organizzata – rimane alquanto alto, se il singolo individuo non sia in grado di individuare uno sbocco lavorativo che rappresenti per lo stesso un'appropriata stabilizzazione economica e sociale.

In tale senso l'azione pubblica non dovrebbe limitarsi a singoli interventi legislativi, o alla mera formazione lavorativa erogata nella struttura penitenziaria durante il periodo detentivo, ma a fronte di un'evidente apatia del settore privato, le stesse istituzioni pubbliche dovrebbero avviare processi di creazione di nuove entità aziendali *profit oriented* (nella forma, ad esempio, di società partecipate dalle

¹⁷Tratto da: PAPA FRANCESCO, *Ritorniamo a sognare. La strada verso un futuro migliore*, Piemme, Milano, 2020, 53.

stesse istituzioni pubbliche), ciò in una prospettiva di attenzione ai contenuti del DM precedentemente illustrati.

Il significato della seguente citazione di Papa Francesco “(...) *dobbiamo ridisegnare l'economia in modo da offrire a tutte le persone una vita dignitosa e allo stesso tempo proteggere e rigenerare la natura* (...)”¹⁷ intende sottolineare proprio questo senso del dovere in una scelta che ci coinvolge tutti, come uomini, come *manager*, come studiosi e – nell'esempio esposto – come *policy maker*.

BIBLIOGRAFIA

ABRAHAMSON P., *Review essay liquid modernity: Bauman on contemporary welfare society*, in *Acta sociologica*, 47(2), 2004, pp. 171-179.

AMATORI G., GIORGI G., *Disability and Diversity Management: nodi critici e prospettive formative*, in *Italian Journal of Special Education for Inclusion*, 8(1), 2020, pp. 111-124.

BAUMAN Z., *Liquid modernity*, John Wiley & Sons: Hoboken, New Jersey, (U.S.A.), 2003.

COMMISSIONE EUROPEA, *Libro verde. Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 2000.

GARG S., *Determinants of deglobalization: A hierarchical model to explore their interrelations as a conduit to policy*, in *Journal of Policy Modeling*, 43(2), 2021, pp. 433-447.

GOULD R., MULLIN C., PARKER HARRIS S., JONES R., *Building, sustaining and growing disability inclusion in business, Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal* 41(3), 2022, pp. 418-434.

GRASSL W., *Business models of social enterprise: A design approach to hybridity*, in *ACRN Journal of entrepreneurship Perspectives*, 1(1), 2012, pp. 37-60.

JAMES H., *Deglobalization: The rise of disembedded unilateralism*, in *Annual Review of Financial Economics*, 10, 2018, pp. 219-237.

KARJALAINEN H., *Cultural identity and its impact on today's multicultural organizations*, in *International Journal of Cross Cultural Management*, 20(2), 2020, pp. 249-262.

KOLK A., LENFANT F., *Hybrid business models for peace and reconciliation*, in *Business Horizons*, 59(5), 2016, pp. 503-524.

LEBLANG D., PETERS M.E., *Immigration and Globalization (and Deglobalization)*, in *Annual Review of Political Science*, 25, 2022, pp. 377-399.

LOPREVITE S., *Vocazione sociale, profitto e nuovi modelli ibridi d'impresa. Paradigmi e realtà in prospettiva economico-aziendale*, FrancoAngeli, Milano, 2020.

MALZANI F., *Dal collocamento mirato al diversity management. Il lavoro dei disabili tra obbligo e inclusione nella prospettiva di genere*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 19(4), 2019, pp. 717-740.

MARTINS L.L., PARSONS, C.K., *Effects of gender diversity management on perceptions of organizational attractiveness: The role of individual differences in attitudes and beliefs*, in *Journal of Applied Psychology*, 92(3), 2007, pp. 865-875.

MAZUR B., *Cultural diversity in organisational theory and practice*, in *Journal of intercultural management*, 2(2), 2010, pp. 5-15.

MONTANINI L., *La riforma del terzo settore*, Giappichelli, Torino, 2020.

MOUSA M., MASSOUD H.K., AYOUBI R.M., *Gender, diversity management perceptions, workplace happiness and organisational citizenship behavior*, in *Employee Relations: The International Journal*, 42(6), 2020, pp. 1249-1269.

PAPA FRANCESCO, *Ritorniamo a sognare. La strada verso un futuro migliore*, Piemme, Milano, 2020.

POLLIFRONI M., *Ambiente, Pandemie, Economie & Aziende. Alla ricerca della "vocazione sociale" dell'azienda resiliente*, Giappichelli, Torino, 2021.

POLLIFRONI M., *Lineamenti di etica aziendale*, Giappichelli, Torino, 2012.

PORTER M.E., KRAMER M.R., *The competitive advantage of corporate philanthropy*, *Harvard business review*, 80(12), 2022, pp. 56-68.

PORTER M.E., *The value chain and competitive advantage*, in *Understanding Business Processes*, 2, 2001, pp. 50-66.

RICCÒ R., GUERCI M., *Diversity challenge: An integrated process to bridge the 'implementation gap'*, *Business Horizons*, 57(2), 2014, pp. 235-245.

SPATARO S.E., *Diversity in context: how organizational culture shapes reactions to workers with disabilities and others who are demographically different*, *Behavioral sciences & the Law*, 23(1), 2005, pp. 21-38.

SUGIARTI E., FINATARIANI E., RAHMAN Y.T., *Earning Cultural Values as A Strategic Step to Improve Employee Performance*, in *Scientific Journal of Reflection: Economic, Accounting, Management and Business*, 4(1), 2021, pp. 221-230.

TURESKY M., WARNER M.E., *Gender dynamics in the planning workplace: The importance of women in management*, in *Journal of the American Planning Association*, 86(2), 2020, pp. 157-170.

VENTURI P., ZANDONAI F., *Imprese ibride: Modelli d'innovazione sociale per rigenerare valori*, Egea, Milano, 2016.

VISONÀ S., *Il lavoro nella riforma del Terzo settore*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 17(1), 2018, pp. 71-80.

VITALI M.L., *Riforma del «terzo settore», nuova disciplina dell'impresa sociale e regole societarie*, in *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, 9(1), 2020, pp. 79-127.

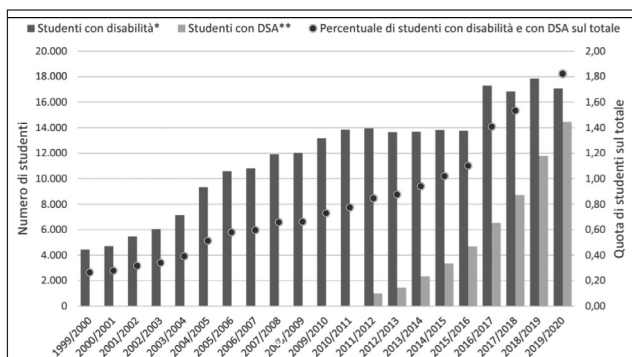
Università e occupabilità delle persone con disabilità: qualche nota su evidenze relativamente recenti*

GUIDO MIGLIACCIO

SOMMARIO: 1. - Una crescente e diversificata platea accademica. - 2. I contesti inclusivi. - 3. L'esigenza di una pedagogia "speciale" diffusa. - 4. Università inclusiva: e dopo? - 5. Agenda 2030, disabilità e utopie? - 6. La svolta e i risvolti di una cultura, anche economica, per l'inclusione.

1. Il benemerito e relativamente recente¹ rapporto dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), relativo agli studenti con disabilità e disturbi specifici dell'apprendimento (Dsa) nelle università italiane², ufficializza e consacra un dato rilevante sul quale è necessaria qualche considerazione.

Colpisce prioritariamente il costante incremento degli studenti fragili che, nell'ultimo ventennio, chiedono una formazione accademica, prima rivolta quasi esclusivamente ad allievi "normodotati" (Tabella 1).



[Tabella 1: Il trend degli allievi con disabilità e DSA nelle università italiane.

Fonte: E. BORGONOV, F. A. COMELLINI, F. FERRUCCI, L. MASON, G. MIGLIACCIO, A. SCALETTA, G. TANUCCI (a cura di), *Gli studenti con disabilità*, cit., p. 22]

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ "Relativamente recente" perché riporta gli esiti di un'indagine riferita all'anno accademico 2019-20, precedente alla pandemia. Ciò che potrebbe apparire un limite, in realtà è un pregio, perché i dati sono ascrivibili a un periodo di tempo "ordinario", ben diverso dall'eccezionalità del successivo, così marcato dalle necessità igienico-sanitarie. Nel 2023 l'ANVUR ha ricostituito il gruppo di studio, ampliando l'indagine anche agli istituti di Alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM).

² E. BORGONOV, F. A. COMELLINI, F. FERRUCCI, L. MASON, G. MIGLIACCIO, A. SCALETTA, G. TANUCCI (a cura di), *Gli studenti con disabilità e Dsa nelle università italiane. Una risorsa da valorizzare*, ANVUR, Roma, 2022.

In circa 20 anni, gli studenti con disabilità sono quadruplicati, con una tendenza quasi sempre crescente, salvo qualche periodo di stabilizzazione. È, invece, esponenziale e sembra inarrestabile il trend degli studenti con DSA iscritti agli atenei, che potrebbero anche sopravanzare gli studenti con disabilità, nel prossimo futuro.

Il Ministero competente è stato e sarà quindi costretto verosimilmente a maggiori elargizioni agli atenei statali per servizi destinati agli allievi fragili. Allo stesso tempo, le università dovranno adeguarsi a una platea crescente e diversificata.

In aggiunta a questo fenomeno ormai conclamato, incombe la domanda, ancora non misurata, degli studenti con bisogni educativi speciali (BES) derivanti da fenomeni diversi da disabilità e disturbi specifici dell'apprendimento³, dovuti prevalentemente a disagi socioeconomici.

Mentre nei precedenti segmenti dell'istruzione gli allievi BES sono stati definiti, così come sono anche delineati i compiti delle scuole a loro relativi⁴, nelle università il fenomeno è presente ma, almeno per il momento, lasciato all'intraprendenza dei singoli atenei che debbono operare in assenza di un preciso quadro disciplinare.

Nel complesso la sfida è avvincente nell'aspetto organizzativo dei servizi da erogare a questi allievi fragili, e soprattutto per la didattica e per l'orientamento in uscita, conseguito il titolo.

2. La citata recente indagine ANVUR mostra l'alacrità degli atenei italiani che, anche in ottemperanza delle norme vigenti e delle ripetute sollecitazioni della Conferenza Nazionale Universitaria dei Delegati per la Disabilità (CNUDD) che ha anche emanato proprie linee guida⁵, hanno organizzato specifici servizi per consentire ai propri iscritti di essere produttivamente inseriti nella vita universitaria.

Tra i più diffusi, si ricordano innanzitutto l'orientamento dedicato in entrata, in itinere e in uscita⁶, anche per la mobilità internazionale⁷, e il supporto alla

³ Specificamente focalizzati in S. ZECCHI ORLANDINI, T. ZAPPATERRA, G. CAMPATELLI (a cura di), *Disturbi specifici di apprendimento all'università. Accoglienza, orientamento e supporto alle prassi didattiche nell'Ateneo di Firenze*, ETS, Pisa, 2017.

⁴ Tra gli altri, cfr: F. ZAMBOTTI (a cura di), *BES a scuola. I 7 punti chiave per una didattica inclusiva*, Erickson, Trento, 2015; F.S. FIORE, *A scuola con BES e DSA. Dall'intelligenza emotiva al cooperative learning all'utilizzo dell'ICF per una didattica inclusiva*, StreetLib, Milano, 2016; G. PRISCO, *Progetto di vita. Percorso formativo per studenti con bisogni educativi speciali (BES) della scuola secondaria di II grado*, Editrice Ermes, Potenza, 2022; M.V. ISIDORI, *Bisogni educativi speciali (BES). Ridefinizioni concettuali e operative per una didattica inclusiva. Un'indagine esplorativa*, Angeli, Milano, 2015.

⁵ CNUDD, *Linee guida*, Bergamo, 10 luglio 2014, dal sito www.cruil.it/cnudd.html (consultato il 21/6/2023).

⁶ In tema cfr. UFFICIO ORIENTAMENTO E DIRITTO ALLO STUDIO, *L'orientamento specializzato per gli studenti disabili. L'esperienza all'Università di Macerata*, eum, Macerata, 2014.

⁷ Per approfondimenti: G. GRAZIOTTI, *Que fuerte! Diversamente Erasmus*, Avagliano, Roma, 2017.

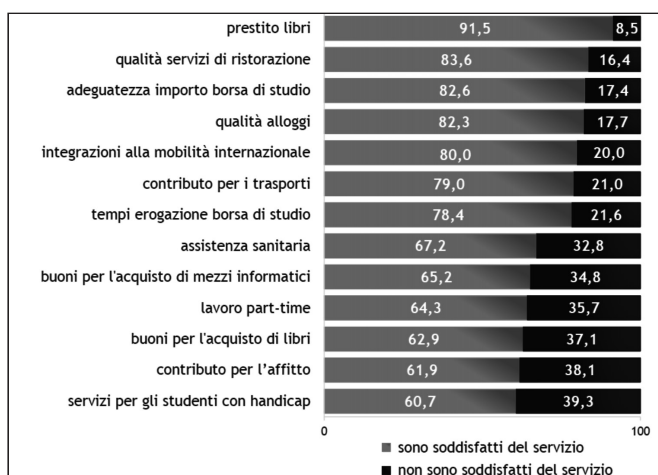
didattica con tutorato specializzato, talvolta svolto da altri studenti degli anni superiori. Ancora la didattica viene favorita fornendo testi, dispense, slide e altro materiale utile in formato accessibile.

Quasi tutti gli atenei, al bisogno, si avvalgono di strumentazioni idonee compensative quali comunicatori, video ingranditori, strumenti informatici Braille, apparecchi informatici e multimediali, che sviluppano sintesi vocali⁸. Particolarmente utile il servizio di *counseling* dedicato esclusivamente agli allievi fragili.

Tutto in contesti architettonici che progressivamente stanno abbattendo ogni barriera e che dovrebbero essere strutturati sempre più in modo ergonomico, utilizzando specifici arredi per compensare eventuali deficit motori.

Soprattutto gli atenei più grandi curano servizi di trasporto con personale interno o appaltandolo all'esterno, anche tra siti diversi e lontani dell'Università. Ove ciò non sia possibile si procede comunque al rimborso delle spese.

Si registrano pure numerose altre attività di supporto alle attività artistiche, culturali, ricreative e alla pratica sportiva. La valutazione dei fruitori è positiva, anche se non eccelle, ed è purtroppo inferiore di altri servizi erogati per il diritto allo studio (Tabella 2)⁹.



[Tabella 2: Valutazione dei servizi per il diritto allo studio dei laureati 2021. Fonte: ALMALAUREA, XXIV Indagine Profilo dei Laureati 2021 – Rapporto 2022, AlmaLaurea, Bologna, 2022, p. 193.]

⁸ Tra gli altri: A. LECCE, *Didattica semplice e nuove tecnologie inclusive. Metodologie e strumenti didattici per favorire lo sviluppo delle capacità di Perspective Taking*, Pensa, San Cesario di Lecce, 2021; A. MANGIATORDI, *Costruire inclusione. Progettazione universale e risorse digitali per la didattica, Costruire inclusione. Progettazione universale e risorse digitali per la didattica*, Guerini, Milano, 2019; P. ARDIZZONE e P.C. RIVOLTELLA, *Media e tecnologia per la didattica*, Vita e Pensiero, Milano, 2008.

⁹ Anche queste valutazioni sono "relativamente recenti" perché precedenti alla pandemia, limite e pregio già evidenziato per la rilevazione prima citata e commentata.

Ciò, verosimilmente, perché sono servizi privi di una consolidata esperienza pregressa e spesso mutevoli in relazioni alle differenti esigenze.

Nonostante ampi spazi di miglioramento qualitativo, emerge comunque una finalità generale condivisa da tutti gli atenei di creare un ambiente inclusivo, soddisfacendo tutti i bisogni speciali.

Il primo e diffuso intento è sicuramente la sensibilizzazione di allievi normodotati, docenti e personale tecnico amministrativo ai principi della sostenibilità sociale, che includono ovviamente il pieno coinvolgimento di tutta l'utenza, nessuno escluso.

Si diffondono conseguentemente modalità di didattica inclusiva e misure compensative durante i corsi e le verifiche d'esame.

La notevole diversità delle patologie impone, inoltre, un monitoraggio costante della platea, che muta continuamente e che manifesta esigenze differenti nel tempo. Da monitorare anche le tecnologie didattiche integrative e supplementive, che parimenti si evolvono rapidamente in parallelo allo sviluppo della società digitale.

Continui aggiornamenti pertanto si impongono.

Sembra che la buona prassi accademica stia progressivamente superando le pregresse logiche burocratiche finalizzate esclusivamente al mero adempimento di obblighi normativi e regolamentari. Conseguentemente, si registra disponibilità all'ascolto dell'utenza, finalizzata alla ricerca delle migliori soluzioni personalizzate.

3. In questo articolato contesto, che pare consentire ottimistiche prospettive, è necessario tuttavia precisare il ruolo preminente dell'allievo ormai maggiorenne (o a un suo curatore o tutore) alla cui cura è demandato l'obbligo di notificare agli uffici e ai docenti le proprie necessità. In mancanza, nessuna responsabilità è addebitabile all'istituzione e i suoi componenti. Ed è dunque auspicabile che, già all'atto dell'iscrizione, l'allievo, o chi per lui, manifesti le proprie necessità per consentire all'Università di realizzare l'auspicabile "accomodamento ragionevole"¹⁰ in tempi brevi.

¹⁰ Il concetto "*reasonable accommodation*" è frequentemente usato nell'ambito del lavoro delle persone con disabilità. Oltre che nella legislazione americana ove è nato (*Rehabilitation Act; American with Disabilities Act*) ed in Canada (*Canadian Charter of rights and freedoms*), è stato recepito anche in Europa soprattutto nella Direttiva 2000/78/CE oltre che nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006 ove, all'art. 2 viene così definito: "per 'accomodamento ragionevole' si intendono le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali". In tema: C. VALENTI, *Il lavoro agile come misura di*

Se uno studente non manifesta particolari esigenze nessuno può o deve operare, perché gli studenti fragili potrebbero liberamente decidere di non servirsi dei servizi predisposti.

L'ostacolo più rilevante sembra essere la mancanza di competenze specifiche del corpo docente più anziano rispetto ai più ampi temi dell'inclusione.

Verosimilmente, i docenti ultrasessantenni hanno vissuto esperienze scolastiche nelle quali esistevano le "classi differenziali", massima esperienza dell'emarginazione degli alunni con disabilità, allora definiti con diffuso dispregio "handicappati".

I professori più giovani hanno invece vissuto un trascorso scolastico diverso, caratterizzato dall'integrazione degli allievi con disabilità nelle classi, pur se con il sostegno di un apposito insegnante. I docenti più giovani dovrebbero dunque aver acquisito indirettamente conoscenze almeno elementari relative a pedagogia e didattica speciale. È da escludere invece che nel loro successivo percorso di formazione, salvo eccezioni, vi siano stati momenti di attenta riflessione sui fabbisogni formativi particolari e sulle tecnologie compensative disponibili.

Il ruolo dei docenti delegati dei Rettori¹¹, oggi talvolta definiti *disability manager* con conseguente estensione non dovuta dei loro compiti anche a colleghi e al personale tecnico amministrativo, è dunque particolarmente delicato. Ciò soprattutto per sollecitare, con opportuna delicatezza, i docenti più anziani a un'attenta riflessione sulla necessità di modificare le prassi didattiche, inclinandole anche verso bisogni differenti dagli usuali.

È anche opportuno considerare che le limitazioni funzionali possono essere molto diverse e dunque le modalità compensative possono differire per le caratteristiche dell'handicap, in aggiunta alle varieghe tipicità delle materie da studiare.

La ricerca di una soluzione ottimale può anche avvalersi delle diagnosi mediche, che talvolta indicano gli strumenti compensativi necessari.

Sono perciò auspicabili, fin da subito, percorsi obbligatori di formazione di tutto il personale docente, soprattutto quello più giovane, finalizzati ad

"accomodamento ragionevole" per il lavoratore disabile con difficoltà a raggiungere il luogo di lavoro, Nota a sentenza, ADL. *Argomenti di Diritto del Lavoro*, n. 5, 2021, pp. 1263-1274; A. ZILLI, *Il lavoro agile per Covid-19 come 'accomodamento ragionevole' tra tutela della salute, diritto al lavoro e libertà di organizzazione dell'impresa* [Nota a decreto: Trib Bologna, 23 aprile 2020], in *Labor*, 2020, n. 4, pp. 533-542; D. FERRI, *L'accomodamento ragionevole per le persone con disabilità in Europa: da Transatlantic Borrowing alla Cross-Fertilization*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2017, n. 2, pp. 381-420.

¹¹ Previsti dalla legge 17 del 28 gennaio 1999, art. 1, comma 3 che così testualmente recita: "All'articolo 16 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente: 5-bis. Le università, con proprie disposizioni, istituiscono un docente delegato dal rettore con funzioni di coordinamento, monitoraggio e supporto di tutte le iniziative concernenti l'integrazione nell'ambito dell'ateneo".

aggiungere alle ordinarie nozioni di didattica e docimologia anche contenuti, almeno basilari, di pedagogia speciale: non è possibile, infatti, demandare all'autoapprendimento competenze che richiedono necessariamente l'apporto di insegnanti esperti.

Accanto all'auspicio di un corpo docente sensibile e competente, si può anche sperare in una sostanziale riforma istituzionale che inserisca una figura stabile a supporto della docenza che possa svolgere, *mutatis mutandis*, compiti simili al professore di sostegno che già caratterizza le scuole di ogni ordine e grado¹². Ostando i necessari incrementi dei costi del personale accademico, ma soprattutto le significative differenze tra l'approccio didattico delle scuole e quello delle università¹³. Tra le tante, soprattutto la mancanza di un gruppo classe coeso e circoscritto, che sicuramente favorisce la costituzione di un ambiente ottimale per l'inclusione dell'alunno con disabilità. Da aggiungere la discontinuità dell'orario delle lezioni e la multiforme articolazione della didattica, che spesso aggiunge al corso istituzionale, esercitazioni, seminari, tirocini ecc. Non ultimo, l'insegnamento iper-specialistico di numerose discipline che rende complesso il ruolo di esemplificazione dell'insegnante di sostegno che, già nelle scuole superiori, è costretto a una difficile mediazione tra le differenti proposte dei diversi docenti e le esigenze di apprendimento dello studente con disabilità.

Ciononostante, è comunque doveroso pensare a soluzioni efficaci, pur imperfette, sicuramente migliori del nulla attuale.

4. Statistiche relativamente recenti¹⁴, comunque precedenti al periodo pandemico, comunicano che solo il 19,7% delle persone con disabilità tra i 15 ed i 64 anni è occupato. Gli inattivi sono il 70% dei cittadini, contro il 31% dell'intera popolazione. Le donne con disabilità risultano ancor più discriminate, sia rispetto agli uomini con disabilità, sia verso le altre donne.

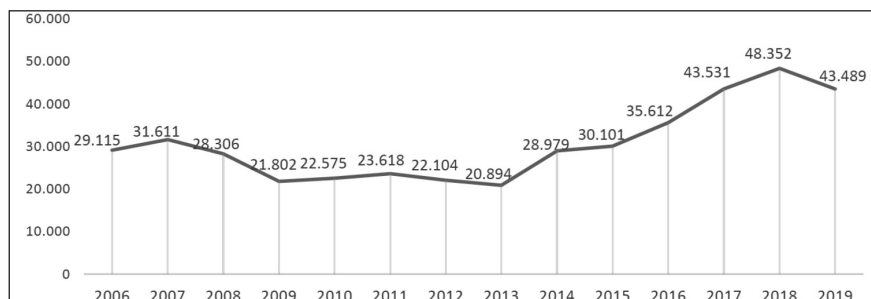
Il dato assoluto è, dunque, veramente preoccupante e descrive una situazione intollerabile per una nazione economicamente e socialmente evoluta come l'Italia. La valutazione, però, si attenua notevolmente se si considera l'andamento degli ultimi anni che, invece, registra sostanziali miglioramenti, sia rispetto agli

¹² Si rinvia a: D. IANES, *L'evoluzione dell'insegnante di sostegno. Verso una didattica inclusiva*, Erickson, Trento, 2022; F. ANELLO (a cura di), *Funzioni e competenze dell'insegnante di sostegno*, TecnoDid, Napoli, 2023; G. CONDEMI, *Manuale dell'insegnante di sostegno*, Booksprint, Romagnano al Monte, 2023.

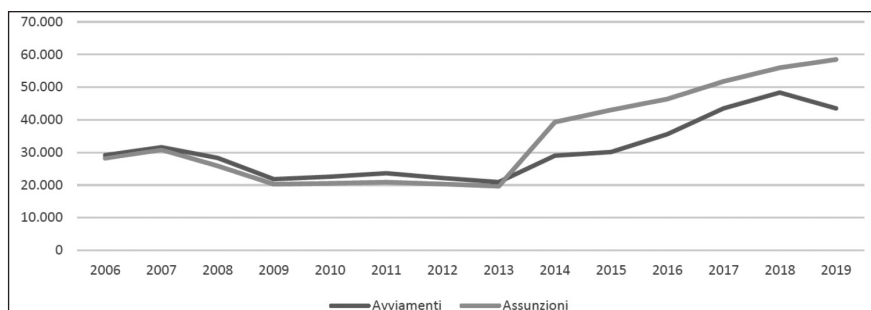
¹³ Cfr. G. MIGLIACCIO, *La didattica nella scuola secondaria superiore e nell'università: aspetti comparati*, in *Pedagogia e vita*, 2004, n. 1, pp. 118-135.

¹⁴ Cfr. FISH (Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap), *1 maggio, persone con disabilità escluse da mondo lavoro*, 01/05/2023, dal sito <https://www.fishonlus.it> (consultato il 20/06/2023).

avviamenti al lavoro degli iscritti al collocamento speciale (Tabella 3), che rispetto alle assunzioni che negli ultimi anni hanno superato quantitativamente gli avviamenti (Tabella 4)¹⁵.



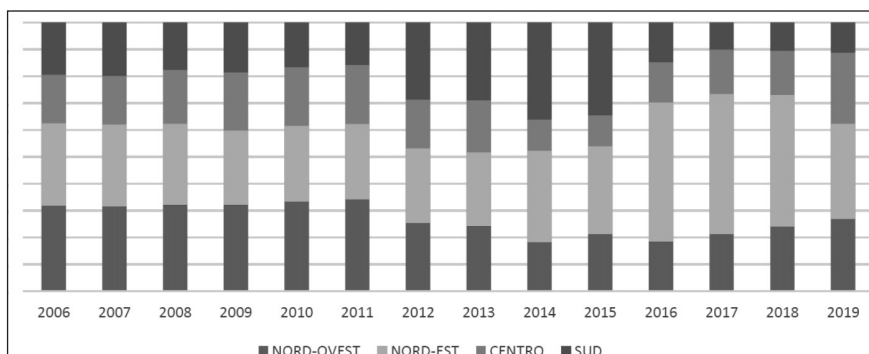
[Tabella 3: Avviamenti al lavoro di iscritti al collocamento speciale - Italia. Fonte: MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI E ISTITUTO NAZIONALE PER L'ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE (INAPP), *Decima relazione al parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68, "Norme per il diritto al lavoro dei disabili"*, anno 2019, p. 104.]



[Tabella 4: Avviamenti e assunzioni di iscritti al collocamento speciale - Italia. Fonte: MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI E ISTITUTO NAZIONALE PER L'ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE (INAPP), *Decima relazione*, cit., p. 106.]

Restano purtroppo squilibri territoriali che, negli ultimi anni, penalizzano le persone con disabilità residenti soprattutto nelle zone meridionali e centrali (Tabella 5).

¹⁵ Dati pre pandemici e dunque "relativamente recenti": già detto che è limite e pregio.



[Tabella 5: Assunzioni di iscritti al collocamento speciale - Macroregioni.

Fonte: MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI e ISTITUTO NAZIONALE PER L'ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE (INAPP), *Decima relazione*, cit., p. 106].

In questo contesto, ancora lontano da una realtà lavorativa pienamente inclusiva, il conseguimento di una istruzione elevata, soprattutto se di rango accademico, costituisce un volano decisivo per l'accesso al lavoro: un diploma di laurea di una persona con disabilità è una risorsa preziosa e richiesta sul mercato.

Nel biennio 2016-17 lavorava circa il 63,4% dei laureati, mentre ricercava un'occupazione "solo" l'11,2%¹⁶. Al decrescere del grado di istruzione aumenta la probabilità di essere disoccupato. In altri termini, l'handicap culturale si somma a quello fisico rendendo più problematico l'inserimento nella realtà produttiva. Se a tali limiti si aggiunge il risiedere in zone economicamente svantaggiate, essere in età matura e donne, il rischio di inattività diventa veramente molto elevato (Tabella 6)¹⁷.

Investire in competenze, dunque, conviene e ciò dovrebbe anche giustificare il maggior investimento di risorse pubbliche negli atenei, considerando il buon ritorno economico e sociale di cui beneficerebbe la comunità e i processi produttivi, che appaiono ben disponibili ad accogliere persone con disabilità che, opportunamente formate, diventano risorse produttive a tutti gli effetti, nel sistema economico attuale, pur bisognoso di maggiori aperture, eliminando atavici pregiudizi¹⁸.

¹⁶ Cfr. UFFICIO STUDI E OSSERVATORIO STATISTICO DELLA FONDAZIONE STUDI CONSULENTI DEL LAVORO, *L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità in Italia*, Fondazione Studi Consulenti del Lavoro, Roma, 2019, p. 9.

¹⁷ Dati "datati", ma comunque significativi, "relativamente recenti" ...

¹⁸ È dunque auspicabile "Un ponte tra università e mondo del lavoro per l'inclusione e la vita indipendente" titolo del corposo e recente volume curato da M. PAVONE, A. ARENGHI, E. BORGONOV, F. FERRUCCI, E. GENOVESE, A. PEPINO, per i tipi della Franco Angeli di Milano, nel 2022, promosso dalla CNUDD, che propone teorie e modelli di riferimento, percorsi universitari per l'occupabilità, ed esperienze e casi.

	Occupato	In cerca di occupazione	In altra condizione	Totale
Genere				
Uomini	43,3	25,1	31,6	100,0
Donne	29,4	16,6	53,9	100,0
Classe d'età				
15-24 anni	17,0	17,8	65,2	100,0
25-44 anni	43,7	31,2	25,0	100,0
45-64 anni	34,6	16,8	48,6	100,0
Titolo di studio				
Laurea o più	63,4	11,2	25,4	100,0
Diploma superiore	46,5	21,8	31,8	100,0
Fino alla licenza media	23,5	21,9	54,6	100,0
Area geografica				
Nord	41,8	17,5	40,8	100,0
Centro	45,7	18,1	36,3	100,0
Sud e isole	22,9	26,2	51,0	100,0
Totale	35,8	20,7	43,5	100,0

[Tabella 6: Condizione occupazionale delle persone con disabilità, 2016-2017.
Fonte: UFFICIO STUDI E OSSERVATORIO STATISTICO DELLA FONDAZIONE STUDI
CONSULENTI DEL LAVORO, *L'inclusione lavorativa*, cit., p. 10.]

5. La direzione intrapresa sembra dunque quella giusta. Ovviamente, la situazione degli anni della pandemia e della guerra in Ucraina ha risentito della crisi economica generale di cui tutti hanno subito le conseguenze. Si attendono dati consuntivi più attendibili sui quali riflettere ulteriormente, anche se sembra assodato che l'isolamento è stato particolarmente subito dalle persone con disabilità¹⁹.

Tuttavia, sembra che il processo di inclusione accademica ed economica, si sia avviato con ritmi positivi e inarrestabili. Temporanei e comprensibili periodi di pausa non dovrebbero, nel lungo periodo, mutare un orientamento che sembra rivolto a una almeno parziale realizzazione degli obiettivi dell'agenda 2030²⁰, sottoscritta nel 2015, che più volte richiamano l'esigenza di realtà inclusive²¹.

Già il principio cardine della dichiarazione introduttiva «*Leave no one behind*»²² sembra calzare perfettamente con le esigenze della popolazione con disabilità, opponendosi a ingiuste discriminazioni, sradicando la povertà (obiettivo 1),

¹⁹ B. PARRINI, S. BARGAGNA, A. PIAGGESI, *Di fronte alla pandemia: riflessioni e azioni per tutelare la salute. Pandemia, Isolamento e Disabilità: lo Storytelling come risorsa per il benessere mentale*, in *Salute umana*, 2020, n. 279, pp. 42-45.

²⁰ ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015.

²¹ E. MALAGUTI, *Agenda 2030, social and work inclusion even for people with intellectual disability: ecological social and human approach*, in *Form@re*, 2019, vol. 19, n. 2, pp. 321-332.

²² «Non lasciare indietro nessuno».

soprattutto delle persone vulnerabili. Una maggiore produttività e una più equa distribuzione delle risorse (obiettivo 2) transita necessariamente attraverso un'istruzione di qualità inclusiva e senza barriere (obiettivo 4), azione necessaria per un lavoro dignitoso ed equamente remunerato per donne e uomini con disabilità (obiettivo 8). Solo così queste persone potranno raggiungere pienamente anche l'inclusione politica e sociale (obiettivo 10).

Una realtà inclusiva contempla agglomerati umani sicuri, resilienti e sostenibili, dotati di sistemi di trasporto pubblico efficienti e accessibili (obiettivo 11). Nella malaugurata ipotesi di catastrofi naturali, è necessario salvaguardare le persone vulnerabili con adeguati piani di prevenzione.

Governare il fenomeno disabilità significa anche disporre di dati aggiornati (obiettivo 17) per conoscerlo adeguatamente e monitorare nella sua evoluzione temporale.

Se è stato corretto includere per la prima volta, nel 2015, esplicitamente le persone con disabilità negli obiettivi dell'agenda 2030, ancor più opportuna è stata la ricognizione voluta dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) tre anni dopo, nel 2018, rispetto alle difficoltà per raggiungere tali finalità²³, nonostante il crescente numero di buone pratiche.

Nel mondo, la quota di persone con disabilità che vive sotto la soglia di povertà nazionale o internazionale è più alta, rispetto a quella dei normodotati. L'accesso ai servizi sanitari è tre volte inferiore. Solo 54% delle persone con disabilità è alfabetizzato, contro il 77% di quelle senza disabilità. Nel 44% degli Stati esistono ancora classi differenziali. Barriere architettoniche precludono una vita sociale soddisfacente, soprattutto ove mancano ancora utenze essenziali quali acqua corrente ed energia elettrica.

Nel mondo, l'occupazione con disabilità è quasi la metà di quella delle persone senza disabilità, anche perché solo una bassa percentuale ha accesso alle *Information and Communication Technologies* (ICT) fondamentali per la loro inclusione²⁴.

Permangono dunque discriminazioni in ambito sociale, politico ed economico molto diffuse, anche perché le città non sono adeguate e i trasporti sono carenti. Limiti strutturali rendono il 79% dei disabili particolarmente vulnerabili nell'ipotesi di calamità e, comunque, anche in tempi normali sono particolarmente esposti a violenze e soprusi.

²³ UNITED NATIONS, *Flagship Report on Disability and Development 2018: Realization of the Sustainable Development Goals by, for and With Persons with Disabilities*. United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, 2018.

²⁴ G. MIGLIACCIO, *ICT for disability management in the net economy*, in *International journal of globalisation and small business*, (2016), vol. 8, n. 1, pp. 51-72.

6. La drammatica e diffusa situazione di molti Paesi consente valutazioni sicuramente migliori per l'Italia, ove comunque spazi di ulteriore miglioramento sono numerosi e auspicabili in tempi brevi.

Molto inciderà la crescita culturale e soprattutto valoriale tendente a rivalutare la persona, evitando di accentuare l'attenzione sulle sue disabilità. Meglio, all'opposto, evidenziare e valorizzare le abilità residue.

Le considerazioni sulle esposte vulnerabilità socioeconomiche mondiali sarebbero troppo estese. Meglio formulare qualche ulteriore riflessione nell'ambito economico nazionale, ove ancora una cultura pienamente inclusiva deve svilupparsi.

Sono auspicabili studi sistematici e aggiornati sull'impatto della disabilità sull'economia di sistema e su quella delle singole aziende. Bisognerebbe adottare adeguati strumenti di misurazione dell'effettivo apporto produttivo della disabilità operante²⁵, anche di elementi intangibili²⁶, che favorirebbero più ponderate valutazioni.

I futuri manager di aziende pubbliche e private dovrebbero rimuovere ogni preclusione rispetto alla popolazione con disabilità.

A tal fine gli studi economici dovrebbero comprendere moduli di etica e morale della disabilità, ma anche di *disability management*, tema diffusamente trattato nella bibliografia internazionale²⁷, che solo negli ultimi anni registra positivi contributi domestici²⁸.

²⁵ G. MIGLIACCIO, *La gestione aziendale inclusiva: le "sfide" della risorsa umana produttiva con disabilità ai sistemi informativi. Alcune considerazioni propositive*, in I. CAVALLINI, A. PAOLINI (a cura di), *Scritti in onore di Luciano Marchi. Volume I. Creazione di valore nella prospettiva economico-aziendale*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 287-298.

²⁶ Riecheggia qui il più volte invocato "Bilancio dell'inclusione", proposto e sviluppato in G. MIGLIACCIO, *Il bilancio tangibile e intangibile dell'inclusione*, in F. DOVIGO, C. FAVELLA, F. GASPARINI, A. PIETROCARLO, V. ROCCO, E. ZAPPELLA (a cura di), *Atti del Convegno internazionale Bisogni Educativi Speciali e Pratiche Inclusive. Una prospettiva internazionale*, Università degli Studi di Bergamo, Dipartimento di Scienze Umane e Sociali, 23-24 ottobre 2014. Bergamo, 2015.

²⁷ Tra i tanti: P. LOISEL, J.R. ANEMA (Eds), *Handbook of work disability: prevention and management*, Springer, New York, 2013; e, con particolare riferimento alla disabilità mentale: H.G. HARDER, S.L. WAGNER, J.A. RASH, *Mental illness in the workplace: psychological disability management*, Gower, Farnham, 2014.

²⁸ Cfr.: G. METALLO, P. RICCI, G. MIGLIACCIO (a cura di), *La risorsa umana "diversamente abile" nell'economia dell'azienda. Disability management e accountability*, Giappichelli, Torino, 2009; richiamare qualche pubblicazione S. ANGELONI, *Il disability management integrato: un'analisi interdisciplinare per la valorizzazione delle persone con disabilità*, Rirea, Roma, 2011, e, della stessa autrice, *L'aziendabilità. Il valore delle risorse disabili per l'azienda e il valore dell'azienda per le risorse disabili*, Franco Angeli, Milano, 2016; A. ROMANO, *Diversity & disability management: esperienze di inclusione sociale*, Mondadori Università, Milano, 2021; G. AMATORI (a cura di), *Disability management e pedagogia speciale: nodi concettuali e declinazioni professionali*, Pensa, San Cesario di Lecce, 2020; G. GIORGI, G. AMATORI, E. ALLA (a cura di), *Disability & diversity. Management ai tempi del Covid-19*, Franco Angeli, Milano, 2021; S. BALISTRERI, M. AGOSTINI, G. VECCHIO, *Il disability management nella gestione delle risorse umane*, Aracne, Canterano, 2020.

Nuove classi dirigenti formate in ottica inclusiva saranno più idonee a rimuovere diffidenze e le barriere culturali, favorendo una più serena accoglienza. A loro il compito di progettare sistemi produttivi, che escludano *ab origine* qualunque emarginazione.

L'economia inclusiva trasformerebbe i limiti dell'handicap in una risorsa utile alla persona, alla famiglia e alla collettività, auspicando che a questo ambito traguardo si aggiunga una convinta comunione tra tutte le persone indipendentemente dal loro stato²⁹.

²⁹ “Non c’è inclusione, infatti, se manca l’esperienza della fraternità e della comunione reciproca. Non c’è inclusione se essa resta uno slogan, una formula da usare nei discorsi politicamente corretti, una bandiera di cui appropriarsi. Non c’è inclusione se manca una conversione nelle pratiche della convivenza e delle relazioni”, PAPA FRANCESCO, *Il Papa alle persone disabili: non c’è inclusione senza fraternità*, 3 dicembre 2022, dal sito www.vaticannews.va (consultato il 21/6/2023).

Promuovere contesti lavorativi inclusivi a vantaggio di tutte e tutti

LAURA NOTA, DENISE ZUCCHINI, SARA SANTILLI

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Attenzione alle vulnerabilità – 3. Ancora atteggiamenti negativi – 4. Promuovere contesti lavorativi inclusivi – 5. Considerazioni conclusive.

1. Promuovere oggi vite di qualità per le persone con disabilità e per chi sperimenta altre forme di vulnerabilità significa considerare una serie di condizioni che minacciano pesantemente il presente e il futuro dell'intera umanità, quali ad esempio l'aumento delle ingiustizie sociali, la polarizzazione della ricchezza e del lavoro, l'incremento dei movimenti dei popoli e i relativi tassi di migrazione e la distruzione delle risorse naturali (Nota e coll., 2020). Per altro ulteriori fenomeni quali la globalizzazione, la recessione economica mondiale, l'automatizzazione, la deregolamentazione dei mercati, la diffusione di forme di lavoro atipiche e precarie, hanno indotto cambiamenti e trasformazioni nella natura del lavoro e nelle richieste del mercato del lavoro, con profonde conseguenze nei processi di partecipazione allo stesso, soprattutto delle persone che sperimentano difficoltà (Cohen-Scali e coll., 2018).

Secondo recenti studi condotti a livello europeo (Felix, 2023), la presenza di forme di disabilità comporta un calo drastico delle opportunità di entrata nel mondo del lavoro. A fronte di un 75,6% di popolazione tra i 15 e i 64 anni impegnato in un'attività lavorativa, solo un 51,3% delle persone con disabilità nella stessa fascia d'età risulta occupata, con al suo interno una differenza tra uomini (36,3%) e donne (26,7%), a rimarcare lo scarto di genere già universalmente presente nei tassi di occupabilità (Felix, 2023). Tra le dirette conseguenze della disoccupazione, in questa popolazione, si registra una maggiore esperienza di condizioni di povertà e di dipendenza da terzi. Inoltre, la situazione è aggravata da traguardi accademici di più basso livello e dal fatto che, anche in presenza di impieghi regolari, le assunzioni riguardano maggiormente mansioni a bassa specializzazione, con minori opportunità di formazione sul lavoro e salari inferiori (Remund e coll., 2022).

Emerge quindi un quadro desolante, fatto di incertezza, disagio e difficoltà e barriere professionali, che incide pesantemente sulla qualità della vita. Diventa

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

così sempre più urgente puntare l'attenzione sulla promozione di contesti inclusivi, anche di quelli lavorativi, che ci aiutino a fronteggiare quanto sopra evidenziato, con l'intento di ridurre la presenza di condizioni negative e di favorire benessere fisico e psicologico nelle persone (Kupenko e coll., 2023). Dopo aver preso in esame il recente amplificarsi del processo di vulnerabilizzazione, quali conseguenze delle minacce oggi presenti nel contesto sociale, e il mantenersi di atteggiamenti negativi nei contesti lavorativi, il presente contributo si concentrerà su alcuni suggerimenti che potrebbero aiutare a muoversi in tale direzione.

2. Le minacce e le sfide sopra descritte favoriscono forme via via più differenziate di vulnerabilità, in fasce sempre più ampie della popolazione (Nota, Zucchini e Santilli, in press). Partiamo così dal concetto di vulnerabilità, che riguarda la suscettibilità di subire ferite (vulnera), ossia, in generale, la suscettibilità di patire danni causati da fenomeni naturali o da attività umane, così come la presenza di attributi negativi che sono posseduti in misura diversa in ragione della maggiore o minore esposizione delle persone a tali fenomeni (Wright, Masten, e Narayan, 2013; Bragg, 2022).

In ragione di ciò la recente letteratura mostra come non sia possibile parlare della vulnerabilità, quanto piuttosto delle vulnerabilità (Johnson e coll., 2023), tra di loro fittamente intrecciate e in costante aumento. Accanto alle più note, quali quelle derivanti dalla condizione di disabilità o malattia, se ne aggiungono altre, più impercettibili e frutto delle sfide del contesto attuale, che per altro si intersecano con le prime: vulnerabilità ambientale, sanitaria, finanziaria, digitale e professionale ne sono un esempio. La vulnerabilità ambientale riguarda il grado con cui un sistema o una persona viene esposta agli effetti negativi dei cambiamenti climatici, che si intersecano con la sensibilità e capacità di adattamento degli stessi (Füssel e Klein, 2006), e la vulnerabilità sanitaria al rischio di sviluppare malattie o subire danni fisici (Cestari et al, 2017). A questo riguardo l'esperienza pandemica si è fortemente intrecciata con la condizione di disabilità aggravando le difficoltà sperimentate: la riduzione dell'accesso ai servizi sanitari e ai farmaci, la riduzione e spesso interruzione dei servizi di supporto alla persona, l'aumento dell'isolamento sociale, la sospensione delle terapie e degli interventi abilitativi e riabilitativi, hanno contribuito a peggiorare sia la salute fisica che psicologica delle persone con disabilità (Li e coll. 2023).

La vulnerabilità finanziaria pone l'attenzione sull'essere esposti a forme di "shock" finanziari, che comportano una perdita inaspettata di reddito e/o un aumento improvviso e incontrollabile delle spese economiche (Bifulco e Dardaro, 2022) e la vulnerabilità digitale, denominata anche cyber vulnerability, fa

riferimento all'esposizione ad attacchi informatici, che possono caratterizzarsi come veri e propri crimini, finalizzati ad esempio ad appropriarsi dei dati personali (Rostami, e coll., 2023). Per altro la frequente dipendenza economica da terzi delle persone con disabilità incrementa le possibilità di incappare in difficoltà finanziarie, sperimentare povertà e accentuare le minacce alla vita indipendente (Batavia & Beaulaurier, 2001; Santilli e coll. 2018). Così non può sfuggire che la presenza di disabilità intellettive e maggiori livelli di ingenuità aumentino la probabilità di essere prede di truffe online (Chadwick, 2019).

Da quanto scritto emerge chiaramente che le vulnerabilità, di cui si deve imparare a parlarne al plurale, sono numerose e fra loro intrecciate, tese ad intaccare parti via via più ampie della popolazione e a creare sistemi che intrappolano le persone in forme di impoverimento più invasive, e tutto ciò non può che aggravarsi ulteriormente in presenza di disabilità. Questo è in sintonia con quanto affermato da Kuran e colleghi (2020) i quali sottolineano che stiamo assistendo all'intersezione di molteplici variabili sociali, aspetti individuali, esposizione a rischi e crisi, in diversi gruppi, che stanno determinando posizioni di privilegio per pochi e svantaggi per molti.

Focalizzandoci sul lavoro, sempre più intensa sta diventando pure la vulnerabilità professionale, dovuta alla proposta di impieghi poco dignitosi e alla presenza di varie forme di sfruttamento (García-Pérez e coll., 2017), che colpiscono anche le persone con disabilità, enfatizzando le difficoltà che già si sperimentano su più fronti, come discriminazioni (livello micro), atteggiamenti negativi da parte dei colleghi/e/o datori/datrici di lavoro verso le vulnerabilità (livello meso) e politiche governative che possono frenare la costruzione di contesti inclusivi (livello macro; Meltzer e coll., 2020).

In presenza di tutto questo abbiamo bisogno di puntare con urgenza su una cultura inclusiva, basata sia sui valori della solidarietà, della partecipazione e del rispetto delle eterogeneità, ma anche sulla rivisitazione del concetto di vulnerabilità, perché siano possibili, come sottolinea pure Edgar Morin (2020), effettive prospettive di benessere e prosperità e condizioni migliori per tutti e tutte.

3. Gli atteggiamenti accompagnano la vita di tutti i giorni e riguardano il modo di porci di fronte a persone ed eventi. Secondo il modello tripartito di Eagly e Chaiken (1993) essi si caratterizzano per una componente cognitiva, una affettiva e una comportamentale. La prima si riferisce a tutte le informazioni, credenze e indicazioni che l'individuo ha verso un oggetto o persona, dovute alle esperienze; la seconda fa riferimento agli stati d'animo e alle emozioni che gli stessi suscitano; e la terza, alle azioni di avvicinamento o di allontanamento di conseguenza messe

in atto. Nella ricerca si sottolinea con enfasi la relazione fra il ‘modo di porsi’ e le azioni che vengono realizzate in base a ciò (Shuman, 2021), e da qui l’importanza attribuita agli atteggiamenti. In particolare, nota è la presenza di atteggiamenti negativi nei confronti di coloro che si presentano con caratteristiche intrinseche di diversità, come avere una disabilità, o un’origine culturale differente, ecc., che spesso si accompagnano a svalutazioni, adesione a visioni stereotipate e propensione a mantenere ‘la distanza’ (Freer, 2022).

Qui ci occuperemo in particolare degli atteggiamenti di datori e datrici di lavoro e dei colleghi e delle colleghe, che purtroppo tendono ancora oggi a caratterizzarsi come negativi. Riprendendo il lavoro di Stone e Colella (1996), ricordiamo il loro modello che prende in considerazione vari fattori e le loro relazioni in grado di descrivere le organizzazioni e il modo di pensare e di agire dei datori di lavoro e dei colleghi nei confronti dei lavoratori e delle lavoratrici con disabilità. Secondo questi ricercatori entrano in gioco rappresentazioni mentali, o schemi cognitivi, che influenzano il modo con cui le informazioni circa il soggetto target vengono organizzate e processate (Stone, Stone e Dipboye, 1992). L’attivazione di categorie (ad esempio “individuo appartenente alla categoria delle persone con disabilità”) fa sì che un soggetto venga percepito come membro di un gruppo e gli/le vengano attribuite caratteristiche prototipiche della categoria (ad esempio “non hanno capacità di apprendimento”), in sintonia con visioni stereotipate, che comportano la creazione di specifiche aspettative (ad esempio “non migliorerà il suo modo di lavorare”). Nell’ambito di questo approccio McMahon e coll. (2008), proponendo ipotetiche assunzioni di persone con disabilità intellettiva e sensoriale, hanno riscontrato atteggiamenti maggiormente discriminatori verso le persone con disabilità intellettiva, soprattutto in considerazione del fatto che necessitano di più tempo nella formazione e supporti lavorativi più consistenti. In linea con ciò anche le disabilità neurologiche e psichiatriche sembrano associarsi ad atteggiamenti più negativi. Recentemente Whittard e coll. (2022), in uno studio finalizzato a prendere in esame gli atteggiamenti verso ipotetici candidati/e ad occupare posizioni lavorative con disabilità fisica (presenza di paraplegia), con disabilità neurologiche (epilessia) e disabilità psichiatriche (depressione), evidenziano valutazioni più positive per i primi e atteggiamenti più negativi per le altre due tipologie di persone.

Questi studi mettono in evidenza come nel processo di categorizzazione entrano in gioco stereotipi, false credenze, “generalizzazioni” indebitate di alcune caratteristiche che non tengono conto delle differenze individuali e che solitamente sono in relazione ad una connotazione negativa (Tajima, 2021). Se, da un lato, tutto ciò, aiuta a semplificare l’analisi di molteplici informazioni (genere, età, provenienza, competenze, aspetti personologici, ecc.) e permette di effettuare rapide inferenze

riducendo i tempi per emettere delle valutazioni, dall'altro comporta errori e giudizi superficiali. Quindi una volta che una persona è stata classificata come “avente una disabilità”, gli stereotipi associati alla categoria assumono un ruolo prioritario nei processi cognitivi, insieme a giudizi e valutazioni negativi, con il risultato che molto probabilmente la persona non verrà assunta, promossa, o non sarà chiamata a svolgere determinate attività (Colella, DeNisi e Lund, 1993).

Purtroppo nonostante gli sforzi per porre in evidenza possibilità, punti di forza, diritti, attuati anche da organizzazioni internazionali riconosciute, come l'Organizzazione Mondiale della Sanità con la Classificazione Internazionale del Funzionamento, o l'ONU con la Convenzione dei Diritti delle Persone con Disabilità, studi recenti fanno emergere la persistente presenza di atteggiamenti negativi nei confronti di persone con disabilità. Krisi e coll. (2022) osservano che datori di lavoro e colleghi tendono a valutare negativamente i lavoratori/lavoratrici con disabilità nella loro capacità di terminare con puntualità le mansioni lavorative e soddisfare le esigenze e le aspettative dei clienti. Haile (2022) registra atteggiamenti negativi di dirigenti verso l'inclusione lavorativa di persone con disabilità sull'atmosfera lavorativa percepita e sui rapporti all'interno dell'organizzazione. In linea con quanto illustrato, e nel contesto italiano, Nota e e coll. (2014), con un gruppo di datori e datrici di lavoro, e Santilli e coll. (2023) con un gruppo di colleghi e colleghe di lavoro, hanno messo chiaramente in evidenza che gli atteggiamenti nei confronti di ipotetici lavoratori con disabilità tendono ad essere negativi, soprattutto verso le persone con disabilità intellettiva e quando sono considerate le prestazioni lavorative.

4. In presenza di questi scenari e di un presente così faticoso per molti non possiamo che operare per promuovere la costruzione di contesti che sappiano essere inclusivi, equi, solidali. Partiamo dall'idea di inclusione. L'inclusione riguarda, più che l'interessarsi delle singole persone con vulnerabilità, il centrarsi sul contesto, sulla capacità dei nostri ambienti di vita di consentire a tutti e a tutte partecipazioni attive e livelli soddisfacenti di vita (Soresi, Nota, e Wehmeyer, 2011). L'inclusione considera esplicitamente, con la stessa insistenza, il diritto di tutti a ricevere le attenzioni, le flessibilità e gli adattamenti di cui si necessita. Dagli scritti e dalle parole di Shafik Asante, ex leader del New African, emerge in modo chiaro come l'inclusione da un lato sia strettamente legata alle 'unicità', “L'inclusione è riconoscere che siamo “una sola cosa” anche se non siamo tutti la stessa cosa”, e dall'altro al riconoscimento delle eterogeneità che caratterizzano tutti i contesti e al darsi da fare per assicurarsi che questi ultimi siano in grado di garantire a ogni persona, con le sue unicità, la partecipazione attiva alla vita sociale e civile (Asante, 2017).

Nel contesto occupazionale l'inclusione lavorativa si riferisce al grado in cui i lavoratori e le lavoratrici si riconoscono come membri stimati del gruppo di lavoro, percependo un senso di appartenenza e peculiarità. Si fonda sulla presenza di comportamenti inclusivi da parte dell'organizzazione, quali l'incoraggiamento e la valorizzazione e il coinvolgimento di tutti/e i/le dipendenti, in relazione al contributo che possono fornire all'istituzione (Shore e coll., 2010; Santilli e coll., 2023). Focalizzandoci sulla disabilità e vulnerabilità, si punta a superare l'idea che essa sia la spiegazione stessa dei fenomeni di difficoltà (Gilodi e coll. 2022), ad andare oltre la convinzione che è la persona ad essere vulnerabile (e quindi lo è per tutto e per sempre, non c'è scampo) perché ha scarse capacità di gestione del rischio, ha scarse capacità di difendersi e di fronteggiare gli eventi negativi, di salvaguardare i propri interessi. L'inclusione rifugge dal trattare tutto questo come una responsabilità individuale e come una sconfitta del singolo e ci spinge a considerare il ruolo del contesto, delle condizioni che possono creare vulnerabilità, delle barriere, degli ostacoli, ci invita a metterli in evidenza e a trattare le vulnerabilità come un fenomeno contesto-dipendente (Correia de Barros, 2022). Pur partendo da aspetti individuali, come la presenza di menomazioni, di malattie, ecc., capaci sicuramente di caratterizzare la vita delle persone, diventa essenziale porre attenzione sugli eventi (traumatici e non, momentanei o duraturi) e sulle condizioni contestuali, economiche, legali, amministrative, ideologiche, ecc., del macrosistema e del mesosistema, rese attive spesso da chi ha più potere e possibilità di incidere, che caratterizzano, moltiplicano, accentuano le difficoltà delle persone. Si deve diventare consapevoli che per incuria, per profitto, per ignoranza, per cinismo, vi è una variegata quantità di condizioni che infliggono dolore, insicurezza, disagio, perdite (Binder, 2022).

Inoltre per favorire l'inclusione lavorativa di persone con disabilità non possiamo ancora non tenere conto degli atteggiamenti verso le situazioni di disabilità e vulnerabilità, operare in modo resiliente al fine di ridurre quelli negativi e promuovere quelli positivi (del Olmo e coll., 2020), con specifiche azioni formative, nella consapevolezza che la loro positività appare sempre più associata a maggiori livelli di innovazione, creatività, aumento della soddisfazione di vita professionale dei/delle dipendenti (McLeod, 2018; Kuknor e Bhattacharya, 2022).

5. L'inclusione lavorativa è un processo articolato, complesso, di lungo respiro, che richiede di agire sui contesti professionali, coinvolgendo le persone che vi operano, al fine di identificare i cambiamenti organizzativi e gestionali necessari per consentire a tutti e tutte, e anche alle persone con disabilità, una vita professionale di qualità (Shogren e coll., 2016). Diventano necessarie azioni multiple e a vari

livelli, sia micro, che meso e macro, che aiutino a diffondere visioni più complesse e corrette delle situazioni di vulnerabilità, a considerare il peso delle barriere contestuali, e il ruolo degli atteggiamenti legati a visioni negative delle vulnerabilità e delle disabilità, per favorire trasformazioni che non si propongano la riproduzione e il rafforzamento dell'esclusione e dell'ingiustizia sociale (Ginevra, e coll., 2019; Scuttari e Nota, 2019). Ancora e a tal fine a livello micro, si potrebbe dare spazio alle persone e alle loro voci, permettere di raccontare situazioni positive da un lato, così come far emergere esperienze negative, barriere, forme di discriminazione. Si dovrebbe consentire non solo un'analisi individuale delle specifiche vicende personali, ma anche e soprattutto un esame delle influenze contestuali che le sostengono, facendo in modo che da narrazioni private possano diventare 'forme pubbliche di indignazione' e stimoli capaci di aiutare i processi di trasformazione, per altro in linea con la Convenzione dei diritti delle persone con disabilità. In relazione alla Convenzione e in ambito lavorativo, per avviare processi di self-advocacy, si dovrebbe puntare sempre più sulla consapevolezza delle persone con disabilità nei confronti dei propri diritti, spesso sconosciuti (Nota e coll., in press).

A livello meso, ovvero a livello istituzionale, diventa essenziale il coinvolgimento di tutte le persone che partecipano alla vita lavorativa, e la promozione delle capacità di riconoscere e rispettare le differenze individuali e l'unicità che caratterizzano ogni persona. Di valore è la diffusione della capacità di utilizzare un linguaggio inclusivo, ovvero uno stile linguistico, e quindi anche cognitivo, di porre al centro la persona, con espressioni quali 'persona con disabilità', evitando parole che veicolano pregiudizi e stereotipi, che si caratterizzano come barriere all'inclusione come ad esempio 'disabile', 'invalido', 'immigrato', che fanno coincidere l'essere umano con uno degli attributi che lo/la caratterizzano e determinano una perdita sostanziale di specificità e unicità dello stesso. Scuttari e Nota (2019) sottolineano la necessità di dare valore ai punti di forza, alle abilità presenti, alle possibilità di apprendimento di tutti; Binder (2022) di insegnare a ragionare in modo complesso e articolato a proposito delle vulnerabilità e delle difficoltà, a superare approcci riduttivi e superficiali, a considerare il peso dei fattori contestuali; Santilli e coll. (2023) di stimolare conoscenze sulla disabilità, visioni non stereotipiche, nonché di instillare una cultura basata sui diritti e sui valori della collaborazione e giustizia sociale.

Infine a livello macro diventa essenziale partecipare ai movimenti sociali che si pongono sulla scia dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per promuovere una crescita basata sui valori, democratica, e sostenibile. È necessario essere parte attiva di quei processi di attivismo che puntano al pluralismo, all'interculturalità, alla solidarietà e alla promozione di politiche inclusive e incentrate sulla lotta alle disuguaglianze e alla riduzione delle barriere (Brent e coll., 2020).

BIBLIOGRAFIA

- ASANTE, S. (2017, February 1). *What is inclusion?* Inclusion Press. <https://inclusion.com/2017/what-is-inclusion/>.
- BATAVIA, A. I., & BEAULAUER, R. L. (2001). The financial vulnerability of people with disabilities: Assessing poverty risks. *J. Soc. & Soc. Welfare*, 28, 139.
- BIFULCO, L., & DODARO, M. (2022). Finanza, welfare e governo dell'incertezza: il caso dell'educazione finanziaria. *Cambio. Rivista sulle Trasformazioni Sociali*, 12(23), 49-64. <https://doi.org/10.36253/cambio-12969>.
- BINDER, P. (2022). Facing the uncertainties of being a person: On the role of existential vulnerability in personal identity. *Philosophical Psychology*, 1-24. <https://doi.org/10.1080/09515089.2022.2129002>.
- BRAGG, B. (2022). (De)constructing Refugee Vulnerability: Overcoming Institutional Barriers to Ethnographic Research With Refugee Communities. *Journal of Contemporary Ethnography*, 51(2), 197-222. <https://doi.org/10.1177/08912416211031645>.
- BRENT, B., KENNEDY-LIZOTTE, R., & FAY, M.L. (2018). Support Coordination Strategies that Impact Employment Outcomes and Services for Individuals Served by State Intellectual/Developmental Disabilities Agencies. *Bringing Employment First To Scale*, 17.
- CESTARI, V. R. F., MOREIRA, T. M. M., DE PAULA PESSOA, V. L. M., FLORÊNCIO, R. S., DA SILVA, M. J. P., & TORRES, R. A. M. (2017). The essence of care in health vulnerability: a Heideggerian construction. *Revista Brasileira De Enfermagem*, 70(5), 1112-1116. <https://doi.org/10.1590/0034-7167-2016-0570>.
- CHADWICK, D. D. (2019). Online risk for people with intellectual disabilities. *Tizard Learning Disability Review*, 24(4), 180-187. <https://doi.org/10.1108/TLDR-03-2019-0008>.
- COHEN-SCALI, V., ROSSIER, J., & NOTA, L. (2018). New perspectives on career counseling and guidance in Europe. *Berlino: Springer*. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-61476-2>.
- COLELLA, A., DENISI, A. S., & LUND, M. (1993). The job socialization of employees with disabilities: The role of expectations. In *annual meeting of the Academy of Management, Atlanta, GA*.
- CORREIA DE BARROS, A. (2022). Inclusive design within industry 4.0: A literature review with an exploration of the concept of complexity. *The Design Journal*, 25(5), 849-866. <https://doi.org/10.1080/14606925.2022.2081307>.
- DE BOER, A., PIJL, S. J., & MINNAERT, A. (2012). Students' attitudes towards peers with disabilities: A review of the literature. *International Journal of disability, development and education*, 59(4), 379-392. <https://doi.org/10.1080/1034912X.2012.723944>.
- DEL OLMO FERNÁNDEZ, M. J. A., VILLALBA, M. J. S., & OLIVENCIA, J. J. L. (2020). Perceptions of professors of educational inclusion: Diversity, cooperation and commitment. *Universal Journal of Educational Research*, 8(8), 3562-3569. <https://doi.org/10.13189/ujer.2020.080832>.
- EAGLY, A. H., & CHAIKEN, S. (1993). *The psychology of attitudes*. Harcourt brace Jovanovich college publishers.
- FELIX, A. (2023). EU's Commissioner for Jobs and Social Rights outlines vision for disability-inclusive employment and training. *European Disability Forum*. <https://www.edf-feph.org/eus-commissioner-for-jobs-and-social-rights-outlines-vision-for-disability-inclusive-employment-and-training/>.
- FÜSSEL, H. M., & KLEIN, R. J. (2006). Climate change vulnerability assessments: an evolution of conceptual thinking. *Climatic change*, 75(3), 301-329. <https://doi.org/10.1007/s10584-006-0329-3>.

FREER, J. R. (2022). The effects of the Tripartite Intervention on students' attitudes towards disability. *Journal of Research in Special Educational Needs*, 22(1), 18-30.

GARCÍA-PÉREZ, C., PRIETO-ALAI, M., & SIMÓN, H. (2017). A new multidimensional approach to measuring precarious employment. *Social Indicators Research*, 134(2), 437-454. <https://doi.org/10.1007/s11205-016-1447-6>.

GILODI, A., ALBERT, I., & NIENABER, B. (2022). Vulnerability in the Context of Migration: a Critical Overview and a New Conceptual Model. *Human Arenas*. 1-21. <https://doi.org/10.1007/s42087-022-00288-5>.

GINEVRA, M. C., NOTA, L., SORESI, S., FERRARI, L., & SOLBERG, V. S. (2019). Career guidance for children and youth with disabilities. *International Handbook of Career Guidance*, 343-357.

HAILE, G. A. (2022). Workplace disability and job satisfaction in Britain: A co-worker test?. *Economic and Industrial Democracy*, 43(3), 1467-1487.

HSU, T. H., HUANG, Y. T., LIU, Y. H., OSOSKIE, J., FRIED, J., & BEZYAK, J. (2015). Taiwanese attitudes and affective reactions toward individuals and coworkers who have intellectual disabilities. *American journal on intellectual and developmental disabilities*, 120(2), 110-124. <https://doi.org/10.1352/1944-7558-120.2.110>.

Istat (2019). Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni. Roma. <https://www.istat.it/it/files//2019/12/Disabilit%C3%A0-1.pdf>.

JOHNSON, E. W., COMA, A., & CASTONGUAY, S. (2023). Characteristics of Large Environmental Nonprofits That Identify Climate Change and Social Justice as Focal Concerns. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 08997640221138264. <https://doi.org/10.1177/08997640221138264>.

KRISI, M., ECKHAUS, E., & NAGAR, R. (2022). Developing a multilevel scale to assess retention of workers with disabilities. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 32(1), 138-146.

KUKNOR, S. C., & BHATTACHARYA, S. (2022). Inclusive leadership: new age leadership to foster organizational inclusion. *European Journal of Training and Development*, 46(9), 771-797. <https://doi.org/10.1108/EJTD-07-2019-0132>.

KUPENKO, O., KOSTENKO, A., KALCHENKO, L., PEHOTA, O., & KUBATKO, O. (2023). Resilience and vulnerability of a person in a community in the context of military events. *Problems and Perspectives in Management*, 21(1), 154-168. [https://doi.org/10.21511/ppm.21\(1\).2023.14](https://doi.org/10.21511/ppm.21(1).2023.14).

KURAN, C. H. A., MORSUT, C., KRUIKE, B. I., KRÜGER, M., SEGNESTAM, L., ORRU, K., ... & TORPAN, S. (2020). Vulnerability and vulnerable groups from an intersectionality perspective. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 50, 101826. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2020.101826>.

LI, L., TAEIHAGH, A., & TAN, S. Y. (2023). A scoping review of the impacts of COVID-19 physical distancing measures on vulnerable population groups. *Nature communications*, 14(1), 599. <https://doi.org/10.1038/s41467-023-36267-9>.

LINDSAY, S., MCDUGALL, C., MENNA-DACK, D., SANFORD, R., & ADAMS, T. (2015). An ecological approach to understanding barriers to employment for youth with disabilities compared to their typically developing peers: views of youth, employers, and job counselors. *Disability and rehabilitation*, 37(8), 701-711. <https://doi.org/10.3109/09638288.2014.939775>.

MCLEOD, A. AND HERRINGTON, V. (2017). Valuing different shades of blue: from diversity and inclusion and the challenge of harnessing difference. *International Journal of Emergency Services*, 6(3), 1-12. <https://doi.org/10.1108/IJES-04-2017-0021>.

MCMAHON, B. T., ROESSLER, R., RUMRILL, P. D., HURLEY, J. E., WEST, S. L., CHAN, F., & CARLSON, L. (2008). Hiring discrimination against people with disabilities under the ADA: Characteristics of charging parties. *Journal of occupational rehabilitation*, 18, 122-132. <https://doi.org/10.1007/s10926-008-9133-4>.

MELTZER, A., ROBINSON, S., & FISHER, K. R. (2020). Barriers to finding and maintaining open employment for people with intellectual disability in Australia. *Social Policy & Administration*, 54(1), 88-101. <https://doi.org/10.1111/spol.12523>.

MORIN, E. (2020). *La via: per l'avvenire dell'umanità*. Raffaello Cortina Editore.

NOTA, L., SANTILLI, S., GINEVRA, M. C., & SORESI, S. (2014). Employer attitudes towards the work inclusion of people with disability. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, 27(6), 511-520.

NOTA, L., SANTILLI S. E ZUCCHINI D. (in press). Inclusion, Sustainability, and Equity at the Heart of a 5.0 Society. In Garogolo I., *Design for Inclusion. Open issues between theory, ethics and practice*. IOS press: Amsterdam.

Nota, L., Santilli, s., Ginevra, M.C., Zucchini, D., Soresi, S. (in press). Career and Life Design. In M. WEHMEYER, E. ANDREWS, K. AYERS, AND D. S. DUNN (Eds), *The Oxford Handbook of Positive Psychology and Disability - Second Edition*, chapter 24. Oxford University Press.

NOTA, L., SORESI, S., DI MAGGIO, I., SANTILLI, S., & GINEVRA, M. C. (2020). *Sustainable development, career counselling and career education*. Springer.

REMUND, C., JONES-PARKIN, T., HASE, H., & RIESEN, T. (2022). Preparing community rehabilitation providers to deliver a provision of employment supports: A tiered training approach. *Journal of Vocational Rehabilitation*, (Preprint), 1-9.

ROSTAMI, A., MOHAMMADI, M., & KARIMPOUR, H. (2023). Reliability assessment of cyber-physical power systems considering the impact of predicted cyber vulnerabilities. *International Journal of Electrical Power & Energy Systems*, 147, 108892. <https://doi.org/10.1016/j.ijepes.2022.108892>.

SANTILLI, S. (2012). I datori di lavoro e i loro atteggiamenti verso le persone con disabilità. *GIPO Giornale Italiano Di Psicologia Dell'Orientamento*.

SANTILLI, S., Ginevra, M. C., Nota, L., & Soresi, S. (2018). Decent work and social inclusion for people with disability and vulnerability: From the soft skills to the involvement of the context. In *Interventions in career design and education* (pp. 303-313). Springer, Cham.

SANTILLI, S., Ginevra, M. C., & Nota, L. (2023). Colleagues' Work Attitudes towards Employees with Disability. *European Journal of Investigation in Health, Psychology and Education*, 13(1), 130-140. <https://doi.org/10.3390/ejihpe13010009>.

SCUTTARI, A., & NOTA, L. (2019). Costruire contesti universitari inclusivi e sostenibili. In NOTA, L., MASCIA, M., & PIEVANI, T. (A cura di), *Diritti umani e inclusione*. Il Mulino.

SENTENAC, M., ARNAUD, C., GAVIN, A., MOLCHO, M., GABHAINN, S. N., & GODEAU, E. (2012). Peer victimization among school-aged children with chronic conditions. *Epidemiologic reviews*, 34(1), 120-128. <https://doi.org/10.1093/epirev/mxr024>.

SHOGREN, K. A., WEHMEYER, M. L., & LANE, K. L. (2016). Embedding interventions to promote self-determination within multitiered systems of supports. *Exceptionality*, 24(4), 213-224. <https://doi.org/10.1080/09362835.2015.1064421>.

SHORE, L. M., RANDEL, A. E., CHUNG, B. G., DEAN, M. A., HOLCOMBE EHRHART, K., & SINGH, G. (2011). Inclusion and diversity in work groups: A review and model for future research. *Journal of management*, 37(4), 1262-1289. <https://doi.org/10.1177/0149206310385943>.

SHUMAN, J. E. (2021). *Cultural Attitudes of Inclusive Classroom Teachers: Hofstede's Dimensions and Tripartite Model* (Doctoral dissertation, Grand Canyon University).

SORESI, S., NOTA, L., & WEHMEYER, M. L. (2011). Community involvement in promoting inclusion, participation and self-determination. *International Journal of Inclusive Education*, 15(1), 15-28. <https://doi.org/10.1080/13603116.2010.496189>.

STONE, D. L., & COLELLA, A. (1996). A model of factors affecting the treatment of disabled individuals in organizations. *Academy of management review*, 21(2), 352-401. <https://doi.org/10.5465/amr.1996.9605060216>.

STONE, E. F., STONE, D. L., & DIPBOYE, R. L. (1992). Stigmas in organizations: Race, handicaps, and physical unattractiveness. In *Advances in psychology* (Vol. 82, pp. 385-457). North-Holland. [https://doi.org/10.1016/S0166-4115\(08\)62608-4](https://doi.org/10.1016/S0166-4115(08)62608-4).

TAJIMA, E. A. (2021). First, do no harm: From diversity and inclusion to equity and anti-racism in interpersonal violence research and scholarship. *Journal of interpersonal violence*, 36(11-12), 4953-4987. <https://doi.org/10.1177/08862605211012999>.

WRIGHT, M. J., MASTEN, A. S., & NARAYAN, A. J. (2013). Resilience Processes in Development: Four Waves of Research on Positive Adaptation in the Context of Adversity. *Handbook of resilience in children*, 15-37. https://doi.org/10.1007/978-1-4614-3661-4_2.

Identità professionale degli operatori e inclusione lavorativa delle persone con disabilità. Il progetto Europeo “E-Profid”*

CLAUDIO RUSSO, GIOVANNA STORNAIUOLO, GIULIA SAVARESE,
TIZIANA MARINACI, FILOMENA FAIELLA, LUNA CARPINELLI,
MARCO NAVARRA, GIUSEPPINA MARSICO, MONICA MOLLO

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Il progetto “E-profidi”. - 3. La ricerca. - 3.1 Partecipanti. - 3.2 Strumenti. - 3.3 Risultati. - 4. Conclusioni.

1. In termini comunemente condivisi dalla comunità scientifica, l'identità del singolo individuo è intesa come il proprio senso di uniformità e di integrazione per rispondere alla domanda “chi sono”. La psicologia sulla formazione e lo sviluppo dell'identità personale implica la presenza di un potenziale conflitto tra un dominio privato e un dominio pubblico. In questa accezione, l'individuo può costruire la propria identità personale mediante l'assunzione di ruoli diversi giocati all'interno di contesti sociali condivisi, ovvero attraverso le proprie relazioni familiari, amicali, lavorative, organizzative e di cittadinanza. Segue che i meccanismi di sviluppo o deterioramento, relativi alla propria identità personale, siano essenzialmente caratterizzati da processi cognitivi ed autoriflessivi di carattere individuale e siano tendenzialmente riconducibili alla cultura di appartenenza dell'individuo, al proprio status socioeconomico, ai contesti di riferimento e di vita, le conoscenze o abilità acquisite, i valori e le aspettative.

In particolare, l'espressione dell'identità è riferibile agli innumerevoli momenti (secondi/settimane) che modellano le nostre interazioni sociali e con l'ambiente che ci circonda. Il riflesso di tali processi identitari (mesi/anni/decenni) si associa a processi cognitivi ed autoriflessivi che hanno luogo successivamente e durante l'intero ciclo di vita della persona (Cfr. De Ruiter & Gmelin., 2021; Gyberg et al., 2019).

L'identità professionale riguarderebbe, pertanto, il modo attraverso cui gli individui comprendono sé stessi, interpretano le proprie esperienze di vita, desiderano essere percepiti, ovvero riconosciuti e identificati dalla più ampia comunità professionale, secondo un modello di interpretazione dinamico e di appartenenza

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

in grado di generare azioni per determinati scopi e/o obiettivi. In termini di assistenza sociosanitaria e di formazione all'identità professionale, la persona deve sentirsi supportata nel contesto di riferimento, coinvolta nel proprio ruolo e riconosciuta all'esercizio della propria azione professionale. Appare, quindi, rilevante descrivere come le persone considerino sé stesse (ad esempio, simile o diverso/a dagli altri), con lo scopo di favorire la maggiore consapevolezza relativa al senso di appartenenza individuale ed offrire opportunità di scelta, supporto e tutoraggio alla persona (Cfr. O'Sullivan & Irby, 2021).

L'ultimo ventennio ha visto un crescente interesse per l'identità professionale degli operatori sociosanitari, secondo una prospettiva di *empowerment* individuale e legata al proprio ruolo lavorativo.

Si ritiene che una formazione centrata alla formazione e al sostegno dell'identità migliori le competenze del processo di cura dell'altro e promuova l'apprendimento permanente necessario allo svolgimento della propria attività. Sviluppare una propria identità professionale forte e positiva rafforza la resilienza rispetto allo stress lavoro-correlato e al *burnout* (Cfr. Wiles, 2017) e migliora la soddisfazione lavorativa (Cfr. Shim et al, 2009). In uno studio per il *Master of Social Work*, esaminando la formazione professionale continua (CPE) di operatori sociali, è emerso che lo status e l'immagine della professione sono legati allo status della CPE (Cfr. McMichael, 2000). In generale, la letteratura confermerebbe che l'identità professionale degli operatori sociali si evolva attraverso una combinazione di formazione e supervisione sul posto di lavoro, di studio di libri di testo nazionali, uniti ad un'esposizione di idee condivise sul lavoro sociale (Cfr. Niu et al. 2019).

2. Nel contesto transnazionale di apprendimento permanente dei Partenariati Strategici per la Preparazione all'Istruzione Digitale (KA226) del programma Erasmus +, il progetto denominato *Enhancing Professional Identity with Digital Tools* (E-Profid) si pone come obiettivo quello di sviluppare corsi di formazione professionale. Quest'ultimi sono destinati a professionisti sanitari ed operatori sociali, mediante la formulazione di modelli educativi comuni e l'adozione di metodiche digitali per l'erogazione. In linea con i principi di accessibilità e le opportunità di formazione continua per lo sviluppo di competenze trasversali, la formazione E-Profid si fonda sui principi del quadro di riferimento noto come *Vocational Education and Training* (VET) (Cfr. Commissione Europea, 2020: p. 100) e risulta in linea con le seguenti priorità-chiave del programma Erasmus+ per l'anno 2020:

- priorità orizzontale delle "Pratiche innovative in un'era digitale";
- priorità specifiche del settore VET volte a "sostenere l'adozione di approcci

innovativi e tecnologie digitali per l'insegnamento e l'apprendimento" e "migliorare l'accesso alla formazione e alle qualifiche per tutti".

Il relativo dispiego di risorse organizzative per la mobilità virtuale e fisica dei delegati ha lo scopo di sostenere lo sviluppo personale dei discenti e promuovere le attività del personale docente coinvolto nella gestione amministrativa di E-Profid. L'erogazione di eventi formativi congiunti è finalizzata ad accrescere l'occupabilità del personale in formazione, potenziando la collaborazione intersettoriale delle organizzazioni partecipanti. Il progetto si avvale di un gruppo di ricerca e studio all'uso di strumenti digitali, in relazione all'identità professionale di persone con disabilità, coinvolgendo quattro organizzazioni partner con sede in altrettanti paesi europei.

In questo ambito di interventi per l'istruzione digitale, il progetto E-Profid ha previsto i seguenti obiettivi formativi:

- Analisi di diversità e attitudini personali all'uso di nuove tecnologie e strumenti digitali nei luoghi di lavoro;
- Strategie per l'identificazione e rimozione degli ostacoli alla piena partecipazione nelle istituzioni economiche, politiche e sociali;
- Sviluppo di competenze professionali ed abilità di natura trasversale mirate a favorire l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità.

Un totale di 90 ore di formazione corrisponde all'attribuzione di 3 micro-credenziali, riferibili al singolo partner erogatore e a ciascun modulo di formazione previsto. Nel relativo ambito del Quadro europeo delle qualificazioni (EQF), ciascun modulo erogato è stato in grado di fornire conoscenze, abilità e autonomie di Livello 5. Secondo un'articolazione in tre moduli, sono state erogate un totale ideale di 25-30 ore per la formazione in presenza e 60-65 ore per la formazione a distanza per ciascun modulo formativo.

Le attività formative a cura del partner italiano, che ha condotto il nostro gruppo di ricerca, hanno mirato a fornire ai discenti le conoscenze teoriche e metodologiche finalizzate all'inclusione lavorativa e sociale di persone con disabilità. Un gruppo di psicologi, ricercatori e personale docente afferente all'Università degli Studi di Salerno, con consolidate *expertise* nel campo dell'intervento in tema di inclusione e disabilità, ha sviluppato il curriculum per la sua erogazione in contesti di apprendimento ibrido. L'accesso al corso di formazione professionale ha richiesto ai partecipanti di registrarsi sulla piattaforma istituzionale dell'Ateneo di Salerno e di confermare la propria affiliazione ad almeno una delle organizzazioni

partner. I contenuti del modulo formativo hanno incluso *workshop* e seminari, attività esperienziali di gruppo ed una riunione finale dedicata alla restituzione e discussione dei risultati. Nel dettaglio, gli argomenti degli incontri formativi e le tipologie formative sono stati i seguenti:

Argomento dell'incontro formativo	Tipologia di attività
1. Oltre le barriere: natura e dinamiche per la piena partecipazione delle persone con disabilità.	Seminario; Discussione guidata
2. Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità: riferimenti alle politiche di inclusione sociale nell'Unione Europea.	Workshop; Focus group; Discussione guidata
3. Modelli di psicologia dell'identità: applicazioni e ricadute nei luoghi di lavoro.	Workshop; Role-playing; Discussione guidata
4. Uguaglianza ed equità: quali esigenze lavorative per le persone con disabilità?	Workshop; Role-playing; Focus group
5. Identità professionale nelle professioni di aiuto.	Seminario; Tavola rotonda

Nel corso della formazione, esercitazioni individuali e di gruppo hanno mirato ad accrescere le abilità di risoluzione dei problemi, di mobilitare pensiero riflessivo e approccio empatico, rispetto al carico di pensieri e sentimenti che possono ostacolare l'attività lavorativa della persona. Nel corso dei *role-playing* si è richiesto al partecipante di assumere ruoli diversi e di esercitarsi nella pratica riflessiva, al fine di identificare i facilitatori all'inclusione e rimuovere le barriere in contesti di vita reale. La discussione guidata e i *focus groups* sui temi dell'identità professionale dell'uguaglianza e dell'equità sono stati strumenti utili per la condivisione di competenze e buone prassi da rendere spendibili anche nei propri contesti lavorativi e di competenze decisionali avanzate per operare all'interno di un gruppo, sia esso collaborativo o competitivo, con consapevolezza dei propri ruoli.

L'inserimento dei contenuti formativi e valutativi nella piattaforma di *e-learning* dell'Università degli Studi di Salerno si è avvalso dell'utilizzo di *learning objects* per l'autoapprendimento a distanza. La fruizione dei contenuti formativi ha previsto che ciascun utente registrato fosse fisicamente e temporalmente autonomo, all'interno di un unico ambiente virtuale in Internet costruito per facilitare l'apprendimento collaborativo e la comunicazione digitale (Cfr. Moore et al., 2011). Il modello di riferimento delle *Carnegie Units* (CU) è stato adattato allo scopo di quantificare i risultati dell'apprendimento, le ore di studio, l'interazione e la fruizione dei contenuti formativi (Cfr. Adler, 2020).

La prima erogazione della formazione (settembre, 2022) è avvenuta in presenza nella sede del Dipartimento di Medicina, Chirurgia, Odontoiatria e Chirurgia “Scuola Medica Salernitana” dell’Università degli Studi di Salerno. Un totale di 22 delegati partecipanti ha preso parte ai lavori delle attività formative. I risultati sono stati discussi a conclusione della formazione in presenza e come *learning object* di una tavola rotonda.

Gli organismi di provenienza dei partecipanti aderenti al progetto E-Profid ed alla formazione hanno coinvolto le seguenti organizzazioni:

- *Diagrama Foundation Psychosocial Intervention*. Soggetto capofila del partenariato ed organismo non a scopo di lucro per persone con disabilità con sede delle attività nel Regno Unito;
- *Groep Ubuntu*. Organizzazione di terzo settore specializzata in economia sociale ed inclusione con sede delle attività in Belgio;
- *Fundación Diagrama Intervención Psicosocial*. Organizzazione non a scopo di lucro specializzata in inclusione e vulnerabilità sociale con sede delle attività in Spagna.

3. All’interno della specifica attività di formazione prevista dal progetto E-Profid, si è inteso anche esplorare in una fase ante, le rappresentazioni e le esperienze dei partecipanti rispetto al tema della disabilità, dell’inclusione e dell’identità lavorativa. L’obiettivo di primo livello è stato quello di individuare limiti e risorse presenti nel gruppo dei partecipanti, mentre l’obiettivo di secondo livello è stato quello di mobilitare tali rappresentazioni nell’evento stesso della formazione per poter avviare riflessioni e intuizioni nel contesto del gruppo di lavoro

Gli obiettivi fondamentali della formazione, ovvero le priorità strategiche oggetto dell’accordo di partenariato, hanno incluso le seguenti aree di apprendimento:

- rappresentazioni della propria identità professionale nel contesto di cura delle persone con disabilità, ruolo lavorativo nel team e difficoltà relative ai bisogni di formazione;
- punti di forza e debolezza del percorso formativo seguito in Italia;
- strumenti utilizzati e scambio di buone pratiche per promuovere lo sviluppo personale.

3.1. I rispondenti ai questionari sono stati n. 18.

3.2. Per raggiungere gli obiettivi prefissati, è stato implementato un protocollo e somministrato nelle fasi di accoglienza della formazione. Il protocollo si componeva di tre questionari e includeva domande costruite *ad hoc* e strumenti standardizzati. Ciascun discente è stato prima informato sugli scopi didattici della raccolta dati, sulla natura volontaria della propria partecipazione allo studio e sul diritto a ritirarsi o astenersi in qualsiasi momento, ed ha completato un modulo di consenso informato al trattamento dei dati personali. La raccolta delle singole risposte è stata condotta, in forma anonima, mediante Google Moduli e accedendo con le proprie credenziali in piattaforma *e-learning*.

Il primo questionario sulle rappresentazioni della disabilità prevedeva 4 domande chiuse e 5 domande aperte, con il fine di valutare il comportamento individuale in un ambiente di gruppo. In particolare, venivano incluse:

- 4 domande, con scala Likert a 5 punti, per valutare gli atteggiamenti personali nei confronti della disabilità (Cfr. Power et al., 2010), con riferimento ad:
 1. inclusione,
 2. discriminazione,
 3. guadagni,
 4. previsioni.
- 4 domande a risposta aperta per valutare percezione sociale, politiche e opportunità di impiego nel paese di origine, riferibili all'esperienza vissuta di persone con disabilità (Cfr. Załuska et al., 2020).
- 1 domanda aperta per descrivere sé stessi in relazione alla propria esperienza lavorativa.

Il secondo questionario includeva l'inventario di Auto-percezione di Belbin (1981). Lo scopo era indagare caratteristiche del comportamento individuale in un ambiente di gruppo, attraverso l'analisi delle modalità attraverso cui esse interagiscono nel tempo, in relazione ai ruoli e al lavoro di gruppo svolto all'interno di un team (Cfr. Aritzeta et al., 2007). Abbiamo utilizzato la versione del questionario a libero accesso e scaricabile online (Cfr. <https://docs.google.com/viewer?a=-v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbmxmYWJyaXppb2JhbGRhc-3NhcjJlMnxneDo2MmQ1ZjdjNjEyZThkNjRh>).

I domini del questionario sono 7:

- quale credo possa essere il mio contributo ad un team;
- se ho un fallimento in un team potrebbe essere perché;
- quando vengo coinvolto in un progetto con altre persone;
- il mio approccio caratteristico al lavoro di gruppo;
- ottengo soddisfazione in un lavoro perché;

- se improvvisamente mi viene dato un compito difficile con poco tempo e persone che non conosco;

- riguardo i problemi ai quali sono soggetto lavorando in gruppo.

Il terzo questionario consisteva in una *Customer Satisfaction*. Era costruito *ad hoc* ed era composto da 6 domande a risposta aperta che indagavano il grado di soddisfazione per ogni singola sessione formativa erogata.

3.3. Rispetto al primo questionario:

in riferimento alla scala dell'*Inclusione*, l'88.9% dei rispondenti ha riferito che le persone con disabilità hanno difficoltà ad inserirsi nella società, a fronte di 11.1% dei rispondenti secondo cui le persone con disabilità presentano maggiori difficoltà nel fare nuove amicizie. Relativamente alla domanda sulla *Discriminazione*, il 50% dei rispondenti ha riferito che le persone tendono a diventare impazienti nei confronti delle persone con disabilità, il 38.9% dei rispondenti ha riferito che sia più facile sfruttare o trattare male le persone con disabilità rispetto ad altre persone e un restante 11.2% ha affermato del frequente prendersi gioco della disabilità, ovvero del trattare le persone con disabilità come se non avessero sentimenti. Nelle domande relative alla sottoscala *Guadagni* il 55.6% dei rispondenti considera le persone con disabilità più determinate nel raggiungimento dei propri obiettivi, secondo il 27.8% alcune persone hanno maggiore successo a causa della loro disabilità e secondo il 16.7% avere una disabilità può rendere una persona più forte. Le risposte alla sottoscala *Previsioni* hanno indicato atteggiamenti eterogenei e distribuiti in modo meno uniforme. Tra i rispondenti, il 38.9% ha riferito che le persone con disabilità hanno meno prospettive, il 16.7% che le persone non dovrebbero aspettarsi troppo da chi ha una disabilità, con il 44.4% distribuito sulle rimanenti alternative di risposta. Si potrebbe concludere che più della metà dei rispondenti conferma una rappresentazione della disabilità come negativa e priva di prospettive future (per il 38.9% "le persone con disabilità hanno meno prospettive"; per il 16.7% "le persone non dovrebbero aspettarsi troppo da chi ha una disabilità"). La maggior parte dei rispondenti ha riferito di politiche per la piena integrazione delle persone con disabilità non sufficientemente presenti e/o rafforzate dall'utilizzo di adeguati sostegni economici. Relativamente all'atmosfera sociale di comprensione dei bisogni e delle possibilità, la maggior parte degli intervistati ha riferito che essa non sia ancora conforme alle proprie aspettative. Una parte dei rispondenti ha raccomandato di valutare il grado di severità della disabilità e le competenze per garantire reali opportunità di impiego. Alcuni hanno suggerito di offrire formazione ai datori di lavoro interessati ad assumere persone con disabilità.

Rispetto al secondo questionario, ovvero l'Inventario di Auto-percezione di Belbin, il dominio generale di soddisfazione lavorativa ($M= 6.2$, $DS= 0.71$) ha presentato il punteggio medio totale più alto, mentre il dominio relativo al lavorare con gli altri ha presentato il punteggio medio totale più basso ($M= 4.1$, $DS= 0.86$).

Rispetto al terzo questionario, di gradimento della formazione, il lavoro in gruppo e le interazioni nel corso delle discussioni in itinere sono state positivamente commentate dai rispondenti. Il 50% dei partecipanti ha espresso il bisogno formativo di partecipare ad ulteriori *workshops*. Uno dei partecipanti rispondendo al cambiamento atteso per la propria pratica professionale ha affermato:

“Lavorare meglio come parte di un team e attraverso le idee di tutti. Essere più consapevole delle potenziali barriere allo studio e all'impiego delle persone con disabilità”.

Un altro partecipante ha scritto nell'apposito spazio dedicato ai commenti:

“Sarebbe utile in questa tipologia di formazione contare sull'esperienza diretta di persone con disabilità, capire meglio il loro punto di vista, i loro bisogni e interessi relativi alla formazione e al lavoro”.

4. L'inclusione non deve essere considerato un concetto da dare per scontato dal momento che anche i nostri risultati sollevano importanti questioni sul modo in cui gli stessi operatori guardano alla disabilità. I nostri risultati raccontano, almeno all'inizio, una “disabilità senza speranza”, in cui l'unico obiettivo sembra essere la riduzione o il contenimento del disagio, senza alcuna visione di risorse, sviluppo e potenzialità.

Valutare gli atteggiamenti nei confronti della disabilità è un problema complesso ma scoprire come una persona pensa, sente e agisce può aiutare a spiegare, prevedere e facilitare i cambiamenti degli atteggiamenti nei confronti della disabilità, riducendo così le barriere. Combinando i punti di vista delle persone con disabilità e la prospettiva di esperti non disabili, è possibile comprendere aspetti culturali sottostanti e limitazioni nei confronti della disabilità e favorire maggiore occupazione e partecipazione su una scala transnazionale. Data la natura meramente educativa dello studio, appare perciò necessario adottare specifici protocolli di ricerca in futuro e coinvolgere preliminarmente le parti interessate e i decisori politici per validare strategie innovative di inclusione basate sull'evidenza.

DICHIARAZIONE ETICA

Non applicabile.

SOSTEGNO FINANZIARIO

Questa ricerca non ha ricevuto una sovvenzione specifica da alcuna agenzia di finanziamento, settore commerciale e/o senza scopo di lucro.

CONFLITTO DI INTERESSI

Questo lavoro è parte dell'iniziativa di istruzione digitale intitolata *Enhancing Professional Identity with Digital Tools — E-PROFID project*. Gi.Sa., C.R., T.M., Gi.St., M.N., e G.M. hanno aderito al progetto, cofinanziato dal programma Erasmus+ dell'Unione Europea (numero di progetto: KA226-VET-094531).

CONTRIBUTI DEGLI AUTORI

Concettualizzazione, Gi.Sa., C.R., T.M., Gi.St.; metodologia, Gi.Sa., C.R., T.M., Gi.St.; analisi formale, C.R.; *data curation*, Gi.Sa., C.R., T.M., Gi.St.; scrittura—preparazione della bozza originale, Gi.Sa., C.R., T.M., Gi.St.; scrittura—revisione e *editing*, Gi.Sa. e C.R.; visualizzazione, L.C., M.N., G.M., F.F. e M.M. Tutti gli autori hanno letto e accettato la versione pubblicata del manoscritto.

BIBLIOGRAFIA

ADLER, K. M. (2020). Determining Carnegie Units: Student Engagement in Online Courses without a Residential Equivalent. *Online Journal of Distance Learning Administration*, 23(1). <https://eric.ed.gov/?id=EJ1249306>.

ARITZETA, A., SWAILES, S., & SENIOR, B. (2007). Belbin's team role model: Development, validity and applications for team building. *Journal of Management Studies*, 44(1), 96–118. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2007.00666.x>.

BELBIN, R.M. (1981) *Management teams: why they succeed or fail*. Heinemann, London.

Belbin questionario accessibile online, risorsa web raggiungibile all'indirizzo <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFPbnxnmYWJyaXppb2JhbGRhc3NhcjJlMnxneDo2MmQ1ZjdjNjEyZThkNjRh>.

COMMISSIONE EUROPEA (2020). *Guida del programma Erasmus+ 2020 (versione 3)*. <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/it/document/erasmus-programme-guide-2020-version-3>.

DE RUITER, N. M. P., & GMELIN, J.-O. H. (2021). What is real about “real time” anyway? A proposal for a pluralistic approach to studying identity processes across different timescales. *Identity*, 21(4), 289–308. <https://doi.org/10.1080/15283488.2021.1969937>.

GYBERG, F., FRISÉN, A., & SYED, M. (2019). "Being stuck between two worlds" – identity configurations of occupational and family identities. *Identity*, 19(4), 330–346. <https://doi.org/10.1080/15283488.2019.1681997>.

McMICHAEL, A. (2000). Professional identity and continuing education: A study of social workers in hospital settings. *Social work education*, 19(2), 175–183.

MOORE, J. L., DICKSON-DEANE, C., & GAYEN, K. (2011). E-learning, online learning, and distance learning environments: Are they the same? *The Internet and Higher Education*, 14(2), 129–135. <https://doi.org/10.1016/j.iheduc.2010.10.001>.

NAZIONI UNITE (2006). *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*. Pubblicazione in italiano a cura della Direzione Generale della Comunicazione e della Direzione Generale per l'Inclusione e i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR), Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2016/07/c_01_convenzione_onu_ita.pdf.

NIU, D., & HAUGEN, H. Ø. (2019). Social workers in China: Professional identity in the making. *The British Journal of Social Work*, 49(7), 1932–1949.

O'SULLIVAN, P. S., & IRBY, D. M. (2021). Educator identity formation: A faculty development workshop. *MedEdPORTAL*, 11070. https://doi.org/10.15766/mep_2374-8265.11070.

POWER, M. J., GREEN, A. M., & THE WHOQOL-DIS GROUP. (2010). The attitudes to disability scale (Ads): Development and psychometric properties: Disability scale. *Journal of Intellectual Disability Research*, 54(9), 860–874. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2788.2010.01317.x>.

SHIM, W. S., HWANG, M. J., & LEE, J. (2009). Professional identity, job satisfaction, and retention of licensed social workers in Korea. *Asia Pacific Journal of Social Work and Development*, 19(1), 82–95.

TUCKER, A. W. (1950). *A Two-Person Dilemma*, mimeo, Stanford University. Published under the heading "On Jargon: The Prisoner's Dilemma," UMAP Journal, 1, 1980, 101.

WILES, F. (2017). What is professional identity and how do social workers acquire it? In *Professional identity and social work* (pp. 35–50). Routledge.

ZALUSKA, U., GRZEŚKOWIAK, A., KOZYRA, C., & KWIATKOWSKA-CIOTUCHA, D. (2020). Ambassador of people with disabilities in the workplace—Conducive demographic and professional characteristics. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(19), 7036. <https://doi.org/10.3390/ijerph17197036>.

Il *Diversity Management* e il *Life Design*: buone pratiche di inclusione lavorativa. Riflessioni di Pedagogia Speciale*

AMELIA LECCE

La Pedagogia Speciale è la scienza dell'educazione che ha come scopo la realizzazione del soggetto/persona in tutte le sfere di vita e al fine di rispondere efficacemente ai bisogni educativi¹, ritiene indispensabile promuovere un dialogo interdisciplinare con gli altri saperi scientifici², "senza perdere la sua identità e il suo significato"³. L'oggetto di indagine della Pedagogia Speciale è l'inclusione sociale che si concretizza attraverso la relazione d'aiuto, la cura educativa⁴ e mediante tutti gli strumenti, le tecniche e le politiche che consentono di promuovere la partecipazione sociale⁵. Tali dimensioni pedagogiche si fondano sull'assunto che ogni persona è unica ed irripetibile, pertanto, le azioni educative sono orientate a far emergere il potenziale di ognuno e al contempo sfumare, abbattere o combattere gli stereotipi, le rappresentazioni personali e sociali che ostacolano la piena partecipazione sociale delle persone⁶.

In virtù di un approccio interdisciplinare che rivela la natura complessa della Pedagogia Speciale, il contributo ha l'obiettivo di riflettere sul tema dell'inclusione sociale, in riferimento alla normativa che disciplina in materia di inserimento lavorativo, considerando il costrutto del *Diversity Management*⁷ e il modello di consulenza del *Life Design*⁸ come buone pratiche di consulenza, orientamento e inserimento nel mondo del lavoro.

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ A. CANEVARO, *Pedagogia speciale: la riduzione dell'handicap*, Italia, Mondadori Bruno, 1999, p. 4.

² Cfr. A. GOUSSOT, *La pedagogia speciale come scienza delle mediazioni e delle differenze*, Aras Edizioni, 2015.

³ L. DE ANNA, *Pedagogia speciale. Integrazione e inclusione*. Carocci, 2014, p. 124.

⁴ Cfr. P. GASPARI, *Cura educativa, relazione d'aiuto e inclusione. Le categorie fondative della pedagogia speciale nelle professionalità educative* (pp. 1-240). Editoriale Anicia. 2021.

⁵ Cfr. M. SIBILIO, P. AIELLO, *Formazione e ricerca per una didattica inclusiva*. Italia: Franco Angeli, 2015.

⁶ R. CALDIN, S. SCOLLO, *Inclusione lavorativa, disabilità e identità. riflessioni e rappresentazioni*. Studium Educationis-Rivista semestrale per le professioni educative, (3), 49-60, 2018, p. 50.

⁷ Cfr. A. ROMANO, *Diversity & disability management. Esperienze di inclusione sociale*. Italia, Mondadori Università, 2021.

⁸ Cfr. M. L. SAVICKAS, L. NOTA, J. ROSSIER, J. P. DAUWALDER, M. E. DUARTE, J. GUICHARD, S. SORESI, R. VAN ESBBROECK, & A. E. M. VAN VIANEN, *Life designing: A paradigm for career construction in the 21st century*. *Journal of Vocational Behavior*, 75, 239-250, 2009.

Il lavoro rappresenta un importante vettore per lo sviluppo delle autonomie personali e al fine di continuare il processo di inclusione, avviato con l'istituzione scolastica, si richiede un profuso impegno sociale e politico⁹.

Ad oggi, gli ultimi report di ISTAT – datati 2019 - restituiscono un'immagine poco rassicurante rispetto all'occupazione lavorativa delle persone con disabilità: “considerando la popolazione compresa tra i 15 e i 64 anni, risulta occupato solo il 31,3% di coloro che soffrono di gravi limitazioni gravi (26,7% tra le donne, 36,3% tra gli uomini) contro il 57,8% delle persone senza limitazioni”¹¹.

Il Mezzogiorno d'Italia raggiunge un dato addirittura peggiore con solo il 18,9% delle persone con disabilità, in età da lavoro, occupate¹². Le persone con disabilità, dunque, sperimentano costantemente la difficoltà a trovare una occupazione, spesso rinunciandovi a causa delle barriere sociali¹³. Infatti, sebbene, l'Italia sia una delle nazioni in cui si favorisce la piena inclusione, attraverso una normativa sensibile e atta a promuovere la partecipazione sociale, si riscontra ancora un significativo svantaggio per le persone con disabilità rispetto al resto della popolazione¹⁴.

A conferma dell'importanza di investire su un'azione politica orientata al lavoro che lo interpreti come strumento di identità sociale e individuale, l'art. 27 della Convenzione ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità del 13 Dicembre 2006, ratificata in Italia con la legge n. 18 del 3 marzo 2009, promuove l'occupazione e il lavoro delle persone con disabilità. Le vicende che in Italia hanno favorito il processo di inclusione sono legate a una evoluzione legislativa volta a eliminare qualsiasi forma di discriminazione, “che certamente non rinnega la dimensione dell'integrazione, ma la orienta, di fatto, verso una visione più sociale e contestuale, in grado di organizzare e attivare tutte le risorse disponibili nell'ambiente con l'obiettivo di promuovere una scuola (e una società) differente”.¹⁵

Spostare l'attenzione sul contesto rafforza ancora più l'idea che gli ambienti di vita devono essere pensati (o ripensati) come luoghi favoriti a produrre inclusione. A tale proposito, inclusione e integrazione potrebbero sembrare sinonimi, ma di fatto non lo sono, in quanto sono l'espressione di due paradigmi polarizzanti: se

⁹ Cfr. WORLD HEALTH ORGANIZATION E THE WORLD BANK (2011). WORLD REPORT ON DISABILITY. MALTA: LIBRARY.

¹⁰ R. CALDIN, I. TRAINA, *Multiple-discrimination of disabled children with a migrant background*. IN D. KUTSAR, H. WARMING, *Children and Non-Discrimination. An Interdisciplinary Textbook*. (pp. 173-188). CREAN, ESTONIA: UNIVERSITY PRESS OF ESTONIA, 2014, P.173.

¹¹ ISTAT, *Conoscere il Mondo della Disabilità: Persone, Relazioni e Istituzioni*, 2019, Roma, p.15.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ L. COTTINI, *Didattica speciale e inclusione scolastica*. Italia: Carocci, 2017, p. 29.

nella prospettiva dell'integrazione è la persona ad adattarsi al contesto che resta rigido, senza modificarsi, nella prospettiva dell'inclusione l'ambiente deve essere ristrutturato per garantire la piena realizzazione di ciascun individuo¹⁶.

La sfida dell'inclusione non coinvolge solo le persone con disabilità ma la società tutta che deve essere capace di far emergere e rispettare le diversità¹⁷.

Diversità e normalità hanno dunque dei significati intrinseci profondi perché è partendo da tali concetti che si costruisce una narrazione inclusiva condivisa.

Oggi, l'inclusione sociale si configura come un "imperativo categorico" dalle caratteristiche prismatiche, un concetto che contempla l'accessibilità e la partecipazione a tutte le sfere di vita, al di là del deficit.

Secondo Canevaro, "il concetto di inclusione scolastica e sociale (...) richiede di focalizzare l'attenzione non solo sul singolo e sulle mancanze ma sul funzionamento, sulle capacità e sul contesto"¹⁸. Il richiamo va all' *International Classification of functioning, disability and health*¹⁹, uno strumento realizzato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità per comprendere le interazioni tra lo stato di salute delle persone e il contesto. L'ambiente, infatti, può rappresentare un facilitatore oppure una barriera alla partecipazione sociale, aggravando o producendo un handicap. "Lavorare per l'inclusione significa anche lavorare per la riduzione dell'handicap, cercando di individuare le variabili presenti nell'incontro tra un giovane con deficit e il contesto, per chiarire quali possano costituire un ostacolo al pieno sviluppo delle sue potenzialità e quali, invece, lo facilitino. Questo rimane uno dei compiti prioritari dell'educazione e della Pedagogia Speciale: in quest'ottica, l'attenzione sui contesti educativi facilitanti ci riconduce – in una sorta di circolo virtuoso al concetto di inclusione, accolto in ambito internazionale e dall'intera comunità scientifica caratterizzato, appunto, da una forte centratura sul contesto, oltretutto sul singolo"²⁰.

Gli Stati, dunque, sono chiamati a garantire a tutti i cittadini le stesse possibilità di autodeterminazione, riconoscendo nell'articolo 3 della Costituzione Italiana il principio dell'uguaglianza formale e sostanziale: "Tutti i cittadini hanno pari

¹⁶ Cfr. M. SIBILIO, P. AIELLO, *Formazione e ricerca per una didattica inclusiva*. Italia: Franco Angeli, 2015.

¹⁷ Cfr. G. GRIFFO, *La Convenzione internazionale ONU dei diritti delle persone con disabilità e gli sviluppi delle prospettive inclusive nei Paesi europei*. Imp. soc 2: 52, 2010, p. 13.

¹⁸ A. CANEVARO, *Inclusione ed educazione: sfide contemporanee nel dibattito intorno alla pedagogia speciale*. In Italian journal of special education for inclusion, n. 2, 2014, p.99.

¹⁹ Cfr. World Health Organization. *International Classification of Functioning, Disability, and Health: Children & Youth Version: ICF-CY*. World Health Organization, 2007.

²⁰ R. CALDIN & S. SCOLLO, *Inclusione lavorativa, disabilità e identità. Riflessioni e rappresentazioni*. STUDIUM EDUCATIONIS-Rivista semestrale per le professioni educative, (3), 49-60, 2018, p. 50.

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".

Assicurare a tutti il pieno sviluppo della persona umana conferma il principio secondo il quale ogni cittadino è unico ed irripetibile, la disabilità in questo senso "non è la caratteristica di un individuo, ma piuttosto una complessa interazione di condizioni, molte delle quali sono create dall'ambiente sociale".²¹

Le attuali norme volte a potenziare l'occupabilità lavorativa per le persone con disabilità sono sintetizzate nel "collocamento mirato"²² che attraverso una serie di strumenti tecnici e di supporto promuove, peraltro, la rete integrata con i servizi territoriali di ambito sociale, sanitario, educativo e formativo²³ e la valutazione delle capacità residue attraverso un approccio bio-psico-sociale²⁴.

L'istituzione del collocamento mirato, disciplinato dalla legge n. 68 del 1999, interpreta l'inserimento lavorativo come uno strumento di autodeterminazione che valorizza le abilità di ognuno, nel rispetto del principio dell'accomodamento ragionevole. È compito del Legislatore, dunque, trovare un punto di incontro tra la domanda e le offerte di lavoro, individuate dagli uffici competenti che vengono gestiti dalle regioni²⁵.

Nella società del rischio²⁶ e dell'incertezza²⁷ le competenze dei lavoratori della conoscenza sono cambiate, curvandosi sempre più sulla multidisciplinarietà²⁸ e sulla promozione delle *soft skills*. Le organizzazioni più virtuose, infatti, hanno raggiunto un grado di consapevolezza tale da investire sulla valorizzazione della diversità che accrescerebbe tra i dipendenti atteggiamenti più creativi, produttivi e sostenibili sui luoghi di lavoro²⁹.

²¹ WHO. *International Classification of Functioning, Disability and Health*. Geneve: WHO, 2001, p. 23.

²² L. 12 marzo 1999, n. 68 *Norme per il diritto al lavoro dei disabili*.

²³ L. 12 marzo 1999, n. 68 *Norme per il diritto al lavoro dei disabili*. Articolo 6, Comma 1.

²⁴ L. 12 marzo 1999, n. 68 *Norme per il diritto al lavoro dei disabili*. Articolo 6, Comma 2.

²⁵ L. 12 marzo 1999, n. 68. *Norme per il diritto al lavoro dei disabili*. Articolo 6.

²⁶ Cfr. U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*. Roma: Carocci, 2013.

²⁷ Cfr. R. SENNET, *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*. Milano: Feltrinelli (testo originale pubblicato nel 1998), 2001.

²⁸ Cfr. R. SENNET, *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*. Milano: Feltrinelli (testo originale pubblicato nel 1998), 2001.

²⁹ Cfr. L. DE VITA, *Il diversity management in Europa e in Italia. L'esperienza delle Carte della diversità*, Franco Angeli, Milano, 2011.

Le pratiche di *Diversity Management*, infatti, vengono analizzate e applicate dagli uffici delle Risorse Umane al fine di aumentare la diversità del capitale umano, utile a raggiungere buoni risultati individuali e di profitto all'interno delle organizzazioni³⁰. Nelle politiche aziendali, la gestione della *diversity* riflette il modo in cui si interpretano i modelli di cambiamento³¹ impliciti nelle organizzazioni. Il capitale intangibile (costituito da relazioni, sogni, idee, competenze, conoscenze, progetti espressi o *in fieri*) consente alle organizzazioni di ottimizzare o frenare le azioni dirigenziali che spingono verso il progresso. I paradigmi (o idealtipi) sottostanti ai modelli di cambiamento³², secondo Van de Ven e Poole (1995), consentono di descrivere le modalità organizzative dei gruppi di lavoro e le trasformazioni interne che ridefiniscono nuovi *asset* di apprendimento, nuove culture condivise, nuovi schemi di azione.³³ Dunque, l'apertura o la chiusura di un'organizzazione verso condizioni di disabilità può essere influenzata dai valori che il capitale intangibile esprime nei confronti della diversità. Al fine di orientare le organizzazioni verso paradigmi inclusivi è nata la figura del *Disability Manager*³⁴: "il *Disability Manager* promuove l'adozione delle politiche per l'inclusione delle persone con disabilità presenti nell'organizzazione di riferimento, attraverso la definizione di strategie e azioni finalizzate alla creazione di contesti in grado di rispondere alle differenze delle persone che vi lavorano, eliminando le barriere sociali, culturali, economiche e istituzionali"³⁵

Il *Disability Management* rientra nell'ambito del *Diversity Management* e viene riconosciuto come buona pratica di inclusione lavorativa per le persone con disabilità. Il *Disability Manager* è una figura professionale competente nella gestione e creazione di ambienti accessibili e capace di progettare azioni educative strategiche che incidano sui processi inclusivi³⁶.

Un'altra buona pratica di orientamento al lavoro per le persone con disabilità è il *Life design*, un modello basato sul costruttivismo sociale che vede nell'interazione tra il singolo e il contesto l'elemento principale per l'acquisizione di

³⁰ Cfr. A. ROMANO, *Diversity & disability management. Esperienze di inclusione sociale*. Italia, Mondadori Università, 2021.

³¹ Cfr. A. VAN DE VEN & M. POOLE, *Explaining development and change in organizations*. Academy of management review 20.3 (1995): 510-540.

³² «V.» A. VAN DE VEN & M. POOLE, *Explaining development and change in organizations*. Academy of management review 20.3 (1995): 510-540.

³³ Cfr. J. MEZIRROW, *Apprendimento e trasformazione*. Milano: Cortina, 2003.

³⁴ F. MALZANI (2020), *Inidoneità alla mansione e soluzioni ragionevoli: oltre il "repê-chage"*, in Arg. dir. lav., 2020, 4, p. 965.

³⁵ «V.» A. ROMANO, *Diversity & disability management. Esperienze di inclusione sociale*. Italia, Mondadori Università, 2021. P.81.

³⁶ Cfr. R. DALLA MORA & M. AIMONE, *Manifesto del disability manager*. Saonara: Edizioni Il Prato, 2020.

apprendimenti significativi³⁷. Infatti, ancor prima dell'inserimento lavorativo, bisognerebbe riflettere sull'orientamento al lavoro. A tal proposito, il modello *Life design*, elaborato da Savickas, viene maggiormente utilizzato nell'ambito dell'orientamento e della consulenza al lavoro al fine di promuovere un miglior adattamento alla vita sociale. Un progetto di vita autodeterminato, infatti, dovrebbe considerare il lavoro e le relazioni sociali come elementi fondamentali per innescare processi significativi di inclusione sociale³⁸. Pertanto, un buon orientamento al lavoro dovrebbe, *in primis*, considerare tutti gli ostacoli rappresentati dalle aspettative sociali e *in secundis* individuare posizioni occupazionali disponibili per l'inserimento. Secondo tale interpretazione, l'occupazione lavorativa è la sintesi tra le politiche di inclusione e le opportunità contestuali, tale connubio è fondamentale per consentire alle persone di incidere positivamente sulla società, lasciando un segno distintivo.

Purtroppo, l'incertezza che caratterizza l'attuale epoca storica conduce sempre più a considerare forme di lavoro precarie o a tempo determinato. In una "modernità liquida"³⁹, contraddistinta da insicurezza, sfiducia nel futuro il *Life Design* pone l'attenzione sulle dimensioni dell'ottimismo e della speranza come costrutti su cui basare l'orientamento e la ricerca di un lavoro⁴⁰. Infatti, la complessità sociale conduce a riconsiderare i punti di forza delle caratteristiche personali al fine di costruire un percorso di orientamento al lavoro significativo e autodeterminato.

Le procedure narrative, a cui il *Life Design* si ispira, identificano nella narrazione e nell'autobiografia – intesa come il racconto personale di vita – la base di partenza per costruire nuovi significati sociali e culturali.⁴¹ Attraverso gli espedienti narrativi, come nel caso della metafora, la persona è spinta a riflettere sul proprio stato interno, sui propri schemi cognitivi e comportamentali, considerando la relazione con l'ambiente⁴². La funzione ermeneutica della narrazione potrebbe avere un risvolto positivo sulle pratiche di orientamento al lavoro, anche in situazione di disabilità, in quanto alle persone è attribuito un ruolo attivo nel processo di

³⁷ Cfr. L.S. VYGOTSKIJ & L.S. MYSLNICIREC', *Psichologiceskie issledovanija*, Moska-Leningrad, Gosudarstvennoe Social'no-Ekonomiceskoje izdatel'stvo, 1934. Trad. it. Pensiero e linguaggio a cura di L. Mecacci, Bari, Laterza, 1990.

³⁸ Cfr. M. L. SAVICKAS, L. NOTA, J. ROSSIER, J. P. DAUWALDER, M. E. DUARTE, J. GUICHARD, S. SORESI, R. VAN ESBROECK, & A. E. M. VAN VIANEN, *Life designing: A paradigm for career construction in the 21st century*, *Journal of Vocational Behavior*, 75, 239–250, 2009.

³⁹ Cfr. Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Italia, Editori Laterza, 2012.

⁴⁰ Cfr. M. L. SAVICKAS, L. NOTA, J. ROSSIER, J. P. DAUWALDER, M. E. DUARTE, J. GUICHARD, S. SORESI, R. VAN ESBROECK, & A. E. M. VAN VIANEN, *Life designing: A paradigm for career construction in the 21st century*, *Journal of Vocational Behavior*, 75, 239–250, 2009.

⁴¹ Cfr. J. BRÜNER, *Act of meaning*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.

⁴² Cfr. D. DEMETRIO, *Raccontarsi, l'autobiografia come cura di sé*, Milano: Raffaello Cortina, 1996.

riflessione di progetti professionali e di vita. Le preoccupazioni per il futuro a cui tutte le persone, in modo diverso, sono esposte potrebbero essere affrontate con la risoluzione di scenari alternativi che contemplano la curiosità a pensarsi in varie situazioni e ruoli, creando fiducia nella realizzazione del proprio progetto di vita⁴³.

Thus when vocational tasks, occupational transitions, or work traumas occur, the adaptable individual is conceptualized as (a) becoming concerned about the vocational future, (b) taking control of trying to prepare for one's vocational future, (c) displaying curiosity by exploring possible selves and future scenarios, and (d) strengthening the confidence to pursue one's aspirations⁴⁴.

Nello specifico, il *Life Design* consta di quattro fasi:

1. attraverso delle micronarrazioni la persona fa emergere le esperienze che hanno provocato del disagio o che hanno condotto a sperimentare delle tensioni o delle problematiche;
2. attraverso l'osservazione riflessiva e l'autoanalisi, il consulente lavora alla destrutturazione delle false credenze che potrebbero rappresentare un ostacolo alla realizzazione di un progetto di vita autodeterminato;
3. nella terza fase vi è una ricostruzione del progetto di vita, considerando nuove possibilità di azione;
4. nella quarta fase, in accordo con il consulente, vi è l'avvio dell'azione e la possibilità di sperimentare una nuova competenza⁴⁵.

In conclusione, è possibile affermare che la dimensione lavorativa non è solo un mezzo per accrescere la ricchezza economica, ma è un processo di *Selfempowerment* che riguarda la persona *in toto*, considerando la sfera valoriale identitaria e sociale⁴⁶. L'attuale crisi socio-economica rende ancora più ostacolante la ricerca e il mantenimento di un'occupazione stabile e pertanto risulta necessario raccogliere gli sforzi interdisciplinari per realizzare percorsi lavorativi inclusivi che prevedano un cambio di prospettiva dei diversi attori coinvolti nel processo: dalla famiglia alla società civile, passando per le organizzazioni più o meno strutturate.

⁴³ Cfr. M.L. SAVICKAS, & E. J. PORFELI, *Career Adapt-Abilities Scale: Construction, reliability, and measurement equivalence across 13 countries*. Journal of Vocational Behavior, 80(3), 2012.

⁴⁴ «V.» M.L. SAVICKAS, & E. J. PORFELI, *Career Adapt-Abilities Scale: Construction, reliability, and measurement equivalence across 13 countries*. Journal of Vocational Behavior, 80(3), 2012, p. 663.

⁴⁵ Cfr. M.L. SAVICKAS, & E. J. PORFELI, *Career Adapt-Abilities Scale: Construction, reliability, and measurement equivalence across 13 countries*. Journal of Vocational Behavior, 80(3), 2012, p. 663.

⁴⁶ Cfr. R. CALDIN & S. SCOLLO, *Inclusione lavorativa, disabilità e identità. Riflessioni e rappresentazioni*. STUDIUM EDUCATIONIS-Rivista semestrale per le professioni educative, (3), 49-60, 2018.

La dimensione lavorativa, resa frammentata⁴⁷ da una serie di vincoli contestuali, è strettamente collegata ai temi della pedagogia speciale non solo in considerazione della dimensione formativa, ma più in generale riguardo il tema dell'educabilità. L'educazione inclusiva, in questo senso, si configura come *driver* per promuovere la partecipazione sociale di tutti attraverso un utilizzo di strumenti educativi interdisciplinari capaci di integrare le diverse epistemologie per una finalità più equa, giusta e inclusiva.

⁴⁷ Cfr. Z. BAUMAN, *Lavoro, consumismo e nuove povertà*. Troina: Città aperta edizioni (testo originale pubblicato nel 1998), 2004.

Disturbi specifici dell'apprendimento: evoluzione e tutele in età adulta alla luce della nuova Linea Guida*

ROBERTO GHIACCIO

Quando si parla di DSA (disturbi specifici dell'apprendimento) il confronto tra scuole di pensiero è più acceso che mai, trattandosi di un *disturbo* estremamente eterogeneo per quanto “specifico” e “specificato” nelle definizioni nosografiche. Quando si parla di DSA bisogna essere pronti ad abbandonare l'ottica categoriale, per prediligere un'ottica dimensionale, dove la comorbidità è la regola e non l'eccezione, e la declinazione del disturbo assume sfumature che sintetizzano la storia evolutiva di ogni singola persona

Lo scopo di questo lavoro è comprendere le possibili evoluzioni del disturbo di lettura nel corso della scolarità, capire come il disturbo cambia e si trasforma, osservando la sua modalità espressiva ed evolutiva, con la consapevolezza che il disturbo cambia, si compensa, si trasforma, fino all'istruzione universitaria e al mondo del lavoro.

Nel gennaio 2022 l'Istituto Superiore di Sanità pubblica la nuova Linea Guida sulla gestione dei Disturbi Specifici dell'Apprendimento, questa pubblicazione contiene, tra le tante novità, una particolarmente importante per il nostro contributo: al quesito n. 8 (pag. 268- 284) si parla di DSA nell'adulto! È ormai noto che i disturbi specifici di apprendimento hanno un carattere di persistenza dovuto anche alle basi neurobiologiche, oggi sempre meglio note, pertanto è probabile che, anche in età adulta, vi sia una vasta popolazione di soggetti con difficoltà di funzionamento in alcuni compiti e attività della vita quotidiana, in ambito scolastico/universitario, o professionale, in parte anche, purtroppo, non diagnosticati in età evolutiva. Gli studi, inclusi nella pubblicazione dell'ISS selezionati con rigorosa applicazione dell'*evidence based* hanno guidato gli esperti per la stesura delle raccomandazioni. Le pubblicazioni selezionate hanno arruolato prevalentemente studenti che frequentano l'università o l'ultimo biennio della scuola secondaria di secondo grado (N = 5725, range di età 16-55 anni). Gli studi sono stati condotti principalmente in lingua inglese (N = 15: Stati Uniti 4 Nielsen, K. 2014, Nielsen, K. 2016, Williams, R. S 2011, Wiseheart, R 2009, Regno Unito 9 Griffiths, S 2002, Jones, M. W 2010, Miles, T. R 2006, Nielsen, K 2016, Rack, J. 1997, Ransby, M. J 2003, Simmons,

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

F2006, Sterling, C 2008, Warmington, M 2013, Canada 1 Kemp, N 2009, Nuova Zelanda 1 Wilson, A. J 2015), Italia (N = 7 Bertolo, L 2019, D'Elia, D. 2026, Gagliano, A 2015, Ghidoni, E 2010, Ghidoni, E 2013, Ghidoni, E 2015, Ghidoni, E 2015), Olanda (N = 7 Noordenbos, M 2016, Tamboer, P 2014 Tamboer, P 2015, Tamboer, P 2017, Tops, W. 2012, Tops, W. 2012 Van den Boer, M), Francia (N = 4 Cavalli, E 2016, Lallier, M. 2010, Martin, J. 2010, Martinez PerezTrecy, M. 2013), Finlandia (N = 2 Hämäläinen, J 2005, Laasonen, M., 2012), Israele (N = 2 Schiff, R 2007, Shany, M 2011), Polonia Bogdanowicz K.M., 2014, Brasile Godoy de Oliveira D.G 2014, Norvegia Nergård-Nilssen, T., & Hulme, C. (2014, Svezia Wolff, U., & Lundberg, I. (2003), Danimarca Pedersen, H. F., 2016. La maggiore parte degli studi prende in esame esclusivamente il disturbo specifico di lettura. Infatti, solo due studi (Brysbaert, M. 2012, Ghidoni, E 2015) analizzano il disturbo specifico del calcolo e due studi esaminano le prestazioni di soggetti con disturbo specifico dell'apprendimento in comorbidità (Wilson, A 2015, Ghidoni, E 2015. Solo due studi hanno esaminato la sfera emotivo-comportamentale (Ghidoni, E 2015, Lallier, M 2010), con particolare attenzione alla sintomatologia ansioso-depressiva. Infine, 7 studi hanno utilizzato anche questionari per il self report di sintomi di DSA o ADHD (Tops W.2012, Tamboer, P 2014, Tamboer, P 2015, Tamboer P 2017, Wolff, U 2003, Wolff, U 2013, Warmington, M. 2013). La pratica clinica prevede che un'adeguata valutazione diagnostica dei disturbi specifici dell'apprendimento (DSA) nell'adulto debba comprendere un'accurata raccolta di informazioni anamnestiche, quali storia scolastica, familiarità del disturbo specifico, pregresse valutazioni neuropsicologiche o eventuali accessi a servizi specialistici, eventuali trattamenti, funzionamento adattivo e difficoltà percepite nella vita quotidiana. Tali dati clinici possono assumere un valore rilevante nel caso di prestazioni con punteggi nell'area di norma ma ai limiti inferiori alla valutazione neuropsicologica (per es. tra -1.5 e -2 deviazioni standard rispetto alla media, oppure tra il 5° e il 15° centile), come riportato anche nel DSM5. Le seguenti raccomandazioni si riferiscono a percorsi diagnostici di soggetti adulti sia con sospetto DSA sia con disturbo specifico già diagnosticato, ossia sia per prime diagnosi sia per valutazioni di aggiornamento del profilo funzionale in presenza di diagnosi di DSA preesistenti. In generale, la formulazione di diagnosi prevede la valutazione delle abilità strumentali di lettura, scrittura e calcolo, eventualmente qualificate da altri strumenti neuropsicologici per l'esame delle funzioni cognitive correlate.

Raccomandazione 8.2

Si raccomanda la valutazione della capacità di comprensione del testo scritto considerando l'accuratezza, con prove adeguate all'età ed alla scolarità e di dimostrata validità clinica.

Raccomandazione 8.3

Per qualificare la diagnosi ed il profilo, si raccomanda di somministrare prove che valutino le abilità di denominazione rapida automatizzata, memoria fonologica e di lavoro verbale, e velocità di elaborazione delle informazioni.

B. Prove e indici psicometrici da utilizzare per la valutazione dell'abilità di scrittura**Raccomandazione 8.4**

Per la valutazione dell'ortografia, si raccomanda di misurare l'accuratezza in prove di dettato di parole e di brani, con adeguata standardizzazione e validazione clinica. Nei casi in cui la compromissione della abilità ortografica è meno chiara, può risultare utile somministrare il dettato di parole sia in condizioni normali che di doppio compito (ad esempio la soppressione articolatoria).

A. Prove e indici psicometrici da utilizzare per la valutazione dell'abilità di lettura**Raccomandazione 8.1**

Si raccomanda la somministrazione di prove standardizzate per l'età adulta di lettura ad alta voce di brano, parole e non-parole. Sono da misurare sia la rapidità sia l'accuratezza.

Raccomandazione 8.5

Per la valutazione della fluenza grafemica, si raccomanda l'uso di prove di produzione di grafemi (ad esempio, scrittura di numeri in parola) sia in condizioni normali che di doppio compito (ad esempio, la soppressione articolatoria), misurando il numero di grafemi prodotti in un intervallo di tempo definito

C. Prove e indici psicometrici da utilizzare per la valutazione dell'abilità di calcolo**Raccomandazione 8.6**

Si raccomanda l'uso di strumenti psicometrici la cui standardizzazione sia quanto più possibile adeguata alla scolarità e all'età del soggetto esaminato, che valutino accuratezza e rapidità mediante prove di calcolo a mente, calcolo scritto, recupero dei fatti aritmetici e transcodifica (lettura e scrittura di numeri). È, inoltre, opportuna una valutazione qualitativa degli errori procedurali.

A fare da garante dei diritti dei soggetti DSA è l'Associazione Italiana Dislessia che dal 1996 (www.aiditalia.org) si batte per sostenere e tutelare i soggetti dislessici ed allargare la dinamica dell'inclusione oltre i confini degli istituti scolastici per garantire piena partecipazione e successi formativi ai soggetti DSA. Già la legge 170/2010, all'articolo 5, recita così: *Gli studenti con diagnosi di DSA hanno diritto a fruire di appositi provvedimenti dispensativi e compensativi di flessibilità didattica nel corso dei cicli di istruzione e formazione e negli studi universitari*. A tale complessità clinica corrisponde un vuoto legislativo, i DSA tutelati dalla storica legge 170/2010, che vede la sua estensione in campo universitario con la Linea Guida del CNUD 5669, la quale all'articolo 6 recita: "In ambito universitario, gli Atenei assicurano agli studenti con DSA l'accoglienza, il tutorato, la mediazione con l'organizzazione didattica e il monitoraggio dell'efficacia delle prassi adottate". La presentazione della certificazione diagnostica, al momento dell'iscrizione, permette di accedere anche ai test di ammissione con le seguenti modalità: la concessione di tempi aggiuntivi, rispetto a quelli stabiliti per la generalità degli studenti, ritenuti congrui dall'Ateneo in relazione alla tipologia

di prova e comunque non superiori al 30% in più; la concessione di un tempo aggiuntivo fino a un massimo del 30% in più rispetto a quello definito per le prove di ammissione ai corsi di laurea e di laurea magistrale programmati a livello nazionale o dalle università ai sensi dell'art. 4 della legge 2 agosto 1999 n. 264; in caso di particolare gravità certificata del DSA, gli Atenei - nella loro autonomia - possono valutare ulteriori misure atte a garantire pari opportunità nell'espletamento delle prove stesse. Le diagnosi presentate successivamente all'iscrizione permettono di poter fruire degli appositi provvedimenti dispensativi e compensativi di flessibilità didattica, secondo quanto stabilito dall'art. 5, comma 1. In particolare, per quanto attiene alle misure dispensative, ci si riferisce a: privilegiare verifiche orali piuttosto che scritte, tenendo conto anche del profilo individuale di abilità; prevedere nelle prove scritte l'eventuale riduzione quantitativa, ma non qualitativa, nel caso non si riesca a concedere tempo supplementare; considerare nella valutazione i contenuti piuttosto che la forma e l'ortografia. Per quanto attiene agli strumenti compensativi, si ritiene altresì che gli Atenei debbano consentire agli studenti con diagnosi di DSA di poter utilizzare le facilitazioni e gli strumenti eventualmente già in uso durante il percorso scolastico, quali, per esempio: registrazione delle lezioni; utilizzo di testi in formato digitale; programmi di sintesi vocale; altri strumenti tecnologici di facilitazione nella fase di studio e di esame. Per quanto attiene alle forme di verifica e di valutazione, con riferimento agli esami universitari, si applicano le misure dispensative e gli strumenti compensativi già sopra descritti (prove orali invece che scritte; uso di personal computer con correttore ortografico e sintesi vocale; tempo supplementare fino a un massimo del 30% in più oppure riduzione quantitativa; valutazione dei contenuti più che della forma). Peraltro, gli Atenei debbono prevedere servizi specifici per i DSA, di nuova attivazione o nell'ambito di quelli già preesistenti di tutorato e/o disabilità, che pongano in essere tutte le azioni necessarie a garantire l'accoglienza, il tutorato, la mediazione con l'organizzazione didattica e il monitoraggio dell'efficacia delle prassi adottate.

Circa le prove d'accesso ai corsi di laurea a numero chiuso o ad accesso programmato la Direttiva MIUR 06/08/2015 recita: *“i candidati affetti da disturbi specifici dell'apprendimento hanno diritto ... al 30% di tempo aggiuntivo a prescindere da specifica richiesta strumenti compensativi ulteriori necessari in ragione della specifica patologia... sono ammessi: calcolatrice non scientifica, video ingranditore, affiancamento di un tutor. Non ammessi: dizionario e/o vocabolario, formulario, tavola periodica degli elementi, mappa concettuale, personal computer/ tablet/smartphone”*.

Le criticità sono tuttavia ancora tante, dal monitoraggio delle diagnosi, all'inserimento lavorativo. È ancora aperta la questione posta dall'art. 3 della linea guida MIUR 2011 nell'ambito universitario, ossia la necessità di interventi idonei ad individuare i casi sospetti di DSA negli studenti, ma tale questione sembra essere in via di risoluzione grazie alle pubblicande buone pratiche clinico- assistenziali nella gestione dei DSA (citare), ma faremo bene a ricordarci che l'inclusione non è un dato del diritto civile ma una dinamica di civiltà.

I DSA non si fermano a quello che è il mondo accademico, al mondo specifico dell'apprendimento scolastico, ma la loro influenza può avere effetti a cascata anche in altri contesti, come quello lavorativo o anche della patente di guida. In definitiva bisogna comprendere che le difficoltà settoriali non dipendono dalla volontà del soggetto, ma la loro serenità, la possibilità di esprimere ed inseguire i propri sogni dipende dalla comprensione, dalla competenza e dall'umanità di ognuno di noi, la vera sfida per i DSA resta educare chi non li ha.

BIBLIOGRAFIA

- ALANAZI, M. A., ALANAZI, S. A., & OSUAGWU, U. L. (2016). *Evaluation of visual stress symptoms in age-matched dyslexic, Meares-Irlen syndrome and normal adults. International journal of ophthalmology*, 9(4), 617-624.
- BJORNSDOTTIR, G., HALLDORSSON, J. G., STEINBERG, S., HANSDOTTIR, I., KRISTJANSSON, K., STEFANSSON, H., & STEFANSSON, K. (2014). *The adult reading history questionnaire (ARHQ) in Icelandic: psychometric properties and factor structure. Journal of learning disabilities*, 47(6), 532-542.
- CAVALLI, E., COLÉ, P., LELOUP, G., PORACCHIA-GEORGE, F., SPRENGER-CHAROLLES, L., & EL AHMADI, A. (2018). *Screening for dyslexia in French-Speaking University students: An evaluation of the detection accuracy of the alouette test. Journal of learning disabilities*, 51(3), 268-282.
- FERNANDES, T., ARAÚJO, S., SUCENA, A., REIS, A., & CASTRO, S. L. (2017). *The 1-min Screening Test for reading problems in college students: Psychometric properties of the 1-min TIL. Dyslexia*, 23(1), 66-87.
- FICHTEN, C. S., NGUYEN, M. N., KING, L., HAVEL, A., MIMOUNI, Z., BARILE, M., ... & GUTBERG, J. (2014). *How Well Do They Read? Brief English and French Screening Tools for College Students. International Journal of Special Education*, 29(1), 33-46.
- GENOVESE, E., MONTANARO A, ANGELINI D, SCORZA M, CACCIARI C, VALLARINO MV (2011). *Indagine conoscitiva di studenti dislessici in ambito universitario*. In: GENOVESE E, GHIDONI, E., & GUARALDI, G. (2011). *Dislessia nei giovani adulti: Strumenti compensativi e strategie per il successo*, pp. 99-108 Edizioni Erickson.
- KASLER, J., & FAWCETT, A. (2009). *Screening for learning disabilities in Young adult career counseling. Work*, 32(2), pp. 201-210.
- LÓPEZ-ESCRIBANO, C., SURO SÁNCHEZ, J., & LEAL CARRETERO, F. (2018). *Prevalence of developmental dyslexia in Spanish University Students. Brain Sciences*, 8(5), p. 82.
- REYNOLDS, A. E., & CARAVOLAS, M. (2016). *Evaluation of the Bangor Dyslexia Test (BDT) for use with Adults. Dyslexia*, 22(1), pp. 27-46.

- SINGLETON, C., HORNE, J., & SIMMONS, F. (2009). *Computerised screening for dyslexia in adults*. *Journal of Research in Reading*, 32(1), pp. 137-152.
- SMITH, C. M. (1997). *Development of a learning disabilities screening test for adults*. Department of Human Development and Applied Psychology in the Ontario Institute for Studies in Education of the University of Toronto.
- SNOWLING, M., DAWES, P., NASH, H., & HULME, C. (2012). *Validity of a protocol for adult self-report of dyslexia and related difficulties*. *Dyslexia*, 18(1), pp. 1-15.
- SOLIMANDO M.E.C., PALMIERI A., PIZZOLI C., LAMI L. (2010). *Studenti dislessici alle università: quali risposte fornire. Un progetto di screening attuato presso l'ateneo di Bologna in Genovese, E., GHIDONI, E., GUARALDI, G., & STELLA, G. (2010). Dislessia e università.: Esperienze e interventi di supporto*, pp. 108-116, Edizioni Erickson.
- TAMBOER, P., & VORST, H. C. (2015). *A new Self-Report Inventory of Dyslexia for students: Criterion and construct validity*. *Dyslexia*, 21(1), pp. 1-34.
- TAMBOER, P., VORST, H. C., & DE JONG, P. F. (2017). *Six factors of adult dyslexia assessed by cognitive tests and self-report questions: Very high predictive validity*. *Research in developmental disabilities*, 71, pp. 143-168.
- TAMBOER, P., VORST, H. C., & OORT, F. J. (2014). *Five describing factors of dyslexia*. *Journal of learning disabilities*, 49(5), pp. 466-483.
- TOPS, W., CALLENS, M., LAMMERTYN, J., VAN HEES, V., & BRYSSBAERT, M. (2012). *Identifying students with dyslexia in higher education*. *Annals of Dyslexia*, 62(3), pp. 186-203.
- TRAUZETTEL-KLOSINSKI, S., & DIETZ, K. (2012). *Standardized assessment of reading performance: The new international reading speed texts IReST*. *Investigative ophthalmology & visual science*, 53(9), 5452-5461.
- WARMINGTON, M., STOTHARD, S. E., & SNOWLING, M. J. (2013). *Assessing Dyslexia in Higher Education: The York Adult Assessment Battery-Revised*. *Journal of Research in Special Educational Needs*, 13(1), pp. 48-56.
- WOLFF, U., & LUNDBERG, I. (2003). *A technique for group screening of dyslexia among adults*. *Annals of Dyslexia*, 53(1), pp. 324-339.

SITOGRAFIA

<https://www.aiditalia.org>
<https://www.iss.it/snlg>

Le tecnologie della comunicazione a supporto delle persone con disabilità, stato dell'arte e prospettive future*

ALESSANDRO PEPINO, GENNARO SICIGNANO, ERSILIA VALLEFUOCO

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Strumenti per accessibilità per le persone cieche e ipovedenti. Screen reader e accessori. - 3. Comunicazione Aumentativa Alternativa. — 3.1. Gli strumenti per la CCA. - 4. Domotica. - 5. Localizzazione indoor. - 6. Bastoni intelligenti. - 7. Le piattaforme di LMS (Learning Management System) a supporto della didattica. - 8. I Serious Game e la Medicina. - 9. Il progetto multidisciplinare individualizzato. - 9.1. La personalizzazione dei dispositivi. - 10. Il nuovo nomenclatore e la fornitura degli ausili. - 11. Conclusioni e futuri scenari.

1. L'inserimento di studenti con Disabilità o con DSA in un contesto formativo, o anche lavorativo è, in generale, un procedimento complesso che richiede una molteplicità di competenze e la considerazione di numerosi fattori in quanto le variabili in gioco sono numerose e non sempre adatte per un 'trattamento' deterministico. Non è quindi possibile definire una semplice "procedura" che permetta ad una persona con disabilità di integrarsi senza problemi in un contesto educativo o lavorativo.

Questi principi, ben sanciti nella convenzione ONU dei diritti delle persone con disabilità, sono raccolti anche nella nuova legge delega sulla disabilità. In questi due importanti documenti viene a più riprese ribadita l'importanza di un approccio multidisciplinare alla progettazione degli interventi a sostegno delle persone con disabilità che, peraltro, deve essere fortemente calata sulle specifiche esigenze del singolo individuo.

Il presente lavoro, in particolare, si concentra sull'uso della tecnologia, in particolare delle cosiddette tecnologie assistive, che, sebbene spesso si rivelino essere un fattore di successo essenziale per l'inclusione, di per sé non assicurano il successo, e non riducono la complessità degli interventi.

Purtroppo, a volte le persone coinvolte: operatori, caregiver, docenti o anche le persone stesse con disabilità, non hanno una chiara consapevolezza di questi strumenti e quindi si rapportano ad essi in modo inappropriato compromettendone l'efficacia.

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

Al fine di illustrare in modo concreto come le tecnologie possano agevolare l'inclusione delle persone con disabilità nei contesti di riferimento, nel testo si farà riferimento all'esperienza di oltre 20 anni maturata all'interno dei servizi a supporto delle persone con disabilità dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II" confluiti poi nel Centro di Ateneo SiNAPSi.

A partire dalla legge 17/1999 [1], gli studenti universitari con disabilità hanno la possibilità di ricevere un sostegno individualizzato e percorsi di apprendimento equivalenti, affermando così, per la prima volta, nelle università italiane un importante principio di inclusione educativa. Questa innovazione storica, in alcuni casi, ha avuto gli effetti di una vera e propria rivoluzione, basti pensare che, prima del 2000, in molti casi, le segreterie addirittura rifiutavano l'iscrizione di persone con disabilità, fornendo come motivazione l'impossibilità di seguire le lezioni o studiare. Successivamente, e in particolare nel 2010, le Università hanno riconosciuto, tramite la legge 170/10, l'esistenza dei DSA estendendo così nelle università una pratica in molti casi già adottata, nelle scuole [1].

Come vedremo nel seguito, in entrambi i casi le TIC rappresentano spesso un indispensabile supporto per cui in questi ultimi 10 anni sia nella scuola che nell'Università, sempre più spesso, i docenti si sono dovuti confrontare con strumenti nuovi nella didattica. Questo inevitabilmente nel tempo porterà a delle modifiche radicali del modo di impostare la didattica, ovviamente al momento l'impatto sul "sistema" deve ancora arrivare, ma una serie di spunti e tracce per il futuro emergono in modo chiaro.

Il Centro SINAPSI opera secondo un modello pienamente conforme ai principi prima enunciati, ogni istanza da parte degli studenti si traduce in un iter di progettazione multidisciplinare a cui prendono parte psicologi, pedagogisti e tecnici con specifica esperienza in materia di tecnologie assistive. Coerentemente con le indicazioni di Riemer-Reiss & Wacker [6], la soluzione viene poi disegnata in base alle specifiche esigenze e quindi condivisa con il destinatario dell'intervento.

Il personale coinvolto, che ha quindi la responsabilità di progettare la soluzione per ogni studente, deve indagare non solo le esigenze conoscitive e ingegneristiche, ma anche quelle sociali, ambientali e individuali.

Una volta individuata la tecnologia più appropriata in base alle singole specifiche esigenze, il progetto di inclusione, in funzione del particolare contesto di vita, specifica le azioni da intraprendere anche formative educative e in generale di supporto allo studente e/o a eventuali caregiver.

Questo modello di lavoro, consolidato negli anni all'interno dello Staff Operativo del Centro Universitario SINAPSI, ha consentito a molti studenti con diverse difficoltà di accedere all'istruzione superiore, ed è alla base del corretto utilizzo delle tecnologie che verranno di seguito illustrate.

2. Una persona cieca per leggere in autonomia può utilizzare solo l'udito e il tatto, tramite il famoso codice braille. Non è noto ai più che presso alcuni famosi istituti italiani quali ad esempio la Biblioteca Regina Margherita, l'Istituto Colosimo, l'Istituto Martuscelli, che una volta ospitavano le "scuole speciali", sono presenti intere biblioteche contenenti esclusivamente testi scritti in braille. Questi volumi, a causa delle regole tecniche che devono essere seguite per la stampa in braille, possono essere estremamente ingombranti e costosi [48]; pertanto il loro utilizzo per lo studio può rappresentare, anche delle oggettive criticità.

In alternativa al codice braille, per molti anni persone cieche hanno potuto istruirsi grazie all'impiego delle audiocassette, nelle quali lettori volontari registravano il contenuto dei libri di testo scolastici, ma anche saggi e romanzi.

La nascita dei personal computer ha rappresentato un importante punto di svolta nella vita di tutti gli esseri umani, ma per i ciechi in modo particolare. Infatti, pochi anni dopo la nascita del PC alcune aziende hanno messo a punto un sistema in grado "leggere" il contenuto dello schermo del PC consentendo così alle persone cieche di usare agevolmente il computer per una qualunque applicazione. Il sistema in gergo denominato "screen reader" o "lettore di schermo" consente di "leggere" lo schermo del computer trasformando i caratteri, visualizzati sul monitor del computer, in audio tramite una sintesi vocale e anche in codice braille grazie ad un dispositivo denominati "display braille". Questo sistema, nato quando ancora il Sistema Operativo "Windows" non esisteva, con il cosiddetto sistema "DOS", funzionava egregiamente. Con l'avvento dei sistemi operativi tipo Windows basati sulle cosiddette "interfacce grafiche", come è facile intuire, le persone cieche, hanno dovuto tribolare per oltre dieci anni con sistemi "screen reader" difficili da usare. Lo "screen reader", infatti, con il DOS si limitava a dover leggere in sequenza tutti i caratteri presenti sullo schermo mentre oggi con i sistemi operativi tipo Windows deve leggere nel dettaglio il contenuto delle singole finestre presenti sullo schermo del computer e sui browser Web oltre alle numerose informazioni accessorie. Di conseguenza, è facile immaginare quanto possa essere ora più complesso il sistema, e soprattutto il suo impiego, da parte di un cieco che deve imparare anche a controllare il tutto attraverso un sapiente uso della tastiera.

Nonostante queste criticità e grazie ad un paziente ed intenso lavoro di formazione svolto dalle associazioni, la quasi totalità dei ragazzi ciechi che frequentano la scuola e l'università sono perfettamente in grado di adoperare lo "screen reader" e quindi di accedere agli stessi contenuti a disposizione degli altri allievi. In tal modo anche libri e materiale di studio, che in passato potevano essere fruiti solo attraverso versioni stampate in braille, oppure attraverso un lettore vedente, adesso possono essere realizzati in formato digitale accessibile e quindi essere agevolmente letti in piena autonomia dallo studente cieco o ipovedente.

Più complessa può essere la situazione per le persone diventate progressivamente cieche che si trovano ad affrontare l'apprendimento di questa modalità, in tarda età, senza conoscere nella maggior parte dei casi nemmeno il braille, ovviamente in questi casi la formazione dovrà essere più impegnativa e prolungata, ma comunque indispensabile in quanto lo “screen reader” è l'unico vero strumento di inclusione per una persona cieca.

Tutto questo, naturalmente, a condizione che i contenuti didattici che vengano adoperati in classe siano in formato digitale e che siano stati predisposti in modo “accessibile”, vale a dire in rispetto alle linee guida sull'accessibilità rilasciate e tenute dal W3C [49] (Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.1 (w3.org)). Entrambi questi punti non sono affatto scontati perché tutt'oggi, nella scuola italiana, in classe, si fa riferimento al solito “libro di testo” senza avere necessariamente cura di fornire la relativa versione elettronica allo studente cieco; il che naturalmente costringe lo studente cieco a non poter prendere parte in modo attivo alla lezione dovendosi accontentare di studiare, successivamente, la versione elettronica del testo, ammesso che sia disponibile.

Per le persone ipovedenti, nel rispetto della personalizzazione dell'intervento, occorre invece analizzare lo specifico grado di visione, per capire quale sia il mix più idoneo tra “screen reader”, sistemi di ingrandimento, con combinazioni di colori e altre configurazioni, ovvero da tavolo o portatile.

Dal 2010, abbiamo poi scoperto che la sintesi vocale può essere un utile strumento di supporto alla lettura anche per i giovani con DSA (Disturbi Specifici dell'i Apprendimento) che sperimentano, a volte, una rilevante difficoltà nella lettura tradizionale che, tuttavia, può essere efficacemente compensata con questo strumento. In tal modo, quindi, un generico libro in formato digitale accessibile potrà essere letto attraverso appositi sistemi software di lettura elettronica, connessi alla sintesi vocale, in autonomia dallo studente con dislessia, che peraltro potrà impiegare anche ulteriori accorgimenti quali ad es.: evidenziare le parole mentre vengono lette, cambiare il font utilizzato in favore di uno più facilmente leggibile, cambiare la spaziatura tra le lettere e le parole,

Lo studente con DSA quindi, con la versione digitale del libro, potrà adottare tutti quegli accorgimenti che gli permettono di “compensare il disturbo” e quindi adattare alle proprie caratteristiche di “funzionamento” il testo da leggere. Uno studente con DSA con disturbo della scrittura “disgrafia” può invece utilizzare un generico editor di testi per evitare la scrittura a mano, e in caso di disortografia, utilizzare il correttore ortografico per evidenziare o correggere gli errori eventualmente presenti, nel proprio testo.

Importante è anche sottolineare come sforzi sempre maggiori siano fatti per migliorare l'esperienza d'uso dei moderni Sistemi Operativi, sia da parte di

persone con disabilità che con DSA e questo porta una ricaduta positiva indirettamente nell'esperienza di utilizzo da parte di tutti.

In tutti i casi indicati è evidente che sarebbe assolutamente opportuno che i docenti si organizzassero sempre per avere in classe sia il libro cartaceo, che la corrispondente versione digitale, al fine di consentire pieno ed equo accesso alla lezione da parte di tutti gli studenti della classe.

3. La Comunicazione Aumentativa Alternativa (CAA) nasce negli USA nel 1983 in seguito alla creazione dell'ISAAC (International Society for Aumentative Alternative Communication).

La CAA racchiude un insieme di strategie che hanno l'obiettivo di favorire la comunicazione di soggetti con difficoltà di comunicazione, presenti in diverse disabilità, sfruttando quelli che sono i canali non convenzionali di comunicazione quali ad esempio segni, suoni, immagini per comunicare i propri bisogni e interagire con l'ambiente esterno [31].

Il percorso che viene creato dal personale esperto, parte dunque dai bisogni comunicativi della persona; gli strumenti che vengono forniti alla persona con disabilità devono essere quindi adattati alle sue esigenze attuali, e al tempo stesso devono essere flessibili ed evolversi nel tempo parallelamente all'evoluzione della persona in tutti i suoi aspetti (cognitivi, emotivi, sociali, etc.). Un altro aspetto di fondamentale importanza è il coinvolgimento dell'ambiente, cioè il coinvolgimento delle figure significative appartenenti ai diversi contesti di vita della persona destinataria. Un percorso di CAA che inizia e finisce in un dispositivo che viene adoperato sempre e solo in un ambulatorio specialistico, difficilmente raggiungerà i propri obiettivi, ovvero fornire la possibilità di comunicare, interagire con le altre persone in situazioni e luoghi diversi [32].

Come per tutti gli interventi su persone con disabilità, non è possibile quindi applicare in maniera standardizzata un protocollo rigido, ma bisogna partire dalla valutazione delle esigenze del soggetto e quindi creare un percorso ed un modello di CAA, che possa sfruttare al massimo le capacità alternative dello stesso. Grazie a tecniche e strumenti di CAA molte persone con disabilità sono ora in grado di utilizzare uno strumento efficace che dà loro la possibilità di usufruire di nuove opportunità educative e sociali.

I dispositivi basati su CAA sono in genere utilizzati da persone con ASD (Autism Spectrum Disorder - Disturbo dello spettro Autistico), ma essa è spesso utilizzata, in soggetti affetti da altre patologie che compromettono la comunicazione verbale quali la malattia di Parkinson, la Sclerosi multipla, le sindromi geniche, le

paralisi cerebrale, traumi cranio-encefalici, le afasie o pluridisabilità di diversi tipi [29-30]. Gli interventi di CAA su soggetti con ASD sebbene non sempre abbiano dato l'esito atteso, in termini di obiettivi, in ogni caso consentono un miglioramento di tipo socio-relazionale, migliorando in parte le capacità di autogestione e controllo emotivo [28].

3.1. Entrando nel merito degli strumenti utilizzati nella pratica della CAA, essi possono essere raggruppati nelle seguenti categorie:

- No-tech: Tabelle di comunicazione
- Low-tech: VOCA (Voice Output Communication Aids) .
- High-tech: Software di comunicazione da utilizzare con diversi dispositivi (Personal Computer, Tablet) .

Le prime due soluzioni, sebbene oggi ancora adoperate nella pratica clinica, si possono ritenere soluzioni oramai desuete rispetto agli strumenti software di ultima generazione che consentono di sviluppare soluzioni di CAA a costi contenuti e con infinite possibilità di personalizzazione sulle specifiche esigenze della persona con disabilità. Questi sistemi rappresentano di fatto una soluzione general purpose che con le opportune interfacce può diventare uno strumento di supporto alla comunicazione per una grande varietà di casi (Fig. 1)

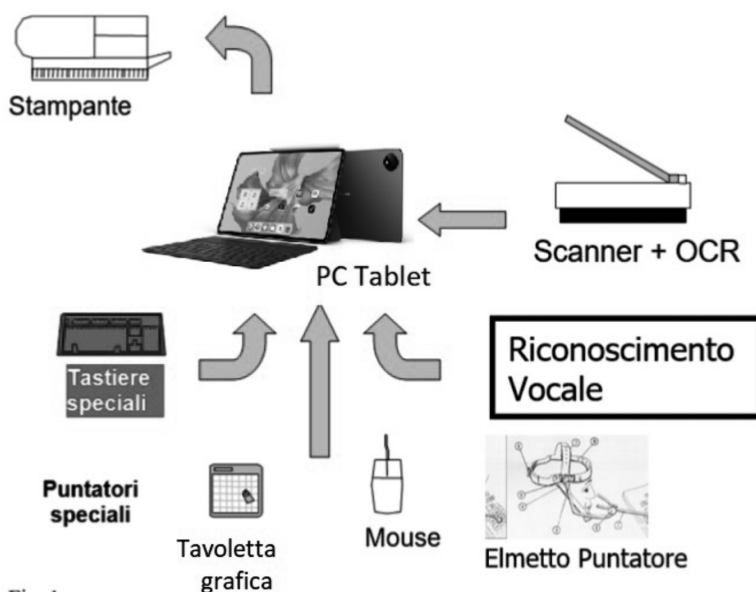


Fig. 1

La funzione di comunicatore, a seconda dei casi e delle abilità residue della persona con disabilità, può essere gestita attraverso i più svariati tipi di sensori o puntatori a bassa media o ad alta tecnologia. Le interfacce quali la tavoletta grafica, i puntatori speciali rappresentano il tramite tra l'utente con disabilità e il computer, esse permettono di utilizzare le potenzialità residue del soggetto (ad esempio la voce, i movimenti del capo, o i piccoli movimenti delle dita) trasformandole in input di accesso al computer, essendo i "normali" input, tastiera e mouse, non utilizzabili a causa dei deficit conseguenti alla patologia.

Da un punto di vista funzionale i sistemi di CAA possono essere adoperati attraverso le funzioni touch quando possibile ma anche attraverso le interfacce più tradizionali assimilabili alle due funzioni: "Funzione Mouse" e "Funzione Tastiera", entrambe essenziali per il corretto impiego di una interfaccia utente di tipo visuale.

Il puntatore oculare, consente di ottenere ad esempio, le stesse funzionalità fornite dalle frecce o dal mouse, ma utilizzando esclusivamente il movimento degli occhi; analogamente esistono anche soluzioni hardware e software in grado di rilevare il movimento del capo, o di una parte qualunque del corpo, e trasformarlo nel movimento del mouse [50]. Essi, quindi, sostituiscono il mouse, il trackball, la tastiera o un qualunque altro dispositivo di puntamento che per essere utilizzato richieda l'uso delle mani. L'unità centrale (Fig.2) è posizionata sul computer/tablet di fronte all'utente ed è puntata sugli occhi o su un punto adesivo rifrangente posto al centro della fronte o sulla montatura degli occhiali. In base alla soluzione utilizzata, il movimento degli occhi, della testa o della parte del corpo sul quale è posizionato il marker fa muovere il cursore del mouse sullo schermo. Questi sistemi permettono in tal modo di eseguire tutte le operazioni che vengono effettuate con il mouse tradizionale, compresa la gestione di programmi di disegno e lo spostamento di oggetti tra le varie finestre.



[Fig. 2 Puntatore oculare ed emulatore di mouse]

Per finire è utile segnalare che il click del mouse può essere effettuato con i sensori o attraverso sistemi di click temporizzati. Il puntatore oculare può controllare il movimento del cursore fino ad una distanza di 2 metri del punto rifrangente dall'unità centrale.

Oltre alle soluzioni appena discusse sono disponibili anche una ricca varietà di specifici sensori (Fig. 3) che permettono alla persona con deficit motorio di azionare, comandare e gestire un gioco, un computer, una stanza, un'abitazione. Essi rappresentano infatti l'interfaccia fondamentale tra la persona e la macchina, ovvero la chiave di accesso a tutto quello che prevede l'utilizzo di una abilità motoria. Svariati nelle forme, nelle dimensioni, nelle caratteristiche, i sensori sono in grado di cogliere le minime potenzialità residue per trasformarle in grandi risorse.

Infine, anche le cosiddette trackball costituite in pratica da un mouse rovesciato che consente il puntamento tramite l'azionamento di una sfera, risultano efficaci sistemi di puntamento per persone con limitate potenzialità motorie residue agli arti superiori.



Fig. 3

A quanto fin qui illustrato va poi aggiunta la funzionalità del riconoscimento vocale del parlato continuo, sempre più presente nei moderni dispositivi. Questa soluzione permette la dettatura di comandi e di testi evitando completamente l'uso di mouse e tastiera.

4. Le tecnologie della informazione svolgono oggi un ruolo determinante per garantire l'autonomia delle persone con disabilità negli ambienti domestici; questi nuovi strumenti consentono addirittura alle persone con disabilità a causa di

malattie neurodegenerative o traumatiche che non hanno più il controllo volontario dei propri muscoli di acquisire un ragionevole livello di autonomia all'interno dei propri ambienti di vita. Le recenti tecnologie, basate sulla intelligenza artificiale, hanno poi reso possibile lo sviluppo di apparecchiature e sistemi che sono in grado di svolgere funzioni parzialmente autonome (secondo reazioni a parametri ambientali di natura fissa e prestabilita) o programmate dall'utente o, recentemente, completamente autonome [43].

Tramite un sistema di CAA basato su di un tablet, eventualmente integrato con sistemi di comando vocale o altri dispositivi che ne migliorino l'accessibilità, è quindi possibile governare tutti i sistemi elettrici ed elettronici presenti all'interno di una casa moderna, a costi, oggi, peraltro assolutamente accessibili.

Anni fa la progettazione ed installazione di tali sistemi era esclusiva di aziende specializzate e quindi anche i relativi costi erano proibitivi, oggi la realizzazione, ma anche il supporto ed assistenza sono alla portata di un generico installatore di impianti elettrici.

Anche in questo caso data l'ampia gamma di possibili funzioni e potenzialità, l'adattamento del sistema, e la sua personalizzazione alle specifiche esigenze della persona con disabilità, è frutto di un lavoro di squadra nel quale professionisti di diverse discipline, ognuno per la parte di propria competenza, preparano un progetto di inclusione condiviso che viene tradotto dal tecnico nelle funzioni esecutive del sistema di CAA.

5. Negli ambienti aperti le tecnologie GPS permettono alle persone con disabilità di orientarsi con facilità e muoversi in relativa sicurezza, le persone cieche non vedenti necessitano ovviamente di ulteriori strumenti come il bastone e il cane guida, ciononostante, strumenti come Google maps permettono oggi, attraverso dispositivi smartphone alla portata di tutti, di ricevere in tempo reale molte utili informazioni per garantire una maggiore autonomia nella mobilità.

Negli ambienti chiusi, viceversa, all'interno dei quali non è utilizzabile il sistema GPS per le persone con disabilità, in particolare quelle cieche o ipovedenti gravi, è molto complesso muoversi in sicurezza. Tuttavia, in questi ultimi anni è stata sviluppata una nuova tecnologia denominata "beacon"; si tratta di dispositivi del costo inferiore ai 20 euro, alimentati a batteria, della durata di 10 anni, che vengono distribuiti all'interno degli ambienti e che si connettono tramite Bluetooth ad un generico smartphone, permettendo alla persona con disabilità di avere una informazione della propria localizzazione all'interno dell'edificio con una accuratezza inferiore ai 2 metri. Questo sistema permette quindi al possessore dello smartphone di sapere in tempo reale quale percorso seguire per recarsi presso un

ufficio, ma anche dove trovare i servizi igienici oppure gli ascensori o le uscite di sicurezza.

Le tecnologie di localizzazione indoor trovano già ampia applicazione per la informazione dell'utenza all'interno dei siti museali tramite le cosiddette guide multimediali on-line tramite le quali gli utenti, e a maggior ragione, quelli con disabilità possono ricevere sul proprio smartphone la descrizione dell'opera o della sala entro la quale si trovano durante la visita.

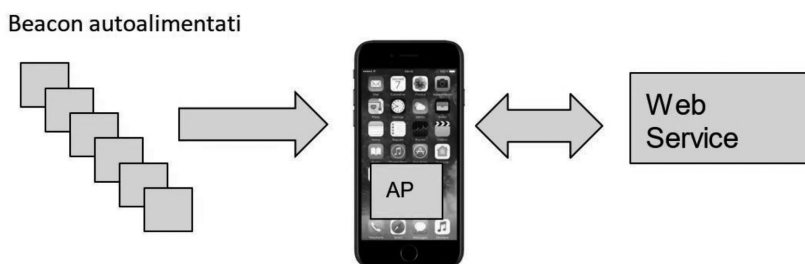
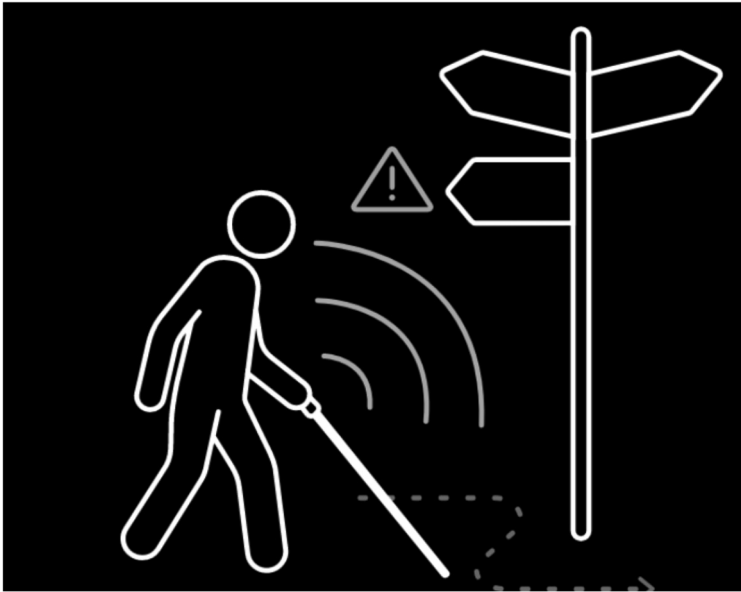


Fig. 4

La economicità ed il livello di standardizzazione raggiunto da questi dispositivi è garanzia di replicabilità e diffusione delle applicazioni connesse; quindi, è facile immaginare un futuro prossimo nel quale potremo muoverci nei pubblici uffici scuole e università, con la stessa semplicità con cui ora facciamo con Google Maps.

6. L'integrazione tra le tecnologie di navigazione GPS, con le tecnologie web in aggiunta ai sistemi di intelligenza artificiale ha di recente reso possibile, da parte di piccole aziende, lo sviluppo di dispositivi particolarmente interessanti come i bastoni smart (in inglese "smart cane") si tratta di un bastone per ciechi integrato con un rilevatore di prossimità ad ultrasuoni ed un localizzatore GPS. Il bastone in unione con un generico smartphone permette di muoversi in ambienti esterni tramite Google maps ed al tempo stesso migliorare la sicurezza del cieco tramite la rilevazione di ostacoli attraverso un sistema ad ultrasuoni. In realtà questa idea non è particolarmente nuova, tuttavia oggi lo sviluppo degli strumenti software e la possibilità di integrarsi agevolmente con le tecnologie cellulari e le reti a larga banda permette di rispolverare idee desuete dando loro nuova vita ed usabilità [44].



[Fig. 5 Bastone Intelligente “Smart Cane”]

7. Non è certamente obiettivo del presente lavoro entrare nel merito della discussione, diventata cogente dopo la pandemia, in merito all'utilizzo delle nuove tecnologie nella didattica scolastica e universitaria; è tuttavia indubbio che assistiamo, con tempi e modi molto diversi, ad una costante tendenza ad abbandonare gli strumenti tradizionali su supporto cartaceo a vantaggio di quelli basati sulle tecnologie informatiche e della comunicazione. la L. n. 107/2015 – La Buona Scuola – ha definito chiaramente i compiti della scuola nella formazione delle competenze digitali), ma anche in funzione delle regole stabilite dal Mur in termini di valutazione della qualità. [45]

Tutto questo ha fatto sì che la scuola e l'università, sebbene ancora in modo frammentario ed a macchia di leopardo, come linea di tendenza di sistema, si avvia a diventare sempre più accessibili e sempre meno bisognose di interventi puntuali di supporto per le persone con disabilità.

Questo non significa, come molti in modo strumentale cercano di intendere, che le tecnologie tendono a marginalizzare le persone con disabilità presso le loro abitazioni, ma piuttosto che i contenuti didattici veicolati attraverso le tecnologie della informazione risultano essere più fruibili dalle persone che per diversi motivi hanno difficoltà a maneggiare i libri o comunque i supporti cartacei.

La classica “seduta di ricevimento” costringeva gli studenti a recarsi presso lo studio del docente nella data fissata e quindi, inevitabilmente, ad attendere giorni per poterlo incontrare e comunque fruire di un tempo di confronto limitato, a volte, dopo ore di anticamera.

Oggi grazie a strumenti come il “forum” e la stessa videoconferenza, lo studente può ricevere un riscontro in relazione ad un dubbio o un suggerimento, anche dopo pochi minuti aver formulato il quesito, grazie ai “forum” presenti nelle piattaforme di LMS che sempre più si stanno diffondendo nelle scuole ed università.

Naturalmente nulla vieta che anche nel rapporto on line lo studente debba attendere, ma almeno non sarà costretto ad un trasferimento fisico, cosa mediamente complessa e costosa per una persona con disabilità.

Grazie a queste piattaforme gli studenti hanno a disposizione un “luogo virtuale” dove reperire il materiale didattico, le lezioni e anche ricevere consulenza e supporto in tempo quasi reale.

Inoltre, aspetto questo molto importante, il docente rispondendo sul forum, piuttosto che ad una telefonata o e-mail o incontro in presenza, può fornire la sua risposta contemporaneamente a tutti gli allievi del corso evitando così di replicare la medesima risposta un numero illimitato di volte e a garanzia della massima trasparenza nel rapporto con lo studente.

Queste piattaforme inoltre consentono al docente di predisporre numerosi strumenti di autovalutazione per lo studente, o di esercitazione pratica e materiale didattico nelle forme più diverse che arricchiscono enormemente il materiale a disposizione dello studente. L'insieme di tutti questi strumenti che il docente è in grado di fornire allo studente fa sì, nei fatti, che grazie alle piattaforme di LMS il docente sia molto più “linkato” e vicino allo studente con disabilità seppure non possa “vederlo” di persona.

Sarà poi discrezione del docente rendere disponibile tutti questi strumenti anche agli studenti senza disabilità per migliorare in senso generale organizzazione didattica del proprio corso.

8. Lo sviluppo tecnologico ha facilitato la nascita e l'utilizzo di giochi “seri” meglio noti come serious game. Un serious game (SG) è definito come una simulazione interattiva avente la struttura di un videogioco ma il cui fine è quello di sviluppare e/o potenziare abilità, conoscenze o attitudini che possono essere trasferite nel mondo reale [37].

I Serious Game uniscono in modo sinergico ed efficace tre elementi principali: a) la simulazione, poiché consentono di riprodurre eventi reali o alcuni aspetti di essi; b) l'apprendimento, poiché quest'ultimo è l'obiettivo principale e finale del

SG stesso; c) il gioco, poiché il SG, essendo a tutti gli effetti un videogioco, include elementi del gaming (es: storyline, interattività, sfida e ambiente esplorabile) che motivano e coinvolgono il giocatore [40].

Il SG facilita diversi processi di apprendimento, tra cui quello esperienziale (learning by doing) perché il giocatore può sperimentarsi e allenarsi in specifici contesti ma allo stesso tempo egli può osservare accuratamente sia il contesto, sia i vari particolari, sia la successione temporale delle azioni da compiere [41]. Queste osservazioni attivano i meccanismi di memoria visiva e motoria che promuovono la capacità di generalizzazione delle conoscenze in tempi successivi e in contesti differenti. Viene così proposta al giocatore un'esperienza guidata di apprendimento in cui egli può riflettere e metabolizzare l'attività simulativa di gioco vissuta (learning by reflexion) [40].

L'utilizzo nell'ambito della disabilità di tali strumenti ad oggi è ancora limitato a specifiche applicazioni e a specifici campi, ma dai progressi fatti dalle console di gioco in termini di grafica, potenza, memoria, alcuni ricercatori si stanno impegnando in questo settore per cercare di implementare le soluzioni più adatte ad un pubblico come quello delle persone con disabilità ed in particolare per quelle affette da deficit di tipo cognitivo o sociale. Nello specifico, come riportato in una recente review [39], diversi studi sono stati realizzati sull'utilizzo di tali tecnologie come strumento da affiancare ai trattamenti tradizionali per favorire la comunicazione, le abilità sociali e psicomotorie in bambini con Disturbo dello Spettro Autistico.

9. Qualunque sia la tecnologia assistiva adoperata è oramai prassi consolidata negli interventi a supporto delle persone con disabilità come chiaramente indicato anche nella legge 22 dicembre 2021, n. 22, delega sulla disabilità, prevede preliminarmente una fase di progettazione calata sulle specifiche caratteristiche ed esigenze della persona con disabilità da parte di un gruppo multidisciplinare di professionisti.

Su questo tema, in ambito universitario, vale la pena citare l'esperienza del Centro di Ateneo SINAPSI dove una serie di ingegneri, psicologi, educatori, al fine di sviluppare, per ogni singolo studente, altrettanti progetti di inclusione, calibrati per l'individuo a 360° in modo da tenere conto di tutte le prospettive individuali secondo un modello di lavoro consolidato e maturato negli anni [8].



[Fig. 6 il modello organizzativo del Centro SiNAPSI]

Il personale operativo del Centro costituito da 40 volontari di SCU (Servizio Civile Universale) è di norma supervisionato dai vari membri dello “Staff multidisciplinare” che hanno in carico il coordinamento dei singoli progetti individualizzati nella veste di “case manager” e che rispondono al coordinamento generale delle attività in carico al Delegato Disabilità e DSA dell’Università “Federico II”.

Per quanto riguarda il controllo di qualità del flusso di lavoro, lo staff multidisciplinare ha nel tempo predisposto un robusto impianto di autovalutazione che rileva costantemente il volume di attività svolte e misura il livello di soddisfazione degli utenti.

In sintesi, gli elementi chiave dei progetti di inclusione per gli studenti sono:

- Approccio multidisciplinare garantito dalle diverse professionalità che operano all'interno dello staff
- Progettazione individualizzata personalizzata sulle specifiche esigenze e fattori ambientali per ogni studente che ne faccia richiesta.
- Il robusto sostegno dei volontari di SCU garantisce accompagnamento e tutoraggio tra pari per garantire un'efficace attuazione dei progetti di inclusione.

9.1 Lo staff multidisciplinare, prima citato, deve provvedere alla individuazione e alla personalizzazione degli ausili tecnologici e dei dispositivi assistivi selezionati per ogni singolo studente.

La prima valutazione da effettuare è quindi quella sulle potenzialità residue dello studente; è fondamentale osservarlo durante le attività quotidiane e conoscere le sue reazioni se posto di fronte a determinati stimoli, al fine di individuare con assoluta precisione un movimento, anche minimo, ma sempre volontariamente ripetibile, da utilizzare per azionare il comando.

La seconda valutazione da fare è di tipo meno funzionale ma più pratica: si tratta dell'analisi dei bisogni. È molto importante guidare l'utente nell'identificazione dei bisogni e nella scelta dei dispositivi da automatizzare: la vera qualità di un sistema di automazione ambiente si vede anche nella capacità di essere snello, non invasivo sull'ambiente nel quale viene introdotto, gradevole esteticamente e facile da utilizzare. Appesantire troppo un'automazione equivale a contravvenire a tutte queste qualità che fanno della domotica una risorsa.

Nel caso della personalizzazione dei sistemi di CAA la configurazione del dispositivo deve discendere da un vero e proprio progetto di vita della persona con disabilità, l'attività dello staff tecnico deve svilupparsi sinergicamente a quella degli psicologi per individuare insieme le immagini e le soluzioni più efficaci nel percorso di autonomia della persona con disabilità.

La personalizzazione dei dispositivi, quindi, è uno degli aspetti più qualificati e critici nei processi che abbiamo elencato perché è quello che permette una piena utilizzazione delle tecnologie e quindi un concreto miglioramento di qualità della vita, ma anche quello che richiede maggiori competenze e per le quali ad oggi raramente è possibile individuare dei soggetti tecnici istituzionalmente preposti a svolgere queste attività.

Come è noto, la fornitura degli ausili tecnologici per la riabilitazione è demandata alle AASSLL di competenza per il territorio dove risiede la persona con disabilità; da circa 20 anni nelle AASSLL l'acquisto e la gestione delle apparecchiature per la cura e la riabilitazione è affidata ai servizi di ingegneria clinica presenti in ogni ASL del paese.

Sarebbe quindi logico attendersi che anche l'acquisto e i servizi di personalizzazione di questi strumenti vengano affidati ai medesimi servizi di ingegneria clinica o quanto meno a servizi esterni a tale scopo contrattualizzati.

Da una indagine informale effettuata dall'autore, attraverso una serie di interviste a membri del direttivo della AIIC, (Associazione Italiana Ingegneri Clinici) è emerso che nella quasi totalità delle regioni italiane le forniture di tecnologie assistive sono affidate ai servizi di provveditorato, i quali si limitano alla fornitura del dispositivo, lasciando all'assistito l'onere di provvedere ad eventuali servizi aggiuntivi.

Nelle regioni del nord sono nati negli anni servizi ad hoc sostenuti da finanziamenti pubblici o afferenti a soggetti del terzo settore denominate “Ausilioteche” che per l'appunto affiancano e supportano l'assistito con i necessari servizi multidisciplinari; purtroppo, al sud queste realtà non sono presenti e quindi l'unica possibilità è di rivolgersi, a pagamento, al fornitore del sistema. [46]

10. Il Nomenclatore Tariffario degli Ausili e delle Protesi è il documento emanato e periodicamente aggiornato dal Ministero della Salute che stabilisce la tipologia e le modalità di fornitura di protesi e ausili a carico del Servizio Sanitario Nazionale.

Il Nomenclatore attualmente in vigore risale al 2017, quando, dopo essere stato ricompreso nei Livelli Essenziali di Assistenza, è stato finalmente aggiornato. L'aggiornamento è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale proprio nel Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM datato ufficialmente 12 gennaio 2017) di aggiornamento di tutti i Livelli Essenziali di Assistenza.

Tuttavia, i decreti attuativi che recepiscono e rendono operativo il nuovo nomenclatore non sono ancora stati approvati per cui nei fatti il nomenclatore attualmente in uso, almeno nella maggior parte delle regioni, e nella totalità di quelle meridionali, risale al DM 332 del 27/8/1999.

Alcune regioni del nord, tuttavia, con proprie disposizioni hanno comunque iniziato a riferirsi al nuovo nomenclatore stressando ulteriormente il divario di servizi già esistente fra nord e sud.

Il Nomenclatore del 332/99 è organizzato in tre elenchi:

- L'elenco 1 del nomenclatore contiene tutte le apparecchiature (protesi, ortesi e ausili tecnici) costruite in serie e su misura. L'applicazione di questi dispositivi richiede la modifica di un tecnico abilitato su prescrizione di un medico specialista ed un successivo collaudo da parte dello stesso.
- L'elenco 2 del nomenclatore contiene i dispositivi c.d. ausili tecnici di serie la cui applicazione non richiede l'intervento del tecnico abilitato.
- L'elenco 3 del nomenclatore contiene gli apparecchi acquistati dalle aziende Unità Sanitarie (USL) ed assegnati in uso con le procedure indicate.

Diversi gli elementi critici che affliggono il sistema di prescrizione e fornitura degli ausili attualmente operante in base al DM 332 del 27/8/1999.

Primo fra tutti il grave ritardo del nomenclatore attualmente in uso rispetto alle nuove tecnologie indispensabili per garantire una dignitosa autonomia alle persone con disabilità.

Questo divario costringe i prescrittori ed i fornitori a ricorrere a forzature ed artifici basati sul tristemente noto principio della “riconcucibilità” per consentire,

quando possibile (e non sempre lo è) la fornitura di ausili di recente produzione in sostituzione di altri già presenti nel nomenclatore.

Il divario di competenze della maggior parte dei prescrittori, in relazione alle nuove tecnologie, induce il paziente ad affidarsi ciecamente ai fornitori per fornire al proprio medico di base le informazioni utili alla prescrizione innescando relazioni e responsabilità distorte nella catena della prescrizione dell'ausilio.

La carenza di strutture ad hoc e di competenze nelle aziende sanitarie affida il paziente nelle mani dei fornitori senza la necessaria mediazione indispensabile per garantire appropriatezza nella prescrizione, scelta e personalizzazione dell'ausilio.

11. Il costante e crescente tasso di innovazione delle tecnologie della comunicazione, a cui si aggiungono anche quelle connesse alla intelligenza artificiale, consente alle aziende di arricchire quotidianamente l'offerta di sistemi per l'autonomia delle persone con disabilità a costi in progressivo calo.

Questo naturalmente incrementa le possibilità di inclusione in ambito scolastico lavorativo e sociale, già oggi le persone con disabilità gravi hanno molte opportunità in più, che in passato, di accedere alla cultura e agli strumenti lavorativi in azienda.

Purtroppo, è il contesto, secondo l'approccio ICF, nella persona dei docenti, dirigenti, colleghi di lavoro etc., ad essere in ritardo e quindi a rallentare le opportunità di inclusione nei vari contesti.[47]

Una formazione, realmente efficace, di accompagnamento dei docenti, colleghi, caregiver è l'unica possibile soluzione per migliorare il contesto e renderlo maggiormente recettivo delle enormi potenzialità offerte dalla tecnologia.

Come emerso nei capp. 3 e 4 un punto critico risiede poi nella necessità di disporre di un modello organizzativo efficace per la fornitura personalizzazione e gestione di tali tecnologie che sappia valorizzare le potenzialità offerte a costi sostenibili per il SSR e gli assistiti.

In prospettiva in un futuro non troppo lontano, grazie anche alla crescente disponibilità di dati, provenienti dalla generalizzata digitalizzazione dei processi, i sistemi di intelligenza artificiale potrebbero essere utilmente utilizzati per automatizzare, semplificare e, quindi, rendere più economiche, queste attività di personalizzazione dei software che oggi richiedono una grande quantità di ore uomo e, quindi, rendono in generale il processo di fornitura e personalizzazione ancora costoso.

Nell'attesa, l'unica possibile soluzione, è quella di migliorare la rete degli attori in possesso delle competenze necessarie per ottenere servizi efficaci a costi sostenibili. I servizi di ingegneria clinica delle AASSLL potrebbero fattivamente seguire

le procedure di acquisto e di accettazione, i global service già contrattualizzati, o soggetti del terzo settore, prendersi carico della progettazione personalizzata degli interventi per il singolo assistito e della personalizzazione dei sistemi.

Un primo aspetto da tenere in considerazione del quale già abbiamo parlato diffusamente riguarda la rilevanza della personalizzazione delle tecnologie nel processo di fornitura a supporto delle persone con disabilità.

Qualunque sia il dispositivo, il tema tecnologia che vogliamo adottare è questo. Naturalmente è una fase critica sia per il lavoro tecnico richiesto ma anche per l'aspetto organizzativo legato alle strutture delle preposte a svolgere queste attività in un ciclo di prescrizione di fornitura e collaudo che deve essere sempre seguito per garantire la fornitura da parte del servizio sanitario regionale.

La personalizzazione può rappresentare anche un costo rilevante quanto è dispendioso da un punto di vista di ore uomo da dedicare allo scopo.

Come tecnologie citate come quelli relative ai giochi per la riabilitazione estremamente promettenti per il futuro, tuttavia, necessitano di un lavoro di adattamento del percorso educativo tutt'altro che marginale.

Secondo elemento che potrebbe parzialmente venire incontro a tale criticità è legato al rapido sviluppo che sta trovando l'intelligenza artificiale in molti settori della tecnica, della formazione e delle applicazioni in genere.

In Prospettiva in un futuro non troppo lontano, grazie anche alla massiva disponibilità di dati, provenienti dalla generalizzata digitalizzazione dei processi, i sistemi di intelligenza artificiale possono essere utilmente utilizzati per automatizzare, semplificare rendere più economiche queste attività di personalizzazione dei software delle tecnologie assistive che oggi richiedono una grande quantità di ore uomo e quindi rendono in generale il processo di fornitura e personalizzazione ancora costoso e poco sostenibile.

BIBLIOGRAFIA

VALERIO P., STRIANO M., OLIVERIO S. (a cura di), *Nessuno escluso. Formazione, inclusione sociale e cittadinanza attiva*, Napoli: Liguori, 2013.

DERER K., "A survey of assistive technology applications in schools and recommendations for practice." *Journal of Special Education Technology* 13.2 (1996): 62-80.

The Kellogg College Centre for Research into Assistive Learning Technologies : <http://www.kellogg.ox.ac.uk/sites/kellogg/files/Current%20Perspectives%20on%20Assistive%20Learning%20Technologies.pdf>.

DOMMETT E. J., DEVONSHIRE I. M., PLATEAU C. R., WESTWELL M. S. AND GREENFIELD S. A. (2011). *From scientific theory to classroom practice*. The Neuroscientist, 17(4) pp. 382–388.

OMS, ICF, Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute, Erickson, 2002.

RIEMER-REISS M.L. AND WACKER R.R. (2000) *Factors associated with assistive technology discontinuance among individuals with disabilities*. Journal of Rehabilitation, 66 (3), pp. 44-50. www.sinapsi.unina.it, last accessed 01/12/2014.

GRIFFITHS T. AND PRICE K. (2011) *A proposed framework for decision-making for assistive communication technology support: many perspectives, but one common goal*. Journal of Assistive Technologies, 5 (4), pp. 242-248.

Review sui principali software screen reader <http://screen-reader-software-review.top-tenreviews.com/>.

<http://www.freedomscientific.com/Products/Blindness/JAWS>, last accessed 01/12/2014.

<http://www.nvda.it/>, last accessed 01/12/2014.

www.skype.com, last accessed 01/12/2014.

www.teamviewer.com, last accessed 01/12/2014.

FERREIRA H., AND DIAMANTINO F., *Enhancing the accessibility of mathematics for blind people: the AudioMath project*. Springer Berlin Heidelberg, 2004.

KARSHMER A. I. AND BLEDSOE C., "Access to mathematics by blind students.", Computers helping people with special needs. Springer Berlin Heidelberg, 2002. 471-476.

REETA SINGH, "Blind Handicapped Vs. Technology: How do Blind People use Computers?" International Journal of Scientific & Engineering Research, Volume 3, Issue 4, April-2012.

PEPINO A., FREDA C., FERRARO F., PAGLIARA S., ZANFARDINO F. (2006). *BlindMath: a new scientific editor for blind students*. In: Computers helping people with special needs. Linz, Austria, July 206, Heidelberg: Springer, vol. LCNS 4061, pp. 1171-1174.

FREDA C., PEPINO A., PAGLIARA S.M., FERRARO F., ZANFARDINO F. (2008). *Mathematics and dyslexia: study of a compensatory software solution*. In: Congresso nazionale di bioingegneria 2008 ATTI. Pisa, 3-5/7/2008, bologna: Patron editore, pp. 137-138.

FREDA C., PEPINO A., PAGLIARA S.M., FERRARO F., ZANFARDINO F. (2008). *A scientific editor for blind users: highlights and results*. In: Congresso nazionale di bioingegneria 2008 20) ATTI. Pisa, 3-5/7/2008, Bologna: Patron editore, pp. 219-220.

<http://windows.microsoft.com/it-it/windows/home>, last accessed 01/12/2014.

<http://www.braille.com/>, last accessed 01/12/2014.

<http://italy.nuance.com/index.htm>, last accessed 01/12/2014.

<http://www.speechcom.com>, last accessed 01/12/2014.

RIZZOLATTI G, CRAIGHERO L. *The mirror-neuron system*. Annu Rev Neurosci. 2004; 27:169-92.

ROGERS S. J. AND DAWSON G., *Early Start Denver Model for Young Children with Autism: Promoting Language, Learning and Engagement*.

ROWLAND C., SCHWEIGERT P., A.A.C., *Simboli Tangibili: Comunicazione Simbolica per persone con disabilità multisensoriali*. 1989 VOL. 5, pp. 226-234.

GOSENS C., *Intervento di Comunicazione Aided prima della valutazione: studio del caso di una bambina con Paralisi Cerebrale Infantile*.

KANGAS K. A., LLOYD L., A.A.C. *Competenze cognitive di base come prerequisiti per l'uso della C.A.A. Cosa ci aspettiamo?*, Dicembre 1988 VOL.4, pp. 211-221.

SIENKIEWICZ R. E COSTELLO J., *Divenire indipendenti ed efficienti nella Comunicazione: l'esperienza di un utente*.

LLOYD L., QUIST R., WINDSOR J., *Proposta di un modello di comunicazione Aumentativa ed alternativa (C.A.A.)*.

STEPHENSON J., *Picture – Book Reading as an Intervention to Teach the Use of Line Drawings for Communication with Students with Severe Intellectual Disabilities*, Augmentative and Alternative Communication, Settembre 2009, VOL.25, n. 3, pp. 202-214.

HUNT P., G.SOTO, J.MULLER ,L.GOETZ, A.A.C *Lavoro d'équipe a sostegno di studenti con bisogni di C.A.A: inseriti in classi a normale organizzazione*, Marzo 2002, VOL.18, pp. 20-35.

<http://itunes.apple.com/it/app/verbal-victor/id411749775?mt=8>.

HUAPING Z., YAORU., JINHUA Z., HONGYU S., *Mirror neural training induced by virtual reality in brain–computer interfaces may provide a promising approach for the autism therapy*. Department of Computer Science and Technology, Tongji University, CaoAn Road 4800, Shanghai, China.

McCLANNAHAN, L. E. AND KRANTS P. J., *Activity Schedules for Children with Autism*. Bethesda: Woodbine House, 1999.

SCHEPIS M., "Evaluation of VOCAs by Children and Adults with Severe Disabilities", *Journal of Applied Behavior Analysis*, Winter Issue 1998-1999.

BERGERON B., *Developing Serious Games*, Hingham: Charles River Media, 2006.

GARRIS R., AHLERS R., DRISKELL J.E. (2002). *Games, motivation, and learning: a research and practice model. Simulation and gaming*, vol. 33, n. 4, pp. 441–467.

LAAMARTI, F., EID, M., & SADDIK, A. E. (2014). *An overview of serious games*. International Journal of Computer Games Technology, 2014, 11-11.

ANOLLI L. E MANTOVANI F., *Come funziona la nostra mente. Apprendimento, simulazione e Serious Games*, Il Mulino, 2012.

MIHOVA, P., STANKOVA, M., ANDONOV, F., STOYANOV, S. (2023). *The Use of Serious Games for Developing Social and Communication Skills in Children with Autism Spectrum Disorders — Review*. In: LIM, C.P., VAIDYA, A., CHEN, YW., JAIN, V., JAIN, L.C. (eds) Artificial Intelligence and Machine Learning for Healthcare. Intelligent Systems Reference Library, vol 229. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-11170-9_7.

TANG J. S. Y., CHEN N. T. M., FALKMER M., BÖLTE S., E GIRDLER S. (2019), *A systematic review and meta-analysis of social emotional computer based interventions for autistic individuals using the SERIOUS GAME framework*, Res. Autism Spectr. Disord., vol. 66, doi: 10.1016/j.rasd.2019.101412.

GUNGE V. S., YALAGI P. S., *Smart home automation: a literature review*. International Journal of Computer Applications, 2016, 975.8887-8891.

WAHAB, MOHD HELMY ABD, ET AL. *Smart cane: Assistive cane for visually-impaired people*. arXiv preprint arXiv:1110.5156, 2011.

L. n. 107/2015 – La Buona Scuola <https://www.universoscuola.it/buona-scuola-cosa-prevede-normativa.htm#innovazione-digitale>.

FEDERICI S., SCHERER M. J., STELLA A. *Manuale di valutazione delle tecnologie assistive*. Pearson, 2013.

BONAIUTIA G.; BRUNIB F., Tecnologie nella scuola e apprendimento. Criticità e potenzialità Learning and school technologies. Critical issues and potentiality. *Form@re-Open Journal per la formazione in rete*, 2017, 17.1: 1-3.

<https://biblosbraille.wordpress.com/2017/05/19/braille-dimensioni-e-distanza-dei-punti/>.

<https://www.w3.org/TR/WCAG21/>.

https://www.google.com/url?q=http://www.eastin.eu/it-it/searches/products/detail/database-rehadat/id-tec_133902.0&sa=D&source=docs&ust=1686525097318216&usg=AOvVaw37JcG04zXPvxehVo174wZV.

La realtà operante per l'effettiva inclusione: alcune significative esperienze*

* Le schede informative ricomprese in questa sessione, in considerazione della natura non scientifica delle stesse, non sono sottoposte a referaggio.

Associazione ADHD Campania OdV per la Tutela e i Diritti delle Persone con ADHD

MASSIMO MICCO

L'Associazione per la Tutela e i Diritti delle Persone con ADHD è un'organizzazione di volontariato che si è impegnata, sin dal 2002, a supportare e difendere i diritti delle persone affette da ADHD (Disturbo da Deficit di Attenzione e Iperattività). La nostra missione è quella di promuovere iniziative volte ad ottenere diagnosi accurate e trattamenti appropriati per l'ADHD, fornire supporto genitoriale ed orientamento familiare, garantire il successo formativo degli alunni con ADHD nel contesto scolastico e favorire il loro inserimento lavorativo nella società. L'ADHD è un disturbo del neurosviluppo che si manifesta nelle prime fasi dello sviluppo e può persistere anche in età adulta. Il disturbo è caratterizzato da deficit e disregolazioni che causano una compromissione del funzionamento personale, sociale, scolastico, accademico o lavorativo.

L'Associazione "ADHD Campania OdV" - Disturbo da Deficit Attenzione e Iperattività, iscritta al RUNTS n. repertorio 71601 è un'associazione con finalità di solidarietà sociale, d'informazione e divulgazione scientifica sul disturbo da deficit di attenzione ed iperattività (ADHD). Costituitasi nell'aprile del 2002, l'associazione "ADHD Campania OdV" ha un'esperienza ultra decennale nella tematica del disturbo ADHD e disturbi co-occorrenti, ed opera al fine di favorire sul territorio il dialogo e la collaborazione con le varie strutture sanitarie, dell'istruzione e sociali a tutela di tutti coloro che sono affetti da ADHD.

ADHD Campania OdV è anche socia fondatrice dell'organizzazione di volontariato ADHD Italia OdV (iscritta al RUNTS n. repertorio 37787) ed è federata a FISH CAMPANIA Federazione Italiana Sostegno Handicapp.

L'associazione ha rapporti di collaborazione con centri di riferimento per l'ADHD e professionisti esperti nella diagnosi e nel trattamento del disturbo ADHD delle ASL territoriali, Aziende Ospedaliere e società scientifiche. Si avvale dell'attività di volontari e di collaboratori clinici esperti sull'ADHD nel percorso di presa in cura globale della persona. L'Associazione si prefigge di creare una rete di genitori disponibili all'ascolto e all'aiuto di altri genitori, di coordinare e favorire i contatti tra famiglie con problemi di ADHD. Tutelare i diritti delle persone che ne soffrono in ambito, sociale, sanitario, istruzione e lavorativo. Divulgare informazione scientifica sul disturbo e le sue problematiche.

L'attività svolta dall'associazione riguarda anche la promozione ed organizzazione di incontri, seminari e convegni tematici, nonché corsi di formazione specialistica, oltre a partecipare a specifiche progettualità in partenariato con altri enti.

LE NOSTRE ATTIVITÀ PROGRAMMATE:

Nel corso degli anni, abbiamo sviluppato una vasta gamma di attività finalizzate a raggiungere i nostri obiettivi. Di fatto abbiamo organizzato gruppi di sostegno per genitori e familiari di persone con ADHD, per condividere esperienze, fornire informazioni e consigli pratici per gestire al meglio la condizione. Inoltre, offriamo sessioni di consulenza individuale per genitori, al fine di fornire un supporto personalizzato e specifico per le esigenze di ciascuna famiglia.

Nel contesto scolastico ed universitario, collaboriamo con le istituzioni per garantire un ambiente inclusivo e favorevole all'apprendimento per gli studenti con ADHD. Offriamo consulenze agli insegnanti, proponiamo strategie didattiche mirate e promuoviamo la sensibilizzazione tra gli educatori. Inoltre, organizziamo workshop e seminari formativi per genitori, insegnanti e operatori scolastici, al fine di condividere le migliori pratiche nell'educazione degli studenti con ADHD. Abbiamo svolto circa 4 progetti di formazione nelle scuole finanziati dalla Regione Campania e siamo stati partner in altrettanti progetti.

Inoltre, riconoscendo la necessità di promuovere l'inclusione sociale e lavorativa delle persone con ADHD, siamo impegnati a sensibilizzare le aziende sulle competenze e le potenzialità di queste persone, promuovendo programmi di inserimento lavorativo e sostenendo la creazione di ambienti di lavoro inclusivi.

CRITICITÀ INCONTRATE NELLA NOSTRA AZIONE:

Nonostante il nostro impegno costante, ci troviamo ad affrontare numerose sfide nel perseguire i nostri obiettivi. Una delle criticità principali riguarda l'assenza di una conoscenza scientifica appropriata e diffusa sul disturbo, nonché l'accesso a diagnosi accurate e trattamenti appropriati per l'ADHD. Molte persone con questa condizione attraversano ancora un percorso tortuoso per ottenere una diagnosi tempestiva e appropriata, spesso a causa di mancanza di conoscenza e risorse nel sistema sanitario. Inoltre, le difficoltà di apprendimento e le difficoltà di pianificazione e organizzazione possono rappresentare ostacoli significativi per gli studenti con ADHD che intraprendono un percorso universitario. Spesso, tali difficoltà emergono o si acquisiscono durante il percorso di studi, rendendo necessario un supporto mirato per garantire il successo formativo.

PROPOSTE COSTRUTTIVE PER LE ISTITUZIONI:

Affinché si possano compiere progressi significativi nell'affrontare le sfide legate all'ADHD, è fondamentale il coinvolgimento delle varie le istituzioni sia sanitarie che del mondo dell'istruzione.

Di seguito un elenco di difficoltà e situazioni vissute dagli studenti universitari con ADHD, che inducono o un percorso accademico molto lungo o nei casi peggiore ad abbandonare l'università:

- difficoltà a completare il percorso di studi
- risultati accademici non soddisfacenti
- difficoltà nell'organizzare e pianificare tempo e materiali per preparare gli esami,
- essere estremamente caotici e disordinati, dimenticare spesso chiavi, libri o altri oggetti,
- procrastinare le attività,
- difficoltà nel prestare attenzione a tutti gli aspetti di un compito o mantenere l'attenzione per l'intera durata della lezione,
- dopo un po' dall'inizio della lezione la mente inizia a vagare,
- svegliarsi tardi la mattina e per questo di arrivare in ritardo all'università o addirittura di non andarci,
- lasciare in sospeso molte cose e non riuscire quasi mai a portare a termine gli obiettivi e le attività che si decide di intraprendere

Identificare correttamente tali problematiche risulta di estrema importanza per evitare di andare incontro ad una serie di rischi per le persone con ADHD. Si possono, infatti, abbandonare gli studi prima del previsto, assumere atteggiamenti inadeguati ed eccessivamente aggressivi ed incorrere a problematiche legate alla sfera emotiva e sociale in quanto questi comportamenti non sempre sono accettati dagli altri. Ai sintomi legati ad una scarsa attenzione e ad un'eccessiva iperattività ed impulsività si associa anche un maggior disagio psicologico: depressione, ansia, ossessioni, paranoie, problematiche legate al sonno e all'alimentazione, abuso di droghe ed alcool per combattere la sensazione di noia che spesso accompagna queste persone o pensieri auto-svalutativi e di disistima con conseguente ricaduta significativa sulla componente motivazionale allo studio o, più in generale, sul porsi degli obiettivi da raggiungere.

E' per questi motivi che una delle esigenze principali riguardanti la presa in carico delle persone con disturbo ADHD è rappresentata dalla necessità di investire nella formazione e nell'aggiornamento dei professionisti della salute mentale, pediatri, medici di base, neuropsichiatri infantili, psichiatri, psicologi. Inoltre, nell'ambito clinico è necessaria una maggiore disponibilità di risorse per ridurre

i tempi di attesa per l'accesso alle valutazioni diagnostiche e successivamente ai trattamenti necessari.

Nel contesto universitario, suggeriamo che le istituzioni accademiche mettano a disposizione servizi di supporto specifici per gli studenti con ADHD mediante protocolli d'Intesa, se necessari. Ciò potrebbe includere tutoraggio personalizzato, programmi di sviluppo delle competenze di studio e strategie di apprendimento adattive. Inoltre, incoraggiamo la creazione di gruppi di supporto tra studenti, al fine di favorire l'empowerment e la condivisione di esperienze positive, come già stanno facendo diverse università italiane.

In tale senso, lodevoli iniziative sono state avviate da ADHD Campania OdV mediante stipula di protocolli d'intesa con l'Università del Sannio di Benevento e l'Università Luigi Vanvitelli di Napoli.

PROPOSTA DI POSSIBILI COLLABORAZIONI CON GLI ATENEI IN ITALIA TRAMITE LA CNUDD:

La Conferenza Nazionale Universitaria dei Delegati per la Disabilità (CNUDD) è un organismo di coordinamento tra le università italiane, creato per promuovere l'inclusione e l'accessibilità per gli studenti con disabilità. Per questo, riteniamo opportuno coinvolgere la CNUDD a livello nazionale sul tema dell'ADHD al fine di avviare iniziative di sensibilizzazione con le istituzioni accademiche sull'importanza di supportare gli studenti con questa condizione.

Coinvolgere la CNUDD sul tema dell'ADHD permetterebbe di ampliare il dibattito e di promuovere una maggiore consapevolezza e attenzione verso il disturbo nelle università italiane. Attraverso questa collaborazione, si potrebbe lavorare per creare ambienti universitari più inclusivi e garantire supporto e strumenti adeguati agli studenti con ADHD, affinché possano raggiungere il successo accademico.

Di seguito alcuni temi e proposte progettuali su cui collaborare con la CNUDD:

- 1. Sensibilizzazione:** Organizzare incontri o workshop presso la CNUDD per sensibilizzare i delegati delle università sull'ADHD. Durante queste occasioni, potete presentare dati e informazioni rilevanti sull'ADHD, condividere le sfide che gli studenti con ADHD affrontano nel percorso accademico e illustrare i benefici di un'adeguata assistenza e supporto.
- 2. Richiesta di rappresentanza:** Chiedere alla CNUDD di includere un delegato specifico per l'ADHD all'interno del comitato. Questo garantirebbe una rappresentanza specifica per gli studenti con ADHD e consentirebbe di affrontare le problematiche specifiche legate a questa condizione durante le riunioni e le discussioni della CNUDD.

- 3. Elaborazione di linee guida:** Collaborare con la CNUDD per l'elaborazione di linee guida specifiche sull'ADHD nell'ambito universitario. Queste linee guida potrebbero fornire indicazioni su come identificare e supportare gli studenti con ADHD, definire gli strumenti compensativi e dispensatori appropriati e promuovere l'accessibilità e l'inclusione nelle strutture universitarie.
- 4. Condivisione delle migliori pratiche:** Promuovere la condivisione di migliori pratiche tra le università attraverso la CNUDD. Potete presentare esperienze positive di supporto agli studenti con ADHD implementate presso determinate università e incoraggiare altre istituzioni a seguire tali esempi. In questo modo, si crea una rete di scambio di conoscenze e si favorisce l'adozione di approcci inclusivi e di successo per gli studenti con ADHD.
- 5. Promozione di iniziative congiunte:** Collaborare con la CNUDD per organizzare eventi, conferenze o progetti di ricerca congiunti sull'ADHD. Queste iniziative possono coinvolgere esperti, ricercatori e studenti di diverse università, creando opportunità di scambio e collaborazione per affrontare le sfide dell'ADHD.
- 6. Progetto Tesi di laurea** con il quale proporre borse di studio sull'ADHD presso tutti gli atenei tramite la CNUDD, ciò contribuirebbe alla comprensione e al trattamento di questa condizione. La collaborazione tra associazioni, esperti e istituzioni accademiche potrebbe creare un ambiente favorevole alla ricerca e alla produzione di conoscenze che saranno preziose per la comunità ADHD.

Associazione Italiana Dislessia (AID)

ROBERTO GHIACCIO

L'Associazione Italiana Dislessia (AID) è un'associazione di promozione sociale che si occupa di Disturbi Specifici dell'Apprendimento (DSA) a livello nazionale, fin dalla sua fondazione, nel 1997.

Su mandato del Consiglio Direttivo, l'associazione opera attraverso 85 sezioni provinciali, gestite da volontari e distribuite su tutto il territorio italiano, che offrono informazioni utili e supporto a tutti coloro che ne hanno bisogno e una segreteria nazionale, con sede a Bologna, che eroga servizi e realizza progetti a livello nazionale.

I soci che sostengono l'associazione, partecipando alle sue iniziative e usufruendo dei servizi, sono oggi più di 14.000: genitori e familiari di bambini e ragazzi con DSA, adulti con DSA, insegnanti e professionisti in ambito sanitario (medici, psicologi, logopedisti). Questi numeri fanno di AID la principale associazione di riferimento, in Italia, sui disturbi specifici dell'apprendimento.

Gli obiettivi dell'Associazione sono:

- sensibilizzare gli insegnanti, i professionisti in ambito sanitario, le imprese, e in generale l'opinione pubblica sulle difficoltà collegate ai disturbi specifici dell'apprendimento;
- promuovere la ricerca e formazione nei diversi ambiti d'intervento legati ai DSA: dai servizi sanitari e riabilitativi fino alla scuola e al mondo del lavoro;
- offrire alle persone con DSA e alle loro famiglie un punto di riferimento qualificato per ottenere consigli e supporto nell'identificare il problema e nell'affrontarlo in maniera adeguata, attraverso strumenti e strategie che promuovano l'autonomia e l'inclusione.
- tutelare i diritti delle persone con DSA, attraverso l'attivazione di tavoli istituzionali e la promozione di proposte di legge.

Dal 2004, AID è ente accreditato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca per la formazione dei docenti.

L'approvazione della Legge 170/2010, "Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico" ha segnato la svolta del lungo percorso associativo compiuto dall'AID. Questa normativa, elaborata e approvata grazie all'impegno dell'Associazione, riconosce la dislessia, disortografia, disgrafia e discalculia quali disturbi specifici dell'apprendimento e sancisce i diritti degli studenti con disturbi specifici dell'apprendimento.

Accanto all'impegno per l'inclusione degli studenti con DSA, nel corso degli anni l'associazione ha ampliato sempre di più la sua attività al mondo degli adulti e del lavoro, per garantire a tutti gli individui con DSA pari opportunità di realizzazione personale e professionale.

Il 24 marzo 2022 la Camera dei deputati ha approvato in via definitiva la legge n° 25 del 28 marzo 2022, il cui articolo 7 (comma 2 bis e seguenti) introduce diritti fondamentali ai lavoratori con DSA. La normativa prevede:

- divieto di discriminazione nei confronti delle persone con DSA nei luoghi di lavoro
- possibilità, per i lavoratori con DSA che liberamente scelgano di dichiarare la propria caratteristica, di chiedere nei colloqui di selezione del personale l'uso di computer con sintesi vocale, calcolatrice, schemi e formulari, oltre al tempo in più per i test di selezione scritti.
- possibilità, per i lavoratori con DSA già assunti che lo desiderano, di ricevere gli stessi strumenti sopra indicati, e accomodamenti ragionevoli.
- applicazione dei medesimi strumenti compensativi e misure dispensative in tutte le occasioni di valutazione per l'accesso o il completamento di percorsi formativi finalizzati all'esercizio di attività e professioni, come gli esami per l'accesso agli Ordini professionali, nonché in ambito sociale.

Spetta al singolo lavoratore la scelta di dichiarare o meno la propria caratteristica e chiedere gli accomodamenti più opportuni. Il provvedimento, in vigore dal 29 marzo 2022, rappresenta un punto di svolta epocale per la piena inclusione delle persone con DSA, anche in ambito professionale.

SERVIZI NAZIONALI

Helpline - Servizio gratuito e ad accesso universale, pensato per fornire informazioni e supporto a famiglie di bambini e ragazzi con DSA, adulti con DSA, insegnanti, professionisti in ambito medico-sanitario su iter diagnostico, didattica inclusiva, piano didattico personalizzato, normative. Il servizio è accessibile sia telefonicamente, sia via email.

Nel 2020 AID ha attivato anche un ulteriore servizio di helpline dedicato agli adulti con DSA, sui temi della diagnosi, dell'inserimento lavorativo e della crescita professionale. Helpline adulti e lavoro - Dal 2019 AID ha attivato un ulteriore servizio di help-line email e telefonico, dedicato agli adulti con DSA per ottenere supporto e consulenza sulle tematiche relative alle diagnosi in età adulta, inserimento lavorativo, crescita professionale.

LibroAID - LibroAID è il servizio di erogazione dei libri scolastici in formato digitale, che AID offre in modo gratuito ai propri soci, per sostenere il percorso scolastico degli studenti con DSA e certificazione 104/1992, dalla scuola primaria

alla scuola secondaria di II grado. Attraverso il sito AID gli utenti aventi diritto ricevono una copia digitale gratuita dei libri adottati nella propria classe e pubblicati dalle case editrici aderenti al progetto. La versione digitale del testo scolastico (file pdf aperto) è un importante supporto allo studio. Lo studente può infatti interagire con il libro digitale attraverso software compensativi, ad esempio per “ascoltarlo” tramite la sintesi vocale o per creare delle mappe concettuali. In questo senso LibroAID contribuisce al successo formativo, all’inclusione scolastica e a una maggiore autonomia dello studente con DSA.

Nell’anno scolastico 2018-2019: 155.758 libri digitali richiesti, 13.711 gli alunni che hanno usufruito del servizio.

AID eShop - AID eShop è un portale che permette di acquistare, direttamente da società specializzate e selezionate da AID, prodotti e servizi dedicati ai DSA.

Ai soci AID, che accedono all’eShop con le proprie credenziali, sono riservati sconti e agevolazioni. L’e-shop è aperto anche ai non soci, che possono avere accesso al catalogo a prezzo pieno dopo essersi registrati sul sito. Fra gli articoli presenti su AID eShop:

- Libri (professionali e materiali didattici)
- Software compensativi (software per la creazione di mappe multimediali, integrati con editor di testo e lettori vocali)
- Hardware (smartpen e scanner per riconoscimento ottico dei caratteri)
- Servizi (corsi ed eventi)

CONVENZIONE CON ENTI DEL TERZO SETTORE PER I LABORATORI SPECIALISTICI SUI DSA

Per fornire supporto agli studenti con DSA e alle loro famiglie, AID ha attivato una convenzione con enti del terzo settore che realizzano laboratori specialistici su tutto il territorio nazionale, gestiti da tutor dell’apprendimento con formazione ed esperienza specifica nell’ambito dei DSA.

Obiettivo dei laboratori è promuovere l’autonomia, la partecipazione e l’integrazione degli studenti con DSA attraverso l’uso di tecnologie informatiche nell’educazione, di metodologie didattiche attive, di strategie psicoeducative, al fine di migliorare il benessere e la qualità della vita. La convenzione con AID prevede inoltre il riconoscimento di tariffe ridotte per i soci AID e una serie di ulteriori agevolazioni per i soci che tengono conto della condizione reddituale familiare.

Angsa Campania

CLAUDIA NICCHINIELLO

Angsa Campania è l'Associazione Nazionale Genitori Persone con Autismo impegnata dal 1998 nella difesa dei diritti delle persone con autismo e delle loro famiglie.

La nostra Associazione persegue esclusivamente finalità di solidarietà sociale, promuove l'educazione specializzata, l'assistenza sanitaria e sociale, la ricerca scientifica, la formazione degli operatori, la tutela dei diritti civili a favore delle persone autistiche e con disturbi generalizzati dello sviluppo affinché sia loro garantito il diritto inalienabile ad una vita libera e tutelata, il più possibile indipendente nel rispetto della loro dignità e del principio delle pari opportunità.

Numerose sono le azioni che in questi anni come Angsa Campania abbiamo realizzato, tra le più recenti, le Giornate blu della Salute per tutte le persone con disabilità, in età adulta e pediatrica.

Tali giornate hanno un grandissimo valore assistenziale per gli utenti più fragili ma soprattutto per gli autistici adulti sempre più "invisibili".

La nostra Associazione è iscritta come ente del Terzo settore e poiché riteniamo di grande interesse poter sempre di più collaborare sinergicamente con gli Enti del territorio al fine di creare un sistema di vasi comunicanti che possa trasformare idee, norme e attività in un parlare comune a tutti, che ci aiuti a trasformare le diversità in un potenziale vero e compreso percorrendo insieme l'unica strada possibile ovvero creare e diffondere la cultura della diversità.

Uno dei principali temi su cui Angsa Campania si è sempre concentrata è l'importanza della comunicazione e relazione Scuola- Famiglia-Contesto Sociale e sullo scambio di tutte le informazioni e metodologie da attuare nell'unico primario interesse dei nostri ragazzi.

Le difficoltà quotidiane delle persone con spettro autistico pongono interrogativi e problematiche alle quali bisogna cercare di dare risposte tempestive.

Mai come in questo difficile momento come Associazione abbiamo risposto al grido di aiuto proviene da centinaia di famiglie.

Il nostro è un mondo che va veloce ma nessuno più dell'Istituzione Scolastica e le strutture sanitarie possono sostenere le famiglie, alcune fragili in questo contesto economico, agenzie sanitarie ed educative che conoscono l'importanza ed il valore di attendere chi rischia di restare indietro e della necessaria e continua sinergia per far sì che ciò non accada.

Ecco un excursus degli ultimi anni:

- 1) interventi di formazione con la Scuola delle Stelle, dott.ssa Casarini , su circa 200 insegnanti in tema di didattica e pedagogia basata sul modello CABAS;
- 2) incontri di parent training presso varie istituzioni condotti dalla Presidente dott.ssa Claudia Nicchiniello;
- 3) presentazione del lavoro sui LEA in tema di autismo presso il Convegno Nazionale della Pastorale della Salute tenuto a Caserta nel maggio “feriti dal dolore, toccati dalla grazia”
- 4) progettazione dell’intervento per la fruizione del Museo Palazzo D’Avallos Gallerie di Italia, (<https://www.gallerieditalia.com/it/homepage/napoli/pianifica-la-tua-visita/accessibilita-11/>)
- 5) avvio della collaborazione con la Direzione Regionale Museale, attraverso la cooperativa Art Friendly il Tulipano, per la progettazione degli interventi presso i musei per l’accessibilità della disabilità cognitiva
- 6) partecipazione a numerosi convegni
- 7) ottenimento di numerose sentenze a favore del riconoscimento dei diritti dei disabili

ANNO 2020

Pur essendoci un anno funestato dal febbraio 2020 dalla epidemia di COVID 19 Angsa Campania ha intensificato le attività di advocacy effettuando con successo questi interventi:

Angsa Campania, tenendo presente da sempre l’esigenza della salute delle persone con Autismo, propone alla Federico II il progetto “le giornate blu della salute”

- Accordo di programma con il comune di Benevento per rendere domiciliare il servizio di assistenza alla comunicazione fin dal marzo 2020 per tutti i bambini più gravi durante il periodo di Lockdown
- Lancio della petizione su CHANGE.ORG per “#Istruzione anche per me”, Diritto all’istruzione per i ragazzi autistici, esclusi in questo periodo di emergenza (oltre 2000 firme)
- Presenza cospicua in numerosi convegni sulla didattica a distanza durante la primavera 2020, in particolare con l’università Giustino Fortunato, con l’Associazione Pedagogisti ed Educatori Italiani APEI, con la rete del Coordinamento Insegnanti di Sostegno CIFS
- Supporto alla redazione del Disegno di legge presentata il 5 febbraio 2020, Camera dei Deputati, proposta di legge 2367 “Modifiche all’art.1 dei comma 401 e 402 della legge 28 dicembre 2015 n. 208” in materia di incremento

del Fondo per la cura dei soggetti con disturbi dello spettro autistico e di utilizzazione del medesimo Fondo, con il quale Angsa Campania ha inteso presentare una definitiva regolamentazione dei percorsi ABA, da sottrarre ad un mercato senza regole e senza standard qualitativi né disciplina di accreditamento (allegato alla presente relazione)

- Angsa Campania si è fatta sostenitrice di una serie di procedimenti processuali che hanno portato a circa trenta sentenze, che stanno facendo giurisprudenza in tema di autismo.

Considerando che le attività di advocacy sono andate crescendo sempre più nel corso dei mesi, nell'ultima parte dell'anno, a fronte di una costante crescita di soci, con sempre più necessità di rappresentanza in sedi amministrative e processuali, l'associazione ha proceduto ad elaborare un regolamento per le attività di advocacy, sempre più solidale.

ANNO 2021 2022

Nel biennio Angsa Campania focalizza i suoi sforzi soprattutto sul progetto culturale sottostante la base dei diritti per l'autismo

In particolare si fa garante della traduzione del documento presentato alla Commissione Europea da parte della associazione europea Autism Europe.

Qui il link della traduzione, presentato anche in un convegno del marzo 2021: <https://angsacampania.it/road-map-accessibilita-autismo/>

Quindi si sottolinea il diritto alla cultura e alla sua fruizione, e lancia il progetto CULTURAUT.

Il Tulipano Art è un progetto avviato nel 2019 dalla cooperativa sociale Il Tulipano allo scopo di mettere in rete gli enti museali e i siti culturali della Regione Campania che adottano modelli di accoglienza "autism friendly" per persone con autismo. Questa vocazione a pensare che l'arte debba essere accessibile a tutti e a tutte, ha portato alla realizzazione di "Il Tulipano Art – Un tuffo nel blu", un innovativo progetto di fruizione ed inclusione museale ideato e realizzato da Il Tulipano Art, con il cofinanziamento della Regione Campania, presso il Museo Archeologico Nazionale di Paestum, il sito archeologico della Magna Grecia in provincia di Salerno.

Associazione Persone con sindrome di Down e Disabilità Intellettiva (APDD)

AUTILIA AVAGLIANO

L'Associazione è stata costituita il 21 marzo del 2019 con l'acronimo di APDD, ossia "Associazione Persone con sindrome di Down e Disabilità Intellettiva" iscritta al Runtis dalla costituzione del relativo Registro. L'Associazione, nata senza fini di lucro, apartitica ed aconfessionale, riveste la forma giuridica di Aps: associazione di promozione sociale.

Possono essere soci: le persone con sindrome di Down o disabilità intellettiva, loro familiari, persone interessate al suo specifico ambito. Attualmente la compagine associativa è composta prevalentemente da genitori o fratelli e sorelle di persone con sindrome di Down.

L'APDD, rientra nel perimetro nazionale del CoordDown, Coordinamento Nazionale di Associazioni che si occupano di sindrome di Down ed è associata al CSV di Salerno (Sodalis di Salerno). La sua zona geografica di riferimento è Cava de' Tirreni, città dove è nata l'Associazione ed ha sede legale, mentre la sua area di operatività si allarga prevalentemente a Salerno, toccando, con alcuni associati, la provincia di Avellino.

La sua finalità è quella di diffondere informazioni adeguate sulla sindrome di Down, combattere i pregiudizi e impegnarsi affinché le reali potenzialità delle persone con sindrome di Down vengano supportate e apprezzate nella loro totalità, tutelando al contempo i loro diritti e favorire così una completa inclusione in tutti gli ambiti di vita.

Fa parte della sua progettualità anche il promuovere e il sostenere la responsabilità genitoriale con la costituzione di gruppi di mutuo-aiuto tra genitori, fra siblings e/o parenti e/o amici della stessa persona con disabilità, affiancate da attività volte a sostenere l'autonomia e l'autodeterminazione delle persone con sindrome di Down, migliorando il contesto sociale in cui vivono e la percezione che l'esterno ha di queste persone, non limitandosi ad una loro mera o pietistica accoglienza.

A titolo esemplificativo si riportano le attività svolte nel 2022, anno sociale che è stato caratterizzato da un lento riavvio a causa del Covid. Alla ripresa in presenza l'Associazione è andata in continuità con ciò che si era interrotto qualche anno

fa riprendendo in primis le attività che ruotano intorno alla formazione per gli inserimenti lavorativi dei ragazzi dell'APDD. A tal proposito si è dato l'avvio ad un Progetto di Formazione al Lavoro, iniziato ad ottobre del 2021 e terminato a maggio 2022; tale formazione, supportata da una cooperativa sociale del territorio, si è basata su progettazione di percorsi personalizzati finalizzati all'acquisizione di capacità e attitudini lavorative, seguiti poi da relativi stage presso strutture esterne (scuole, esercizi commerciali, aziende) che si sono resi disponibili ai tirocini. Terminata la fase di formazione, la progettualità degli inserimenti lavorativi continuerà per tutto il 2023 e, possibilmente, per gli anni a venire, rientrando nel "progetto di vita" delle persone con disabilità che seguiamo. L'Associazione ha altresì ripreso l'attività ricreativa e sociale in presenza dei ragazzi (Progetto Inclusione Sociale), con le consuete uscite in diverse modalità: in autonomia, con o senza gli operatori, con le famiglie, con amici volontari normo tipici, oltre uscite con connotazione culturale presso musei, chiese, siti archeologici campani. Dall'autunno si è avviato un progetto volto alla promozione dello sport inclusivo (Progetto Sport Inclusivo), consistente nella formazione di una squadra di basket composta da atleti disabili e non, in sinergia con altre Associazioni ed Enti del territorio. Per il 2023 continueremo con il macro progetto degli inserimenti lavorativi e le ulteriori attività in linea con le finalità associative descritte.

Le criticità riscontrate nel percorso associativo riguardano prevalentemente le Istituzioni che dovrebbero lavorare per una concreta riduzione degli svantaggi culturali ed assicurare una completa partecipazione della persona disabile a tutti gli aspetti della vita sociale ed economica della società civile. Prendere in carico il disabile non significa solo il riconoscimento e l'espletamento di determinate prestazioni socio-sanitarie ma lavorare per un reale rimozione di discriminazioni favorendo pari opportunità per tutti.

Per una possibile collaborazione con gli Atenei, ci affidiamo ad una promozione e ad una organizzazione ricche di iniziative teoriche/pratiche coadiuvate da attività laboratoriali per un maggiore sviluppo delle tematiche che ci occupano, organizzazioni di dibattiti, incontri, cineforum che abbiano come tema centrale "la diversità" nelle sue molteplici sfaccettature, una formazione universitaria e post universitaria con tirocini lavorativi degli studenti in materia di disabilità, con approfondimenti rivolti, in particolare, alla disabilità intellettiva che ha connotazioni diverse da quella solamente fisica. Proporre forme di collaborazione con l'Università relative alla formazione degli studenti sul tema "disabilità", partendo dal dato esperienziale delle famiglie che vivono gli svantaggi di un loro congiunto o dando parola e coinvolgendo le stesse persone con disabilità intellettiva.

L'Università pubblica dovrebbe avere il coraggio di investire risorse anche a favore dei potenziali studenti con disabilità mentale, favorendone l'accesso e l'inserimento nell'ambito universitario, sulla scorta di esperienze positive già maturate in altri Atenei, come ad esempio, la progettualità di UNIVERSITA' 21, sperimentata con successo presso l'Università di Reggio Emilia e Parma.

Infine, sarebbe interessante proporre cicli brevi di approfondimento sui temi che riguardano il terzo settore: dalla connotazione giuridica, fiscale, economica e finanziaria degli Enti non profit, fino agli adempimenti amministrativi connessi alla Riforma del terzo Settore ed alla recente istituzione del RUNTS.

Croce Rossa Italiana Comitato di San Lorenzello O.d.V.

TOMMASO MASOTTA

La Croce Rossa Italiana (in acronimo CRI, dal 2016 ufficialmente Associazione della Croce Rossa Italiana) è un'Organizzazione di Volontariato (già associazione di promozione sociale in precedenza), componente della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa Internazionale e operante nel territorio italiano. La Croce Rossa Italiana a San Lorenzello nasce nel giugno 2015 come Unità Territoriale del Comitato di Benevento. L'enorme crescita maturata negli anni sia come attività svolte che come numero di volontari iscritti, ha portato L'Unità Territoriale a diventare Comitato nel novembre 2020. Ad oggi il Comitato di Croce Rossa Italia di San Lorenzello O.d.V. conta oltre duecento volontari ed è attivo su dieci comuni della Valle Titerina: oltre a San Lorenzello, è attivo nei comuni di Cerreto Sannita, Cusano Mutri, Pietraroja, Faicchio, San Salvatore Telesino, Puglianello, Guardia Sanframondi, San Lorenzo Maggiore, San Lupo. La strategia di Croce Rossa Italiana, che guiderà la nostra azione fino al 2030, pone degli Obiettivi Strategici ben definiti:

Organizzazione

Un organismo si colloca sempre in un ecosistema col quale interagisce

Quali caratteristiche deve avere un organismo per essere forte?

flessibilità – dinamismo – capacità di adattamento – sinergia interna – ricettività agli stimoli.

Volontari

Responsabilizzare e coinvolgere in modo attivo nei processi decisionali a tutti i livelli i volontari e il personale.

Etica della responsabilità: presuppone consapevolezza, motivazione e partecipazione. Volontariato come modello di vita.

Principi e Valori

Mettere al centro di ogni azione il principio di Umanità

Promuovere e diffondere i Principi Fondamentali, i Valori Umanitari e il Diritto Internazionale Umanitario - implementazione di queste conoscenze in tutte le aree di intervento, sia nell'ambito della CRI che al di fuori.

Salute

Curare = garantire un persistente servizio di assistenza: indispensabile ma non sufficiente;

Aver cura = fornire gli strumenti necessari affinché le persone possano proteggere la loro vita e quella degli altri in piena autonomia. Promozione della salute e degli stili di vita sani (educazione stradale, educazione delle malattie sessualmente trasmissibili, educazione alimentare). In particolare nel 2023 il Comitato di San Lorenzello è stato vincitore del bando "BREAKFAST SUMMER CAMP" nato in collaborazione con Kellog's.

KicchiCRI è un progetto di campo estivo attraverso il quale in coerenza con quello che è il nostro impegno quotidiano, il comitato intende promuovere tra i giovani l'adozione di stili di vita sani attraverso l'applicazione del binomio corretta alimentazione - attività fisica.

Inclusione sociale

È l'obiettivo sul quale il Comitato sta investendo maggiormente negli ultimi tempi anche a causa del crescente numero di vulnerabilità dovute al particolare periodo storico → si è riscontrato un aumento significativo delle persone a rischio solitudine → quindi emarginazione.

Emergenze

Rispondere alle situazioni di crisi e di emergenza, aumentare la resilienza delle comunità, puntando sulla prevenzione e la preparazione in caso di calamità

Cambio di paradigma: si passa dalla gestione delle crisi alla gestione dei rischi più approccio trasversale e inclusivo tra tutte le aree di intervento.

Cooperazione

Cooperare attivamente con il movimento e le sue componenti, aumentando la presenza all'estero con progetti e azioni di intervento.

Agenda umanitaria globale = fotografia di uno spazio complesso ed eterogeneo ma comune → insieme globale e locale

Attività programmate e in corso:

PRINCIPI e VALORI:

Divulgazione dei 7 Principi del Movimento

Divulgazione della conoscenza del Diritto Internazionale Umanitario

Partecipazione alle Gare Regionali DIU

SALUTE:

Promozione della salute e degli stili di vita sani (educazione alimentare, educazione stradale, educazione alle malattie sessualmente trasmissibili)

Promozione della donazione del sangue, tessuti e organi e tutela del Donatore attraverso periodici controlli sanitari specialistici

Assistenza Sanitaria durante manifestazioni ludiche, sportive e di pubblico interesse.

Trasporto Infermi e Soccorso in Ambulanza

Rimodulazione Progetto “Piccole Case della Salute”

Screening gratuiti rivolti alla popolazione

Supporto all’Azienda Ospedaliera Locale durante Emergenza Covid-19

INCLUSIONE SOCIALE:

Sportello Sociale

Distribuzione Beni FEAD alle famiglie indigenti

Progetti mirati all’inclusione delle persone diversamente abili

Giornate ricreative all’interno delle RSA

Rete di supporto agli Assistenti Sociali

EMERGENZA E SOCCORSO:

Collaborazioni con le Protezioni Civili Locali

Conoscenza e divulgazione dei Piani di Emergenza Comunali

Partecipazione attiva all’interno dei COC

Membro attivo della Sala Operativa Regionale di Croce Rossa Italiana

COOPERAZIONE INTERNAZIONALE DECENTRATA:

Raccolta di farmaci e beni di prima necessità nella prima fase della Guerra in Ucraina.

FORMAZIONE, VOLONTARIATO E INNOVAZIONE:

Garantire la Sicurezza dei Volontari attraverso la formazione continua e la messa a disposizione dei DPI necessari per ogni tipo di attività.

Vivere l’Associazione attraverso momenti di aggregazione e condivisione.

Corsi di Primo Soccorso Sanitario rivolti alla popolazione

Corsi ai sensi del Dlgs 81/08

Corsi per utilizzo del defibrillatore nell’adulto e nel Pediatrico

Progetto 8/13 rivolto ai bambini dagli 8 ai 13 anni

Progetto CRI-MI (Ministero dell’Istruzione)

COLLABORAZIONE CON UNIVERSITÀ:

L’Università è un punto di riferimento cruciale all’interno del tessuto sociale di un territorio così come le Associazioni sono spesso presidi radicati nelle Comunità, tutela delle esigenze e delle vulnerabilità. La collaborazione tra questi due mondi può risultare fondamentale per la crescita e lo sviluppo soprattutto di quelle fasce più deboli e più in difficoltà che quasi sempre vivono ai margini della società.

Come Comitato è nostro interesse ragionare a progetti che vedano protagonista una “rete” che coinvolga Università, Associazioni e Istituzioni Locali e Provinciali al fine di diminuire il gap di opportunità che le nostre popolazioni dell’entroterra soffrono a dispetto di quelle che invece vivono nei grossi centri urbani.

Associazione Italiana Persone Down (AIPD)

RICCARDO DERNÀ

Siamo un gruppo di genitori di bambini e ragazzi con sindrome di Down che dal 2019 ha costituito la sezione di Benevento dell'AIPD (Associazione Italiana Persone Down). L'AIPD opera da più di 40 anni in Italia proprio per far sì che le persone con disabilità possano essere considerate risorse con enorme potenziale, capaci di contribuire all'arricchimento dell'intera società, promuovendo progetti legati soprattutto all'acquisizione dell'autonomia sia lavorativa che sociale.

Se per ogni genitore l'assillo più frequente è di assicurare un futuro dignitoso ai propri figli, a maggior ragione lo è per i genitori di figli con disabilità o qualunque altra difficoltà.

Nel nostro paese un bambino ogni 1200 nasce con la sindrome di Down o Trisomia 21, una condizione genetica alla base della più comune forma di disabilità intellettiva nel mondo, che sembrava almeno in passato pregiudicare una vita autonoma, indipendente e dignitosa. Oggi le cose sono molto cambiate rispetto a qualche decennio fa: sono sempre più frequenti i casi di ragazzi e ragazze con un cromosoma in più che frequentano scuole, corsi professionalizzanti, lavorano, sperimentano sempre più momenti di autonomia e indipendenza.

L'Associazione si propone tra l'altro di:

- intervenire per dare ai neo-genitori e ai familiari sostegno psicologico, consulenza, occasioni di incontro e di scambio di informazioni ed esperienze;
- favorire l'accoglienza e l'integrazione scolastica nelle scuole di ogni ordine e grado;
- organizzare attività e iniziative di promozione atte a favorire il coinvolgimento attivo delle persone con Sindrome di Down nella società e nel mondo del lavoro, attivando progetti e corsi di formazione professionale in collaborazione con il mondo imprenditoriale e lavorativo;
- favorire la formazione e l'aggiornamento di operatori sanitari, scolastici e sociali, anche organizzando direttamente convegni e corsi per i docenti delle scuole di ogni ordine e grado e per gli operatori sociosanitari;
- operare affinché la dignità della persona con Sindrome di Down e disabili in generale ed i loro diritti sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e dalla Costituzione Italiana siano salvaguardati nell'ordinamento nazionale e locale, dai servizi pubblici, dai mezzi di comunicazione di massa, dalla pubblicità.

Quello per cui ci stiamo impegnando come genitori nell'interesse di tutta la collettività è riuscire ad assicurare una vita più "normale" possibile, combattendo vecchi stereotipi e pietismi, superando le reticenze e i pregiudizi sociali che spesso negano dignità e rispetto a persone che per un cromosoma in più hanno solo passi più lenti.

In questi anni di attività l'associazione ha collaborato fattivamente con altre realtà del mondo associativo beneventano attraverso la creazione di momenti di incontro volti all'integrazione sociale: il Carnevale Solidale in collaborazione con FABA, Lions Club, Rotary Club e Fondazione Giovanni Caporaso, Percorrere la storia in collaborazione con Asics; la Befana per i bambini del Libano in collaborazione con la Misericordia di Benevento, FABA, Associazione Ampio Raggio, Associazione delle donne, Insieme per lo sport - giornata di sport in collaborazione con Special Olympics, Federazione Italiana Gioco Handball; attività di supporto psicologico alle famiglie durante il lock down, incontri e collaborazioni con la Caritas Parrocchia Sacro Cuore; manifestazioni sportive inclusive in collaborazione con numerose altre associazioni del mondo della disabilità; la colletta alimentare in collaborazione con il Banco alimentare.

Attualmente siamo impegnati con il progetto "Different but the same" in collaborazione con l'Istituto Superiore Galilei-Vetrone. La nostra sezione, inoltre, prenderà parte al progetto "Affidati", in collaborazione con l'ambito B1 del Comune di Benevento.

La collaborazione con la filiale cittadina di "Decathlon" ha portato all'inserimento di un nostro socio all'interno di un progetto di autonomia lavorativa, che lo vedrà coinvolto in uno stage di formazione con possibilità di assunzione.

Tra i nostri progetti in cantiere c'è la necessità di acquisire spazi più idonei, con l'obiettivo di svolgere attività in modalità semi-residenziale per i nostri soci adulti, in modo da accompagnarli in un percorso di vita più autonomo ed indipendente.

Stiamo per attivare corsi di computer, grazie alla donazione di 15 pc da parte dell'Associazione Ampio Raggio, che metteremo a disposizione gratuita anche di altre associazioni ed enti impegnati ad abbattere il gap della disabilità intellettiva.

In merito alle criticità riscontrate nel nostro percorso familiare ed associativo, sicuramente sono da segnalare le difficoltà nell'inserimento dei nostri ragazzi con trisomia 21 in contesti sociali in cui tessere relazioni interpersonali durature: la loro socialità resta confinata spesso, soprattutto per quanto riguarda gli adulti, in contesti associativi strutturati. Anche le stesse famiglie di persone con sindrome di Down spesso hanno resistenze nel considerare "adulti" i propri figli e a lasciar loro vivere esperienze nuove di autonomia.

Inoltre vorremmo avere la collaborazione degli enti preposti per rendere operativa la presa in carico dei ragazzi dopo i 18 anni perché vengano attuati i progetti

di vita autonoma una volta esaurito il percorso scolastico, quando molte famiglie si sentono abbandonate dalle istituzioni.

Auspichiamo che vengano resi più inclusivi gli spazi pubblici con abbattimento delle barriere architettoniche, non solo strutturali ma anche organizzative; che vengano creati dei percorsi dedicati per l'avvio dei ragazzi al “dopo di noi”; che possano essere inseriti in percorsi formativi professionalizzanti.

A prescindere da tutto quello che noi possiamo pensare di realizzare, quello che più conta è trovare intorno a noi ambienti includenti, sensibili, che si prendano a cuore le fragilità; che i ragazzi non perdano motivazione ad uscire, ad interagire con i coetanei.

Riteniamo che la collaborazione con enti formativi come le Università possano essere un valido punto di incontro di esigenze e di sinergie. L'attivazione di corsi (informatici, laboratoriali, esperienziali) potrebbero essere un buon incentivo alla socializzazione. Un contributo che potrebbe essere arricchente anche per gli operatori coinvolti, in quanto ampiamente dimostrato come la presenza di persone con fragilità stimoli un ambiente di studio e di lavoro più calmo e conciliante.

Social Lab76

GIUSEPPE GALLO

La Social Lab76 è una Cooperativa Sociale a scopo plurimo (di tipo A e B) che si occupa sia di interventi socio educativi che di percorsi di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati (L.N. 381/91). È nata nel 2011 dal progetto di un gruppo di persone con esperienze professionali diverse nel settore della cooperazione ma con l'intento di creare un laboratorio di idee capace di concepire risposte ai bisogni della collettività nella quale opera, partendo dalle risorse personali e professionali che caratterizzano ogni singolo componente della compagine sociale. La Social Lab76 è oggi attiva sul tutto il territorio della provincia di Benevento con 15 soci e circa 45 tra collaboratori e dipendenti. È retta dal principio della mutualità senza fini di speculazione privata ed ha per scopo il perseguimento dell'interesse generale della comunità. Mira a realizzare la promozione umana e l'integrazione sociale dei cittadini attraverso la gestione di servizi e progetti sociali orientati a dare risposta ai bisogni dei più fragili.

Al centro delle attività della Social Lab76 c'è la persona con la sua unicità, dignità e risorse. Poi c'è la comunità locale quale "luogo" dove la persona ha il diritto di esprimere sé stesso e valorizzare le sue attitudini e competenze, di costruire relazioni, di condividere progetti e aspettative future.

La presa in carico delle persone inizia nei primi anni e tende a proseguire nelle diverse fasi della vita, passando dal sostegno scolastica, alla formazione professionale, fino all'inserimento lavorativo.

Per noi è importante produrre e aumentare benessere sociale per i fruitori, gli utenti, i beneficiari dei nostri progetti e servizi, e al contempo, per i nostri soci e lavoratori, nonché per tutti gli altri portatori di interesse coinvolti.

ATTIVITÀ PRINCIPALI SVOLTE

I servizi di tipo socio educativo (Tipo A) si sviluppano su diverse aree di intervento:

Area infanzia ed adolescenza

- **Assistenza specialistica scolastica:** intesa come assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali (L. 104/99, art. 13) e si inquadra nel più generale obiettivo del Progetto Educativo Individualizzato che la scuola e i servizi sociali territoriali formulano in sinergia, al fine di promuovere l'inclusione dell'alunno disabile nella sua interezza e

specificità, supportandolo nelle autonomie personali e sociali, facilitandone la relazione con gli insegnanti e con il gruppo classe, sostenendolo nella socializzazione e comunicazione con i pari, nell'espressione dei vissuti e bisogni attraverso il supporto emotivo e la valorizzazione delle sue risorse e potenzialità.

- **Tutoraggio specialistico educativo:** il servizio consiste in un'attività rivolta ai minori di tutoraggio individuale svolto da una figura professionale con formazione specifica in: processi cognitivi (attenzione, concentrazione, memoria, ragionamento, problem solving e comprensione); processi metacognitivi e motivazionali, strategie, metodi di studio e mnemotecniche; progettazione, specializzazione in DSA, BES e difficoltà di apprendimento, lavoro di rete.
- **Centri estivi ludico-sportivi e educativi:** attività strutturate coordinate da personale esperto che offrono un insieme di possibilità per i minori durante il periodo estivo attraverso incontri e forme di socializzazione, percorsi educativi e di promozione sociale ed occasioni per una positiva utilizzazione del tempo libero. Tutto ciò è finalizzato alla sperimentazione di modelli educativi che possano migliorare dal punto di vista quantitativo e qualitativo la condizione socio-educativa dei minori partecipanti.

Inclusione sociale

- **Laboratori autonomia personale e sociale** rivolti a ragazzi e ragazze di età compresa tra i 12 e i 18 anni e tra i 18 e i 35 anni. Le attività possono essere individuali o in piccolo gruppo conservando sempre le caratteristiche di intervento "sogettivo" basato sulle caratteristiche e le esigenze individuali dei soggetti. Le famiglie coinvolte verranno invitate a collaborare con gli operatori per l'attuazione del progetto stesso in quanto qualsiasi intervento educativo non risulterà globalmente funzionale se non si inserisce in una pratica di vita quotidiana.
- **PTRI – progetti terapeutico-riabilitativo individuali** Il Piano terapeutico riabilitativo individuale è un progetto di vita costruito a misura della persona beneficiaria in base al suo bisogno di habitat, lavoro, rapporti affettivi e sociali. I PTRI si inseriscono in un'ampia rete di interventi sociali e sociosanitari finalizzati alla promozione di relazioni comunitarie e di quella Politica sociale quale "Welfare Comunitario". La finalità generale del suddetto laboratorio è quella di fornire competenze specifiche, strategie funzionali ed efficaci, suggerimenti e modalità per imparare a destreggiarsi con sicurezza, fiducia ed autonomia nelle varie situazioni che caratterizzano la vita quotidiana, avvalendosi anche, eventualmente, di ausili/facilitazioni specifici. Gli obiettivi specifici sono stabiliti sulla base del singolo caso e delle esigenze personali degli individui coinvolti procedendo con gradualità proponendo via via attività sempre più complesse, ma fattibili e, soprattutto, tenendo presente l'età dei partecipanti al percorso.

Politiche per la famiglia

- **Mediazione familiare** - Il servizio prevede un sostegno alle coppie in via di separazione, separate o divorziate, attraverso un percorso di mediazione con lo scopo di riconoscere il proprio ruolo genitoriale evitando conflitti. I destinatari del servizio di mediazione familiare sono le coppie in crisi, in fase di separazione o divorzio, o a coppie di fatto, che necessitano di un sostegno nella gestione del conflitto, al di fuori del sistema giudiziale, al fine di riorganizzare il “sistema famiglia” in vista o a seguito della separazione coniugale, attraverso la rielaborazione del loro vissuto, con lo scopo di favorire la trasformazione dei partner da coppia ad ex-coniugi separati/divorziati, conservando la loro identità genitoriale, consentendo di raggiungere autonomamente le basi di un accordo condiviso.
- **Servizio di Assistenza Domiciliare Educativa** - si articola in una serie di interventi individualizzati a supporto sia del minore o della persona con disabilità sia della genitorialità e della rete familiare. È un servizio che mira a raggiungere obiettivi individualizzati e di contesto al fine di garantire una presa in carico globale, rispondente ai bisogni espressi dal nucleo attraverso interventi di carattere psico-sociale ed educativo. Si struttura, in genere, quale servizio integrativo in una serie più ampia di interventi atti a coinvolgere l'istituzione scolastica e le altre agenzie sociali presenti sul territorio.
- **Sostegno alle funzioni genitoriali** – sono percorsi mirati alla promozione del benessere e del sostegno alla genitorialità; alla promozione del benessere e del sostegno ai genitori con figli disabili; alla prevenzione nel sostegno della genitorialità a rischio.
- **Family lab – Centro per le famiglie** è uno spazio neutro, protetto e accogliente sia per il minore, sia per i genitori nato dall'esigenza di migliorare l'offerta dei servizi territoriali destinati alle famiglie che risiedono nei Comuni dell'Ambito B01 (Benevento, Apollosa, Ceppaloni, San Leucio del Sannio, Arpaiese), al fine di migliorarne la qualità della vita e il benessere psicologico. Il centro offre servizi a supporto dei nuclei familiari fragili ed in difficoltà ed è ubicato nella città di Benevento in Via Luigi Pirandello snc. Numerosi i percorsi ai quali è possibile accedere (sostegno psicologico per adulti e minori/mediazione familiare/laboratori ludico-ricreativi/supporto ai neo-genitori/spazio neutro/gruppi di confronto e di parola, oltre ad azioni di contrasto e prevenzione di tutte le forme di violenza). Uno dei laboratori programmati con l'obiettivo di potenziare l'inclusione sociale e il benessere psicologico dei nuclei fragili è quello destinato ai siblings, fratelli e sorelle di bambini/e disabili. Laboratori, questi, coordinati da personale esperto, che prevedono un ciclo di incontri durante i quali si alternano momenti di gioco a momenti di attività e riflessione. Il focus è la loro

condizione di siblings che li accomuna e li rende parte di un gruppo che condivide esperienze, emozioni, pensieri, strategie, problemi.

Violenza di genere

La Cooperativa Social Lab76 gestisce una Casa Rifugio "CASA L.E.I." struttura ad indirizzo segreto che fornisce accoglienza, protezione e ospitalità alle donne - sole o con figli e figlie - che subiscono violenza e per le quali si rende necessaria l'attivazione di un percorso di protezione, fuoriuscita dalla violenza e riconquista dell'autodeterminazione.

Invece **l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate** (attività di Tipo B) in Cooperativa si realizza nella gestione di diverse attività produttive per enti pubblici e privati: servizi di custodia e pulizia immobili pubblici e privati, cura del verde (progettazione, realizzazione, manutenzione di giardini, parchi e aree verdi, sia pubbliche che private), manutenzione e ricondizionamento di ausili ortopedici, attività di facchinaggio. Le due aree principali di produzione, quella di vendita-servizi e quella dei servizi alla persona, trovano sovrapposizione nel caso di "lavoro protetto", ovvero in percorsi di borsa lavoro, tirocini e/o laboratori formativi sostenuti anche con il contributo degli Enti Locali. In questi casi la persona svantaggiata approda alla vera e propria assunzione se ritenuta idonea, dopo un percorso strutturato dalla nostra équipe psico-sociale in collaborazione con i referenti dell'Ente Pubblico inviante. Il target dei beneficiari diretti delle attività di tipo B realizzate dalla cooperativa viene solitamente indicato nella fase di stesura del progetto personalizzato di inclusione socio-lavorativa. La maggior parte delle persone inserite negli ultimi anni sono disabili fisici o psichici. La scelta dei beneficiari, sulla base dei criteri in precedenza indicati, è gestita direttamente dal team interno della cooperativa, costituito dal responsabile del progetto, dai tutor di inserimento lavorativo, dalla psicologa e dai responsabili tecnici delle attività. Laddove richiesto, la selezione è realizzata in collaborazione con l'équipe dell'ente pubblico a cui sono in carico gli utenti. Dapprima viene solitamente somministrato il bilancio di competenze: strumento che consente di definire il sistema di competenze della persona mediante la ricostruzione della sua storia ed esperienze. Definito il profilo professionale della persona viene concordato un progetto personalizzato di inserimento, di durata variabile in base alla commessa e definito in accordo con il servizio sociale pubblico che lo ha in carico.

ATTIVITA' IN PROGRAMMAZIONE

- "OPS! Operatori di solidarietà" è un progetto che la cooperativa sta svolgendo in cinque Istituti Superiori di Benevento e provincia. Un progetto

cofinanziato dalla presidenza del Consiglio dei Ministri nell'ambito dell'avviso "Giovani per il Sociale" del 2018 e che adesso si appresta a diventare realtà, coinvolgendo ragazzi tra i sedici e i vent'anni che verranno formati per diventare "operatori di solidarietà", figure che si impegneranno ad attivare azioni solidali all'interno ed all'esterno delle proprie scuole. Le classi coinvolte sono le "classi solidali" protagoniste dell'intervento destinatarie di un percorso formativo finalizzato all'acquisizione dei principi base di un approccio solidale e dell'ascolto attivo, oltre alle nozioni fondamentali per dare un aiuto concreto a persone che necessitano di un intervento pratico.

- P.I.P.P.I. (Programma di Interventi per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione) finanziati attraverso la Missione 5 Componente 2 del PNRR – Piano di Ripresa e Resilienza, "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore linea d'Investimento: 1.1 - Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti su tre ambiti territoriali della provincia di Benevento (B01 – B02 – B03) Il programma è il più vasto mai approntato in Italia in materia di welfare, supportato dal Ministero delle Politiche sociali e coordinato dall'Università di Padova
- Progetto "ComeON! Comunità in movimento". BANDO PER LE COMUNITÀ EDUCANTI 2020 - Impresa Sociale Con I Bambini. La finalità principale è la costruzione di una Rete di Comunità educativa in 8 Comuni della Valle Telesina, per partecipare attivamente ed in modo concreto al percorso di crescita delle nuove generazioni. Con la convinzione che il processo formativo ed educativo non può essere considerato prerogativa esclusiva del mondo scolastico, l'idea progettuale promuovere tale presa in carico come responsabilità condivisa della comunità in quanto elemento che riguarda necessariamente tutti; in tale prospettiva, la strategia complessiva prevede un'attenzione particolare alla possibilità che tale intervento avrebbe di rendere protagonisti stessi della comunità, e quindi non solo destinatari del progetto, anche i soggetti solitamente considerati più fragili.

CRITICITÀ INCONTRATE NELLA PROPRIA AZIONE

Uno dei temi ricorrenti è sicuramente quello relativo alle risorse umane. Le difficoltà nel recruitment impatta sia sul livello delle competenze tecnico-specialistiche presenti in cooperativa (e quindi sulla capacità di tenere il passo con quello che il contesto e gli stakeholder richiedono), sia su quelle più organizzative (non è questione solo di valori etici, ma di capacità di reggere la complessità del lavoro) e ovviamente questo si riverbera non solo sui ruoli territoriali e di contatto diretto con l'utenza (oggi un operatore deve avere anche "competenze politiche"), ma anche su quelli che prevedono la responsabilità della governance.

Il rapporto ambivalente con la Pubblica Amministrazione. In alcuni casi il giudizio è negativo: c'è delega a noi cooperative sociali, e non applicazione del principio di sussidiarietà. Praticamente non viene riconosciuto il valore sociale della Cooperazione. In altri Enti riconosciamo la presenza di una "sollecitazione al cambiamento", ma allo stesso tempo evidenziamo come questa si accompagni ad una riduzione delle risorse destinate, fino a casi limite in cui si è costretti a lavorare sotto costo. Attualmente l'esternalizzazione resta in ogni caso la forma di gran lunga prevalente di rapporto con la PA, ma sono possibili dei movimenti diversi soprattutto dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131/2020 che ha introdotto il concetto di "Amministrazione condivisa", dopo il D.M. del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 72 del 31/03/2021 "Linee Guida attuative sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore" negli artt. 55-57 del Codice del Terzo settore.

PROPOSTE COSTRUTTIVE PER LE ISTITUZIONI

- Tavolo permanente sulla disabilità per favorire l'inclusione nei diversi contesti di vita (sport – cultura – lavoro- autonomia abitativa)

- Istituzione di un osservatorio sulla disabilità

- Sensibilizzazione e Promozione presso gli Enti Pubblici locali dell'Articolo 61 nuovo codice appalti – -Contratti riservati. *"Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto e quelle di concessione o possono riservarne l'esecuzione a operatori economici e a cooperative sociali e loro consorzi il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate, o possono riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti quando almeno il 30 per cento dei lavoratori dei suddetti operatori economici sia composto da lavoratori con disabilità o da lavoratori svantaggiati."*

- Implementazione dei processi di coprogrammazione e coprogettazione.

POSSIBILI COLLABORAZIONI CON GLI ATENEI

- Osservatorio di ricerca sulla condizione di vita delle persone con disabilità
- Sperimentazione di nuove tecnologie per facilitare l'apprendimento dei minori con disabilità

- Sperimentazione di domotica e di altri sistemi per l'autonomia abitativa

- Promozione di percorsi di inserimento lavorativo all'interno delle Università

- Costruzione di partnership per la partecipazione a bandi relativi alla progettazione sociale complessa.

Associazione Dolcemente Calvi APS

Biscottificio solidale con finalità sociali senza scopo di lucro

CARMEN CRECA

L'Associazione Dolcemente Calvi, Associazione di Promozione sociale, nasce il 31 ottobre 2017 come primo biscottificio solidale in Campania che impegna ragazzi con lievi deficit cognitivi ma che considerano la disabilità come punto di forza.

La mission di questa Associazione, fondata da persone motivate a condividere stessi valori e stessi principi, è quella di diventare nel tempo un punto di riferimento per persone disagiate che difficilmente riescono ad integrarsi all'interno di una società poco attenta ai bisogni dell'altro e spesso poco inclusiva.

Dolcemente è un Laboratorio solidale senza scopo di lucro e con finalità sociali, che si autofinanzia, e che ha scelto la Pasticceria come un efficace strumento di sostentamento, ma soprattutto come un valido mezzo per il raggiungimento di una condizione di benessere fisico e psichico.

Tutti i prodotti, sia rustici che salati, vengono realizzati completamente a mano, pertanto questo fa sì che attraverso la manipolazione, si crei un prodotto artigianale di qualità attraverso l'accurata selezione e utilizzo di materie prime autoctone.

Grazie alla guida di una valida maestra pasticcera, con esperienza trentennale nel settore dolciario e avviamento e gestione di bar, i ragazzi coinvolti nel processo di produzione, dimostrano ogni volta grande entusiasmo ma soprattutto spirito di squadra e collaborazione. La positività e la motivazione alta che ne consegue da tale clima di interazioni positive, non fa altro che ripercuotersi in maniera funzionale sui ragazzi che rafforzano il senso di appartenenza all'Associazione.

PRINCIPALI ATTIVITÀ SVOLTE

Prima di essere un Laboratorio di Pasticceria, Dolcemente è un luogo di incontro, di condivisione, di socializzazione in cui abbiamo scelto di *mettere al primo posto la persona e non la patologia*. La nostra filosofia associativa si basa prevalentemente sull'*ascolto attivo*, sul *rispetto* della persona, sull'*empatia*, intesa come la capacità di indossare i panni dell'altro senza farsi trascinare a fondo, sull'*accettazione incondizionata*, ma soprattutto sul concetto di *Autonomia*, che secondo noi è l'unico obiettivo che davvero conta in una prospettiva futuristica di queste persone.

Essere autonomi, vuol dire riconoscere a queste persone dignità, ovvero la capacità di essere utili a se stessi, provvedendo al soddisfacimento dei propri bisogni di tipo primario come quelli di mangiare, bere, vestirsi, lavarsi, a quelli di tipo secondario come il bisogno di sentirsi appagati, soddisfatti, felici.

Ovviamente l'età adulta, molto spesso ci fa imbattere in schemi rigidi già acquisiti e che molto spesso sono difficili da modificare. Malgrado ciò, previa un'attenta osservazione, cerchiamo sempre di esaltare e valorizzare le risorse interiori di ciascuno attraverso la loro assidua partecipazione alle diverse attività a cui prendono parte giornalmente.

Innanzitutto è inevitabile che grazie alla produzione di prodotti artigianali, i ragazzi diventino i protagonisti di un accurato lavoro di squadra a "catena di montaggio" il che significa conoscere esattamente tutti i passaggi dalla selezione delle materie prime, all'impasto, ai tempi di lievitazione, alla lavorazione, fino alla cottura e al confezionamento che prevede l'etichettatura e la fase finale della somministrazione dei prodotti nei mercati o in occasione di eventi.

Tali passaggi implicano un coinvolgimento attivo dei ragazzi che dimostrano senso di responsabilità ma soprattutto serietà nell'esercizio del ruolo a loro assegnato con la finalità di sentirsi appagati e autori essi stessi di un prodotto finito di qualità.

Nel tempo, l'esperienza del mercato si è rivelata molto formativa per i nostri ragazzi che hanno perfezionato la loro capacità di instaurare relazioni, superando quelle insicurezze tipiche della prima conoscenza e dell'incontro con l'altro.

Sono stati incentivati a superare le resistenze legate al sentimento molto comune della vergogna, hanno acquisito maggiore padronanza di linguaggio, maturando una migliore capacità espositiva, il che li ha aiutati a superare quelle piccole frustrazioni legate al senso di inadeguatezza che spesso provano nel confronto con la realtà.

Altrettanto efficace, in quanto potenziatore del senso di autostima, è la partecipazione agli allestimenti e alla preparazione dei buffet ai quali di sovente siamo chiamati a partecipare, in quanto ciascuno di loro sa di avere un compito ben definito e si impegna per portarlo a termine nel migliore dei modi con competenza e senso di responsabilità.

Il concetto di Autonomia, in Dolcemente, ritorna in tutte le attività espletate.

Anche i semplici gesti sono sempre finalizzati a trarre insegnamento nella direzione di un concetto di realtà e soprattutto di consapevolezza.

I ragazzi sono stimolati al confronto e spesso alla gestione e alla risoluzione dei conflitti. Insegniamo loro ad assumersi la responsabilità delle loro scelte e anche la possibilità di chiedere scusa al compagno.

Un presupposto di base molto importante, riguarda la considerazione del fatto che a volte certe reazioni e certi comportamenti, non sono imputabili solo alla

patologia, ma soprattutto alle componenti caratteriali di ciascuno di loro, educato secondo un copione genitoriale ben definito.

A volte la difficoltà di instaurare una relazione con persone diversamente abili, soprattutto di intesa a livello psicologico, risiede nella nostra incapacità di andare oltre la diversità, e quindi oltre i nostri limiti a causa dei quali creiamo situazioni di comunicazione poco efficace.

ELEMENTI DI CRITICITA'

L'esperienza maturata in questi anni di attività in Dolcemente, ci ha portati a delle considerazioni non sempre incoraggianti circa il futuro di queste persone.

Purtroppo un dato molto importante, riguarda la posizione talvolta troppo rigida e protettiva dei caregiver di questi ragazzi, nella persona dei genitori, o di chi se ne assume la responsabilità.

La loro tendenza a preservarli dal mondo esterno, non agevola nè facilita la condizione di Indipendenza dei congiunti disagiati che così facendo, diventano insicuri e con una totale chiusura ai rapporti sociali, se non garantiti dalla presenza di un familiare.

Tutto questo, ovviamente, risulta controproducente e per niente stimolante per il diversamente abile, che non attinge a nessuna delle sue risorse interiori esistenti.

Il nostro compito, in questi anni, è stato proprio quello di evidenziare le attitudini e i punti di forza dei ragazzi valorizzandoli e restituendogli un pò di quella dignità di cui talvolta vengono privati.

Solo lavorando con tale prospettiva e in tale ottica, sono stati raggiunti risultati eccezionali in quanto a percezione dell'immagine di sé, dei propri vissuti, e di una maggiore considerazione ed espressione dei propri bisogni.

OBIETTIVI RAGGIUNTI

Malgrado le innumerevoli difficoltà, il costante di lavoro di osservazione e valorizzazione delle persone disagiate, spesso ha evidenziato potenzialità inaspettate anche per gli stessi genitori. Contro ogni aspettativa, una delle nostre ragazze, ha superato la selezione per l'accesso al Servizio Civile grazie al quale ha potuto vivere un'esperienza formativa nell'Amministrazione comunale locale, che le ha dato l'opportunità di evidenziare capacità di organizzazione, di accoglienza al pubblico ma soprattutto le ha dato la possibilità di lavorare su se stessa, sul suo livello di autostima con conseguente realizzazione personale e professionale.

La nostra Associazione non è un Centro di recupero per persone diversamente abili, ma è un luogo in cui le persone imparano ad accettarsi, ad essere consapevoli e potenziare le proprie risorse, imparando a gestire le proprie frustrazioni e

a riconoscere le proprie aree vulnerabili. Viene insegnata loro l'importanza delle loro scelte, ma soprattutto la possibilità di essere Autosufficienti, unica certezza per una vita al meglio di se domani.

Cosa sarebbe auspicabile poter fare per loro?

Intanto cominciare a considerarli persone nella loro diversità, senza esibirli come "*fenomeni da baraccone*" da commiserare, supportandoli, mettendo loro a disposizione qualunque mezzo che potesse semplificarli il vivere quotidiano, riconoscendogli pari opportunità in termini di possibilità, di socialità, di svago.

A tal proposito, uno dei nostri prossimi progetti, sarà un weekend in piena autonomia, senza l'ausilio dei genitori basato sul vivere comune, sulla convivenza in un appartamento situato in un piccolo centro urbano, dotato di servizi indispensabili.

Tale situazione dovrà servire non solo a farli sentire "persone normali," ma soprattutto liberi di essere ciò che sono, con i loro schemi, la loro rigidità, le loro difficoltà, ma anche la consapevolezza e la gioia, di vivere per la prima volta, questa esperienza con i loro amici, persone con cui hanno imparato a condividere situazioni ed emozioni e con i quali hanno scelto liberamente di stare.

ETS fA.B.A. Famiglie Bambini Autistici OdV

ELENA PINTO

L'E.T.S. fA.B.A. - Famiglie bambini autistici OdV fondata a Benevento nell'agosto del 2016 persegue finalità di solidarietà sociale in favore dei bambini/ragazzi autistici e vede tra gli scopi statutari la promozione e lo sviluppo della cultura dell'autismo attraverso l'organizzazione di giornate a tema e convegni in rete, nonché la messa in campo di attività e servizi miranti all'integrazione sociale, alla conquista e al mantenimento delle autonomie personali e delle competenze sociali di bambini e ragazzi autistici.

Motivo d'ispirazione le esigenze fortissime che nel territorio campano e ancor più nel beneventano sono avvertite in maniera esponenziale dalle famiglie con figli affetti da disturbi dello spettro autistico che lottano quotidianamente contro innumerevoli barriere legate alla disabilità ma anche a limiti culturali e sociali, talvolta più insidiosi e difficili da superare rispetto alle prime. Altresì, la scarsa organizzazione dei servizi specifici erogati alle famiglie e agli assistiti, nonché la quasi totale disinformazione che vige intorno alla problematica e alla normativa che tenta di regolarla, contribuiscono a rendere ancor più vulnerabili i soggetti coinvolti.

Rifuggendo l'idea di confinare la soluzione del problema in forme passive di assistenza, che tendono ad escludere le famiglie dal progetto di vita e a ridurre il processo di sviluppo del bambino, riteniamo di dover promuovere in esse la volontà di azione come soggetti attivi, responsabili e partecipi, che possano dimostrare quanto la loro presenza e il loro contributo siano importanti per la società.

Per favorire questo modo di considerare la diversità, è indispensabile promuovere un cambiamento culturale, riconoscendo che l'esigenza vera e profonda dei bambini autistici e delle loro famiglie è la fiducia in un mondo in cui non predomini il desiderio egoistico di emergere a tutti i costi, in cui la dignità di una persona non dipenda dalla sua utilità immediata, bensì dalla certezza di ricoprire comunque un ruolo, di avere un compito da poter integrare con quello degli altri nella ricerca del bene comune.

Il punto critico appare la poca permeabilità fra le esperienze dei bambini con autismo e quelle delle persone normodotate.

Costruire quindi esperienze sul tema, in condivisione, che avvicinino il mondo della diversità a quello diffusamente vissuto da persone giovani a sviluppo tipico, riteniamo possa essere pregnante per i nostri ragazzi autistici e rappresentare uno stimolo per la diffusione della cultura della diversità.

Pertanto qualifichiamo la nostra azione lavorando in rete e adottando una progettazione concertata per rispondere a queste esigenze, al fine di offrire la costante opportunità di miglioramento di tali interventi. Incentivando spazi e luoghi di socializzazione ed integrazione sociale, cerchiamo di dare risposte concrete ai bisogni dei bambini con autismo che trovano in essa, e poi “attraverso essa” in

percorsi di accompagnamento, luoghi adatti ed adeguati alle loro esigenze specifiche. Per questo creiamo partnership con Enti pubblici e privati e con Fondazioni che sono disposti a favorire la realizzazione dei vari progetti che desideriamo mettere in campo.

Una sede adeguata, magari munita di spazio verde esterno, ci consentirebbe di attivare Campi solari estivi con programmazioni ad hoc, risolvendo uno dei più grandi problemi delle famiglie con bambini autistici: trovare un contesto educativo, socializzante e divertente per i mesi estivi.

All'interno di una programmazione generale mirata ad offrire una struttura permanente di riferimento per le famiglie, portiamo avanti progetti – laboratorio costruiti ad hoc per migliorare, consolidare e preservare tutte le competenze, le autonomie e, perché no, creare chance reali di occupazione.

Con le attività che prevediamo di avviare nell'ambito dei progetti “Dentro il futuro”, infatti, speriamo di giungere (in un futuro non lontanissimo!) all'attivazione di formule d'inserimento lavorativo che, ove possibile, con pazienza e determinazione potranno portare ad un'autonomia anche economica e produttiva.

A breve termine, l'integrazione e l'autonomia mirano in particolare ai contesti di vita; all'accesso ai luoghi e alle attività ricreative e culturali; all'integrazione nelle attività sportive ed estive; all'educazione e alla cura della persona in integrazione alle risorse della persona stessa e del ruolo della famiglia e, nel caso di bambini in trattamento, nel rispetto delle finalità indicate dagli operatori sociosanitari che li hanno in carico nell'ambito di progetti riabilitativi strutturati e complessi.

Una forte condivisione di base ci ha spinto dunque a diventare i fautori del futuro dei nostri figli. Se è vero che ogni genitore sogna ed immagina di poter morire con la serenità di lasciare il proprio figlio in autonomia, ancor più per i genitori di un bambino autistico, diventa una ragione di vita. Alimentati dalla passione e dall'idealità, incoraggiati dall'evidente successo di esperienze simili, certi di dover tirare fuori dall'ombra i nostri figli, sogniamo di realizzare un grande progetto sociale teso a migliorare il loro (re)inserimento avviando, in concreto, un “progetto di vita”.

Riteniamo che il bambino/ragazzo autistico debba porsi come risorsa e quindi soggetto attivo e propositivo e non solo come destinatario di interventi e servizi e per questo motivo, attraverso le attività dell'Associazione, diamo e daremo sempre voce a coloro che, per diritto di nascita e per l'amore di cui sono donatori gratuiti e disinteressati, hanno diritto ad essere o a diventare.

BISOGNI RILEVATI

1. La scarsa permeabilità fra le esperienze dei bambini con autismo e quelle delle persone normodotate.

Costruire quindi esperienze sul tema, in condivisione, che avvicinino il mondo della diversità a quello diffusamente vissuto da persone giovani a sviluppo tipico, riteniamo possa essere pregnante per i beneficiari specifici e rappresentare uno stimolo per la diffusione della cultura della diversità.

2. Formazione per tutte le figure che ruotano intorno al bambino (genitori, operatori, docenti, tutor sportivi, animatori, catechisti...)

3. Raccolta ed elaborazione dei dati sull'incidenza della sindrome dell'autismo nella nostra provincia

POSSIBILI SOLUZIONI

Creare occasioni di condivisione e di scambio tra pari

Attivazione di campi solari estivi inclusivi con programmazioni ad hoc, al fine di fornire un contesto educativo, socializzante e divertente per i mesi estivi. Realizzazione di "ambienti" di socializzazione ed integrazione sociale come circoli ricreativi inclusivi

Corsi pratici di formazione specifica per:
Docenti e genitori
Operatori socio-sanitari
Ass.ni sportive che desiderano accreditarsi
Cooperative sociali
Parrocchie

ASL
Servizi Sociali Comune di Bn

FISH CAMPANIA

Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap

DANIELE ROMANO

La FISH Campania (Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap), costituita nel 1986 con la denominazione Federhand, è una organizzazione ombrello cui aderiscono alcune tra le più rappresentative associazioni impegnate, a livello regionale e locale, in politiche mirate all'inclusione sociale delle persone con differenti disabilità. I principi della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità costituiscono un manifesto ideale per la Federazione e per la rete associativa. Partendo dalla nuova visione bio-psico-sociale della disabilità, contrapposta ad un modello medico che per decenni ha reiterato pregiudizi e segregazioni, la FISH interviene per garantire la non discriminazione e le pari opportunità, in ogni ambito della vita. In quanto situazioni a maggior rischio di esclusione, la Federazione pone un'attenzione prioritaria alla condizione delle persone con disabilità complesse, non sempre in grado di autorappresentarsi, ed al supporto dei loro nuclei familiari.

La FISH Campania fa parte dell'Osservatorio regionale sulla condizione delle persone con disabilità, è socia fondatrice del Centro di Servizio per il Volontariato della Provincia di Caserta (CSV Asso.Vo.Ce), è iscritta al Forum del Terzo Settore regionale e aderisce all'Assemblea Italiana di Disabled People's International (DPI).

Essa opera a livello regionale e nazionale, in forma volontaria, per il coordinamento, il raccordo, la valorizzazione e la realizzazione delle seguenti azioni: iniziative associative e inter-associative tra le proprie federate e altri organismi che operano sul tema della disabilità a livello locale, provinciale, regionale, nazionale e internazionale; tutela dei diritti civili e umani delle persone con disabilità, attraverso iniziative promozionali, culturali e politiche (convegni, manifestazioni, partecipazione a commissioni e organismi istituzionali, ricerche e studi, ecc.) nei riguardi di istituzioni pubbliche e organizzazioni private, allo scopo di definire normative, servizi e programmi che concretizzino condizioni di pari opportunità per i cittadini con disabilità.

In particolare, la FISH Campania collabora con la Regione Campania e vari Enti locali per la definizione di progettualità legata all'istituzione di servizi e alla fornitura di expertise nei settori dell'accessibilità, dell'inclusione sociale, del lavoro, dei servizi alla persona, della vita indipendente. Lavora con scuole di vario ordine e grado per la formazione verso una cultura delle differenze. Fornisce consulenze e collaborazioni a Enti pubblici e privati. Mantiene contatti continui e collaborativi con operatori ed esperti in tema di disabilità sia a livello regionale che nazionale.

Special Olympics Italia

SALVATORE TAURINO, GEMMA SPLENDIANI

Special Olympics Italia è un'associazione internazionale riconosciuta dal C.I.O.-benemerita del CONI e del CIP con un importante protocollo d'intesa con il MIUR.

SOI TEAM Campania collabora con Unisannio, con l'Università Federico II, con l'Università Partenope, e con diverse scuole di ogni ordine e grado del territorio.

La Mission di Special Olympics è dare l'opportunità di allenarsi e gareggiare in una varietà di sport olimpici a bambini e adulti con disabilità intellettiva durante l'intero anno, per sviluppare ed accrescere il benessere fisico, dimostrare coraggio, sperimentare la gioia di partecipare in un clima di scambio continuo. Si mettono in campo le abilità, si stringono amicizie con altri atleti, si vivono esperienze uniche assieme ai tecnici, ai volontari, ai propri familiari e a tutta la comunità.

50 ANNI DI STORIA

La missione Special Olympics è oggi di vitale importanza così come lo era al momento della sua fondazione nel 1968 da Eunice Kennedy Shriver.

Special Olympics si impegna per creare un mondo migliore, incoraggiando e promuovendo l'accettazione e l'inclusione delle persone, valorizzando le differenze. Attraverso il potere dello sport e la sua pratica, le persone con disabilità intellettiva sono messe nelle condizioni di scoprire nuove attitudini e capacità, abilità e successi.

Gli atleti scoprono la gioia, la fiducia in se stessi e la piena soddisfazione sul campo di gioco e nella vita.

Gli atleti Special Olympics possono inoltre diventare fonte d'ispirazione per altre persone, nelle loro comunità e altrove, per aprire il cuore ad un mondo più ampio di talenti umani e potenzialità.

Nel mondo ci sono circa 200 Milioni di persone con disabilità intellettive, circa 1 milione e 300 mila solo in Italia.

L'obiettivo è raggiungere ognuno di loro insieme alle famiglie attraverso un gran numero di attività: eventi, allenamenti, competizioni sportive, corsi di formazione, screening, incontri, iniziative di promozione culturale e sociale.

COSA È OGGI SPECIAL OLYMPICS

Special Olympics oggi è un Movimento globale che sta creando un nuovo mondo fatto di inclusione e rispetto, dove ogni singola persona viene accettata e accolta, indipendentemente dalla sua capacità o disabilità.

Il giuramento dell'Atleta Special Olympics è: "Che io possa vincere ma, se non riuscissi, che io possa tentare con tutte le mie forze", recitato da un Atleta in occasione dei grandi eventi.

Ogni anno una rappresentativa italiana viene chiamata a partecipare alternativamente ai Giochi Mondiali (Invernali o Estivi) o a quelli Europei. I suoi programmi sono adottati in più di 193 Paesi. Si calcola che nel mondo ci siano 5.169.489 Atleti, 627.452 famiglie e 1.114.697 volontari che ogni anno collaborano alla riuscita di 103.540 grandi eventi.

Le manifestazioni sportive sono aperte a tutti e premiano tutti, sulla base di regolamenti internazionali continuamente testati e aggiornati.

Gli atleti Special Olympics

Gli atleti sono il cuore di Special Olympics. Sono giovani e adulti con disabilità intellettive provenienti da tutta Italia, che entrano in contatto con altri membri a livello mondiale, mettendosi in gioco, acquisendo fiducia nelle proprie capacità ed anche autonomia: una vera comunità globale!

Gli atleti Special Olympics in Italia sono oltre 18.000, dagli 8 anni in su. Per i più piccoli è disponibile il programma YAP.

Special Olympics anche in Italia opera attraverso una vasta gamma di event per sostenere l'attività dei Team territoriali, senza mai dimenticare le famiglie, i membri della comunità, i leader locali, le imprese, le forze dell'ordine, le celebrità, al fine di collaborare insieme per cambiare gli atteggiamenti nei confronti delle persone con disabilità intellettiva.

Alcuni dei focus principali di Special Olympics per la costruzione di comunità includono: 1, il programma Alps per la leadership degli Atleti, il coinvolgimento delle famiglie, i programmi salute e lo Young Athletes.

Special Olympics non conosce confini e non fa distinzioni di genere, razza, religione, ceto sociale o istruzione. Special Olympics ha la capacità di unire tutti.

La cura della salute degli atleti

Special Olympics indirizza parte dei fondi alla ricerca scientifica e alla cura. In occasione dei Giochi Nazionali ed Internazionali vengono offerti gratuitamente screening sanitari gratuiti, per assicurare una forma fisica migliore, l'alimentazione corretta ed uno stile di vita più sano.

Le famiglie Special Olympics

Le famiglie danno agli atleti amore e sostegno senza pari.

Special Olympics fornisce supporto alle famiglie favorendo così l'accettazione e l'inclusione nelle comunità di tutto il mondo

OBIETTIVI

I volontari Special Olympics

I volontari Special Olympics credono che lo sport abbia il potere di creare gioia e unità nella società e lo verificano ad ogni evento. Sono allenatori e formatori, funzionari, organizzatori di eventi, giovani volenterosi che desiderano mettersi alla prova. I volontari sono anche i Partner, ossia i compagni di squadra unificata, al fianco degli atleti con disabilità intellettiva, o i primi tifosi sugli spalti. Si riconoscono per il caratteristico frastono blu e rosso.

I tecnici Special Olympics

I tecnici Special Olympics sono educatori; insegnano le competenze e trasmettono lo spirito che definisce un vero atleta, potenziando le capacità individuali attraverso la formazione e la partecipazione a competizioni sportive di qualità. I tecnici ispirano gli atleti; a loro volta, dagli atleti sono ispirati, come testimonia il potere di trasformazione dello sport.

I tecnici ed i volontari sono formati attraverso specifici corsi di formazione organizzati da S.O.I.

Team Special Olympics Campania

Numerose sono le attività che il Team Campania realizza ed ha realizzato dalla sua fondazione ad oggi.

I Play the Games, fin dalla prima edizione, rappresentano un reale e prezioso strumento per sensibilizzare il territorio, al fine di promuovere, attraverso lo sport, una cultura dell'inclusione che educa alla comprensione ed alla valorizzazione della diversità in ogni sua più ampia espressione.

Un unico grande appuntamento con lo sport costituito da un calendario di eventi, regionali ed interregionali, programmati in diverse regioni italiane. Segnatamente sono 17 eventi in 14 regioni italiane, 19 discipline sportive per un totale di ben 54 giorni di gara che coinvolgono 5879 Atleti Special Olympics., di cui 1021 Partner, 229 Team, 1048 Coach, 2967 familiari. Sarà una super grande festa dello sport inclusivo!

Special Olympics Campania ha sempre aderito ai Play The Games, Nel 2023 dal 31 marzo al 2 aprile a Napoli si sono svolti i PTG di Canottaggio, bowling e indoor rowing per 150 atleti.

La realizzazione di questa manifestazione è stata curata dal Team Campania di Special Olympics, con il sostegno della Protezione Civile di San Nicola La Strada

e della Protezione Civile Regionale, con il supporto della Croce Rossa Italiana, dell'Esercito Italiano, dell'Università degli Studi di Napoli Parthenope, del Circolo Canottieri Posillipo, del RYCC Savoia, del Bowling Oltremare, dell'ESSE rete, della Fondazione Caporaso di Benevento e del Royal Group.

Inoltre, l'evento ha avuto il patrocinio del Senato della Repubblica, della Camera dei Deputati, della Regione Campania, del Comune di Napoli, della FIC Italia, del CONI Campania, di Sport e Salute, del CIP Campania, di FIDAL Campania e di FISR Campania. La cerimonia di apertura del 31 marzo ha previsto un corteo degli atleti con fiaccola olimpica special e l'accensione del braciere olimpico con la collaborazione del campione mondiale di pallanuoto Pino Porzio. Nel 2019 a Salerno I Play the Game hanno visto protagoniste le atlete della Ginnastica e a Caserta gli atleti special di canottaggio presso la prestigiosa "Vasca dei delfini" della reggia di Caserta.

Nel 2021 è stato organizzato un Meeting presso la Scuola Specialisti Aeronautica di Caserta con Equitazione, Calcio unificato, ed alcune discipline promozionale come il Padel e il Pattinaggio su rotelle in sinergia con la FISR e ESSE Rete Associativa.

Il 6 maggio 2022 è stato realizzato un evento per la città di Napoli in occasione dell'arrivo della fiaccola dei Giochi Nazionali Estivi di Special Olympics, cui hanno partecipato tutti i teams della regione. Il Circolo Savoia ha messo a disposizione la propria sede per l'arrivo della Fiaccola proveniente dalla Sardegna e diretta a Roma.

È già in fase di progettazione il play games 2024 che coinvolgerà le regioni del Sud, Molise compreso.

Il 23 settembre a Benevento è previsto un evento con la federazione italiana rugby ed una società di rugby di Benevento.

Special Olympics Campania si è presentata al territorio con particolari *Convenzione e Meeting*, quale quello di Caserta, pronta ad ulteriori sfide. Nel mese di Settembre si svolgerà l'appuntamento fisso con la scuola Specialisti dell'aeronautica di Caserta per un incontro tra i team sportivi nazionali nelle varie specialità: calcio, padel, pattinaggio su rotelle, ginnastica ritmica etc.

Da ricordare nel 2022 la partecipazione agli eventi nazionali di Torino con alcuni Atleti tra i quali si è distinta l'atleta campana Martina Barba, convocata poi ai campionati Mondiali di Berlino dove ha ottenuto un secondo posto e un terzo posto. È facile comprendere la portata di tale evento per tutti gli atleti e per i team: uno stimolo per tanti ragazzi con e senza disabilità di aderire alle nostre attività.

Insieme per ...

APOLLONIA BOTTICELLA

Siamo solo dei genitori. Padri e madri di bambini e adolescenti con diverse abilità, tutti impegnati ad offrire loro una vita dignitosa, opportunità di riabilitazione e, quindi, un futuro migliore. Per colpa di una gestione dissennata delle risorse economiche destinate alla riabilitazione in provincia di Benevento e, successivamente, del silenzio assordante delle Istituzioni, siamo stati costretti a costituire questo Comitato nel 2013 che da anni si batte per garantire ai nostri figli il diritto alla salute e per rimuovere gli ostacoli di ordine economico, organizzativo e strutturale, che di fatto impediscono, a tutti i bambini diversamente abili nessuno escluso, di fare terapia e - in questo modo - raggiungere i livelli minimi di esistenza civile. Come saprà i nostri ragazzi sono costretti ciclicamente ad interrompere le terapie e subire, inermi, le liste di attesa con la speranza di iniziare al più presto i trattamenti. I Centri che operano nella città di Benevento sono costretti ad avviare un turnover che se da una parte consentirà a chi è in attesa di iniziare le terapie, dall'altro obbligherà i nostri bambini a lunghe interruzioni con gravissimo danno alla loro salute e alla continuità terapeutica. Un atto di inaudita drammaticità ma anche di grave discriminazione per i nostri figli che non può lasciarci indifferenti di fronte ad una vicenda che presenta non pochi lati oscuri.

Negli anni siamo riusciti ad essere uniti ed affrontare le varie difficoltà con grande entusiasmo e pensando di voler regalare le ricchezze dei nostri figli a chi non ha la possibilità di viverli.

Sintesi dei nostri percorsi

Nel novembre 2013 le telecamere della trasmissione "Indignato Speciale" di Canale 5 sono interessate al nostro caso .

Il 3 dicembre 2013 presentiamo una denuncia alla Procura di Benevento

Nel gennaio 2014 ospiti della trasmissione "Piazza Pulita" su LA7 si possono vedere i Video Youtube : [La storia di Giada e Apollonia](#) e [Lo stato è più che malato](#)

Nel marzo 2014 la trasmissione Rai "La Vita In diretta" ritorna di nuovo a settembre 2014

Ascoltati dalla Giunta Caldoro ..Regione Campania

Presentazione di un'istanza Parlamentare

Nel giugno 2015 a Venticano (AV) la prima giornata della Solidarietà...

Nel Giugno 2016 a Benevento il PiC-Nic solidale

Nel ottobre 2017 ritiriamo il premio “Padre Pio” a Pietrelcina

Nel novembre 2017 presentiamo lo spettacolo “L'altro di me” dove i nostri figli protagonisti sono riusciti a donare l'amore immenso ed unico regalando con il ricavato della manifestazione un contributo economico alle famiglie indigenti di Benevento e provincia.

Nel ottobre 2018 grazie al Comitato per la prima volta nella città di Benevento l'ASL autorizza il primo trattamento di terapia EXTRA MURALE.

Ascoltati dalla Giunta De Luca ... Regione Campania

Nel Novembre 2019 presentiamo lo spettacolo “Le scarpe piene di Sassi” dove i protagonisti i nostri figli sono riusciti a far comprendere il vero senso della vita, in un viaggio emozionale ci hanno accompagnato a scalare una montagna (sicuramente è molto difficoltoso) ma una volta arrivati in cima sperimenti una libertà assoluta. Con il ricavato della manifestazione sono state attribuite delle borse di studio ai partecipanti per continuare a coltivare le loro passioni.

Nel 2022 il comitato si trasforma in associazione Insieme per...aps iscrivendosi al registro regionale.

Allego discorso presentato al convegno Unisannio sulla disabilità da allegare agli atti.

Disabilità e mondo universitario: criticità e opportunità

Occorre premettere che lo studente medio proveniente dalla scuola è disorientato rispetto a un mondo nuovo dove non si fa più gruppo, ma la dimensione è prettamente individuale. Tale disorientamento aumenta nel caso di persone con disabilità, per loro e le famiglie. L'università deve farsi carico di tale funzione di indirizzo. Spesso lo si fa con appositi uffici disabilità o H, i quali però si preoccupano più dell'assistenza materiale o del disbrigo pratiche che dei problemi effettivi di inserimento dei disabili nella complessità universitaria. Crediamo che tale funzione vada svolta, non demandandola ad un ufficio preposto, ma coinvolgendo i vari attori della vita universitaria, docenti in primis. Proponiamo i seguenti punti per una maggiore consapevolezza e autonomia degli studenti universitari disabili:

- Orientamento in entrata: sviluppo di piani didattici e ausili personalizzati in base alle esigenze e alle differenti limitazioni di ogni singolo disabile senza protocolli standardizzati spesso inefficaci
- Orientamento in uscita: pianificazione congiunta degli obiettivi da far raggiungere allo studente disabile alla fine del suo percorso,

finalizzata all'inserimento nel mondo del lavoro al prosieguo della carriera accademica

- Facilitazioni nei rapporti con i docenti (soprattutto nella fase di stesura tesi) o comunque nell'occasione di necessità di colloqui, anche attraverso i supporti tecnologici sperimentati in pandemia
- Tirocini formativi su misura, soprattutto se obbligatori nel piano di studi, che siano occasione di vera crescita personale e non pure formalità
- Strutture adeguate e moderne, prive di barriere architettoniche, senza aree preposte, ma con accessibilità in tutte le aree per studenti, per favorire la socialità e evitare ghettizzazione
- Ausili gratuiti (testi in brail, audiolibri ecc) già in sede e non a carico dello studente o borse di studio per acquistarli
- Facilitazioni per l'accesso ai mezzi di trasporto locale e regionale per favorire l'autonomia
- Internazionalizzazione: cooperazione e non improvvisazione nei rapporti tra gli uffici disabilità e quelli Erasmus, perché l'università italiana, non è mai al passo con quelle europee su questi aspetti inclusiva

Chiosa: *Universitas* significa letteralmente universale: cioè alla portata di tutti, per cui un mondo universitario che non sia a misura di disabile, smarrisce la propria funzione primaria, che non si esaurisce nella mera trasmissione di contenuti disciplinari, ma nella formazione a tutto tondo della persona nelle sue differenze e la disabilità non è altro che una delle tante forme delle differenze umane che va valorizzata e potenziata con lo studio per mettere ognuno in condizione di immaginarsi e costruirsi il proprio futuro!

Chiediamo, quindi, possibili collaborazioni con gli atenei. Fieri ed orgogliosi dei nostri figli continueremo ad affermare i nostri diritti con il sorriso e la gioia che ci contraddistinguono.

Associazione di promozione sociale "La mia famiglia" APS A sostegno delle Famiglie Speciali

FRANCESCA MARCUCCI

Dalla sua nascita nell'anno 2014, l'Associazione di promozione sociale La mia Famiglia APS di San Salvatore Telesino, è stata attivissima e ha raggiunto importanti traguardi.

Premesso che essa è costituita da genitori di bambini diversamente abili, prevalentemente autistici, per i quali fino a qualche tempo fa, non venivano garantiti dalle ASL Regionali, interventi riabilitativi efficaci per la loro presa in carico, l'associazione ha promosso la formazione non solo di operatori specializzati in interventi basati sull'analisi applicata del comportamento (ABA), ma anche di docenti, genitori e assistenti alla comunicazione.

Siamo entrati in contatto con un noto Analista del Comportamento, il Prof. Francesco Di Salle, medico e docente ordinario presso l'Università degli studi di Salerno, che ha svolto per noi tre corsi per la formazione di docenti, genitori e soprattutto tecnici comportamentali.

A seguito della formazione, avvenuta anche all'università di Salerno, che ha richiesto un anno intero, abbiamo formato gli OPERATORI COMPORTAMENTALI, figure specializzate che abbiamo affiancato ai nostri bambini, con la costante supervisione del Prof. Di Salle.

Per un certo periodo, abbiamo sperimentato, nelle classi di Scuola dei nostri figli, l'efficacia del supporto di tali figure.

Come per tutte le novità, abbiamo dovuto vincere l'iniziale scetticismo e lo abbiamo fatto anche grazie all'intervento del Vescovo della nostra Diocesi, Mons. Domenico Battaglia da febbraio Arcivescovo di Napoli.

A maggio del 2017, nella Chiesa di San Salvatore Telesino, abbiamo organizzato un importante

Convegno, che ha visto la partecipazione di tanti relatori, provenienti dalle diverse province della Campania:

Direttore Generale dell'Asl di Benevento, dott. Franklin Picker; il Dott. Domenico Dragone, neuropsichiatra infantile, asl Benevento;

Dott. ssa Domenica Di Sorbo, Dirigente Tecnico MIUR;

Dott. Michele Ruscello, Dirigente Scolastico e responsabile del CTS;

On. Raffaele Topo, Presidente V Commissione Sanità;

Prof. Francesco Di Salle, BCBA, Professore ordinario e Direttore del Master in Analisi del Comportamento e autismo.

Erano presenti moltissime autorità, sindaci, famiglie da ogni parte del territorio campano.

Abbiamo chiesto con forza e a gran voce che, rispetto a problematiche molto complesse come la disabilità, occorre una sinergia di interventi da parte di tutte le Istituzioni.

L'asl di Benevento deve garantire a tutti il diritto alle giuste cure, basate sull'evidenza scientifica.

Il 15 giugno del 2017, con Delibera N. 251, l'asl di Benevento ha accolto la nostra istanza e ha provveduto ad assicurare quanto da noi chiesto e oggi i nostri Operatori Comportamentali, seguono a casa, a scuola e in tutti i contesti naturali di vita, i nostri bambini e con Deliberazione del nuovo Direttore Generale dell'Asl di Benevento, Dott. Gennaro Volpe, i nostri operatori sono diventati terapisti ABA ed inseriti in una Short list formata dalla stessa azienda sanitaria. Le nostre attuali Analiste del comportamento sono: la Dott.ssa Giuseppina Tessitore; Dott.ssa Michela Massaro; Dott.ssa Maria Antonietta Iolli.

Anche con le Scuole di ogni ordine e grado del nostro territorio, si è aperto un dialogo importante. Abbiamo presentato un progetto dal titolo: "Un metodo condiviso" per agevolare la permanenza a scuola dei nostri bambini e coordinare attività coerenti ed efficaci da loro fruibili, favorire l'autonomia e raggiungere obiettivi didattici significativi.

All'inizio del mese di febbraio 2019, con la cooperativa sociale I CARE, della Diocesi di Cerreto Sannita, Sant'Agata de' Goti e Teleso Terme, abbiamo presentato un progetto per accedere a fondi con la finalità di creare occupazione per i nostri ragazzi che sono entrati nell'età adulta e spesso si ritrovano soli a casa con i loro genitori, privati di ogni tipo di impiego e senza prospettive future.

Con il Comune di San Salvatore Telesino, abbiamo chiesto e ottenuto una deliberazione di giunta comunale per il riconoscimento del caregiver familiare.

Abbiamo ratificato protocolli d'intesa con altre associazioni simili alla nostra che perseguono le nostre medesime finalità, come ad esempio Autismo fuori dal silenzio di Pagani (SA);

- protocolli con le Università, come ad esempio la Unint di Roma, per attività di tirocinio supervisionato presso la sede della nostra Associazione;
- siamo entrati a far parte del Coordinamento regionale delle associazioni che tutelano i diritti dei bambini e ragazzi nello spettro autistico, denominato "Campania aut 2016";
- collaboriamo con l'associazione Special Olympic per la promozione di attività sportive per i nostri bambini e ragazzi;

- ci prendiamo cura dei genitori caregiver, organizzando una volta al mese incontri con missionari del “Gam” tesi a trasmettere loro tanta forza e coraggio per continuare ad educare e gestire nel migliore dei modi i loro figli speciali.

Da circa un anno l'associazione Matese Legend Sanniti collabora con noi per cercare insieme di far sperimentare ai nostri bambini e ragazzi speciali, l'importanza dello sport come occasione di inclusione sociale ed opportunità di miglioramento delle capacità cognitive, emotive ed affettivo-relazionali. Gli spazi di cui disponiamo, presso la nostra struttura “La casa nella selva” in San Salvatore Telesino, non sono attrezzati. Pertanto confidiamo nell'aiuto di Associazioni sportive quali la Matese Legend Sanniti, per realizzare il sogno di vedere i nostri bambini e ragazzi speciali, intraprendere attività motorie. Purtroppo poi, a causa della pandemia, le attività hanno subito una battuta di arresto e la nostra sede, “La casa nella selva”, ha potuto ospitare solo supervisioni ABA mensili per i nostri bambini che, accompagnati dai loro genitori e scaglionati sono stati supervisionati dalle loro analiste comportamentali.

Abbiamo continuato e insistiamo nella diffusione di messaggi sociali tesi alla valorizzazione della diversità, anche mediante la partecipazione a webinar, convegni o incontri sui canali social, perché siamo convinti che chiunque possa ritrovarsi, anche da un giorno all'altro, a vivere un'esperienza di fragilità sociale.

Associazione “L’Infinito di Manuel APS”

MICHELE CUOZZO

L’associazione “L’Infinito di Manuel APS” nasce il 15.09.2020 in piena pandemia con lo scopo di creare dei percorsi di “Vita Indipendente per il Durante e Dopo di Noi”.

Il progetto nasce da un’analisi del bisogno di tante famiglie con persone con disabilità lieve e moderata, ben analizzata sul territorio provinciale, regionale e nazionale.

In realtà in precedenza erano già stati proposti diversi eventi sulla disabilità, per informare le famiglie delle diverse opportunità; poi, successivamente, nel 2017, in seguito alla gravissima perdita da parte del Presidente dell’Associazione di un figlio di 10 anni (Manuel), si è fatta strada l’idea di costituire l’Associazione: Manuel era un ragazzo amante della vita e della sua famiglia e di tutti i suoi hobby, anche quello di sostenere le fasce più deboli. All’età di sette anni, infatti, l’ultimo evento a cui Manuel ha partecipato è stato il 1° luglio 2017 una manifestazione organizzata a Benevento per l’eliminazione delle barriere architettoniche.

L’associazione ha sede legale a Moiano (BN) ed opera in tutta la Valle Caudina e non solo. E’ composta da 46 soci, al cui interno ci sono genitori e ragazzi/e ai quali sono offerti percorsi personalizzati con specifiche competenze (neuropsichiatra infantile, psicoterapeuta, sociologa, psichiatra, terapeuta occupazionale, educatore professionale e assistente sociale). Ad oggi, infatti, le competenze sviluppate sono varie in materia di organizzazione e di gestione di eventi culturali, sportivi, enogastronomici a favore della disabilità intellettiva e motoria.

Dal 2021 ad oggi, l’Associazione ha organizzato diversi eventi culturali: 1. Custodi Speciali di Arte, *Culturae Bellezze* 16.05.2021; 2. Picnic al Parco 29.05.2021; 3. Notte Speciale 01.08.2021; 4. Letture al Parco 22.08.2021; 5. Social Film Festival di Benevento 24/27.11.2021; 6. Parco Gioco Inclusivo “Tutti Insieme” 09.04.2022; 7. Bicincittà Velo Plus 15.05.2022; 8. Nessuno è Fuori (Joelette) 03.09.2022; 9. Unisannio: Inclusione e disabilità 30.09.2022; 10. Brace Estate 26 e 06 settembre 2022; 11. Rassegna Cinematografica 08.09.2022; 12. È tempo di vendemmia, inclusione alla pari 18.10.2022; 13. Picnic al Parco “Speciale Zucche in Giardino” 30.10.2022; 14. Giornata dedicata alla Cultura e all’Inclusione 26.11.2022; 15. Non Spegnerne il tuo Natale - Street Food 10/16/18/23.12.2022; 16. Presepe Vivente 06.01.2023; 17. Giornata Mondiale

per la consapevolezza dell'autismo. 01.04.2023; 18. Inclusion Week sport e lavoro 28/29/30.04.2023; 19. Bicincittà Velo Plus 07.05.2023; 20. Udienza Generale con sua Santità – Roma 10.05.2023; 21. Aperitivo al buio con l'istituto Alberghiero A. Moro 19.05.2023.

Attualmente l'Associazione gestisce un parco comunale "Tutti Insieme" a Montesarchio (BN) dal 15/12/2021 ad oggi, con una progettazione di Universal Design atta a favorire l'inclusione con il gioco a TUTTI. Il parco viene definito come una "Palestra di Vita", dove le persone con disabilità possono testare le proprie abilità accompagnati da un tutor.

Si segnala, infine, che l'Associazione ha stipulato una convenzione per cinque anni dal 30.09.2022 con il Rettore dell'Università del Sannio sui temi della disabilità come opportunità ed inclusione, nonché un partenariato con l'Istituto Alberghiero A. Moro di Montesarchio per realizzare percorsi extrascolastici sul territorio. Inoltre, per favorire l'inserimento sociale, collabora con diversi Comuni della Valle caudina e con aziende private del territorio, proprio per creare una rete di servizi intorno alla disabilità e sensibilizzare il territorio.

Associazione Nazionale Malattie Rare Dermatologiche Vascolari ODV

GIANLUCA IANDOLO

L'Associazione è stata fondata nel dicembre 2020 su idea del dottor Ezio Maria Nicodemi quando, durante il periodo della pandemia da Covid-19 parlando con il presidente Nicola Antonelli, pose a quest'ultimo la domanda: "Ma avete consapevolezza di essere soli e dimenticati? Perché non unite le vostre forze (persone con malattie rare) e vi associate per far valere i vostri legittimi diritti?" Questo divenne il focus della realtà associativa. Un altro punto focale, nasce proprio dal fatto che alcune persone affette da patologie rare vengano considerate sconosciute ed invisibili in quanto non tutte le malattie rare sono inserite né nel relativo registro regionale, né nei registri dell'INPS. Proprio la Commissione INPS è colei che decide se attribuire il contributo di invalidità ai soggetti interessati, ed è quindi fondamentale per tutte le persone con malattie rare poter essere riconosciute e tutelate. Questa è la sua *mission*, che si propone di raggiungere attraverso iniziative culturali e di sensibilizzazione. L'Associazione ha avuto un primo riconoscimento con la collocazione sul portale internazionale dell'Istituto Superiore della Sanità Malattie Rare. Proprio questa collocazione ha permesso di comprendere la mancanza di conoscenza di alcune patologie rare, cosa questa che impedisce il loro mancato inserimento nel relativo elenco con le conseguenti difficoltà di accesso alle necessarie agevolazioni fiscali e ai piani di cura più adeguati. La contaminazione, la condivisione e il fare rete sono, inoltre, le caratteristiche principali dell'associazione, arricchita dal lavoro dei volontari operanti nelle varie sedi. L'Associazione Nazionale Malattie Rare Dermatologiche Vascolari ODV sta cercando di contribuire alla sensibilizzazione e al miglioramento della qualità della vita delle persone affette da alcuni tipi di malattie rare, unendo tutte le malattie dermatologiche e vascolari (su 6000 patologie di cui si conosce nome e cognome, circa 3000 sono di origine dermatologica e includendo circa 2000 sindromi S.W.A.N.-(*Syndrome Without A Name*/Sindromi senza nome).

Le maggiori criticità riscontrate dall'Associazione in questi anni sono diverse, se si considera che in Italia sono oltre 10.000 le persone portatrici di malattie rare, molte delle quali non hanno un nome, né un codice nel relativo registro

nazionale, né sono riconosciute ai fini dell'assistenza sanitaria: criticità che rendono difficoltosa la vita dei pazienti costretti a sostenere esose spese mediche specialistiche. Le proposte fino ad ora avanzate dall'Associazione riguardano principalmente: rinnovo della Commissione per l'aggiornamento del registro delle malattie rare; presenza di un rappresentante delle associazioni delle malattie rare; maggiore dialogo tra le commissioni nazionali, regionali e medica dell'INPS al fine di ottenere da queste il riconoscimento della patologia; eliminazione dal modello ISEE della pensione di invalidità civile; riconoscimento di un bonus permanente per l'acquisto di medicinali specifici e per prestazioni diagnostiche e visite specialistiche; bonus per le famiglie che hanno un portatore di malattie rare all'interno del proprio nucleo; incentivi per i medici ed i ricercatori che si occupano di malattie rare e l'obbligo di comunicare in tempi brevi le nuove malattie rare scoperte; autonomia decisionale dei medici, chirurghi in particolare, che operano nei reparti di lungo degenza riservati ai pazienti con malattie rare.

Attraverso la stesura del testo divulgativo "Siamo rari, non invisibili", redatto dai giornalisti Gianluca Iandolo e Sabrina Longi e contenente undici storie di persone con malattie rare che raccontano la propria esperienza diretta con esse, l'Associazione intende utilizzare lo stesso come strumento volto a promuovere la cultura dell'unicità e della diversità delle persone e sensibilizzare gli allievi degli Atenei italiani alle malattie rare e alle disabilità invisibili. Inoltre, grazie al protocollo d'intesa stipulato con l'ASD Rugby Factory di Benevento, si propone di diffondere i valori, la cultura e i benefici dello sport per promuovere i principi di inclusione e gioco di squadra.

Unione Italiana Ciechi e Ipovedenti di Benevento

RAFFAELLA MASOTTA

L'Unione Italiana dei Ciechi e degli Ipovedenti ONLUS APS in sigla UICI è un ente morale cui la legge e lo statuto affidano la rappresentanza e la tutela degli interessi morali e materiali dei non vedenti e degli ipovedenti nei confronti della pubblica amministrazione.

L'UICI fu fondata a Genova il 26 ottobre del 1920 da alcuni militari che persero la vista durante il primo conflitto mondiale. Fra questi vi era Aurelio Nicolodi che ne divenne anche il primo presidente.

Tante furono le lotte politiche e sociali per ottenere il diritto a un'istruzione nelle scuole comuni, il diritto ad un lavoro dignitoso e il diritto a un'indennità a seconda del grado di disabilità visiva.

La sezione di Benevento vede la sua nascita nel marzo del 1980 con l'intento di fornire un supporto locale ai non vedenti ed agli ipovedenti grazie a una rete costituita dalle sezioni provinciali fino ad arrivare al Nazionale.

I valori fondativi della UICI sono: accogliere, ascoltare, sostenere, tutelare, condividere, includere.

Attività svolte

L'UICI lavora quotidianamente per assicurare ai non vedenti un futuro migliore occupandosi di istruzione, riabilitazione, sperimentazione, mobilità, autonomia e ricerca.

Per il raggiungimento dei suoi fini ha creato strumenti operativi per sopperire alla mancanza di adeguati servizi sociali dello Stato e di altri Enti Pubblici. In particolare vanno ricordati:

Centro nazionale del libro parlato, Centro nazionale tiftotecnico, I.Ri.Fo.R. (Istituto per la Ricerca, la formazione e la riabilitazione, l'U.N.I.V.O.C. (Unione Nazionale Volontari pro Ciechi), Biblioteca regina Margherita di Monza, L'ALA agenzia per la promozione del lavoro dei ciechi, I.A.P.B. Agenzia internazionale per la prevenzione della cecità.

Un aiuto importantissimo lo forniscono i volontari del servizio civile nazionale che tutti gli anni supportano l'Associazione nel servizio di accompagnamento ai soci e nella lotta alla solitudine.

Si rende necessario dunque costituire una rete di collaborazione fra tutte le realtà associative locali dove ognuno possa portare le proprie esperienze e le proprie idee affinché si riesca ad offrire ai soci servizi sempre più efficienti e mirati. Obiettivo dell'UICI è quello di includere e di rendere il più possibile autonomi ciechi ed ipovedenti.

Fondamentale per il raggiungimento di tale scopo, in primis, l'accesso alla cultura, l'inclusione scolastica e socio lavorativa oltre che un'adeguata formazione.

Orgoglio della UICI è il progetto Blom Again con cui si assistono bambini e ragazzi a domicilio, in diverse attività post scolastiche. Ad oggi siamo al terzo anno e si auspica di continuare e consentire l'accesso anche ai bambini che ancora non hanno potuto usufruire del servizio.

Non da meno il progetto del Libro Parlato, grazie al quale i non vedenti di ogni età possono reperire libri audibili attingendo dall'enorme archivio di audio book del Centro Nazionale del Libro Parlato.

Il servizio non si è interrotto neanche durante la pandemia da Covid 19 e i volontari si sono prodigati per non lasciare soli i non vedenti locali, che più di tutti hanno sofferto l'isolamento e l'impossibilità di utilizzare il tatto per "vedere".

In quei mesi i volontari hanno risolto momenti di smarrimento anche grazie a telefonate informative sulla sanificazione e comportamenti prudenziali casalinghi.

Fattiva la collaborazione con la UNIVOC di Benevento e la Projenia nella realizzazione di progetti regionali sul Terzo Settore e sulla Inclusione di disabili visivi, ottenendo un ottimo riscontro locale e regionale.

Si è ottenuta la costruzione di una Cabina di Registrazione presso la sede di Benevento, a cui hanno partecipato anche il Lions Club Benevento Host, per permettere la registrazione di audiolibri per studenti e anziani non vedenti amanti della lettura. Questo grazie alla calda voce di donatori specializzati.

Ancora corsi di sostegno alla genitorialità per genitori di disabili visivi e poi molti laboratori creativi e riabilitativi, corsi di ginnastica dolce e movimento consapevole, poi aperitivi al buio per la sensibilizzazione alla disabilità visiva e tirocini di inclusione lavorativa per 10 disabili disoccupati sul territorio della Regione Campania.

ATTIVITÀ PROGRAMMATE

Il successo delle attività sulla inclusione del 2021/2022 convince alla realizzazione della seconda annualità del progetto regionale denominato 'Ora che ho perso la vista ci vedo di più' programmando importanti e corposi corsi di autonomia e mobilità, corsi di formazione sulla Digitalizzazione, corsi di formazione alla Tiflodidattica, alla Tiflotecnica e al sistema di letto-scrittura Braille per Insegnanti di Sostegno oltre che corsi di pittura, musica e poesia.

DIFFICOLTÀ ATTUATIVE RISCOSE

Si è provato a creare una rete territoriale grazie a convenzioni con Enti pubblici e privati come con la Croce Rossa Italiana, l'Unisannio e l'Inps. Anche le famiglie sentono sempre più l'esigenza di associarsi per garantire un futuro migliore ai loro ragazzi ciechi civili, consapevoli che pur esistendo tante strategie a favore della inclusione, in Italia manca ancora una reale cultura della inclusione stessa. Sul territorio le mancanze sono diverse, in primis quelle relative alla mobilità, l'adeguamento dei mezzi di trasporto pubblici, la digitalizzazione, l'integrazione e sostegno scolastico, la prescrizione degli ausili, l'integrazione lavorativa e tanto altro ancora.

PROPOSTE ALLE ISTITUZIONI

Viste le esigenze dei soci, sarebbe utile aumentare a due gli anni del servizio civile come pure l'importo della relativa indennità ai giovani volontari, che amovibilmente assolvono quotidianamente alle esigenze dei non vedenti.

Grazie a nuove leggi molti adeguano le strutture alla disabilità, ma mai abbastanza. Se continueranno a decidere solo pochi rappresentanti di alcune categorie mancherà sempre l'esperienza per quel particolare dettaglio che rende una società fruibile a tutti. Manca l'educazione alla disabilità, non basta l'educazione civica, che è importante sì, ma alla diversità bisogna educare dalla prima infanzia, subito e giornalmente, per renderla quanto prima normalità.

Grande la risposta della Unisannio che ha spalancato le porte al terzo settore locale, permettendo alla categoria dei disabili visivi la piena integrazione e fruibilità dell'Ateneo, superando anche il problema logistico esterno di arrivo e partenza dei disabili, grazie a studenti normodotati preposti ai servizi.

La convenzione e la risposta al suo convegno sulla disabilità e l'enorme partecipazione, hanno mostrato a tutti gli Enti locali cosa si intende per inclusione.

POSSIBILI COLLABORAZIONI CON L'ATENEO

Sarebbe bello poter attingere a libri dalla biblioteca centralizzata dell'Ateneo e renderli audibili a tutti. Saranno necessari l'aiuto e l'esperienza di tutti per poter crescere e migliorare. Si potrebbe pensare di formare gli studenti universitari preposti al servizio di accompagnamento interno o esterno o predisporre borse di studio per gli studenti DSA, perché a volte si dà per scontato che basti tenere un cieco sotto braccio per aiutarlo a spostarsi negli ambienti circostanti, ma quando si parla di corretta integrazione c'è molto di più e senza le giuste informazioni, quest'ultima resterà sempre un mistero.

UNIVOC

Unione Nazionale Italiana Volontari Pro Ciechi

CLELIA DE FALCO

UNIVOC Unione Nazionale Italiana Volontari Pro Ciechi è un'organizzazione di volontariato, nata l'11 marzo 1992 ad Assisi, per volere della Unione Italiana dei Ciechi, ad integrazione delle tante associazioni che assistono i non vedenti italiani, con lo scopo di abbattere tutte le barriere che ostacolano l'inclusione sociale, culturale e lavorativa dei disabili visivi, grazie ad azioni di carattere generale svolte con puro spirito solidaristico e senza scopo di lucro.

A Benevento si costituisce per la prima volta nel 2001 e svolge fino al 2011 l'attività di affiancamento a non vedenti locali nello svolgimento di attività di vita quotidiana come trasporto, commissioni di varia natura come pagamento bollette, lettura di libri ed altre azioni solidaristiche e spontanee di volontariato puro. Nel 2011 l'associazione sospende le attività a causa della dipartita dell'allora presidente De Matteis e resta inattiva fino a novembre 2018, quando i tre dirigenti non vedenti dell'ufficio di Presidenza della Unione Ciechi di Benevento riuniscono alcuni vecchi volontari Univoc in una assemblea elettiva, presieduta dalla presidente Nazionale Univoc, Giulia Antonella Cannavale, e all'unanimità nomina il nuovo Direttivo e come presidente Clelia De Falco.

L'associazione viene quindi ricostituita da disabili visivi e normodotati che decidono di donarsi per l'inclusione dei Ciechi sanniti.

Da quel momento cominciano tutte le attività di adeguamento alla legge n. 117 /2017 relativa al nuovo Codice del Terzo Settore che portano l'associazione ad iscriversi al Registro del Volontariato della Regione Campania e ad accreditarsi come Sede Attuativa del Servizio Civile Universale presso il Ministero delle Politiche Giovanili.

Durante la pandemia da Sars Cov 19 si distingue per il reperimento e consegna dei presidi anti contagio come guanti e mascherine e lo svolgimento di commissioni di varia natura ai non vedenti. In quei mesi i volontari alleviano i momenti di solitudine e smarrimento dei disabili visivi anche grazie a telefonate informative sulla sanificazione e comportamenti casalinghi.

Nel 2021 presenta diversi progetti alle amministrazioni locali e la prima a rispondere è l'Asl di Benevento che, grazie alla sensibilità del Direttore Generale, in pochi mesi concede ben due posti di lavoro a due nostri non vedenti.

Partecipa anche a progetti regionali sul Terzo Settore e sulla Inclusione di disabili visivi, insieme alla Projenia SCS e alla Sannio Irpinia Lab, che arrivano primi in graduatoria. Da quel momento le attività vengono decuplicate con azioni come la donazione di una Cabina di Registrazione, costruita presso la Sede della Unione Ciechi di Benevento, a cui partecipano anche i Lions Club Benevento Host, per la registrazione di Audiolibri per studenti e anziani non vedenti, ma anche per tutti coloro che vogliano leggere usufruendo della calda voce di donatori specializzati.

Ancora corsi di sostegno alla genitorialità per genitori di disabili visivi e poi molti Laboratori creativi e riabilitativi, ancora assistenza post-scolastica, corsi di Ginnastica dolce e Movimento Consapevole per il riacquisto dell'equilibrio posturale, poi Aperitivi al buio per la sensibilizzazione alla disabilità visiva e ben 10 Tirocini di inclusione lavorativa per 10 disabili disoccupati sul territorio della Regione Campania.

Molti interventi culturali presso siti storici campani, formazione di un albo di donatori di voce, sempre per la registrazione di Audio Libri e altre azioni future, in fase di realizzazione, come corsi di autonomia e mobilità, corsi di Formazione sulla Digitalizzazione, di formazione alla Tiflodidattica e Tiflotecnica per Insegnanti di Sostegno, ed ancora corsi di pittura, musica e poesia.

Abbiamo provato a creare una rete territoriale grazie a convenzioni con Enti pubblici e privati ma non tutti hanno risposto.

Le difficoltà maggiori le abbiamo avute proprio con le amministrazioni pubbliche, che non hanno dato seguito neanche a richieste inviate tramite pec.

Con il passare degli anni, abbiamo riscontrato un grande timore da parte dei genitori per il futuro dei ragazzi Ciechi civili e un bisogno di approcciarsi alle associazioni di categoria, per paura di non essere all'altezza di sostenere da soli tutti i loro bisogni, perché per quanto esistano tante strategie a favore della inclusione, in Italia manca una reale cultura sulla inclusione stessa.

Manca l'educazione alla diversità, che dovrebbe invece essere insegnata prima in famiglia e poi in ogni scuola di ogni ordine e grado, come una materia classica di indirizzo generale, come fosse italiano o matematica. Non basta l'educazione civica, che è importante sì, ma alla diversità bisogna educare dalla prima infanzia, subito e giornalmente, per renderla quanto prima normalità.

Ogni associazione è in sofferenza per abbattere le barriere sociali e culturali della propria categoria, perché il nostro mondo è costruito dai cosiddetti normodotati, che non guardano all'ambiente con sguardo universale ma solo dal punto di vista normo-funzionale.

Grazie a nuove leggi molti adeguano le strutture 'anche' alla diversità, ma mai abbastanza.

Se alle tavole rotonde continueranno a sedere solo pochi rappresentanti, mancherà sempre l'esperienza per quel particolare dettaglio che rende una società fruibile a tutti.

Sul nostro territorio sono tante le cose da correggere, in primis la mobilità, l'adeguamento dei mezzi di trasporto pubblici, la Digitalizzazione, l'integrazione e sostegno scolastico, prescrizione ausili, integrazione lavorativa e tanto altro. Grande soddisfazione dalla Unisannio che ha spalancato le porte al terzo settore locale, permettendo alla categoria dei disabili visivi la piena integrazione e fruibilità dell'Ateneo.

Ci aspettiamo lo stesso comportamento anche dalle altre università e accademie, in modo da poter accogliere anche studenti Ciechi di altre province, poiché il diritto allo studio è universale.

Ci piacerebbe poter offrire, in accordo con i vari Dipartimenti universitari, a tutti gli studenti Volontari, la possibilità di usufruire di crediti formativi per i servizi svolti presso la nostra associazione o per tutti i tipi di attività co-progettate in rete sul territorio. Abbiamo bisogno di aiuto e della esperienza di tutti per crescere e migliorare.

Auspichiamo che l'energia di ogni Settore confluisca per una società alla pari, come pianeti in orbita intorno ad un unico Sole, che alimenta senza discriminazioni e con lo stesso unico calore.

Miscellanea

La maternità surrogata alla luce del dialogo tra Corti. Un commento alla sentenza n. 38162/2022 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione*

DOMENICO GABRIELE NUZZOLESE

SOMMARIO: 1. Rilievi preliminari. - 2. Lo stato attuale della giurisprudenza in materia. - 3. Il ruolo delle Corti dinanzi all'inerzia del legislatore. - 4. Una breve conclusione.

1. La sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 38162 del 30 dicembre 2022, trova il suo presupposto nella richiesta giudiziale da parte di una coppia dello stesso sesso alla quale l'ufficiale di stato civile del Comune di Verona ha negato la trascrizione dell'atto di nascita del figlio minore, nato in Canada con maternità surrogata.

I due uomini, cittadini italiani, avevano contratto matrimonio in Canada e lo avevano trascritto nel 2017 nei registri delle unioni civili dello Stato italiano. Il bambino era stato registrato allo stato civile canadese dal solo genitore biologico, senza indicazione della donatrice dell'ovocita o della madre gestionale. A seguito del ricorso alla Corte Suprema della British Columbia, i due uomini ricorrenti avevano ottenuto una sentenza con la quale si dichiarava che questi ultimi potessero essere indicati come genitori, con conseguente modifica dell'atto di nascita.

L'ufficiale di stato civile del Comune di Verona però non aveva accolto l'istanza di rettifica dell'atto di nascita sia perché già ne esisteva uno trascritto, sia per l'assenza di dati normativi certi e di precedenti favorevoli da parte della giurisprudenza di legittimità alla richiesta di rettifica. I ricorrenti avevano chiesto, quindi, la delibazione della sentenza canadese del 2017 e la Corte di Appello di Venezia, anche tenendo conto dell'interesse superiore del minore e del suo diritto alla conservazione dello status, aveva statuito l'esecuzione della sentenza per la sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 67 della legge n. 218 del 1995 e l'assenza di una questione di ordine pubblico. Il Ministro dell'Interno e il Sindaco di Verona hanno però impugnato la sentenza in Cassazione.

La Corte di Cassazione ha ritenuto di richiedere, per mezzo di una ordinanza di rimessione, l'intervento delle Sezioni Unite sulla scorta di un precedente

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

intervento della Corte costituzionale (sentenza n. 33 del 9 marzo 2021) la quale aveva sottolineato l'importanza del riconoscimento del legame di filiazione con il genitore intenzionale e l'inidoneità del ricorso all'adozione in casi particolari¹ per interesse preminente e superiore del minore.

Fulcro della pronuncia della Corte costituzionale era però soprattutto l'invito fatto al legislatore di adeguare *"il diritto vigente alle esigenze di tutela degli interessi dei bambini nati da maternità surrogata"*. Ciò nonostante, il monito del Giudice delle leggi è rimasto inascoltato dal legislatore.

L'ordinanza della Corte di Cassazione n. 1842/2022 di rimessione alle Sezioni Unite ha fatto espresso riferimento anche all'interpretazione fornita dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 12193 del 2019 la quale, richiamando proprio l'utilizzo dell'adozione in casi particolari, non consentiva secondo la pronuncia della Consulta, di assicurare al minore nato da maternità surrogata la tutela giuridica richiesta dai principi convenzionali e costituzionali.

Per la Cassazione un nuovo intervento delle Sezioni Unite è stato ritenuto indispensabile, in quanto il vuoto legislativo ipotizzato dall'ordinanza di rimessione alle Sezioni Unite venutosi a creare a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2021 sulla trascrizione in Italia degli atti di nascita si sarebbe dovuto colmare in assenza di un intervento da parte del legislatore.

2. Le questioni sottese che vengono in rilievo dalla lettura della sentenza in esame e che vedono come tematica principale la maternità surrogata² sono

¹ L'adozione in casi particolari è disciplinata dall'art. 44 della legge n. 184/1983. Essa tutela il rapporto che si crea nel momento in cui il minore viene inserito in un nucleo familiare con cui in precedenza ha già sviluppato legami affettivi. In particolare, la legge è finalizzata a tutelare il diritto del minore ad ottenere una famiglia in situazioni che non avrebbero consentito di giungere ad un'adozione piena. Si ricorre in casi specifici nei quali non sono presenti i presupposti per l'adozione legittimante (principalmente lo stato di abbandono del minore). Questa si differenzia dall'adozione classica. Sulla questione si rimanda a B. POLISENO, *La funzione sociale dell'adozione in casi particolari tra coppie di fatto e persone singole: un giusto incentivo per il legislatore*, in *Questione Giustizia*, 2019.

² Sulla maternità surrogata cfr. F. ANGELINI, *Profili costituzionali della procreazione medicalmente assistita e della surrogazione di maternità*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020; D. MAZZAMUTO, *La decisione delle Sezioni Unite: i nuovi fronti della "genitorialità sociale"*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, n. 2, 2020, pp. 393 ss.; A. GUSMAI, *Madre e padre (in)certi: brevi riflessioni sulla "omogenitorialità" a partire da alcune recenti decisioni della giurisprudenza comune in tema di trascrivibilità dell'atto di nascita*, in *federalismi.it*, n. 23/2017, pp. 1-25; E. OLIVITO, *Una visione costituzionale sulla maternità surrogata. L'arma spuntata (e mistificata) della legge nazionale*, in S. NICCOLAI, E. OLIVITO (a cura di), *Maternità, filiazione, genitorialità. I nodi della maternità surrogata in una prospettiva costituzionale*, Napoli, Jovene, 2017, pp. 7 ss.; I. PARISI, *Minore nato all'estero da gestazione per altri: rinviata alla Corte costituzionale la decisione sul riconoscimento dello status di filiazione*, in *Ilfamiliarista*, 3.07.2020; R. ZAMPERINI, *Il divieto di maternità surrogata: riconoscimento del rapporto con il genitore intenzionale e best interest of the child*, in *Giustizia Civile.com*, 2020; V. CALDERAI, *La tela strappata di*

molteplici, e sono riconducibili alla qualificazione del concetto di ordine pubblico³, al rapporto tra il legislatore e il giudice delle leggi nonché alla delicata questione dei limiti interpretativi del giudice che costituisce il principale tema di indagine della presente nota, tenuto conto del vuoto normativo in materia.

Non è certo con la sentenza in commento che si apre il vaso di Pandora circa la problematica del ruolo di supplenza del giudice rispetto al legislatore, essendo questa una questione ormai risalente nel tempo. Vale la pena comunque tornare sul punto, atteso che la lacuna normativa in tale materia ha provocato numerose pronunce giurisprudenziali, riprese anche in più parti nella sentenza delle Sezioni Unite n. 38162 del 2022, prima tra tutte l'ordinanza della I sezione civile della Corte di Cassazione n. 8325 del 29 aprile 2020, la quale offre un fermo immagine circa l'irragionevolezza per il giudice della possibilità di valutare, caso per caso, la possibile contrarietà all'ordine pubblico del riconoscimento del legame di filiazione con il genitore di "intenzione". Secondo la Cassazione tale limite sacrificerebbe automaticamente la tutela dei diritti del nascituro, perché non sarebbe possibile effettuare alcuna valutazione della legislazione vigente nel paese in cui è avvenuta la gestazione per altri e, specificamente, l'effettività delle garanzie, fornite dall'ordinamento straniero, per tutelare la volontà della gestante.

In questo caso la valutazione caso per caso prefigurata dalla Cassazione, se per un verso consentirebbe di analizzare la concretezza del caso dalle diverse angolazioni, dall'altro potrebbe comportare conseguenze negative in un ordinamento caratterizzato dall'assenza della vincolatività del precedente giurisprudenziale.

Tra l'altro, anche la Corte costituzionale con la sentenza n. 33 del 9 marzo 2021, richiamata nell'ordinanza in esame, aveva esortato il legislatore a colmare la mancanza di disciplina in materia. Il Giudice delle leggi aveva, infatti, evidenziato come *"il compito di adeguare il diritto vigente alle esigenze di tutela degli interessi dei bambini nati da maternità surrogata – nel contesto del difficile bilanciamento tra la*

Ercole. *A proposito dello stato dei nati da maternità surrogata*, in *Nuova giur. civ. comm.*, n. 5, 2020, pp. 1109 ss.; F. AZZARRI, *L'inviolabilità dello status e la filiazione dei nati all'estero da gestazione per altri*, in *Famiglia*, n. 6, 2020, p. 767; G. DE MARZO, *Alla Corte costituzionale la questione della riconoscibilità dell'atto di nascita relativo a minore nato da maternità surrogata*, in *Il Foro Italiano*, 29.04.2020; Per un'analisi a livello internazionale cfr. K. TRIMMINGS, P. BEAUMONT, *International surrogacy arrangements: legal regulation at the international level*, Hart Publishing, 2013.

³ Sulla questione si rimanda alla lettura di C. TRIPODINA, *C'era una volta l'ordine pubblico. L'assottigliamento del concetto di "ordine pubblico internazionale" come varco per la realizzazione dell'"incoercibile diritto" di diventare genitori (ovvero, di microscopi e telescopi)*, in S. NICCOLAI, E. OLIVITO (a cura di), *Maternità filiazione genitorialità*, cit., pp. 119 ss.; A. LORENZETTI, *La recente giurisprudenza in materia di omogenitorialità tra mutamenti di paradigmi e nuove prospettive di politica legislativa*, in *costituzionalismo.it*, n. 2, 2018 pp. 6 ss; G. FERRANDO, *Ordine pubblico e minore nella circolazione degli status filiationis*, in *Corr. Giur.*, n. 2, 2017.

legittima finalità di disincentivare il ricorso a questa pratica, e l'imprescindibile necessità di assicurare il rispetto dei diritti dei minori, nei termini sopra precisati – non può che spettare, in prima battuta, al legislatore, al quale deve essere riconosciuto un significativo margine di manovra nell'individuare una soluzione che si faccia carico di tutti i diritti e i principi in gioco”.

In sostanza, il monito rivolto al legislatore era quello di apprestare uno strumento normativo *ad hoc* che consentisse di pervenire al risultato del riconoscimento della filiazione del genitore intenzionale almeno equivalente a quella del genitore biologico sia pur nell'ambito dell'ampia discrezionalità del legislatore nello stabilire le modalità e gli strumenti con cui pervenire al riconoscimento.

Infatti, secondo la Corte di Cassazione n. 1842 del 21 gennaio 2022 di rimessione alle Sezioni Unite *“Una materia sensibile come quella per cui si controverte tende invece a sottrarsi a una valutazione di tipo automatico ed è pertanto comprensibile che sia lasciato ai legislatori un ampio spazio di manovra nel predisporre strumenti alternativi e specifici finalizzati al riconoscimento della filiazione nei confronti del genitore intenzionale.”*

Secondo tale orientamento sarebbe stato così indispensabile un nuovo intervento delle Sezioni Unite (le quali dotate di un potere di nomofilachia), sottolineando che le diverse interpretazioni possibili avrebbero potuto condurre anche a un ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Sulla questione anche la Corte costituzionale con la sentenza n. 347/1998 aveva avuto modo di affermare che *“l'individuazione di un ragionevole punto di equilibrio tra i diversi beni costituzionali coinvolti, nel rispetto della dignità della persona umana, appartiene primariamente alla valutazione del legislatore. Tuttavia, nell'attuale situazione di carenza legislativa, spetta al giudice ricercare nel complessivo sistema normativo l'interpretazione idonea ad assicurare la protezione degli anzidetti beni costituzionali”.*

3. Sul tema della maternità surrogata la sentenza in questione aggiunge un nuovo tassello al percorso giurisprudenziale che nell'ultimo decennio è stato seguito dalle Corti interne (di Cassazione e costituzionale).

Oggetto principale degli interventi giurisprudenziali in materia è la legge n. 40/2004⁴ la quale disciplina la procreazione medicalmente assistita, ma non

⁴ Per un approfondimento si rinvia a S. AGOSTA, *Tra diritti e poteri: la surrogazione di maternità all'estero riletta alla luce degli insegnamenti di Alessandro Pizzorusso*, in *federalismi.it*, 2021; L. BOZZI, *Maternità surrogata, le ragioni del divieto e le proposte di regolamentazione: un cerchio che non si chiude*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 2022; R. BIN, *Maternità surrogata: ragioni di una riflessione*, editoriale, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2, 2016.

prevede alcunché in ordine alla trascrizione dell'atto di nascita di un bambino nato all'estero da genitori dello stesso sesso.

Il dialogo tra le Corti⁵ ha consentito, almeno temporaneamente, di disciplinare in quale modo, colmandolo, il vuoto normativo.

⁵ Sul dialogo tra Corti la dottrina è vastissima, ma si segnala *ex multis* F. SALMONI, *La Corte costituzionale e la Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, in *Diritto Pubblico*, 2002, n. 2, p. 491 ss.; E. NAVARRETTA, A. PERTICI (a cura di), *Il dialogo tra le Corti. Principi e modelli di argomentazione. Atti del Seminario congiunto del Dottorato di Diritto Privato e del Dottorato di Giustizia Costituzionale e Diritti Fondamentali dell'Università di Pisa (Pisa, 3 aprile 2003)*, Pisa 2004; A.M. NICO, *La costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia al banco di prova dei controllimiti, in dirittifondamentali.it*, n.2, 2019; G. REPETTO, *I rapporti tra le Corti europee e le prospettive della adesione dell'Unione Europea alla CEDU*, ivi, pp. 287 ss.; Id., *Argomenti comparativi e diritti fondamentali in Europa. Teorie dell'interpretazione e giurisprudenza sovranazionale*, Napoli, 2011, spec. pp. 313 ss.; Id., *L'effetto di vincolo delle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel diritto interno: dalla riserva di bilanciamento al "doppio binario"*, in *Diritto Pubblico*, 2014, n. 3, pp. 1075 ss.; R. ALONSO GARCÍA, *Il giudice nazionale come giudice europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, n. 1, pp. 111 ss.; G.F. FERRARI (a cura di), *Corti nazionali e Corti europee*, Napoli, ESI, 2006; M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, n. 2, pp. 1643 ss.; A. SPERTI, *Il dialogo tra le Corti costituzionali ed il ricorso alla comparazione giuridica nella esperienza più recente*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2006, pp. 125 ss.; Id., *Omosessualità e diritti. I percorsi giurisprudenziali ed il dialogo globale delle Corti costituzionali*, Pisa, Pisa University Press 2013; G. ŽAGREBELSKY, *Corti costituzionali e diritti universali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2006, n. 2, pp. 297 ss. (e in Id., *Intorno alla legge. Il diritto come dimensione del vivere comune*, Torino 2009, p. 318 ss.); Id., *La legge e la sua giustizia. Tre capitoli di giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 386 ss.; F. ANGELINI, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, Padova, CEDAM, 2007; S. CASSESE, *I Tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Roma, Donzelli, 2009; Id., *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 69, 83-84, 87-88, 91-92, 98-99, 129, 156, 172, 174, 196, 212-213, 218-219, 222 ss., 228 ss., 253-254, 301, 307 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna, Il Mulino, 2010; P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, spec. pp. 187 ss., 240 ss., 273 ss.; Id., *Il "dialogo tra le Corti": comunicazione o interazione?*, in *Percorsi costituzionali*, 2012, n. 3, pp. 273 ss.; C. PINELLI, *Trapianti, innesti, dialoghi. Modalità di trasmissione e circolazione del diritto straniero*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011, n. 2, pp. 495 ss.; F. MANNELLA, *Giudici comuni e applicazione della Costituzione*, Napoli, Jovene, 2011; G. PISTORIO, *Interpretazione e giudici. Il caso dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione Europea*, Napoli, Jovene, 2012; A. SCHILLACI, *Diritti fondamentali e parametro di giudizio. Per una storia concettuale delle relazioni tra ordinamenti*, Napoli, Jovene, 2012; E. LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, Laterza 2012; Id. (a cura di), *La richiesta di pareri consultivi alla Corte di Strasburgo da parte delle più alte giurisdizioni nazionali. Prime riflessioni in vista della ratifica del Protocollo 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Torino, Giappichelli, 2014; A. CERRI, *Lezioni di giustizia globale. Lectures on global justice*, Padova, CEDAM, 2013; G. TESAURO, *Ancora sul dialogo tra giudice italiano e corti europee*, in AA.VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, Jovene, 2013, vol. IV, p. 2397 ss.; R. CONTI, *I giudici e il biodiritto. Un esame concreto dei casi difficili e del ruolo del giudice di merito, della Cassazione e delle Corti europee*, Roma, Aracne, 2014; T. GUARNIER, *Interpretazione costituzionale e diritto giurisprudenziale. Specificità e problemi dell'interpretazione costituzionale nell'ordinamento giuridico integrato*, Napoli, Jovene, 2014; G. AMATO, *Corte costituzionale e Corti europee. Fra diversità nazionali e visione comune. «Alberico Gentili Lectures» Macenata, 29-30 aprile 2014*, Bologna, Il Mulino, 2015; M. CARDUCCI, *"Imitazioni" e "dialoghi" come «amministrazione» del linguaggio?*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, a cura di L. MELICA, L. MEZZETTI E V. PIERGIGLI, Padova, CEDAM 2015, Tomo I, pp. 381 ss.; A. RUGGERI, *"L'intensità" del vincolo espresso dai precedenti giurisprudenziali, con specifico riguardo al piano dei rapporti tra CEDU e diritto interno e in vista dell'affermazione della Costituzione come «sistema»*, ivi, pp. 539 ss.; F. GIUFFRÈ, *Corte costituzionale e la Corte europea dei diritti dell'uomo:*

Infatti, con la sentenza n. 38162/2022 le Sezioni Unite della Cassazione, richiamando quanto già statuito dalla stessa Corte e dai giudici sovranazionali, hanno individuato e aggiunto un ulteriore tassello al fine di colmare il vuoto normativo e indicare i presupposti per la riconoscibilità dell'atto di nascita adottato all'estero.

L'iter argomentativo seguito nella sentenza in commento si rifa alla precedente sentenza delle Sezioni Unite n. 12193/2019 avente ad oggetto il riconoscimento dell'efficacia di un provvedimento emesso all'estero, che aveva attribuito a due minori lo *status* di figli di uno dei due istanti, con il quale non avevano alcun rapporto biologico essendo stati generati mediante gameti forniti dall'altro (già dichiarato loro genitore con un precedente provvedimento regolarmente trascritto in Italia) con la cooperazione di due donne, una delle quali ha donato gli ovociti, mentre l'altra, in virtù di un accordo validamente stipulato ai sensi della legge straniera, aveva portato avanti la gravidanza, rinunciando preventivamente a qualsiasi diritto nei confronti dei minori.

In proposito, i giudici non ritenendo un ostacolo l'insussistenza di un legame genetico tra i minori e il genitore non biologico (dal momento che nel nostro ordinamento non esiste un modello di genitorialità fondato esclusivamente sul legame biologico tra il genitore ed il nato) hanno ritenuto che le conseguenze della violazione dei divieti posti dalla legge n. 40 del 2004 in tema di procreazione medicalmente assistita non possono ricadere su chi è nato, che ha un diritto fondamentale alla conservazione dello *status filiationis* legittimamente acquisito all'estero.

In tale sentenza si è tuttavia precisato che l'atto di nascita straniero deve trovare applicazione in Italia esclusivamente se esso non sia contrario all'ordine pubblico ai sensi degli artt. 16 e 65 della Legge n. 218/1995 e dell'art. 18 del D.P.R. n. 396/2000, e comunque che la gestante possa trovare tutela sulla base dei principi di ordine pubblico internazionale⁶, non escludendo la possibilità di conferire

un dialogo senza troppa confidenza, in *Federalismi.it* 2016, n. 7 (6-4-2016); A. PUGIOTTO, *Dalla «porta stretta» alla «fuga» dalla giustizia costituzionale? Sessant'anni di rapporti tra Corte e giudici comuni*, in *Quaderni costituzionali*, 2016, n. 1, pp. 149 ss.

⁶ Per un'ampia disamina sul tema dell'ordine pubblico internazionale cfr. G. BADIALI, *Ordine pubblico e diritto straniero*, Giuffrè, Milano, 1963; G. BARILE, *Ordine pubblico (diritto internazionale privato)*, in *Enc. dir.*, XXX, UTET, Milano, 1980, pp. 1106 ss.; N. BOSCHIERO, *Art. 16*, in *Legge 31 maggio 1995, n. 218. Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato*, a cura di S. BARIATTI, in *Nuove leggi civ.*, 1996, pp. 1046 ss.; O. FERACI, *L'ordine pubblico nel diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2012; L. FUMAGALLI, *Considerazioni sulla unità del concetto di ordine pubblico*, in *Comunicaz. studi*, XVII e XVIII, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 593 ss.; P. LOTTI, *L'ordine pubblico internazionale*, Milano, Giuffrè, 2005; F. MOSCONI, *Art. 16*, in *AA.VV.*, *Commentario del nuovo diritto internazionale privato*, Padova, CEDAM, 1996, pp. 78 ss.; G. MOSCONI, *La difesa dell'armonia*

rilevato al rapporto genitoriale mediante il ricorso ad altri strumenti giuridici, quali l'adozione in casi particolari, prevista dall'art. 44, comma primo, lett. d), della legge n. 184 del 1983.

Senonché la soluzione adottata dalle Sezioni Unite n. 12193 del 2019 non ha però convinto i giudici della I sezione civile della stessa Corte, i quali con la successiva ordinanza n. 8325/2020 hanno dubitato della legittimità costituzionale della normativa applicata, con particolare riferimento alla tutela dei diritti del minore.

Il dubbio di legittimità costituzionale degli artt. 12 c.6 l. 40/2004, art. 18 d.P.R. 396/2020 e art. 64 c.1 lett. g) l. 218/1995 interpretati alla luce della sentenza delle SS.UU. ha riguardato innanzitutto l'esclusione della possibilità del riconoscimento ai fini dell'efficacia in Italia, di provvedimenti giurisdizionali stranieri che accertino il diritto di essere inserito quale genitore d'intenzione nell'atto di nascita del figlio.

Infatti, l'esclusiva possibilità di accedere all'adozione in casi particolari prevista dall'art. 44 lettera d) l. 183/84 come soluzione alla questione creerebbe un possibile affievolimento dei diritti del minore poiché non garantirebbe uno status di tutela pieno, in quanto l'adozione in casi particolari determinerebbe non solo una diversità del regime di parentela, ma soprattutto una incertezza della forma di adozione, come già statuito dalla Corte EDU con l'Avis Consultatif del 12.04.2019, che ha ritenuto che il minore non può subire discriminazioni di tutela dovute alle scelte procreative della coppia e che il diritto del minore deve rispondere ai canoni previsti dall'art. 8 CEDU.

Secondo l'ordinanza n. 8325/2020 di rimessione alla Corte costituzionale l'adozione in casi particolari non risulterebbe idonea a garantire quella effettività e celerità di attribuzione dello *status filiationis*, ritenute dalla Corte di Strasburgo fondamentali per qualificare la modalità alternativa alla trascrizione, in senso rispettoso del diritto alla tutela della vita privata e familiare del minore. Per la Cassazione in tale prospettiva non sarebbe possibile una interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente conforme delle norme.⁷

interna dell'ordinamento del foro tra legge italiana, convenzioni internazionali e regolamenti comunitari, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2007, pp. 5 ss.; N. PALAIA, *L'ordine pubblico «internazionale» (Problemi interpretativi dell'art. 31 delle disp. prel. al c.c.)*, Padova, CEDAM, 1974.

⁷ Sull'interpretazione conforme a Costituzione si rimanda all'analisi completa fatta da M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, IX, 2016; ID., *Interpretazione costituzionale e testo della Costituzione. Osservazioni liminari*, in G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 45 ss.; F. MODUGNO, *Sulla specificità dell'interpretazione costituzionale*, in *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, Napoli, Jovene, 2008, p. 210; O. CHESSA, *Non manifesta infondatezza vs interpretazione adeguatrice*, in *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, Atti del convegno di Milano svoltosi il 6-7 giugno 2008, a cura di M. D'AMICO, B. RANDAZZO, Milano, Giuffrè, 2009; V. CRISAFULLI, *Questioni in tema di interpretazione della Corte Costituzionale nei rapporti con l'interpretazione giudiziaria*, in *Giurisprudenza*

Peraltro, proprio perché il legislatore non ha effettuato alcun bilanciamento riguardo al riconoscimento dello *status filiationis* nella ricerca del *best interest of child* e la tutela della dignità della donna, è tanto più irragionevole quanto contrario ai principi consolidati dalla giurisprudenza costituzionale precludere al giudice la possibilità di valutare, caso per caso, la possibile contrarietà all'ordine pubblico del riconoscimento del legame di filiazione con il genitore di "intenzione".

Senonché la Corte Costituzionale nella sentenza n. 33/2021, pronunciandosi nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 6 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), dell'art. 64, comma 1, lettera g), della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato), e dell'art. 18 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'art. 2, comma 12, della legge 15 maggio n. 127), ha ritenuto inammissibili le questioni sollevate nell'ordinanza della Cassazione n. 8325/2020.

La Corte costituzionale ha ritenuto non percorribile la strada dell'adozione in casi particolari, riaprendo così una "voragine" che era stata colmata parzialmente dalla sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 12193 del 2019. Infatti, l'adozione in casi particolari, non rappresenterebbe uno strumento celere e idoneo,

Costituzionale, 1956; E. LAMARQUE, *La fabbrica delle interpretazioni conformi a Costituzione tra Corte Costituzionale e giudici comuni*, in www.astridonline.it; M. LUCIANI, *Le funzioni sistemiche della Corte Costituzionale, oggi, e l'interpretazione "conforme a"*, relazione tenuta il 18 maggio 2007 al convegno "Il ruolo del giudice: le magistrature supreme", Università di Roma Tre, ora in www.federalismi.it, 2007; A. RUGGERI, *Alla ricerca del fondamento dell'interpretazione conforme*, in *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, Atti del convegno di Milano, 6-7 giugno 2008; M. RUOTOLO, *Interpretazione conforme e tecniche decisorie della Corte Costituzionale*, in www.gruppodipisa.it, 2009; ID., *L'interpretazione conforme a Costituzione nella più recente giurisprudenza costituzionale. Una lettura alla luce di alcuni risalenti contributi apparsi nella rivista Giurisprudenza Costituzionale*, in A. PACE (a cura di), *Corte Costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza Costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, Milano, Giuffrè, 2006; G. SORRENTI, *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006; L. IANNUCILLI, *L'interpretazione secundum Constitutionem tra Corti costituzionali e giudici comuni. Brevi note sul tema, in Servizio Studi e massimario della Corte costituzionale*, Roma, 6 novembre 2009, pp. 5-19; A. BONOMI, *Il dovere del giudice di ricercare l'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione impugnata vanifica i requisiti della rilevanza e della non manifesta infondatezza?*, in *Rivista AIC*, ottobre 2013, pp. 1-8; O. CHESSA, *Non manifesta infondatezza versus interpretazione adeguatrice?*, in *Forum costituzionale*, 2008, pp. 1-10; F. MODUGNO, *In difesa dell'interpretazione conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, pp. 1-25; V. MARCENÒ, *Quando il giudice deve (o doveva?) fare da sé. Interpretazione adeguatrice, interpretazione conforme, disapplicazione della norma di legge*, in *Diritto e società*, n. 4/2018, pp. 633-653; F. MODUGNO, *Interpretazione costituzionale*, in *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino*, n. 8/2019, pp. 55-85; A. CIERVO, *L'interpretazione adeguatrice come criterio di risoluzione dei contrasti ermeneutici tra ordinamento interno e Convenzione europea dei diritti dell'uomo: profili dottrinali e giurisprudenziali*, in federalismi.it, n. 5/2011, 1-41; M. BARBERIS, *Una teoria "protestante" dell'interpretazione costituzionale*, in *Diritto e Questioni pubbliche*, n. 12/2012, pp. 533-545.

poiché non solo richiederebbe un iter processuale molto lungo ma anche perché si porrebbero importanti differenze di base nella figura del minore. Secondo la Corte costituzionale l'adozione presupporrebbe l'esistenza in vita dell'adottando (essa non serve per dare un figlio a una coppia, ma per dare una famiglia al minore), la maternità surrogata invece "servirebbe" per dare un figlio non ancora venuto ad esistenza a una coppia realizzandone le aspirazioni genitoriali.

I giudici hanno ritenuto che l'adozione in casi particolari non attribuisce la genitorialità all'adottante. E tra l'altro *"Richiede inoltre, per il suo perfezionamento, il necessario assenso del genitore biologico (art. 46 della legge n. 184 del 1983), che potrebbe non essere prestato in situazioni di sopravvenuta crisi della coppia, nelle quali il bambino finisce per essere così definitivamente privato del rapporto giuridico con la persona che ha sin dall'inizio condiviso il progetto genitoriale, e si è di fatto presa cura di lui sin dal momento della nascita."*

Quindi la Cassazione con l'ordinanza n. 1842/2022, sulla scorta della sentenza della Corte costituzionale n. 33/2021 e rimettendo la decisione alle Sezioni Unite, ha ritenuto che sia venuto meno il presupposto di bilanciamento del diritto vivente offerto dalla sentenza delle Sezioni Unite n. 12193/2019.

Ma nel frattempo, in attesa della pronuncia delle Sezioni Unite oggetto di commento, è sopraggiunta una pronuncia decisiva della Corte costituzionale n. 79/2022 che ha fatto da "perno" ai giudici delle Sezioni Unite per una successiva pronuncia più matura e chiara.

Per mezzo anche di quest'ultima sentenza della Corte costituzionale sono stati messi in evidenza e in parte risolti diversi profili di incertezza e inadeguatezza che si erano delineati nella sentenza della Corte Costituzionale n. 33 del 2021 e nell'ordinanza della Cassazione n. 1842/2022 sul tema dell'adozione in casi particolari e che ha portato poi le Sezioni Unite della Cassazione a ritenere che quest'ultimo istituto potesse essere ritenuto il più idoneo per il riconoscimento di una genitorialità piena, dando così una interpretazione diversa alle soluzioni che invece aveva declinato l'ordinanza di rimessione alle Sezioni Unite non solo in tema di trascrizione e delibazione ma anche proprio sull'adozione in casi particolari.

Infatti, con la sentenza n. 79 del 28 marzo 2022 la Corte costituzionale ha risolto un primo profilo di inadeguatezza circa l'impedimento alla costituzione di rapporti civili con i parenti dell'adottante, intervenendo quindi alla piena attuazione del principio di unità dello stato di figlio.

Secondo la lettura della sentenza n. 79/2022 anche l'adozione del minore in casi particolari produce effetti pieni e fa nascere relazioni di parentela con i familiari dell'adottante. Al pari dell'adozione classica di cui agli artt. 6 ss. della legge n. 184 del 1983 l'adottato acquisterebbe lo *status* di figlio dell'adottante portando a compimento l'inserimento nell'ambiente familiare in funzione del principio

di unità dello stato di figlio e secondo un approccio destinato a considerare un tutt'uno filiazione e adozione.

Il secondo profilo di inadeguatezza messo in evidenza dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 33 del 2021 e risolto dai giudici delle Sezioni Unite della Cassazione ha riguardato la costituzione del rapporto adottivo in assenza dell'autorizzazione da parte del genitore biologico.

Sul punto, infatti, le Sezioni Unite nella sentenza n.38162/2022 sono partite dall'assunto che alla base della domanda di adozione particolare c'è la condivisione, con il genitore biologico, della responsabilità conseguente alla scelta di aver dato vita al progetto procreativo in un Paese estero in conformità con la *lex loci*, altresì un rapporto di affetto e cura all'interno dell'unica famiglia nella quale il bambino è cresciuto. Sulla base di questo, il dissenso da parte del genitore biologico esercente in questo caso la responsabilità genitoriale non può essere *“espressione di un volere meramente potestativo, ma va collocato in una dimensione funzionale”*. Sarebbe quindi *“possibile superare la rilevanza ostativa del dissenso all'adozione in casi particolari ai sensi della lettera d), tenendo conto che il contrasto rischia, non di vanificare l'acquisto di un legame ulteriore rispetto a quello che il minore ha con la famiglia di origine, ma proprio di sacrificare uno dei rapporti sorti all'interno della famiglia nella quale il bambino è cresciuto, privandolo di un apporto che potrebbe invece essere fondamentale per la sua crescita e il suo sviluppo”*⁸.

Sulla base di questo, l'assenso da parte del genitore biologico potrebbe essere negato solo se mirato al *best interest of child* e non giustificato invece in casi di crisi della coppia. Le Sezioni Unite hanno ritenuto di evidenziare la potenzialità dell'interpretazione costituzionalmente conforme volta al superamento della criticità legata al dissenso dell'unico genitore biologico, ma senza sollevare una questione di legittimità costituzionale. E quindi, sulla base di quanto detto e sulla base del miglior interesse del minore, non si potrebbe considerare un automatico riconoscimento della genitorialità intenzionale come inteso invece nell'ordinanza di rimessione alle Sezioni Unite, poiché non garantirebbe una pienezza di tutela del minore, che impone invece degli strumenti (di verifica in concreto degli interessi del minore) diretti al riconoscimento dei diritti legati allo *status* di figlio anche per il committente privo di legame biologico. Questo perché *“Chi con il proprio comportamento sia esso un atto procreativo o un contratto, determina la nascita di un bambino, se ne deve assumere la piena responsabilità e deve assicurargli tutti i diritti che spettano ai bambini nati “lecitamente”*.

⁸ Corte di Cassazione, SS. UU., sent. 38162 del 30.12.2022, par. 11 del considerato in diritto.

⁹ Corte di Cassazione, SS. UU., sent. 38162 del 30.12.2022, par. 12 del considerato in diritto.

Il terzo profilo di incertezza concernente l'adozione in casi particolari analizzata e superata dalla giurisprudenza delle Sezioni Unite riguarda la celerità delle procedure che servono ad evitare che il rapporto genitore-figlio resti privo di riconoscimento troppo a lungo. Infatti, già con la sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2021 si era ribadito che l'interesse del minore al riconoscimento giuridico del suo rapporto con il genitore intenzionale doveva essere assicurato attraverso un procedimento di adozione effettivo e celere che riconoscesse la pienezza del legame di filiazione tra adottante e adottato.

Sul punto, la maturità dei giudici delle Sezioni Unite sul tema è avvenuta sempre per mezzo della sentenza n. 79/2022, sottolineando che l'adozione in casi particolari, per come attualmente disciplinata, è uno strumento potenzialmente adeguato diretto nell'assicurare al minore nato da maternità surrogata la tutela giuridica richiesta dai principi convenzionali e costituzionali, fermo restando la valutazione sottoposta caso per caso dal giudice competente.

Proprio per questo i giudici delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nella sentenza oggetto di commento ritengono che debba applicarsi per questi casi l'istituto dell'adozione in casi particolari e non la trascrizione e deliberazione del provvedimento straniero come invece suggeriscono i giudici della Corte di cassazione nell'ordinanza di rimessione n. 1842/2022.

Questo perché *in primis* il riconoscimento indiscriminato e automatico, mediante la trascrizione o la deliberazione, del provvedimento straniero di accertamento della genitorialità, finirebbe per legittimare in maniera indiretta una pratica degradante che non valorizzerebbe invece il miglior interesse del bambino.

In secondo luogo, perché va escluso che il desiderio di genitorialità per mezzo di questa pratica possa legittimare un presunto diritto alla genitorialità a tutti i costi. Non esiste nel nostro sistema normativo un *paradigma normativo* fondato unicamente sulla volontà degli adulti di essere genitori e destinato quindi a concorrere liberamente con quello naturalistico. Il nostro ordinamento già conosce e tutela rapporti di filiazione non originati dalla genetica, ma sorti altresì sulla scelta e la connessa responsabilità di dar vita a un progetto genitoriale comune.

Ed infine perché appunto la genitorialità non dovrebbe essere affidata ad uno strumento di carattere automatico.

Le Sezioni Unite infatti ritengono che non si possa adottare un principio di automatismo in tema di genitorialità per la tutela del minore, bensì sono necessarie delle valutazioni di concretezza nell'interesse del bambino a continuare un rapporto di cura e di affettività. Per queste ragioni l'adozione in casi particolari non asseconda con automatismi un mero desiderio di genitorialità ma pone innanzitutto un freno a tale pratica, responsabilizzando chi decide di intraprendere un percorso diretto

alla tutela dell'interesse del minore attraverso un accertamento sulla idoneità dell'adottante.

4. Alla luce delle sentenze che si sono succedute sul tema esaminato, emerge come il ruolo del giudice è diventato sempre più significativo in quanto se è indubbio che l'ultima decisione della Cassazione offre all'interprete un importante indirizzo giurisprudenziale, sullo sfondo rimane comunque il monito al legislatore di "colmare" la lacuna normativa che da tempo interessa la questione.

E ciò in virtù della circostanza, come ha evidenziato la Cassazione, che gli interessi in gioco da proteggere sono differenti, in quanto mentre, da un lato, *"la pratica della maternità surrogata offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane"* ragione per la quale non può essere consentita l'automatica trascrizione del *"provvedimento giudiziario straniero, e a fortiori l'originario atto di nascita, che indichi quale genitore del bambino il genitore d'intenzione"*, dall'altro, *"anche il bambino nato da maternità surrogata ha un diritto fondamentale al riconoscimento, anche giuridico del legame sorto in forza del rapporto affettivo instaurato e vissuto con colui che ha condiviso il disegno genitoriale [...] L'adozione rappresenta lo strumento che consente di dare riconoscimento giuridico, con il conseguimento dello status di figlio, al legame di fatto con il partner del genitore genetico che ha condiviso il disegno procreativo e ha concorso nel prendersi cura del bambino sin dal momento della nascita"*.

Dinanzi ad una lacuna legislativa¹⁰, dunque, l'unico riferimento per la regolazione del caso concreto non può che essere individuato nella figura del giudice¹¹, con tutte le implicazioni sulla certezza dei rapporti giuridici¹², sulla effettività e della garanzia dei diritti¹³, e, più in generale, sul principio della separazione dei poteri¹⁴.

È noto, infatti, che l'intervento giurisdizionale su questioni di particolare complessità, sebbene in alcuni casi sia determinato, ma non obbligato, dalle pressanti spinte sociali¹⁵, possa provocare delle significative ricadute sulle attribuzioni

¹⁰ R.G. RODIO, *Alcune riflessioni su anomie, lacune e limiti dell'interpretazione giurisprudenziale*, in *Rivista AIC*, 2019, 137.

¹¹ Sul punto si rimanda all'interpretazione offerta da A. GUSMAI, *Giurisdizione, interpretazione e co-produzione normativa*, Cacucci, Bari, 2015.

¹² A.M. NICO, *Il diritto giurisprudenziale "creativo" è uguale per tutti? Brevi osservazioni sui confini della funzione giurisdizionale*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *"La disuguaglianza nello Stato costituzionale"*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 331.

¹³ Cfr. M. AINIS, *Le parole nella costituzione*, Napoli, ESI, 2014, pp. 12 ss.

¹⁴ M. LUCIANI, *L'attivismo, la deferenza e la giustizia del caso singolo*, in *Questione Giustizia*, 2020.

¹⁵ Cfr. M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in *Giur. Cost.*, 2012, pp. 3823, ss; Per uno studio sul ruolo della giurisprudenza in funzione delle

costituzionali che caratterizzano un sistema giuridico che non si impernia sul formante giurisprudenziale¹⁶.

lacune del sistema si invita alla lettura di G. SORRENTI, *Il giudice soggetto alla legge... in assenza di legge: lacune e meccanismi integrativi*, Relazione al Convegno "Crisi e giustizia e (in)certezza del diritto" (Brescia, 24.11.2017), in *gruppodipisa.it*, 2017, pp. 5-20 ed ora in *costituzionalismo.it*, 2018, n.1, pp. 59 ss.; L. ELIA, *Introduzione ai problemi della laicità*, in *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, Atti del XXII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Napoli, 26-27 ottobre 2007, Padova, Cedam, 2008.

¹⁶ R.G. RODIO, *Alcune riflessioni su anomalie*, cit., 137. Sui rischi connessi cfr. A.M. NICO, *Il diritto giurisprudenziale "creativo" è uguale per tutti?*, cit., 332; M. LUCIANI, *Omissioni del legislatore e tutela giudiziaria dei diritti fondamentali*, in *dirittifondamentali.it*, 2020, 204; A. ANZON, *La responsabilità del giudice come rimedio contro interpretazioni "troppo creative": osservazioni critiche*, in *Annuario 2004. Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale (Atti del XIX Convegno Annuale, Padova, 22 ottobre 2004)*, CEDAM, Padova, 2008; Sul punto mi sia consentito riprendere gli interrogativi che M. Luciani ha posto sulla questione: "Chi dà al giudice la sicurezza di conoscere la soluzione giusta, al di là di quella legale nel politeismo di valori in cui siamo inseriti? Cosa l'autorizza a pensare d'essere in grado da solo d'intendere le correnti profonde della società, per poi trarne ispirazione per il caso singolo, quando quelle correnti restano spesso nascoste anche alla più raffinata e collettiva indagine scientifica?" in M. LUCIANI, *L'attivismo, la deferenza e la giustizia del caso singolo*, cit.

Riflessioni sulla legittimazione processuale dei comitati ambientali e sul rapporto tra *legitimatio ad causam* e interesse procedimentale*

GIOVANNI SERGIO

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. - 2. Questioni alla base delle controversie affrontate dal Consiglio di Stato, sez. IV, con sentenza n. 3639 dell'11 aprile 2023. - 3. Il rapporto tra la partecipazione al procedimento e legittimazione processuale. - 4. La legittimazione degli enti meta-individuali: tra interesse diffuso e interesse collettivo. - 5. Conclusioni.

1. Nella pronuncia in esame, il Consiglio di Stato si è soffermato su un tema di assoluta rilevanza in materia processual-amministrativa: il difficile rapporto tra l'interesse alla partecipazione procedimentale e la legittimazione processuale degli enti di tutela in materia ambientale. Nel dettaglio, tale decisione ha il merito di approfondire la questione della legittimazione processuale dei comitati e delle associazioni, finanche delineando il modo in cui la "*vicinitas*" può assumersi quale criterio oggettivo di individuazione della *legitimatio ad causam*. La questione ha riguardato da un lato, la precisa individuazione dei criteri discretivi utili nel riconoscere rilevanza soggettiva alle associazioni non riconosciute, e dall'altro, la capacità conformativa delle garanzie procedimentali rispetto alla capacità *ad litem*.

Il ricorrente, nel caso di specie, censurava gli atti funzionali alla realizzazione di un intervento urbanistico teso alla creazione di un tunnel di collegamento volto a favorire la viabilità e mobilità sostenibile nel Comune di Termoli, asserendo violato il procedimento a tal uopo utile, in considerazione dell'omesso rispetto delle procedure di compatibilità ambientali. Il Comune resistente assumeva la carenza di legittimazione processuale del Comitato ricorrente, affidando le proprie ragioni all'assenza di un attuale e concreto interesse alla decisione.

Il giudice di prime cure (Tar Molise, Sez. I, 6 giugno 2019, n. 209), dopo aver opinato la difesa svolta dal Comune secondo cui era da escludersi la legittimazione in considerazione dell'assenza di riconoscimento del Comitato, ha accolto il gravame, ritenendo che l'ente ricorrente avesse dato prova dei requisiti a tal fine necessari, mutuati dalla giurisprudenza in via analogica sulla scorta dei criteri richiesti dalla normativa di settore in sede di riconoscimento.

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

Tale problematica trae origine dalla particolare attenzione posta dalla giurisprudenza amministrativa in sede di qualificazione di interesse concreto e attuale quale presupposto dell'azione, soprattutto per quei settori, quali quelli a tutela dell'ambiente, che hanno un particolare carattere trasversale.

Del resto, la disciplina ambientale già prima della novella (L. Cost. n. 1 del 2022) era avvertita come un diritto assoluto¹ la cui sfera di operatività assumeva pregnanza in un ipotetico bilanciamento; la dottrina prevalente già ne riconosceva il valore attraverso il riferimento all' "utilità sociale" di cui all'art. 41, co. 2, *ante* riforma². Per mezzo di una lettura estensiva della norma si dava credito agli arresti adottati in sede europea (e internazionale), che consideravano l'ambiente non quale bene-conseguenza di altro, ma come bene in sé³.

¹ In termini, valga sottolineare quanto dettato dalla Corte cost. già nel 1987 (sentenza del 28 maggio 1987, n. 210, par. 4.2), a tenore del quale: "Va riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione. Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni. Ne deriva la repressione del danno ambientale cioè del pregiudizio arrecato, da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali (acqua, aria, suolo, mare), che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente. Trattasi di valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.), alla stregua dei quali, le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione" (Cfr. Corte cost. 15 maggio 1987, n. 167, par. 5.2; *Id.*, 20 dicembre 2002, n. 536, par. 4). In dottrina, v. R. LOMBARDI, *La tutela delle posizioni giuridiche meta-individuali nel processo amministrativo*, Torino, 2008, pp. 33 ss.; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Diritto economico*, 2002, pp. 225 ss.

² v. L. CONSONNI, *Principio di precauzione e libertà di iniziativa economica in tema di coltivazione di OGM in Italia*, in *Giurisprudenza italiana*, 2021, pp. 1435 ss.; V. FANTI, *Il principio di precauzione nel lavoro della pubblica amministrazione: la gestione del rischio nei cambiamenti climatici*, in *ambien-terdiritto.it*, 2021, pp. 712 ss.; G. ALPA, *Dalla tutela dell'ambiente al riconoscimento della "natura" come soggetto di diritto. Una rivisitazione delle categorie del diritto civile?* in *Rivista critica del diritto privato*, 2020, fasc. 4, pp. 455 ss.; F. SANTONASTASO, *Tutela della salute, tutela dell'ambiente ed evoluzione della "governance" nelle imprese di interesse strategico nazionale (il caso Ilva): Un'applicazione dell'art. 41 Cost. per uno "Statuto d'impresa"*, in *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, 2014, pp. 183 ss.; F. SABATELLI, *Diritti economici e solidarietà ambientale. Spunti per una funzionalizzazione delle disposizioni costituzionali sui rapporti economici a fini ambientali*, in *Il Diritto dell'economia*, 2013, pp. 211 ss.; P. MADDALENA, *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di tutela ambientale*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2008, pp. 113 ss.

³ La Consulta aveva già avuto modo di individuare l'ambiente nel novero dei valori da salvaguardare, al fine di realizzare un equilibrio ambientale, anche di natura intergenerazionale, superando le tesi formalistiche che traevano origine dall'assenza di una tutela espressa in ambito ambientale nel quadro costituzionale. L'ambiente veniva definito come "bene immateriale unitario", connotato da una pluralità di profili soggettivi, ciascuno dei quali può costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura ma che, nel loro complesso, sono riconducibili a una unità (Cfr. Corte cost., 1 giugno 2016, n. 126, par. 5.1; *Id.*, 30 dicembre 1987, n. 641, par. 2.2).

Tale approdo viene reso effettivo in Italia attraverso la recente revisione costituzionale, che riconosce esplicitamente al singolo una posizione giuridica differenziata correlata al vivere in un'ambiente salubre, anche in ottica di tutela delle future generazioni (art. 9 Cost.). In tale contesto si sviluppa il ruolo delle formazioni sociali attive nella difesa ambientale e si edulcora la problematica afferente all'interesse concreto e attuale in sede amministrativa degli enti esponenziali⁴.

La questione si presta ad essere analizzata da diversi angoli prospettici che ne individuano distinti nuclei tematici. Si tratta di analizzare la complessa composizione tra interesse a ricorrere, interesse collettivo e interesse procedimentale, al fine di ricostruire la capacità ad agire in giudizio delle associazioni e dei comitati non riconosciuti.

2. Il problema della legittimazione degli enti esponenziali a ricorrere contro atti amministrativi è il nodo dirimente della pronuncia *de qua*. In tale alveo, si pone la questione in ordine ai soggetti collettivi, soffermandosi il Consiglio di Stato sulla tematica dell'idoneità degli stessi a rappresentare un interesse meritevole di tutela in sede giudiziale. Proprio l'esigenza che si tratti di un interesse differenziato e qualificato ha impegnato la giurisprudenza nell'individuare criteri idonei a stabilire un riconoscimento *ex post* dal carattere giurisprudenziale, così da escludere un riconoscimento di tutela concentrato nel solo preventivo riconoscimento.

È il caso dei Comitati, sorti spontaneamente a tutela dell'interesse alla salubrità ambientale in una certa zona, non assoggettati alla procedura di riconoscimento di cui alla legge n. 152 del 2006, artt. 13 e 18, co. 5, e legge n. 349 del 1986. Si è al riguardo registrato un lungo e complesso percorso della giurisprudenza pretoria, di cui può risultare utile fissare le principali tappe, successivamente confluite nella decisione in commento.

Per una prima e formalistica opzione⁵, ormai adombrata in giurisprudenza, il requisito legittimante degli enti esponenziali è da rinvenirsi nel possesso della personalità giuridica da parte dell'ente che assume essere violata una propria situazione giuridica soggettiva. Essa invoca il principio di tipicità quale argine del

⁴ P. COTZA, *Introduzione di metodo al Diritto pubblico dell'ambiente*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 2020, pp. 5 ss.; M. DEL SIGNORE, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientali: questioni aperte*, *Corte di Cassazione*, 17 luglio 2019, n. 31291 e n. 31310, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2020, pp. 180 ss.

⁵ V. J. DIMENTO, *Recenti sviluppi in materia di legittimazione ad agire nelle cause ambientali*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2000, pp. 409 ss.; F. PUGLIESE, *La legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste: il limite è nella legge*, *Nota a Cons. Stato sez. IV* 28 febbraio 1992, n. 223. *Cass. sez. III pen.* 10 marzo 1993, n. 513, in *Diritto processuale amministrativo*, 1994, pp. 527 ss.

legislatore all'incontrollato proliferare di azioni popolari, non ammesse nel nostro ordinamento se non in ipotesi eccezionali, osservando che la predeterminazione legislativa di siffatti requisiti impone un'implicita reiezione nel nostro sistema di diritti "adesposti", ossia non connaturati da un'identità unica a cui ascrivere una posizione giuridica differenziata.

Per una visione sostanziale⁶, il cui *incipit* è da rinvenirsi nella storica sentenza del Consiglio Stato, ad. plen., del 19 ottobre 1979, n. 24, ai fini del riconoscimento della capacità di agire di soggetti meta-individuali, è irrilevante il formale possesso della personalità giuridica, dovendosi avere riguardo all'effettiva rappresentatività dell'ente collettivo che, a sua volta, qualifica tale soggetto come esponente di un'unica capacità volitiva dei propri componenti e non di una mera sommatoria di interessi singoli. Diversamente opinando, si arriverebbe ad escludere *in nuce* parte del tessuto sociale che concorre alla tutela ambientale per il mancato possesso del riconoscimento e nonostante la contestuale presenza dei requisiti indicati dal legislatore.

L'opzione del criterio sostanziale rispetto a quello prettamente formale ha spinto la giurisprudenza a qualificare criteri ermeneutici di individuazione dell'interesse collettivo dell'ente, tra cui, si ricordano: la finalità di protezione dell'interesse collettivo desumibile dallo statuto dell'ente non riconosciuto; la struttura organizzativa stabile che assicuri una continuità temporale della tutela; l'adeguata rappresentatività dell'ente; lo stabile e significativo collegamento dell'associazione con il territorio in cui assume essersi verificato il danno (cd. *vicinitas*)⁷.

Attraverso tale lettura, viene a realizzarsi un controllo *ex post*, operato dal giudice - e non *ex ante*, operato dal legislatore attraverso il decreto di riconoscimento

⁶ v. A. MAESTRONI, *Legittimazione ed interesse ad agire di associazioni non riconosciute. Un'importante conferma da parte del Consiglio di Stato*, Nota a Cons. Stato sez. IV 5 settembre 2016, n. 3805, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2016, pp. 511 ss.; A. REGGIO D'ACI, *Ambiente ed estensione oggettiva della legittimazione ad agire delle associazioni riconosciute*, Nota a Cons. Stato sez. VI 31 luglio 2013, n. 403, in *Urbanistica e appalti*, 2013, pp. 1155 ss.; G. MASTRODONATO, *L'accesso alla giustizia per la protezione dell'ambiente nell'interpretazione della Corte di giustizia e nel diritto interno*, Nota a CGUE sez. IV 12 maggio 2011 (causa C-115/09), in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2012, pp. 28 ss.

⁷ Al riguardo valga precisare che la nozione di *vicinitas* non è *ex se* idonea a qualificare la situazione giuridica soggettiva di un ricorrente in quanto occorre la prova dell'effettivo pregiudizio subito. Ciò esclude, ad esempio, che un cittadino di una certa comunità impugnò un atto che assume essere lesivo della salubrità ambientale, laddove l'impugnazione non sia corroborata anche da un pregiudizio effettivo e personale. A tale interpretazione, si aggiunge quell'orientamento ancor più restrittivo, volto a escludere la legittimazione processuale nel caso in cui il ricorrente non dia prova del danno in concreto subito dall'atto amministrativo avverso e non solo della mera attitudine pregiudiziale di esso. Cfr. R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, XVII, Roma, 2017, pp. 1732 ss. In giurisprudenza, v. Tar Toscana, sez. II, 18 novembre 2011, n. 1765; Cons. Stato, sez. VI, 19 ottobre 2007, n. 5453.

- così da prediligere un approccio sostanziale che tenga conto della rilevanza attuale del ruolo dell'ente svolto a servizio dell'ambiente, in maniera del tutto indipendente rispetto alla relativa natura giuridica. Tale prospettiva, abbracciata dalla giurisprudenza in commento, è concorde nel rilevare la legittimazione processuale anche nel caso di situazioni giuridiche soggettive facenti capo a soggetti metaindividuali non riconosciuti, facendo riferimento al criterio dell'adeguata ed effettiva rappresentatività dell'ente. L'elemento formale è parte del giudizio di legittimità che determina, in capo al richiedente, una posizione di vantaggio⁸ ma che può essere superata attraverso la prova formale degli elementi discretivi tesi all'individuazione dell'adeguata rappresentatività, per come sopra indicati.

Nel caso in questione, il ricorso è stato respinto in quanto il Comitato "No Tunnel" risultava privo di legittimazione ad agire, in quanto manchevole della rappresentatività e del carattere continuativo, essendo emerso dagli atti di causa che la relativa costituzione fosse stata finalizzata alla sola contestazione degli atti amministrativi utili alla realizzazione dell'opera.

3. Fermo restando quanto sopra esposto, non è mancato, in dottrina e in giurisprudenza, chi ha invocato la propria legittimazione processuale facendo leva sulla partecipazione al procedimento amministrativo, quale ulteriore criterio di individuazione dell'adeguata rappresentatività dell'ente. Ebbene, anche tale questione è stata affrontata dalla decisione in esame.

Tale impostazione trae origine da una corrente dottrinale che ritiene essere volontà del legislatore di generalizzare ed estendere la partecipazione al procedimento amministrativo anche a quei soggetti che sono sprovvisti di riconoscimento, in quanto portatori di interessi diffusi. Da tale asserzione discendono le due contrapposte teorie che si confrontano in merito alla legittimazione processuale degli enti esponenziali di interessi diffusi.

Secondo un primo orientamento, la legittimazione processuale degli enti esponenziali è insita nella legittimazione procedimentale a questi riconosciuta in considerazione della funzione solennemente ascrivita a quest'ultima, ossia di

⁸ *Inter alia*, basti sottolineare come l'art. 18, co. 5, del D.Lgs n. 152/2006, espressamente prevede che "...le associazioni individuate in base all'art. 13 della presente legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi".

⁹ v. A. NARDELLI, *Gli interessi diffusi fra "riconoscimento legale" e legittimazione a ricorrere. Gli orientamenti dottrinari e giurisprudenziali sulla legitimatio ad causam da parte dei portatori di interessi diffusi*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1999, pp. 593 ss.; P. DURET, *Riflessioni sulla legitimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2008, pp. 688 ss.

anticipazione degli effetti della tutela processuale ad una fase ancora embrionale, quale è quella funzionale all'adozione dell'atto amministrativo⁹. La garanzia procedimentale è imposta dal legislatore quale sede naturale dei conflitti potenziali tra i soggetti interessati, svolgendo una funzione filtro, espressione del fine deflativo che ha spinto il legislatore nel prevedere tale fase come necessaria nel procedimento amministrativo¹⁰.

Per altra impostazione, gli istituti volti a garantire la partecipazione procedimentale e quanto previsto in sede di legittimazione processuale degli enti esponenziali sono da tenersi distinti in considerazione della diversa *ratio* che li caratterizza¹¹. Invero, la partecipazione al procedimento amministrativo si connota per una finalità prettamente collaborativa, in grado di arricchire le istruttorie sulla scorta delle maggiori conoscenze che può avere l'operatore in un certo settore. Né tantomeno la partecipazione al procedimento condivide con la legittimazione processuale la medesima funzione, stante la propria natura poliedrica e che, solo alle volte, in presenza di un interesse concreto e attuale già manifestato in sede procedimentale, può considerarsi dirimente nell'individuazione della capacità processuale del soggetto metaindividuale¹². In tale prospettiva, il contraddittorio endoprocedimentale potrebbe considerarsi come elemento di prova, purché venga concretamente dimostrata l'esistenza di un interesse collettivo (e non di mero fatto), idoneo a identificare una posizione giuridica differenziata¹³.

Aderendo a tale ultimo filone, il Collegio ha avuto modo di escludere ogni automatismo in tal senso, riconoscendo al giudice la possibilità di valutare l'esistenza di siffatto interesse *incidenter tantum*, sulla scorta della prova fornita da chi ne ha interesse.

¹⁰ v. S. DIGNETTI, *Quantità e qualità della partecipazione*, Milano, 2000, 555; R. Ferrara, *Interessi collettivi e diffusi*, in *Dig. pub.*, VIII, Torino, 1993, pp. 487 ss.

¹¹ v. A. GRATANI, "Scende la neve" e le associazioni ambientali conquistano la pista: impugnare i progetti lesivi dei corpi idrici, *Nota a CGUE sez. II 20 dicembre 2017 (causa C-664/15)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2018, pp. 96 ss.; G. BEVILACQUA, *Partecipazione ai processi decisionali e accesso alla giustizia delle associazioni ambientali a tutela degli habitat naturali di importanza europea, Nota a CGUE Grande sezione 8 novembre 2016 (causa C-243/15)*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2017, pp. 497 ss.; P. LOMBARDI, *L'accesso alla giustizia per la protezione dell'ambiente in Italia nella prospettiva della Convenzione di Aarhus*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2017, pp. 997 ss.

¹² S. TARULLO, *Le tutele del privato nel procedimento e nel processo tra logica di spettanza e logica di correttezza dell'azione amministrativa*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2016, pp. 843 ss.; G. MAROTTA, *Gli interessi strumentali*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1983, pp. 22 ss.

¹³ Le medesime conclusioni sono state utilizzate onde dirimere eguale problematica del riconoscimento automatico con riguardo agli accordi integrativi e sostitutivi del provvedimento amministrativo di cui all'art. 11 della L. n. 241 del 1990. Viene esclusa ogni ingerenza mediata della Pubblica amministrazione nel riconoscimento della legittimazione processuale (Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 22 marzo 2001, n. 1683).

Diversamente argomentando, una legittimazione processuale fondata sulla mera partecipazione al procedimento sarebbe viziata da una petizione di principio, tra l'altro in contrasto con il dettame costituzionale (art. 101, co. 2), non potendo essere imbrigliato il potere giudiziale dalla scelta operata dall'Amm. nell'ammettere un intervento nel procedimento amministrativo a taluni soggetti piuttosto che ad altri. L'ammissione alla partecipazione al procedimento operata dalla P.A. non vincola, dunque, il giudice al riconoscimento della capacità processuale.

4. L'impostazione sopra esposta, fondata sull'art. 9 della legge sul procedimento amministrativo, attraverso la quale si è cercato di riconoscere automaticamente la legittimazione processuale facendo leva su di un compiuto svolgimento del contraddittorio endoprocedimentale, si scontra con un dato normativo inequivocabile, che amplia le garanzie procedurali (ma non processuali) anche alle associazioni e ai comitati titolari di "interessi diffusi".

Come è noto, l'interesse diffuso consiste in un interesse privo di titolari, ossia non riferibile a una pluralità determinata di individui ma al contrario comune agli individui di una determinata realtà sociale¹⁴. Tale carattere inficia la natura personale di esso, in quanto proprio dalla natura di *ius commune* è possibile escludere un interesse differenziato e, di guisa, l'esistenza di un legittimo interesse a ricorrere.

Difettando dei requisiti della personalità e della differenziazione, essi non si prestano ad essere tutelati in sede giurisdizionale, salvo quanto previsto con riferimento ai casi di esercizio dell'azione popolare. In tale ottica, la volontà dell'ente, per essere meritevole di tutela, deve essere unica, ossia espressione mediata della maggioranza che lo compone e che è manifestata per il tramite degli organi a tal uopo preposti. Così facendo, si è cristallizzata la figura dell'interesse collettivo in capo all'ente esponenziale che solamente se connotato dai requisiti di concretezza ed attualità, assumerà rilevanza in sede giudiziaria. Diversamente, tale soggetto godrà di un interesse che, seppur comune, è per sua natura plurale e, di conseguenza, non differenziato.

Tale principio non è scalfito da quell'orientamento che argomenta in favore dell'automatico riconoscimento della capacità processuale degli enti esponenziali sulla scorta di particolari normative quali, ad esempio, la partecipazione endoprocedimentale o la disciplina dell'accesso agli atti (art. 22 L. n. 241 del 1990), in

¹⁴ v. R. IONTA, *Il paradigma di Aarhus. Interesse meta-individuale, potere diffuso e processo*, in *GiurisAm.it*, 2015, pp. 40 ss.; G. ALPA, *Gli interessi diffusi: una categoria rivisitata*, in *Economia e diritto del terziario*, 2014, pp. 167 ss.

quanto esse non condividono la medesima base assiologica. In altri termini, con riferimento alla disciplina dell'accesso agli atti, non può condividersi il principio a tenore del quale chi ha diritto a prendere visione dei documenti in possesso della P.A. ha diritto ad agire in giudizio, in quanto il primo istituto è posto al fine di rendere effettivo il principio di trasparenza (art. 97 Cost.), mentre il secondo il diritto di difesa (art. 24 Cost.).

Sul tema, la giurisprudenza¹⁵ ha operato una differenziazione della rilevanza dell'interesse diffuso, quale situazione giuridica rilevante in sede procedimentale ma non qualificata in ambito giudiziale. Meritano di essere menzionati gli studi che, tendenzialmente, hanno cercato di "personificare" l'interesse diffuso, quale bene in sé implicitamente lesivo anche della sfera del singolo, includendolo alle volte nella categoria del diritto soggettivo¹⁶ e altre in quella degli interessi legittimi¹⁷.

Ad ogni modo, la pronuncia in commento decostruisce tale epilogo e tende ad escludere la presunta complementarietà di una certa situazione giuridica a un centro di imputazione organizzato, posto che tale posizione involge un interesse generico e non riferibile ad un unico soggetto. In questo caso è evidente la necessità di parlare di interessi collettivi, essendo l'elemento volitivo riconducibile al singolo ente e non quale mero latore di interessi degli associati, bensì quale autonomo centro di interesse, la cui volontà può anche essere difforme rispetto a quella dei singoli da cui è composto.

Aderendo a tale impostazione, risulta irrilevante il possesso della personalità giuridica in capo all'ente, dovendosi viceversa guardare al dato sostanziale dell'effettiva rappresentatività, sussumibile segnatamente dalle disposizioni statutarie. Diversamente, non si coglierebbe la differenza rispetto all'interesse diffuso che, quale situazione giuridica adespota, governa altri settori del diritto sostanziale quali, ad esempio, l'azione di classe di cui all'art. 140 del codice del consumo¹⁸ o il diritto di accesso agli atti di cui all'art. 22 L. n. 241 del 1990.

¹⁵ v. Cons. Stato, sez. VI, 25 giugno 2008, n. 3232; *Id.*, 1 febbraio 2007, n. 416; *Id.*, sez. IV, 29 febbraio 2002, n. 4343.

¹⁶ Si ricorda che la Suprema Corte ha individuato la salute nel novero dei diritti soggettivi a carattere sociale azionabili anche in danno alla P.A., la quale è tenuta ad agire per salvaguardare la posizione giuridica differenziata del privato. Cfr. Cass. civ., sez. un., 29 marzo 1979, n. 517; *Id.*, 7 febbraio 1997, n. 1187.

¹⁷ In termini, v. Cons. Stato, sez. III, 5 dicembre 2022, n. 10648; *Id.*, sez. V, 22 dicembre 2022, n. 11207.

¹⁸ In via mediana tra le due figure si pone la cd. *class action* pubblica (D.Lgs n. 198/2009), essendogli riconosciuta tutela giudiziaria ad un interesse diffuso in considerazione della dimensione maggiormente definita e specifica della posizione differenziata, idonea a qualificare come interesse collettivo quello che, diversamente, dovrebbe essere considerato un interesse adespoto. Resta la differenziazione riferibile al centro di imputazione, posto che la volontà della formazione sociale deve

5. Le considerazioni sin qui svolte permettono di riportare i temi enucleati dalla pronuncia in commento sul piano sistemico, incidendo sul rapporto intercorrente tra legittimazione processuale degli enti esponenziali non riconosciuti e partecipazione al procedimento amministrativo. Il problema risiede, tuttavia, nel labile confine tra interesse collettivo e interesse diffuso con riferimento agli enti non riconosciuti, essendo questi tenuti non solo a dimostrare di possedere i caratteri di adeguata rappresentatività, ma anche l'interesse differenziato che legittima la *vocatio iudicis*. Per queste ragioni, appare utile ragionare, dal punto di vista metodologico, distinguendo l'aspetto organizzativo dell'ente, che incide sulla rappresentatività (*recte*: sul diritto collettivo), dall'interesse a ricorrere, la cui prova prescinde dalla personalità giuridica dell'ente.

Il riconoscimento dei Comitati ambientali, se impone una presunzione di rappresentatività, per l'effetto non risolve la questione afferente alla dimostrazione della posizione giuridica lesa, la quale dovrà essere sempre dimostrata, onde evitare una declaratoria di inammissibilità per difetto di interesse. Né tantomeno tale automatismo può dirsi realizzato attraverso rinvii a particolari norme di relazione, in quanto l'interesse differenziato sorregge l'azione.

A tale questione si aggiunge, a monte, il tema della capacità processuale dell'ente metaindividuale in quanto il relativo riconoscimento non può essere imbrigliato dalla semplice partecipazione al procedimento amministrativo. Tale corollario determinerebbe uno sfasamento del diritto di difesa riconosciuto al singolo ove si consideri che la partecipazione al procedimento attiene a una fase endoprocedimentale, mentre il riconoscimento della capacità avviene a opera del giudice. Siffatto difetto nell'automatismo, proposto da parte della dottrina e sostenuto anche dalla difesa del Comitato No Tunnel, inficia in radice la fondatezza del gravame, data la separazione del soggetto cui spetta la valutazione dell'interesse procedimentale (Amministrazione) e dell'interesse differenziato alla base dell'azione (Giudice).

Non può revocarsi in dubbio che dall'interesse procedimentale può desumersi un qualche interesse in capo al soggetto richiedente che, ad ogni modo, si presta quale elemento di prova e non come elemento fondante della capacità processuale. Tale differenziazione, di cui bisogna sempre tener conto, è sfumata in considerazione di una manifestazione dell'interesse concreto e attuale già rappresentata in sede di partecipazione, potendo in questo caso sostenersi che la prova di siffatta

considerarsi distinta rispetto a quella del singolo associato. Cfr. M. PIVETTI, A. BARBA, *Il Piano di ripresa tra interessi collettivi e interessi privati*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, pp. 16 ss.; E. RAIMONDI, *Interesse collettivo, diritti individuali omogenei e la nuova azione di classe*, in *giustiziacivile.com*, 2020, pp. 57 ss.; A. TRAVI, *In tema di legittimazione ad agire degli enti associativi esponenziali, nota a Cons. Stato, Ad. Plen. 20/2/2020 n. 6*, in *Il Foro italiano*, 2020, pp. 298 ss.

legittimazione fosse già stata rappresentata negli atti endoprocedimentali. Resta il fatto che deve essere data nuova prova in sede di giudizio, anche in considerazione del requisito dell'attualità che connota l'interesse quale condizione dell'azione¹⁹.

Calando tali coordinate ermeneutiche in sede di legittimazione degli enti esponenziali, è possibile osservare che il riconoscimento degli stessi non determina un'effettiva dimostrazione della condizione dell'azione, la cui prova dovrà sempre essere assolta dal soggetto che intende valersene in giudizio. Il riconoscimento assume rilievo in sede di prova della rappresentatività e, di guisa, dell'interesse collettivo. L'ente non riconosciuto non sarà escluso sulla scorta del riconoscimento della personalità giuridica, ma sarà tenuto a una duplice prova: l'esistenza dei criteri discretivi come sopra indicati dalla giurisprudenza, ai fini dell'adeguata rappresentatività; la dimostrazione dell'esistenza di un potenziale pericolo a un proprio e differenziato bene della vita.

La sentenza analizzata costituisce, in tal senso, un esempio emblematico di come il formalismo non incide in sede di qualificazione del soggetto che può richiedere la tutela del giudice, ma occorre che venga data prova dell'interesse organico (*recte*: collettivo) alla decisione, il quale non può dirsi soddisfatto attraverso un mero richiamo alla portata diffusa della tutela ambientale, nella misura in cui difetti una posizione giuridica soggettiva differenziata idonea a sorreggere l'interesse all'azione.

¹⁹ In tale senso cfr. L. R. PERFETTI, *Pretese procedimentali come diritti fondamentali. Oltre la contrapposizione tra diritto soggettivo e interesse legittimo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, pp. 874 ss.; M. CALABRO', *La legittimazione ad agire a tutela delle risorse ambientali: la prospettiva dei beni comuni*, in *Diritto e società*, 2016, pp. 807 e ss.

Giusto procedimento amministrativo e salute*

CANDIDO VOLPE

SOMMARIO: 1. Il giusto procedimento amministrativo come principio di valore costituzionale? - 2. La partecipazione nei procedimenti di pianificazione, programmazione e definizione degli atti a contenuto generale. - 3. Le modalità di partecipazione ai processi decisionali del Ministero della Salute da parte delle Associazioni o Organizzazioni dei cittadini dei pazienti impegnate su tematiche sanitarie.

1. Il principio del giusto procedimento tende sempre di più a configurarsi e a collocarsi tra i principi generali dell'ordinamento e come criterio irrinunciabile di democrazia, allorché le pubbliche amministrazioni, nell'esercizio dell'attività amministrativa, devono decidere sulle pretese formulate dai cittadini dopo aver svolto gli opportuni accertamenti, consentendo al soggetto interessato l'esposizione delle proprie ragioni.

In tale contesto, il concetto di giusto procedimento ha come corollario l'effettivo contraddittorio tra i cittadini destinatari dell'attività amministrativa e la pubblica amministrazione procedente, dove il risultato "giusto" e il risultato "con i giusti mezzi" finiscono per configurarsi come due facce della stessa medaglia¹.

Con la legge 241/90, improntata a principi come quello della trasparenza e della partecipazione², è stato sancito il passaggio da un'attività amministrativa frutto di un'imposizione autoritativa della pubblica amministrazione ad

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2018, pp. 1240 ss. Secondo l'Autore il procedimento amministrativo ha una dimensione bi-funzionale, di garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini da un lato; di regolazione del potere al fine di garantire l'efficacia e l'effettività dall'altra. Il procedimento assolve, in questo quadro, a una pluralità di funzioni tra le quali quelle di consentire il controllo del giudice sull'esercizio del potere, sulla base di una legalità procedurale, che si affianca a quella sostanziale, e di garantire il contraddittorio secondo gli schemi di diritto naturale dell'*audi et alteram partem* e del modello anglosassone del *due process of law*, che assicura un contraddittorio verticale (tra PA e destinatario del potere) e orizzontale (rapporto tra PA e due o più privati portatori di interessi contrapposti), paritario o non paritario.

² F. CARINGELLA, *op. cit.*, pp. 1262 ss. Secondo l'Autore prima della promulgazione della l. n. 241/90 mancava nel nostro ordinamento giuridico una norma che sancisse, in via generale, il diritto degli interessati di partecipare al procedimento amministrativo. La mancanza di una normativa di tal fatta, consentendo alla PA di decidere con assoluta libertà in merito all'opportunità e alle modalità di un intervento nel procedimento dei soggetti interessati, comportava il carattere sostanzialmente autoritario del procedimento e la non rispondenza dello stesso ai valori democratici sanciti dalla Carta costituzionale. La partecipazione al procedimento, dunque, costituisce, attualmente, uno degli istituti cardine della l. n. 241/90, rendendo in tal modo il procedimento come la sintesi di tutti gli interessi pubblici e privati sottesi all'azione amministrativa.

un'attività che tende ad essere sempre più il risultato di una concertazione con il destinatario del provvedimento amministrativo³. Successivamente con la legge n. 15/2005 e la legge n. 80/2005 il Legislatore ha ulteriormente proseguito nella strada dell'avvicinamento del cittadino alla pubblica amministrazione, prevedendo istituti giuridici volti a realizzare dialogo e collaborazione reciproca. Ulteriori interventi normativi sono da ascrivere alla Legge n. 98/2013 in merito all'indennizzo per il mero ritardo e alla Legge n. 124/2015.

Di converso, la riforma costituzionale del 2001 seppur agevolando il riconoscimento costituzionale del giusto procedimento non lo ha determinato né tipizzato tra i principi costituzionali⁴.

Nel merito è da evidenziare che dall'analisi della locuzione "giusto procedimento" emerge una intrinseca valenza costituzionale⁵, dove il procedimento amministrativo inteso nel suo *proprium* di esternalizzazione della funzione amministrativa presenta una natura materialmente costituzionale confinata nel rapporto libertà dei cittadini e pubblici poteri, o meglio nel rapporto dialettico autorità/libertà, immanente in ogni rapporto pubblicistico⁶. Concentrare la matrice del procedimento amministrativo nel rapporto duale autorità e libertà, governati e governanti, non significa, peraltro, attribuire allo stesso le caratteristiche di un rapporto conflittuale ma piuttosto cristallizzare la sintesi della misura di tale autorità e parallelamente la misura dell'altrui libertà.

In tale contesto la relazione fra cittadino e pubblica amministrazione all'interno del procedimento rimane strutturalmente legata a tre distinte tipologie di funzioni: di garanzia, di istruttoria e di democrazia. La partecipazione dei cittadini al procedimento amministrativo rimane quindi un concetto molto ampio di democrazia, intesa come apertura dei pubblici poteri alla società, come compenetrazione fra istituzioni e società⁷.

³ L. BUFFONI, *Il rango costituzionale del giusto procedimento e l'archetipo del processo*, Milano, 2018, pp. 17 ss. Il nesso tra giusto processo e giusto procedimento merita quindi di essere sottoposto ad una verifica ben più rigorosa di quella effettuata dalla dottrina costituzionalistica ed amministrativistica, che fino ad oggi si è occupata del giusto processo o specularmente del giusto procedimento. In particolare, ciò che pare necessario chiarire è se l'art. 111 Cost. abbia la forza per travalicare gli angusti confini della funzione giurisdizionale ed elevare il giusto processo regolato dalla legge, nella sua forma tipica ed universale di giustizia, ad archetipo della stessa funzione amministrativa. In altre parole, la scoperta di una trama processuale comune alla giurisdizione ed alla amministrazione potrebbe consentire una rilettura "amministrativa" dell'art. 111 Cost.

⁴ F. CARINGELLA, *op. ult. cit.*, pp. 1022 ss.

⁵ Nella seconda parte del decennio scorso, sembrava fosse stato riconosciuto al giusto procedimento la dignità di principio costituzionale. Cfr. Corte cost., 17 marzo 2006, n. 104, in *Foro it.*, 2006, 5, c. 1267; Corte cost., 25 marzo 2007 n. 103 e n. 104, ambedue in *Foro amm.*, CdS 2007, 3, p. 775 ss.

⁶ R. CAVALLO PERIN, *La via italiana alla laicità tra giusto procedimento e conformità ai principi dell'ordinamento giuridico*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 1/2022, pp. 197-199.

⁷ M. GALDI, *Il principio costituzionale del giusto procedimento dall'esigenza garantista a quella istruttoria*, in *Quaderni Regionali*, 2/2009, pp. 530 ss. Secondo l'Autore il giusto procedimento

Di conseguenza, il procedimento travalica i confini del tema tecnico-giuridico ed assume un'elevata valenza costituzionale perché coesistente alla dialettica autorità/libertà, presente in ogni rapporto di natura pubblicistico.

Nel caso specifico il principio del giusto procedimento finisce per ricondursi ai diritti inviolabili sanciti dall'art. 2 della Costituzione, in particolare al rapporto d'interazione tra dignità umana e art. 21 Cost., come diretta derivazione dal principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3 comma II Cost.⁸. Recuperando lo spirito soggettivo-garantista della Carta costituzionale, la giustizia nel procedimento appare inestricabilmente connessa anche al diritto di difesa di cui all'art. 24 comma 2 Cost. ed alla garanzia della tutela giurisdizionale di cui all'art. 113, comma 1, Cost.⁹. Con il primo punto d'interazione la stessa supererebbe i confini della funzione giurisdizionale per diventare principio cardine anche della funzione amministrativa. Con il secondo punto d'interazione il concetto di giustizia diventerebbe effettivo con la difesa nella prodromica fase procedimentale, anche perché il processo giurisdizionale è una continuazione di questa. A conferma delle presenti considerazioni è opportuno rimarcare che la legge n. 2 del 1999 ha costituzionalizzato il "giusto processo" nell'art. 111 Cost., cosicché il parallelismo tra giusto processo e giusto procedimento finisce per non essere solo una assonanza di parole ma si pone, a mio avviso, come norma per conferire il crisma della costituzionalità

viene fondato dalla Corte costituzionale principalmente nel principio di imparzialità e dunque nell'esigenza che l'istruttoria svolta dall'amministrazione sia quanto più completa ed esaustiva, come solo la partecipazione del privato interessato può consentire. A maggior chiarimento, valga ricordare l'insegnamento per cui il rapporto diretto fra cittadino e pubblica amministrazione in seno al procedimento possa essere funzionale a tre distinte esigenze: di garanzia, di istruttorie, di democrazia. Sul punto si veda M. CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo*, Milano, 1991, pp. 51 ss. Secondo l'Autore, la partecipazione dei cittadini al procedimento amministrativo si può ritenere uno strumento di democrazia, solo se si assume un concetto molto ampio di democrazia, intesa come apertura dei pubblici poteri alla società, come compenetrazione fra società ed istituzioni.

⁸ Sul punto dottrina e giurisprudenza hanno affermato la natura precettiva e non solo semplicemente programmatica della norma costituzionale di cui all'art. 3 comma 2. Si veda M. DOGLIANI - C. GIORGI, *Costituzione italiana art. 3*, Roma, 2021. Secondo gli Autori il carattere democratico del nostro Stato si completa con l'ampio riconoscimento del principio di eguaglianza non soltanto formale ma anche sostanziale stabilito dall'art. 3. Sulla tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali in Europa si veda anche la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, siglata a Roma il 4 novembre del 1950, che con l'istituzione della Corte Europea ha stabilito che il godimento dei diritti e delle libertà devono essere assicurate senza nessuna discriminazione.

⁹ G. VALENTI, *Natural Justice e giusto procedimento*, in *ilmerito.org*, del 17 luglio 2018. Secondo l'Autrice "il principio del giusto procedimento, configurabile tra i principi generali dell'ordinamento, risulta pacificamente ad oggi un criterio irrinunciabile di democrazia in base al quale il procedimento amministrativo deve essere disciplinato in modo che le pubbliche amministrazioni debbano decidere sulle pretese dei cittadini soltanto dopo aver svolto gli opportuni accertamenti, aver consultato tutti gli organi pubblici e, soprattutto aver messo i privati interessati in grado di esporre le proprie ragioni (...). Il procedimento amministrativo viene quindi reputato giusto nella misura in cui consenta un contraddittorio tra i cittadini destinatari dell'attività amministrativa".

anche al principio del giusto procedimento. Nel caso di specie, l'art. 111 Cost. presenta un valore precettivo, che consente di superare gli angusti confini della funzione giurisdizionale per conferire valenza di norma costituzionale anche al giusto procedimento, esprimendo un *modus* universale di condotta dei poteri pubblici, traslando dal piano della giustizia a quello della funzione amministrativa.

Va evidenziato che la dottrina italiana ha individuato il fondamento costituzionale della partecipazione dei privati al procedimento amministrativo nell'imparzialità (art. 97 Cost.)¹⁰. Tale impostazione trova conforto nella circostanza che oggi l'esercizio della funzione amministrativa implica necessariamente che l'amministrazione procedente debba rigorosamente valutare tutti gli interessi presenti nella concreta fattispecie utilizzando i parametri di ragionevolezza ed obiettività. Sul punto la Corte costituzionale, con sentenza n. 69 del 2018, ha precisato che la sede del procedimento amministrativo deve essere quella ove "può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (...) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità". Secondo il Giudice delle Leggi la struttura del procedimento amministrativo "deve rendere possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 1990 n. 241 consentendo il conseguimento "dell'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 Cost, ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost"¹¹.

Ma in realtà conferire il carattere di costituzionalità al principio del giusto procedimento finirebbe per assicurare forme di procedimentalizzazione a tutte le attività qualificate come pubbliche funzioni, comprese quelle legislative, come negli ultimi anni si va sempre più rilevando¹².

¹⁰ M. GALDI, *Il principio costituzionale. cit.*, pp. 529 ss. Secondo l'Autore dottrina e giurisprudenza ne condividono la lettura come canone strumentale per l'esercizio della funzione amministrativa, in base alla quale l'amministrazione dovrà valutare tutti gli interessi presenti nella concreta fattispecie, per poi tenerne conto con ragionevolezza ed obiettività. Non sembra, quindi, si possa dubitare del fatto che la partecipazione del privato, consentendo una più completa rappresentazione dei fatti nel corso del procedimento, realizzi al meglio l'esigenza di imparzialità nella pubblica amministrazione.

¹¹ Sentenza Corte costituzionale n. 69 del 2018. Sul punto si vedano le osservazioni di G. P. DOLSO *La nuova riforma dell'attività amministrativa. Riflessioni a partire da Vezio Crisafulli: principio di legalità e giusto procedimento. Relazione al Convegno "La nuova riforma dell'attività amministrativa"* Università degli studi di Trieste, 9 novembre 2020 in *ambienteditto.it*, 2020, pp. 1126-1141.

¹² M. RUOTOLO, *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 3/2021, pp. 573-598 nonché C. FASONE *Pubblicità, trasparenza, apertura: quale impatto sul giusto procedimento legislativo?*, *ivi*, pp. 599-622.

Ne deriva che l'attribuzione di rango non solo materialmente, ma anche formalmente costituzionale al principio del giusto procedimento, assillo della dottrina amministrativa e costituzionalistica, permetterebbe, da un lato, di sottrarre la disponibilità della materia al legislatore ordinario, dall'altro di individuare gli istituti e le regole procedurali, minime ed indefettibili, integranti il giusto procedimento, sino ad oggi caratterizzato sì da un elevato valore celebrativo, ma anche da un'estrema vaghezza di contenuti¹³.

Eppure, l'orientamento della Corte costituzionale, nonostante le pressioni della dottrina¹⁴ e nonostante essa stessa ripetutamente ed anche di recente abbia ribadito che il "contraddittorio endoprocedimentale, quale espressione del «principio del «giusto procedimento» (in virtù del quale i soggetti privati dovrebbero poter esporre le proprie ragioni, in particolare prima che vengano adottati provvedimenti limitativi dei loro diritti)», abbia «assunto un ruolo centrale nel nostro ordinamento (sentenza n. 71 del 2015), anche come criterio di orientamento non solo per l'interprete, ma prima ancora per il legislatore»¹⁵, rimane comunque fermo sulla posizione espressa nel *leader case*, non a caso da ultimo richiamato, della sentenza n. 71 del 2015, per la quale «il principio del giusto procedimento non può dirsi assistito in assoluto da garanzia costituzionale»¹⁶.

¹³ M. GALDI, *Il principio costituzionale*, cit., pp. 532 e 541. Secondo l'Autore la riforma costituzionale del 2001, se può aver agevolato il riconoscimento costituzionale del giusto procedimento, non lo ha certo determinato, in ragione dell'affermato - ma smentito dei fatti - superamento del limite dei «principi generali dell'ordinamento». Si può argomentare che il riconoscimento del valore costituzionale del giusto procedimento porti a coronamento, al più alto livello del sistema delle fonti, la tendenza degli odierni ordinamenti, e segnatamente del nostro, di assicurare forme di proceduralizzazione delle attività qualificate come pubbliche funzioni, rispondendo a logiche diverse, sia pure concordanti quanto agli esiti.

¹⁴ Di recente v. C. CHIARIELLO *La "sostanza costituzionale" del giusto procedimento. Una possibile apertura della Corte costituzionale alla riserva di procedimento amministrativo*, in *Giur. cost.*, 6/2021, pp. 2959-2987.

¹⁵ C. cost., 21 marzo 2023, n. 47, punto 5.6. del considerato in diritto: «Bisogna, infine, ricordare come questa Corte abbia già riconosciuto che il contraddittorio endoprocedimentale, quale espressione del «principio del «giusto procedimento» (in virtù del quale i soggetti privati dovrebbero poter esporre le proprie ragioni, in particolare prima che vengano adottati provvedimenti limitativi dei loro diritti)», ha assunto un ruolo centrale nel nostro ordinamento (sentenza n. 71 del 2015), anche come criterio di orientamento non solo per l'interprete, ma prima ancora per il legislatore (sentenza n. 210 del 1995). Ciò vale, ad avviso di questa Corte, anche in ambito tributario, dove il contraddittorio endoprocedimentale, da un lato, persegue lo scopo di «ottimizzare» l'azione di controllo fiscale, risultando così strumentale al buon andamento dell'amministrazione finanziaria; dall'altro, garantisce i diritti del contribuente, permettendogli di neutralizzare, sin dalla fase amministrativa, eventuali errori a lui pregiudizievoli». Sull'applicazione del principio al diritto tributario v., di recente, C. BORGIA, *La lotta per il diritto al contraddittorio in materia tributaria: una via interpretativa per giungere al riconoscimento del principio del giusto procedimento*, in *Diritto e pratica tributaria*, 3/2020, pp. 845-876.

¹⁶ C. cost., 30 aprile 2015, n. 71, punto 6.8 del considerato in diritto. Bisogna, innanzitutto, ricordare che il principio del «giusto procedimento» (in virtù del quale i soggetti privati dovrebbero

2. La scienza giuridica ha da tempo evidenziato i caratteri strutturali e funzionali della partecipazione procedimentale, evidenziando soprattutto la sua valenza marcatamente polifunzionale e tipizzando un triplice ordine di finalità: collaborativa, difensiva e democratica¹⁷. La prima, quella per l'appunto collaborativa, consentirebbe di ampliare il confine conoscitivo dell'amministrazione procedente, in merito alla fattispecie trattata ed agli interessi coinvolti, al fine di conseguire la migliore soddisfazione dell'interesse pubblico primario identificato dalla norma attributiva del potere. La seconda, quella difensiva, consentirebbe la tutela delle posizioni giuridiche soggettive coinvolte dall'esercizio del potere, attraverso una continua interlocuzione relazionale. La terza, in chiave evocativa denominata "democratica", attraverso cui si perseguirebbero obiettivi legati all'assetto democratico prefigurato dalla stessa Costituzione e relativo ad un regime pluralistico¹⁸.

poter esporre le proprie ragioni, e in particolare prima che vengano adottati provvedimenti limitativi dei loro diritti), non può dirsi assistito in assoluto da garanzia costituzionale (sentenze n. 312, n. 210 e n. 57 del 1995, n. 103 del 1993 e n. 23 del 1978; ordinanza n. 503 del 1987).

Questa constatazione non sminuisce certo la portata che tale principio ha assunto nel nostro ordinamento, specie dopo l'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), e successive modifiche, in base alle quali «il destinatario dell'atto deve essere informato dell'avvio del procedimento, avere la possibilità di intervenire a propria difesa, ottenere un provvedimento motivato, adire un giudice» (sentenza n. 104 del 2007). Del resto, proprio in materia espropriativa, questa Corte ha da tempo affermato che i privati interessati devono essere messi «in condizioni di esporre le proprie ragioni sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico» (sentenza n. 13 del 1962; sentenze n. 344 del 1990, n. 143 del 1989 e n. 151 del 1986). Per parte sua, il provvedimento disciplinato dalla norma in esame non potrebbe, innanzitutto, sottrarsi all'applicazione delle ricordate, generali, regole di partecipazione del privato al procedimento amministrativo, come, infatti, è riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa, che impone la previa comunicazione di avvio del procedimento. Ma, soprattutto, in virtù della effettiva comparazione degli interessi contrapposti richiesta dalla norma in questione, il privato sarà ulteriormente sempre posto in grado di accentuare il proprio ruolo partecipativo, eventualmente facendo valere l'esistenza delle «ragionevoli alternative» all'adozione dell'annunciato provvedimento acquisitivo, prima fra tutte la restituzione del bene.

¹⁷ T. BONETTI, *La partecipazione strumentale*, Bologna, 2022, pp. 15 ss., per il quale «La nozione di partecipazione appare essenzialmente, come una nozione non teorica, ma pratica o quantomeno come una nozione fortemente influenzata da presupposti ideologici oltre che strettamente legata alla situazione storica. Ogni definizione del concetto di partecipazione, cioè ogni tentativo di segnare rigorosamente l'ambito è storicamente datato, oltre che ideologicamente orientato». Si veda anche A. SANDULLI, *il procedimento*, in S. CASSESE, a cura di, *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, il quale precisa che «in casi eccezionali, la particolare morfologia procedimentale o l'emersione di particolari esigenze, quali la celerità, la tempestività, la segretezza, determinano la legittima compressione del principio di partecipazione».

¹⁸ T. BONETTI, *op. cit.*, p. 15. Il sistema ordinamentale non è improntato su una visione centralistica che contempla un solo ente pubblico, ma è basato sull'approccio pluralistico che affianca allo Stato una molteplicità di enti pubblici volti al perseguimento del pubblico interesse. Sul concetto di pluralismo degli ordinamenti giuridici si veda S. BOLOGNINI, *Pluralismo giuridico e ordinamenti contra legem*, Roma, 2012, pp. 30 ss. Il concetto di democrazia pluralista traduce sul piano precettivo la constatazione secondo cui la società non è formata da individui isolati bensì da gruppi all'interno dei quali gli individui si raccolgono secondo svariati fattori di intersoggettività che determinano

In tale contesto si registra l'espansione del fenomeno partecipativo nel sistema ordinamentale con la moltiplicazione dei relativi istituti. Tale configurazione è il risultato della compenetrazione dei principi della legge n. 241 del 1990 che ha influenzato tutti i settori dell'ordinamento, non solo per il sistema della partecipazione dei privati, ma anche per la partecipazione pubblica come si evince dal c.d. sistema delle conferenze.¹⁹

Fatta questa premessa di carattere generale, in questa fase si procede a circoscrivere l'ambito dell'indagine sulla partecipazione nei procedimenti di pianificazione, programmazione e definizione degli atti a contenuto generale.

Sul punto l'adozione di decisioni pubbliche aventi il carattere di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e programmazione, esclude, ex art. 13 l. 241/90, l'applicazione del capo III della legge generale sul procedimento amministrativo.

In tale contesto e per questo tipo di atti a contenuto generale, l'esperienza delle consultazioni pubbliche in via telematica si è decisamente sviluppata a livello euro-unitario, dove si registrano validi strumenti proposti ai cittadini e agli altri soggetti interessati come interlocuzione nei procedimenti decisionali, al fine di conseguire l'adozione di provvedimenti trasparenti, proporzionali ed efficaci²⁰. L'ordinamento italiano stabilisce in settori specifici il ricorso alla consultazione pubblica: così, ad esempio, per gli atti di natura regolamentare o a contenuto generale delle *Authorities* ovvero per l'adozione di decisioni in materia ambientale, come previsto dalla Convenzione di Aarhus del 1998²¹. Tale istituto è stato disciplinato nell'art. 24-bis, del d.lgs. 3 Aprile 2006 n. 152 (norme in materia ambientale) e dal d.lgs. 16 giugno 2017 n. 104, dove in quest'ultimo caso è stato previsto che nei procedimenti di valutazione di impatto ambientale, l'autorità competente

interessi comuni. La forma di Stato a democrazia pluralista costituisce quindi un ampio *genus*, all'interno del quale il complesso delle relazioni fra Stato e società, ossia proprio il nucleo concettuale di quella forma di Stato, può strutturarsi in modo del tutto differente, dando vita a diverse varianti.

¹⁹ P. MARZARO, *Partecipazione consapevole e giusto procedimento di pianificazione*, in *Nuove Autonomie*, 2020, pp. 5-15.

²⁰ M. GALDI, *Tecnologie, anticorruzione e gestione degli interessi nella pubblica amministrazione*, in *Passaggi Costituzionali*, 1/2021, pp. 125-155. Secondo l'Autore "le tecnologie informatiche possono certamente favorire una più ampia istruttoria, assicurando la più larga partecipazione dei cittadini, che può realizzarsi per via telematica; nonché valutando una serie notevole di dati, anche incrociando banche dati, come solo l'applicazione di algoritmi può consentire. L'ampiezza dell'istruttoria, di per sé, assicura maggiore imparzialità amministrativa, nella misura in cui la rappresentazione appropriata di una pluralità di interessi porta naturalmente a ridimensionare ed emarginare gli interessi parziali, che altrimenti potrebbero essere privilegiati a causa della corruzione; ma anche a coinvolgere più attori, che sono portati per ciò solo a vigilare maggiormente sul contenuto delle decisioni adottate".

²¹ G. PEPE, *Principio di partecipazione e consultazioni pubbliche*, in *www.comparazione e dirittoci-vile.it*, n. 11/2018, p. 8.

è tenuta alla consultazione dei consociati attraverso il modulo partecipativo della c.d. inchiesta pubblica²². In sede ricostruttiva, il processo riformatore avviato dal Legislatore nel 2015 stabilisce che deve essere riservata ai cittadini “la partecipazione con modalità telematiche ai processi decisionali delle istituzioni pubbliche ex art. 1, comma 1, lett. c, della l. 7 agosto 2015 n. 124”. Sul punto si registra l’art. 2, comma 1 lett. b) della stessa legge, che stabilisce la delega al Governo per la ridefinizione dei tipi di conferenza, al fine di introdurre modelli di istruttoria pubblica per consentire la partecipazione telematica degli interessati al procedimento, limitatamente alle ipotesi di adozione di provvedimenti a carattere generale, in alternativa a quanto disciplinato dall’articolo 10 della l. n. 241/90²³. Nel caso di specie il Codice dell’Amministrazione Digitale, come modificato dal d.lgs. n. 179 del 2016 invita le amministrazioni pubbliche ad adottare “ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all’estero, al processo democratico e per facilitare l’esercizio dei diritti politici e civili e per migliorare la qualità dei propri atti, anche attraverso l’utilizzo di forme di consultazione preventiva per via telematica sugli schemi di atto da adottare”.

In sede ricostruttiva, si rappresenta che se da un lato questa forma di partecipazione rimane legata alla nuova visione della cittadinanza attiva finalizzata alla maggiore partecipazione dei cittadini ai processi decisionali delle amministrazioni pubbliche, dall’altro la stessa può esporre il fianco alla proliferazione di eventuali rischi che potrebbero derivare dagli interessi di forti gruppi economici in grado di orientare il consenso con campagne pubblicitarie, anche come portatori di interessi illeciti. Sul punto non va trascurato che la diffusione di informazioni può determinare condizioni di mancata trasparenza sulla decisione finale, nella quale possono celarsi elementi di corruzione²⁴. Sul punto rimane innegabile, come evidenziato da parte della dottrina, che tale processo anziché derivare da ampie manifestazioni di partecipazione potrebbe provenire da un’esigua minoranza del corpo sociale, facilmente manipolabile e soggetta anche se indirettamente ad

²² Il dlgs n. 152/2006 promuove la consultazione popolare soprattutto riconoscendo un ampio diritto di accesso alle informazioni ambientali nonché conferendo facoltà partecipative a scopo collaborativo (artt. 3 sexies e 5 co 1-ter, lett. t e art. 24, co 653). La consultazione è definita come l’insieme delle forme di informazione e partecipazione, anche diretta, delle amministrazioni, del pubblico e del pubblico interessato nella raccolta dei dati e nella valutazione dei piani, programmi e progetti.

²³ F. FRANCESCO PAGANO, *Pubblica amministrazione e innovazione tecnologica* in Gruppo di Pisa, 3/2001, pp. 84-112. Si veda anche G. BOTTO, *Intelligenza artificiale e canone del giusto procedimento: linee di tendenza della più recente giurisprudenza* in *GiustAmm.it*, 11/2021, 4. Si veda in particolare M. GALDI, *Il principio costituzionale*, cit., p. 125 ss.

²⁴ L. FILIERI, *Note sul principio del giusto procedimento nella documentazione antimafia*, in *Nuove Autonomie*, 2021, pp 485-502.

interessi corruttivi. Pertanto alla luce di quanto evidenziato rimane innegabile che sarebbe preferibile adottare il percorso che configuri la co-programmazione e la co-progettazione con gli enti del terzo settore come possibile strumento dell'azione amministrativa. In questo senso sembra anche orientarsi il Legislatore che con il d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117 ha sottolineato l'importanza del terzo settore nella fase di programmazione nei processi decisionali. Nel caso di specie, peraltro, è da evidenziare che la partecipazione degli enti del terzo settore, attraverso l'utilizzo della telematica, consentirebbe la partecipazione di quella parte di società civile maggiormente legata a logiche solidaristiche e al bene comune²⁵.

3. Il Ministero della Salute con atto di indirizzo adottato il 03-10-2022 ha stabilito le regole generali per la partecipazione ai processi decisionali adottati dal Dicastero da parte delle Associazioni e degli Enti con particolare riferimento a quelli già attivi nella società civile²⁶, nella rappresentanza dei pazienti e dei cittadini, e impegnati, ciascuno con le finalità specificatamente connesse alla propria attività, nell'ambito sanitario.²⁷ Le modalità di partecipazione possono essere racchiuse nelle seguenti tipologie: consultazione, definizione dell'agenda, co-progettazione dell'intervento, supporto all'implementazione dei programmi di politica sanitaria, produzione di specifici provvedimenti, valutazione e monitoraggio, possibilità di riesame. La partecipazione dei cittadini²⁸ (individui, gruppi di volontariato, associazioni di pazienti, comunità locali) alla pianificazione, conduzione e monitoraggio dei servizi, auspicata e attuata da diversi sistemi sanitari nazionali, ha assunto proporzioni significative soprattutto nei paesi anglosassoni. Sul punto le esperienze di coinvolgimento attuate negli Stati Uniti, in Canada, Australia e Gran Bretagna sono molto significative e

²⁵ M. GALDI, *Il principio costituzionale*, cit., p.128 ss.

²⁶ P. BRIGONI, *Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte in Sanità*, in www.ministerodellasalute.it

²⁷ In merito alla qualificazione della salute come un diritto fondamentale della persona si veda L. CHIEFFI *Bioetica e diritti dell'uomo*, Torino, 2000, pp.16 ss. Si veda anche L. CHIEFFI, *Il diritto alla salute alle soglie del terzo millennio. Profili di ordine etico, giuridico ed economico*, Torino, 2003 p. 32. Secondo l'Autore "il bene salute rimane un valore primario dell'ordinamento costituzionale, che comprende un insieme di situazioni soggettive, strutturalmente riconducibili sia allo schema della libertà negativa", quanto a quello della "libertà positiva(...)". La caratteristica strutturale della salute come diritto soggettivo e come interesse della collettività diventa essenziale per qualificare il valore salute, in relazione sia alle disposizioni normative stabilite dal Legislatore sia in base allo scrutinio di costituzionalità".

²⁸ Sul sistema dell'organizzazione sanitaria si veda R. BALDUZZI, G. CARPANI *Manuale di diritto sanitario*, Bologna 2013, p. 23. In particolare R. BALDUZZI *Sistemi costituzionali, diritto alla salute e organizzazione sanitaria*, Bologna 2009, pp. 56 ss.

ampiamente documentate²⁹. In questi paesi il coinvolgimento è divenuto meno discrezionale e quasi obbligatorio per coloro che forniscono servizi. Anche nei Paesi a democrazia diretta come la Confederazione Svizzera è di fatto possibile una effettiva partecipazione dei cittadini nelle scelte politiche, nella definizione di priorità e nell'organizzazione dei servizi sanitari attraverso il coinvolgimento in proposte o abrogazioni di leggi o parti di esse. Tuttavia rimane pacifico che le modalità di partecipazione rimangono eterogenee e manca la dovuta valutazione sulla ricaduta pratica del processo di coinvolgimento.

Su un piano astrattamente teorico rimane innegabile che il processo di condivisione migliorerebbe i servizi sanitari, ottimizzerebbe il rapporto costi-benefici dei servizi stessi, aumenterebbe i contatti sociali e con esse il quadro delle competenze in materia sanitaria. Va evidenziato, però, che dietro alla dichiarazione di voler consultare la comunità e di renderla partecipe dei processi decisionali, si potrebbero nascondere processi di manipolazione ed interessi di potere; in sostanza la presenza di forti interessi economici potrebbe svolgere un ruolo condizionatore, fermo restando le possibili limitazioni determinate da regole burocratiche ed organizzative. Tradizionalmente, l'assistenza sanitaria rimane definita nei suoi elementi strutturali e organizzata da chi la fornisce. Tale paradigma sta lasciando il posto a un modello alternativo che vede la comunità come protagonista consapevole e collaborativa, che partecipa alla pianificazione e alla valutazione. Tale principio concettuale può essere ricercato nei principi di assistenza sanitaria primaria definiti e cristallizzati già negli anni Settanta dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS). Nel caso di specie, la Conferenza internazionale sull'assistenza medica primaria, tenutasi ad Alma Ata già nel 1978³⁰, stabiliva infatti che l'assistenza medica primaria doveva richiedere e promuovere la massima *self-reliance* individuale e comunitaria, per cui l'OMS aveva l'obbligo di promuovere la partecipazione dei pazienti e della comunità nella pianificazione, organizzazione e controllo dell'assistenza sanitaria, a livello sia locale sia nazionale.

In conclusione, la partecipazione nei servizi sanitari rimane un processo attivo e nel contempo di condivisione del potere di decisione; aver normato con regole generali la partecipazione ai processi decisionali del Dicastero costituisce una notevole apertura dei pubblici poteri alla società, o meglio, una compenetrazione fra istituzioni e società stessa.

²⁹ P. BRIGONI, *op. cit.*, in www.ministerodellasalute.it

³⁰ P. BRIGONI *op. ult. cit.*, in www.ministerodellasalute.it

Diritto comparato e straniero

La proposta di *judicial overhaul* in Israele: L'ultima frontiera costituzionale?*

LEONARDO PIERDOMINICI

SOMMARIO: 1. Introduzione: una crisi costituzionale con molteplici necessarie chiavi di lettura. - 2. La proposta di riforma governativa. - 3. Gli elementi di contingenza, locali e globali. - 4. Le radici del conflitto tra poteri. - 5. I possibili sviluppi.

1. Israele è ormai da mesi al centro delle cronache, anche internazionali, per via della discussa proposta di riforma della giustizia che il governo Netanyahu VI, insediatosi a fine dicembre 2022, ha subito incardinato presso la neo-costituita *Knesset*, la locale assemblea elettiva nazionale, dopo averla posta al centro dell'accordo di programma della nuova coalizione di destra vincitrice delle elezioni.

L'inquadramento può iniziare con un incipit *in medias res*, che dia conto della crisi costituzionale che tale proposta ha scatenato: manifestazioni di protesta, consecutivamente per settimane, con centinaia di migliaia di partecipanti (in uno stato di poco più di otto milioni d'abitanti)¹; opposizioni parlamentari sul piede di guerra e riservisti dell'esercito che si appellano alla disobbedienza civile²; influenti giuristi locali che denunciano il pericolo di un «*coup without tanks*», ossia nientemeno che di un colpo di stato senza carri armati³; preoccupazioni espresse anche dalle cancellerie di altri paesi liberal-democratici⁴; il Presidente della Repubblica che pubblicamente discute di rischi di guerra

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ H. GOLD, A. TAL, *Half a million Israelis join latest protest against Netanyahu's judicial overhaul, organizers say*, in *Edition.CNN.com*, 12.3.2023, disponibile al sito <https://edition.cnn.com/2023/03/12/middleeast/israel-protests-benjamin-netanyahu-intl/index.html>.

² T. STAFF, *IDF fears more pilots will refuse to serve over judicial overhaul - report*, in *Times of Israel*, 22.3.2023, disponibile al sito <https://www.timesofisrael.com/idf-fears-more-pilots-will-refuse-to-serve-over-judicial-overhaul-report/>.

³ D. ISRAEL, *Aharon Barak Says Levin's Justice Reform Is Like 'a Coup with Tanks,' Fantasizes about Being Shot by Firing Squad*, in *JewishPress.com*, 8.1.2023, disponibile al sito <https://www.jewishpress.com/news/israel/aharon-barak-says-levins-justice-reform-is-like-a-coup-with-tanks-fantasizes-about-being-shot-by-firing-squad/2023/01/08/>.

⁴ Si veda esemplificativamente M. LO MONACO, *Scholz bacchetta Netanyahu, Israele ancora in piazza*, in *Ansa.it*, 16.3.2023, disponibile al sito https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2023/03/16/scholz-bacchetta-netanyahu-israele-ancora-in-piazza_f7c832ec-1558-4d5f-bbe0-538f3092745e.html.

civile, e si incarica di mediazioni, almeno sulle prime bruscamente rigettate⁵; infine, un rinvio della trattazione concesso dal governo in carica, pur acceso propugnatore⁶.

La prospettata riforma - già approvata in parlamento in due delle tre letture necessarie - è già stata ampiamente discussa nella pubblicistica, ed è ormai nota quale proposta di *judicial overhaul*. Come suggerito da tale locuzione, trattasi in effetti di un tentativo di generale sovvertimento dei cardini della giustizia locale, in specie di quella di natura costituzionale: ed è interessante, ai nostri fini, non solo ricapitolarne i contorni, ma soprattutto sottolinearne le necessarie molteplici chiavi di lettura, che partono dalle contingenze locali e globali ma affondano le proprie radici nella complessa storia costituzionale del paese, «un microcosmo formato da tutte le complessità concepibili»⁷ e caratterizzato da un'originale evoluzione «a tappe»⁸, oltre che da ripetuti conflitti tra poteri, rispetto ai quali siamo al cospetto dell'ultima, rischiosa seppur possibilmente non definitiva, frontiera.

In altre parole, è senz'altro possibile ragionare della matrice populista, e potenzialmente autocratica, della proposta riforma - che nel prosieguo si analizzerà nel dettaglio - comparandola fruttuosamente con altre contemporanee esperienze di cd. *democratic backsliding* che hanno, in effetti, interessato tipicamente gli assetti dei rapporti tra la magistratura e gli altri poteri dello stato, come nel caso di specie⁹; tuttavia, una compiuta comprensione del fenomeno può aversi solo addentrandosi, almeno per sommi capi, nel significato costituzionale dello scontro tra poteri che si profila, ed in particolare nel fondamentale ruolo della Corte suprema di Gerusalemme nello sviluppo ordinamentale d'Israele, i cui portati la proposta riforma vuole espressamente delimitare, e che è anzi il professo idolo polemico dei propugnatori¹⁰.

⁵ T. STAFF, *Warning of civil war, Herzog unveils framework for judicial reform; PM rejects it*, in *Times of Israel*, 15.3.2023, disponibile al sito <https://www.timesofisrael.com/a-golden-path-after-weeks-long-effort-president-debuts-overhaul-compromise-offer/>.

⁶ A. TAL, R. PICHETA, *Netanyahu announces delay to Israel judicial overhaul plans amid huge protests*, in *Edition.CNN.com*, 27.3.2023, disponibile al sito <https://edition.cnn.com/2023/03/27/middleeast/israel-judicial-overhaul-protests-intl/index.html>.

⁷ G. SARTORI, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, New York 1976, p. 151.

⁸ Secondo la definizione di R. TONIATTI, *Israele: una Costituzione a tappe*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1977, p. 510.

⁹ Sottolineano la consonanza, su cui vedremo nello specifico, M. KREMINTZER, Y. SHANY, *Illiberal Measures in Backsliding Democracies: Differences and Similarities between Recent Developments in Israel, Hungary, and Poland*, in *Law & Ethics of Human Rights*, 2020, p. 125, e sulla loro scorta E. CAMPELLI, *Le ipotesi di judicial overhaul in Israele. Riflessioni comparate sulla potenziale regressione delle democrazie anche alla luce dei casi di Polonia e Ungheria*, in *federalismi.it*, 7/2023, p. 15.

¹⁰ Per prime riflessioni comparatistiche nell'ambito della pubblicistica, fondate sull'emergere di tale espressa volontà politica, può vedersi E. BAZELON, *How Much Power Should the Courts Have? In Israel, the United States and Other Democracies, Bitter Battles are Being Waged Over the Same*

Il contributo si svilupperà pertanto dapprima, nel prossimo paragrafo, descrivendo la proposta e discussa riforma; nel successivo, sottolineandone le contingenze, relative alla dimensione politica locale e alle recenti tendenze globali; poi, nel paragrafo ancora successivo, inserendo le ultime cronache che la interessano nella prospettiva della storia costituzionale dello Stato di Israele, ed in particolare del ruolo della locale Corte suprema per la sua evoluzione e dei tentativi di resistenza ai suoi portati; da ultimo, si ragionerà dei possibili sviluppi che paiono profilarsi.

2. La riforma della giustizia proposta dal governo Netanyahu VI e in discussione alla *Knesset* si compone di una serie di elementi. Essi vanno partitamente analizzati, al fine di giungere a una visione d'insieme della sua natura e delle sue finalità.

La proposta intende intervenire su cinque fondamentali aspetti del sistema costituzionale israeliano.

La prima dimensione del proposto intervento attiene alle modalità di selezione dei giudici nell'ordinamento.

L'attuale sistema, fondato sulle disposizioni della *Basic Law: the Judiciary* (la legge costituzionale in materia di ordinamento giudiziario), prevede che i giudici siano nominati da un *Judicial Selection Committee* composto da nove membri: il *Justice Minister* e il *Chairman Cabinet Minister* in rappresentanza del governo, due membri della *Knesset* usualmente designati in rappresentanza di maggioranza e opposizione parlamentare, due membri della locale *Bar Association*, ossia designati dall'avvocatura, tre membri in rappresentanza dei giudici della Corte suprema, tra cui il *Chief Justice*. Sempre attualmente, la nomina dei giudici ordinari avviene a maggioranza semplice tra i membri del *Judicial Selection Committee*; quella dei giudici della Corte suprema, in esito ad una riforma del 2008¹¹, avviene a maggioranza di sette membri su nove, così da garantire un sostanziale, speculare potere di veto tanto in capo alla componente magistratuale che a quella politica (composta dai due membri del governo e dal deputato di maggioranza), e così da garantire nomine necessariamente congiunte.

Question, in *The New York Times Magazine*, 14.4.2023, disponibile al sito <https://www.nytimes.com/2023/04/14/magazine/courts-power-government.html>.

¹¹ Che già ha interrotto il denunziato precedente sostanziale dominio da parte dei giudici della Corte suprema nel consesso, considerati sino a quella data capaci di porre in atto una sostanziale politica di cooptazione rispetto a professionalità e sensibilità affini (deliberando a maggioranza semplice con il voto, tradizionalmente concorrente, dei rappresentanti dell'avvocatura e/o almeno di alcuni dei rappresentanti politici).

L'attuale proposta governativa mira alla modifica di tale assetto, al fine di dotare la maggioranza politica all'interno dell'eventualmente riformato *Judicial Selection Committee* di una capacità di decisione sostanzialmente autonoma. L'idea è di modificare la composizione del *Committee* portandola a undici membri: il *Justice Minister*, che fungerebbe anche da presidente, due altri ministri designati dal governo, i presidenti del *Constitution, Law and Justice Committee*, dello *State Control Committee*, dello *Knesset Committee* costituiti all'interno dell'assemblea parlamentare (anch'essi, quali presidenti di commissione parlamentare, solitamente riconducibili alla maggioranza), il *Chief Justice* e altri due giudici della Corte suprema scelti in autonomia dall'organo, due altri rappresentanti scelti dal *Justice Minister*, di cui uno avvocato. La maggioranza di sette membri che diverrebbe necessaria per la nomina di ogni giudice, anche della Corte suprema, sarebbe così facilmente raggiungibile coi soli voti dei componenti in un modo o nell'altro riconducibili al governo in carica: così da potenzialmente dotare quest'ultimo di un pieno controllo su nomine e revoche degli appartenenti all'ordine giudiziario.

La seconda dimensione del proposto intervento attiene alle modalità del controllo di costituzionalità delle leggi in essere nell'ordinamento.

Nel sistema costituzionale israeliano - si vedrà più in dettaglio nei paragrafi seguenti - a partire dagli anni '90 s'è sviluppata per via pretoria una forma di controllo di costituzionalità delle leggi, nonostante l'inesistenza di una costituzione unidocumentale e rigida, e l'esistenza di un solo reticolo, incompleto, di cd. *Basic Laws* emanate nel corso dei decenni, adottate senza la previsione di alcun procedimento aggravato, e sino agli anni '90 vertenti solo su aspetti organizzativi dei poteri dello Stato. Sulla scorta della adozione nel 1992, da parte della *Knesset*, delle prime *Basic Laws* in materia di diritti fondamentali, la Corte suprema d'Israele ha dichiarato, col noto caso *United Mizrahi Bank* del 1995¹² (non a caso da più parti paragonato alla storica sentenza *Marbury v. Madison* della Corte suprema degli Stati Uniti, che nel 1803 "inventò" il *judicial review of legislation*¹³), l'esistenza di una «rivoluzione costituzionale»

¹² *United Mizrahi Bank PLC v. Migdal Cooperative Village* (1995) 49 (iv) PD 221.

¹³ *Ex pluribus* T. GROPP, *La Corte suprema di Israele: la legittimazione della giustizia costituzionale in una democrazia conflittuale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, pp. 3543, 3554; Z. SEGAL, *The Israeli Constitutional Revolution: the Canadian Impact in the Midst of a Formative Period*, in *Forum Constitutionnel*, 1997, p. 53, 54; M. HALBERSTAM, *Judicial Review. A Comparative Perspective: Israel, Canada, and the United States*, in *Cardozo Law Review*, 2010, p. 2393, 2424; ed estesamente sul raffronto Y. RABIN, A. GUTFELD, *Marbury v. Madison and its Impact on the Israeli Constitutional Law*, in *University of Miami International & Comparative Law Review*, 2000, p. 303; criticamente infine M. TROPER, *Marshall, Kelsen, Barak and the Constitutionalist Fallacy*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2005, p. 24. Sulla «lucida, sillogistica, universale presentazione teorica del *judicial review*» nel noto caso *Marbury v. Madison*, e sul suo ruolo fondamentale, anche sul piano

nell'ordinamento, ossia di un preteso cambiamento paradigmatico nella struttura costituzionale del paese e nei rapporti tra potere politico e potere giudiziario, prima modellati sull'ancoraggio alla *common law* britannica e ad un costituzionalismo "evoluzionista"¹⁴, ma ormai da ritenersi fondati, invece, sulla *judicial supremacy*¹⁵, e dunque sulla piena possibilità di un controllo giudiziale della conformità delle leggi ordinarie con i disposti delle *Basic Laws*.

Tale «rivoluzione costituzionale», a far data dal 1995, ha costituito il paradigma ampiamente maggioritario nella lettura della struttura costituzionale d'Israele: ma - pure vedremo più specificamente - tale paradigma interpretativo, seppur largamente adottato, non è mai stato l'unico, ha condotto ad un uso cauto e spesso contestato degli effettivi poteri di controllo di costituzionalità delle leggi, e ha sempre conosciuto tentativi «contro-rivoluzionari» da parte del potere politico tesi alla riaffermazione della propria primazia¹⁶.

Ecco dunque che l'attuale proposta governativa in discussione mira alla modifica di tale assetto, e dunque a porre un freno al potere di controllo di costituzionalità delle leggi che la Corte suprema d'Israele s'è arrogata: da un lato, finalmente, sancendone l'esistenza nell'ambito della normazione primaria, mediante l'adozione di una *Basic Law: the Legislation* sino ad oggi ripetutamente prefigurata ma mai emanata; dall'altro, espressamente limitandolo in due fondamentali sensi, ossia anzitutto vietando il *judicial review* avente ad oggetto *Basic Laws*, e dunque sancendo l'impossibilità di controllo giudiziale di «*unconstitutional constitutional amendments*»¹⁷ (si noti: nell'ambito di un sistema che non differenzia l'adozione

simbolico, negli studi costituzionalistici, v. B. BARBISAN, *Nascita di un mito. Washington, 24 febbraio 1803: Marbury v. Madison e le origini della giustizia costituzionale negli Stati Uniti*, Bologna, 2008, specie pp. 180 ss.

¹⁴ M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, pp. 1643, 1652: «E' noto che si possono contrapporre due modelli di sviluppo costituzionale: quello britannico dell'evoluzione delle regole fondamentali della convivenza sociale attraverso il graduale sviluppo delle leggi, delle consuetudini, della giurisprudenza, e quello continentale dell'evoluzione attraverso passaggi ordinamentali, rotture della continuità, momenti - cioè - costituenti. L'idea della radicalità di tale contrapposizione, molto diffusa tra Ottocento e Novecento, è in realtà risalente: la ritroviamo, in particolare, nella tesi ciceroniana della superiorità della forma di governo romana ("quam patres nostri nobis acceptam iam inde a maioribus relinquerunt") proprio in ragione della gradualità dei suoi sviluppi».

¹⁵ Per approfondimenti sulla ricostruzione teorica sottostante v. da ultimo S. GARDBAUM, *What is Judicial Supremacy?*, in G.J. JACOBSON, M. SCHOR (a cura di), *Comparative Constitutional Theory*, Cheltenham, 2018, p. 21.

¹⁶ D. NAVOT, Y. PELED, *Towards a Constitutional Counter-Revolution in Israel?*, in *Constellations*, 2009, p. 429.

¹⁷ Cfr. Y. ROZNAI, *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*, Oxford, 2017, e, per riferimenti tradizionali, O. BACHOF, *Verfassungswidrige Verfassungsnormen?*, Tubinga, 1951.

di *Basic Laws* mediante procedimenti legislativi aggravati, e dunque rimanendo solo nominalistica la differenza tra leggi ordinarie e tali “leggi fondamentali”), e poi richiedendo, per la dichiarazione d’incostituzionalità di leggi ordinarie, una pronunzia della Corte suprema in necessaria seduta plenaria di quindici membri, e con un quorum deliberativo dell’80% dei membri stessi.

Fin troppo evidente, in tal ottica, l’intento governativo: una severa *actio finium regundorum* degli spazi tra potere giudiziario di controllo di costituzionalità delle leggi e potere politico, la quale, pur istituzionalizzando il primo, ne sancisca significativi limiti procedurali, e soprattutto esoneri dal controllo la normazione attuata nelle forme di *Basic Law* - senza però che tali forme prevedano, ad oggi, procedure aggravate particolari, e dunque essendo esse alla mercé di maggioranze politiche semplici.

Tale intento di ridefinizione dei ruoli tra politico e giudiziario risulta vieppiù chiaro se poi si guarda alla terza dimensione del proposto intervento, che attiene alla possibilità di cd. *override* parlamentare delle decisioni della Corte suprema in punto di incostituzionalità della legislazione.

L’idea che si propone è quella di dotare la *Knesset* in via generalizzata del potere di sovvertire, mediante votazione a maggioranza assoluta (61 deputati su 120), una decisione della Corte suprema che abbia dichiarato l’illegittimità costituzionale di una legge: così ri-affermando, mediante deliberazione assembleare ulteriore, la vigenza della normazione censurata.

La proposta è, come detto, collegata a quella precedente esaminata, anche nei suoi aspetti di dettaglio: nel senso che si prevede che ove la Corte suprema, nel sistema di controllo di costituzionalità riformato, censuri una legge a maggioranza (di almeno 80% dei suoi componenti), la *Knesset* potrà subito esercitare i poteri di *override*, purché ciò faccia esplicitamente (ossia deliberando una nuova disciplina normativa nell’ambito della quale si espliciti la volontà di ri-affermazione nonostante il *dictum* giudiziale), e ciò farà con effetti temporanei di vigenza, di quattro anni o sino al compimento della corrente legislatura, così che sia poi una nuova composizione della *Knesset*, previe nuove elezioni, a poter affermare definitivamente la perdurante vigenza della legislazione in questione pur censurata; ove invece la Corte suprema abbia censurato la disciplina di legge all’unanimità dei propri componenti, non potrà essere la *Knesset* nella legislatura corrente al tempo della sentenza a esercitare il potere di *override*, ma solo potrà essere, eventualmente, una nuova composizione dell’assemblea parlamentare previe nuove elezioni ad esercitare tale potere, il tutto però stavolta con effetti senz’altro permanenti.

Si gioca, con tale proposta, con la generalizzazione di un meccanismo di pretesa soluzione della cd. *counter-majoritarian difficulty* teorizzata, da noti

costituzionalisti americani¹⁸, come insita in ogni esercizio di controllo di costituzionalità delle leggi: con il controllo di costituzionalità si sancisce sì la preminenza di regole e principi di rango costituzionale su deliberazioni legislative di rango ordinario; ma, sul piano istituzionale, si afferma la possibilità che giudici, o organi in ogni caso non eletti o comunque non dotati di legittimazione diretta, annullino le volontà dei rappresentanti del corpo elettorale, e dunque agiscano in contrasto con la volontà maggioritaria; ciò costituirebbe la “difficoltà” di base che alimenta il secolare dibattito sulla legittimità e sulle forme di legittimazione necessarie a tal fine¹⁹.

Il potere di cd. *override* parlamentare è uno degli svariati sistemi teorizzati e poi applicati, in ambito comparatistico²⁰, per la pretesa soluzione di tale intrinseco dilemma istituzionale: sancendo una deroga al principio di *judicial supremacy*, che darebbe all'organo di controllo di costituzionalità l'“ultima parola” sulla questione controversa, si prevede che l'organo politico si possa riappropriare di tale ultima parola, con deliberazione susseguente presa semmai con speciali maggioranze. Ma qui è ovviamente il punto: tale soluzione è invero prevista, in ambito comparatistico, da alcuni sparuti ordinamenti, e tra questi v'è già Israele rispetto a puntiformi disposizioni delle *Basic Laws* del 1992 sui diritti fondamentali (è insomma previsto che ove queste specifiche disposizioni fungano da parametro in un giudizio di costituzionalità, un *override* parlamentare è possibile)²¹; è di solito accompagnata da limiti di vigenza temporale e relativi ai possibili parametri costituzionali interessati²²; la proposta in discussione è invece anzitutto relativa

¹⁸ In primis A.M. Bickel, *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*, New Haven, 1986, specie pp. 34 e ss.; sulla «ossessione» di certa dottrina costituzionalistica, specie nordamericana, per la questione v. B. FRIEDMAN, *The Birth of an Academic Obsession: The History of the Countermajoritarian Difficulty, Part Five*, in *Yale Law Journal*, 2002, p. 153.

¹⁹ Per una utile summa in italiano del dibattito in materia può vedersi L. MEZZETTI, *Teoria della giustizia costituzionale e legittimazione degli organi di giustizia costituzionale*, in *Estudios Constitucionales*, 2010, p. 307.

²⁰ Si v. ad es. rispetto al paradigma costituito dalla nota *Section 33* della *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, nella dottrina italiana, G. GERBASI, *Problematiche costituzionali sulla clausola notwithstanding di cui all'art. 33 della Canadian Charter of Rights and Freedoms*, in C. AMIRANTE, S. GAMBINO (a cura di), *Il Canada. Un laboratorio costituzionale*, Padova, 2000, p. 241.

²¹ Dettagli *infra*, sub nota 78.

²² V. appunto Sez. 33 della *Canadian Charter of Rights and Freedoms*: «33. (1) Parliament or the legislature of a province may expressly declare in an Act of Parliament or of the legislature, as the case may be, that the Act or a provision thereof shall operate notwithstanding a provision included in section 2 or sections 7 to 15 of this Charter. (2) An Act or a provision of an Act in respect of which a declaration made under this section is in effect shall have such operation as it would have but for the provision of this Charter referred to in the declaration. (3) A declaration made under section (1) shall cease to have effect five years after it comes into force or on such earlier date as may be specified in the declaration. (4) Parliament or the legislature of a province may re-enact a declaration made under section (1). (5) Section (3) applies in respect of a re-enactment made under section (4)».

alla generalizzazione di tale istituto (relativamente ad ogni possibile parametro di costituzionalità, anche fondamentale), può condurre a ri-affermazioni di vigenza permanenti della legge censurata, e soprattutto si calerebbe in un contesto ordinamentale in cui, s'è detto, non esistono procedimenti legislativi aggravati per l'adozione di *Basic Laws* (dove il rischio che la disciplina costituzionale parametro sia sostanzialmente messa in dubbio, nella sua effettività, dalla successiva deliberazione che deroghi alla sua applicazione giudiziale), e la maggioranza assoluta di 61 deputati su 120 è usualmente appannaggio della coalizione governativa (dove il rischio che una mera maggioranza politica possa sovvertire in ogni caso decisioni giudiziali di incostituzionalità).

Ancora sostanzialmente collegata è la quarta dimensione del proposto intervento, che attiene alla volontà governativa di vietare *ex lege* ogni modalità di censura giudiziale dell'azione amministrativa *sub forma* di controllo di ragionevolezza.

Il vaglio giudiziale della ragionevolezza dell'azione amministrativa è istituto antico che appartiene *ab origine* all'ordinamento giuridico israeliano: come noto (e come di seguito si vedrà *in extenso*), tale ordinamento s'è modellato sin da principio con aderenza alla tradizione di *common law* britannica, che era unificante *law of the land* ai tempi del Mandato britannico in Palestina precedenti al 1948²³. È importante rimarcare che all'aderenza a tale tradizione Israele deve anche la cd. *original jurisdiction* della Corte suprema quale Alta Corte di giustizia (*High Court of Justice*), supremo tribunale amministrativo destinato, in via diretta, al vaglio degli atti governativi e delle pubbliche autorità²⁴, che si affianca alla sua *appellate jurisdiction* quale organo di vertice dell'ordinamento per le questioni civili e penali.

Ciò si rimarca al fine di comprendere come la proposta in discussione sia, nuovamente, indirizzata contro il perenne idolo polemico dell'attuale maggioranza politica conservatrice d'Israele: la Corte suprema, rea in questo caso di avere sviluppato, appunto quale Alta Corte di giustizia, a partire dalla fine degli anni '70, una invero assai largheggiante giurisprudenza tesa alla sostanziale eliminazione, per via interpretativa, delle principali restrizioni procedurali al potere di scrutinio degli atti amministrativi e dell'esecutivo, ed in particolare dei requisiti di *justiciability* (idoneità di una controversia a essere decisa da un giudice) e di *standing*

²³ Lo sottolinea opportunamente oggi, discutendo della riforma, R. ZIEGLER, *The British Are Not Coming: Why You Can't Compare Israel's Proposed Legal Overhaul to the UK System*, in *Haaretz*, 7.2.2023, disponibile al sito <https://www.haaretz.com/opinion/2023-02-07/ty-article-opinion/.premium/the-british-are-not-coming-why-you-cant-compare-israels-legal-overhaul-to-the-uk/00000186-2cdb-d2f6-afe6-3dffe4880000>.

²⁴ Sulla storia dell'istituzione v. da ultimo Y. SAGY, *The Missing Link: Legal Historical Institutionalism and the Israeli High Court of Justice*, in *Arizona Journal of International and Comparative Law*, 2014, p. 703.

(legittimazione/interesse ad agire), e che le avevano in precedenza impedito di pronunciarsi su molte delle questioni portate, anche informalmente od irritualmente, dinanzi ad essa²⁵. La trasposizione di questa innovativa giurisprudenza (in larga parte imputabile all'ispirazione teorica del presidente della Corte Aharon Barak²⁶, che poi sarà nel decennio successivo il fautore della proclamata «rivoluzione costituzionale» cui s'è accennato) ai procedimenti conosciuti in veste di Alta Corte di giustizia ha finito per conformare un modello di giustizia amministrativa fortemente aperto alle istanze provenienti dalla società, pronto ad affrontare ogni tipo di questione sensibile (anche di natura militare), facendo giustizia del motto «*everything is justiciable*» con cui era stato apertamente teorizzato²⁷. Le decisioni paradigmatiche, rispetto ai requisiti processuali in discussione, furono: la sentenza *Elon Moreh*²⁸ del 1979, caso particolarmente pregnante che assunse all'epoca il clamore di notevole evento politico, perché la Corte vi sanciva l'orientamento del proprio *judicial review* anche nei confronti delle azioni governative strettamente connesse con la sicurezza nazionale (in una prima fase rubricate alla stregua di «*political questions*»), e lo faceva censurando una decisione in materia di insediamenti ebraici nei territori occupati, forse una delle questioni più delicate e connesse con l'identità dello stato-nazione israeliano²⁹; e la sentenza *Ressler v. Minister of Defense* del 1988³⁰, con cui la Corte stabilmente definì un criterio di «*standing*» pressoché sovrapponibile a qualsiasi lamentela di violazione della *rule of law* e quindi alla generica sussistenza di un pubblico interesse, anche diffuso, in proposito, e delineò una distinzione tra casi di «giustiziabilità normativa» e casi di «giustiziabilità

²⁵ D. BARAK-EREZ, *Broadening the Scope of Judicial Review in Israel: Between Activism and Restraint*, in *Indian Journal of Constitutional Law*, 2009, pp. 118, 119 ss.

²⁶ Facciamo soprattutto riferimento, a livello di pubblicistica internazionale, ad A. BARAK, *Judicial Discretion*, New Haven, 1989; ID., *Forward: A Judge on Judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy*, in *Harvard Law Review*, 2002, p. 119; ID., *Purposive Interpretation in Law*, Princeton, 2005; ID., *The Judge in a Democracy*, Princeton, 2006, su cui si v. anche H. NEUER, *Aharon Barak's Revolution*, in *Azure*, 1998, p. 5758.

²⁷ Un modello che è stato definito di «iperattivismo giudiziario», e paragonato per apertura alle istanze sociali al sistema di giustizia costituzionale canadese, da T. GROPP, *La Corte suprema di Israele: la legittimazione*, cit., p. 3557, sulla scorta della definizione di Y. DOTAN, *Judicial Accountability in Israel: The High Court of Justice and the Phenomena of Judicial Hyperactivism*, in *Israeli Affairs*, 2002, pp. 87 ss.

²⁸ *Izat Muhamad Mustafa Dwaikat and others v. The State of Israel and others* (1980) 34(i) P.D. 1.

²⁹ In proposito, anche con riferimento ai problemi di legittimazione affrontati dalla Corte nell'addentrarsi in simili questioni, R. SHAMIR, *'Landmark Cases' and the Reproduction of Legitimacy: The Case of Israel's High Court of Justice*, in *Law and Society Review*, 1990, p. 781.

³⁰ HCJ 448/81, *Ressler v. Minister of Defense* 35 P.D. (1981) 81: una sentenza che si inseriva nella scia di ricorsi a più riprese promossi di fronte alla Corte volti a lamentare l'abuso, da parte del Ministero della Difesa, della propria discrezionalità nel garantire la esenzione dal servizio militare degli studenti delle scuole talmudiche superiori, le *Yeshivot*.

istituzionale» che avrebbe inteso restringere, per l'avvenire, la categoria delle *political questions* ad eccezionali evenienze in cui la scelta di pronunziarsi da parte della Corte stessa avrebbe potuto mettere in dubbio la fiducia dell'opinione pubblica nel suo operato³¹. La Corte ha così da decenni strategicamente aperto le proprie porte a pressoché ogni tipologia di attore sociale e di sue doglianze; e si è in tal modo costruita un ruolo centrale nel vaglio di legittimità dei poteri amministrativi e poi anche legislativi e financo di normazione costituzionale, esercitato sino a censurare, di recente, proprio anche *sub forma* di vaglio di ragionevolezza, l'abuso del procedimento legislativo³², l'abuso delle forme delle *Basic Laws*³³, oltre che la violazione dei principi costituzionali.

Evidente allora che la contestazione governativa oggi in discussione non attenga di per sé al vaglio giudiziale di ragionevolezza, ma all'impiego, invero pervasivo, che la Corte ne ha fatto da decenni, sulla scorta di una giurisprudenza largheggiante sui presupposti processuali di tale vaglio mai sinora messa in discussione.

Da ultimo, la disamina va completata con la quinta dimensione del proposto intervento, che mira alla relativizzazione dell'importante, e "costituzionalizzato"³⁴, ruolo dell'*Attorney General*.

Tale organo, monocratico, si ispira anch'esso a forme di *common law*, ma assume nell'ordinamento israeliano un'originale postura. Anziché essere parte della compagine di governo, come omologhi organi in similari sistemi, ne è una sorta di consigliere giuridico, che però s'atteggia a mo' di autorità indipendente: rappresenta in giudizio l'amministrazione, sovrintende alla pubblica accusa, formula pareri, spesso obbligatori³⁵. Ma, proprio alla luce dell'indipendenza che gli è conferita, l'azione e i pareri dell'*Attorney General* sono prese di posizione che spesso impegnano, malvolentieri, il governo.

³¹ Così T. GROPPI, *La Corte suprema di Israele: la legittimazione*, cit., p. 3558. Per una più estesa disamina si vedano A.L. BENDOR, *Are There Any Limits to Justiciability? The Jurisprudential and Constitutional Controversy in Light of the Israeli and American Experience*, in *Indiana International & Comparative Law Review*, 1997, p. 311 e D. BARAK-EREZ, *Broadening the Scope of Judicial Review in Israel*, cit., pp. 119 ss.

³² V. HCJ 10042/16 Quantiski v. the Israeli Knesset (Aug. 6, 2017), e il commento di Y. BAR-SIMAN-TOV, *In Wake of Controversial Enactment Process of Trump's Tax Bill, Israeli SC Offers a Novel Approach to Regulating Omnibus Legislation*, in *International Journal of Constitutional Law Blog*, 13.12.2017, disponibile al sito www.iconnectblog.com/2017/12/in-wake-of-controversial-enactment-process-of-trumps-tax-bill-israeli-sc-offers-a-novel-approach-to-regulating-omnibus-legislation/.

³³ V. HCJ 8260/16 The Academic Center for Law & Business v. Israeli Knesset (Sept. 6, 2017), e le riflessioni di S. NAVOT, Y. ROZNAI, *From Supra-Constitutional Principles to the Misuse of Constituent Power in Israel*, in *European Journal of Law Reform*, 2019, p. 403.

³⁴ Giacché il suo ruolo è positivizzato tanto nella *Basic Law: the Judiciary* (1984) che nella *Basic Law: the Government* (2001).

³⁵ Sulla figura *in extenso* E. OTTOLENGHI, *La forma di governo*, in T. GROPPI, E. OTTOLENGHI, A.M. RABELLO (a cura di), *Il sistema costituzionale dello stato di Israele*, Torino, 2006, p. 111.

L'impegno al rispetto da parte del governo delle posizioni dell'*Attorney General* deriva, nella storia istituzionale d'Israele, proprio dalla tradizione del partito conservatore del *Likud*, il partito di Netanyahu. Dopo decenni di ininterrotto dominio politico laburista, nel 1977 si insediò il primo governo conservatore guidato da Menachem Begin, allora leader del partito *Herut*, poi trasformatosi appunto in *Likud*. Accadde nel 1979 che l'*Attorney General* allora in funzione, Yitzhak Zamir, esercitò l'azione penale contro funzionari del Ministero dell'interno per una questione sensibile e sempre relativa al conflitto tra poteri: la rimozione coattiva di una tribù beduina da un'area occupata mentre la Corte suprema, in veste di Alta Corte di giustizia, stava delibando il relativo giudizio e aveva emesso ordinanza cautelare. I membri della compagine governativa si adontarono rispetto all'azione dell'*Attorney General*, sino a richiederne la rimozione. Il primo ministro Begin non solo si oppose alla richiesta, ma tracciò la linea che da quel momento in poi ha disegnato l'autonomia dell'organo rispetto a quella governativa: «*The attorney general has special status in Israel*» Begin così principiava il consiglio dei ministri del 29 aprile 1979 «*I don't think this status is carved in stone in the law, but it's enshrined in the custom that has existed since the founding of the state - and the power of custom is like the power of the law. ... Because of this status, the cabinet doesn't intervene in the attorney general's considerations. ... No bureaucrat in this country is allowed to demand that the attorney general revoke what he has decided on*». E concludeva: «*The attorney general has reached a certain conclusion, and the cabinet will not cancel it. It has no authority to do so*»³⁶.

Alla luce di questo rapido *excursus*, ben si possono comprendere le finalità governative attuali, tese a rimodulare la configurazione dell'*Attorney General* da organo indipendente a mero consulente posto nei ranghi del Ministero della giustizia, a far divenire i pareri del medesimo espressamente non vincolanti per il governo, a consentire ai ministri di svincolarsi dalla necessaria rappresentanza giudiziale dell'*Attorney* mediante la possibilità di rappresentanza su base volontaria da parte del libero foro, in caso di differenza di vedute con costui.

Ovviamente, ha attratto critiche la posizione di un governo non solo esplicito nella sua volontà di diminuire la possibilità di vaglio da parte dei giudici sul proprio operato, ma anche riluttante ad accettare in tal ottica le prese di posizione dell'*Attorney General*³⁷.

³⁶ G. WEITZ, *Netanyahu Hasn't Passed a Single Law, but a Different System of Government Is Already Here*, in *Haaretz*, 11.3.2023, disponibile al sito <https://www.haaretz.com/israel-news/2023-03-11/ty-article/.premium/netanyahu-hasnt-passed-one-law-but-a-different-system-of-government-is-already-here/00000186-ccd2-dc44-abe6-cdfad7750000>.

³⁷ J.H.H. WEILER, *Israel: Cry, the Beloved Country*, in *Verfassungsblog*, 1.2.2023, disponibile al sito <https://verfassungsblog.de/cry-beloved-country/>.

3. La proposta governativa di riforma in discussione, di cui si sono sopra delineati i contorni, va anzitutto compresa alla luce degli elementi di contingenza che la contestualizzano nell'attuale temperie, nel paese e a livello comparatistico, e che alcuni osservatori paiono considerare come quelli maggiormente esplicativi³⁸.

Si è già reso evidente che la proposta di riforma si innesti in un mai sopito conflitto tra poteri, di cui costituisce l'ultima frontiera, almeno dal punto di vista cronologico.

L'idea di una «rivoluzione costituzionale» consumatasi negli anni Novanta, e conducente a pieni poteri di controllo di costituzionalità delle leggi da parte della Corte suprema, in un paese che non ha una costituzione unidocumentale e rigida, è da decenni il paradigma interpretativo maggiormente accettato, ma non è mai stata avallata in senso univoco da ogni strato della complessa, plurale popolazione israeliana³⁹. Ciò vale, in generale, per parte significativa del fronte conservatore, ed in particolare vale per i plurimi fronti conservatori religiosi, che temono da sempre un sovvertimento dei delicati equilibri politici di un paese che, sin nella propria Dichiarazione d'indipendenza del 1948, s'è proclamato «*Jewish and democratic*»: ossia, temono il potenziale impatto laicizzante che l'applicazione *iussu iudicis* di principi costituzionali liberal-democratici potrebbe avere, ad esempio in settori simbolici ma altamente sensibili quali la gestione pluralistica su base religiosa dei regimi di diritto di famiglia⁴⁰ o le storiche esenzioni, pure su base religiosa, dal servizio militare⁴¹.

Da tale constatazione deriva un primo elemento di contingenza da sottolineare: già si erano registrati, da almeno quindici anni, tentativi «contro-rivoluzionari» da parte del potere politico tesi alla riaffermazione della propria primazia rispetto alla proclamazione pretoria del potere di controllo di costituzionalità delle leggi, anche nelle gravi forme oggi proposte (o, *rectius*, riproposte)⁴²; l'idea di riforma in discussione però riunisce in unica sede proposte che nel passato erano

³⁸ V. ancora M. KREMINTZER, Y. SHANY, *Illiberal Measures in Backsliding Democracies: Differences and Similarities between Recent Developments in Israel, Hungary, and Poland*, cit., e E. CAMPPELLI, *Le ipotesi di judicial overhaul in Israele. Riflessioni comparate sulla potenziale regressione delle democrazie anche alla luce dei casi di Polonia e Ungheria*, cit.

³⁹ M. MAUTNER, *Law and the Culture of Israel*, Oxford, 2011, pp. 159 ss.

⁴⁰ Cfr. in merito E. OTTOLENGHI, *Profili storici* e A.M. RABELLO, *Costituzione e fonti del diritto*, in T. GROPPI, E. OTTOLENGHI, A.M. RABELLO (a cura di), *Il sistema costituzionale dello stato di Israele*, cit., 11 ss.; G. TEDESCHI, *Le Centenaire de la Mejlle*, in *Revue internationale. de droit comparé*, 1969, p. 125.

⁴¹ Sul punto cfr. la ricostruzione recente di D. ELLENSON, *The Supreme Court, Yeshiva Students, and Military Conscription: Judicial Review, the Grunis Dissent, and its Implications for Israeli Democracy and Law*, in *Israel Studies*, 2018, p. 197.

⁴² D. NAVOT, Y. PELED, *Towards a Constitutional Counter-Revolution in Israel?*, cit.

⁴³ *Ivi*, 440.

state avanzate in maniera parcellizzata, ed è avanzata in un frangente in cui la dinamica politica può concretamente condurre ad una sua adozione.

Occorre infatti considerare che almeno sin dal 2007, e dunque subito successivamente al ritiro di Aharon Barak dalla sua presidenza (e quale carismatica guida), gli attacchi politici alla Corte iniziarono a concretarsi. Chi si fece primo promotore di quella che sarebbe divenuta una serie ripetuta di tentativi di contenimento del potere giudiziario fu l'allora ministro della giustizia Daniel Friedmann, un illustre accademico già voce critica rispetto al tralaticio sistema di nomine giudiziali nel paese⁴³, e che avrebbe poi anche nella propria produzione scientifica propalato aspre critiche sulla «rivoluzione» giudiziale⁴⁴. Fu nell'ambito del suo mandato che si iniziò a prefigurare l'impiego di quel tipico arsenale di metodi che gli studi comparatistici tradizionali e le riflessioni svolte ci fanno facilmente prefigurare, e che s'attualizzano oggi.

In linea con le ragioni critiche del passato, egli propose anzitutto una riforma del sistema di selezione dei giudici, ed in particolare di quelli della Corte suprema, nella prospettiva di un «*court packing*»⁴⁵ in chiave conservatrice, ossia di una ridefinizione degli equilibri di forza all'interno della giurisdizione apicale⁴⁶: ciò in particolare ragionando della possibile riforma della *Basic Law: the Judiciary* così da emendare la composizione di quel *Judicial Selection Committee* tradizionalmente incaricato delle nomine, e tradizionalmente dominato dagli stessi giudici della Corte suprema, capaci dunque di porre in atto, sino a quel momento, una sostanziale politica di cooptazione rispetto a professionalità e sensibilità affini.

Altra proposta fu quella di ridefinizione, addirittura mediante legge ordinaria, dell'ambito delle *Basic Laws* capaci di fungere da parametro in un giudizio di costituzionalità: giacché, da parte critica, si considerava che tra le varie questioni lasciate aperte dal caso *United Mizrahi Bank* del 1995 vi fosse quella di quali leggi fondamentali potessero fondare i nuovi poteri giudiziali, se solo quelle nuove sui diritti umani del 1992 od anche, opportunamente interpretate, anche quelle

⁴⁴ D. FRIEDMANN, *The Purse and the Sword: The Trials of Israel's Legal Revolution*, Oxford, 2016: su cui, criticamente e in chiave comparatistica, F.I. MICHELMAN, *Israel's "Constitutional Revolution": A Thought from Political Liberalism*, in *Theoretical Inquiries in Law*, 2018, p. 745.

⁴⁵ Il riferimento è ovviamente all'antecedente del *Judicial Procedures Reform Bill of 1937* nordamericano, con cui il Presidente Franklin D. Roosevelt si propose di emendare le procedure di selezione dei giudici della Corte suprema U.S.A. al fine di ottenere giudizi più favorevoli rispetto alla legislazione sul *New Deal*; per una recente ricostruzione storica in materia, si v. J. BRAVER, *Court-Packing: An American Tradition?*, in *Boston College Law Review*, 2020, p. 2747.

⁴⁶ D. IZENBERG, *Friedmann Urges Revamping Judges Selection Committee*, in *Jerusalem Post*, 27.3.2007, disponibile al sito www.jpost.com/israel/friedmann-urges-revamping-judges-selection-committee.

passate ed eventuali future⁴⁷. A ciò, viste le polemiche sorte dalla sentenza che per prima aveva interessato la materia⁴⁸, si accompagnava l'idea di emendare la *Basic Law: Human Dignity and Liberty*, cui pur confermare il potenziale valore parametrico, così da esentare le leggi relative alla cittadinanza, visto il loro potenziale simbolico, dal vaglio di costituzionalità⁴⁹.

Ancora, si propose di emendare sin da quell'epoca, in altri sensi, la *Basic Law: the Judiciary*: in particolare prevedendo *ex lege* la possibilità di *judicial review of legislation* solo da parte della Corte suprema (mirando a risolvere le pur registratesi incertezze sulla natura diffusa o accentrata dei relativi poteri⁵⁰), e solo mediante deliberazioni di collegi di almeno nove giudici, con almeno due terzi dei voti dei giudicanti in favore (mirando a sradicare i pur registratesi episodi di deliberazioni di invalidità a composizione ristretta).

Non solo. Sostanziano appieno l'idea di una «contro-rivoluzione» chiamata a sradicare i frutti della «rivoluzione» di Barak, e dunque *in primis* l'idea della *judicial supremacy* fondata sul potere di controllo di costituzionalità delle leggi, si propose la positivizzazione di un generale potere di *override* da parte della *Knesset* rispetto ai *dicta* giudiziali: così che, nella configurazione dei disegni dell'epoca (comunque più garantistica rispetto a quella oggi avanzata), una super-maggioranza di 70 membri su 120 della camera rappresentativa potesse rendere inefficace una dichiarazione di incostituzionalità, riasserendo validità ed efficacia della disciplina di legge censurata⁵¹.

Nessuna delle proposte suddette si fece effettivamente strada, in quell'iniziale frangente come poi successivamente, sino ad oggi. Ciò nonostante ognuna di esse è stata destinata a riemergere a più riprese nel dibattito pubblico, ad esempio nel 2012⁵² e poi ancora recentemente con il mandato al Ministero della giustizia della

⁴⁷ C. PRICE, *Israel Cabinet Backs Bill Restricting Supreme Court Review Power*, in *Jurist.org - Legal News and Commentary*, 7.9.2008, disponibile al sito www.jurist.org/news/2008/09/israel-cabinet-backs-bill-restricting/.

⁴⁸ HCJ 7052/03 Adalah v. Minister of the Interior (2006) 2 TakEl 1754.

⁴⁹ D. NAVOT, Y. PELED, *Towards a Constitutional Counter-Revolution in Israel?*, cit., 440. Sulla centralità dell'istituto della cittadinanza nella strutturazione dell'ordinamento israeliano si v. oggi E. CAMPPELLI, *Prove di convivenza. L'istituto della cittadinanza nell'ordinamento giuridico israeliano*, Firenze, 2022.

⁵⁰ Su cui v. O. ARONSON, *The Democratic Case for Diffuse Judicial Review in Israel*, cit., e, volendo, L. PIERDOMINICI, *Diffusione e concentrazione del giudizio di costituzionalità delle leggi in Israele. L'ottica del conflitto tra poteri*, in D. BUTTURINI, M. NICOLINI (a cura di), *Giurisdizione costituzionale e potere democraticamente legittimato*, vol. II, Bologna, 2017, p. 183.

⁵¹ D. NAVOT, Y. PELED, *Towards a Constitutional Counter-Revolution in Israel?*, cit., 440.

⁵² A. BOTTORF, *Israel Bill Would Allow Parliament to Overturn Supreme Court Decisions Cabinet Backs Bill Restricting Supreme Court Review Power*, in *Jurist.org - Legal News and Commentary*, 9.4.2012, disponibile al sito www.jurist.org/news/2012/04/israel-bill-would-allow-parliament-to-overturn-supreme-court-decisions.

combattiva conservatrice Ayelet Shaked, la quale propose già in quel frangente l'idea, oggi tornata *à la page*, di un generale *override power* legislativo a sola maggioranza assoluta⁵³.

Solo, nel 2008, s'è emendata la disciplina del *Judicial Selection Committee* (la cui composizione pur rimase intatta) al fine di richiedere la cennata speciale maggioranza di sette membri su nove per nominare i giudici della Corte suprema: ciò motivando sulla base della delicatezza del ruolo, ma sostanzialmente nella speranza, già in effetti oggi in essere, di ribaltare le usuali dinamiche interne all'organo, che vedevano il sostanziale controllo delle nomine da parte dei giudici stessi, presenti nel *Committee* nel numero di tre, d'intesa coi membri dell'avvocatura, presenti nel numero di due, e così da privilegiare il peso dei componenti politici (due membri governativi e due membri parlamentari)⁵⁴. Riforma parziale che però non ebbe effetti dirompenti, anzi avendone in fondo di condivisibili: richiamando ad un necessario vasto consenso nelle procedure di nomina, senza possibilità di preponderanze tra frange diverse di componenti.

Va dunque ben inteso in che senso si sottolinei tale primo elemento di contingenza: analoghi tentativi di «contro-rivoluzione» rispetto a quelli odierni si registrano, appunto, da quindici anni almeno; essi però non hanno mai incontrato, nel sistema parlamentaristico israeliano fondato sulla formula proporzionale e dunque indefettibilmente su governi di coalizione⁵⁵, l'ampio supporto necessario tra le forze politiche delle varie maggioranze succedutesi, pur se spesso conservatrici e dunque generalmente ostili rispetto all'attivismo considerato *liberal* della Corte⁵⁶.

Terminato tuttavia l'esperimento del governo di larga coalizione Bennett-Lapid in carica tra il 2021 e il 2022 (fondatosi sulla *conventio ad excludendum* «*rak lo Bibi*», ossia «tutti dentro fuorché Bibi Netanyahu»), il governo Netanyahu VI oggi in carica si presenta come un potenziale sovvertimento delle dinamiche politiche degli scorsi anni. Esso gode nella *Knesset* di una maggioranza di supporto solida, che ammonta a 64 deputati su 120; e si fonda su una coalizione che può

⁵³ Si veda criticamente in proposito A. HAREL, *The Israeli Override Clause and the Future of Israeli Democracy*, in *Verfassungsblog – On Matters Constitutional*, 15.5.2018, disponibile al sito verfassungsblog.de/the-israeli-override-clause-and-the-future-of-israeli-democracy.

⁵⁴ Y. LEVY ARIEL, *Judicial Diversity in Israel: An Empirical Study of Judges, Lawyers and Law Students*, tesi dottorale depositata alla Faculty of Laws, University College London, disponibile al sito www.ucl.ac.uk/judicial-institute/sites/judicial-institute/files/judicial_diversity_in_israel.yla__1.pdf, pp. 50 ss.

⁵⁵ E. OTTOLENGHI, *La forma di governo*, in T. GROPPi, E. OTTOLENGHI, A.M. RABELLO (a cura di), *Il sistema costituzionale dello stato di Israele*, cit., pp. 79 ss.

⁵⁶ M. MAUTNER, *Law and the Culture of Israel*, cit., pp. 170 ss.

considerarsi quella più a destra della storia di Israele, che federa gli storici alleati ultraortodossi *Shas* e *United Torah Judaism* e per la prima volta formazioni di destra radicale quali *Otzma Yehudit*, *Tkuma* e *Noam*, rispetto alle quali il *Likud* è, insolitamente, “ala moderata”; e che è resa viepiù omogenea dalla precedente, risentita esperienza all’opposizione.

Quel che insomma non s’era concretato negli scorsi due decenni, ossia una convergenza di forze conservatrici, sia religiose che più laiche, programmaticamente ostili, nel conflitto tra poteri, rispetto alla Corte e al suo operato, e pronte perciò a sovvertire il sistema costituzionale, oggi viene in essere: tanto che, in punto di contingenza politica, va registrato che non solo (s’è detto) la proposta riforma era parte del programma elettorale espressamente propalato dall’attuale maggioranza, e siglato dalle sue forze componenti, ma che, addirittura, in simultanea rispetto alla sua presentazione, che è tesa alla ridefinizione dei poteri costituzionali della Corte, il governo è pure al lavoro sul sensibile tema dell’ampliamento simmetrico dei poteri delle Corti rabbiniche, nell’idea di facultizzarle ad agire da arbitri in materia civile sulla base del diritto religioso in presenza di accordo delle parti in conflitto – ma dunque ulteriormente tendendo alla delegittimazione del sistema giudiziario civile, e attentando all’uniformità ordinamentale e di trattamento dei cittadini⁵⁷.

Il fatto che anche il *Likud*, quale “ala moderata” di coalizione e soprattutto quale partito tradizionale, sia ormai decisamente spinto ad esacerbare il conflitto tra poteri – almeno ad oggi, e nonostante qualche primo timido recentissimo ripensamento⁵⁸ – deriva poi da un secondo elemento di contingenza, che pure va sottolineato.

Benjamin Netanyahu, leader del *Likud*, è dal 2020 imputato per frode e corruzione dinanzi alla *District Court* di Gerusalemme. Ciò non solo comporta ragioni nuove di tensione tra coalizione di governo e ordine giudiziario, che aggravano quelle già esistenti e di cui s’è detto; ma ha comportato ripetuti interventi dell’*Attorney General* che hanno stigmatizzato il conflitto d’interessi del primo ministro rispetto alla proposta riforma giudiziaria, e lo hanno invitato a non assumere, nell’*iter legis*, un ruolo attivo, in ottemperanza al patto da lui stesso siglato nel 2020⁵⁹, su invito

⁵⁷ J. ARI GROSS, *Bills to ban hametz, expand powers of rabbinic courts breeze through committee*, in *Times of Israel*, 19.2.2023, disponibile al sito <https://www.timesofisrael.com/bills-to-ban-hametz-expand-powers-of-rabbinic-courts-breeze-through-committee/>.

⁵⁸ A. OBEL, M. BACHNER, *Two Likud MKs back Gallant’s call to pause overhaul; others urge PM to fire him*, in *Times of Israel*, 26.3.2023, disponibile al sito <https://www.timesofisrael.com/several-likud-mks-back-gallants-call-to-pause-overhaul-others-urge-pm-to-fire-him/>.

⁵⁹ J. FEDERMAN, *Israel’s Netanyahu pressed to sign conflict-of-interest deal*, in *Associated Press News*, 10.9.2020, disponibile al sito <https://apnews.com/article/trials-israel-virus-outbreak-benjamin-netanyahu-910eae8d1ad6e8d985858c55931450e>.

proprio dell'*Attorney General*, quale condizione per continuare a rivestire legittimamente cariche pubbliche di governo nonostante la delicata posizione assunta⁶⁰. Si è recentemente arrivati addirittura all'approvazione di una specifica disciplina di legge che garantisce l'impossibilità di rimozione del primo ministro dall'incarico per ordine giudiziario, evidentemente fondata sul timore che l'*Attorney General* potesse richiedere alla Corte suprema misure del genere contro Netanyahu: e subito successivamente all'approvazione di tale discutibile disciplina novella, il primo ministro ha ripreso senza requie il proprio *battage* polemico sul tema⁶¹.

Ciò spiega facilmente, già di per sé, perché la proposta di riforma sia largamente indirizzata contro la figura indipendente dell'*Attorney General*, oltre che contro l'ordine giudiziario organizzato.

Va poi ulteriormente rimarcato come, nel sistema israeliano, il circuito *Attorney General - High Court of Justice* si sia reso depositario di prerogative invero ampie, e di scarsa diffusione, per come delineatesi, a livello comparatistico.

Tra queste vi è quella del vaglio di ammissibilità dei candidati a ruoli parlamentari e di governo: talvolta sulla base di discipline di legge specifiche, tra cui quella di cui all'articolo 7a comma 2 della *Basic Law: the Knesset* che impedisce la candidatura nell'assemblea a chi inciti al razzismo; talaltra sulla base, più discutibile, di un vaglio di ragionevolezza della candidatura rispetto a elementi ostativi pregressi. Su tali fondamenti si sono registrate esclusioni quali quelle, recenti, dell'estate 2019 relative alla rimozione dal seggio dei deputati della destra radicale ebraica Gopstein e Marzel⁶² - membri del partito *Otzma Yehudit* dell'attuale Ministro della sicurezza nazionale Itamar Ben-Gvir - e del leader del partito *Shas* Aryeh Deri nel gennaio 2023 quale Ministro dell'interno dell'attuale compagine di governo, giacché reo di evasione fiscale e pregressi episodi corruttivi⁶³.

Anche in tal ottica, risultano evidenti gli elementi di tensione diretta tra maggioranza governativa attuale e ordine giudiziario.

⁶⁰ I. DEBRE, *Israeli AG warns Netanyahu broke law on conflict of interest*, in *Associated Press News*, 24.3.2023, disponibile al sito <https://apnews.com/article/israel-netanyahu-politics-judicial-overhaul-protests-crisis-courts-aefb9607a6e3a0e1bb5e3355e733043>.

⁶¹ T. STANN, L. KERRER-LYNN, *Knesset passes law shielding Netanyahu from court-ordered recusal 61-47*, in *Times of Israel*, 23.3.2023, disponibile al sito <https://www.timesofisrael.com/knesset-passes-law-shielding-netanyahu-from-recusal-in-61-47-final-vote/>.

⁶² J. MAGID, *Supreme Court bans extreme-right Gopstein and Marzel from elections*, in *Times of Israel*, 26.8.2019, disponibile al sito <https://www.timesofisrael.com/supreme-court-bans-extreme-right-gopstein-and-marzel-from-election-race/>.

⁶³ J. SHARON, *AG: Deri's appointment as minister 'unreasonable in the extreme'*, in *Times of Israel*, 4.1.2023, disponibile al sito <https://www.timesofisrael.com/ag-deris-appointment-as-minister-unreasonable-in-the-extreme/>.

V'è poi una contingenza che potremmo definire comparatistica, ossia che accomuna Israele ad altri ordinamenti nell'attuale temperie.

A più riprese, nell'inusuale lunga serie di governi guidati da Benjamin Netanyahu tra il 2009 e il 2021 (che è coincisa, non a caso, con la gran parte delle iniziative «contro-rivoluzionarie» che abbiamo descritto) i commentatori hanno ragionato di tendenze populiste della politica israeliana, quando non proprio di arretramento delle sue credenziali democratiche. Si sono stigmatizzati i ripetuti attacchi al potere giudiziario e all'indipendenza della figura dell'*Attorney General*⁶⁴, su cui ci siamo soffermati; ma anche l'adozione di nuove discipline penalizzanti nei confronti delle ONG, ampiamente attive nel paese nell'ambito della tutela dei diritti umani⁶⁵; la centralizzazione del ruolo del *Committee of Ministers on Legislation* così da controllare, da parte governativa, il calendario dei lavori parlamentari⁶⁶; l'avocazione in capo al primo ministro di plurime deleghe diffusamente esercitate⁶⁷.

S'è dunque molto ragionato in tema di preteso coinvolgimento del paese nelle odierne globali tendenze di «*constitutional retrogression*», o «*constitutional capture*» o «*democratic decay*»⁶⁸ che dir si voglia: le quali, secondo gli studiosi che più da vicino le hanno studiate, «*drawing on comparative law and politics analysis*», si innvererebbero attorno a cinque tipiche dinamiche istituzionali, ossia la revisione costituzionale, l'eliminazione degli istituti di garanzia, la centralizzazione del potere

⁶⁴ Si v. organicamente il report di D. SCHEINDLIN, *The Assault on Israel's Judiciary*, in *The Century Foundation*, 7.7.2021, disponibile al sito [tcf.org/content/report/assault-israels-judiciary](https://www.tcf.org/content/report/assault-israels-judiciary).

⁶⁵ C. LEVINSON, *Netanyahu Seeks to Clamp Down on Human-rights Groups and Bar Funding from Foreign States*, in *Haaretz*, 11.6.2017, disponibile al sito www.haaretz.com/israel-news/1.795078.

⁶⁶ Mediante un inedito accordo di coalizione che vincolava ogni parlamentare dei partiti di maggioranza al voto conforme agli indirizzi presi dal *Committee* ministeriale: lo rileva G. STOPLER, *Special Symposium—Part 2 of 7: Constitutional Capture in Israel*, in *International Journal of Constitutional Law Blog*, 21.8.2017, disponibile al sito www.iconnectblog.com/2017/08/constitutional-capture-israel.

⁶⁷ N. MORDECHAY, Y. ROZNAL, *A Jewish and (Declining) Democratic State? Constitutional Retrogression in Israel*, in *Maryland Law Review*, 2017, p. 244, 257: «*Governmental powers and government departments are concentrated in the hands of Prime Minister Netanyahu, reducing the weight of his coalition partners. At a certain point, Prime Minister Netanyahu has simultaneously been Israel's Prime Minister, Foreign Minister, Communications Minister, Economy Minister, and Regional Cooperation Minister*». La stessa Corte suprema fu investita, quale Alta Corte di giustizia, della questione, giudicata legittima nella sua transitorietà sebbene, espressamente, non opportuna: v. HCJ 3132/15 Yesh Atid v. Prime Minister of Israel (Apr. 13, 2016) (Isr.).

⁶⁸ Si v. almeno l'interessante dibattito online *Symposium: Constitutional Capture in Israel?* ospitato sulle pagine dell'*International Journal of Constitutional Law Blog* tra il 20.8.2017 e il 26.8.2017, la cui introduzione è disponibile al sito www.iconnectblog.com/2017/08/introduction-to-i-connectcon-s-il-symposium-constitutional-capture-in-israel/, nonché in italiano, volendo, L. PIERDOMINICI, *Evoluzioni, rivoluzioni, involuzioni. Il costituzionalismo israeliano nel prisma della comparsa*, Padova, 2022.

nelle mani dell'esecutivo, la contrazione o distorsione della sfera pubblica, l'eliminazione della competizione politica⁶⁹.

In particolare, specie in punto di eliminazione degli istituti di garanzia e di centralizzazione del potere nelle mani dell'esecutivo, l'attacco all'indipendenza e alla funzionalità della magistratura è tipico di tali tendenze, e ben conosciuto anche in ordinamenti a noi prossimi, persino appartenenti all'Unione europea: si pensi agli ormai noti «*usual suspects*» Polonia e Ungheria, già oggetto di plurime censure da parte della Commissione europea e della Corte di giustizia in proposito⁷⁰, ma anche a casi meno noti come la Romania, ove recenti riforme giudiziarie hanno attirato critiche da parte dei commentatori e delle stesse istituzioni sovranazionali⁷¹.

Proprio dall'accostamento tra analoghe tendenze alla tensione tra potere politico e ordine giudiziario, e a riforme limitanti la capacità della magistratura di svolgere in via indipendente il proprio ruolo, vari analisti hanno potuto osservare, soffermandosi anche su Israele, che «le somiglianze nelle misure adottate in diversi sistemi giuridici e politici, in contesti storici radicalmente diversi, suggeriscono non solo un certo grado di comunanza di idee e obiettivi, ma anche una certa condivisione di esperienze e pratiche da parte di forze illiberali»⁷².

Il fenomeno dello scivolamento verso tendenze autocratiche è indubitabile, e certo simile a quello di altri ordinamenti - sebbene nei contesti dell'Est Europa vengano in rilievo mancate compiute transizioni costituzionali di origine relativamente recente, posteriore al collasso dei sistemi socialisti⁷³, mentre in Israele, vedremo specificamente, il fenomeno è più radicato e, se vogliamo, strutturale, ossia relativo ad un programma di costituzionalizzazione frustrato sin dal principio.

⁶⁹ A. HUO, T. GINSBURG, *How to Lose a Constitutional Democracy*, in *UCLA Law Review*, 2018, p. 78, 118: «Drawing on comparative law and politics analysis of these cases, we then extract five specific mechanisms by which constitutional retrogression unfolds. These are: (i) constitutional amendment; (ii) the elimination of institutional checks; (iii) the centralization and politicization of executive power; (iv) the contraction or distortion of a shared public sphere; and (v) the elimination of political competition».

⁷⁰ Cfr. almeno L. PECH, K.L. SCHEPPELE, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, p. 3, e, in italiano, G. DELLEDONNE, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione Europea*, in *DPCE online*, 2020, p. 3999.

⁷¹ E.S. TĂNĂSESCU, *The independence of justice as proxy for the rule of law in the EU - Case study - Romania*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, 1/2021, p. 103.

⁷² M. KREMINTZER, Y. SHANY, *Illiberal Measures in Backsliding Democracies: Differences and Similarities between Recent Developments in Israel, Hungary, and Poland*, cit., 152: «it can be noted that the similarities in the measures taken across different legal and political systems, in radically different historical contexts, suggests not only some degree of commonality in ideas and goals, but also some sharing of experiences and practices by illiberal forces».

⁷³ Cfr. per un inquadramento, tra i vari, L. MEZZETTI, *Corrosione e declino della democrazia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, p. 441.

L'osservazione di tali tendenze è comunque rilevante, e deve condurci ad una connessa, necessaria, e forse più approfondita riflessione, che pure riecheggia teorizzazioni già svolte proprio relativamente alle esperienze di *democratic backsliding* dei paesi dell'Est Europa e che ben si attagliano alla nostra analisi degli sviluppi israeliani.

Kim Lane Scheppele, nota studiosa di Princeton, ha icasticamente descritto le riforme costituzionali ungheresi degli scorsi anni come una sorta di sindrome di Frankenstein, proprio nel senso del romanzesco personaggio mostruoso di Mary Shelley, capaci di condurre a un «*Frankenstate*»⁷⁴: ciò al fine di sottolinearne il potenzialmente mostruoso effetto cumulativo, nonostante la possibile opinabilità di alcune di esse, e al fine di dissuadere gli osservatori, in tempo di tendenze globali al *democratic backsliding*, dal commentare riforme costituzionali simultanee una ad una, partitamente, nei loro aspetti magari innocui o simili ad altre esperienze comparatistiche, senza considerare il disegno complessivo capace di creare per accumulo, appunto, mostruosità costituzionali.

Tale insegnamento è di particolare utilità per l'analisi della proposta riforma in Israele.

Singularmente prese, e allo sguardo di un occhio profano, le riforme attualmente suggerite possono sembrare relativamente innocenti, o essere vagamente giustificate proprio anche in ottica comparatistica - e ciò è stato puntualmente fatto nel corso del dibattito degli scorsi mesi⁷⁵: in fondo assegnare le nomine giudiziarie apicali al controllo del governo in carica non è soluzione sconosciuta a ordinamenti liberal-democratici, persino prototipici come quello degli Stati Uniti d'America; richiedere una maggioranza speciale in un collegio giudiziale per la censura costituzionale delle leggi parlamentari può essere una soluzione peculiare, ma *prima facie* forse nemmeno irragionevole⁷⁶, al problema storico, già cennato e onnipresente nelle teorizzazioni in materia, della cd. *counter-majoritarian difficulty*, specialmente sentito ove non si incarichi per disciplina costituzionale positivistata un organo *ad hoc* di tale compito, come invece nella tradizione europea⁷⁷; la stessa idea

⁷⁴ K.L. SCHEPELE, *The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work, in Governance. An International Journal of Policy Administration and Institutions*, 2013, p. 559.

⁷⁵ Lo sottolinea opportunamente anche J.H.H. WEILER, *Israel: Cry, the Beloved Country*, cit.

⁷⁶ Tanto che in alcune giurisdizioni si richiede, per una dichiarazione d'illegittimità costituzionale, il voto della maggioranza assoluta dei possibili componenti, anche in presenza di astenuti o di partecipazione non integrale alla deliberazione: ad es. ciò avviene nel caso della Corte suprema brasiliana, chiamata a deliberare in tal senso con il voto di sei giudici su undici, anche nel caso di (valida) partecipazione al voto di soli otto o nove o dieci membri: cfr. V.A. DA SILVA, *Deciding Without Deliberating*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2013, pp. 557, 568.

⁷⁷ A livello comparato, la previsione dei relativi poteri «*expressis verbis* in costituzione» è, o dovrebbe essere, la caratteristica fondamentale dei cd. sistemi accentrati di giustizia costituzionale: v.

di consentire all'assemblea parlamentare di sovvertire *ex post* gli effetti delle decisioni giudiziali di illegittimità costituzionale non è esperienza sconosciuta, anzi è ispirata a modelli noti, Canada e Finlandia su tutti, già persino trasposti in via puntiforme in Israele⁷⁸; e le specificità dei ruoli dell'*Attorney General* nel sistema israeliano, e la potenziale pervasività della sua figura, risultano certo inedite ad uno sguardo d'altrove, e dunque può non sembrare assurdo concepire una riforma di tali aspetti.

È evidente però che la simultanea proposta di tali riforme non sia un caso, e il suo significato vada apprezzato organicamente, nell'interesse: connotandosi dunque, a prescindere dalla opinabilità di alcuni aspetti, come un sicuro affronto all'equilibrio nella separazione tra i poteri, e fondato sull'esercizio di un fenomeno pure ormai noto agli studiosi di diritto costituzionale comparato, quello del cd. *abusive constitutional borrowing*, ossia sull'«appropriazione di modelli, concetti e dottrine costituzionali liberal-democratici, al fine di far avanzare progetti autoritari»⁷⁹. Difatti, il successo del diritto costituzionale comparato, conclamatosi negli scorsi decenni, e che ha condotto alla rapida diffusione globale di istituti di marca liberal-democratica, porta con sé possibili dinamiche perverse: tra le quali quella che pare in atto proprio in Israele, come anche in altri ordinamenti, ossia la manipolazione e decontestualizzazione di modelli ed esperienze stranieri, asserviti strumentalmente alla giustificazione di soluzioni che tendono a limitare o corrompere, e comunque a strumentalizzare, nozioni e istituti che negli ordinamenti

A.R. BREWER-CARIAS, *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge, 1989, p. 188; seppure proprio il caso di Israele sia una possibile eccezione, cfr. volendo L. PIERDOMINICI, *Diffusione e concentrazione del giudizio di costituzionalità delle leggi in Israele. L'ottica del conflitto tra poteri*, cit.

⁷⁸ La *Basic Law: Freedom of Occupation*, emanata nel 1992, fu emendata già nel 1994, su pressione dei partiti religiosi, proprio in esito ad un primo suo sensibile impiego giudiziale, quando, nel caso *Mitral Ltd. v. The Prime Minister*, 47(5) P.D. 485 (1993) la Corte suprema stabilì la violazione della legge fondamentale in parola da parte della legislazione ordinaria che poneva limiti all'importazione in Israele di carne non kosher, ossia non macellata secondo le regole ebraiche tradizionali. In esito a quella riforma, subito successiva alla pronunzia giudiziale, anche quella *Basic Law* fu dotata di una *notwithstanding clause*, che disponeva: «(A) provision of a law that violates freedom of occupation shall be of effect, even though not in accordance with section 4, if it has been included in a law passed by a majority of the members of the Knesset, which expressly states that it shall be of effect, notwithstanding the provisions of this Basic Law; such law shall expire four years from its commencement unless a shorter duration has been stated therein». Si dotò dunque il parlamento dell'ultima parola in tema di costituzionalità di una normativa in materia, purché mediante votazione a maggioranza assoluta e con una disciplina necessariamente a termine quanto ai suoi effetti.

⁷⁹ R. DIXON, D. LANDAU, *Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy*, Oxford, 2021, p. 1 ss.: «Legal globalization has a dark side: norms intended to protect and promote liberal democratic constitutionalism can often readily be used to undermine it. Abusive constitutional borrowing involves the appropriation of liberal democratic constitutional designs, concepts, and doctrines to advance authoritarian projects. Some of the most important hallmarks of liberal democratic constitutionalism—including constitutional rights, judicial review, and constituent power—can be turned into powerful instruments to demolish rather than defend democracy».

di riferimento hanno avuto e hanno ben altro significato⁸⁰. Va del resto in tal ottica già chiosato che, più ancora che in altri contesti, in Israele si rende necessario un equilibrato disegno di *checks and balances*: giacché l'ordinamento non conosce supervisione da parte di organi sovranazionali rispetto alle politiche interne, come invece è ormai usuale nel continente europeo, e giacché il paese neppure conosce una compiuta organizzazione territoriale in forma regionale con elezioni locali autonome che si giustappongano a quelle per il parlamento nazionale (peraltro monocamerale), così da disegnare una qualche separazione verticale dei poteri⁸¹.

Sottolineate le suddette consonanze con altre infauste recenti esperienze costituzionali, va osservato d'altra parte che il piano di *judicial overhaul* in discussione si contraddistingue per non essere una componente di un progressivo decadimento per puntuali tappe progressive, come l'inválido concetto stesso di «*democratic backsliding*» suggerisce sulla scorta delle esperienze est-europee⁸²: si connota, anzi, s'è visto, quale organico e professo attacco frontale ad un complesso di istituzioni di garanzia. Tale dissonanza, oltre che fondarsi sul sistematico conflitto tra poteri che si commenterà d'appresso, si registra per altre ragioni di contingenza politica che pure sembra interessante annotare: la cennata coalizione di maggioranza parlamentare di destra è non solo inedita, ma anche probabilmente transeunte, giacché formatasi sulla scorta dell'inatteso mancato superamento della soglia di sbarramento elettorale da parte di alcuni minori partiti progressisti; insomma, i conservatori agiscono oggi cogliendo un'occasione di *revanche* che essi stessi considerano possibilmente irripetibile⁸³.

4. Si è già ampiamente suggerito che una piena contestualizzazione dell'attuale proposta di riforma della giustizia in Israele non possa fare a meno di analizzare,

⁸⁰ Cfr. in tal ottica T. GROPPI, *Il diritto comparato nel prisma delle regressioni democratiche. Recensione al volume di Rosalind Dixon e David Landau, Abusive Constitutional Borrowing. Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy*, Oxford University Press, 2021, in *Diritticomparati.it*, 28.9.2022, disponibile al sito <https://www.diritticomparati.it/il-diritto-comparato-nel-prisma-delle-regressioni-democratiche-recensione-al-volume-di-rosalind-dixon-e-david-landau-abusive-constitutional-borrowing-legal-globalization-and-the-subversion-of-liber/>.

⁸¹ Quelle cennate sono, del resto, le nuove dimensioni garantistiche della separazione tra poteri illustrate da G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, Milano, 2001, pp. 153 ss.

⁸² Ne ragiona da ultimo J. SCHOLTES, *Constitutionalising the end of history? Pitfalls of a non-regression principle for Article 2 TEU*, in *European Constitutional Law Review*, 2023, p. 59, 68 ss., con riferimento al contesto europeo ma rifacendosi alla generale definizione di T. GINSBURG, A.Z. HUQ, *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago, 2018, p. 90 secondo la quale per «*democratic backsliding*» è da intendersi un «*aggregative process made up of many smaller increments*».

⁸³ Ne dà conto E. CAMPELLI, *Il nuovo Parlamento israeliano e lo spettro della constitutional retrogression*, in *Nomos - le attualità nel diritto. Rivista quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale*, n. 3/2022, pp. 1, 5 ss.

a fianco delle sue pur evidenti ragioni contingenti, di cui s'è detto, le ragioni più profonde dell'esacerbato conflitto tra poteri che vi si incarna.

La conoscenza di queste ragioni passa dalla comprensione della storia costituzionale del paese, per intendere come gli attuali snodi siano l'ultima frontiera di un conflitto tra poteri che la attraversa da decenni.

Per comprendere tali sviluppi, occorre tornare all'origine, e dunque alla caratteristica fondamentale dell'ordinamento israeliano, cui già s'è fatto ampio cenno: quella relativa all'assenza di una costituzione propriamente intesa, rigida e unidocumentale.

A propria volta, dette peculiarità hanno precise, e complesse e stratificate, ragioni storiche.

Israele è naturalmente un sistema giuridico cd. "misto"⁸⁴ giacché nell'area geografica, già prima dell'edificazione dello stato, originariamente convivevano diritti confessionali ed eterogenei complessi di norme civilistiche del periodo ottomano, che si rifacevano a propria volta tanto al sistema di pluralismo particolaristico su base etnica della *Mejelle*⁸⁵ basato sulla *Shariya* quanto a codici napoleonici tratti direttamente dal francese al turco⁸⁶; dopo l'affidamento alla Gran Bretagna del mandato sulla Palestina, si sovrappose l'applicazione *per factum principis* della *common law* inglese⁸⁷; a seguito delle varie ondate di migrazione di cui si nutrì Israele nei primi decenni di vita, per lo più provenienti dalla Germania e dai paesi dell'Est europeo, si sono innestate su queste basi profonde influenze *civilian*; ad ulteriore complicazione, le prime facoltà di giurisprudenza del paese furono aperte grazie al sostegno proveniente dagli Stati Uniti, il che consolidò progressivamente il ruolo della cultura, anche giuridica, angloamericana⁸⁸. Si è composto, per stratificazione, un quadro pluralistico (*common law*, *civil law*, diritti confessionali) di rara complessità.

Ciò ha influenzato anche la singolare strutturazione costituzionale del paese. L'idea che una costituzione dovesse essere posta al vertice dell'ordinamento

⁸⁴ Sul punto v. E. RIVLIN, *Israel as a Mixed Jurisdiction*, in *McGill Law Journal - Revue de droit de McGill*, 2012, p. 781.

⁸⁵ V. ancora E. OTTOLENGHI, *Profili storici*, cit.; A.M. RABELLO, *Costituzione e fonti del diritto*, cit.; G. TEDESCHI, *Le Centenaire de la Mejelle*, cit.

⁸⁶ A.M. RABELLO, *Costituzione e fonti del diritto*, cit., 42; D. SASSOON, *The Israel Legal System*, in N. KITTRIE (a cura di), *Comparative Law of Israel and the Middle East*, Washington D.C., 1986, p. 75.

⁸⁷ Fu formalmente l'art. 46 del *Palestine Order in Council*, promulgato nel 1922 con la funzione di costituzione scritta del mandato, ad innestare nel sistema ordinamentale già stratificato il diritto inglese; l'intero complesso sarebbe poi stato confermato in vigore nel neonato stato d'Israele con le disposizioni transizionali dell'art. 11 dell'*Ordinanza sulla Legge e l'Amministrazione* del 1948.

⁸⁸ In tema si vedano le interessanti note di V. CAIANIELLO, *Istituzioni e liberalismo*, Soveria Mannelli, 2005, pp. 100-101.

d'Israele fu sancita dagli stessi atti fondativi⁸⁹; al momento dell'indipendenza israeliana dal Mandato britannico la rapida adozione di un testo costituzionale era considerata quasi certa⁹⁰; gli eventi si dispiegarono però in maniera differente dalle attese e dagli impegni ufficialmente assunti, anzitutto a livello diplomatico.

Il processo costituente formalmente aperto (nel fervido contesto storico del secondo dopoguerra) ebbe un primo intoppo già con la mancata conclusione dei lavori della prevista Assemblea costituente⁹¹, che fu soppiantata dall'organo legislativo ordinario detto *Prima Knesset*; a livello politico, tanto le formazioni laburiste di maggioranza quanto i vari partiti del cd. «blocco religioso» cominciarono ad esprimere sempre più ampie ed esplicite riserve rispetto alla subitanea scrittura di un testo costituzionale; un primo progetto di costituzione pubblicato, il cd. «Progetto Kohn», di matrice laica e liberale, fu l'espresso bersaglio critico del nuovo «arco anti-costituzionale», proprio perché dotato di un chiaro contenuto valoriale, un preciso e progredito sistema di *checks and balances*, e - per quanto più qui interessa - perché esplicitamente votato ad investire la Corte suprema di poteri espressi di *judicial review of legislation*⁹².

Si palesarono nel frangente le più varie ragioni d'opposizione all'idea di dotare effettivamente Israele di una carta costituzionale: lo stato d'emergenza già incandescente ai confini del paese, che si sarebbe in effetti reso imperituro; l'argomento cd. sociologico di chi voleva evitare di porre decisioni fondamentali vincolanti, in una fase primitiva, per un paese destinato per sua natura a crescere mediante ondate di immigrazione nel futuro⁹³; l'idea che la formalizzazione di testi costituzionali fosse appannaggio di paesi interessati da transizioni costituzionali da regimi autoritari, e non necessaria in uno stato di completa nuova formazione; l'influsso

⁸⁹ La Dichiarazione d'indipendenza del 1948 conteneva, notoriamente, un esplicito riferimento a una costituzione, da adottarsi da parte di un'assemblea costituente da eleggersi non più tardi del primo ottobre di quello stesso anno, in precisa correlazione quindi con l'indicazione contenuta nella Risoluzione ONU n.181 a riguardo: «*We declare that, with effect from the moment of the termination of the Mandate being tonight, the eve of Sabbath, the 6th Iyar, 5708 (15th May, 1948), until the establishment of the elected, regular authorities of the State in accordance with the Constitution which shall be adopted by the Elected Constituent Assembly not later than the 1st October 1948, the People's Council shall act as a Provisional Council of State, and its executive organ, the People's Administration, shall be the Provisional Government of the Jewish State, to be called 'Israel'.*».

⁹⁰ «*The constitution was perceived as inevitable*», secondo G. GOLDBERG, *Religious Zionism and the Framing of a Constitution for Israel*, in *Israel Studies*, 1998, p. 214.

⁹¹ Ciò avvenne mediante una cd. *Transition Law* approvata tra il 14 e il 16 febbraio 1949, che venne denominata «costituzione transitoria» (*Hukkat Hama'avar*).

⁹² Sul tema A. RADZYNER, *A Constitution for Israel: The Design of the Leo Kohn Proposal, 1948*, in *Israel Studies*, 2010, p. 1, e oggi B. ACKERMAN, *Revolutionary Constitutions. Charismatic Leadership and the Rule of Law*, Cambridge, 2019, pp. 306 ss.

⁹³ A. ANSELMO, *Costituzione e democrazia: l'esperienza israeliana*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000, p. 423.

del modello della *common law* e dunque anche del costituzionalismo evoluzionista britannico⁹⁴; l'idea che la già promulgata Dichiarazione d'indipendenza e certe leggi di transizione rispetto al previo regime mandatario potessero già fungere da leggi fondamentali⁹⁵; il problema già vivido della coesione sociale e culturale, in particolare per quel che riguardava il rapporto tra stato e religione, in uno stato che programmaticamente nasceva per essere al contempo «*Jewish and democratic*»⁹⁶.

Su basi tanto ideologiche quanto di contingenza politica venne adottata il 13 giugno 1950 la storica «*Risoluzione Harari*»⁹⁷: con essa i latenti disaccordi e la dilazione del progetto costituente israeliano vennero in qualche modo ufficializzati, giacché la *Prima Knesset* incaricò il proprio *Constitution, Law and Justice Committee* di predisporre la futura costituzione gradatamente, portando all'attenzione dell'assemblea ciascuno dei singoli capitoli man mano approntati⁹⁸; ognuno di questi capitoli avrebbe rappresentato una «*legge fondamentale*» (*Basic Law*), da discutere e approvare separatamente; e l'insieme dei capitoli sarebbe solo all'esito confluito in una organica costituzione dello stato⁹⁹.

Proprio in riferimento a questa capitale e certo peculiare risoluzione fu conosciuta, per il contesto israeliano, la nota definizione di «costituzione a tappe»¹⁰⁰.

Sulla natura di questo progetto dilatorio e dilatato di strutturazione costituzionale sono opportune alcune puntualizzazioni.

La prima, la più evidente sin dalla lettura del testo della «*Risoluzione Harari*»: l'idea era di comporre una serie di capitoli, sotto forma di cd. *Basic Laws*, la cui

⁹⁴ S. ARONSON, *David Ben-Gurion and the British Constitutional Model*, in *Israel Studies*, 1998, p. 193 ss.. Sulle modalità varie di influenza comparatistica del modello di costituzionalismo britannico v. da ultimo S. CASSESE, *La costituzione inglese come modello. Invenzione e diffusione nella comparazione giuridica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2022, p. 805.

⁹⁵ S. ARONSON, *David Ben-Gurion and the British Constitutional Model*, in *Israel Studies*, 1998, pp. 193 ss.

⁹⁶ Sin da quanto statuito nella Dichiarazione d'indipendenza del 1948 e nella Risoluzione ONU n.181; sul tema, in prospettiva comparata, si veda oggi S. MANCINI, M. ROSENFELD, *The Dilemmas of Identity in a Jewish and Democratic State: A Comparative Constitutionalist Perspective*, in G. SAPIR, D. BARAK-EREZ, A. BARAK (a cura di), *Israeli Constitutional Law in the Making*, Oxford, 2013, p. 517.

⁹⁷ Dal nome del Membro della *Knesset* proponente, il giurista Yizhar Harari del *Progressive Party*.

⁹⁸ Previo dissolvimento dell'Assemblea costituente e sua trasformazione in *Prima Knesset*, dal che deriveranno teorizzazioni diverse sulla perpetuazione del potere costituente in parallelo a quello legislativo ordinario: sia consentito in tal senso il rimando a L. PIERDOMINICI, *Evoluzioni, rivoluzioni, involuzioni. Il costituzionalismo israeliano nel prisma della comparazione*, cit., pp. 22 ss., pp. 83 ss.

⁹⁹ Il testo della risoluzione difatti recitava: «*The First Knesset charges the Constitutional, Law and Justice Committee with the duty of preparing a draft constitution for the State. The Constitution shall be composed of individual chapters, in such a manner that each shall constitute a Basic Law in itself. Each chapter shall be brought before the Knesset as the committee completes its work, and all chapters together will form the Constitution of the State*».

¹⁰⁰ R. TONIATTI, *Israele: una Costituzione a tappe*, cit., p. 510.

riunione alla fine del progetto avrebbe composto una costituzione ancora da ratificare, «*a draft constitution for the State*». Nulla si prevedeva quanto al valore giuridico di dette *Basic Laws* nelle more del processo di strutturazione costituzionale, prima del vagheggiato *imprimatur* finale.

La seconda puntualizzazione. Era formalmente la sola *Prima Knesset* ad essere incaricata di poteri costituenti, vagliate le *Basic Laws* ad essa man mano proposte: si pensava insomma ad una dilazione del progetto costituzionale che coinvolgesse lo spazio di una legislatura, intenzione però subito tradita giacché si dovette aspettare la terza legislatura solo per l'adozione della prima legge fondamentale.

La terza, sostanziale, puntualizzazione, cui pure già s'è accennato: nei primi quarant'anni dalla storica risoluzione del giugno 1950, e sulla scorta di questa, furono adottate solo nove *Basic Laws*, essenzialmente di carattere «organico-istituzionale»¹⁰¹, disciplinanti cioè l'organizzazione dello stato e le procedure di esercizio dei poteri degli organi costituzionali; molte di queste peraltro si limitarono a codificare e al massimo ad elaborare la normativa precedente, spesso senza alcuna innovazione che si potesse catalogare come di vera «rilevanza costituzionale»¹⁰². Il riferimento è alle *Basic Laws* «*The Knesset*» (1958), «*State lands*» (1960), «*The President*» (1964), «*The Government*» (1968, con emendamenti nel 1992 e nel 2001), «*The State economy*» (1975), «*Israel defense forces*» (1976), «*Jerusalem*» (1980), «*The Judiciary*» (1984), «*The State Controller*» (1988): una serie di 'leggi-capitolo', ognuna delle quali peraltro non si differenziava sul piano formale dalla normazione ordinaria nemmeno per il procedimento d'adozione, né conteneva esplicite indicazioni al legislatore ordinario affinché completasse quanto stabilito nel proprio dettato, o espressi riferimenti e limiti ai contenuti della legislazione futura.

Quindi, nei suoi settantacinque anni di indipendenza e di sviluppo democratico sulle orme del modello ideologico liberal-democratico, Israele non è mai più riuscito a dotarsi di quel testo fondamentale, unitario e organico, che più volte si era ripromesso di adottare. Il progetto di *dilazione* e *dilatazione* mediante adozione graduale di una costituzione si è trasformato per decenni, come ben sottolineato in dottrina¹⁰³, in sostanziale *astensione*.

Occorre allora comprendere che, nei decenni in cui tale astensione politica dalla scelta costituzionale s'è perpetuata, anche nella forma del rifiuto di dotare il

¹⁰¹ Secondo la definizione di A. ANSELMO, *Costituzione e democrazia: l'esperienza israeliana*, cit., p. 426.

¹⁰² S. SAGER, *Israel's Dilatory Constitution*, in *American Journal of Comparative Law*, 1976, pp. 88, 94; A. RUBINSTEIN, B. MEDINA, *The Constitutional Law of the State of Israel*, Tel Aviv, 1996, p. 377; R. GAVISON, *A Constitution for Israel: Lessons from the American Experiment*, in *Azure*, 2002, pp. 133, 158; A.M. RABELLO, *Costituzione e fonti del diritto*, cit., p. 43.

¹⁰³ D. BARAK-EREZ, *From an Unwritten to a Written Constitution: The Israeli Challenge in American Perspective*, in *Columbia Human Rights Law Review*, 1995, pp. 309, 314.

paese di un compiuto sistema di controllo di costituzionalità delle leggi, la Corte suprema ha svolto un sostanziale ruolo di supplenza, espandendo i propri poteri e la propria sfera d'influenza.

Orientando la propria attività istituzionale «alla ricerca di una costituzione»¹⁰⁴, in un'ottica di supplenza rispetto alle astensioni del legislatore, la Corte si produsse, dopo una primitiva fase astensionistica di formalistico rispetto della separazione tra poteri¹⁰⁵, già dalla metà degli anni '50, nella composizione per via pretoria di un aggiornato *judicial bill of rights*, catalogo di diritti fondamentali non positivizzati ma riconosciuti dalla Corte in assenza di ogni normazione in materia, e da questa tutelati specialmente nella propria veste di Alta Corte di giustizia. Non poteva, specie in questa fase, risalente già al primo decennio di operare della Corte, essere messa in discussione apertamente la supremazia del potere legislativo che derivava dal modello britannico: ma attraverso una composita opera interpretativa, alfine risultante in una vera e propria «costituzione non scritta»¹⁰⁶, la Corte strutturò un'ampia giurisprudenza di «tenore costituzionale» nell'ambito latamente amministrativo, anche su temi sensibili e complessi per il paese (dall'eguaglianza e dal diritto di non discriminazione¹⁰⁷ alla tutela della proprietà contro le illegittime espropriazioni¹⁰⁸, dalla libertà di religione e di coscienza¹⁰⁹ ai diritti politici d'elettorato attivo e passivo¹¹⁰).

Poi, a cavallo tra gli anni '70 e gli anni '80, in una fase di piena e matura consapevolezza del proprio ruolo e resasi ormai evidente «l'astensione degli organi politici e amministrativi» da vaste aree di potenziale «*decision making*»¹¹¹, la Corte intensificò ed ampliò lo spettro del proprio interventismo in quest'ottica, mediante la giurisprudenza largheggiante in materia di *standing* e *justiciability* cui abbiamo già fatto cenno: in tal modo finendo per conformare un proto-modello di giustizia costituzionale fortemente aperto alle istanze provenienti dalla società, pronto

¹⁰⁴ Parafrasiamo qui il titolo di uno storico contributo nello studio dell'azione della Corte suprema, quello di M. NIMMER, *The Uses of Judicial Review in Israel's Quest for a Constitution*, in *Columbia Law Review*, 1970, p. 1217.

¹⁰⁵ Contrassegnata dai casi Leon v. Gubernik (Acting District Commissioner of Tel-Aviv) (1948) 1 P.D. 58; 1 S.J. 41; Baron v. Prime Minister and Minister of Defence 1 P.D. 109 (1948); Jabotinsky and Kook v. Weizmann, HCJ 65/1951, su cui nello specific M. MAUTNER, *The Decline of Formalism and the Rise of Values in Israeli Law*, in *Tel Aviv University Law Review*, 1983, 503 (oggi in Id., *Law and the Culture of Israel*, cit.) e D. KRETZMER, *Forty years of Public Law*, in *Israel Law Review*, 1990, p. 341.

¹⁰⁶ D. BARAK-EREZ, *From an Unwritten to a Written Constitution*, cit., pp. 315 ss.

¹⁰⁷ Cargo & Freight Ships v. Finance Minister (1957) 11 PD pp. 1490, 1498.

¹⁰⁸ City of Tel Aviv v. Lubin (FH) (1959) 13 PD 118.

¹⁰⁹ Peretz v. Kfar Shmariyahu (1962) 16 PD 201.

¹¹⁰ Appello Elettorale 1/65 Yerdor v. Commissione elettorale centrale (1965) PD pp. 19 365.

¹¹¹ S. SHETREET, *Developments in Constitutional Law: Selected Topics*, in *Israel Law Review*, 1990, pp. 368, 405.

ad affrontare ogni tipo di questione sensibile, secondo il motto «*everything is justiciable*» propalato da Aharon Barak¹¹².

Il ruolo «attivista» che la Corte era così venuta assumendo nei primi decenni di sviluppo s'è confermato, e secondo alcuni è deflagrato, con la «rivoluzione costituzionale» degli anni '90 che essa stessa ha voluto sancire.

Dopo decenni di tentativi abortiti per l'emanazione di una *Basic Law: the Legislation* che disciplinasse il potere di *judicial review*¹¹³, o per l'adozione di una *Basic Law* sui diritti che s'affiancasse a quelle organizzative sui poteri già man mano emanate, e che assurgesse a sicuro valore parametrico, nel 1992, con modalità quasi rocambolesche, due *Basic Laws* in tema di diritti umani videro la luce, le *Basic Law: Human Dignity and Liberty* e la *Basic Law: Freedom of Occupation*. Esse nacquero dallo smembramento, tattico, di un'ennesima proposta originariamente organica di legge fondamentale sui diritti politici e civili avanzata dal giurista e politico liberale Amnon Rubinstein; e, complice una serie di contingenze politiche in un clima di fine legislatura¹¹⁴, passarono quasi inosservate nell'*iter* parlamentare (e non furono, come usuale, approvate con maggioranze particolari né con procedimenti speciali) e nel dibattito pubblico, prima di incontrare, indefettibilmente, il momento della loro richiesta applicazione giudiziale.

Le vicende che seguirono sono note. Arrivate alla cognizione della Corte con lo storico caso *United Mizrahi Bank v. Migdal Cooperative Village*, esse furono l'occasione per sancire l'idea che una «rivoluzione costituzionale» era intercorsa nel paese, proprio stante il riconoscimento di un «*supra-legislative constitutional status*» delle nuove *Basic Laws Freedom of Occupation* e *Human Dignity and Liberty*, da cui si fece discendere la naturale possibilità per la Corte suprema di dichiarare l'invalidità della legislazione ordinaria che nel caso di specie non incontrava i requisiti previsti da queste. Israele, nelle parole del *Chief Justice*, con l'adozione delle leggi fondamentali del 1992 si era conformata all'evoluzione storica della «comunità dei paesi democratici», e aveva preso finalmente parte a quella che Barak ha da più parti definito come la «*human rights revolution*»¹¹⁵ caratterizzante la seconda metà del XX secolo. L'idea fondante al centro di una simile rivoluzione *gestaltica* sarebbe proprio quella dell'importazione del controllo giudiziario

¹¹² V. nota 27 *supra*.

¹¹³ Su tali evenienze sia consentito il rinvio a L. PIERDOMINICI, *Evoluzioni, rivoluzioni, involuzioni. Il costituzionalismo israeliano nel prisma della comparazione*, cit., pp. 29 ss.

¹¹⁴ Che rese meno ferrea la disciplina di partito e più libero il voto di molti degli esponenti tradizionalmente conservatori: ne dà conto anche S. BALDIN, *La rigidità costituzionale come work-in-progress nell'ordinamento israeliano*, in F. PALERMO, *La «manutenzione» costituzionale*, Padova, 2007, pp. 266, 271-272.

¹¹⁵ *United Mizrahi Bank PLC v. Migdal Cooperative Village* (1995) 49 (iv) PD 221, opinione del giudice Barak.

di costituzionalità delle leggi, nel caso di specie in forma di «cooperazione continua»¹¹⁶ tra la Corte suprema e la *Knesset*, con il delinearsi in maniera progressiva di una cornice ideale per la protezione espressa dei diritti fondamentali: la Risoluzione Harari, le nove *Basic Laws* emanate prima degli anni '90 e i loro emendamenti, i precedenti giurisprudenziali di interpretazione dello status delle leggi fondamentali (pur senza dichiarazione formale di incostituzionalità¹¹⁷) e quelli a tutela dei diritti in ambito amministrativo rappresenterebbero tutte tappe coerenti di un unico cammino decrittabile in quest'ottica, coerente con l'idea secondo cui «il ventesimo secolo» sia da leggere come «il secolo del judicial review, attraverso il quale è accordato un reale significato al principio costituzionale, alla democrazia costituzionale e al giusto bilanciamento tra la regola maggioritaria e i diritti umani, tra il collettivo e l'individuo», e che «si potrebbe dire che chiunque consideri antidemocratico il controllo di costituzionalità delle leggi, stia in effetti sostenendo che la stessa idea di costituzione sia antidemocratica»¹¹⁸, qualunque sia il contesto costituzionale cui ci si riferisce e l'armamentario parametrico a disposizione.

La 'rivoluzione costituzionale' - scriveva la Corte - non si sarebbe del resto manifestata in Israele nel mero riconoscimento *per tabulas* dei diritti umani, da tempo conclamatosi attraverso la fitta rete di *leading cases* della Corte: piuttosto, essa sarebbe stata e sarebbe «visibile nel mutato status costituzionale dei diritti umani» stessi, i cui fondamenti teorici sarebbero a giustificazione dell'abbandono della teoria della incoercibilità del potere legislativo per lungo tempo sostenuta nel paese, sulla scia del modello di *common law*¹¹⁹.

Nasceva così in Israele, in esito ad una pretesa «rivoluzione costituzionale» sancita in via interpretativa, il potere di controllo di costituzionalità delle leggi,

¹¹⁶ *Ivi*, par. 3: «ongoing cooperation». Barak prende apertamente spunto, in proposito, da J. AGRAT, *The Contribution of the Judiciary to the Legislative Enterprise*, in *Tel Aviv University Law Review*, 1984, p. 233.

¹¹⁷ Il riferimento è al caso HCJ 98/69 Bergman v. Minister of Fin. [1969] IsrSC 23(1) 693, che segnò un primo episodio, precedente alla «rivoluzione costituzionale», di censura di legislazione ordinaria sulla base dell'incoerenza coi disposti di una *Basic Law*: sul punto si vedano R. BURT, *Inventing Judicial Review. Israel and America*, in *Cardozo Law Review*, 1988, p. 2013, 2044, e M. NIMMER, *The Uses of Judicial Review in Israel's Quest for a Constitution*, cit., oltre che, volendo, in L. PIERDOMINICI, *Evoluzioni, rivoluzioni, involuzioni. Il costituzionalismo israeliano nel prisma della comparazione*, cit., pp. 53 ss.

¹¹⁸ United Mizrahi Bank, opinione del giudice Barak, par. 80: «*The twentieth century is the century of judicial review. It imparts real meaning to the principle of constitutionality, to constitutional democracy and to the proper balance between majority rule and human rights, between the collective and the individual. It may be said that whoever argues that judicial review is undemocratic is in effect arguing that the constitution itself is undemocratic.*».

¹¹⁹ *Ivi*, par. 4: «*until now the prevailing view in Israel was that 'the all-powerful legislature may permit harm to citizens without legal or judicial limits' (Justice Sussman in H.C.J. 163/1957 Lubin v. City of Tel Aviv Yafo, 1958 12 PD 1041, 1079).*».

tramite invenzione della Corte suprema di Gerusalemme: e veniva a mutare profondamente rispetto al passato l'assetto dei rapporti tra potere politico e potere giudiziario.

L'esercizio effettivo dei poteri di *judicial review of legislation* è stato, nei decenni, parco, ma assai dibattuto¹²⁰; e se persino le opinioni concorrenti alla storica *majority opinion* del *Chief Justice* Barak nel medesimo caso *United Mizrahi Bank* esprimevano dubbi sui fondamenti interpretativi della Corte¹²¹, e similmente opinavano alcuni eminenti costituzionalisti locali¹²², le maggiori opposizioni si ebbero - già lo si è rimarcato - da alcune frange degli schieramenti politici conservatori, e s'ampliarono nel corso del tempo. Del resto, senza poter in questa sede dilungarsi sulle opzioni dottrinali sottese¹²³, basti registrare un paradosso: per anni s'è assistito nel paese ad uno straniante dibattito, mai davvero sopito, nel cui ambito il presidente della Corte suprema, Aharon Barak, influente personaggio pubblico, discuteva i dettagli della ormai formalizzata costituzione d'Israele, mentre il presidente della *Knesset*, il Ministro della giustizia, il presidente della *Israeli Bar Association* ne negavano ancora la stessa esistenza¹²⁴.

Tali basi precarie della pretesa «rivoluzione costituzionale» hanno condotto ai ripetuti tentativi politici «contro-rivoluzionari» che abbiamo discusso, di cui la riforma in discussione è solo l'ultima frontiera.

L'abbiamo sottolineato: già si sono avuti in più occasioni, negli ultimi quindici anni almeno, tentativi di riforma del sistema di selezione dei giudici e di «*court packing*» in chiave conservatrice, tentativi di riforma del sistema di controllo di costituzionalità anche mediante previsione di supermaggioranze nel collegio della Corte, tentativi di limitazione degli ambiti del *judicial review* e di previsione di un generalizzato *override power* parlamentare. Solo, a differenza di oggi, non si coagularono maggioranze politiche davvero capaci di approvare simili riforme.

¹²⁰ Dettagli, volendo, in L. PIERDOMINICI, *Evoluzioni, rivoluzioni, involuzioni. Il costituzionalismo israeliano nel prisma della comparazione*, cit., 114 ss.

¹²¹ *Ivi*, pp. 83 ss.

¹²² Secondo Ruth Gavison, una delle voci più critiche rispetto all'impianto dottrinale di Barak, «(T)here is no precedent, anywhere in the world, wherein the court decides on the supremacy of basic laws, and confers to itself the power of judicial review of Knesset legislation, without the existence of a full constitutional document and without explicit provision»: R. GAVISON, *The Constitutional Revolution: A Description of Reality or a Self-Fulfilling Prophecy?*, in *Mishpatim*, 1997, p. 28.

¹²³ Per cui siano consentiti i rinvii *supra* alle note 120 e 121.

¹²⁴ R. WEILL, *Hybrid Constitutionalism: The Israeli Case for Judicial Review and Why We Should Care*, in *Berkeley Journal of International Law*, 2012, p. 349, 351: «there has been an ongoing vehement debate in Israel over the existence of a formal Israeli Constitution (including the question of whether a Constitution is even desirable). Thus, scholars and citizens have witnessed bizarre events over the last sixteen years in which the President of the Supreme Court discussed the details of Israel's formal Constitution, while the Chair of the Knesset, the Minister of Justice, or the head of the Israeli Bar Association denied its very existence during the same discussion. This debate continues today».

Certo, le modalità populistiche e la tendenza globale a fenomeni di *democratic backsliding* paiono aver intensificato la posta in gioco, tanto da condurre oggi a una proposta congiunta di tali strumenti nell'ottica "mostruosa" cui pure abbiamo fatto cenno, sino a mettere in dubbio la storica adesione d'Israele al modello liberaldemocratico che l'ha caratterizzato nel contesto medio-orientale¹²⁵.

*

Va in quest'ottica fatto cenno all'ultimo episodio di tentata «contro-rivoluzione» costituzionale precedente a quella attuale: episodio che, vedremo, ci aiuterà sia a contestualizzare appieno le attuali proposte governative nell'ambito dello storico conflitto tra poteri, sia a ragionare di potenziali, futuribili sviluppi.

Nel 2018 il tono del conflitto si alzò nuovamente: in quel frangente, non mediante un'ennesima proposta di riforma istituzionale - che pure è poi seguita, con magnitudo intensificata - ma mediante un'astuta iniziativa politica della maggioranza conservatrice dell'epoca (sempre guidata dal *Likud* di Netanyahu).

La provocazione fu così riassumibile: ammettendo la volontà del potere politico di accettare la lettura proposta dalla Corte suprema rispetto all'impianto delle *Basic Laws* stratificatosi come disciplina di certa natura costituzionale, di per sé capace di fungere da parametro per il *judicial review of legislation*, in ogni caso lo stesso potere politico potrebbe certo riappropriarsi, conseguenzialmente, della prerogativa di scrivere nuove leggi fondamentali, ossia nuove leggi-capitolo di tale impianto costituzionale, così da forzosamente indirizzare la Corte nella propria attività interpretativa.

E la nuova legge capitolo che nel 2018 la maggioranza conservatrice intese aggiungere al reticolo di *Basic Laws* fu difatti particolare, e così orientata: una *Basic Law* intitolata *Israel as the Nation State of the Jewish People*, tesa a divenire il preambolo della futura costituzione e dunque il preteso strumento interpretativo di ogni altra legge fondamentale, e perciò tesa a intervenire su temi strutturali lungamente dibattuti nel paese, quali quello dell'identità etnico-religiosa e dei confini territoriali; e, sul piano simbolico, adottata poche ore prima della visita ufficiale del presidente ungherese Orbán a Gerusalemme, durante la quale Netanyahu dichiarava ampia consonanza con i paesi del gruppo di Visegrád sui temi identitari¹²⁶.

L'idea era dunque quella di intervenire attivamente nell'opera di redazione del libro delle leggi costituzionali, e costruire, con tale nuovo capitolo, una «*Israel's*

¹²⁵ Interessanti riflessioni in N. MORDECHAY, Y. ROZNAI, *A Jewish and (Declining) Democratic State? Constitutional Retrogression in Israel*, cit.

¹²⁶ U. DE GIOVANNANGELI, *Netanyahu festeggia l'etnocrazia d'Israele con Orbán, smacchiato di antisemitismo*, in *Huffington Post*, 19.7.2018, disponibile al sito www.huffingtonpost.it/2018/07/19/netanyahu-festeggia-etnocrazia-disraele-con-orban-smacchiato-di-antisemitismo_a_23485547/.

new constitutional imagination» radicata su «*exclusive ethno-theological values*»¹²⁷: mediante la costituzionalizzazione, pur nell'ambito di dichiarazioni di ampio respiro, di principi e regole quali l'idea che il paese sia «*national home of the Jewish people*» (art. 1a), che il (solo) popolo ebraico sia depositario di un diritto all'auto-determinazione (art. 1c), che Gerusalemme, «completa ed unita», sia capitale (art. 3), che la lingua ufficiale sia il solo ebraico e che al più l'arabo goda di mero status speciale (art. 4), che gli insediamenti ebraici siano un patrimonio nazionale da incoraggiare e tutelare (art. 7). E si consideri che lo stesso testo della *Basic Law* licenziato nel 2018 è risultato essere un compromesso rispetto a ben più radicali visioni originarie: fu espunta in sede di *Constitution, Law and Justice Committee* l'idea generale che l'intero *corpus* giuridico israeliano dovesse essere interpretato alla luce dell'art. 1 della nuova *Basic Law*, subordinando espressamente il carattere democratico di Israele alla sua connotazione ebraica (proposta contro la quale dovette esprimersi pubblicamente anche l'allora Presidente della Repubblica Rivlin)¹²⁸; la primitiva disposizione specifica in tema di promozione degli insediamenti ebraici, poi cassata, includeva persino la possibilità di istituire comunità segregate per religione e nazionalità¹²⁹.

Il potenziale discriminatorio della *Basic Law: Israel as the Nation State of the Jewish People* era insomma evidente e persino professato: e se il suo significato primo era, s'è detto, una riscrittura in chiave conservatrice del libro costituzionale israeliano, il portato subito conseguenziale è stato quello di chiamare, o persino sfidare, l'ordine giudiziario ad una sua applicazione, e ad un vaglio delle regole e dei principi che v'erano dettati.

L'occasione non s'è fatta attendere: con plurimi ricorsi presentati in rapida successione, da parte di partiti d'opposizione e di associazioni riconducibili a minoranze quali quella araba e quella drusa, la Corte suprema quale Alta Corte di giustizia è stata subito chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della *Basic Law* del 2018; e dunque, per il tramite, a esprimersi sulla configurabilità nell'ordinamento della dottrina dell'«*unconstitutional constitutional amendment*», ossia sull'esistenza di un nucleo duro di valore super-costituzionale, intangibile anche mediante legge fondamentale, ad esempio da identificarsi nel concetto identitario della natura «*Jewish and democratic*» del paese posto come potenziale «clausola

¹²⁷ A. JAMAL, *Israel's New Constitutional Imagination: The Nation State Law and Beyond*, in *Journal of Holy Land and Palestine Studies*, 2019, pp. 193, 194: «*The new hegemonic social and political elites seek to transform the Israeli constitutional identity from one that is based on constructive legal ambiguity into one that is based on exclusive ethno-theological values*».

¹²⁸ E. CAMPELLI, *L'instabile equilibrio costituzionale israeliano: simboli e diavoli della Basic Law sullo Stato Nazione*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, 1/2019, pp. 87, 93.

¹²⁹ *Ivi*, p. 100.

di eternità»¹³⁰ (come Barak, in un *obiter dictum*, già suggerì in *United Mizrahi Bank*¹³¹); o sulla configurabilità della più ancora radicale teoria dell'«abuso del potere costituente»¹³², atta a invalidare non solo emendamenti ma anche l'impiego primigenio di leggi fondamentali¹³³.

Ciò è avvenuto nel luglio 2021, con l'interessante sentenza *Hason*¹³⁴ pronunciata su tali ricorsi riuniti, in esito ad un partecipato dibattito pubblico nel cui ambito precedenti membri arabi della Corte si sono espressi, nella pubblicistica, a favore della censura della *Basic Law*¹³⁵, mentre l'allora Ministra della giustizia Shaked contestava invece in radice, ancora pubblicamente e in un discusso editoriale, il potere della Corte di vagliare la legittimità delle *Basic Laws*, pena la sua trasformazione sostanziale in un'assemblea costituente o la sostanziale usurpazione dei relativi poteri¹³⁶.

La sentenza *Hason* è stata un'astuta replica da parte della Corte all'astuta iniziativa politica della maggioranza conservatrice: un esercizio di formale *self-restraint* interpretativo, che celava però, nemmeno troppo sommessamente, una piena resistenza all'attacco subito sul piano istituzionale nel conflitto tra poteri.

S'è trattato di un rigetto delle varie doglianze poste, a maggioranza di dieci componenti su undici, con l'opinione dissenziente del giudice Karra appartenente alla locale minoranza araba. L'opinione di maggioranza è stata redatta dalla presidente Hayut, e ha affrontato apertamente le varie questioni sostanziali ed istituzionali poste: per quel che qui interessa, con una sorta di sentenza interpretativa di rigetto, negando l'incostituzionalità della nuova *Basic Law*, nonostante le sue denunciate e riconosciute carenze dispositive, giacché riconosciuto possibile

¹³⁰ Ossia come limite alla revisione costituzionale derivante da principio super-costituzionale intangibile: v. ancora O. BACHOF, *Verfassungswidrige Verfassungsnormen?*, cit.

¹³¹ R. WEILL, *The Strategic Common Law Court of Aharon Barak and its Aftermath: On Judicially-Led Constitutional Revolutions and Democratic Backsliding*, in *Law & Ethics of Human Rights*, 2020, p. 227, 261: «After the United Mizrahi Bank decision, Barak in dicta in various decisions seems to have created a two-tier system of supra-constitutional law. Already in United Mizrahi Bank, he suggested in dicta that the Court may resort to the doctrine of the “unconstitutional constitutional amendment” or “misuse of constituent power” to invalidate Basic Laws or amendments thereof».

¹³² V. sul punto, in ottica comparatistica, R. DIXON, D. LANDAU, *Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy*, Oxford, 2021, in particolare al cap. 6.

¹³³ Pure già concretamente esplorata dalla Corte in tema di contingenti *Basic Laws* sul bilancio dello Stato sanzionate come abusive, v. nota 33 *supra*.

¹³⁴ HCJ 5555/18 *Hason v. Knesset* (July 8, 2021).

¹³⁵ M. BACHNER, *Retired High Court Judge Urges Ex-Colleagues to Overrule Nation-State Law*, in *Times of Israel*, 31.7.2018, disponibile al sito www.timesofisrael.com/retired-high-court-judge-urges-ex-colleagues-to-overrule-nation-state-law/.

¹³⁶ A. SHAKED, *The Basic Law of All of Us*, in *Israel Hayom*, 2.8.2018, disponibile al sito israelhayom.co.il/opinion/576425.

leggere le sue disposizioni «in senso ampio e in armonia costituzionale con tutte le altre *Basic Laws*», facendo giustizia alla sua natura di «solo capitolo della futura organica costituzione»¹³⁷. La sentenza però, sul piano istituzionale, riaffermava una volta per tutte il ruolo di ultimo interprete da parte della Corte suprema all'interno dell'ordinamento, alla luce della già dichiarata supremazia del diritto costituzionale e dunque del portato della «rivoluzione» del 1995, attestando l'esistenza di un suo ruolo anche a giudicare di possibili incostituzionalità di *Basic Laws* - in assonanza con le teoriche di *common law* sulla cd. *basic structure doctrine*¹³⁸ - giacché pur nella «incompletezza dell'impresa costituzionale israeliana» e nella perdurante «assenza di mattoni importanti nella struttura costituzionale»¹³⁹ si può già stabilire che il sistema costituzionale abbia fissati alcuni «principi di base che possono non essere modificati dall'autorità costituente»¹⁴⁰, e il cui rispetto deve poter essere posto al vaglio giudiziale.

La sentenza *Hason*, nell'affermare tale vasto potere della Corte, opportunamente lo legava anche al tema della natura più o meno aggravata del procedimento di revisione costituzionale: così che, in linea con l'esperienza comparatistica, a prescindere da alcune teoriche nazionali del tutto recalcitranti all'idea di identificare limiti impliciti¹⁴¹, si possa riconoscere l'opportunità della pratica specialmente ove si rinvenivano procedure di revisione flessibili e sotto il controllo sostanziale degli esecutivi in carica, con maggioranze parlamentari temporanee e interessi politici di corto respiro, e dunque ove fisiologicamente aumenta la possibilità di abuso del potere di revisione. Ciò giacché in tal ottica, si osserva, il rischio di abusi è maggiore, ove l'organo depositario sostanziale del potere di revisione è il medesimo decisore politico ordinario: la commistione di *ordinary politics* di breve termine e *constitutional politics*, che dovrebbero essere di più ampio respiro, conduce

¹³⁷ Hason v. Knesset, *opinion* del giudice Hayut, par. 44: «sarebbe stato meglio avere una *Basic Law* (...) che chiarisse che lo Stato di Israele, oltre ad essere lo Stato nazione del popolo ebraico, è anche uno Stato impegnato per la piena uguaglianza dei diritti di tutti i suoi cittadini (...) ma un'altra regola viene in tal senso in rilievo, quella per cui nel condurre il controllo giurisdizionale la Corte non esamina la saggezza della legge. Esamina la sua costituzionalità e non converte in proprie le considerazioni del legislatore».

¹³⁸ V. in proposito lo storico caso Kesavananda Bharati Sripadagalvaru & Ors. v. State of Kerala & Anr. (Writ Petition (Civil) 135 of 1970), su cui cfr. anche A. PILLAY, *The Constitution of the Republic of India*, in R. MASTERMAN, R. SCHÜTZE (a cura di), *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Cambridge, 2019, pp. 141, 159.

¹³⁹ Hason v. Knesset, *opinion* del giudice Hayut, par. 18.

¹⁴⁰ *Ibidem*: «il sistema costituzionale nel suo insieme non lascia spazio a dubbi sul fatto che l'esistenza e l'immagine dello Stato di Israele siano caratterizzate dal binomio 'ebraico e democratico' e che questo sia il cuore pulsante della 'costituzione israeliana'».

¹⁴¹ Una preziosa disamina è in R. ALBERT, M. NAKASHIDZE, T. OLCAY, *The Formalist Resistance to Unconstitutional Constitutional Amendments*, in *Hastings Law Journal*, 2019, p. 639.

alla possibile strumentalizzazione di queste ultime¹⁴². Riflessioni di tal fatta trovano in effetti sublimazione nel peculiare assetto israeliano: il parlamento, come osservato, è monocamerale; il governo controlla ampiamente l'iter legislativo, o comunque ne è capace; non esiste effettiva separazione verticale dei poteri tra centro ed enti territoriali, a fini di mutuo controllo nell'attività legislativa¹⁴³; il concetto stesso di revisione costituzionale è sfuggente, in assenza di una generale procedura rafforzata per l'adozione e l'emendamento delle *Basic Laws* e stante il carattere incompleto della costituzionalizzazione¹⁴⁴; si sono già registrati casi di dichiarato abuso delle forme delle *Basic Laws*¹⁴⁵, e pure s'è recentemente prodotta una intensificazione sospetta nell'esercizio del potere di revisione¹⁴⁶; non esiste alcun vaglio giudiziale da parte di corti sovranazionali, come ormai d'uso in vari ordinamenti liberaldemocratici consolidati¹⁴⁷. In

¹⁴² D. GRIMM, *The Basic Law at 60 - Identity and Change*, in *German Law Journal*, 2010, pp. 33, 40; D. CONRAD, *Constituent Power, Amendment and Basic Structure of the Constitution: A Critical Reconsideration*, in *Delhi Law Review*, 1977-1978, p. 14; S. NAVOT, Y. ROZNAI, *From Supra-Constitutional Principles to the Misuse of Constituent Power in Israel*, cit., 421.

¹⁴³ M. KREMNITZER, *Israel's War on Democracy Is Here – and the Justice Minister's Leading the Charge*, in *Haaretz*, 1.8.2018, disponibile al sito haaretz.com/misc/writers/WRITER-1.5601695: «Israel of all countries needs to recognize the court's authority to intervene when a constitutional (i.e., Basic) law is involved – to the point of overruling it. Israel has no system of checks and balances like other democracies have, such as having two legislative houses, decentralization of power between states or regions, an obligation to be subject to international treaties or international courts, and so on. There is no real separation between the legislative and executive branches in Israel, and the Knesset's oversight of the government is not worth much either. The executive branch controls legislation by dint of its majority. The Knesset, and in effect the government, is both the legislative branch and the constitutive authority. Enactment of constitutional (Basic) laws can be accomplished by a regular majority and ordinary legislative procedures. The only element in the legal system with the power to impose checks and balances is the Supreme Court. No wonder those aspiring to absolute rule are acting to castrate it. Let's say the Knesset were to enact a law enshrining the supremacy of men over women, of heterosexuals over homosexuals, of whites over blacks, of soldiers over people who do not serve in the military and so on. According to Shaked's approach, the court would have to say 'Amen.' How much does the nation-state law – which is in effect a Jewish supremacy law – differ from these examples? And if this is so, our judicial system has become wide open to tyranny, arbitrariness and discrimination, unfettered and unrestrained».

¹⁴⁴ A. BARAK, *Unconstitutional Constitutional Amendments*, in *Israel Law Review*, 2011, pp. 321, 322.

¹⁴⁵ V. ancora HCJ 8260/16 *The Academic Center for Law & Business v. Israeli Knesset* (Sept. 6, 2017), e S. NAVOT, Y. ROZNAI, *From Supra-Constitutional Principles to the Misuse of Constituent Power in Israel*, cit., pp. 415 ss.

¹⁴⁶ Lo nota il giudice Mazuz nella propria *opinion* nel caso *Hason v. Knesset*, par. 5: «tra il 2015 e il 2021, sono state apportate circa 20 modifiche alle *Basic Laws*, alcune nel giro di pochi giorni, e ulteriori emendamenti costituzionali sono attualmente sul tavolo»; in tal ottica si consideri che esplicitamente il giudice Rubinstein, nella propria *opinion* nel precedente e discusso caso HCJ 8260/16 *Ramat Gan Academic Center of Law and Business v. Knesset* (6 September 2017) (Isr.), par. 35, annotò che «the restraint that the constituent authority takes in amending the constitution obliges also restraint from the court; but the natural continuation is that the less restraint by the constituent authority when it amends basic principles, the wider the willingness of the court to review basic law».

¹⁴⁷ S. NAVOT, Y. ROZNAI, *From Supra-Constitutional Principles to the Misuse of Constituent Power in Israel*, cit., pp. 421.

tal ottica, il potere di *judicial review* sulle *Basic Laws* sembra imporsi come necessario: altrimenti, dinanzi al riconosciuto esercizio di un potere costituente permanente da parte dell'assemblea elettiva nella continua composizione della «costituzione a tappe», basterebbe alla *Knesset* impiegare la formale etichetta di legge fondamentale per rendere immune qualsiasi sua normazione dal vaglio giudiziale, e per farsi sostanzialmente potere assoluto – quel che oggi la proposta governativa, si teme, strumentalmente sottende.

E ciò che s'è imposto come necessario s'è anche, in esiti ai descritti ultimi sviluppi, coerentemente concretato: la Corte suprema, dinanzi ad una sfida politica sul proprio ruolo ordinamentale giocata in punto di perimetrazione dei suoi poteri, dopo essersi arrogata in via interpretativa con la «rivoluzione costituzionale» i poteri di *judicial review* delle leggi ordinarie, ha posto espressamente le basi per un ampliamento del controllo alle *Basic Laws*, ove contrarie ad un nucleo duro costituzionale riconosciuto in senso antitetico al portato politico della *Basic Law: Israel as the Nation State of the Jewish People*.

5. Situare l'attuale proposta di riforma governativa nella prospettiva del conflitto tra poteri che pervade da decenni il costituzionalismo israeliano non è solo un modo per meglio comprenderne le ragioni.

Certo, è evidente da quanto detto che la riforma della giustizia oggi all'esame della *Knesset* sia l'ultimo capitolo di uno scontro che affonda le proprie radici nei decenni di sviluppo dell'ordinamento: e che sia anzitutto la riproposizione di meccanismi di pervasivo depotenziamento del ruolo dell'ordine giudiziario già ipotizzati, ma oggi nutriti da una maggioranza governativa solida e da pulsioni populiste/autocratiche globali, e che soprattutto deriva dall'esito non brillante consumatosi nel 2021, con la descritta sentenza *Hason* della Corte suprema, del tentativo del potere politico di “regolare i conti” nel conflitto tra istituzioni con un intervento diretto sulla sostanza costituzionale del paese, al fine, non riuscito, di addomesticare l'interpretazione giudiziale.

Situare l'attuale proposta di riforma governativa nella prospettiva del conflitto tra poteri, in particolare ragionando sull'esito del depotenziamento della *Basic Law: Israel as the Nation State of the Jewish People* con la sentenza *Hason* della Corte suprema, è altresì rilevante giacché ci può aiutare a speculare su quali sviluppi possano porsi in esito all'infervorato dibattito d'oggi.

Riuscirà il governo ad imporre la propria riforma ad un paese profondamente spaccato, quasi sul piede di guerra? Quali dinamiche istituzionali potranno seguire?

Mi pare che ad oggi si profilino tre possibili esiti.

Uno, che all'inizio pareva improbabile, ma che oggi non è da escludere, è

relativo al ritiro della discussa proposta, magari per collasso del governo che la propugna, alla luce delle tensioni che potranno derivare anche rispetto al prefigurato rinvio della trattazione parlamentare. Tale esito appare difficile stanti le dinamiche politiche suddette, che vedono sfociare oggi istanze a lungo covate, in un momento considerato finalmente propizio da parte conservatrice dopo anni di attesa; e giacché primissime crepe nella maggioranza di governo dopo settimane di contestazioni si sono già aperte, con il Ministro della difesa Yoav Gallant, del *Likud*, che ha invocato un periodo di riflessione, e che è stato per ciò solo repentinamente messo all'angolo da Netanyahu, senza particolari resistenze dal resto della compagine¹⁴⁸. Pare chiaro, insomma, che la maggioranza conservatrice tenti di serrare i ranghi, e voglia insistere nella riforma, nonostante la dilazione dell'esame parlamentare da ultimo proposta.

L'altro possibile esito è quello di un compromesso, magari persino di alto significato costituzionale. Da più parti, anche a livello accademico, si è iniziato a ragionare su una simile soluzione¹⁴⁹; e, soprattutto, se ne è fatto pubblico latore il Presidente della Repubblica Isaac Herzog, con una proposta che sulle prime - complice l'esacerbato dibattito - è stata sdegnosamente rigettata dal governo, ma che è frutto di un'articolata opera di composizione delle diverse posizioni in campo, mediante plurime consultazioni, ed è dunque degna di attenzione come futuribile sbocco, ancora possibile¹⁵⁰. La proposta di compromesso presidenziale, pubblicata online¹⁵¹ - e frutto di un interessante esercizio di «garanzia attiva»¹⁵² se non di «attivismo garantista»¹⁵³, per echeggiare categorie nostrane - prevede: una riforma della composizione del *Judicial Selection Committee*, che comprenda undici membri come da proposta governativa, ma concepita in modo tale da non affidare né alla maggioranza parlamentare né all'opposizione, se coalizzata con le componenti magistratuali e laiche, una forza decisionale autonoma (così

¹⁴⁸ H. GOLD, A. TAL, H. REGAN, L. IZSO, E. GOTKINE, *Mass protests erupt in Israel after Netanyahu fires minister who opposed judicial overhaul*, in *Edition.CNN.com*, 27.3.2023, disponibile al sito <https://edition.cnn.com/2023/03/26/middleeast/israel-judicial-overhaul-legislation-intl/index.html>.

¹⁴⁹ S. SOKOL, *Right-wing Group Behind Netanyahu's Judicial Overhaul Turns on His ultra-Orthodox Allies*, in *Haaretz*, 26.3.2023, disponibile al sito <https://www.haaretz.com/israel-news/2023-03-26/ty-article/.premium/right-wing-group-behind-netanyahus-judicial-coup-turns-on-his-ultra-orthodox-allies/00000187-1d8d-d4ca-aff-1d8d3e690000>.

¹⁵⁰ V. sempre T. STAFF, *Warning of civil war, Herzog unveils framework for judicial reform; PM rejects it*, cit.

¹⁵¹ È disponibile, in ebraico, al sito <https://www.mitve-haam.org/>.

¹⁵² Secondo la nota teorizzazione di S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XI, Torino, 1996, pp. 417, 422 ss.

¹⁵³ Oggi in tal senso F. GIUFFRÈ, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra "garanzia passiva" e "attivismo garantista"*, in F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA (a cura di), *L'eccezionale "bis" del Presidente della Repubblica Napolitano*, vol. I, Torino, 2014, pp. 1-19.

da incentivare nomine di compromesso); la definitiva costituzionalizzazione formale di ogni *Basic Law* esistente e futura, il cui emendamento o la cui adozione *ex novo* sarebbero da approvarsi con supermaggioranza parlamentare di 80 deputati su 120; il completamento delle *Basic Laws* sui diritti del 1992 con il campionario di diritti non espressamente ivi contemplati (il diritto all'uguaglianza e il divieto di discriminazione, nonché i diritti alla libertà di manifestazione del pensiero e di riunione, che pure la Corte già variamente riconduce al concetto di dignità invece già tutelato¹⁵⁴); l'istituzionalizzazione dei poteri di *judicial review of legislation* della Corte suprema quale Alta Corte di giustizia, ma con restrizioni (seppure non potenti come quelle della proposta governativa) quali l'obbligo di deliberazione a maggioranza di due terzi in un collegio di undici giudici¹⁵⁵, e con salvezza dal vaglio giudiziale, in forma espressa e positivizzata, del sensibile tema del servizio militare e delle questioni connesse¹⁵⁶; assenza di potere di *override* della *Knesset* sulle sentenze della Corte, che invece è caposaldo delle proposte governative¹⁵⁷; conservazione dei poteri di vaglio giudiziale fondato sulla ragionevolezza degli atti amministrativi, eccettuando però le risoluzioni governative puramente politiche, tra cui quelle relative alla nomina e alla revoca dei ministri; salvezza dell'indipendenza dell'*Attorney General*, pur se ri-configurato nei ranghi del Ministero della giustizia, e conservazione della vincolatività dei suoi pareri, con la possibilità però per il governo di rimuoverlo dall'incarico in caso di disaccordi sostanziali e continuativi coi ministri, previa approvazione in tal senso di un comitato speciale, o di procacciarsi un parere autonomo nei procedimenti giudiziali ove un ministero sia coinvolto e rispetto ai quali vi sia difformità di vedute con l'*Attorney General*.

Va chiosato in tal senso che, come abitualmente si ragiona in punto di ruolo più o meno espanso del Presidente della Repubblica nel nostro sistema pur sempre parlamentare, tanto più tale figura si concederà spazi per interventi di cd. «garanzia attiva» tanto più una sua «responsabilità politica diffusa» e dunque una

¹⁵⁴ Sul punto in dettaglio D. BARAK-EREZ, *Broadening the Scope of Judicial Review in Israel*, cit., e T. HOSTOVSKY BRANDES, *Human Dignity as a Central Pillar in Constitutional Rights Jurisprudence in Israel: Definitions and Parameters*, in G. SAPIR, D. BARAK-EREZ, A. BARAK (a cura di), *Israeli Constitutional Law in the Making*, cit., p. 267.

¹⁵⁵ Il disegno di legge del governo richiede invece una maggioranza dell'80% rispetto al plenum necessario di tutti i 15 giudici dell'Alta Corte.

¹⁵⁶ Ciò consentirebbe essenzialmente alla *Knesset* di disciplinare a livello costituzionale il diritto degli studenti yeshiva ultraortodossi di ottenere esenzioni dal servizio militare, una questione estremamente controversa che ha diviso il paese per decenni: sul punto v. sempre D. ELLENSON, *The Supreme Court, Yeshiva Students, and Military Conscription: Judicial Review, the Grunis Dissent, and its Implications for Israeli Democracy and Law*, cit.

¹⁵⁷ Sebbene paiano emergere spaccature sul punto, da un punto di vista dottrinale, tra gli ispiratori della riforma: v. S. SOKOL, *Right-wing Group Behind Netanyahu's Judicial Overhaul Turns on His ultra-Orthodox Allies*, cit.

espressa critica nei confronti del suo operato potranno configurarsi¹⁵⁸; e ciò è puntualmente avvenuto rispetto alle proposte di compromesso di Herzog, non solo, come s'è detto, giacché esse sulle prime sono state bruscamente rigettate, ma soprattutto giacché esse sono state oggetto di critica tanto da parte della maggioranza governativa che da parte di componenti dell'opposizione e da accademici con essa simpatetici, in questo secondo caso sulla base dell'idea che "sui capisaldi della democrazia non possa darsi compromesso, ma solo resa"¹⁵⁹.

Il terzo possibile esito ipotizzabile è quello che conduce alla deflagrazione dello scontro tra poteri, e dunque alla definitiva approvazione della riforma, nelle prescritte tre letture, da parte dell'attuale maggioranza della *Knesset*. È nell'ottica di tale opzione che, in particolare, abbiamo approfondito nel paragrafo precedente le vicende del periodo tra 2018 e 2021, e specificamente i portati della sentenza *Hason* della Corte suprema quale Alta Corte di giustizia. Si rammenterà infatti che in quel giudizio la Corte tentò di disinnescare il potenziale esplosivo della *Basic Law: Israel as the Nation State of the Jewish People* offrendone una interpretazione "conforme a costituzione", ed in particolare conforme allo sviluppo costituzionale dell'ordinamento per come propugnato - con pieno indirizzo liberaldemocratico - nei decenni dalla Corte stessa: ma, nel far ciò, la Corte asserì una volta per tutte la propria competenza nel giudicare della costituzionalità di *Basic Laws*, ossia di leggi costituzionali, considerandosi garante ultima del nucleo duro della sostanza costituzionale dell'ordinamento, e dunque della sua generale tenuta.

A detta di insigni costituzionalisti, di ex *Attorney General*, di ex giudici apicali locali, tale ruolo di garante ultima della Corte potrebbe venire sollecitato nel merito con l'approvazione della riforma: la Corte, nel paradossale ruolo di garante finale dei suoi stessi poteri in discussione, sarebbe con ogni probabilità chiamata ad esercitarli, se del caso per un'ultima volta, nel vaglio di una disciplina di *Basic Law* capace di attentare al quella natura «*Jewish and democratic*» dell'ordinamento consacrata nella Dichiarazione di indipendenza del 1948, e che osterebbe a discipline, anche in forma di leggi fondamentali, non conformi ai principi di *rule of law*, separazione dei poteri, indipendenza dell'ordine giudiziario, protezione effettiva dei diritti¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Già in tal senso G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica del Presidente della Repubblica. La prassi recente*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1980, p. 11.

¹⁵⁹ E. GROSS, *The Herzog outline adopts the Rothman and Levin scheme. This is surrender, not compromise*, in *Haaretz*, 13.2.2023, disponibile al sito <https://www.haaretz.co.il/opinions/2023-02-13/ty-article-opinion/premium/00000186-4a32-d933-af9e-cb73a4910000>.

¹⁶⁰ Si vedano variamente le posizioni espresse in D. BAR ON, *Israel's High Court Will Strike Down the Coup Legislation, Top Legal Experts Say*, in *Haaretz*, 17.3.2023, disponibile al sito <https://www.haaretz.com/israel-news/2023-03-17/ty-article-magazine/.highlight/israels-high-court-will-strike-down-the-coup-legislation-top-legal-experts-say/00000186-eb16-df90-a19e-ebb15960000>.

Questa non è però, a tutta evidenza, una prospettiva rosea: sia perché affaccerebbe sull'abisso di incertezza relativo alla disponibilità della maggioranza conservatrice (anche per il tramite dei nuovi giudici che potrebbero essere frattanto da questa designati) ad accettare l'eventuale responso giudiziale; sia perché si tratterebbe in ogni caso di esercizio opinabile, seppur magari opportuno, dei poteri giudiziali, e che potrebbe non avvenire all'unanimità dei giudici della Corte (già nel caso *Hason* alcuni di essi si dissero contrari in via teorica alla possibilità del vaglio di costituzionalità delle *Basic Laws*¹⁶¹), la qual cosa potrebbe condurre a ulteriori strumentalizzazioni sul piano politico e a un indebolimento della posizione dell'ordine giudiziario come necessario contropotere.

È interessante notare, conclusivamente, come, nel suo impiego vario in ambito comparatistico¹⁶², la teoria ackermaniana dei *constitutional moments* - e dunque dei mutamenti costituzionali che si realizzano al di fuori delle regole formali di revisione, e nelle situazioni in cui queste regole non riescono a svolgere la propria funzione di canalizzare il dibattito sul mutamento costituzionale¹⁶³ - abbia

¹⁶¹ L'impiego di teoriche come quella della *basic structure doctrine* è in effetti, alla luce delle specificità di Israele, discutibile. Negli ordinamenti ove tradizionalmente si ragiona di *unconstitutional constitutional amendments* esiste difatti una costituzione completa, frutto di un esercizio esaurito del potere costituente: sicché tale dottrina verrà impiegata per vagliare la legittimità del potere di revisione del testo costituzionale che ne è scaturito, quale forma di esercizio di potere costituito. Viceversa, in Israele senz'altro, anche a detta della Corte suprema, «il processo di composizione della Costituzione non è ancora terminato»: dal che promanano una serie di problemi teorici di non poco conto. Come può ragionarsi di una «*basic structure doctrine*», se non v'è ancora nemmeno una «*full structure*» costituzionale? Come può ipotizzarsi una «*constitutional replacement doctrine*» sul modello colombiano - che dunque facoltizzi il giudice costituzionale a vagliare il portato della revisione, al fine di stabilire se essa modifichi o stravolga il tessuto costituzionale - se la costituzione non è completa, e dunque non può stabilirsi organicamente il suo portato? Come può la Corte desumere limiti impliciti alla revisione ed agire quale «guardiana della costituzione», se il progetto costituzionale è ancora in divenire? Su questi problemi teorici, che esorbitano le finalità del presente scritto, sia consentito il rinvio a L. PIERDOMINICI, *Evoluzioni, rivoluzioni, involuzioni. Il costituzionalismo israeliano nel prisma della comparazione*, cit., pp. 140 ss.

¹⁶² Sulla applicabilità a livello comparatistico, oltre i confini americani, della lettura dei processi di mutamento costituzionale esplicita in B. ACKERMAN, *Constitutional Politics/Constitutional Law*, in *Yale Law Journal*, 1989, p. 453, e poi in Id., *We the People: Foundations*, Cambridge, Harvard University Press, 1991, p. 173 ss., si vedano almeno S. CHOUDHRY, *Ackerman's Higher Lawmaking in Comparative Constitutional Perspective: Constitutional Moments as Constitutional Failures?*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2008, p. 193, e A. BARAGGIA, *Constitutional Moment*, in *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, 2020, oltre che da ultimo lo stesso B. ACKERMAN, *Revolutionary Constitutions. Charismatic Leadership and the Rule of Law*, cit., in particolare su Israele alle pp. 282 e ss.

¹⁶³ S. CHOUDHRY, *Ackerman's Higher Lawmaking in Comparative Constitutional Perspective: Constitutional Moments as Constitutional Failures?*, cit., p. 197: «*if shorn of this unsustainable empirical claim, at the core of constitutional moments is the following phenomenon - an extralegal constitutional change, prompted by the failure of formal rules of constitutional amendment that are designed to constitute and regulate constitutional politics without becoming part of it. Those rules fail in situations where they cannot perform their central function, which is to channel debates over constitutional change through procedures that yield institutional decisions that political actors accept as authoritative*».

ricevuto applicazione anche per il caso d'Israele¹⁶⁴, ossia in un contesto in cui, l'abbiamo osservato, formali regole per la revisione costituzionale per vero non esistono, quantomeno nel senso canonico relativo alla configurazione di espressi limiti sostanziali e procedurali all'emendamento del testo costituzionale.

È ben possibile, in effetti, leggere tanto l'originaria opzione per un progetto di *dilazione* e *dilatazione* costituzionale, vagheggiante il modello "evoluzionista" britannico, che la successiva proclamazione della pretesa «rivoluzione costituzionale» degli anni Novanta basata sulla *judicial supremacy*, sul modello americano, quali *momenti costituzionali*, e dunque quali snodi fondati su esercizi non prettamente formalizzati di «*higher lawmaking*»¹⁶⁵.

Difficile predire quali degli sviluppi suddetti, rispetto alla proposta riforma, si invererà in esito all'attuale *impasse*: facile però constatare che potremmo assistere ad un nuovo *constitutional moment* della già travagliata storia dell'ordinamento israeliano.

¹⁶⁴ V. ad es. in tal senso A.M. RABELLO, *Costituzione e fonti del diritto*, cit., p. 25, e T. GROPPI, *La Corte suprema di Israele: la legittimazione*, cit., p. 3546, oltre che, per generali e non sovrapponibili riflessioni sul punto, volendo L. PIERDOMINICI, *Evoluzioni, rivoluzioni, involuzioni. Il costituzionalismo israeliano nel prisma della comparazione*, cit., pp. 43-44 e 106-107.

¹⁶⁵ B. ACKERMAN, *We the People: Foundations*, cit., pp. 6-7.

I contemporanei del Futuro

Antipopulismo scientifico, solidarietà fraterna, obbligo vaccinale, *green pass*: la lezione di un costituzionalista mazziniano***

SALVATORE PRISCO

SOMMARIO: 1. Un ricordo dell'Uomo. - 2. La personalità culturale e scientifica di Gladio Gemma. - 3. A confronto con la pandemia da Covid 19: a) la polemica antipopulista contro l'incompetenza scientifica. - 4. b) La posizione ferma a difesa dell'obbligo vaccinale. - 5. Una breve conclusione.

1. Gladio Gemma non è stato soltanto un autorevole costituzionalista, ma innanzitutto – o al tempo stesso – un gentiluomo.

Quando mi sono messo a raccogliere le idee per la stesura di uno scritto che gli rendesse omaggio, mi sono subito venuti alla mente i famosi versi ariosteschi del primo canto dell'*Orlando furioso*:

«Oh gran bontà de' cavallieri antiqui! / Eran rivali, eran di fè diversi, / e si sentian degli aspri colpi iniqui / per tutta la persona anco dolersi; / e pur per selve oscure e calli obliqui / insieme van senza sospetto aversi».

Non l'ho infatti mai visto sottrarsi alla polemica culturale, che anzi cercava e praticava, sempre con spirito anticonformista, cioè senza soggiacere alle mode del momento. Eppure era assieme rispettosissimo dell'interlocutore col quale di volta in volta duellava (innanzitutto riferendone con acribia e onestà intellettuale le tesi, senza cioè distorcerle per facilitarli il compito, prima dei fendenti demolitori ad esse riservati) e dei conseguenti vincoli di buon costume accademico e di colleganza professionale: per l'appunto uno spirito cavalleresco nelle tenzoni dialettiche e più oltre se ne vedrà un esempio.

Ci incontravamo in genere ai convegni della nostra associazione, spesso scoprendo di avere scelto lo stesso albergo dignitoso, ma non lussuoso, all'insegna del principio per cui – quando si impiegano soldi pubblici, cioè quelli dei magri fondi assegnati a ciascun professore per sostenere la propria attività – bisogna avere comportamenti sobri e in ogni caso è sempre meglio investire tali risorse innanzitutto in libri da acquistare, per lasciarli poi alla biblioteca di facoltà. Qui – ossia in

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

** Una versione ridotta di questo lavoro quanto alle note, fermo il testo, è pubblicata negli *Scritti in onore di Gladio Gemma*.

un luogo informale, lontano dalla parte istituzionale dell'occasione che ci vedeva riunirci coi colleghi – inscenavamo siparietti ironici:

«Ciao, Rosso. Solo di pelo, eh», lo salutai una di queste volte. E lui, pronto, replicò alzando al mio indirizzo il pugno in segno di saluto. In un'altra occasione (poco dopo la rivelazione fatta dal Presidente della Repubblica Cossiga dell'esistenza di una struttura clandestina che, in caso di guerra civile, avrebbe avuto tra gli altri il compito di rastrellare i dirigenti del Partito Comunista, concentrandoli in Sardegna), gli dissi – imbattendomi di nuovo nella sua inconfondibile figura allampanata – che mi rallegravo per la lungimiranza dei genitori nello scegliere il suo nome, appunto lo stesso dell'organizzazione segreta, aggiungendo che comunque non avrebbe avuto da temerla. Allora mi spiegò che lo portava per via di un romanzo che sua madre stava leggendo durante la gravidanza, un cui personaggio che le era piaciuto si chiamava proprio così.

Alla Federico II, in una densa relazione su Giorgio Arcoleo¹, tenuta nell'ambito di un ciclo sui Maestri del passato programmato in varie sedi dalla nostra associazione, mi rese affettuosamente omaggio di lusinghiere citazioni: tempo prima era infatti occorso anche a me (per incarico in questo caso della facoltà, ma nell'occasione analoga di un seminario in più giorni che egualmente si proponeva di onorare alcuni grandi giuristi che vi avevano insegnato) di commemorare – pubblicandone poi il risultato sempre nella rivista associativa – il costituzionalista calatino, che qui era stato prima studente e poi professore e che la città ricorda nel nome di una strada del centro e in due busti marmorei, uno posto nella villa comunale, un altro nell'apposito salone dello storico Tribunale in Castelcapuano, un palazzo oggi non più adibito a fini di giustizia².

Ancora a Napoli dunque lo attendevo, per il primo convegno che si celebrò nuovamente in presenza dopo la pandemia, quando invece ci raggiunse la notizia della sua scomparsa, che raddoppiava la pena da tutti avvertita per un'altra assenza dolorosa, quella di Beniamino Caravita.

¹ G. GEMMA, *Democrazia e costituzionalismo nel pensiero di Arcoleo*, relazione al seminario “Il pensiero e l'opera di Giorgio Arcoleo”, organizzato dall'Associazione italiana dei Costituzionalisti, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, 21 aprile 2017, in *Rivista dell'AiC*, 3/ 2017. Ivi anche la relazione di E. OLIVITO, *Riunioni, associazioni e partiti politici in Giorgio Arcoleo* e le conclusioni di M. SCUDIERO; non sono state invece pubblicate, né qui, né altrove – se non si è verificato male – le relazioni svolte nella circostanza da, L. BORSI, M. SICLARI, S. STAIANO. Si avverte qui, anche per il prosieguo, che i titoli dei lavori non preceduti dall'indicazione del nome dell'Autore si intendono riferibili all'onorato con il presente contributo.

² S. PRISCO, *Giorgio Arcoleo: un costituzionalista tra Storia e politica*, relazione al Convegno “Rileggere i Maestri”, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Federico II, Napoli, 18/ 19 aprile 2012, ora in *Rivista dell'AiC*, 3/ 2012.

2. Si proverà in questo scritto a ricostruirne le riflessioni attorno a un tema che ha generato un vivace dibattito – non solo fra i giuristi, ma in primo luogo in seno all’opinione pubblica, che ne è uscita molto divisa – ossia quello della legittimità costituzionale dell’imponibilità, ricorrendo a determinati presupposti di fatto, di un obbligo vaccinale.

Egli sarebbe stato certamente soddisfatto dalle recentissime decisioni in proposito dalla Corte Costituzionale, che peraltro ha riaffermato la sua precedente giurisprudenza in argomento, rendendola se possibile ancora più netta³. La sua ferma convinzione favorevole al riguardo è infatti sostenuta nel contributo che aveva dedicato al problema: il penultimo da lui firmato, pubblicato nel numero di fine anno del 2021 della rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti, con l’avvertenza che era appunto da poco scomparso⁴, al quale va aggiunto un ulteriore intervento postumo, dunque quello estremo, uscito nella raccolta di scritti in omaggio ad un collega e che palesa anch’esso la posizione culturale mai consolatoria e “idealistica”, che a chi scrive appare essere la cifra costante e riconoscibile del suo impegno⁵.

La sicurezza dell’assunto, emergente fin dal titolo e dalla presentazione, già nelle prime righe, della tesi che sarebbe stata di seguito svolta (una caratteristica espositiva comune a molti suoi lavori, per un’esigenza di chiarezza verso il lettore), riuscirebbe peraltro male illustrata nelle motivazioni che ne sono alla base ove si leggesse unicamente questo testo, senza cioè ricondurlo alla più ampia produzione dell’estensore, potendosene solo in tale modo sintetizzare correttamente la complessità del pensiero da lui maturato intorno ai rapporti tra diritti e doveri fondamentali della persona.

Per tale ragione, è necessario premettere all’analisi che si ha l’intenzione di svolgere un cenno ai saggi pregressi, tutti stesi nella fase matura della sua produzione scientifica, ma con salde radici in convinzioni teoriche formatesi precedentemente, ossia con premesse costruite e manifestate in lavori giovanili. Si consenta solo di sottolineare che, mentre stendeva questi ultimi, era in pensione, tutt’altro

³ Alla data stabilita come termine finale per la consegna del presente lavoro dal comitato promotore della raccolta in cui esso si inserisce (fine gennaio 2023), le ricordate sentenze in materia non erano ancora state depositate, benché le relative questioni incidentali di legittimità fossero state discusse nell’udienza pubblica del 30 novembre 2022, per cui si fa riferimento, per motivare l’affermazione compiuta nel testo, al comunicato emesso al riguardo dall’organo subito dopo la camera di consiglio e leggibile sul sito ufficiale.

⁴ *La vaccinazione obbligatoria è utile ed è costituzionalmente legittima*, in *Rivista dell’Associazione italiana dei Costituzionalisti*, 4/2021, pp. 329 ss. su cui *ultra*, § 4.

⁵ *Per una concezione realistica e disincantata delle elezioni politiche*, in *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, Napoli, 2022, I, pp. 289 ss.

però che in quiescenza: la vivacità intellettuale, la militanza civile (non ne ebbe alcuna di partito, a mia scienza), la reattività riflessiva ai fatti proposti dalle vicende sociopolitiche del momento che ne sollecitavano di volta in volta l'attenzione, insomma la permanente inquietudine, non gli avrebbero mai permesso di chetarsi soddisfatto nell'ozio professionale.

Va altresì fatta anche una notazione a proposito del suo metodo: era rigoroso nel ricondurre ogni discussione al diritto scritto e, in esso, soprattutto alle disposizioni costituzionali, peraltro snodo (in ragione della loro natura) tra diritto e politica e tra tipi diversi di materiali normativi, ossia tra i princípi, più vaghi e "aperti" e le regole in senso stretto, cogenti nel disciplinare condotte o facoltizzanti comportamenti e/o nell'indicare condizioni di applicazione, venendo poi argomentativamente in rilievo in concreto, per interpretarle, anche le consuetudini, le convenzioni costituzionali, la prassi. Ha tuttavia intrattenuto costantemente un proficuo dialogo con stimoli intellettuali provenienti da altri settori disciplinari – dalla scienza e dalla sociologia politiche all'economia, dalla filosofia del diritto alla storia delle dottrine politiche e financo alla psicologia – esplorati con curiosità e impiegati con sicurezza a sollecitare il dato giuridico formale, affinché esso riveli potenzialità comunicative a prima vista nascoste. Ne è derivata un'ampiezza di prospettive che, se non nega il *proprium* dell'esperienza giuridica, vale a dire la funzione di dettare parametri per regolare casi controversi attraverso canoni formali prestabiliti, al tempo stesso non si arresta in modo asfittico alla mera *littera legis*, per come essa si colga al primo sguardo, cercando piuttosto il senso profondo e la *ratio* sistematica sottostanti alle formule semantiche attraverso le quali si esprime l'esigenza di fornire una disciplina stabile alla fluidità della vita concreta.

Nel corso della sua attività scientifica riservò precoce attenzione alle vicende nelle quali le norme giuridiche hanno per oggetto aspetti connessi alla corporeità umana, per cui il biodiritto entra a pieno titolo e con particolare evidenza tra i suoi ricchi interessi di indagine⁶. Temi e argomentazioni si ripetono e accavallano negli

⁶ Se non si è mal visto, a partire dalle voci *Integrità fisica*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, IV ed., VIII, Torino, 1993, pp. 450 ss. (tema poi ripreso e aggiornato in *Costituzione e integrità fisica*, in U. BRECCIA - A. PIZZORUSSO, *Atti di disposizione del proprio corpo*, a cura di R. Romboli, Pisa, 2007, pp. 49 ss.), e *Vita (diritto alla)*, ivi, XV, 2000, pp. 670 ss., che già esprimono *in nuce* e con prudenza, rispetto a tali tematiche, la preferenza dell'Autore verso un «personalismo liberale» piuttosto che «protettivo», così distinguendosi nella prima voce fra le sue manifestazioni, con la seconda variante che diventa, nei successivi scritti più maturi, un «paternalismo» da lui decisamente respinto. Precoce è in ogni caso il suo interesse, poi sempre ravvivato e variamente arricchito, verso temi che attengono ai rapporti tra diritto e corporeità: si vedano già *Questioni in tema di trapianti: profili d'illegittimità costituzionale*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 3/ 1970, pp. 1000 ss.; *La procurata impotenza non sempre è reato. Nota a Pret. Modena 6 ottobre 1975*, in *Giur. Merito*, 2/ 1976, II, pp. 54 ss.; *Sterilizzazione e diritti di libertà*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1/ 1977, pp. 247 ss.

anni, com'è ovvio, in un successivo approfondimento, ma – dovendo necessariamente scegliere fra i suoi interventi, per motivi di spazio e perché indugiare su tutti produrrebbe solo superficialità dell'esame e sarebbe ultroneo ai limitati fini del discorso che si sta qui ricostruendo – ci si intratterrà specificamente su alcuni contributi in materia di fine vita, suicidio, eutanasia⁷.

L'assunto di principio comune a queste diverse fattispecie è che il diritto a disporre della propria vita sia coerente con i presupposti ideali (pur se in seguito combinati con altri filoni di pensiero, ma mai al punto di venire oscurati dai nuovi apporti) del costituzionalismo liberaldemocratico; esso nasce infatti affermando «il paradigma supremo delle società liberali (...) costituito dell'idea di autonomia individuale, che implica il riconoscimento della capacità personale di promuovere le proprie scelte in relazione allo stile di vita e all'indirizzo che ciascuno intende dare alla propria esistenza»⁸ e questo comporta l'idea dell'autodeterminabilità dei comportamenti soggettivi di ciascuno, finché non incontrino legittime, opposte pretese altrui, fino alle estreme conseguenze e dunque il rifiuto di una concezione “obiettiva” della dignità, che contrasterebbe invece le libere decisioni di ciascuno su se stesso⁹.

L'urgenza di valorizzare tale prospettiva tende a fargli appunto accostare rifiuto di continuare cure mediche, suicidio, eutanasia, fattispecie che pur palesano tra loro differenziazioni di fatto e quindi nella reazione ad esse sul piano giuridico. Di più: come assume nel polemizzare con l'opposta opinione di una dottrina “tradizionalista cattolica” – il cui volume egli precisa di non volere recensire, ma di prendere quale esempio analizzato scrupolosamente, seppure in chiave critica quanto agli argomenti, di un atteggiamento culturale «paternalistico» – egli relativizza anche la distinzione tra esse e la palliazione.

⁷ *Libertà costituzionale di porre fine alla propria vita e resistenza al suo riconoscimento*, in *Anuario de Facultade de dereito da Universidade da Coruña*, 13 (2009), pp. 283 ss.; *Dignità ed eutanasia: non c'è antitesi. Note a margine di un'opera recente di una costituzionalista cattolica*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1/2016, pp. 253 ss. (si tratta di G. RAZZANO, *Dignità nel morire, eutanasia e cure palliative nella prospettiva costituzionale*, Torino, 2014), cui è da aggiungere nel medesimo anno, atteso il comune ambito tematico e svolgimento argomentativo, *Paternalismo, antipaternalismo*, *Costituzione*, in *Diritto e Società*, 4/2016, pp. 629 ss.

⁸ Sono parole di J. F. ANSUATEGUI ROIG, *Eutanasia*, in M. LA TORRE, M. LALATTA COSTERBOSA, A. SCERBO (a cura di), *Questioni di vita o morte*, Torino, 2007, p. 168, che l'autore cita condividendole.

⁹ *Dignità ed eutanasia: non c'è antitesi*, cit., pp. 253 ss.; la tesi della dignità come valore oggettivamente determinabile, anche contro l'eventuale volontà contraria dell'interessato, è sostenuta altresì da L. VIOLINI, *La dignità umana al centro: oggettività e soggettività di un principio in una sentenza della Corte Costituzionale (sent. 141 del 2019)*, in *Diritti fondamentali* 1/2021, pp. 444 ss.: si tratta della nota decisione relativa all'indegnità della prostituzione, anche quando il soggetto che la pratica asserisca di esercitarla senza costrizione. Per un esame storico-filosofico della problematica, rivolto appunto al confronto tra le concezioni soggettiva e oggettiva del valore in discorso e alla ricaduta delle diverse ricostruzioni sul piano giuridico, si conceda di rinviare anche al nostro *La dignità nel dibattito biogiuridico e biopolitico*, in *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, IV, Napoli, 2021, pp. 3443 ss.

Se infatti – sempre secondo lui – le fattispecie sopra elencate implicano ruoli, atteggiamenti, distribuzioni di responsabilità differenti rispetto alla morte (effetto auto-inferto nel suicidio; procurato attivamente dall'esterno nell'eutanasia pietosa; conseguenza naturale e ultima del rifiuto delle cure, con spostamento della decisione e della responsabilità giuridica ed etica dell'evento su chi lo subisce; esito inevitabile anche dei trattamenti antidolorifici, che però lo accelerano o non possono impedirlo nelle cure praticate a domicilio o in *hospices*), si tratta in ogni caso di accompagnare pietosamente un soggetto alla fine della vita, come è chiarito dalla citazione che segue: “Non esiste alcuna differenza moralmente importante tra uccidere e lasciar morire; se l'azione è ammissibile (o criticabile), lo è anche l'altra, e nello stesso grado”.

Condotte attive od omissive sono sempre funzionali ad un fine, cioè al perseguimento di un risultato, e questo rapporto di funzionalità comporta che il fattore teleologico sia il parametro di giudizio della liceità o illiceità morale delle condotte. Certamente il fattore teleologico può contenere più finalità. Ad esempio può avere rilevanza lo scopo di evitare (o ridurre) il dolore, oppure il rispetto della volontà della persona coinvolta: per intenderci, una cosa è l'eutanasia conforme a volontà del paziente, altra cosa è l'eutanasia senza, o contro, il consenso. Ma se sono realizzate anche queste ulteriori finalità, la differenza della condotta, sia attiva od omissiva, non ha alcun significato morale»¹⁰.

Seguendo quindi siffatto ragionamento, è insomma il movente pietoso dell'azione od omissione, ovvero la sua assenza, il fattore che appare decisivo per il giudizio su di essa, non la sua struttura (ossia il *facere* o l'*astenersi*) e in questo senso entrambe le condotte – se appunto in tale modo qualificate e “riscattate”, per così dire, rispetto alla mera apparenza immediata del loro diverso presentarsi – non realizzano quell'abbandono di soggetti fragili nella sofferenza e *in contemplatione mortis* che l'autrice contrastata teme, schierandosi perciò a favore della palliazione (né possono condurre a equiparare, come talora si fa – ma questa è beninteso una considerazione di chi sta qui commentando – l'eutanasia pietosa al programma di “eliminazione dei malriusciti” posto in essere dal nazismo).

Nel saggio ora in esame, le resistenze (secondo l'Autore) a trarre tutte le dovute conseguenze dalla recezione di principi liberaldemocratici presenti nella nostra Costituzione – sia pure combinati ad altri di diversa matrice ideale, come egli

¹⁰ *Ivi*, p. 264. Le parole iniziali della citazione, virgolettate tra apici e dall'Autore condivise, sono di J. RACHELS, *Quando la vita finisce. La sostenibilità morale dell'eutanasia*, trad. it., Casale Monferrato, p. 141; nei medesimi termini le conclusioni, sul piano giuridico, di M. DONINI, *La necessità di diritti infelici. Il diritto di morire come limite all'intervento penale*, in *Rivista italiana di medicina legale*, 2/2016, pp. 555 ss.

riconosce e si è già notato – sono ricondotte all’influenza del clericalismo (“lobbies confessionali”); al mancato riconoscimento esplicito del principio di autodeterminazione individuale nella nostra Carta fondamentale, il che asseconda dunque letture del biodiritto che lo minimizzano e circoscrivano, quali praticate da molti, con una diffusa propensione dei dottrinari a non essere fino in fondo coerenti con premesse pure accolte in teoria dai loro ragionamenti; infine al condizionamento di fattori emotivi che, data ad esempio la giusta sanzione etica e giuridica dell’omicidio, impediscano di ritenerlo legittimabile anche nell’ipotesi che sia inferto a soggetto ad esso consenziente per particolarissime ragioni.

Se ci si fermasse a questo punto, lo studioso il cui pensiero si sta analizzando apparirebbe un libertario anticlericale, come se ne trovano diversi, persino banale nella radicalità dei suoi assunti. Tale impressione, però, sarebbe assai ingannevole, anche perché egli stesso precisa di muoversi – sia pure con uno svolgimento autonomo e originale – nel solco dell’opinione maggioritaria, secondo la quale «è ragionevole (...) che chi propugni il principio dell’autodeterminazione con riferimento a situazioni di grave sofferenza non intenda legittimare qualsiasi suicidio od omicidio del consenziente, con conseguente dovere dello Stato di consentire tutti i comportamenti di tale tipo. Ai fini delle presenti note, assumiamo quest’ultima configurazione del diritto di rinunciare alla vita»¹¹.

Quale sia la reale convinzione in proposito dell’Autore è bene evidenziato dalla lettura di un saggio successivo dal titolo eloquente¹² (tra parentesi: nel trovarne di icastici, che colpissero l’attenzione, era assai felice).

In estrema sintesi, non solo egli aderisce all’idea largamente condivisa che il diritto a rifiutare le cure evincibile dall’art. 32 Cost. possa essere fatto valere unicamente in presenza di circostanze di fatto nelle quali il continuarle sarebbe sproporzionato e fonte di inutili ulteriori sofferenze, per l’accertata impotenza di ogni terapia a recuperare un’accettabile qualità della vita ulteriore, all’esito di un bilanciamento con altri interessi rilevanti, ma va oltre, cercando di mettere in luce come da tale bilanciamento tra questo desiderio o pretesa con particolari situazioni esistenziali altrui e in considerazione del complesso dei doveri costituzionali (e non solo¹³) possano

¹¹ *Libertà costituzionale di porre fine alla propria vita e resistenza...*, cit., p. 287. Su tale opinione e sul suo processo di formazione nel tempo, che l’ha fatta divenire largamente maggioritaria in dottrina e ormai anche fissata da legislazione e giurisprudenza di merito, di legittimità e costituzionale, si vedano per tutti (anche in ragione del carattere recente del volume e della copiosa bibliografia) i saggi raccolti in L. CHIEFFI, *Il diritto all’autodeterminazione terapeutica. Origine ed evoluzione di un valore costituzionale*, Torino, 2019.

¹² *Diritto a rifiutare cure ed interessi costituzionali diversi dalla salute pubblica*, in *Rivista AiC*, 2/2017, pp. 1 ss.

¹³ In un saggio che tende a mettere in dubbio la corrispondenza perfetta tra diritti e doveri e al tempo stesso a distinguere quelli costituzionali fondamentali, essenziali ad ogni ordinamento,

in realtà dedursi limiti *ulteriori* al rifiuto, rispetto a quello appena evidenziato dell'ormai irrimediabile logoramento delle forze vitali, che renderebbe crudele accanimento terapeutico l'insistere in terapie mediche inefficaci.

Nello scritto ora richiamato, testualmente, «[R]ibadita la nostra adesione all'opinione dominante nella materia *de qua*, riteniamo però, pur in questa

da altri, pur esistenti e operanti in base a ciascuna specifica Costituzione ed inoltre a co-implicare posizioni attive e passive (ad esempio, a parte il diritto soggettivo, una posizione attiva più limitata e che fronteggia la discrezionalità amministrativa è l'interesse legittimo; a parte il dovere giuridico in senso stretto, esiste l'onere come dovere verso se stesso, da adempiere per ottenere un vantaggio), Gemma nota in conclusione che «se la società denotata dalla preponderanza dei doveri sui diritti è illiberale ed è tipica del passato (...), una comunità caratterizzata da proliferazione e dilatazione indiscriminata dei secondi con recessione dei primi degenera in un individualismo anarchico che non giova alle libertà e allo stato sociale, e quindi al costituzionalismo di oggi» e che «i principi politici, se non li si vogliono mantenere nell'empireo delle astrazioni e del moralismo, esigono la traduzione in normative giuridiche e quindi anche soluzioni interpretative – come nel nostro caso quelle relative ai doveri costituzionali – sono un momento imprescindibile per una concretizzazione di detti principi. Quindi la soluzione giuridica relativa ai vincoli costituzionali diviene esito concreto di una filosofia politica di ispirazione mazziniana» e questo perché, in sostanza, secondo l'Autore, i diritti procedono dai doveri etico-politici di cittadinanza: si veda *Doveri costituzionali: definizione del concetto, regime e loro valorizzazione*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, II, Napoli, 2011, pp. 1665 ss. (p. 1681 per la prima citazione, p. 1682, corsivo nostro, per la seconda). A questo importante saggio teorico *adde* le sue *Conclusioni*, in *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Atti del seminario del Gruppo di Pisa del 19 ottobre 2018 all'Università Suor Orsola Benincasa, a cura di F. Marone, Napoli, 2019, pp. 282 ss. (pp. 288 s. per la citazione): «Nella vicenda delle vaccinazioni obbligatorie, più esattamente dell'abolizione di queste, è stata sostenuta la sciagurata tesi *no vax*, e, in termini giuridici, è stata prospettata la configurazione del diritto dei genitori di non vaccinare i propri figli. Questa tesi aberrante – che pur ha avuto accoglimento presso qualche settore del mondo politico (prono agli umori popolari ed all'ignoranza scientifica) e, *horribile dictum*, nonché qualche giurista (perfino un ex giudice costituzionale) – ha incontrato una forte resistenza, oltre che nei settori più avveduti del mondo politico (attento ai dettami della scienza), pure nella giurisprudenza costituzionale (supportata anche dal parere di vari giuristi). Quindi, pur essendo ancora in corso il conflitto, appare una tendenza recessiva del (preteso ed infondato) diritto dei genitori di rifiutare la vaccinazione dei loro figli e la tendenziale affermazione di un dovere dei genitori in funzione della realizzazione del diritto alla salute dei propri ed altrui figli. Anche su questo profilo particolare dell'accentuata “doverosità” del diritto dei genitori di allevare i figli si richiamano le lucide pagine della citata relazione» (si tratta di quella di E. LAMARQUE, *Il diritto - dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli*, pp. 167 ss., ma sul medesimo tema si vedano nel volume anche gli svolgimenti introduttivi di E. Rossi, *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale*, pp. 9 ss., nonché L. D'ANDREA, *Il dovere di cura della salute ed il c.d. “Paradosso di Böckenförde”*, pp. 59 ss.; A. LO CALZO, *Il consenso informato alla luce della recente Legge n. 219 del 2017 tra diritto e dovere alla salute*, pp. 101 ss.; R. CALVANO, *Il diritto - dovere all'istruzione*, pp. 125 ss.; B. LIBERALI, *(Prima) il dovere e (poi) il diritto: alla ricerca degli “ossimori costituzionali” nella cura dei figli*, pp. 241 ss.; G. MATUCCI, *Il diritto-dovere all'inclusione scolastica*, pp. 265 ss.). Il seminario faceva il punto sui cc. dd. “diritti funzionali”, ai quali è connesso un profilo (prevalente come “contenitore”) di doverosità: tra questi il dovere di mantenimento e cura, istruzione, educazione dei figli minori da parte dei genitori, in rapporto al quale l'aspetto funzionale prevale in ordine al perseguimento di detti obiettivi, sebbene al suo interno restino libere le scelte di natura alimentare, le modalità di accudimento e le opzioni sull'indirizzo educativo. Dalla data dell'intervento si può vedere come le posizioni pro-vaccinali dell'Autore precedano l'insorgere della pandemia e vengano espresse in relazione all'ampliamento degli obblighi in proposito deciso dalla ministra della Salute dell'epoca, con ricadute dell'aspetto sanitario di prevenzione di malattie diffuse sull'obbligo scolastico e sul favore verso la promozione della socialità.

prospettiva, che vadano configurati in termini un po' più estensivi i limiti del diritto di rifiutare le cure. Più esattamente reputiamo che l'interesse della salute collettiva non costituisca l'unico limite alla libertà di non curarsi¹⁴.

L'Autore argomenta le sue conclusioni premettendo che «nel periodo repubblicano si è registrato (anche) in Italia un processo di secolarizzazione moderna e di “democratizzazione fondamentale”, che è correlata “ad un’alta individuazione e all’elettività dell’azione” e che rende difficile la preservazione di “un altruismo in un mondo di persone altamente individualizzate ed individualiste”. Per richiamare altre parole, ancora più pertinenti al fenomeno in esame, può dirsi che, anche nell'Italia del dopoguerra (e soprattutto nei decenni successivi agli anni '60), si è manifestato su larga scala quell' “individualismo contemporaneo [che] non rappresenta più un trionfo dell'individualità sulle regole costrittive, ma la realizzazione di individui estranei alle discipline, alle regole, alle diverse costrizioni”, il che si sostanzia nelle “delizie del narcisismo, ben più che il possesso di un'autonomia, l'esplosione edonista” sicché sono peculiarità di quest'epoca “la promozione dei valori edonisti, permissivi, psicologici (...) la valorizzazione delle singole idiosincrasie” e peraltro (...) questo processo di “democratizzazione fondamentale”, con crescita consistente dell'egoismo e decrescita corrispondente dell'altruismo, viene a tradursi in una recessione del valore della *Fraternité* (divenuto in disarmonia con la *Liberté* e con la *Égalité*) ed in una attuazione (involontaria) di un radicale individualismo anarchico, à la Max Stirner»¹⁵.

Al contrario – e qui si cita anche il periodo che segue, davvero illuminante sulla sua peculiare posizione il che spiega anche il titolo che si è ritenuto di dare al nostro contributo, sperando che questo ci assolvda dalla lunghezza dei richiami testuali effettuati, peraltro indispensabile a rendere evidente l'assunto – «o si segue la concezione ultraindividualista (sia consentito l'uso di tale termine) di Max Stirner, la quale è non solo isolata e marginale nella filosofia e nella cultura in generale, ma appare incompatibile con la *ratio* fondamentale della filosofia politica ed etica, la quale, per definizione, consiste di teorie che realizzano istanze sociali con la prefigurazione di principî che trascendono nettamente gli interessi individuali. Oppure, in direzione contraria, si deve rilanciare il valore della *Fraternité*, convinti che il motivo dell'altruismo sia non solo un fattore, che può fondare una buona ed efficiente società, ma anche una linea guida, che deve orientare l'interpretazione

¹⁴ *Ivi*, p. 9.

¹⁵ L'Autore cita a supporto G. GERMANI, *Autoritarismo e democrazia nella società moderna*, in R. SCARTEZZINI, L. GERMANI, R. GRITTI (a cura di), *I limiti della democrazia. Autoritarismo e democrazia nella società moderna*, Napoli, 1985, pp. 21 e 30 e J. RUSS, *L'etica contemporanea*, trad. it., Bologna, 1997, p. 13, alla quale, più precisamente, va ascritta la frase sulla promozione contemporanea dei valori edonistici.

della Costituzione, con la conseguenza che *occorre temperare diritti di libertà con la solidarietà e con i doveri*. Con una battuta, *si deve opporre all'individualismo di marca stirneriana un individualismo di impronta milliana, con venature mazziniane*¹⁶.

Ecco dunque balzare finalmente scolpito a tutto tondo, con chiarezza, il profilo intellettuale di Gladio Gemma: contro il paternalismo giuridico¹⁷, ma perché favorevole alla diffusione di un solidarismo fraterno; contro l'individualismo estremo e superomista, sprezzante dei legami sociali, ma per la riscoperta di una sua variante, che è all'opposto consapevole della pregnanza delle libertà, ma altresì della doverosità etico-politica dei comportamenti sociali umani basici, che va riaffermata e sviluppata, secondo una posizione che reca in sé una chiara impronta mazziniana e, direi, anche leopardiana (richiamando la “social catena” de *La Ginestra o il fiore del deserto*)¹⁸.

Egli è peraltro acutamente consapevole che l'ampliamento dei limiti alla libertà di cure mediche potrebbe condurre, alla fine e lungo un “pendio scivoloso” (espressione che cataloga peraltro tra le paure irrazionali, come si vedrà meglio

¹⁶ *Ivi*, 10, corsivi miei. Nella letteratura giuridica italiana più recente, una posizione “mazziniana” consapevolmente analoga in argomento è quella di F. GRANDI, *L'art. 32 nella pandemia: sbilanciamento di un diritto o “recrudescenza” di un dovere?*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2021, pp. 82 ss. Un efficace panorama della categoria dell' “individualismo solidale” e dei suoi maggiori esponenti tra Ottocento e Novecento è tracciato da F. ANDOLFI, *L'individualismo solidale. Trattati storici e teorici, in Democrazia. Storia e teoria di un'esperienza filosofica e politica*, a cura di C. Altini, Bologna, 2011, pp. 105 ss.

¹⁷ Qui egli cita G. MANIACI, *La forza dell'argomento peggiore. La retorica paternalistica nell'argomentazione morale e giuridica*, in *Ragion pratica*, 2012, pp. 295 ss. e altrove *Id.*, *Contro il paternalismo giuridico*, Torino, 2012.

¹⁸ Al nesso tra felicità individuale e doveri costituzionali Gemma dedica incisive osservazioni nell'articolo *Esiste un diritto costituzionale alla felicità?*, in *Anuario de Facultade de direito da Universidade da Coruña*, 12 (2008), pp. 519 ss. e *ivi spec. p. 530*: «[s]olo la prefigurazione di doveri e la rigorosa osservanza di questi può consentire il massimo di realizzazione possibile della felicità. Riprendendo l'intuizione che sta alla base della teoria, non della genesi, bensì del senso della società, possiamo ben dire che l'aggregazione umana, di massima, realizza gli interessi degli individui ben meglio di quanto essi potrebbero fare se operassero isolatamente. Il che però implica che debbono sussistere ed essere mantenute quelle condizioni che preservano la società e la rendono funzionale alle esigenze dei suoi membri e dette condizioni ricomprendono la presenza di regole, di obblighi dei singoli e della loro osservanza. Sulla base di queste considerazioni riteniamo che sia profondamente vero un assunto di fondo del pensiero di Mazzini – assunto, del quale sono quanto mai opportune la riscoperta e la valorizzazione – cioè la necessità di una solida rete di doveri e del loro adempimento per la miglior realizzazione dei diritti» (corsivo nostro). L'argomento è ripreso nella medesima direzione, allorché interviene al Seminario tenutosi presso la biblioteca “Giovanni Spadolini” del Senato della Repubblica *Uomo e la ricerca della felicità*, Roma, 15 febbraio 2018, pp. 172 ss. e *spec. pp. 190 ss.*, negando che la felicità individuale si realizzi con «un atteggiamento egoista e gretto», giacché anzi «[L']istanza della felicità collettiva implica che sussista il dovere, in certe circostanze, di sacrificio del proprio interesse individuale. In questa prospettiva il diritto alla felicità individuale, se razionalmente e rettamente inteso come limitato dall'esigenza di garantire il godimento della stessa da parte del maggior numero possibile di individui, è incompatibile con una deteriore concezione egoistica».

oltre), a un esito pratico vicino – anche se non identico e comunque ispirato a una motivazione differente – a quello della posizione, da lui contestata in precedenza e ancora da altri riproposta¹⁹, dell’assoluta indisponibilità della vita, in altre parole al “dovere di vivere” comunque, in qualunque condizione psicofisica.

¹⁹ Si veda nettamente, in termini e in aggiunta alle autrici citate alla nota 7, A. RUGGERI, *Frattendimenti concettuali e utilizzo improprio delle tecniche decisorie nel corso di una spinosa, inquietante e ad oggi non conclusa vicenda (a margine di Corte cost., ord. n. 207 del 2018, in Consulta online, 1/2019, pp. 82 ss.; Id., Autodeterminazione versus vita, a proposito della disciplina penale dell’omicidio del consenziente e della sua giusta sottrazione ad abrogazione popolare parziale (traendo spunto da Corte cost. n. 50 del 2022), in Dirittifondamentali.it, 1/2022, pp. 464 ss., mentre – sul primo provvedimento – più articolate sono le sensibilità dei commentatori raccolte in Il caso Cappato. Riflessioni a margine dell’ordinanza della Corte Costituzionale n. 207 del 2018, a cura di F. S. MARINI - C. CUPPELLI, prefazione di F. Viganò, Napoli, 2019. A scanso di ogni equivoco, per quanto attiene alla posizione dello scrivente, anch’egli ritiene, a proposito della possibile soluzione referendaria abrogativa tout court dell’art. 579 c. p., che dall’esito referendario (se la consultazione popolare si fosse tenuta e conclusa con il risultato voluto dai promotori) sarebbe risultata vigere una disposizione né determinata, né tassativa, quindi troppo vaga e ampia. Sul tema si leggano altresì i densi atti dell’importante seminario ferrarese di Amicus Curiae La via referendaria al fine vita. Ammissibilità e normativa di risulta sull’art. 579 c. p., a cura di G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, in Forum di Quaderni costituzionali Rassegna, 1/2022, pp. 22 ss., nonché, ex plurimis, almeno F. PARUZZO, Referendum abrogativo sull’eutanasia legale. Tra (in)ammissibilità del quesito e opportunità dello strumento referendario, in Costituzionalismo.it., 2/2021, pp. 95 ss., e F. CEMBRANI, M. CINGOLANI, P. FEDELI, L’autonomia decisionale della persona nelle situazioni di vulnerabilità, di debolezza e di razionalità limitata: iniziali riflessioni a margine della sentenza n. 50 del 15 febbraio 2022 della Corte costituzionale, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, 8/2022, tutti con molti spunti in tale direzione. In generale, sul suicidio assistito, chi scrive il presente lavoro ritiene che una delusione amorosa, in una persona giovane o adulta, una bocciatura plurima in un percorso scolastico o a un esame universitario (molte volte si è letto di studenti o studentesse con formale iscrizione all’università che avevano mentito ai familiari lontani circa il buon andamento dei propri studi e – in prossimità del supposto giorno di discussione della tesi, impossibile perché di esami di profitto non ne avevano sostenuto nemmeno uno, o pochi – si sono dati la morte, non reggendo al peso di avere deluso le altrui aspettative e di dovere rivelare la verità), o ancora la situazione di chi non riesca a trovare un lavoro, o a ritrovarlo dopo averlo perso, come anche la rivelazione di una grave malattia di difficile o impossibile cura ed altre drammatiche contingenze di vita nelle quali ci si possa venire a trovare, non possono legittimare eticamente il suicidio (né l’aiuto ad esso: è questa, ex art. 579 c. p., la fattispecie incriminatrice, non essendolo ovviamente il suicidio, né il suo tentativo), evento che spesso nasce da un’angoscia nutrita anche dalla noncuranza e dall’indifferenza altrui e così non colta. Viene qui in rilievo in tutto il suo valore il richiamo alla solidarietà fraterna, che non fa abbandonare all’autodeterminazione insana chi va invece assistito con sollecitudine nel proprio disagio e rimotivato a riprendersi psicologicamente e materialmente: in sostanza, per dirla con Gemma, che distingue siffatto modo di porsi verso l’altro dal paternalismo, «l’atteggiamento altruistico, che induce a sollecitare comportamenti o scelte di vita di individui nel loro interesse, ma solo mediante la persuasione (senza coercizione, e quindi senza alcuna limitazione di natura legale della libertà degli interessati), come ad esempio si verifica nel caso di sollecitazioni poste in essere da medici oppure da parenti od amici per il bene di propri assistiti, o familiari od amici» (*Dignità ed eutanasia...*, cit., p. 259). Fondamentale in tale senso l’insegnamento che si trae dal *Dialogo tra Plotino e Porfirio*, in G. LEOPARDI, *Canti*, con una scelta da *Operette morali, I pensieri, Gli appunti, Lo zibaldone*, a cura di F. Flora, Milano, 1959, pp. 206 ss. Beninteso, l’Autore ritiene invece eticamente legittimo il suicidio e l’aiuto a esso, oltre che al ricorrere dei presupposti e delle condizioni che, rispetto al suo antiveggente scritto, saranno poi precisate dalla Corte costituzionale nella sopra ricordata vicenda Cappato, anche per motivazioni di natura ideale e politica, tra i quali cita a titolo di esempio quello di un editore ebreo modenese (ivi, p. 267). Si tratta di Angelo Fortunato Formiggini, che la mattina del 29 novembre 1938 si gettò dalla Ghirlandina,*

Per differenziarsene nettamente e per ribadire la sua visione, fa precedere alle conclusioni sul punto un lungo *excursus* proprio contro l'argomento del "pendio scivolo" e contro la diffidenza verso chi detiene il potere di adottare soluzioni

già depresso per le cattive acque della sua impresa, ma escludendo questa situazione come proprio movente, che indicò invece – in una lettera inviata al collega Giulio Calabi e da questi ricevuta dopo il suo decesso – come protesta per le leggi razziali antiebraiche che si stavano progettando: si veda in proposito la voce di *Wikipedia* sul personaggio. A Modena opera in suo nome un circolo culturale, del quale l'onorato da questo contributo era attivo animatore. Non si può attribuire un'opinione a chi non può smentirla, ma sarebbe stato interessante leggere il suo argomentato avviso sul caso dell'anarchico insurrezionalista Alfredo Cospito, ristretto per gravi reati di violenza contro persone – per mero caso non divenuti omicidi – nel carcere lombardo di Opera, meglio attrezzato sul piano sanitario, dopo esserlo stato in quello di massima sicurezza di Bancali, presso Sassari. Dall'ottobre 2022 egli è infatti in sciopero della fame, con l'intenzione di spingersi anche fino al sacrificio della propria vita, opponendosi cioè anche all'alimentazione forzata, per protesta contro l'istituto della detenzione in regime di art. 41 *bis* della legge sull'ordinamento penitenziario 354/1975, al quale è sottoposto e avendo fatto sapere di battersi per la sua eliminazione *tout court* (dunque altresì contro l'applicazione di esso oggi prevista a soggetti riconosciuti mafiosi e terroristi), al fine di impedirgli confronti con membri di organizzazioni violente vicine alle sue idee e pratiche insurrezionali, operanti in Italia e all'estero, che compiono attentati in suo nome. Su ricorso della sua difesa, il caso è da tempo all'esame della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale, che dovrà pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della norma che autorizza tale trattamento particolarmente restrittivo nei confronti di detenuti per i reati accennati. Non si tradisce peraltro il suo pensiero, quando si ricorda il giudizio severo di Gemma sulla matrice ideale all'origine della vicenda, essendosi lui pronunciato sull'anarchismo organizzato (e beninteso non violento) con una notazione rapida, nel suo solito stile *tranchant*, definendo quello «di destra (...) insensato» e quello di segno opposto come segue: «Chi scrive non stima l'anarchismo di sinistra, per la sua totale incapacità di capire gli esseri umani e la dinamica sociale e politica. Ma, a prescindere dalla dabbenaggine degli anarchici in oggetto, riteniamo che le loro idee abbiano qualche motivazione altruista e solidarista che le rende più nobili, a parere dello scrivente, dell'anarco-individualismo, intriso di egoismo ed asocialità» (sta qui esaminando posizioni contrarie all'imposizione di obblighi pubblici, in nome di un loro preferibile adempimento spontaneo, assunto come preferibile dai propugnatori, n. d. r.). La citazione è tratta da *L'obbligo vaccinale è opportuno e costituzionalmente legittimo*, in *Rivista AiC*, 4/ 2021, p. 351, testo e nota 71, sul quale *amplius* il nostro §4.

Sulla fraternità come variante della solidarietà, ma da essa altresì diversa quanto a radice ed evoluzione storica della concettualizzazione, notevole è ovviamente l'elaborazione della cultura francese (si veda per tutti il corposissimo volume di M. BORGETTO, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Paris, 1993). Nel nostro Paese, di recente, I. MASSA PINTO, *Costituzione e fraternità. Una teoria della fraternità conflittuale: "come se" fossimo fratelli*, Napoli, 2011; F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma, 2012, libri entrambi attenti a sottolineare al tempo stesso la controintuitività "naturale" del valore e la sua indispensabilità, per mantenere coesione socio-politica, onde ad essa si deve educare e, se occorre, anche forzare. Sulla *Solidarietà*, quanto ai caratteri e nello sviluppo storico e fenomenico articolato della nozione, si vedano infine per tutti i contributi raccolti nel fasc. 2/1993, di *Parolechiave*, mentre sarebbe ultroneo, in questa sede, elencare e discutere almeno i commenti più notevoli all'art. 2 del nostro testo costituzionale, che la riconosce come principio fondamentale che trova espansione e applicazione in tutti i settori del diritto. Le più recenti riflessioni italiane la inscrivono nell'ambito del dibattito europeo e nel contesto dell'attuazione nazionale del PNNR: sia consentito in proposito rinviare a S. PRISCO - M. TUOZZO, *Dalle crisi nuove opportunità per l'Unione europea. Programmazione economica, solidarietà sociale, coesione territoriale*, in *Italian Papers on Federalism*, 2/2022, pp. 22 ss., oltre a leggere V. TONDI DELLA MURA, *Conclusioni della seconda sessione*, in "L'attuazione nazionale del Recovery Fund e il futuro dell'Europa". Atti del Convegno di Salerno del 21 - 22 ottobre 2021, in *PasSaggi Costituzionali*, 2/2021, pp. 130 ss. e infine l'attento, recentissimo studio di A. RIVIEZZO, *Solido principio. Un percorso costituzionale per la solidarietà*, Sassari, 2023, con un'ampia bibliografia di riferimento.

normative o di gestione concreta delle situazioni, ossia contro la “paura del tiranno”, come se fosse analogo il nutrirla tanto in un regime autoritario, quanto in uno liberaldemocratico (si vedrà oltre quale uso coerente egli faccia di questo *tópos* distopico). Leggiamolo:

«La soluzione del tema in oggetto deve avere un triplice requisito: a) conformità all'istanza del solidarismo e della fraternità; b) derivazione da una preoccupazione *ragionevole* dettata da *effettivi* rischi; c) esito di un bilanciamento di interessi (costituzionali) senza una *preferred position* di un diritto. Da ciò si deduce che il diritto di rifiutare le cure (risolto negativo del diritto alla salute) può recedere dinanzi ad interessi costituzionali ulteriori rispetto alla salute collettiva cui fa espresso riferimento l'art. 32 Cost.»²⁰.

Prendendoli a questo punto partitamente in esame, l'assunto dell'Autore è che il diritto a rifiutare le cure debba recedere di fronte a quelli della difesa della Patria (si noti: per lui innanzitutto della propria; prestare aiuto con l'invio di militari ad altri Paesi non gli appare costituzionalmente escluso, ma nemmeno dovuto, per cui imporre cure mediche per ottenere militari che siano di ausilio a tale obiettivo non gli sembra prevalere sul libero rifiuto di cure mediche) e analogamente debba accadere per la prestazione di un'opera personale richiesta in occasione di calamità naturali: entrambi ovviamente presuppongono il godimento di una valida condizione fisica. Egualmente, una limitazione può essere dettata dal dovere di lavorare per provvedere alla cura e all'assistenza dei figli (non semplicemente minori, ma «in tenera età», egli precisa) o se la persona che rifiuta di curarsi sia ad esempio un grande chirurgo, in possesso di particolari competenze e attitudini di cui altri possano avere bisogno.

Il criterio direttivo che viene indicato ai fini di un corretto bilanciamento tra costi personali e benefici altrui dalle sue esemplificazioni al riguardo si concreta insomma nel vantaggio non altrimenti conseguibile per altri soggetti. Pertanto, ove chi rifiutasse terapie comunque non potrebbe a questi arrecare un beneficio, ad esempio perché gravemente mutilato e incapace allora di fornire assistenza, ma anzi abbisognandone per se stesso, non si potrebbe incatenarlo a un onere curativo, se decidesse di sottrarsi. Così bisogna in sostanza intendere un dovere di curarsi che, nella prospettiva di matrice liberale dell'autore, va visto – in linea di principio – pur sempre con sfavore²¹.

²⁰ *Diritto a rifiutare cure...*, cit., p. 18. I corsivi *sub b)* sono miei, la teoria della *preferred position* che l'Autore contesta è evidentemente in questo caso quella dell'affermazione di un diritto a vivere sempre e in qualunque condizione, contrapposto all'autodeterminazione anche su questo punto.

²¹ Chi scrive ha proposto, fin dalle discussioni attorno ai casi Welby ed Englaro, un criterio direttivo etico-giuridico che muove dall'autodeterminazione di un ammalato capace di intendere e di volere, ma in condizioni assoluta di gravità e con prognosi infausta, senza che la migliore scienza

3. L'anno 2021 (l'ultimo di esistenza in vita del Nostro, ma pure di una sua ancora incisiva operatività; questo commuove, al pensiero, perché egli se ne è andato in effetti come un grande attore abbandonato dalla vita sul palcoscenico solo alla fine della recita, fino all'ultimo legato al *Beruf* che si era scelto) si apre e viene vissuto sotto l'influenza della generale paura planetaria dell'anno precedente, alla quale nemmeno i giuristi, sismografi umani del presente²², si sono naturalmente

disponibile prospetti rilevanti miglioramenti alle sofferenze e con sproporzione tra sforzi di cura e utilità fisiche e psicologiche ottenibili, facendo salva in tal caso la possibilità di chiedere non solo la fine di un accanimento terapeutico, ma – di più – la stessa interruzione delle cure mediche. Si è dedotto dal riferimento dell'art. 32 al diritto dell'interessato al diritto alla salute, ma anche all'interesse della collettività, che egli (o un curatore speciale, come nella seconda fattispecie) decida sul punto – e dunque della prosecuzione e qualità o meno della propria vita – in imprescindibile dialogo con la comunità di affetti che ha saputo creare nel corso della vita, questa solo essendo la (piccola) collettività rilevante da ascoltare in tali circostanze e questo essendo dunque il vincolo che egli è tenuto a osservare: sia permesso rinviare a S. PRISCO, *Il diritto e la fine della vita. Note preliminari*, in *Laicità. Un percorso di riflessione*, II ed. rivista e accresciuta, Torino, 2009, pp. 175 ss. e a *La dignità del malato tra autodeterminazione ed etica di Sato*, in *Il diritto alla fine della vita. Principi, decisioni, casi*, a cura di A. D'Aloia, Napoli, 2012 (volume che si segnala per a grade ricchezza e polifonia problematica delle voci che raccoglie), pp. 67 ss. e poi in *La musica della vita, Quaderno di biopolitica e bioetica di un giurista*, Napoli, 2015, pp. 151 ss. Sottolinea ancora di recente la sua risalente posizione di distinguere, giacché «non è la stessa cosa» tra lo «scegliere di non lottare più, di abbandonarsi alla forza inguaribile della malattia, interrompendo o rifiutando presidi terapeutici» e «chiedere la somministrazione (o la dazione) di un farmaco che sia in grado, direttamente e 'da sé' di provocare la morte» A. D'ALOIA, *Dopo le decisioni della Corte Costituzionale sul suicidio medicalmente assistito*, in *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, II, Napoli, 2022, pp. 985 ss. (per la citazione p. 991).

²² Una citazione che chi scrive ha già altrove richiamato, perché gli sembra descrivere al meglio il compito che i giuristi hanno sul piano deontologico e che è anche la motivazione effettiva del loro operato, è quella di G. CAPOGRASSI, *Il problema di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Rivista italiana di Scienze Giuridiche*, 1952 - 1953, pp. 14 ss. e in *Opere*, V, Milano, 1959, pp. 359 ss. (per la citazione, p. 374): «Che cosa fanno i giuristi di diritto pubblico? Prendono una situazione di fatto, cioè storica (...) come fosse cristallizzata, la traducono in concetti, la esprimono in termini di sistema. Debbono fare così, è necessario che facciano così. Il loro stesso lavoro serve per la sua parte a dare consistenza allo Stato, e consapevolezza alle stesse forze che presiedono alla formazione e alla manutenzione, se è così lecito dire, dello Stato. E perciò c'è in questi giuristi necessariamente una adesione, una accettazione dei fatti e delle forze, una accettazione della formula politica dello Stato, dell'assetto attuale *pro tempore* con cui lo Stato si regge. Questa accettazione è la condizione tecnica del lavoro tecnico del giurista. Accettando, il giurista di diritto pubblico obbedisce, si voglia o no, all'imperativo richiamo della realtà cioè delle forze politiche. E questo è il delicato, terribilmente delicato lavoro della scienza del diritto pubblico: accettare il labile e cercare di trasformarlo in stabile». Beninteso, questo concetto ha un senso molto diverso sotto un regime totalitario o nella fase storica della democrazia pluralistica aperta all'integrazione sovranazionale, nella quale rappresenta per chi scrive il presente contributo un richiamo all'esigenza di guardare sempre al movimento reale della Storia e a coglierne le tendenze che vanno rafforzate in termini istituzionali, a manifestare insomma una costante inquietudine riformatrice, di miglioramento dell'assetto ordinamentale esistente. Per assai incisive riflessioni metodologiche nel senso della medesima ispirazione, si legga anche A. MORELLI, *Come lavora un costituzionalista? Per un'epistemologia della scienza del diritto costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2016, pp. 513 ss. Anche per questo Autore, in critica a chi ritiene che i problemi della contemporaneità non attengano alla *ratio* storica del costituzionalismo, «il punto di vista che sta dietro la scelta di uno studio scientifico del diritto costituzionale» è «[l']idea che l'esercizio rigoroso del metodo scientifico da parte della comunità degli studiosi è già un formidabile *limite al potere*. E, d'altro canto, la libertà della scienza *presuppone* un certo tipo di organizzazione politica della società:

sottratti, come persone e sul piano tecnico: una semplice elencazione dei contributi di ogni area del diritto dedicati alle elaborazioni ispirate – non solo in Italia – dal Covid 19, oltre ad essere qui ultronea, occuperebbe molti corposi tomi.

L'apparire del morbo e le vicende iniziali trovano tutti – al lettore contemporaneo è superfluo ricordarlo, ma il punto va precisato per qualche postero che fra molti anni leggesse queste righe – disorientati e inizialmente in angoscia²³. Non si tratta della paura irrazionale, che come si è visto Gemma condanna, ma di quella “positiva”, ossia dell'allarme che, di fronte a un fenomeno ostile e sconosciuto (almeno nell'attualità e nelle forme nuove in cui si è manifestato, giacché la storia delle epidemie ha una radice assai risalente ed è stata ben tracciata dalla scienza e da elaborazioni filosofiche e letterarie), fa misurare la debolezza delle forze individuali a contrastarlo e induce a comportamenti prudenti.

La prima reazione di chi governa – quasi dovunque – è quella di disporre la chiusura degli spazi di socialità abituali, ossia di condivisione fisica di eventi e il consiglio a evitare comportamenti quali strette di mano, pacche sulle spalle e abbracci, con l'invito (quando è proprio inevitabile uscire di casa) a mantenere piuttosto il distanziamento tra le persone e ad osservare un'opportuna profilassi igienica. Si pone al tempo stesso in essere una gestione emergenziale dei poteri pubblici, accentrata negli Esecutivi e fortemente influenzata da epidemiologi ed esperti di terapie, quanto ai contenuti delle decisioni formalmente politiche²⁴, con chiari sacrifici del quadro ordinario di godimento delle libertà costituzionalmente

quella, appunto, liberal-democratica. In tale prospettiva, si può concludere che la scienza costituzionalistica è l'evoluzione naturale (e più coerente) del costituzionalismo moderno» (537 s., corsivi testuali). In altri termini, i poteri di fatto variano in continuazione e sta al giurista “costituzionalista” il saperli riconoscere per apprestare sempre nuove garanzie contro il loro uso oppressivo e funzionalizzarli al migliore interesse generale, nel quale carattere è l'essenza di tale filosofia politica, ossia il porre limiti al potere. In definitiva, egli è insomma – se è consentito il gioco di parole – un costituzionalista (di mestiere) costituzionalista (vale a dire aderente ai principi del costituzionalismo come principio filosofico-giuridico), ritenendo anche lui che possa e debba essere utilmente aggiornato, al fine di salvaguardarne lo spirito, il nucleo ispiratore originario.

²³ Molto incisiva in proposito, sul piano della percezione di quanto avveniva e delle attese popolari al riguardo, la pagina iniziale di uno scritto di R. ROMBOLI, *Aspetti costituzionali della vaccinazione contro il Covid-19 come diritto, come obbligo e come onere (certificazione verde Covid-19)*, in *Questione Giustizia*, 6 settembre 2021, che restituisce in pieno il *pathos* collettivo del momento, cui adde – per una valutazione sul punto sintonica con le precedenti – A. D'ALOIA, *Introduzione. Una tempesta «inaspettata e furiosa». Dimensioni bioetiche e biopolitiche del Covid*, in *La tempesta del Covid. Dimensioni bioetiche*, Milano, 2021, pp. 9 ss.

²⁴ Per tutti, ma non v'è in realtà fra i giuristi chi non abbia discusso il punto, sia permesso rinviare a S. PRISCO -F. ABBONDANTE, *I diritti al tempo del coronavirus*, in *Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid -19*, 24 marzo 2020 e si legga inoltre L. CHIEFFI, *La crisi pandemica nel dibattito bioetico e biopolitico. Brevi note introduttive*, in *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, II, Napoli, 2021, pp. 945 ss. (sul punto, pp. 950 ss.).

garantite, oltretutto della consueta distribuzione interterritoriale tra Enti diversi delle rispettive attribuzioni funzionali.

Nasceranno pertanto in ordine a tali aspetti discussioni, che solo nel corso del tempo si allenteranno, col progressivo e comunque cauto riaprirsi della possibilità di intrattenere nuovamente rapporti umani ravvicinati via via che il contagio regrediva. Beninteso, questo è accaduto nei Paesi a ordinamento liberaldemocratico, giacché sotto il regime autoritario della Repubblica popolare cinese le chiusure più radicali alla circolazione e ai contatti interpersonali hanno continuato ad essere assunte, pur nel manifestarsi di pochissimi nuovi casi di infezione, fino a tempi molto recenti.

Importa qui osservare che anche il compianto collega al cui pensiero in termini si sta ricostruendo non si sottrae al clima generale di riflessione in tema, ma ad una *pars construens* della quale si dirà premette una necessaria *pars destruens*, affrontando entrambe col realismo, la nettezza di giudizio, l'animosità generosa che si è detto essere tratti caratterizzanti della sua personalità.

Una precisazione: si diceva della paura, ma il termine andrebbe in questa circostanza declinato al plurale. Da un lato, infatti, sta quella di chi, trovandosi ricoverato in ospedale, constata che le apparecchiature per aiutare a respirare e altri mezzi utili alla bisogna vi sono disponibili in numero minore rispetto a quanto occorrerebbe, costringendo così i rianimatori a "scelte tragiche". Una loro associazione teorizza esplicitamente che, invece di curare i pazienti a mano a mano che arrivano, occorra e sia razionale tenerli in vita in ragione della loro differente aspettativa di ripresa, con privilegio quindi dei giovani e sacrificio degli anziani fragili²⁵ e fa in

²⁵ Si tratta del documento della SIAARTI (Società Italiana Anestesisti Analgesisti Rianimatori) *Raccomandazioni di etica clinica per l'ammissione a trattamenti intensivi e per la loro sospensione, in condizioni eccezionali di squilibrio tra necessità e risorse disponibili*, diffuso il 3 marzo 2020 e leggibile sul loro sito; su di esso e per una sua contestualizzazione, che circoscrive la posizione ivi espressa a una preoccupazione da possibile scenario di guerra e a un esercizio di "medicina delle catastrofi", che egli esclude peraltro essersi verificata nelle regioni settentrionali del Paese nel pieno della pandemia, che pure ha determinato una situazione di grave difficoltà del sistema, richiamando alla leale collaborazione tra Stato e Regioni, si legga l'intervista di G. Rodriquez a R. BALDUZZI, già ministro della Salute del Governo Monti, in *quotidianosanità.it*, 11 marzo 2021 e altresì L. CHIEFFI, *op. cit.*, pp. 947 ss. e N. CUCURACHI, *Scelte di cura in condizione di scarsità di risorse*, in *La tempesta del Covid. Dimensioni bioetiche*, a cura di A. D'Aloia, Milano, 2021, pp. 57 ss. Gli autori appena citati evidenziano comunque, anche al di là di questa ipotesi limite che l'esistenza in vita di taluno fosse sacrificata in ragione della mancanza di risorse, problemi in ordine alla necessità di una migliore organizzazione nel reperimento di supporti strumentali e di dei vaccini, oltre che della relativa distribuzione (si ricorderà l'alternarsi dei commissari preposti, con il finale incarico a un generale del corpo degli alpini), nonché nella fissazione di criteri di priorità nella somministrazione alla popolazione, a seconda di fragilità derivanti dall'età, dalle condizioni fisiche e sanitarie dei vaccinand. In tema, si leggano altresì G. BATTARINO, *Diritti, doveri, organizzazione. Quali norme per la campagna vaccinale anti-Sars-CoV-2*, in *Questione Giustizia*, 24 novembre 2020; N. ROSSI, *Il diritto di vaccinarsi. Criteri di priorità e ruolo del Parlamento*, ivi, 4 gennaio 2021; ID., *Il disordine "iniquo" delle vaccinazioni*, ivi, 23 marzo 2021.

senso contrario notizia, come esempio di carità cristiana, il gesto di un sacerdote che rinuncia (ma spontaneamente) alla maschera respiratoria, perché sia impiegata a favore di una giovane che si trova in una situazione simile alla sua.

Dall'altro lato, emergono timori di segno opposto. Vi è chi – di fronte a una gestione pandemica effettuata con strumenti formali che gli appaiono derogatori dell'ordine delle fonti del diritto – denuncia abusi nel ricorso quotidiano a decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (pur se coperti da una disposizione che li autorizza del testo unico della protezione civile e da decretazione d'urgenza, nonché, a partire da un certo momento, anche comunicati alle Camere previamente, o almeno contestualmente alla loro emanazione)²⁶.

²⁶ Si veda peraltro la sentenza della Corte Costituzionale 198/2022, resa su ordinanza di rimessione di un giudice di pace frusinate, che afferma la natura di atti amministrativi dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri emanati durante la pandemia e nega dunque lo stravolgimento del sistema *in parte qua* che sarebbe stato da essi operato. Al riguardo si possono leggere i commenti di A. ARCURI, *La Corte costituzionale salva i dpcm e la gestione della pandemia. Riflessioni e interrogativi a margine della sent. n. 198/2021*, in *Giustizia Insieme*, 19 gennaio 2022; M. CAVINO, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n. 198/2021*, in *Federalismi.it*, 25/2021, pp. 81 ss.; M. FRANCAVIGLIA, *Il sistema dei d.P.C.m. al vaglio della Corte costituzionale. Impressioni a prima lettura di Corte cost., sent. n. 198/2021*, in *Diritti Comparati*, 10 Gennaio 2022; A. LAMBERTI, *La Corte costituzionale e il salvataggio forzato dei DPCM: osservazioni a margine di Corte cost., sent. n. 198/2021*, in *Corti Supreme e Salute*, 1/2021, pp. 9 ss.; A. MORELLI, *Le "convergenze parallele" dei modelli di normazione impiegati per fronteggiare la pandemia: "stato di emergenza" e "stato di necessità" alla luce della sent. n. 198/2021 della Corte costituzionale*, in *Nomos, Osservatorio sulla giurisprudenza costituzionale*, 3/2021, p. 1 ss.; M. RUBECHI, *I d.P.C.m. della pandemia: considerazioni attorno ad un atto da regolare*, in *Federalismi.it*, 27/2021, pp. 177 ss.; A. SAITTA, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. cost. n. 198 del 2021*, in *Consulta in line*, III, 2021, pp. 841 ss.; M. VITTORI, *I decreti-legge e i d.p.c.m. dell'emergenza sanitaria tra riserva di legge, tipizzazione del contenuto dei provvedimenti e bilanciamento dei diritti (riflessioni non ancora desuete a margine di Corte costituzionale sent. n. 198/2021)*, *ivi*, pp. 1345 ss. Come si evince dal complesso dei commenti, i dd. P.C. m. non corrispondono perfettamente al tipo delle ordinanze di protezione civile e la Corte evita del resto di inoltrarsi sul controverso terreno di una ricostruzione sistematica e teorico-generale (sul tema – in precedenza e monograficamente, con approfondito esame delle differenti ricostruzioni – E. C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, 2019 e successivamente *Id.*, *Poteri emergenziali del governo nella pandemia: tra fatto e diritto. Un moto perpetuo nel sistema delle fonti*, in *Rivista dell'AtC*, 2/2021), ma è un fatto che essi manchino di una generalità combinata con l'astrattezza, ossia che non sono applicabili con replicazione *ad nutum*; in altri termini, per quanto generali, sono diretti a disciplinare una *situazione specifica* e dunque, a giudizio di chi scrive, non normativi: si veda, per una spiegazione del fenomeno che si condivide, il classico V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II.1, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova, 1975, pp. 28 ss., con riguardo alle ordinanze d'urgenza. In particolare, sul potere di ordinanza in tema di protezione civile e i suoi sviluppi, da ultimo una sintesi del quadro normativo vigente è in M. CAVINO, *Ordinamento giuridico e sistema delle fonti*, vol. I del *Trattato di diritto costituzionale italiano* diretto dall'Autore e da L. IMARISIO, Napoli, 2021, pp. 374 ss. (e su quelle adottate durante la prima fase dell'emergenza da Covid 19, pp. 378 ss.). Chi scrive il presente contributo ritiene peraltro che molte delle difficoltà che si sono incontrate in questa contingenza sarebbero state evitate se il nostro ordinamento costituzionale conoscesse le *emergency clauses* presenti in altri, egualmente democratici e che tale lacuna (all'epoca dell'Assemblea Costituente intenzionale, ma oggi non più giustificabile) dovrebbe venire superata integrando in tal senso l'attuale art. 78 – che così acquisterebbe un nuovo plausibile

Altri sono spaventati dall'inoculazione (obbligatoria per alcune categorie, fortemente incentivata per tutti, ma in ogni caso non coercibile) di un farmaco che ritengono non essere stato per nulla, o comunque solo provvisoriamente, sperimentato²⁷. Ci si oppone pertanto, atteso quanto appena ricordato, sia all'idea di obbligatorietà vaccinale, sia a strategie suasive (il cosiddetto *nudging*²⁸) di somministrazione del rimedio farmacologico preventivo, che convincano i dubbiosi e i recalcitranti ad accettare di assumerlo, stabilendo la possibilità di tornare a una vita sociale e lavorativa normale per quanti si lascino convincere e penalizzazioni e svantaggi per coloro che vi resistano, timorosi che – procedendosi lungo tal via – si ponga in essere un colossale esperimento di controllo e autocontrollo sociale, motivato dal perseguimento del “bene collettivo”, ma votato (secondo tale punto di vista) a strangolare le libertà costituzionali, distinguendo tra conformisti obbedienti da blandire e contestatori da stroncare²⁹.

significato, essendo ormai divenuto inapplicabile ai modi in cui si svolge oggi di fatto un conflitto bellico – con un comma aggiuntivo, che contenesse una riserva a legge costituzionale in ordine all'individuazione di catena di comando, forme, limiti di disponibilità dei diritti fondamentali, nonché ai controlli da attivare in situazioni di emergenza: ci si permette di rinviare in proposito a S. PRISCO - F. ABBONDANTE, *I diritti al tempo del Coronavirus. Un dialogo*, in *Federalismi.it*, 24 marzo 2020 e a S. PRISCO, *Epilogo: Gli insegnamenti istituzionali della crisi del coronavirus*, in *Dialoghi in emergenza*, a cura di F. NIOLA e M. TUOZZO, Napoli, 2020, pp. 461 ss. In termini analoghi, successivamente, F. BOCCHINI, *Il problema della individuazione della disciplina costituzionale della pandemia nella giurisprudenza costituzionale*, in *Nomos*, 2/2021, p. 26.

²⁷ Una sintesi delle argomentazioni dei “non vaccinisti” è nel volume di A. A. NEGRONI, *La libertà di (non) vaccinarsi*, Castelnuovo Scivria, 2021. Peraltro, i sociologi G. GOBO e B. SENA, *Oltre la polarizzazione “pro-vax” versus “no-vax”. Atteggiamenti e motivazioni nel dibattito italiano sulle vaccinazioni*, in *Salute e Società*, 2/2019, pp. 176 ss. invitano a non semplificare l'opposizione, individuando tra l'adesione piena al vaccino e il suo rifiuto radicale ben sei sfumature di posizioni. In ogni caso, con molta efficacia, I. MASSA PINTO, *Volete la libertà? Eccoli*, in *Questione Giustizia*, 20 luglio 2021, parla – a proposito del dibattito fra opposte opinioni – di una pandemia i cui effetti sono rafforzati dal moltiplicarsi caotico di informazioni sovente inesatte o proprio infondate, un' “infodemia”, ossia (ma da qui in poi le espressioni sono nostre, non dell'Autrice) una babele cacofonica di lingue in cui chi argomenta nel merito delle questioni è perlopiù tecnicamente incompetente, ma alimenta comunque *hic et binde* una logomachia cacofonica. Analogamente, in tema e con l'uso del medesimo termine sopra virgolettato, S. SASSI, *Disinformazione versus costituzionalismo*, Napoli, 2021, spec. pp. 102 ss.

²⁸ La nozione viene dall'economia comportamentale, esposta nel mondo anglosassone da R. H. THALER - C. R. SUNSTEIN, Nudge. *La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, trad. it., Milano, 2014, seconda ed. definitiva, 2022 e indica una “pressione gentile”, meno forte di un ordine e di una costrizione diretta, al fine di ottenere certi comportamenti, che è posta in essere da parte di qualcuno in posizione di potere verso chi si desidera appunto che tenga una determinata condotta, mettendo a frutto pulsioni anche irrazionali degli esseri umani. In generale, G. PASCUZZI, *La spinta gentile verso le vaccinazioni*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 1/2018, pp. 91 ss.; per la descrizione di applicazioni di simile modalità di intervento alla salvaguardia dell'ambiente, A. MORATTI, *Tecniche di nudging in ambito ambientale. Una rassegna di esperienze e risultati. Quaderni dell'Osservatorio Cariplo*, 34/2020; per la discussione italiana specifica sulla misura relativa all'incentivazione vaccinale, si veda il nostro § 4.

²⁹ Si legga in proposito il documento diffuso dall'Osservatorio per la legalità costituzionale, dal titolo immediatamente esplicativo della posizione dei suoi aderenti, giuristi di varie discipline, *Sul dovere costituzionale e comunitario di disapplicazione del cd. decreto green pass*, in *Questione Giustizia*,

In questo contesto di forte polarizzazione dell'opinione pubblica, Gemma – come l'eroe di Cervantes alla cui figura del resto assomigliava fisicamente – sguaina dunque ancora una volta la spada della sua polemica. Lo scritto è breve, ma l'assunto è come al solito formulato lapidariamente e a venire qui “lapidata” è precisamente la pretesa, frutto di populismo scientifico, di chi intende mettere bocca su tutto, essendo però privo di una conoscenza sufficiente della materia sulla quale appunto interviene³⁰.

Non si tratta di porre in questione il diritto di ognuno a concorrere a formare dal lato attivo la rappresentanza politica (giacché evidentemente votano per le assemblee politiche, col medesimo diritto, uomini e donne, giovani e anziani, colti e ignoranti, ricchi e poveri, alti e bassi, belli e brutti e via procedendo per apparenti contrapposizioni), né della libertà di coscienza che la precede e la fonda (poiché non vi è in una democrazia laica luogo ad affermare il primato, sorretto dallo Stato, di una specifica fede religiosa o di una sua particolare interpretazione, come anche del suo contrario, vale a dire del non averne alcuna, nonché di un ceto sacerdotale abilitato a pronunciarsi sul modo individuale di atteggiarsi al riguardo). Egualmente non possono avere privilegi pubblici, in una società pluralistica, una filosofia ufficiale o un'estetica privilegiata di Stato, come quelle del realismo socialista o nazionalsocialista o fascista, con il rispettivo ripudio – quale “arte decadente borghese” o “degenerata” – di quanto fuorilescia da canoni prestabiliti dal potere politico.

Una sensibilità populista, beninteso, fa proprio questo: mette in dubbio la rappresentanza politica, esaltando in modo enfatico – a contrastarla – la democrazia diretta, ovvero valorizza l'ascolto delle comunità religiose di base contro il

4 agosto 2021, peraltro pubblicato in una rubrica – *Tribuna aperta* – che palesa una neutralità della rivista rispetto a tesi da dibattere. Capostipite e riferimento giusfilosofico di questo gruppo di studiosi che ci permettiamo di definire sinteticamente “catastrofisti” in ordine alla sorti della democrazia e delle libertà fondamentali è stato in tempi recenti G. AGAMBEN, del quale si legga ad esempio il primo di tutti gli interventi in tema (che proseguono nella medesima sede e sulla stessa linea, peraltro in assoluta coerenza con le posizioni teoriche precedenti dell'Autore) *L'invenzione di un'epidemia*, in *Una voce*, la sua rubrica nel sito dell'editore Quodlibet e su *Il Manifesto*, 26 febbraio 2020, cui risponde il giorno successivo J.-L. NANCY, *Eccezione virale*, in *Antinomie. it*. Chi scrive il presente contributo non resiste, con un pizzico di monelleria, alla tentazione di citare la chiusa della nota del filosofo francese, scomparso nel corso del 2021, ma lucido sino alla fine, che in precedenza ne contestava l'assunto: «Ho ricordato che Giorgio è un vecchio amico. Mi spiace tirare in ballo un ricordo personale, ma non mi allontano, in fondo, da un registro di riflessione generale. Quasi trent'anni fa, i medici hanno giudicato che dovessi sottopormi a un trapianto di cuore. Giorgio fu una delle poche persone che mi consigliò di non ascoltarli. Se avessi seguito il suo consiglio probabilmente sarei morto ben presto. Ci si può sbagliare. Giorgio resta uno spirito di una finezza e una gentilezza che si possono definire – senza alcuna ironia – eccezionali».

³⁰ *L'incompetenza scientifica al potere: nuovo fronte del costituzionalismo liberaldemocratico*, in *Rivista dell'AiC*, 1/2021, pp. 353 ss. e in *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, III, Napoli, 2022, pp. 1911 ss.

potere ecclesiastico. Più in generale, sta dalla parte del “popolo buono e ingannato dalla disinformazione” contro il “potere corrotto”, senza rendersi conto – nel caso dei più ingenui, o velandolo, in quanti invece sono più consapevoli – del potenziale rischio manipolatorio insito in siffatte manifestazioni di intervento immediato nel dibattito pubblico e nel circuito decisionale³¹.

Nei casi appena visti, la soglia di esclusione dalla discussione e di inibizione all'intervento non può peraltro ragionevolmente venire fissata in modo aprioristico: anche chi in genere non è interessato alla politica per ostilità o indifferenza può decidere improvvisamente, ad esempio, di recarsi a votare, ovvero un ateo o un fedele tiepido e privo di particolari conoscenze teologiche darsi ad un'attiva partecipazione ai riti propri di una confessione religiosa. Nessuna persona ragionevole oserebbe invocare in tali evenienze criterî e controlli per impedire condotte del tutto libere e lecite, conseguenti a ripensamenti di un precedente sentire.

Quanto al piano del possesso di competenze tecniche, però, la questione si pone in modo diverso, sotto il profilo dell'apprezzabilità (che manca). Il punto dolente di una mentalità populista sta in questo caso, come si anticipava, nella pretesa di potere sostenere una qualsivoglia discussione di merito in un qualche campo disciplinare senza conoscerne il patrimonio epistemologico, le prassi e gli aspetti chiaroscurali, anzi spregiandoli, ma volendo comunque dire la propria, in nome di un approccio “verginal” ai problemi, come insegnavano i riformatori religiosi luterani, ritenendo che si dovesse e potesse compiere un “libero esame” delle sacre scritture che sorpassasse le mediazioni dei dotti teologi, verso i quali si nutriva diffidenza, da parte dei fedeli comuni (di buono c'è che questa spinta li alfabetizzò, rispetto al persistente analfabetismo delle masse cattoliche dell'epoca, pertanto sottomesse alle prediche e agli insegnamenti sacerdotali).

È invero tipicamente gemmiano, al contrario, postulare che – se si intende affrontare un dibattito su qualsivoglia impegnativa tematica – si sia liberi di farlo, ma avendo prima esercitato il dovere essenziale di essersi correttamente

³¹ Insomma: di fronte all'espressione “democrazia diretta” è lecito chiedersi “da chi e come”? Si vedano, per alcune risposte diffidenti, A. DI GIOVINE, *Fra direttismo e antipolitica: qualche spunto sul referendum in Italia*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*. Atti del convegno di Milano del 16-17 marzo 2000, a cura di N. ZANON e F. BIONDI, con introduzione di G. Zagrebelsky, Milano, 2001, pp. 65 ss.; L. ELIA, *Aspetti problematici del referendum e crisi della rappresentanza politica*, ivi, pp. 103 ss., nonché ancora A. TORRE, *Chi dirige la democrazia diretta. Leviathan e Behemot, il monstrum bifronte della sovranità*, in *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, a cura di P. BILANCIA, Torino, 2018, 201 ss.; J. LUTHER, *Dove è diretta la democrazia? Risposte tedesche*, ivi, pp. 263 ss., richiamati (con altri) nel nostro *Rinnovare i canali ostruiti della rappresentanza politica e della democrazia*, in *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, I, Napoli, 2022, pp. 501 ss., al quale sia consentito di rinviare per svolgimenti più ampi. In tema, *adde* infine, sempre *ex plurimis*, almeno A. MORELLI, *Populismo vs. costituzionalismo. Qualche riflessione sul processo involutivo della democrazia pluralista*, ivi, pp. 407 ss.

documentati sui suoi termini e sui metodi, giacché una libertà di espressione che intenda avere pregio non consiste nella manifestazione emotiva e d'istinto di un avviso personale che non sia stato filtrato da una sufficiente cognizione critica dell'oggetto sul quale ci si pronuncia.

La scienza, in qualunque settore possa essere oggetto di cognizione critica, è insomma democratica perché tutti devono potere accedere al suo studio e all'acquisizione ed esercizio delle abilità che dall'applicazione consapevole e continua ad essa ne derivano, ma non nel senso che tutte le opinioni esprimibili abbiano la medesima dignità e fondatezza: un tolemaico tardivo potrà beninteso sempre trovare chi lo ascolti, se ci riesce, ma non certo pretendere di essere oggi accolto nei consessi ufficiali, a meno che popperianamente non sia riuscito a falsificare le teorie che si oppongono alla propria, né può imporre ad alcuno di ricevere credito in base – ad esempio – alla propria loquela, mera suasività o avvenenza di fattezze fisiche o a consonanza di opinioni politiche³².

Sembra a chi scrive – che ha dato altre volte conto dell'analogia persuasione che egli si è formata in proposito, in buona compagnia³³ – di poter ritrovare la radice di simili errate convinzioni e comportamenti nell'intervenuta disintermediazione delle relazioni interpersonali e nella crisi dei corpi intermedi, in combinato disposto con lo sviluppo tecnologico che consente sul piano immediato e universale che tutti possano collegarsi con tutti, con la conseguenza che attraverso i canali comunicativi elettronici transitano notizie e riflessioni di grande utilità, ma ormai anche sfoghi, usi patologici del mezzo e quelle che ormai si è soliti definire *fake news*, spesso risultando difficile riconoscere la moneta buona e quella cattiva. In questo contesto è del resto facile costruire e spacciare *curricula* di competenze in realtà non possedute e truffaldinamente dichiarate: la diffidenza verso le acquisizioni cognitive tradite e i loro portatori finisce sempre col produrre un certo numero di seguaci del primo Dulcamara che passa e promette l'elisir di facili e mirabolanti soluzioni (prima nascoste al “popolo buono” da “perfidi esperti”, prezzolati

³² Molto efficacemente, tra gli altri, A. MORELLI, *La scienza, la democrazia e la tesi della studentessa tunisina che sostiene la teoria geocentrica*, in *laCostituzione.info*, 23 aprile 2017 (una nota assai godibile per un lettore che voglia essere provocato a pensare e che mostra anche l'ampia cultura epistemologica e perfino teologica del suo Autore, oltre che le sue doti di scrittura elegante, chiara e convincente, benché sia apparsa su un *blog*: la circostanza va segnalata a chi sottovaluta “luoghi” del genere e sopravvaluta a volte scritti di maggior mole, solo perché apparsi su riviste di certificata credibilità accademica); U. ADAMO, *Materia “non democratica” e ragionevolezza della legge*, in *Consultonline*, 1/2018, pp. 296 ss.

³³ Sia permesso ancora riferirci al nostro *Forme di governo e fattore politico. Conclusioni dal passato e introduzione al futuro*, in *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo*. Atti del Convegno di studi dell'Università di Napoli Federico II del 13 aprile 2018, a cura di G. DE MINICO e G. FERRAIUOLO, Bagno a Ripoli, 2019, pp. 19 ss., ma pp. 31 ss. per i riferimenti specifici al populismo politico.

da interessi economici “forti”, nella visione dei creduloni) ai difficili problemi del funzionamento della democrazia³⁴.

Il collega il cui pensiero si sta esponendo, molto efficace nel polemizzare su queste basi coi cosiddetti “no vax”, è in sostanza correttamente convinto che l’unico approccio coerente col costituzionalismo sia quello che smaschera l’incompetenza scientifica, sottoponendo ogni asserzione tecnica a un vaglio critico serio, che è quanto occorre a contenere e controllare posizioni di potere formale o informale, non soggiacendo però a suggestioni emotive, a mere sensazioni in base alle quali determinarsi, giacché così invece facendo si dispiegherebbe non un’opposizione reale, ma soltanto una sterile e meramente declamata, che sarebbe facilmente sbaragliata.

4. L’ultimo saggio di Gemma sulla salute affronta di petto la sostanza di una questione non nuova, ma riproposta con intensità e urgenza dalla pandemia, mettendo a frutto i risultati delle sue ricerche precedenti, che vengono ribaditi e riprofilati, adattandoli a quanto di nuovo è nel frattempo emerso.

³⁴ *L’incompetenza scientifica...*, cit., spec. pp. 353 ss. Gemma cita qui ripetutamente il brillante pamphlet di T. NICHOLS, *La conoscenza e i suoi nemici*, trad. it., Roma, 2017. In tema anche, su di un piano analitico, S. SASSI, *op. cit.*, spec. quanto ai capitoli II (dedicato a quali attori pubblici – Ue, Stati nazionali – e privati – Google, Facebook, Twitter – contrastino la disinformazione *on line*, alle azioni di disturbo di Stati totalitari e illiberali nel settore, pp. 66 ss. e ai modi in cui si sono svolti i primi interventi di loro contrasto dei Paesi liberaldemocratici, pp. 75 ss., pp. 107 ss.) e III (che illustra le proposte di normazione statunitensi ed europee – distinte in “moderate” ed “estreme”, nonché in “tecno-politiche” e “dottrinali” – per assecondare l’istanza veritativa e di trasparenza delle informazioni circolanti in rete, pp. 169 ss.). Il vero è che, applicando il criterio metodologico di cui si è discusso alla nota 22 e per il quale i poteri di fatto assumono vesti sempre nuove, sicché chi accolga lo spirito del costituzionalismo deve impegnarsi a identificarle e a limitarne gli effetti socialmente indesiderabili, siamo ancora lontani dall’aver raggiunto un equilibrio ottimale (e innanzitutto un accordo generale) su quale atteggiamento assumere in ordine al *web*, sospeso e conteso tra opposte istanze, ben individuate nel titolo e poi nello svolgimento di un libro di G. DE MINICO, *Internet. Regola e anarchia?*, Napoli, 2012. Le grandi piattaforme agiscono per scopi commerciali e, nel farlo, seppure si muovano per interessi di mercato, sovente esercitano compiti pubblici, ma con strumenti che per il potere pubblico sono illegittimi, come la censura dei contenuti, sicché – proprio per la contrarietà ad essa e per il principio della libera circolazione delle idee, connotato essenziale del pensiero liberaldemocratico – occorre infine accettare come inevitabile che una certa percentuale di notizie palesemente false si affianchi a quelle correttamente verificate e diffuse. A parte la moderazione messa in opera *ex ante* da molti siti seri, da quelli istituzionali e da quelli ufficiali dei più svariati enti – che corrisponde alla mediazione insita nella natura stessa della rappresentanza politica, ma che qui si svolge sul piano essenzialmente formale e per la prevenzione dei reati attraverso il *web* (come la diffamazione aggravata dal mezzo), non come controllo sui contenuti del messaggio – il controllo è affidato *ex post* da un lato alla magistratura, che può irrogare inibitorie e sanzioni, scontrandosi tuttavia spesso con la difficile localizzazione dei *providers* e con le altre difficoltà connesse alla natura diffusa, deterritorializzata e non gerarchica della Rete, dall’altro al senso critico dell’utenza, che soprattutto l’educazione scolastica dovrebbe impegnarsi a fare sviluppare al massimo grado. Su questi temi, si veda infine anche C. HASSAN – C. PINELLI, *Disinformazione e democrazia. Populismo, rete e regolazione*, Padova, 2022.

Seguendo allora tale insegnamento e assieme arricchendolo con osservazioni di chi scrive, la cui sensibilità al riguardo è in profonda sintonia con esso, va notato ancora una volta che la paura “buona” genera il dovuto allarme di fronte a un’insidia, la cui portata non è a tutta prima misurabile. Il fenomeno da fronteggiare implica interventi dell’autorità di governo – centrale e locale – a tutela della salute individuale e collettiva, che comportano tra l’altro il necessario coinvolgimento della migliore scienza e pratica sanitaria disponibile al momento del manifestarsi di un rischio epidemico nelle decisioni da assumere al riguardo. Nonostante opposizioni che anche in passato si erano ripetutamente manifestate in circostanze analoghe, è incontrovertibile, sul piano della razionalità scientifico-sperimentale, l’utilità del ricorso a vaccini per tenere indenne dal contagio la massima parte possibile della popolazione, a partire dai soggetti cosiddetti “fragili” (anziani oltre una certa età, portatori di patologie che per loro concorrerebbero negativamente con gli effetti del nuovo morbo, aggravandone le condizioni fisio-psichiche o di debolezza del quadro immunitario individuale), salvo controindicazioni mediche specifiche per singoli soggetti impossibilitati a vaccinarsi.

Il potere politico e la scienza giuridica devono insomma tenere conto, per le decisioni del primo e la plausibilità delle ricostruzioni e osservazioni svolte da parte della seconda, dei vincoli delle acquisizioni scientifiche raggiunte in tema di cura e prevenzione, anche se al decisore politico incombe di bilanciare – non appena gli sviluppi in fatto della situazione complessiva lo consentano – tali suggerimenti e sollecitazioni provenienti dal mondo medico con valutazioni che tengano presente l’esigenza di soddisfare interessi particolari e generali della convivenza di altra natura, egualmente meritevoli di tutela³⁵.

³⁵ A tale proposito devono ricordarsi interventi che scolpiscono efficacemente, con immagini brillanti fin dai titoli, questo limite logico inevitabile delle decisioni politiche e anche della giustizia costituzionale: ad es. A. MORRONE, *Ubi scientia, ibi iura. A prima lettura sull’eterologa*, in *forumcostituzionale.it*, 1 giugno 2014; A. D’ALOIA, *L’ex 40*, in *Quaderni Costituzionali*, 4/2005, pp. 997 ss., entrambi con riferimento alla legge sulla assistita (40/2004), il cui testo iniziale era molto ideologico e privo di solide basi scientifiche. Su tale caratteristica delle decisioni politiche intorno dati scientifici esiste del resto una vasta letteratura. Nella stesso periodo degli interventi appena citati, l’interessantissimo volume *Bio-tecnologie e valori costituzionali il contributo della giustizia costituzionale*. Atti del seminario di Parma, 19 marzo 2004, a cura di A. D’ALOIA, Torino, 2005 (dell’autore alla cui memoria è dedicato il presente lavoro vi si legga la relazione *Giurisprudenza costituzionale e scienza medica*, pp. 33 ss.) e – successivamente ai precedenti e senza pretesa di completezza – almeno S. PENASA, *La “ragionevolezza scientifica” delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 4/2009, pp. 817 ss.; L. CHIEFFI, *“Scientific questions” nel diritto giurisprudenziale*, relazione XII Convegno nazionale di Diritto sanitario sul tema “Eternit, Stamina, L’Aquila: tre casi difficili tra scienza e diritto”, Alessandria, 14 novembre 2014, in *Federalismi.it*, 7/2017; S. PENASA, *Giudice “Erocle” o giudice “Sisifo”? Gli effetti del dato scientifico sull’esercizio della funzione giurisdizionale in casi scientificamente connotati*, in *La medicina nei tribunali*, a cura di L. CHIEFFI, Bari, 2016, pp. 69 ss.; L. BUSATTA, *Tra scienza e norma: il fattore scientifico come oggetto, strumento e soggetto della regolazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2021, pp. 132 ss.

In ogni caso, sono comunque fuor di luogo i timori di oscure trame di torsione autoritaria dei poteri pubblici che avrebbero condotto a stabilizzare *ad nutum* la gestione dell'emergenza, prospettati da taluno: le decisioni restrittive in tema di libertà di circolazione e riunione dei cittadini (dalle quali sono risultate limitate a cascata molte altre libertà, di carattere materiale o spirituale) sono state assunte, nel nostro Paese, su base legale e contenute entro le limitazioni costituzionalmente possibili *ex artt.* 16 (prescritte «in via generale per motivi di sanità e sicurezza») e 17 (per le riunioni in luogo pubblico vietabili «soltanto» – ma, ricorrendo questi, passibili appunto di inibizione – «per comprovati motivi di sicurezza e di incolumità pubblica»; per quelle in privato, che egualmente venivano colpite, la copertura costituzionale dei divieti a svolgerle era conseguenza indiretta della legittimazione basata sulla disposizione precedentemente richiamata), venendo via via allentate e infine dismesse col regredire del timore del contagio, da pandemico a endemico e controllabile con gli strumenti e i rimedi ordinari di prevenzione e cura.

In Costituzione non si rinviene in effetti una disposizione che possa condurre a sostenere una contrarietà di principio all'imposizione di un' inoculazione vaccinale (che è «un determinato trattamento» sanitario, passibile allora di obbligatorietà, benché non coercibile³⁶) nell'interesse collettivo – ovviamente in assenza di controindicazioni mediche per specifici soggetti e a condizione che innanzitutto chi vi ricorre ne tragga beneficio³⁷– attraverso l'organizzazione di una campagna in tale senso, su vasta scala o almeno per talune categorie di soggetti esposte più di altre a contrarre un morbo epidemico, sempreché sia soddisfatta la riserva di legge in proposito, *ex art.* 32, c. 2°, posto che non può dubitarsi che una misura di profilassi, validata dalle organizzazioni sanitarie competenti sul piano internazionale e accolta da quelle che vi corrispondono all'interno del nostro Paese, travalichi «i

³⁶ L'osservazione è largamente diffusa: si veda per tutti A. A. NEGRONI, *Sul concetto di "trattamento sanitario obbligatorio"*, in *Rivista dell'AiC*, 4/ 2017, con ampi richiami di dottrina e giurisprudenza costituzionale precedenti; sono invece coercibili i trattamenti sanitari obbligatori per gli ammalati di mente, ma con le garanzie di cui all'art. 13 Cost. (ivi, p. 7).

³⁷ La giurisprudenza costituzionale è costante in tali sensi, già da prima della pandemia. Si legga in termini almeno M. CARTABIA, *La giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 32, secondo comma, della Costituzione italiana*, in *Quaderni costituzionali*, 2/ 2012, 455 ss.; F. MINNI - A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Rivista dell'AiC*, 3/2013, ai quali *adde* successivamente almeno (*ex plurimis*) A. IANNUZZI, *L'obbligatorietà delle vaccinazioni a giudizio della Corte costituzionale fra rispetto della discrezionalità del legislatore statale e valutazioni medico-statistiche*, in *Consulta online*, 1/ 2018, 87 ss.; L. PEDULLÀ, *Vaccinazioni obbligatorie e dovere di solidarietà costituzionale (alla luce della sent. n. 5 del 2018 della Corte cost., in Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 settembre 2018; e, dopo di essa, ancora D. MORANA, *Obblighi e raccomandazioni in tema di vaccinazioni, tra discrezionalità legislativa ed estensione del diritto all'equo indennizzo* (in nota a Corte cost., sent. n. 118/2020), in *Osservatorio Costituzionale dell'AiC*, 1/ 2021, p. 233 ss.

limiti imposti dal rispetto della persona umana», giacché unicamente in tale ipotesi essa sarebbe senz'altro e comunque illecita³⁸.

Non può in effetti venire trascurata poi un'altra considerazione, che a ben vedere appare decisiva: la centralità della salute, quanto al sistema dei valori costituzionali, deriva dal suo essere riconducibile alla dimensione fisiopsichica del benessere del singolo individuo, ma come è noto la disposizione costituzionale *ad hoc* protegge al tempo stesso questo versante e, sul medesimo piano, anche l'interesse collettivo a che sia tutelata. Questa traslazione di livelli coinvolti, questo necessario allargamento di visione della protezione, è di immediata evidenza, tuttavia si aggiunge a rafforzarla anche la riflessione su recentissime vicende inquietanti di cronaca che assumono rilievo penale.

Dello sciopero della fame di un anarchico oggi recluso al carcere duro, che lotta perché questo regime sia smantellato non solo per lui stesso, si è prima accennato in nota; di attacchi informatici a molte strutture che detengono dati personali, ovvero commerciali, industriali, economici, politici, militari, nel nostro e in altri Paesi, si è appena saputo, nel momento in cui la stesura di queste note viene conclusa.

Tra questi dati (carpiti allo scopo di ottenere un riscatto economico, onde evitare che vengano rivelati o venduti a chi avesse convenienza a conoscerli), quelli relativi alla salute individuale sono di importanza assolutamente primaria: quale banca concederebbe un credito, quale assicurazione concluderebbe un contratto, quale impresa assumerebbe, se dati sensibili e non positivi relativi alle loro controparti le fossero noti? Attaccando gli archivi elettronici degli ospedali, gli *hacker* sanno bene quel che fanno. Allora: dove finisce in questi casi l'interesse di ciascuno alla riservatezza sui dati sanitari personali e dove incomincia l'interesse collettivo a che essi siano protetti, onde garantire un ordinato sviluppo della convivenza? Si tratta in realtà di profili assai strettamente connessi.

³⁸ Sarebbe decisamente fuor di misura, per le esigenze di questo scritto, richiamare la copiosa produzione di analisi materia. Ci si limita quindi al rinvio ai principali commentari alla Costituzione, ove si rinverranno indicazioni dottrinali ulteriori e la menzione degli arresti giurisprudenziali: L. MONTUSCHI, *Art. 32 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA E A. PIZZORUSSO, Bologna, 1976, pp. 146 ss.; B. CARAVITA, *Art. 32*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. CRISAFULLI - L. PALADIN, Padova, 1990, pp. 215 ss.; P. PERLINGIERI - P. PISACANE, *Sub art. 32 Cost.*, in *Commento alla Costituzione italiana*, a cura di P. PERLINGIERI, Napoli, 1997, pp. 205 ss.; E. CAVASINO, *Trattamenti sanitari obbligatori*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da S. CASSESE, VI, Milano, 2006, pp. 5961 ss.; A. SIMONCINI - E. LONGO, *Art. 32*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino, 2006, pp. 666 ss.; L. CUOCOLO, *Salute (diritto alla)*, in *Il Diritto. Enciclopedia Giuridica del Sole 24 Ore*, coord. da S. PATTI, vol. 14, Milano, 2007, pp. 23 ss. (anche in *Diritto Costituzionale. Dizionario sistematico - Il Sole 24 Ore*), a cura di S. MANGIAMELI, Milano, 2008, pp. 705 ss.; C. TRIPODINA, *Art. 32*, in *Commentario breve alla Costituzione*, 2ª ed., a cura di S. BARTOLE - R. BIN, Padova, 2008, pp. 321 ss.; G. SCACCIA, *Art. 32*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, a cura di F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G. E. VIGEVANI, I, Bologna, 2018, pp. 214 ss.

Anche solo per tale ragione, dunque, un'interpretazione libertaria della disposizione costituzionale, che rendesse la cura della salute di ciascuno oggetto della sua esclusiva disponibilità, senza altro profilo da valutare, conservabile o meno a suo stesso esclusivo libito, sarebbe del tutto unilaterale.

In questo verso “miope” – se non anche e in primo luogo nella necessità di motivazioni morali, familiari, amicali che distolgano un soggetto dall'idea di non curarsi – chi scrive vede la debolezza di fondo delle tesi che sottovalutano il rilievo della solidarietà come limite alla troppo facile dismissione del bene della salute (beninteso quando esso è davvero tale e non un'illusione o una pena estrema in circostanze dolorose e però singolarissime) e dunque la piena sostenibilità costituzionale anche dell'imposizione di un obbligo vaccinale che, prevenendo un male per sé, giovi contemporaneamente ad altri.

Questo sembra lo spirito sotteso ai dubbi delle ordinanze di rimessione della relative questioni, peraltro non accolte dalla Corte Costituzionale, ovvero della minoritaria dottrina che ha ritenuto di condividerli: monadi o eremiti nel deserto non ce ne sono più, ovvero comunque non rilevano per un discorso giuridico, ossia regolativo del con-vivere³⁹.

³⁹ Sia chiaro: non si sta sostenendo che la solidarietà per la salute altrui non abbia innanzitutto motivazioni di affettività familiare e amicale, prima di venire traspunta sul piano del vincolo giuridico e perciò appunto giustificandosi tale traduzione, ma solo che anche una sua valutazione meramente utilitaristica e per così dire economicistica giustificerebbe la razionalità dell'agire altruistico: Gemma (come si è visto) ha ritenuto che esista un diritto a perseguire la felicità, ma che al tempo stesso non si possa essere veramente felici se si pratica un gretto egoismo. Ebbene, la solidarietà può anche essere la conseguenza di una sorta di “egoismo presbite”, che induca un soggetto alla prudenza comportamentale nell'attesa e per sollecitare un analogo comportamento altrui. Quanto all'accettazione dell'inoculazione vaccinale, essa implica infatti il risultato positivo di cooperare in tale modo alla costruzione di una complessiva immunità (o comunque attenuazione) del rischio, che diminuisce proporzionalmente all'estendersi del numero dei vaccinati. Letture “libertarie” complessive della tematica, contrarie invece all'impostazione accolta nel testo, sono fra le altre quelle di A. A. NEGRO, *La libertà di (non) vaccinarsi*, cit. e di C. IANNELLO, *L'interpretatio abrogans dell'art. 32 della Costituzione. L'obbligo vaccinale per il Sars-Cov-2 e le ordinanze di rinvio alla Consulta*, Napoli, 2022, che compie appunto un attento esame delle questioni incidentali all'epoca solo sottoposte alla Corte Costituzionale, in chiave critica verso la possibile prospettazione di uno stringente obbligo vaccinale e nel timore di una tendenziale affermazione di un “dovere di curarsi” per stare bene in salute, di una (a suo dire) «visione organicistica». Sulla più elaborata di queste ordinanze, quella del CGARS 38/1022, poi seguita nello stesso anno e senso dalla n. 351 del medesimo giudice, si è sviluppata in particolare, anche prima del secondo fra i libri appena ricordati, un'ampia discussione dottrinale, a proposito della quale e per tutti si vedano gli atti di un convegno dell'Associazione italiana dei Professori di Diritto Amministrativo (AIPDA), tenutosi in modalità telematica il 19 febbraio 2022, in tema di *Pandemia e obbligo vaccinale. Riflettendo sull'ordinanza n. 38/2022 del CGARS*, raccolti in *Nuove Autonomie. Speciale obbligo vaccinale*, 1/2022. Qui G. CORSO prospettò sagacemente il dubbio che sorge immediatamente, alla lettura dei provvedimenti commentati: *Un manifesto giudiziario no-vax?*, ivi, pp. 49 ss. Il giudice amministrativo di appello della Regione era stato nella circostanza chiamato a pronunciarsi su un ricorso avverso una decisione interdittale del Tar Palermo che aveva respinto la pretesa di un infermiere in via di formazione, il quale mirava a fare dichiarare illegittima la sua esclusione dalla frequenza del relativo corso all'università, sul presupposto che non fosse

Del resto, per concludere sul punto, senza assumere come fondata un'inostenibile funzionalizzazione del diritto alla salute all'interesse collettivo (a tacere d'altro richiamati dalla disposizione costituzionale nell'ordine)⁴⁰, basti considerare che il secondo non può coltivare un'indifferenza assoluta alla salute dell'individuo perché, com'è evidente, anche soltanto in un'ottica economicistica – benché riduttiva, lo si ripete – un soggetto sano produce e quindi consente il prelievo fiscale, destinato a finanziare i bisogni sociali.

Quanto all'inconsistenza logica e tecnica degli argomenti addotti dai cosiddetti *no vax*, Gemma si diffonde a lungo di nuovo, con particolare vigore⁴¹, ma si è visto come, per pronunciare in tale direzione una vera e propria requisitoria, egli non abbia atteso l'ultimo suo lavoro in tema e quindi è inutile ritornare sugli argomenti che adduce a sostegno, salvo rilevare che il nostro autore non oppugna qui

vaccinato contro il Covid e non intendesse farlo e dunque (posto che da detta esclusione egli aveva sicuramente ricevuto un danno), il prospettato *fumus boni juris*, che deve necessariamente concorrere col *periculum in mora*, non avesse in realtà fondamento; in questa sede, il Consiglio di Giustizia Amministrativa aveva appunto sospeso il giudizio e rimesso gli atti (dopo un'ordinanza istruttoria interlocutoria) alla Corte Costituzionale, perché si pronunciassero sulla legittimità costituzionale delle disposizioni normative primarie che nella specie imponevano detto onere. Come scrive dunque il Maestro appena menzionato, sintetizzando la vicenda e un suo precedente giudiziario, «[L']obbligo di sottoporsi a vaccinazione anti Covid per “gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario” (n. b.: art. 4 d.l. n. 44/2021, convertito nella l. 76/2021) è stato contestato, per asserto contrasto con la Costituzione, con la normativa europea e con i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (art. 117 co. 1 Cost.): prima davanti al Consiglio di Stato e poi davanti al Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana. Respinte con ampia pronuncia dalla III sezione del Consiglio di Stato (n. 7045/2021 del 20 ottobre 2021), le censure vengono riproposte, in modo meno articolato, davanti al C.G.A., in sede di appello cautelare». Così egli conclude (ivi, p. 52) il suo pregevole intervento, con un interrogativo finale che è quello del suo titolo: «L'assunto da cui muove il Consiglio sembra essere questo: solo se vi è l'assoluta certezza che il vaccino è efficace in tutti i casi e che la sua somministrazione non è mai nociva l'obbligo di vaccinazione può considerarsi conciliabile con l'art. 32 Cost. Se questa certezza non c'è, il giudizio va sospeso e la questione rimessa alla Corte Costituzionale. È significativo che siano chiesti (dall'ordinanza istruttoria e tra l'altro, n. d. r.) “i dati sul numero dei ricoveri e decessi dei vaccinati contagiati”, ma non quello, sicuramente più significativo, relativo ai ricoveri e ai decessi dei contagiati non vaccinati. Un manifesto giudiziario *no vax*?». Il corsivo è mio ed è inteso a mostrare l'antiscientificità della pretesa e la capziosità dell'assunto dissimulato dall'A.G. remittente, giacché è evidente come questa *probatio diabolica* sia assurda da chiedere e impossibile da fornire, perché contrastante con la realtà effettiva del modo in cui operano effettivamente la scienza medica e la sua applicazione, caratterizzata da sperimentabilità e protocolli, non da certezze assolute, mentre ben diverso è il senso della equilibrata giurisprudenza costituzionale in termini (sentenze 307/1990 e da ultimo 5/2018). Un esame raffinato della complessa rilettura e dei profili giuridici interconnessi (libertà di cura versus potere di imporre, spazio delle direttive scientifiche e delle politiche regionali, vincoli di profilassi internazionale, che è materia di competenza esclusiva statale) che la pandemia ha imposto agli studiosi dell'art. 32, ma anche del diritto regionale, è quello di D. MORANA, *Pandemia, libertà di cura, diritto alle cure*, in *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, II, Napoli, 2022, pp. 1109 ss.

⁴⁰ Questa invece l'ottica che è in sostanza alla base dello studio monografico di G. PELAGATTI, *I trattamenti sanitari obbligatori*, Roma, 1995; per l'argomentazione desunta dall'ordine delle parole nella disposizione, si veda G. GEMMA, *Diritto a rifiutare cure...*, cit., p. 6.

⁴¹ Si veda *La vaccinazione obbligatoria è utile ed è costituzionalmente legittima*, cit., pp. 333 - 346.

solo la consistenza degli argomenti tecnici degli antivaccinisti (non richiamandosi peraltro a una conoscenza privata, che da giurista dichiara correttamente di non avere e che comunque non rileverebbe, ma alla scienza “ufficiale”), bensì s’interroga anche sull’acquiescenza ad essi di parte dell’opinione pubblica frastornata – in ragione di una debolezza di formazione alla mentalità scientifica riconducibile anche alla risalente struttura dei percorsi scolastici, frutto di una “filosofia” educativa che ha storicamente valorizzato nei discenti, con visione unilaterale, la vocazione “umanistica” – e di frazioni del ceto politico, che speravano di ricavare consenso dall’apertura a queste resistenze diffidenti.

Resta ancora da esaminare una questione, in precedenza solo richiamata, ma non discussa negli aspetti problematici, ossia quella della legittimità costituzionale del “passaporto vaccinale”, il cd. *green pass*, riconducibile alla sopra accennata politica pubblica della “spinta persuasiva”.

Qui la posizione del nostro autore liquida forse le possibili obiezioni con eccessiva rapidità, se si considera che chi ha studiato il *nudging* lo qualifica come una posizione paternalistica, ancorché *debole* e si è visto come egli si schieri con decisione contro siffatta modalità e fine dell’azione dei pubblici poteri.

A considerare complessivamente la discussione sul punto, in ordine alla vaccinazione da Covid -19 (alcuni dei cui protagonisti sono richiamati in nota, con indicazione dei rispettivi interventi), può rilevarsi che il vero vantaggio – per i progettisti di tale forma di intervento sui comportamenti individuali e per i governi che li hanno seguiti – sta nel fatto che, come si è già puntualizzato, l’obbligo vaccinale è incoercibile. Il *green pass* è invece una pratica coercitiva, sia pure indirettamente e nel caso di recente praticato prevedeva in teoria anche l’alternativa di sottoporsi a tamponi di controllo dell’infezione per svolgere una normale vita sociale, se essi avessero dato un esito negativo (opzione peraltro costosa per i *no vax*, che dovevano pagare in proprio e senza ottenerne il rimborso la relativa prestazione e impiegare tempo a sottoporvisi, se intendevano appunto superare interdizioni a molte attività, *in primis* il lavoro⁴²).

⁴² Sulla possibilità che il datore di lavoro, nell’esercizio del suo potere - dovere di organizzare l’azienda tutelando la salute dei lavoratori, possa escludere alla prestazione i non vaccinati, favorevole P. ICHINO, pur in assenza di un obbligo imposto con legge, ritenendo che in tale caso la riserva di legge di cui agli artt. 23 e 32 Cost. sia soddisfatta ex artt. 2087 c. c. come “norma aperta” e 20 del T.U. sulla sicurezza nei luoghi di lavoro (d.lgs. 81/ 2008), che obbliga il lavoratore a sottoporsi, tra l’altro, alle direttive di controparte in proposito: per l’Autore «la sostanza del discorso non cambia se, invece che a un ospedale o casa di cura, esso è riferito a un’impresa alberghiera, di ristorazione, o di trasporto, dove gli utenti esposti al rischio del contagio, invece che pazienti, sono avventori o viaggiatori», con una conseguenza però alternativa, a seconda del comportamento del lavoratore. A questi è infatti possibile opporre al datore un motivo legittimo e documentato di natura sanitaria per non vaccinarsi, permanendo allora il diritto alla corresponsione della retribuzione, o resistere comunque alla richiesta in tal senso, in questa diversa ipotesi producendosi una sospensione tanto della prestazione,

La verità è che, tra un obbligo affermabile solo in teoria e una pratica sociale sostanzialmente imposta, assumere che il primo sia “il più” e la seconda “il meno” – con la conseguenza che, essendo costituzionalmente legittimo il primo, peraltro vincolante solo per talune categorie professionali, lo è anche la seconda, più lieve, come ci pare opini implicitamente lo stesso Gemma – descrive forse troppo amabilmente il sistema di premi e disincentivi, ossia il solo strumento effettivamente utile (ma a volte per nulla “gentile”) a ottenere il risultato che i pubblici poteri intendono perseguire. Da ciò le perplessità di alcuni studiosi, pure in astratto aperti all'imposizione di un obbligo vaccinale, che hanno tuttavia ritenuto sproporzionato per irragionevolezza il complesso delle misure pressorie adottate nella circostanza.

5. Non spetta a chi conclude queste note, bensì al lettore, giudicare se l'obiettivo di ricostruire il pensiero dell'onorato intorno alla tematica del titolo sia stato o meno raggiunto. Di una cosa egli è peraltro certo: che anche quando il ricordo di questo studioso non potrà più essere alimentato dai racconti di chi lo ha conosciuto direttamente, la meditazione delle sue pagine ce ne restituirà la singolare e riconoscibile statura, non più fisica – che pure c'era – ma culturale, etica e intellettuale, nonché la costante freschezza degli stimoli.

Come ci insegnò un Maestro, «[Q]uando si afferma che la nostra Costituzione garantisce il diritto di manifestazione del pensiero in senso individualistico si intende (...) dire che esso è garantito al singolo come tale indipendentemente dai vantaggi o dagli svantaggi che possano derivarne allo Stato, indipendentemente dalle qualifiche che il singolo possa avere in alcuna comunità e dalle funzioni connesse a tali qualifiche; si vuole dire che esso è garantito perché l'uomo possa unirsi all'altro uomo nel pensiero e col pensiero ed eventualmente insieme operare: i vivi con i vivi ed i morti con i vivi e non per le utilità sociali delle unioni di pensiero»⁴³.

In questa fiducia, Gladio Gemma resterà vivo e dialogherà ancora con gli studiosi del futuro.

quanto della retribuzione, (ivi, pp. 7 ss.); A. PATANÈ, *La costituzionalità dell'obbligo vaccinale all'interno del difficile equilibrio tra tutele e vincoli nello svolgimento dell'attività lavorativa*, ivi, 2/2021; per i rapporti di lavoro pubblico dell'area sanitaria conferma la legittimità dell'imposizione TAR Lombardia, Sez. I., sentenza 109/ 2022 del 17 gennaio 2022, su cui M. GASPARRO, *Obbligo vaccinale per il personale sanitario: il giudice amministrativo fa il punto alla luce della normativa europea e costituzionale*, in *Corti Supreme e Salute*, 1/ 2022, pp. 31 ss.; un panorama complessivo in C. I. BUONOCORE, *La posizione della giurisprudenza sul rifiuto di vaccinarsi con sospensione dal lavoro non retribuita*, *Working Paper* 12/2022, in www.bollettinoadapt.it.

⁴³ C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero*, prolusione al corso di Diritto Costituzionale della Sapienza, in data 2 febbraio 1957, già pubblicata in *Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche*, 1957-1958, pp. 49 ss., nonché in volume autonomo (Milano, 1958), ora nella medesima *Rivista*, 2/ 2012, pp. 16 ss. (pp. 21 s. per la citazione).

Lo scaffale

Recensione a Davide Antonio Ambroselli,
Insindacabilità parlamentare e diritto di difesa,
 Napoli, Editoriale Scientifica, 2022

SALVATORE CURRERI

Per quanto costituisca un tema classico della dottrina parlamentare e costituzionale, la monografia di Ambroselli su *Insindacabilità parlamentare e diritto di difesa* cade in un momento particolare, e non solo perché s'inserisce nel sempre e irrisolto tema del rapporto tra politica e magistratura che continua a caratterizzare la vita politico-istituzionale del nostro Paese. L'attenta ricostruzione storica dell'evoluzione di tale prerogativa si pone, infatti, in un momento in cui la sua applicazione è stata oggetto negli ultimi anni di nuove sollecitazioni e, di conseguenza, spunti di riflessione che inducono a ripensarne non solo ambito di applicazione e limiti ma, ancor prima, le sue stesse fondamenta, per diversi e concorrenti motivi.

In primo luogo l'ondata populista che ha investito le nostre istituzioni rappresentative, all'insegna dell'*uno vale uno*, non poteva ovviamente non mettere in discussione tutte le garanzie che presiedono al libero esercizio del mandato parlamentare: il divieto di mandato imperativo (art. 67 Cost.), accusato di dare copertura costituzionale al tradimento del mandato elettorale e per questo apertamente contestato in nome di una democrazia "diretta" (aggettivo o participio passato?) in cui il parlamentare deve essere mero e docile esecutore della volontà del popolo sovrano; l'indennità parlamentare (art. 69 Cost.), facile bersaglio della demagogica lotta contro i costi della politica (essenzialmente in nome della quale si è ridotto il numero dei parlamentari) e per questo considerata forma di intollerabile arricchimento – tanto più intollerabile in tempi di crisi economico-sociale – di parlamentari per lo più fannulloni; infine, ma non da ultimo, giustappunto l'insindacabilità e l'immunità parlamentari (art. 68 Cost.) considerati come inaccettabili privilegi di casta rispetto ai comuni cittadini. Per quanto tale ondata populista sembri in fase di risacca, le corrosive scorie da essa lasciate in un'opinione pubblica peraltro storicamente incline all'antiparlamentarismo (ovviamente talora non senza fondate ragioni) sembrano ancora difficili da smaltire.

Sotto questo profilo, non sembra certo aiutare quella concezione che vuole tali prerogative deroghe al principio d'eguaglianza (come sostiene l'A., pp. 8 ss.) quando invece esse ne costituiscono attuazione, giacché il trattamento differenziato di cui godono i singoli deputati e senatori è stabilito non nel loro interesse

(privilegio), ma in quello della loro funzione rappresentativa (prerogativa) a tutela del libero esercizio del mandato parlamentare.

Per quanto tale affermazione possa scandalizzare i populistici nostrani, i parlamentari non sono comuni cittadini, proprio perché chiamati per Costituzione a rappresentare la Nazione senza vincolo di mandato. Sotto questo profilo la prerogativa dell'insindacabilità, non a caso presente in tutte le democrazie parlamentari, europee e non, continua a svolgere l'insostituibile funzione di consentire al parlamentare e, per esso, al Parlamento tutto di esercitare un'aspra quanto preziosa attività di critica e denuncia politica, anche quando essa si traduce in reati, come quelli di diffamazione o vilipendio (altrimenti l'insindacabilità a che servirebbe?), senza con ciò dover temere ritorsioni o persecuzioni da parte di un'autorità giudiziaria, peraltro talora politicizzata, come purtroppo dimostrano talune iniziative rivelatesi scorrette.

In secondo luogo, meriterebbe oggi un supplemento di riflessione la tradizionale concezione secondo cui l'insindacabilità, insieme all'immunità, costituisce una prerogativa d'esclusiva titolarità dell'Assemblea e, solo di riflesso, del parlamentare coinvolto – il quale per questo non può rinunciarvi – perché “volte primariamente alla protezione dell'autonomia e dell'indipendenza decisionale delle Camere rispetto ad indebite invadenze di altri poteri” (C. cost. 38/2019). Difatti, le situazioni giuridiche dei singoli parlamentari e di ciascuna camera sono politicamente e istituzionalmente distinte e per questo possono entrare in conflitto. È vero che l'insindacabilità è stata finora concordemente invocata (o non invocata) in modo *bipartisan* in tutte le occasioni in cui le Camere sono state chiamate a pronunciarsi su di essa, resistendo quindi a quel bipolarismo conflittuale che ha caratterizzato la nostra democrazia parlamentare maggioritaria.

Ciò nonostante, non può certo escludersi a priori un suo uso (o non uso) partigiano o vendicativo della maggioranza sull'opposizione. Le Camere, infatti, non vanno considerate nella loro astratta unitarietà come un “tutto”, ma nella loro distinzione/contrapposizione tra maggioranza ed opposizioni. Non si può, dunque, escludere a priori l'uso strumentale della insindacabilità, quale mezzo di persecuzione politica della prima nei confronti delle seconde.

In questo senso, l'apertura della Corte costituzionale al conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare (ordinanza n. 17/2019) – più teorica che effettiva per le restrittive condizioni poste (sostanziale negazione o evidente menomazione delle prerogative costituzionali ritenute lese), come la successiva giurisprudenza costituzionale non ha mancato di confermare – non sembra possa avere conseguenze nella materia *de qua*. Difatti, la Corte costituzionale, con ordinanza n. 129 del 2020 (stranamente ignorata nella monografia) ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzioni sollevato da un deputato che lamentava d'essere stato

sottoposto ad intercettazioni in assenza della prescritta autorizzazione parlamentare, ribadendo in tale occasione che il soggetto titolare della sfera di attribuzioni costituzionali, in grado dunque di reagire alle loro asserite violazioni, è solo la Camera di appartenenza e non il singolo parlamentare (il che, peraltro, spiega lo scrutinio palese anziché segreto).

Per quanto riferite espressamente all'articolo 68, comma 3, Cost., le argomentazioni addotte hanno una valenza generale, non foss'altro perché fondate su una consolidatissima giurisprudenza costituzionale (fin dalla sentenza n. 1150 del 1988) circa la natura delle prerogative sancite dall'articolo 68 Cost. Pare quindi condivisibile la critica condotta dell'A. ai fini della possibile ammissibilità di un conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare cui la camera di appartenenza al momento dei fatti, in contrasto con i precedenti in materia, ingiustamente negasse – anche semplicemente non deliberando – la prerogativa dell'insindacabilità per velate ed inconfessate ragioni politiche, consentendo dunque all'autorità giudiziaria di procedere contro di lui (pp. 148 ss.).

Infine, in terzo luogo, l'avvento dei *social network* ha ulteriormente messo in discussione il criterio del nesso strumentale-funzionale elaborato dalla Corte costituzionale per cui l'opinione del parlamentare è insindacabile solo se esprime quanto subito prima o subito dopo sia stato formalizzato in atti parlamentari. Concezione tributaria della classica visione per cui il dibattito politico si concentrava e diffondeva principalmente nelle aule parlamentari ma che oggi rischia di essere anacronistica nel momento in cui non tiene adeguatamente conto di come l'intimo rapporto tra l'esercizio delle prerogative parlamentari e la sfera pubblica non possa essere più interpretato in senso univoco né contenuto nelle tradizionali forme.

Al contrario del passato, esigenze di rapidità di comunicazione inducono oggi sempre più il parlamentare non a divulgare all'esterno dell'aula parlamentare l'opinione già espressa al suo interno e formalizzata in atti parlamentari ma a rendere dichiarazioni politiche attraverso i *mass media* che poi, se di particolare rilievo, tende a parlamentarizzare nei tradizionali atti e forme parlamentari. Si pensi alle interviste, specie nei *talk-show* radiofonici e televisivi, o alle dichiarazioni rilasciate nei social media, oggi strumento quanto mai centrale e rilevante nel dibattito politico e nel processo di formazione dell'opinione pubblica. In definitiva, l'assunto, da tutti condiviso, per cui l'attività parlamentare non si esaurisce all'interno delle Camere ma “è per sua natura destinata (...) a proiettarsi al di fuori delle aule parlamentari, nell'interesse della libera dialettica politica, che è condizione di vita delle istituzioni democratico-rappresentative” (Corte cost., 320/2000, 3.1 c.d.), non può continuarsi a declinare nel senso di considerare insindacabile solo quanto costituisce divulgazione *extra moenia* dell'opinione espressa *intra moenia*,

se non a prezzo oggi di limitare sensibilmente il mandato parlamentare, degradando a livello di espressione di comune cittadino quanto invece ne costituisce fondamentale modalità d'esercizio.

In tempi come gli attuali, in cui la comunicazione politica è un flusso costante ed immediato che si esprime in forme impensate dai costituenti, non si può ragionevolmente continuare ad interpretare così restrittivamente tale prerogativa da ritenere il parlamentare insindacabile solo se divulga quanto già oggetto di atto parlamentare e non, al contrario, se formalizza in un atto parlamentare quanto detto *extra moenia* in occasioni e circostanze in cui è chiamato – talora ineludibilmente – ad esprimere la propria opinione in veste non di comune cittadino, ma quale “rappresentante della Nazione”. Una simile interpretazione si risolve oggi in una sensibile limitazione della prerogativa dell'insindacabilità parlamentare strettamente correlata al libero esercizio della funzione parlamentare che, come detto, non si esaurisce e confina nelle aule parlamentari ma si proietta al suo esterno. In tal modo, dunque, si finirebbe per comprimere, anche in via dissuasiva, l'esercizio del mandato parlamentare allorquando invece esso andrebbe massimamente tutelato quando esprime una critica politica.

Il conflitto di attribuzioni sollevato dal Senato contro la Procura di Firenze che ha considerato *i what's app* del senatore Renzi prove documentali, anziché forme di comunicazioni, come tali utilizzabili anche senza autorizzazione della camera di appartenenza ex art. 68.3 Cost., costituisce ulteriore riprova di come il tema dell'esercizio dell'attività parlamentare attraverso le forme di comunicazione politica meriti senza dubbio una riflessione più estesa e profonda, non incline a pulsioni demagogiche, ma ispirata alla *ratio* cui i costituenti s'ispirarono per affermare tale fondamentale prerogativa parlamentare presente in tutti gli ordinamenti democratici.

Non a caso la Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati sta svolgendo in queste settimane alcune audizioni sulle “prospettive evolutive dell'insindacabilità parlamentare alla luce delle moderne forme di comunicazione politica, e in particolare dei *social media*” alla ricerca di “un punto di equilibrio più avanzato circa la portata applicata della prerogativa della insindacabilità”. Non si tratta, dunque, d'estendere indebitamente la prerogativa costituzionale dell'insindacabilità, trasformandola in odioso e illegittimo privilegio che consentirebbe al parlamentare una sorta di “licenza d'offesa” a scapito degli altri comuni cittadini nei *social media*, ma di consentire a tutti i parlamentari, inclusi quelli che fanno parte del Governo (i quali di solito non presentano atti di sindacato ispettivo nei confronti dell'esecutivo di cui sono membri) di poter continuare ad esercitare il proprio mandato politico come oggi le moderne forme di comunicazione richiedono.

Anche in considerazione di quest'ultimo profilo, la monografia qui commentata sin dal titolo evidenzia il problema della tutela del terzo offeso dalle dichiarazioni del parlamentare che non può sollevare conflitto di attribuzioni né contro la decisione del giudice di non sollevare contro di essa conflitto di attribuzioni, né di parteciparvi se invece il giudice lo sollevi. Il che, per la Corte europea dei diritti dell'uomo, lede il diritto ad un processo equo sancito dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (pag. 99 ss.). E opportunamente nell'opera si ricorda la sindacabilità delle opinioni parlamentari gratuitamente diffamatoria in alcuni Paesi europei: non solo Germania, invero, come riportato nel testo (pag. 14), ma anche Grecia, Albania, Lettonia e Lituania). La critica dell'A. circa l'insufficienza del conflitto di attribuzioni tra poteri rispetto alla tutela non solo del terzo, ma anche dello stesso parlamentare, induce a riflettere sull'opportunità di trasformare quella che attualmente è una "partita a due" in una "partita a quattro", magari semplicemente valorizzando l'intervento al giudizio costituzionale del parlamentare e del soggetto terzo.

È dunque in questa cornice che s'inserisce la monografia qui commentata, che ricostruisce attentamente l'origine ed evoluzione di tale prerogativa, con particolare attenzione – e non potrebbe essere altrimenti – alla copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale che, ai fini della sussistenza del "nesso funzionale" tra attività parlamentare e attività extra-parlamentare, richiede la sostanziale corrispondenza di significato e di contenuti (tra le altre, v. sentenze n. 144/2015 e 176/2005) e la loro contestualità temporale. Giurisprudenza che sul c.d. nesso strumentale-funzionale meriterebbe di essere riconsiderata alla luce delle precedenti sollecitazioni ma dalla quale sarebbe forse illusorio attendersi un *revirement* o, quantomeno, una correzione, ad esempio sul punto dell'estensione della garanzia della insindacabilità all'attività politico-parlamentare del gruppo politico d'appartenenza, considerata l'interpretazione individualistica di tale prerogativa fondata sul nesso intercorrente tra gli artt. 67 e 68 Cost. e che la stessa Corte costituzionale ha avuto peraltro modo di ribadire ed estendere, negando ai gruppi parlamentari la possibilità di sollevare dinanzi ad essa conflitto di attribuzioni.

Giurisprudenza che, sul concorrente requisito della contestualità temporale tra opinione espressa ed atto parlamentare, dovrebbe superare l'attuale sua ambiguità. Per un verso, infatti la Corte costituzionale mantiene ferma l'interpretazione, enunciata nella sentenza n. 55/2014, per cui il riferimento dell'art. 68.1 Cost. alle "opinioni espresse" vada inteso come "già espresse". Diversamente, "risulterebbe davvero eccentrico evocare il concetto di "divulgazione" [...] ove la relativa attività, «espletata anche fuori del Parlamento», si realizzasse in un momento antecedente alla opinione espressa dal parlamentare nell'esercizio delle funzioni tipiche» (sentenza n. 82/2011, 4° cons. dir.). Di conseguenza, il parlamentare

potrebbe divulgare quanto già oggetto di un atto parlamentare (v. da ultimo sentenza n. 241/2022, 6° cons. dir.), purché presentato non troppo prima (al massimo entro un anno: sentenza 221/2006), a meno che il tema trattato sia di persistente attualità (sentenza 420/2008). Per altro verso, però, la Corte ha ammesso che la necessaria sostanziale contestualità temporale sussista anche quando l'atto parlamentare sia successivo – anziché antecedente – alla esternazione, purché esso non sia rispetto ad essa troppo successivo: ad esempio a distanza di un anno (sentenza n. 260/2006), dieci (sentenza n. 221/2006) o otto (sentenza n. 435/2002) giorni. Così ha ritenuto insindacabile l'esternazione che ha trovato corrispondenza in un atto parlamentare depositato due giorni dopo (sentenze nn. 10/2000 e 276/2001), pur però non mancando successivamente di precisare che l'atto parlamentare deve essere comunque preannunciato o prevedibile in base alla specifica situazione (sentenza n. 223/2005).

In conclusione: essenzialità della prerogativa costituzionale dell'insindacabilità; distinzione della posizione del singolo parlamentare rispetto a quella della camera cui apparteneva al momento del fatto ai fini della sua tutela giuridica, e non solo, politica; estensione della prerogativa parlamentare alla più ampia e antecedente comunicazione politica via *social*; individuazione di suoi eventuali limiti affinché essa degradi da denuncia politica a mera e inutile offesa personale. Tutti aspetti su cui sarebbe opportuno che Corte costituzionale e Parlamento si confrontassero apertamente nell'ottica dell'invocata leale cooperazione tra poteri.

Confronto in direzione del quale la monografia di Ambroselli certamente costituisce un utile contributo.

Recensione a Andrea Manzella, *Passaggi costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2023

SALVATORE PRISCO

Quando progettammo tra colleghi amici la rivista che avete tra le mani, all'inizio della pandemia, convenimmo che quest'evento epocale sarebbe stato uno spartiacque, un segnale di divisione tra un prima e un poi, ossia che nulla sarebbe stato più come prima e così immaginammo di esplorare le tendenze di trasformazione del diritto (in particolare di quello pubblico e costituzionale) per provare a capire che cosa ci saremmo portati dietro in una nuova era e che cosa avremmo invece dovuto abbandonare nel tragitto. Da qui, dunque, la scelta di intitolare la nostra impresa editoriale "PasSaggi", col gioco grafico della seconda s maiuscola, a suggerire che lo avremmo appunto fatto attraverso articoli e saggi.

Avremmo dunque potuto omettere di segnalare ora ai lettori la ricca antologia di scritti manzelliani (per la precisione ventiquattro, di cui tre – sulla crisi in Italia della forma-partito tradizionale in Italia – raggruppati assieme, introdotti da una bella prefazione di Giuliano Amato e accompagnati ciascuno da schede di sintesi dovute ad Andrea Razza, idonee a contestualizzare di volta in volta il singolo intervento, collocandolo nell'ambito della produzione dell'autore) che reca la medesima intitolazione del nostro periodico scientifico? È comunque certo che non ce ne dorremo, né chiederemo *royalties* per la coincidenza, che anzi ci onora.

Il libro ripercorre le tappe principali di una riflessione dell'autore sulle istituzioni italiane ed europee svoltasi per più di un cinquantennio, unendo a essa una ricchissima esperienza operativa al loro interno e nel medesimo tempo l'insegnamento della materia in varie università italiane ed estere (dopo molti incarichi e seminari, divenne ordinario dal 1987 e fu chiamato a Padova per diritto parlamentare, che dal 1991 ha insegnato alla Luiss, dove conserva tuttora il ruolo di presidente del centro studi della materia).

Studente di Giurisprudenza prima a Bari – dove ebbe Aldo Moro quale docente di Filosofia del diritto – e poi a Napoli, dove si laureò con lode in diritto civile con Luigi Cariota Ferrara, il palermitano Manzella intraprese il percorso che lo porterà negli anni a diventare uno stimatissimo *Grand commis d'État* incominciando come funzionario di prefettura a Benevento per un biennio, per essere quindi nel triennio seguente pretore a Pordenone: fin qui il libro tace, ma per fortuna esiste *Wikipedia*, cui si può aggiungere, volendo, una lunga intervista resa a

Federico Bini per il *Giornale* del 21 settembre 2022, che è reperibile in Rete. Nel caso del personaggio di cui si sta recensendo l'ultima opera (fatta di materiali non nuovi, ma strutturata in modo tale da riassumerne e illuminarne retrospettivamente l'intera presenza pubblica; ci permettiamo di raccomandare un volume ulteriore, con una silloge dei suoi sempre incisivi interventi giornalistici e appunto delle interviste concesse), i dati biografici intrecciano in effetti così strettamente attività professionali e loro analisi da avere qui consigliato di incrociarli con il resoconto delle indicazioni sulla produzione scientifica in essa raccolte.

Quelli appena ricordati furono infatti solo gli esordi, rispetto a molti successivi *passaggi* (appunto) di carriera. Nel 1961 vinse un concorso da consigliere della Camera dei Deputati ed ecco subito il primo impegno di rilievo: partecipare alla riscrittura dei regolamenti della Camera, nel tempo delle coalizioni di governo circoscritte da contemporanee convenzioni di esclusione dall'Esecutivo dei partiti estremi, mentre nelle assemblee si svolgeva e progressivamente si intensificava all'opposto la dialettica cooperativa tra maggioranza e opposizioni, sullo sfondo di una grande e talora drammatica – per l'inizio del terrorismo – vivacità politica e sociale che chiedeva di essere interpretata e di ricevere la parola.

La prima parte del volume è quindi dedicata al Manzella parlamentarista. In questa sezione il saggio fondamentale ricorda i protagonisti della riforma e ne ricostruisce le scelte, aperte (come si diceva) ad assecondare un'ampia partecipazione alla gestione dell'indirizzo politico nelle assemblee, ma non mancano riflessioni – sempre originali, mai canoniche, scontate o accademiche nel senso del formalismo – anche sulle trasformazioni della funzione dell'opposizione, del controllo e della stessa rappresentanza parlamentare in quanto tale, nonché sul Parlamento nazionale come luogo di registrazione del pluralismo socio-politico e istituzionale, che fa sistema con quello europeo e altresì sulla possibile riforma del bicameralismo in senso procedurale.

Nel 1981 l'autore venne nominato consigliere di Stato. Incominciò allora la fase delle sue collaborazioni con l'Esecutivo in vari ruoli, giacché chiamato da Andreatta, Spadolini (primo presidente del Consiglio che, dopo l'avvio del secondo dopoguerra, rompeva la prassi della riserva del ruolo a esponenti del partito di maggioranza relativa), De Mita, Ciampi a delicate responsabilità, che lo videro coautore dei regolamenti amministrativi della Presidenza del Consiglio con Enzo Cheli e tra i costruttori dei suoi uffici organizzativi (più tardi contribuirà a scrivere il testo della legge 400/1988), coinvolto inoltre con Silvano Tosi nella formulazione del famoso “decalogo” del presidente fiorentino, che è stato tra i passi d'avvio di un dibattito sulle riforme costituzionali ancora oggi aperto. In questa fase fu anche per due volte segretario generale della Presidenza del Consiglio, nel 1988 e nel 1993.

Appartengono a tale stagione i saggi della seconda parte, il cui filo conduttore è l'idea che non bisogna “giocare” il Parlamento (sede istituzionale del più ampio pluralismo politico e snodo del rapporto dell'Esecutivo con autonomie territoriali e funzionali) *contro* il Governo, che non va inceppato nella propria azione, né viceversa. Occorre piuttosto coordinare l'operatività dei due organi in modo da dare spazio ad entrambi, dunque al Governo *in* Parlamento, tanto più in presenza di una vicenda storica di crisi dei partiti, che – fin quando erano stati forti e radicati – avevano supplito alla debolezza delle istituzioni, ma ora si erano indeboliti nella capacità di “leggere” la società italiana. In questo quadro si fa pertanto strada in lui la sottolineatura del ruolo autonomo del Presidente del Consiglio, quale coordinatore dell'indirizzo politico governativo, da consolidare attuando finalmente quanto suggerito alla Costituente dall'ordine del giorno Perassi: nel dibattito del 17 maggio 2023 al CNEL su *Riforme costituzionali e forme di governo. Un confronto*, il Nostro ha coerentemente proposto di guardare, in sostanza, ai meccanismi del cancellierato tedesco, adattati all'esperienza e alle necessità nazionali (una traccia dell'intervento, ora, nel suo *La Costituzione da «completare»*, in *Corriere della Sera*, 26 giugno 2023).

La terza parte del volume raccoglie appunto le riflessioni sull'Unione Europea, rispetto alla quale egli fece tra l'altro parte della delegazione italiana alla Convenzione incaricata di scriverne la Costituzione, che come noto si concluse infruttuosamente. Nello sviluppo del suo pensiero, l'UE è un'unione processuale (più che di Stati) di Costituzioni, con l'effetto che si è dunque creato dopo Maastricht un modello ibrido, in cui ciascuna costituzione resta nazionale, ma va reinterpretata in punti essenziali: ad esempio quanto all'art. 47 sulla tutela del risparmio – che ora richiama la necessaria indipendenza della Banca Centrale Europea – e qui sarà il caso di ricordare la valorizzazione che del tema ha fatto il pur solitamente cauto presidente Mattarella nel “caso Savona”, durante le consultazioni che hanno infine portato alla formazione del I Governo Conte – e all'art. 81 sull'equilibrio di bilancio, per l'autore ormai “supernorme costituzionali” che impongono di indirizzare la riforma della Costituzione, in rito, lungo il binario predisposto con l'art. 138, ma tenendo conto – con riferimento ai vincoli sostanziali – di quelli dettati dall'art. 11 e ora anche 117, 1° comma. Al tempo stesso, questo modello di una pluralità di Costituzioni che tendono ormai a integrarsi impone ad esse elementi evolutivi comuni imprescindibili e questo rileva per noi soprattutto quanto alla forma di governo, giacché – essendo quella europea peculiare, vale a dire a motore non parlamentare, bensì dell'Esecutivo – ne consegue anche per tale ragione la necessità di rafforzare la nostra in direzione della primazia del vertice dell'Esecutivo, seppure il contributo italiano allo sviluppo europeo sia proprio da spendere nel senso di un contestuale rafforzamento della parlamentarizzazione del modello stesso.

Politicamente vicino all'area laica del centrosinistra, la rappresentò al Parlamento europeo, cui venne eletto nel 1994, essendo poi senatore dell'Ulivo dalla XIII alla XV legislatura. Il libro si chiude documentando infine tre diversi momenti dell'attività politica dell'autore, ai diversi livelli indicati.

Nel corso del tempo, Manzella ha ricoperto altresì ruoli di vertice anche nella Federazione Italiana Gioco Calcio e da ultimo nel consiglio di presidenza della Corte dei Conti. In definitiva, un uomo al servizio dello Stato e in genere delle istituzioni pubbliche, che restituisce le proprie analisi con prosa e stile di inconfondibile eleganza, qua e là anche venati di ironia.

Recensioni a *Processo e Letteratura*, a cura di Gianluca Tracuzzi, Torino, Giappichelli, 2022; Cecchino Cacciatore, *Il diritto tra le righe. Viaggio alla ricerca della giustizia nella letteratura*, Sant'Egidio del Monte Albino, Francesco D'Amato editore, 2022; Giuseppe Guizzi, *Il «caso Balzac». Storie di diritto e letteratura*, Bologna, Il Mulino, 2020; Donato Carusi, *Sua maestà legge? Tre secoli di potere, diritto, letteratura*, Firenze, Leo S. Olschki, 2022; *Per una storia costituzionale italiana attraverso la letteratura*, a cura di Gianluca Bascherini e Giorgio Repetto, Milano, Franco Angeli, 2022

SALVATORE PRISCO

Chiariamo subito una cosa: se qualcuno, tra chi si accinge a scorrere le poche pagine che seguono, fosse un estimatore acritico della “decisione robotica”, o un apostolo della religione dell’“interpretazione del diritto attraverso metodi matematici”, ovvero ancora un difensore strenuo dell’interpretazione letterale della disposizione giuridica (perché si sa che “nell’applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse”: questo è il Dogma, esiste insomma un significato proprio delle parole secondo la loro connessione e uno solo, non bisogna sottolizzare: “State contenti, umana gente, al *quia*”), l’amichevole consiglio che gli si può dare è di passare direttamente oltre, visto che – ove continuasse invece la lettura – gli verrebbe il sangue amaro.

Si segnaleranno infatti qui alcuni testi recenti di Diritto & Letteratura pervenuti al recensore, che peraltro non intende ripagare i credenti in una fede metodologica diversa dalla propria con la moneta della noncuranza o della sottovalutazione – se non della derisione – che essi riservano di solito agli studiosi del diritto quantomeno tiepidi verso il formalismo, ovvero i non logicisti, originalisti e testualisti, insomma quelli che non sono assertori strenui della calcolabilità giuridica e fiduciosi “senza se e senza ma” nel mito della certezza del diritto.

Al mondo c’è infatti spazio per tutti e ognuno può fruttuosamente scambiare con altri, conseguendone un reciproco arricchimento, un granello della propria

verità, a condizione di non sentirla e viverla come l'unica possibile, essendo insomma al riguardo sufficientemente laico. A pensarci bene, peraltro, i *fan* oltranzisti della *decisione robotica* sbaglierebbero a trascurare i benefici che la letteratura può apportare alla loro visione tecnologica del diritto, se è vero che proprio ai robot dedicò molta attenzione e tanti racconti quel grande scienziato-divulgatore e autore di fantascienza che fu Isaac Asimov (lo ricorda da ultimo Massimo Luciani nel volume collettaneo a cura di Alessandra Carleo – una matematica – che reca lo stesso titolo delle parole poste qui sopra in corsivo: il suo contributo si intitola *La decisione giudiziaria robotica*, pp. 63 ss. e il riferimento specifico è alle pagine pp. 93 ss.).

Non si tratta, dunque e ad esempio, di negare che “norma” sia innanzitutto il termine latino che identifica lo strumento che misura gli angoli retti, indispensabile a perimetrare i campi e solo metaforicamente la *regula juris*; che il sistema normativo sia governato dalla ricerca della guida razionale dell'esperienza sulla base del principio di non contraddizione; che il testo – della disposizione o della sentenza, nel senso di somma dei precedenti in termini – sia, nella cultura giuridica occidentale e non solo, il mattone di base a partire dal quale costruire l'edificio dei canoni che disciplinano i comportamenti umani e via riconoscendo. Però nella nostra epoca c'è, anche quanto alla teoria del diritto, molto altro. Un brillante e molto chiaro gioco di antitesi che illumina con chiarezza il passaggio dal panorama giuridico tradizionale a quello nuovo è stato tracciato da Roberto Kostoris nell'introdurre il volume collettaneo da lui curato *Percorsi giuridici della postmodernità* (Il Mulino, Bologna, 2017):

Monopolio della legge statale nella produzione del diritto/pluralismo delle fonti; generalità e astrattezza del comando legislativo/cangianti particolarità del caso; potere esclusivo del legislatore nella costruzione del diritto/compartecipazione dell'interprete-creatore; principio binario (tutto-niente, inclusione-esclusione, vero-falso, torto-ragione, fatto-diritto, legittimo-illegittimo)/principio di graduazione (dal meno al più adeguato, dal meno al più opportuno) e di appartenenza parziale (parzialmente incluso, parzialmente escluso), così da giungere a una conclusione che rappresenti il punto di massima realizzazione di tutti i principi in gioco; diritto costruito solo per regole (le fattispecie normative)/diritto costruito soprattutto per principi; diritto completo a priori nel momento della sua fissazione da parte della legge/diritto che si completa e si attua nel suo farsi concreto; matematica del sillogismo/flessibile logica del bilanciamento; valore esclusivo delle forme/attenzione sostanziale per i valori.

Il diritto è costituito in effetti da più che non dal solo sistema normativo: è il punto in cui le regole si incontrano col fatto, lo disciplinano, ma assieme ne

vengono – nella concretezza dell'applicazione – ri-formulate, rispetto all'enunciato verbale di partenza, in cui cioè la loro pretesa di razionalizzare *ex ante* e con irrefragabile certezza (valore che la scienza giuridica tradizionale privilegia sopra ogni altra esigenza, innanzitutto rispetto alla ricerca della giustizia nell'aderenza alle esigenze regolatorie implicate dal caso singolo, avvertendo pertanto molti appunto per tale motivo il fascino della logica formale e della matematica) deve fare i conti la fluida mobilità della vita, ossia con la pressione dell'accaduto e le esigenze di considerazione particolare che esso reclama.

Nulla di meglio della letteratura per fotografare questa inevitabile sintesi a posteriori; nulla poi di più adatto del processo, che è un percorso mobile di approssimazione al vero giudiziario, che non per forza consiste nell'accertamento del vero storico, per identificare il terreno nel quale questa mescolanza, questa *reazione chimica*, si compie. Anche per questo, molte fra le opere migliori frutto di questa duplice sensibilità peculiare sono state scritte da processualisti fin dai tempi di Calamandrei e Satta, più recentemente da Cavallone, Capponi, Nobili, nonché da magistrati e avvocati narratori, a mia scienza anche da un cancelliere e da questo specifico profilo incominciamo dunque il nostro breve viaggio attraverso alcune proposte recenti.

* * *

Al rapporto tra processo e letteratura è dedicato il volume collettaneo dallo stesso titolo inserito nella bella collana del Centro di Ricerca per l'Estetica del Diritto, diretto all'Università Mediterranea di Reggio Calabria da Raffaele Cananzi, qui presente anche tra i coautori.

Tra i contributi raccolti, alcuni rivisitano “luoghi” e problemi classici di questo tipo di analisi, altre volte pertanto già presentatisi all'attenzione dagli studiosi: nel suo, puntualmente ermeneutico e disvelatore di ipocrisie nei rapporti tra fedi, etnie e culture, Paola Barbara Helzel rilegge il *Mercante di Venezia*. Due (rispettivamente del curatore e appunto del medesimo Cananzi) riguardano il processo a Pinocchio, un burattino in cerca di felicità che – aspirando a puella perfetta e irresponsabile del Paese di Bengodi – non riesce a schivare l'insidia di sentirsi dotato, direbbero oggi gli economisti alla moda, di “capitale umano”, prima di accorgersi di essere stato gabbato e che, derubato degli zecchini d'oro da parte del Gatto e della Volpe, viene processato e condannato *proprio perché vittima* dall'emblematico giudice-gorilla dagli occhiali d'oro, ma senza lenti. Gian Pietro Calabrò medita sulle Erinni che diventano Eumenidi alla fine dell'*Oresteia* eschiliana, con Atena che placa e trasforma le prime, istituendo il Tribunale dell'Aeropago, ma al tempo stesso invita a “preservare il tremendo” del giudizio. Antonio Incampo ritorna sul personaggio rabelaisiano di

Pantagruel – che prima assiste alla vicenda del bravo giudice Brigliadoca, che risolve ogni processo tirando i dadi e solo in uno fa cilecca, ma per un improvviso abbassamento delle sue diottrie, che non gli aveva fatto ben leggere il risultato da essi offerto e poi risolve brillantemente una lite tra il signore di Baciaculi e il suo avversario Fiutapeti – e Roberto Paradisi sull’emblematica, in tempi di epidemia, *Storia della Colonna Infame*. Si aggiungono ad essi i saggi di Andrea Panzarola su Arthur Koestler e i tre grandi processi staliniani nell’Unione Sovietica degli anni Trenta del Novecento; di Alberto Scerbo sull’esperienza autobiografica raccontata da André Gide, giurato popolare alla Corte di Assise di Rouen, con le angosce del giudizio che tale condizione suscita in lui, che vive e pensa in un’epoca sospesa tra teorie criminologiche positiviste consolidate e sollecitazioni provenienti dalle giovani scienze che mirano all’analisi della psiche; le fin troppo rapide notazioni di Giorgio Spangher, nate dalla lettura di un *noir* e dalla visione della sua trasposizione cinematografica, firmate da uno scrittore contemporaneo di largo consumo; la solita ironia, tra sulfurea e barocca, di Bruno Capponi, nel godibile racconto dell’improbabile storia di un tal *Simplicius Incertus* e del *Codex* che da lui prende il nome.

Impossibile dare conto in breve delle molte sollecitazioni di merito e dei diversi registri stilistici degli scritti, animati peraltro tutti da fini osservazioni appunto sui rapporti tra diritto e fatto e sull’andamento costitutivamente narrativo di ogni giudizio, come si diceva nelle frasi introduttive a questa rassegna, nonché dal comune filo rosso della consapevolezza di un limite strutturale nella tensione verso la giustizia, che lascia a volte nella vittima il sapore amaro della sconfitta – o, nel colpevole che riesca a sfuggire alla prova della sua responsabilità, il conforto di restare impunito – ossia la sua divaricazione tra essa e la “verità” processualmente raggiungibile.

* * *

Ancora il processo penale è il tema del libro di un avvocato salernitano abituato a interrogarsi sulle ragioni profonde del suo mestiere, che è strutturato come segue: il cuore raccoglie articoli pubblicati in precedenza nella pagina di cultura di un quotidiano locale, in cui l’autore discute casi specifici a partire da un romanzo o da un film; nella lunga e robusta introduzione che vi è premessa si espone invece la “filosofia del diritto” che egli ha maturato in anni di professione e del cui tenore è opportuno che ogni operatore giuridico si renda del resto consapevole, visto che di un atteggiamento culturale che unifichi il suo modo di trattare le vicende nelle quali gli accade di imbattersi professionalmente è impossibile fare a meno.

L’approccio casistico è naturale in un difensore. Una volta chiuso definitivamente ciascun giudizio si apre peraltro davanti a lui – qualunque ne sia stato l’esito – il rovello del dubbio: se vi è stata condanna, «Avrò fatto tutto quello che mi era

possibile per ottenere un'assoluzione?» e – all'opposto – «Sarà davvero innocente il mio cliente?». Un buon avvocato sa infatti di dovere sempre dubitare delle scontate professioni di candore dell'imputato che gli si è affidato e della veridicità delle prove su di lui raccolte, a carico o a discarico che siano. Egli serba e coltiva sempre, in definitiva, un margine di inquietudine e di problematicità. Proprio per questo, il garantismo è l'abito mentale che finisce per costituire per lui come una seconda pelle, consapevole com'è dei limiti dell'umana giustizia e del crearsi in divenire e in contraddittorio della parvenza del vero, nelle specifiche circostanze nelle quali è chiamato a intervenire di volta in volta. Le pagine del saggio introduttivo – ricche di riferimenti dottrinali e di *exempla* o letterari, o tratti dalla frequentazione quotidiana del Foro – danno persuasivamente ragione proprio di questo assunto, che implica coerentemente la valorizzazione senza compromessi del “giusto processo” accusatorio.

È augurabile che questo testo faccia dunque parte di quelli che si studiano nei corsi *post lauream* di preparazione all'esercizio professionale e che anche l'avvocato maturo in anni e in esperienza torni di tanto in tanto a confrontarvisi, per nutrire continuamente il proprio patrimonio deontologico.

Del libro di Giuseppe Guizzi, uscito ormai qualche tempo fa – ma del quale conviene continuare a parlare, pur dopo molti seminari di presentazione e diverse recensioni favorevoli – non è difficile preconizzare che resterà un punto di riferimento, di merito e metodologico, per futuri studi analoghi su altri scrittori.

Si apre con un esergo proustiano su Balzac, romanziere che è l'occasione e il protagonista dilagante del testo e con una frase di Mozart, nonché citando Conrad all'inizio dell'introduzione. Chi ne conosca di persona l'autore, dalla riservatezza almeno pari ad una complessione fisica che non passa inosservata, non può sospettarne smanie esibizionistiche e reperti di pensieri rubati a Internet: raffinato francesista, oltre che scrittore elegante e problematico, egli cita solo quanto ha davvero letto, la musica che ascolta e il cinema (giacché ci sono anche ricordi di scene da film) che ha guardato attentamente, portatore com'è di un amore indomito per l'alta cultura comunque e dovunque si manifesti e della sua paziente, abituale frequentazione.

Si immagina un adolescente intento a divorare i classici ottocenteschi della letteratura francese, dopo il primo impulso ricevuto da una brava professoressa di liceo, ricordare il nome della quale è non ultimo merito dell'allievo di un tempo, in un'epoca superficialmente immemore dei lasciti da ciascuno ricevuti e che invece bisogna pure, col riconoscerli, ripagare moralmente. Che egli richiami con acribia le molte letture e i maestri è del resto quanto ci si può attendere che faccia

un valente giuscommercialista, preciso negli inventari e nel mantenere in ordine allo stesso tempo i bilanci degli affetti e degli incontri intellettuali.

In Balzac, com'è stato ben scritto, «gran parte dell'opera (...) intreccia nella forma del genere romanzesco l'immaginazione letteraria, la critica del diritto vigente e l'indagine sulla "fisiologia" dei ceti emergenti nella Francia della Restaurazione. Nelle sue creazioni artistiche le fonti più ricorrenti di ispirazione convergono nella denuncia delle radici materiali e sociali che determinano i destini di uomini e donne e ne accendono o ne sottomettono le passioni: una linea inaugurata dai grandi scrittori dell'illuminismo francese, che Balzac reinventa scoprendo nel modo col quale l'ordinamento giuridico impregna la vita di tutti i giorni un elemento rivelatore della effettiva sostanza dei rapporti sociali» [così A. Mazzacane, *Diritto e romanzo nel secolo della borghesia. Le Colonel Chabert di Honoré de Balzac*, in *Giornale di Storia costituzionale*, 28 (2014), pp. 187 ss., p. 188 per la citazione e anche in *Status Quaestionis*, 12 (2017)].

È noto che il romanziere fu avviato dal padre a studi giuridici e da giovane fece pratica con un avvocato e lavorò presso un notaio, di cui conservò sempre un grato ricordo. Il periodo del suo studentato universitario parigino fu quello dei codici civile (1804) e di commercio (1807), da poco emanati. Sotto l'ormai ideologicamente affermato impero della legge scritta, che dopo la Rivoluzione aveva avuto ragione del precedente *droit coutumier*, il diritto commerciale – in particolare – si era avviato a perdere la sua caratteristica di ordinamento giuridico settoriale degli operatori, sicché più tardi (non solo in Francia, essendo analoga la nostra vicenda nazionale) le sue regole confluiranno, sia pure con tratti di specialità, nell'unitario, organico codice civile.

Guizzi ricostruisce innanzitutto criticamente con chiarezza questa fase e, per cenni, il percorso che aveva portato a essa e mostra il giovane Honoré tra colleghi e professori, alcuni dei quali pagarono il loro recalcitrare all'applicazione del metodo strettamente esegetico che si impose dopo le codificazioni napoleoniche. I capitoli successivi illustrano invece, attraverso le sue opere narrative, i principî e le nozioni capitali della nuova legislazione: l'autonomia negoziale, le norme sulla successione *mortis causa*, le vicende del credito – e dell'usura – assieme agli istituti e alle sorti dell'impresa dall'impianto, alla fioritura, al possibile fallimento – e anche quelle della speculazione finanziaria, mentre un capitolo finale analizza l'eredità di questa esperienza e le trasformazioni che i concetti giuridici di base hanno subito nel corso del tempo per effetto dell'evoluzione economica della società che li ha via via impiegati.

Si sottolinea tra l'altro opportunamente come, in questi mutamenti, cambi anche l'etica degli affari: così deve dirsi, ad esempio, per il senso dell'"onore", che impone a un imprenditore in cattive acque di riprendersi innanzitutto per

soddisfare i suoi creditori, mentre per altri soggetti è proprio la dinamica di un indebitamento sempre maggiore a sorreggere fortune personali, con un'economia che prospera sulle obbligazioni e sulle diverse scadenze del loro adempimento, anche perché al commercio si affianca e poi dominerà la fase della produzione industriale.

Questa ricchissima e polifonica indagine, il cui autore si muove tra diritto e letteratura del periodo indagato con la disinvoltura e la padronanza di chi domina entrambi i campi – compresa la letteratura secondaria, ossia la saggistica “su” Balzac – è del resto favorita dalla considerazione che, come altrettanto noto, lo scrittore fu tra gli inventori della serialità, nel senso che molti suoi personaggi non scomparivano del tutto alla chiusura di una storia, ma rientravano in un'altra, magari in ruoli diversi, in combinazione con gli altri. Forse, se il grande architetto della *Comédie* avesse al tempo potuto vendere i diritti dei suoi romanzi alla televisione, il suo cronico bisogno di danaro (che gli era necessario al tempo stesso per sostenere un tenore di vita dispendioso e per rimediare ai rovesci procuratigli dal suo ostinarsi in affari per i quali non aveva affatto il bernoccolo) sarebbe stato placato.

Se il libro del quale si è appena dato conto si concentra sul giro di pochi decenni, seppure molto importanti e su un autore fondamentale, morto appena cinquantunenne, dopo avere furiosamente scritto, mangiato, amato ed essersi con nessuna fortuna impegnato in attività extraletterarie dalle quali sperava vanamente di trarre profitto, di tutt'altra ampiezza è l'*opus magnum* al quale si è accinto Donato Carusi, gius-civilista napoletano di nascita, ma genovese di cattedra: un altro giureconsulto che sta stretto nei panni curiali del puro tecnico e all'interno del suo solo settore disciplinare, dal quale è già evaso in passato per un paio di fortunati libri di biodiritto, che è peraltro la classica “materia trasversale”.

Egli si colloca, rispetto al suo oggetto di ricerca, ad altezza di drone, contemplando infatti dall'alto – ma con frequentissime planate e repentini atterraggi – ben più dei “tre secoli di potere, diritto e letteratura” preannunciati dal sottotitolo del libro, se si considera lo sguardo ai secoli anteriori del secondo capitolo (in tutto sono ventidue).

A una esposizione analitica del contenuto rinunciamo subito, per evidente inanità dello sforzo che si provasse in tale senso a compiere – o forse solo per incapacità di sintesi dello scrivente – salvo dire che si tratta in sostanza di un amplissimo affresco, cronologicamente ordinato, che intreccia tra loro i tre fattori appena indicati, a partire dal tardo Settecento e toccando letterature e tradizioni giuridiche e politiche di più Paesi. In questo contesto, alla inesaurita capacità dello *chef*

di sfornare in continuazione piatti prelibati, che appunto mescolano assieme con sapienza ingredienti provenienti da territori tecnico-culturali diversi, che ormai sappiamo essere reciprocamente repellenti solo per chi non ama lasciarsi andare alla sperimentazione di nuovi gusti e alle tentazioni del palato, fa riscontro un bulimico atteggiamento del lettore goloso, attratto dalle molte portate del ricchissimo *buffet*, tutte da assaggiare e apprezzare. E la verifica della bontà dei manicaretti è immediata, visto che, alla descrizione storica e alla prospettazione teorica dei problemi, si affiancano nella scorrevolezza del discorso continuo brani antologici più o meno lunghi, dalle poche frasi alle pagine più ampiamente riportate. Ad essi si accompagnano fin dal primo capitolo appendici con indicazioni bibliografiche e cenni biografici sugli autori dei quali si parla di volta in volta, tra i quali quello su Pietro Rescigno, Maestro dello scrittore, omaggiato con parole sobrie, ma incisive, che rivelano la discendenza accademica.

A proposito del dubbio insinuato dal titolo, può risponderci che ci sono stati sovrani colti – i due Federico II, ad esempio: lo *Stupor Mundi*, che conosceva più lingue, aveva aperture multiculturali, fondò nel 1224 un'università laica, la prima in Occidente che fosse tale e che l'anno prossimo festeggerà gloriosamente gli otto ininterrotti secoli di vita e il grande imperatore prussiano, anche lui autore, a molta distanza di tempo, di trattati e versi, protettore di scienziati e filosofi, tra i quali ad esempio Voltaire, vero esempio di imperatore illuminato – e altri meno o per nulla, come ad esempio Carlo Magno, del quale si tramanda (ma la notizia è controversa, essendovi una versione della circostanza a lui più favorevole) che fosse analfabeta, salvo sapere tracciare la sua firma: la controfirma del dignitario in possesso di “litterae” sarebbe nata proprio per la necessità di attestare quali fossero stati i suoi ordini verbalmente impartiti e da costui trascritti. Certo è che anche lui ben comprendeva l'importanza della cultura, al punto da fondare una *Schola Palatina*, alla quale chiamò i più illustri intellettuali dell'epoca. In ogni caso, il sovrano repubblicano – ossia il popolo – è sicuro ormai che legga, ma la domanda (alla quale temo si debba dare una risposta pessimistica) è se lo faccia criticamente, ossia munito di robusti anticorpi che lo mettano in grado di non soccombere al veleno delle *fake news*.

Se invece l'ambiguità dell'interrogativo dovesse sciogliersi nel senso che “Sua maestà (è la) legge” – in una recensione del 31 luglio 2022, sul *Sole 24 Ore*, giustamente Sabino Cassese definisce quest'opera «geniale e sfuggente fin dal titolo», per la sua struttura fluida, non facilmente razionalizzabile – allora andrebbe semplicemente osservato che questa condizione non è mai stata vera in assoluto, o lo è stata per un tempo relativo e nel senso dell'ideologia derivata dalla rivoluzione francese, ma che ormai il primato di assemblee parlamentari e delle leggi che esse confezionano arranca dovunque, rispetto alla regolazione di fonte governativa, di

quelle delle autonomie territoriali egualmente dotate di potere legislativo, alla diffusione della giustizia costituzionale, della democrazia diretta, infine alle pretese di autofondazione della tecnica e in particolare dell'intelligenza artificiale.

L'elogio che Carusi riserva comunque alla necessità di spingere a coltivare l'immaginazione nella formazione del giurista e all'educazione ai casi, a suo tempo caldeggiata anche presso di noi da Gino Gorla, conferma un *idem sentire* tra lui e chi scrive questa nota ed è inoltre di puro buonsenso la sua osservazione che – se è perciò proficuo “importare” la letteratura nei piani di studio dei corsi istituzionali di diritto – non meno utile sarebbe «dare spazio a un poco di diritto in tutti gli altri generi di scuola». Come si diceva, appunto: una cucina multietnica, un'educazione alle contaminazioni, un messaggio “alto” e che induce alla ricerca continua e curiosa.

Il volume in cui Gianluca Bascherini e Giorgio Repetto “convocano” a comporlo tredici loro colleghi (i saggi che ne fanno parte sono dunque quindici, perché ovviamente ci sono anche i loro, al netto della *Premessa* confermata da entrambi) si muove anch'esso sul piano della ricostruzione storica, ma restando a metà tra l'interesse di Guizzi, essenzialmente rivolto ai primi decenni di vita sociale e intellettuale francese dell'Ottocento e la cavalcata tra scrittori ed eventi almeno degli ultimi tre secoli offerta da Carusi.

L'ambizione di non poco conto dei due curatori, formati alla vivace scuola romana della Sapienza e specificatamente su suggestioni in ordine alle quali dirò dopo, è quella di indicare piste idonee a contribuire alla ricostruzione della storia costituzionale italiana anche attraverso la letteratura.

Si tratta, com'è noto, di un genere storiografico che vanta da noi precedenti illustri – da Gaetano Arangio Ruiz a Carlo Ghisalberti, da Giuseppe Galasso a Umberto Allegretti, da Silvano Labriola a Livio Paladin, da Roberto Martucci a Francesco Bonini – sfociati peraltro in percorsi di storia delle istituzioni battuti in prevalenza da giuristi dialoganti con i loro colleghi, o da storici accademici di spiccata sensibilità giuridica.

L'operazione di cui si parla qui è invece volutamente “provocatoria”, quanto al metodo, perché scardina steccati disciplinari e mescola con intelligenza settori di ricerca nati diversi. Sarebbe percepita ancora di più come singolare, se negli ultimi anni i campi del sapere umanistico non fossero stati investiti da movimenti intesi a farli convergere. È ben vero che persistono resistenze, ma (come dovrebbe risultare anche dalla panoramica parziale finora tracciata) sensibilità e corsi di diritto e letteratura sono ormai anche nelle nostre università in via di rapida istituzionalizzazione sulla base della rinascita statunitense dell'interesse verso siffatto

metodo di indagine interdisciplinare dei materiali, che era stato all'origine europeo e dunque anche italiano, prima che da noi prevalesse l'istanza orlandiana del rigore formale. Va peraltro segnalato che l'attuale diversità degli approcci interni a questo campo di studi ne disvela la "giovinezza", per la plurivocità dei paradigmi assunti, non ancora (ed è un bene) riducibili: se si scopre un nuovo continente da esplorare, sono insomma molti i modi per visitarlo escogitati dai turisti-fai-da-te e dagli innamorati dell'avventura. In fatto, per fare un solo esempio, gli ultimi due convegni dell'Associazione che in Italia raccoglie la maggiore parte dei costituzionalisti, di varie generazioni e collocazioni accademiche, hanno messo a tema la fruttuosità anche per i giuristi di suggestioni loro derivanti da altre scienze umane e la questione della lingua come premessa e al tempo stesso risultato dell'identità culturale nazionale, alla cui costruzione la Carta Costituzionale e i suoi studiosi hanno recato robusti apporti e possono farlo ancora di più.

Venendo a scorrere l'indice del volume, si nota immediatamente la sua corretta intavolazione, che trascorre dai fondamenti alle questioni particolari. La prima parte si interroga sulle basi assiologiche della vicenda unitaria: Giorgio Repetto illustra il prevalere del disegno orlandiano di costruzione dello Stato amministrativo su quello ancorato allo storicismo risorgimentale desantisiano. Il molisano di vita abruzzese Fabrizio Politi, che già aveva dedicato un'apprizzata elaborazione monografica al tema della dignità, lo rivisita con occhio specialmente – anche se non in modo esclusivo – attento alle fatiche delle popolazioni e agli scrittori della sua terra, da Francesco Jovine, a Ignazio Silone, a Donatella di Pietrantonio. Giuseppe Filippetta – anche lui in una linea di continuità / sviluppo con se stesso – segue il progressivo sfiancarsi dell'*epos* e dell'*ethos* resistenziale e della letteratura su di essa (rovello in verità comune anche ad altri autori della raccolta) nella quotidianità assai meno brillante, per non dire deludente, della successiva vita collettiva repubblicana. Fulvio Cortese scrive di transizioni italiane, sempre sul punto di realizzarsi, e altrettante volte però inibite nel compiersi da fattori nemmeno troppo misteriosi. Gianluca Bascherini conclude una complessa analisi delle fasi della vita repubblicana, talora drammatica, constatando che i figli non riescono ad emanciparsi dalla generazione dei padri, anche lui restando perciò in attesa di qualcosa che deve ancora accadere. Nel frattempo, osserviamo, il *Sol dell'Avvenire* è spuntato e sta alto nel cielo solo nell'ultimo film di Nanni Moretti, mentre il paesaggio che concretamente esso illumina è l'opposto di quello sperato da molti.

Ricchissimi sono anche i "carotaggi" della seconda parte, in cui affondi nel terreno su questioni puntuali finiscono per illuminare bene l'intero panorama: di Daniele Donati sulla "costituzionalizzazione della cultura"; di Barbara Pezzini sulla letteratura relativa alla prostituzione come cartina di tornasole della questione di genere nella Costituzione; di Giuseppe Martinico, che parte dichiarandosi

astutamente “disimpegnato”, ma poi da siciliano lucido e pessimista come i grandi scrittori della sua terra mette il dito nella piaga della questione meridionale attraverso la loro disillusa percezione, come del resto fa con il medesimo tono Alberto Vespaziani, muovendosi tra Rocco Scotellaro e Carlo Levi (ben presente, con Sciascia e altri, anche nel contributo richiamato in precedenza), mentre Antonio Mastropaolo converge piuttosto con Filippetta nella diagnosi sull’assestarsi – e lo sfilacciarsi – degli ideali di rinnovamento vivissimi nell’immediato secondo dopoguerra, ma attraverso la lente della ricostruzione di un dialogo non facile, che vede come interlocutore degli intellettuali inquieti il PCI togliattiano, di volta in volta “legittimante” e “scomunicante” verso “eretici” dissenzienti.

Non scontata nemmeno l’idea alla base della terza parte, che accende i riflettori su alcune figure significative del dibattito culturale. Qui troviamo Guido Sironi esercitarsi su Giuseppe Prezzolini e l’eterna dialettica tra “furbi” e “fessi” nel “codice” – come egli lo definisce – della nostra vita collettiva; Francesco Cerrone incunearsi per riferircene nel dialogo tra due fratelli entrambi di grande statura, i Betti, ossia il magistrato, poeta e soprattutto uomo di teatro Ugo e il romanista, civilista e teorico dell’interpretazione Emilio; Antonio Cantaro, così umile nell’accostarsi (anche qui: non lui soltanto, in questo libro) a Pierpaolo Pasolini e in realtà così penetrante nel ricostruirne la presenza ingombrante che “disturbava” la tranquillità piccolo-borghese della società che gli era contemporanea; Cesare Pinelli, che finemente ricostruisce tratti caratteriali e polemiche dell’ “ingegner” Gadda, molto preoccupato della manutenzione delle opere pubbliche, esortazione che rimanda trasparentemente a quella delle virtù civili che troppo frequentemente collassano, proprio come da noi rovinano ponti e tracimano fiumi.

Ho tenuto da parte, “saltandone” il contributo dall’ordine effettivo del libro, l’intervento di Angelo Antonio Cervati, centrato sul respiro “classico” della narrativa di Riccardo Bacchelli. L’ho fatto perché in realtà l’intero volume risente della sua influenza e personalità, essendo molti fra i coautori suoi allievi che ne hanno assorbito e, com’è giusto e naturale, spostato più avanti l’orizzonte metodologico: un Maestro che ha generosamente donato a tanti un modo di guardare al diritto non prono alle mode del momento, inquieto, non appiattito sulla pura tecnica e qui mi fa piacere pagare anche io il mio debito, pur non essendone stato direttamente discepolo.

Viene voglia di dare infine un suggerimento tematico per proseguire l’encomiabile sforzo consegnato a questo volume a più voci, osservando che la storia costituzionale italiana potrebbe essere osservata anche attraverso la cinematografia. Qui però taccio gli esempi che si potrebbero facilmente elencare e blocco le dita che battono sulla tastiera del *computer*, per non farla ancora più lunga, mentre ai contributi inanellati nel libro una seconda eventuale edizione potrebbe in

realità aggiungerne ancora altri, come ad esempio l'esame ulteriore della narrativa antiparlamentare di fine Ottocento, particolarmente studiata da Clotilde Bertoni o del trasformismo politico in cui tutto cambia per meglio conservare la sostanza del potere e degli equilibri sociali, almeno da De Roberto a Tomasi di Lampedusa, benché Repetto già dedichi a entrambi i temi fini osservazioni, che peraltro meriterebbero sviluppo - ad avviso di chi scrive - in un saggio autonomo dedicato a tale profilo. Chiudo con una confessione: non ho mai invidiato il lavoro dei colleghi, ma a proposito di questo libro il rimpianto di non avere saputo del progetto mentre lo si veniva organizzando ce l'ho. Pazienza, ma - se essi pensano di ritornare in qualche modo "sul luogo del delitto" - sappiano che resto in attesa di accompagnarli: il mio indirizzo di posta elettronica e il numero di telefono cellulare li hanno.

Sintesi dei contributi

Abstract

Le persone con disabilità tra società, economia e diritto. Considerazioni generali

VINCENZO CASAMASSIMA

Il saggio, che introduce una sezione monografica del presente numero della Rivista, mira a delineare un quadro generale delle questioni concernenti la condizione e i diritti delle persone con disabilità. Si sofferma altresì sulle prospettive di riforma aperte dall'entrata in vigore della legge n. 227/2021 in materia di disabilità. Il contributo, il quale contiene numerosi richiami agli altri saggi pubblicati nella medesima sezione, prende le mosse da un richiamo ai lavori del convegno svoltosi il 30 settembre 2022 a Benevento presso l'Università degli Studi del Sannio. Si sofferma poi sui profili generali dei temi trattati, con richiami ai punti di vista filosofico, costituzionalistico, economico e sociologico. Nella sua ultima parte il saggio si sofferma sulle prospettive di riforma in materia di disabilità aperte dalla succitata legge n. 227/2021, che delega il Governo ad adottare decreti legislativi delegati, ripercorrendo le riflessioni contenute nei diversi saggi pubblicati nella rivista in seguito ad un'apposita Call.

The essay, which introduces a monographic section of this issue of the Journal, aims to outline a general framework of issues concerning the condition and rights of persons with disabilities. It also focuses on the reform prospects opened up by the entry into force of Law no. 227/2021 on disability. The contribution, which often refers to the other essays published in the same section, starts by referring to the work of the conference held on 30 September 2022 in Benevento at the University of Sannio. It then deal with general profiles of the topics covered, with references to philosophical, constitutional, economic and sociological points of view. In its final part, by retracing the reflections contained in the various essays published in the journal following a special Call, the essay focuses on the prospects for reform with regard to disability issues opened by the aforementioned Law no. 227/2021 enabling Government to adopt delegated legislation.

Modelli di disabilità, tra dignità della persona ed esigenze di giustizia

MARIA GIULIA BERNARDINI

I “modelli” di disabilità sono prospettive teoriche generali, di tipo euristico, elaborate in seno alla prospettiva teorico-emancipativa nota come *Disability Studies*. Nel corso del tempo, i paradigmi di tipo socio-costruttivista hanno concorso al consolidamento di una nuova cultura della disabilità, ove si riconosce che le esclusioni e le discriminazioni esperite dalle persone con disabilità sono tutt’altro che naturali e inevitabili. Affinché esse siano prevenute e contrastate, è necessario un profondo rinnovamento tanto dei saperi, quanto della struttura sociale ed istituzionale, ivi compresa quella giuridica. Il contributo si propone di ricondurre ad unità le principali tracce del percorso diretto all’affermazione della nuova cultura della disabilità, in modo tale da dare conto della portata epocale della transizione attualmente in corso.

Disability "models" are heuristic theoretical perspectives developed within the theoretical-emancipatory perspective known as *Disability Studies*. Over time, socio-constructivist paradigms have contributed to the consolidation of a new culture of disability, where exclusions and discriminations experienced by people with disabilities are recognised as far from natural and inevitable. In order for them to be prevented and countered, a profound renewal of both theoretical knowledge and social as well as institutional structure, including the legal one, is necessary. The contribution aims to bring back to unity the main traces of the path directed to the affirmation of the new culture of disability, so as to give an account of the epochal scope of the transition currently underway.

La persona con disabilità nella Costituzione e nel diritto sovranazionale

CARLO COLAPIETRO

Nel presente contributo vengono sviluppate alcune riflessioni sull'attuale condizione della persona con disabilità nell'ordinamento giuridico, partendo da quanto direttamente e indirettamente ricavabile della Costituzione. Ciò che emerge dall'analisi è che la tutela dei disabili ha subito un graduale rafforzamento per merito di due distinte spinte: da una parte, quella della giurisprudenza costituzionale, che ha contribuito a superare l'ottica assistenzialistica in favore di un approccio incentrato sulla piena socializzazione della persona con disabilità, e, dall'altra, quella del diritto sovranazionale. L'Unione europea, infatti, ha dato avvio ad importanti processi di riforma volti a tutelare i soggetti vulnerabili, nella loro dimensione individuale e familiare, come recentemente accaduto ad opera della Direttiva (UE) 2019/1158 sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza. Il contributo analizza, infine, sempre sul solco delle misure di derivazione europea, l'importante occasione che si presenta all'ordinamento nazionale con l'approvazione del PNRR, che contempla importanti misure volte a rafforzare l'autonomia delle persone con disabilità.

This essay analyzes the current condition of the person with disability in the legal system, starting from the direct and indirect provisions of the Constitution. The protection of the person with disability has become gradually stronger. Hence, on the one hand, to Constitutional Court has contributed to overcoming the welfare point of view in favor of an approach centered on the socialization of the person with disability. On the other hand, the European Union has launched important reform processes to protect vulnerable subjects, in their individual and family dimensions, as recently happened with the approval of Directive (EU) 2019/1158 on work-life balance for parents and careers. At the end, the essay analyses, the important opportunity presented to the national legal system with the approval of the PNRR, which contemplates important investments to strengthen the autonomy of people with disabilities.

I riferimenti costituzionali della “delega al Governo in materia di disabilità”: osservazioni preliminari

EMANUELE ROSSI

Il presente contributo, introducendo le relazioni aventi ad oggetto l'esame della legge 22 dicembre 2021, n. 227 in materia di disabilità, pone principalmente attenzione a due profili. Da un lato, vengono considerati i tempi per l'adozione dei decreti legislativi previsti dalla legge, con riguardo all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza adottato dal Governo italiano in ordine all'obiettivo di “realizzare una riforma della normativa sulle disabilità nell'ottica della de-istituzionalizzazione e della promozione dell'autonomia delle persone con disabilità”. In secondo luogo, vengono analizzati i principi costituzionali richiamati nella legge di delega e di cui la normativa che si intende introdurre dovrebbe costituire attuazione, nonché i riferimenti di diritto internazionale che richiedono un'attenta considerazione da parte del legislatore italiano.

This contribution, by introducing the reports focusing on the examination of Law No. 227 of December 22, 2021, regarding disabilities, primarily addresses two aspects. On one hand, it considers the timelines for the adoption of the legislative decrees envisaged by the law, concerning the implementation of the National Recovery and Resilience Plan adopted by the Italian Government, aimed at "carrying out a reform of the legislation on disabilities with a view to deinstitutionalisation and the promotion of autonomy for individuals with disabilities." Secondly, it analyses the constitutional principles referenced in the enabling law, which the intended legislation should embody, as well as the references to international law that require careful consideration by the Italian legislator.

Persone con disabilità tra inserimento lavorativo e “accomodamento ragionevole”

ROSARIO SANTUCCI, PIA DE PETRIS, FRANCESCA PACIFICO

La legge delega sulla disabilità (n. 227/2021), seppur frettolosa e incompleta, è importante per l'adozione di misure di attuazione che soddisfano le esigenze reali delle persone con disabilità. Essa in ogni caso è importante per arricchire il diritto del lavoro, che conosce - a partire dalla legge n. 68 del 1999 e fino al recente decreto legislativo n. 105/2022 - un importante armamentario di regole volte ad assicurare l'attuazione dei valori costituzionali sulla centralità della persona e sulla sua dignità: collocamento "mirato" delle persone con disabilità, sussidiarietà orizzontale con il coinvolgimento delle imprese sociali, divieto di discriminazione, e promozione delle pari opportunità, attraverso soluzioni ragionevoli di accomodamento. Tuttavia, le cose non vanno così bene né di fatto né dal punto di vista normativo, dove anche gli aspetti critici della struttura generale delle regole del mercato del lavoro e dei servizi pubblici si riversano. Pertanto, la legge delega potrebbe costituire uno strumento per rilanciare, nel segno dell'effettività, alcune tecniche di tutela già esistenti.

The delegated law on disability (No. 227/2021), although hasty and incomplete, is important for the adoption of implementing measures that meet the real needs of people with disabilities. It is in any case important to enrich labor law, who knows - from Law No. 68 of 1999 and until the recent Legislative Decree No. 105/2022 - a plurality of rules aimed at ensuring the implementation of constitutional values on the centrality of the person and his dignity: "targeted" placement of people with disabilities, horizontal subsidiarity with the involvement of social enterprises, prohibition of discrimination, and promotion of equal opportunities, through reasonable accommodation solutions. However, things are not going so well in practice or from a regulatory point of view, where the critical aspects of the general structure of the rules of the labour market and public services are also pouring in. Therefore, the delegated law could be a means of relaunching, in the name of effectiveness, some existing protection techniques.

Le politiche per la disabilità nel quadro del PNRR

GIUSEPPE ARCONZO

Il saggio si propone di analizzare l'impatto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dei suoi atti attuativi sulla condizione e sui diritti delle persone con disabilità.

Dopo un breve excursus sulla situazione esistente in materia al momento della redazione del PNRR, il saggio si sofferma sulle parti del PNRR che riguardano direttamente il tema della disabilità, analizzando specificamente gli investimenti e le riforme in esso previsti.

Particolare attenzione è dedicata al tema dell'implementazione dell'accessibilità dei luoghi di cultura e dell'inclusione lavorativa delle persone con disabilità. La parte finale del lavoro si sofferma poi sulle principali innovazioni contenute nella legge delega n. 227 del 2021 che – in attuazione di quanto previsto dal PNRR stesso – introduce una serie di principi particolarmente innovativi cui il Governo dovrà dare attuazione.

The essay aims to analyse the impact of the National Recovery and Resilience Plan (PNRR) and its implementing acts on the condition of people with disabilities.

After a brief excursus on the situation on the topic at the time of the drafting the NRP, the essay focuses on the parts of the PNRR that directly concern disability, specifically analysing the investments and reforms envisaged in it.

Particular attention is devoted to the issue of implementing accessibility of cultural venues and of the employment inclusion of people with disabilities. The final part of the work then dwells on the main innovations contained in the delegation law no. 227 of 2021 that - in implementation of the provided for by the PNRR itself - introduces innovative principles to be implemented by the government.

Tutela del disabile e responsabilità del datore di lavoro

MARIO CERBONE

L'Autore svolge una riflessione sulla "responsabilità" dell'impresa in riferimento al "lavoro" dei disabili. Muovendo dalla relazione contrattuale di lavoro, che si instaura tra lavoratore-disabile e datore di lavoro, il contributo si sofferma su due dimensioni dell'agire datoriale: la prima concerne i soggetti che, nell'organizzazione dell'impresa, sono chiamati a presidiare i meccanismi di tutela e di inclusione del lavoratore disabile; la seconda riguarda l'insieme delle misure concrete di intervento, *in primis* gli "accomodamenti ragionevoli". Dall'obbligo di adozione degli accomodamenti ragionevoli discendono, infatti, sul piano interpretativo, significative implicazioni quanto ai limiti all'esercizio dei poteri datoriali, nonché per lo stesso fondamento causale del contratto di lavoro instaurato con il disabile. Se ne conclude che la peculiarità che assume, per questa via, la responsabilità del datore di lavoro è essa stessa premessa per una effettiva inclusione dei lavoratori disabili.

The Author carries out an analysis on the "responsibility" of the company to the "work" of the disabled. Starting from the contractual employment relationship, which is established between the disabled worker and the employer, the contribution focuses on two dimensions of the employer's action: the first concerns the subjects who, in the organization of the company, are called to supervise the mechanisms for the protection and inclusion of the disabled worker; the second concerns the set of concrete intervention measures, primarily "reasonable accommodation". In fact, on an interpretative level, significant implications arising from the obligation to adopt reasonable accommodations as regards the limits to the exercise of employer powers, as well as for the same causal basis of the employment contract established with the disabled person. It can be concluded that the peculiarity assumed, in this way, by the responsibility of the employer is itself a premise for the effective inclusion of the disabled workers.

Le prospettive di riforma in materia di disabilità e il nodo dei livelli essenziali delle prestazioni

ELENA VIVALDI

L'articolo intende affrontare la questione relativa alla definizione dei livelli essenziali di assistenza in materia di disabilità, alla luce dell'approvazione della legge delega n. 227/2021 (recante Delega al Governo in materia di disabilità). Dopo aver richiamato brevemente gli approdi della giurisprudenza costituzionale sul punto, sono presi in considerazione le disposizioni concernenti la disabilità all'interno del DPCM del 12 gennaio 2017 ed i nodi lasciati irrisolti dalla legge n. 112/2016 (recante Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare) e dalle due ultime leggi di bilancio. Su queste premesse, sono evidenziate le caratteristiche ed alcuni elementi di criticità che emergono dall'attuazione di quanto previsto dalla Missione 5 del PNRR in relazione ai progetti di deistituzionalizzazione delle persone con disabilità.

The article intends to deepen the theme of the definition of the essential levels of benefits in the field of disability, in the light of the approval of the enabling law n. 227/2021 (containing the Delegation to the Government on disability matters). After briefly recalling the principles elaborated by the constitutional case law on art. 117, paragraph 2, lett. m. Cost., the issues that have remained unresolved at the regulatory level are critically analyzed (from the DPCM of 12 January 2017, to the last two budget laws). Starting from these premises, the characteristics and some critical elements that emerge from the implementation of the provisions of Mission 5 of the PNRR in relation to projects for the deinstitutionalization of persons with disabilities are highlighted.

La persona con disabilità e la pubblica amministrazione nella prospettiva della riforma

ALESSANDRO CANDIDO

Il contributo prende in esame il ruolo che le pubbliche amministrazioni assumono nei principi e nei criteri direttivi contenuti nella legge n. 227 del 2021, nonché le prospettive – sempre dal punto di vista delle amministrazioni – di attuazione della legge delega, con particolare riguardo all'accertamento della condizione di disabilità, alla valutazione multidimensionale, al miglioramento della qualità dei servizi pubblici e all'istituzione del Garante.

The essay examines the role played by public administrations in the guiding principles and criteria contained in Law no. 227 of 2021, as well as the prospects – again from the point of view of administrations – for implementing the enabling act, with particular regard to the assessment of disability conditions, the multidimensional assessment, the improvement of the quality of public services and the establishment of the disability Authority.

European and Taxation aspects regarding the framework of disabled people.

Future perspectives and the way ahead

FILIPPO LUIGI GIAMBRONE

La salute è fondamentale per il benessere delle persone e rappresenta una delle massime priorità politiche. I governi devono fare tutto ciò che è in loro potere per fornire servizi sanitari e garantire la protezione contro le minacce per la salute. Ciò significa lavorare insieme e sfruttare il potenziale dell'UE per migliorare la risposta sanitaria e sostenere gli Stati membri nello svolgimento dei loro compiti. Ciò richiede una chiara attenzione a livello dell'UE, uno stretto coordinamento con il Consiglio e il Parlamento europeo e l'aggiornamento dei principali strumenti e della legislazione. L'articolo esamina la legislazione europea in merito alle persone disabili. Inoltre viene evidenziato il quadro giuridico italiano in materia di disabilità. L'ordinamento giuridico italiano ha previsto benefici fiscali nei confronti delle persone disabili. Saranno esaminate le iniziative europee riguardanti i disabili in vista di un'Unione europea della salute. In conclusione, le considerazioni saranno tratte da una prospettiva fiscale ed europea.

Health is central to people's well-being, and they rightly expect health to be one of the top policy priorities. Governments must do everything in their power to provide health services and ensure protection against health threats. This means working together and harnessing the EU's potential to improve the health response and support Member States in carrying out their tasks. This requires a clear focus at EU level, close coordination with the Council and the European Parliament, and updating the main instruments and legislation. With regard of this article the European position concerning disabled people is highlighted. Moreover the Italian legal framework regarding disabled people is described. Some taxation benefits concerning the Italian legal framework towards disabled people are analyzed. European initiatives concerning disabled people in view of a health Union will be investigated. In conclusion considerations will be drawn from a taxation and European perspective.

La legge 227/2021: questioni definitorie e diritti

PAOLO ADDIS

Questo studio analizza alcuni punti particolarmente rilevanti della legge delega 227 del 2021, soffermandosi in particolare sulla definizione della condizione di disabilità, sul diritto alla vita indipendente e sul diritto al progetto di vita individualizzato, personale e partecipato.

This study analyzes some particularly relevant points of the delegation law 227 of 2021, focusing in particular on the definition of the condition of disability, on the right to independent living and on the right to an individualized, personal and participated project for persons with disabilities.

L'inclusione scolastica delle persone con disabilità tra legislazione e prassi

SARA AMATO

La tematica della disabilità nella scuola è un argomento molto ampio e articolato che offre numerosi profili di indagine. Uno di questi è sicuramente l'inclusione scolastica delle persone con disabilità, pre-condizione dell'inclusione sociale delle stesse. La disabilità è nella scuola una risorsa umana, morale, sociale e culturale. Affinché, però, sia effettivamente tale, è opportuno abbandonare ogni idea di assistenzialismo e guardare alle persone con disabilità in maniera attiva, senza pietismo, nel rispetto della dignità della persona.

L'impianto legislativo ha da tempo abbandonato l'ispirazione caritatevole per una impostazione emancipatoria, fattiva, dinamica, per la cui effettiva realizzazione bisogna lavorare sulle declinazioni dell'inclusione scolastica in cui sono riposte le aspettative: formazione del personale scolastico e presenza fattiva del territorio.

Tante sono le cattive pratiche della scuola in materia di inclusione, sintomatiche del forte gap esistente tra legislazione e prassi, su molte delle quali è intervenuta puntualmente la magistratura.

Il contributo mira anche ad esaminare il ruolo del Dirigente scolastico in materia di inclusione scolastica delle persone con disabilità, alla luce degli ultimi aggiornamenti normativi e delle difficoltà che incidono sulla efficienza amministrativa.

The issue of disability in the school is a very broad and articulated subject that offers numerous profiles of investigation. One of these is certainly the scholastic inclusion of people with disabilities, a pre-condition for their social inclusion.

Disability is a human, moral, social and cultural resource in the school. However, it is advisable to eliminate any idea of welfare and look at people with disabilities in an active way, without pity, with respect for the dignity of the person.

The legislative system has long since abandoned the charitable inspiration for an emancipatory, active, dynamic approach, for the effective realization of which it is necessary to work on the declinations of scholastic inclusion in which expectations are placed: training of school staff and active presence of the territory.

There are many bad practices of the school in the field of inclusion, symptomatic of the strong gap between legislation and practice, many of which the judiciary has promptly intervened. The contribution also aims to examine the role of the head teacher in the field of school inclusion of people with disabilities, after the latest regulatory updates and the difficulties affecting administrative efficiency.

Riflessioni sul *Caregiver* familiare, dalla parte dell'Unione Civile

FRANCESCO ALBERTO COMELLINI

L'articolo che offre uno spunto di riflessione sulla figura giuridica del Caregiver familiare, ripercorre la storia della sua trasposizione in norma ad opera dell'articolo 1, comma 255, della Legge 205/2017; indaga sul contesto e sul ruolo di cura prestato dal Caregiver al convivente con disabilità grave o non autosufficiente; propone una ipotesi numerica dei soggetti potenzialmente qualificabili come caregiver familiare sulla base della normativa vigente; analizza gli effetti derivanti dall'introduzione della legge istitutiva delle Unioni Civili e i condizionamenti che da questa derivano nella prestazione delle attività di cura, in ragione della sussistenza codicistica o meno dei legami di parentela o di affinità tra il caregiver e il suo assistito; illustra la soluzione individuata dall'Inps mediante due Circolari a carattere normativo e propone l'atteso completamento della normativa di riferimento come occasione di avanzamento nell'affermazione dei diritti delle persone con disabilità e, più in generale, dei diritti civili.

The article offers food for thought on the legal figure of the family Caregiver by tracing the history of its transposition into law by article 1, paragraph 255, of Law 205/2017. It also investigates role of Caregivers and the context in which they take care of their partners affected by severe disability or who are not self-sufficient; proposes numerical hypothesis of the subjects potentially qualifying as family caregivers on the basis of current legislation; analyzes the effects deriving from the introduction of the law establishing Civil Unions and the conditionings deriving from it in the provision of care activities, due to the existence or not existence of the ties of kinship or affinity between caregivers and the person they are taking care of; illustrates the solution identified by INPS through two regulatory Circulars and proposes the expected completion of the reference legislation as an opportunity to advance the affirmation of the rights of people with disabilities and, more generally, of civil rights.

La legge delega sulla disabilità: un'occasione da non perdere

GIAMPIERO GRIFFO

La legge 227/21, legge delega in materia di disabilità, introduce nella legislazione italiana principi importanti della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità delle Nazioni Unite (CRPD), ratificata dall'Italia con legge 18/2009. La SAR-COV-2 ha fatto emergere che il welfare di protezione non ha protetto le persone con disabilità, scaricando su di loro un carico sproporzionato di problemi, rispetto agli altri cittadini. La legge interviene per modificare i sistemi di riconoscimento della condizione di disabilità partendo dalla definizione contenuta nell'articolo 1 comma 2 della CRPD - per la prima volta nell'Unione Europea -, definendo un profilo di funzionamento della persona allo scopo di definire un progetto personalizzato e partecipato dalla stessa persona con disabilità o da chi lo rappresenta, supportato da un budget di progetto. Si interviene per superare il modello medico/individuale della disabilità, introducendo il modello sociale basato sul rispetto dei diritti umani che la CRPD indica. La legge poi introduce altre innovazioni creando un dossier digitalizzato personale, definendo gli accomodamenti ragionevoli, istituendo il Garante dei diritti delle persone con disabilità, con i poteri definiti dai Principi di Parigi dell'ONU.

Law 227/21, enabling law on disability, introduces into Italian legislation important principles of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), ratified by Italy with law 18/2009. SAR-COV-2 has revealed that protective welfare has not protected people with disabilities, unloading a disproportionate load of problems on them, compared to other citizens. The law intervenes to modify the systems for recognizing the condition of disability starting from the definition contained in article 1 paragraph 2 of the CRPD - for the first time in the European Union -, defining a person's functioning profile in order to define a personalized project and participated by the disabled person himself or by whoever represents him, supported by a project budget. Action is taken to overcome the medical/individual model of disability, introducing the social model based on respect for human rights that the CRPD indicates. The law then introduces other innovations by creating a digitalized dossier for persons, defining reasonable accommodations, establishing the Guarantor of the rights of persons with disabilities, with the powers defined by the UN Paris Principles.

Le politiche europee di prevenzione dell'abbandono scolastico per studenti con bisogni educativi speciali

IVANA GUZZO

L'educazione inclusiva è uno dei più importanti imperativi educativi per lo sviluppo della qualità e dell'equità nei sistemi formativi. Nonostante ciò, in Europa non tutti i giovani studenti possono accedere o completare l'istruzione secondaria, sperimentando molti svantaggi nella vita adulta; sono, in particolare, quelli che vengono da gruppi emarginati o giovani studenti con disabilità e/o bisogni educativi speciali (*Special Education Needs*): studenti con disabilità, studenti con disturbi specifici in età evolutiva, studenti con svantaggio socio-economico, socio-culturale o con problemi di lingua. Per questo gruppo vulnerabile di studenti - ancora esclusi in modo eccessivo dai sistemi di formazione e dal mercato del lavoro - l'offerta di programmi alternativi nei sistemi di formazione, la maggior parte innovativi e calibrati sulle loro particolare esigenze, si dimostra un efficace intervento di prevenzione contro l'abbandono scolastico, la disoccupazione giovanile e l'esclusione sociale. Gli studenti con bisogni educativi speciali necessitano non solo di strumenti compensativi e dispensativi ma anche di un apprendimento personalizzato e, in primo luogo, di più esperienze di apprendimento basato sul lavoro (*Work Based Learning*), in tutte le forme previste a livello europeo: percorsi scuola-lavoro – apprendistato – apprendistato integrato in un programma di scuola secondaria superiore. La formazione pratica in un reale ambiente, incentrata sulla capacità di acquisizione dei risultati come punto di partenza per il riconoscimento e la certificazione delle competenze necessarie per un lavoro, è una concreta opportunità per gli studenti con bisogni educativi speciali, al fine di contrastare il loro insuccesso scolastico e semplificare il passaggio dalla scuola al lavoro. Le esperienze di apprendimento basato sul lavoro rappresentano parte integrante del processo di apprendimento; ciò è tanto più essenziale se consideriamo che gli studenti con bisogni educativi speciali, a causa della loro disabilità o del loro contesto sociale o culturale, non sono in grado di acquisire nozioni teoriche o seguire programmi di studio dettagliati ma sembrano più motivati ad essere coinvolti in approcci alternativi per l'acquisizione di abilità pratiche e competenze spendibili nel mercato del lavoro.

Inclusive education is one of the most important educational imperatives for the development of quality and equity in the training systems. Despite that, in Europe not all young students may access or complete secondary education, testing a lot of disadvantages in the adult life; they are, in particular, those who come to marginalized groups or young students with disability and/or special education needs (SEN): students with disability, students with specific disorders in the evolutive age, students with socio-economic, socio-cultural disadvantage or with language problems. For this vulnerable group of students – still excluded in an excessive way from training systems and labour market – the offer of alternative programmes in the training systems, most innovatives and calibrated

on their particular needs, shows to be an effective prevention intervention against early school leaving, youth unemployment and social exclusion. Students with SEN need not only compensatory tools and dispensation measures but also a personalized learning and, first of all, most work based learning experiences (WBL), in all the forms forecast at European level: work-school/apprenticeship pathways – WBL experiences – WBL integrated in an upper secondary school programme. Practical training in a real work place, focusing on the acquisition of learning ability and results as starting point for the acknowledgement and certification of skills needed for a job, is a real opportunity for students with SEN to combatting educational failure and simplifying the transition from school to work. The WBL experiences represent an integral part of the learning process; this is more essential if we consider students with SEN, who cause to their disability, or their social or cultural context, not should be able to acquire theoretical concepts or detailed study programmes but seem motivated to be involved in alternative approaches for the acquisition of practical skills useful in the labour market.

La disabilità è una questione di diritti umani. Quale idea di giustizia per l'essere persona? Il rispetto della dignità umana: lo sguardo che manca

ANGELA MICCIO

Il presente contributo intende evidenziare le criticità e le prospettive ad anni dall'emanazione di leggi, dall'adozione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. Il quadro che emerge dall'analisi della realtà non è certo rassicurante. Non si può agire per comparti stagni. Occorre coordinamento, multidisciplinarietà, formazione, competenza, monitoraggio, dati, un agire comune teso ad un nuovo concetto di giustizia basato sull'inclusione, sul rispetto dei diritti umani, sul cambiamento culturale e sociale, su società inclusive e partecipative. Quale futuro per la dignità della persona? Quale futuro per noi tutti? Il percorso del riconoscimento dei diritti è ancora lungo. Quanto è necessario fare un discorso di messa in rete che abbia a cuore la persona e mettere in discussione la visione delle maggiori fragilità come deficit, difetti rimovibili solo con interventi di carattere medico-sanitario e talvolta mascherati come tali.

"Nulla su di noi senza di noi": voce a storie, vissuti, alla persona in tutta la sua dignità. Basta al dogma - duro a morire - del ricovero in strutture, ai centri "parcheggio", ad abusi di ogni tipo, all'abbandono in cui vengono lasciate le famiglie, i caregiver familiari, basta alle overdose di ipocrisia e passerelle sui grandi passi compiuti e a leggi su leggi, frammentarietà, quando nemmeno le basi di rispetto dell'essere persona vengono rispettate.

This contribution intends to highlight the critical issues and prospects years after the enactment of laws, from the adoption of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The picture that emerges from the analysis of reality is certainly not reassuring. It is not possible to act by watertight compartments. We need coordination, multidisciplinarity, training, expertise, monitoring, data, a common action aimed at a new concept of justice based on inclusion, respect for human rights, cultural and social change, inclusive and participatory societies. What future for the dignity of the person? What future for us all? The process of recognition of rights is still long. How much it is necessary to make a networking speech that cares about the person and to question the vision of the greatest fragility as deficits, defects that can only be removed with medical-health interventions and sometimes disguised as such.

"Nothing about us without us": voice to stories, experiences, to the person in all his dignity. Enough of the die-hard dogma of hospitalization in structures, of "parking" centers, of abuses of all kinds, of the abandonment in which families, family caregivers are left, enough with the overdoses of hypocrisy and catwalks on the great strides made, enough with laws after laws, fragmentariness, when not even the foundations of respect for being a person are respected.

Occupabilità e occupazione delle/i laureate/i con disabilità

ELIO BORGONOVÌ

Le persone contribuiscono allo sviluppo umano, sociale ed economico delle comunità anche tramite il lavoro svolto con modalità dignitose in termini di valorizzazione delle capacità di ognuno e di adeguata retribuzione. Dopo la rivoluzione industriale, con l'affermazione dell'organizzazione scientifica, si è determinata una oggettiva penalizzazione delle persone con disabilità, il cui tasso di occupazione è molto più basso di quello generale della popolazione. Le condizioni di svantaggio delle persone con disabilità sono state affrontate nei sistemi di welfare con interventi di diverso tipo. Innanzitutto con forme di assistenzialismo per consentire a queste persone una vita dignitosa. In una seconda fase con leggi su obblighi alle imprese, amministrazioni pubbliche, enti del terzo settore, obblighi di assunzione di persone con disabilità. In una terza fase si è diffusa nelle imprese la logica di responsabilità sociale che ha favorito l'inclusione nell'attività di lavoro di persone con interventi idonei a valorizzare le loro potenzialità. Oggi, si è aperta una quarta fase nella quale l'inserimento di persone con limitazioni funzionali non viene considerata un costo aggiuntivo, ma può tradursi in un fattore competitivo nella logica e nella cultura della diversità. Per sostenere questa evoluzione sono necessari interventi a vari livelli. Innanzitutto a livello di cultura generale per fare in modo che in ogni persona sia individuato non ciò che manca (limitazioni funzionali), ma ciò che esiste in termini di capacità manuali, intellettuali e soprattutto relazionali. In secondo luogo, introdurre nelle organizzazioni strumenti idonei a riconoscere il contributo di tutte le persone considerate nelle loro diversità, ad esempio sistemi di valutazione delle performance che diano il giusto peso al miglioramento delle relazioni di collaborazione. In terzo luogo, adeguamento della formazione a tutti i livelli, compresa l'università, orientata a migliorare l'occupabilità delle persone.

People contribute to the human, social and economic development of communities also through work carried out in a dignified manner in terms of enhancing everyone's skills and adequate remuneration. After the industrial revolution, based on the concept of productivity and efficiency, there was an objective penalization of people with disabilities, whose employment rate was and still is much lower than the overall population. The disadvantaged conditions of people with disabilities have been addressed in welfare systems with different types of interventions. First, with forms of welfare to guarantee these people a dignified life. Secondly, with laws on obligations for companies, public administrations, third sector entities, obligations to hire people with disabilities. Thirdly, the approach of social responsibility, which has favoured the inclusion of people in the work activities with interventions suitable for enhancing their potential. Today, a fourth phase has opened, in which the inclusion of people with functional limitations is not considered an additional cost, but can contribute to the competitiveness related to the culture of diversity.

To support this evolution, interventions at various levels are needed. First of all, the shift of general culture from focus on what is missing (functional limitations), towards the potential in terms of manual, intellectual and relational skills. Secondly, to introduce tools suitable for recognizing the contribution of all people considered in their diversity, for example performance evaluation systems that give the right weight to the improvement of collaborative relationships. Thirdly, adaptation of training at all levels, including university, aimed at improving people's employability.

Il *Diversity Management* per una realtà lavorativa inclusiva

MASSIMO POLLIFRONI E FRANCESCO POLLIFRONI

I recenti eventi internazionali – legati ai cambiamenti climatici, ai fenomeni pandemici, alle crisi finanziarie e alle contestuali situazioni belliche – hanno messo in luce, nel presente, tutta la fragilità dell’attuale concetto di globalizzazione, neologismo il cui uso è entrato nel gergo comune da trent’anni a questa parte. L’iniziale slancio idealistico attribuito al concetto di globalizzazione si è dovuto misurare nel presente con una desolante evidenza, che ha assunto la sembianza di un qualche liberismo disarmonico in cui è possibile osservare un comune aumento mondiale delle disuguaglianze economiche e sociali (a scapito dei molti) e una parallela concentrazione della ricchezza (a vantaggio di pochi). Le attuali crisi economiche internazionali, inoltre, caratterizzate da una comune crescita dell’inflazione, portano a rivalutare i principi dell’economia autarchica, autosufficiente ed economicamente indipendente da paesi stranieri: un approccio a cui gli economisti attribuiscono il termine di “deglobalizzazione”.

Quanto premesso impone il dovere – anche in ambito economico aziendale – di rivedere i modelli di business proposti nel tempo, mettendoli in discussione, alla ricerca di nuovi archetipi ibridi aziendali (a natura composta *profit* e *non profit*).

L’articolo assume, quindi, come quesito di ricerca la declinazione dei nuovi archetipi ibridi aziendali e dei relativi *driver* di “vantaggio competitivo”, tra i quali il *Diversity Management* viene ad assumere un ruolo determinante al fine del perseguimento di un progresso equo e sostenibile.

Recent international events - related to climate change, pandemic phenomena, financial crises, and contextual war situations - have highlighted in the present all the fragility of the current con-concept of globalization, a neologism whose use has entered common slang for the past thirty years. The initial idealistic impetus attributed to the concept of globalization has had to be measured in the present with a bleak evidence. This evidence has taken on the guise of which disharmonious liberalism in which it is possible to observe a common worldwide increase in economic and social inequalities (to the detriment of the many) and a parallel concentration of wealth (to the advantage of the few). The current international economic crises, moreover, characterized by a common rise in inflation, lead to a reassessment of the principles of the autarkic, self-sufficient and economically independent economy from foreign countries: an approach to which economists attribute the term of deglobalization.

The foregoing imposes a duty - in the field of business economics as well - to review the business models proposed over time, questioning them, in search of new hybrid business archetypes (composite profit and nonprofit in nature).

The article assumes, therefore, as a research question the declination of new hybrid corporate archetypes and related drivers of “competitive advantage” among which Diversity Management comes to assume a determinant role in the pursuit of equitable and sustainable progress.

Università e occupabilità delle persone con disabilità: qualche nota su evidenze relativamente recenti

GUIDO MIGLIACCIO

La platea degli studenti universitari con disabilità o disturbi dell'apprendimento cresce progressivamente rendendo urgenti riforme legislative che orientino meglio i numerosi tentativi dei singoli atenei di rispondere efficacemente. Ad essi si aggiungono gli allievi con bisogni educativi speciali per particolari svantaggi, soprattutto socioeconomici, che chiedono attenzione, pur non essendo ancora contemplati dalle norme vigenti. I numerosi servizi erogati, privi di esperienze pluriennali pregresse, soddisfano sufficientemente l'utenza anche se avrebbero bisogno di maggiori risorse. Al miglioramento dei contesti è necessario però aggiungere anche maggiori competenze dei docenti, mai veramente formati ai principi della pedagogia e della didattica speciale. Il conseguimento di titoli di studi superiori, e quindi della laurea, facilita notevolmente l'accesso delle persone con disabilità alla realtà lavorativa. Numerosi ampi spazi di miglioramento nei processi produttivi potranno essere realizzati, nella dimensione inclusiva, soprattutto sviluppando, nei vari percorsi di istruzione, appositi moduli di etica e disability management. Solo così si potrà veramente contribuire al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità sociale propugnati dall'agenda 2030, nonostante i gravi ritardi registrati dopo alcuni anni della sua promulgazione.

The number of university students with disabilities or learning disorders is growing steadily, making legislative reforms urgently needed to better direct the numerous attempts of individual universities to respond effectively. In addition, there are also students with special educational needs due to particular disadvantages, especially socio-economic ones, who require attention, even though they are not yet covered by current regulations. The numerous services provided, without any previous experience, sufficiently satisfy the users even though they would need more resources. In addition to the improvement of the contexts, however, it is also necessary to increase the skills of the teachers, who have never really been trained in the principles of special pedagogy and didactics. Obtaining higher education qualifications, and thus a degree greatly facilitates the access of people with disabilities to the labour market. A great deal of room for improvement in production processes can be realised, in the inclusive dimension, above all by developing special ethics and disability management modules in the various education courses. This is the only way to truly contribute to the achievement of the social sustainability goals advocated by the 2030 Agenda, despite the serious delays after a few years of its promulgation.

Promuovere contesti lavorativi inclusivi a vantaggio di tutte e tutti

LAURA NOTA, DENISE ZUCCHINI, SARA SANTILLI

Le minacce e le sfide del XXI secolo stanno favorendo l'aumento e l'intrecciarsi di forme sempre più differenziate di vulnerabilità (ambientale, sanitaria, finanziaria, digitale, professionale) in fasce sempre più ampie della popolazione. Emerge quindi un quadro desolante, fatto di incertezza, disagio e difficoltà, barriere professionali, che incidono pesantemente sulla qualità della vita delle persone e in particolare di coloro che presentano una o più disabilità.

Diventa così urgente puntare l'attenzione sulla promozione di contesti professionali inclusivi, che ci aiutino a fronteggiare quanto sopra, con l'intento di ridurre la presenza di condizioni negative e di favorire forme di benessere fisico e psicologico delle persone con vulnerabilità e disabilità.

Dopo aver preso in esame il recente amplificarsi del processo di vulnerabilizzazione, quali conseguenze delle minacce oggi presenti nel contesto sociale, e il mantenersi di atteggiamenti negativi verso le persone con disabilità, il presente contributo si concentrerà su alcuni esempi di azioni a diversi livelli (micro, meso e macro), che potrebbero contribuire allo sviluppo di contesti professionali equi e sostenibili.

The twenty-first century's threats and challenges favor the rise and intertwining of increasingly differentiated forms of vulnerability (environmental, health, financial, digital, professional) in the broader population. A bleak picture, therefore, emerges, made up of uncertainty, discomfort and difficulties, and career barriers, which heavily affect people's quality of life, particularly those with one or more disabilities.

Consequently, becomes increasingly crucial to focus on promoting inclusive work contexts, which help us face the above challenges and aim to reduce the presence of adverse conditions and favour forms of physical and psychological well-being of people with vulnerability and disabilities.

After examining the recent extension of the process of vulnerability, as consequences of the threats present today in the social context, and the maintenance of negative attitudes towards persons with disabilities, this contribution will focus on some examples of actions at different levels (micro, meso and macro), which could contribute to the development of just and sustainable professional environments.

Identità professionale degli operatori e inclusione lavorativa delle persone con disabilità. Il progetto Europeo “E-Profid”

CLAUDIO RUSSO, GIOVANNA STORNAIUOLO, GIULIA SAVARESE,
TIZIANA MARINACI, FILOMENA FAIELLA, LUNA CARPINELLI,
MARCO NAVARRA, GIUSEPPINA MARSICO, MONICA MOLLO

Identificare le barriere all'inclusione delle persone con disabilità, promuovere la loro capacità giuridica, il diritto al lavoro e all'occupazione sono previsioni fondamentali contenute nelle politiche europee comunitarie sui diritti sociali. In accordo agli obiettivi programmatici per l'istruzione digitale, il progetto Erasmus+ denominato “E-Profid” ha messo in rete un expertise consolidato nel campo dell'assistenza di persone con disabilità, con l'obiettivo di prevenire le discriminazioni, favorire lo sviluppo personale e promuovere l'accessibilità e la rimozione degli ostacoli alla piena partecipazione nelle istituzioni. Un gruppo di delegati, impegnati nel lavoro con popolazioni vulnerabili e provenienti da diversi paesi europei (Belgio, Regno Unito, Spagna e Italia), ha partecipato a una formazione specialistica per diventare facilitatori digitali del cambiamento. Le attività di formazione hanno affrontato i temi della disabilità nel contesto della diversità ed hanno incluso workshop, seminari e attività esperienziali, in tema di identità professionale e inclusione lavorativa. Il corso di formazione proposto, erogato in un contesto di apprendimento ibrido, ha avuto lo scopo di promuovere l'apprendimento di competenze decisionali per l'assistenza sociosanitaria ed estendere la visione di pubblico interesse sui processi di inclusione. Nel paper si discute dell'implementazione del percorso formativo, degli strumenti utilizzati, e si riportano i risultati relativi ai questionari ad hoc somministrati.

Parole chiave: Erasmus+, assistenza sociosanitaria, identità, formazione professionale, inclusione, apprendimento permanente.

Identifying barriers to the inclusion of People with Disabilities (PwDs), promoting their own legal capacity, occupation, and the right to work have been characterizing the core political outlooks of the European strategies on social rights. According to a digital education initiative of the Erasmus+ programme, the “E-Profid” project aims to prevent discrimination, while fostering individual development, accessibility, and participation to remove the institutional barriers. A group of delegates from four European countries, whose work involved the social and health care with PwDs, attended a training course and answered ad hoc questionnaires. The training activities included seminars and workshops, training practice and a final consultation on professional identity and inclusive workplaces. Beyond their own cultural and organisational backgrounds, the delegates have previously joined a transnational network of organisations for the purpose of exchanging good practices on diversity and individual attitudes in the workplace. A hybrid

learning course was offered with the aim of empowering the decision-making skills of social and health care workers and enabling their public understanding on the social inclusion processes. In this work, we discussed the methods, assessment, implementation of the learning course and the questionnaires results.

Il *Diversity Management* e il *Life Design*: buone pratiche di inclusione lavorativa. Riflessioni di Pedagogia Speciale

AMELIA LECCE

Tra i principi generali della Convenzione Onu del 2006 sui diritti delle persone con disabilità si enuncia che ciascuna persona ha diritto “alla piena ed effettiva partecipazione e all’inclusione nella società”. Favorire la partecipazione è un obbligo degli Stati, ma talvolta le barriere sociali rappresentano un ostacolo alle libertà personali, impedendo di fatto la partecipazione. Il lavoro oltre a rappresentare uno strumento di self empowerment, in quanto favorisce i processi identitari e di costruzione del sé professionale, è anche un mezzo per sostenere la partecipazione sociale. La dimensione lavorativa occupa un ruolo importante nella vita delle persone, tuttavia il tasso di disoccupazione tra le persone con disabilità risulta elevato richiedendo una seria riflessione multidisciplinare sui motivi di tale impasse. Al fine di garantire a tutti la possibilità di accedere a un’occupazione, la pedagogia speciale affronta il tema del lavoro come elemento educativo e in quanto disciplina teorico-pratica “ha la responsabilità di ricercare, prospettare e promuovere forme sempre più umane e umanizzanti di relazione e di emancipazione antropologica, culturale e sociale”.

Pertanto, risulta necessario individuare e riflettere sulle buone pratiche di inclusione lavorativa che favoriscano la partecipazione sociale di tutti. In tal senso, il *Diversity Management* e il *Life Design* potrebbero essere considerati come degli strumenti idonei a far emergere le caratteristiche specifiche di ognuno favorendo l’inclusione nei contesti lavorativi.

Among the general principles of the 2006 UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities states that each person has the right “to full and effective participation and inclusion in society”. Encouraging participation is an obligation of States, but sometimes social barriers represent an obstacle to personal freedoms, effectively preventing participation. In addition to representing a tool of self-empowerment, as it favors identity processes and the construction of the professional self, work is also a means of supporting social participation. The working dimension plays an important role in people’s lives, however the unemployment rate among people with disabilities is high, requiring a serious multidisciplinary reflection on the reasons for this impasse. In order to guarantee everyone the possibility of accessing a job, special pedagogy addresses the theme of work as an educational element and as a theoretical-practical discipline “has the responsibility of researching, proposing and promoting ever more human and humanizing forms of relationship and anthropological, cultural and social emancipation”.

Therefore, it is necessary to identify and reflect on the good practices of work inclusion that favor everyone’s social participation. In this sense, *Diversity Management* and *Life Design* could be considered as suitable tools for bringing out the specific characteristics of everyone, promoting inclusion in working contexts.

Disturbi specifici dell'apprendimento: una panoramica sull'evoluzione e il mondo adulto alla luce della nuova Linea Guida

ROBERTO GHIACCIO

L'articolo delinea brevemente la situazione italiana circa la tutela dei soggetti con DSA presso le università italiane. Il lavoro analizza nella prima parte la diagnosi in età giovane adulta di DSA alla luce della Linea Guida DSA 2028 edita nel 2022, nella seconda parte accenna alle forme di tutela che garantiscono il diritto allo studio ed il successo formativo in ambito accademico.

The article briefly outlines the Italian situation about the protection of individuals with DSA at Italian universities. The paper analyzes in the first part the diagnosis in young adulthood of DSA in the light of the DSA Guideline 2028 edited in 2022, and in the second part it mentions the forms of protection that guarantee the right to study and educational success in academia.

La comunicazione a supporto delle persone con disabilità, stato dell'arte e prospettive future

ALESSANDRO PEPINO, GENNARO SICIGNANO, ERSILIA VALLEFUOCO

Il progresso tecnologico e le esperienze recenti derivanti dalla pandemia di COVID-19 hanno accelerato, sia nella scuola che nell'università, i processi di innovazione nella didattica e hanno messo in discussione molti dei paradigmi educativi tradizionali. Le cosiddette TIC (Tecnologie dell'Informatica e della Comunicazione) offrono numerosi strumenti utili alla didattica (ad esempio video, simulatori, tool di collaborazione, giochi educativi) che consentono non solo di diversificare e supportare l'apprendimento dei contenuti formativi ma soprattutto di sfruttare positivamente la familiarità degli studenti verso le nuove tecnologie, sia a scuola che all'università. In aggiunta, aspetto rilevante e non secondario è che le tecnologie consentono di poter rispondere ai bisogni specifici di persone con disabilità e con disturbo specifico dell'apprendimento (DSA), fornendo strumenti personalizzati e customizzati in grado di supportare il processo di apprendimento su più livelli.

Il presente lavoro intende descrivere sinteticamente le principali soluzioni tecnologiche assistive attualmente disponibili sul mercato e delineare anche le possibili tendenze di sviluppo attraverso un approccio marcatamente multidisciplinare nel quale verrà riportata l'esperienza ventennale del Centro di Ateneo SiNAPSI (Servizi per l'Inclusione Attiva e Partecipata degli Studenti) nella progettazione individualizzata di soluzioni tecnologiche di supporto agli studenti universitari con disabilità e con DSA dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II".

Technological progress and the recent experiences coming from the COVID-19 pandemic, have accelerated the processes of innovation in education, both in schools and universities, and have questioned much of the traditional educational paradigms. The so-called ICT (Information and Communication Technologies) offers many tools so useful for teaching (for example videos, simulators, collaboration tools, educational games) which allow not only to diversify and support learning, but to exploit students' familiarity with recent technologies, both at school and at university. In addition, a relevant and non-secondary aspect is that technologies make it possible to respond to the specific needs of people with disabilities and with specific learning disabilities (DSA), providing personalized and customized tools capable of supporting the learning process on multiple levels.

This work intends to briefly describe the main assistive technological solutions currently available on the market and also outline the possible development trends through a markedly multidisciplinary approach based on the twenty-year experience of the SiNAPSI University Center (Active and Participatory Inclusion Services) in the individualized design of technological support solutions for university students with disabilities and with DSA of the University of Naples "Federico II".

La maternità surrogata alla luce del dialogo tra Corti. Un commento alla sentenza n. 38162/2022 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione

DOMENICO GABRIELE NUZZOLESE

Il presente contributo svolge alcune riflessioni sul tema della maternità surrogata partendo dall'analisi della sentenza n. 38162/2022 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

Si evidenzia, in particolare, il ruolo che la giurisprudenza ha assunto nel corso degli anni e il continuo dialogo delle Corti in ragione dei limiti interpretativi del giudice e del suo ruolo di supplenza rispetto all'inerzia del legislatore.

Attraverso l'esame della sentenza in questione, il contributo offre la possibilità di riflettere anche sulla figura del nascituro e del rapporto che si viene ad instaurare con il genitore intenzionale.

The paper carries out some reflections about the topic of gestational surrogacy starting from the analysis of the sentence n. 38162/2022 of the United Sections of the Supreme Court of Cassation.

Especially, it highlights the role that jurisprudence has assumed over the years and the continuous dialogue of the Courts due to the interpretative limits of the judge and his role of substitution respect the inertia of the legislator.

Through the examination of the sentence at issue, the contribution offers the possibility to reflect also on the figure of the unborn child and the relationship that is established with the intentional parent.

Riflessioni sulla legittimazione processuale dei comitati ambientali e sul rapporto tra *legitimitas ad causam* e interesse procedimentale

GIOVANNI SERGIO

La tutela formale del diritto all'ambiente riconosciuta dal legislatore con la novella (L. cost. n. 1 del 2022) ha dato nuova luce alla tematica della legittimazione processuale dei soggetti meta-individuali non riconosciuti e costituiti al fine di tutelare il paesaggio, l'ecosistema e la biodiversità. Tale aspetto è ancor più marcato ove si consideri la natura programmatica del nuovo art. 9 Cost., essendo la tutela ambientale posta a presidio anche delle future generazioni. Trattasi, quindi, di un diritto a carattere trasversale, che prescinde da una visione asettica degli interventi sul territorio nel breve periodo in favore di una visione maggiormente ampia e prospettica. In tale contesto si sviluppa il tema della *legitimitas ad causam* dei comitati e delle associazioni ambientali non riconosciute che, a rigor di logica, dovrebbero godere di una maggior capacità di intervento quali organi che spontaneamente si attivano per rendere effettivo un diritto costituzionalmente garantito. Il presente lavoro ha il pregio di approfondire tale settore a distanza di circa un anno dall'entrata in vigore della modifica costituzionale, mettendo in rilievo le principali criticità di una estensione *sine limite* della capacità processuale degli enti esponenziali non riconosciuti e, di guisa, dell'interesse concreto e attuale che dovrebbe sorreggere la domanda. Su quest'ultimo profilo, le preoccupazioni manifestate dal Consiglio di Stato hanno quale minimo comun denominatore la resistenza a estendere ad una platea di soggetti indeterminata un interesse all'azione che dovrebbe essere connotato dalla propria natura differenziata. Per tale aspetto, ci si sofferma sull'interesse manifestato dall'associazione in sede di giudizio, operando una distinzione tra l'interesse collettivo, proprio degli enti riconosciuti, e l'interesse diffuso, proprio dei soggetti che ne sono sprovvisti. In ultimo, si prende posizione in senso favorevole a quella dottrina che predilige un controllo sostanziale sull'esistenza dell'interesse collettivo ad agire in giudizio, il quale deve connotare la domanda a prescindere dal riconoscimento dell'associazione.

The formal protection of the right to the environment recognized by the constitutional legislator with the “novella” has shed new light on the issue of the procedural legitimacy of meta-individual subjects not recognized and established to protect the landscape, ecosystem, and biodiversity. This aspect is even more marked when one considers the programmatic nature of the new art. 9 of the Constitution since environmental protection is also a safeguard for future generations. Therefore, it is a question of a right of a transversal nature, which is independent of an aseptic vision of interventions on the territory in the short term in favor of a broader and more prospective vision. In this context, the theme of the *legitimation ad causam* of non-recognized environmental committees and associations develops which, strictly speaking, should enjoy a greater capacity to intervene as bodies

that spontaneously take action to make effective a right to constitutional matrix. The present work has the merit of deepening this sector about a year after the entry into force of the constitutional amendment, highlighting the main critical issues of an extension *sine limite* of the procedural capacity of non-recognized exponential entities and, consequently, of the concrete and current interest that should support the demand. On this last aspect, the concerns expressed by the Council of State have as their lowest common denominator the resistance to extending to an audience of subjects an interest in the action which is characterized by its differentiated nature. Finally, a position is taken in favor of that doctrine which favors a substantial control over the existence of the collective interest in taking legal action, which must connote the claim regardless of the recognition of the association.

Giusto procedimento amministrativo e salute

CANDIDO VOLPE

Il saggio, dopo aver valutato il discusso rilievo costituzionale del principio del “giusto procedimento”, evidenzia la valenza polifunzionale della partecipazione procedimentale, soffermandosi sulle modalità in cui detta partecipazione si realizza nei procedimenti di pianificazione, programmazione e definizione degli atti a contenuto generale, con particolare riferimento ai processi decisionali del Ministero della Salute, cui prendono parte Associazioni o Organizzazioni dei cittadini dei pazienti impegnate su tematiche sanitarie.

The present study, after estimate about discuss principle constitution of right process shows the valence multifunctional of the participation procedural, lingers on the mode in which said participation it comes true in the proceedings of the planning programming and definition of the acts of general contest with particular reference to the decision making processes of the Ministry of Health in which they take part associations and organization of the citizens of the sick patients engaged in health issues.

La proposta di *judicial overhaul* in Israele: l'ultima frontiera costituzionale?

LEONARDO PIERDOMINICI

Il contributo analizza la proposta di *judicial overhaul* in discussione in Israele descrivendone i portati, e situandola nel contesto delle contingenze locali, delle tendenze comparatistiche al *democratic backsliding* e della travagliata storia costituzionale del Paese, a più riprese incline al conflitto tra poteri.

The article focuses on the *judicial overhaul* proposal currently under discussion in Israel. It situates the proposal in the frame of local contingencies, of comparative trends towards *democratic backsliding*, and of the troubled constitutional history of the country, repeatedly prone to conflict between powers.

Antipopulismo scientifico, solidarietà fraterna, obbligo vaccinale, *green pass*: la lezione di un costituzionalista mazziniano

SALVATORE PRISCO

Il saggio ricostruisce la figura intellettuale e il pensiero del professore Gladio Gemma, costituzionalista di recente scomparso, sul “populismo scientifico”, il dovere di solidarietà fraterna durante le emergenze (in questo caso sanitarie), la legittimità costituzionale dell'obbligo di vaccinarsi, in assenza di controindicazioni personali e del c. d. *green pass*.

This essay traced thoughts and figure of the intellectual Professor Gladio Gemma, a constitutionalist recently deceased, on “scientific populism”, the duty of fraternal solidarity in emergencies (in this case, health), the constitutional legitimacy of compulsory vaccination in the absence of personal contraindications, and the so-called *green pass*.

Notizie sugli Autori

- PAOLO ADDIS, Dottore di ricerca in Diritto pubblico e dell'economia, Università di Pisa; tecnologo in servizio presso l'Istituto Dirpolis della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa
- SARA AMATO, Dottoressa di ricerca in diritto amministrativo, Università di Napoli Federico II; docente di Diritto amministrativo presso la Scuola di specializzazione per le professioni legali, Università di Napoli Federico II
- GIUSEPPE ARCONZO, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano
- MARIA GIULIA BERNARDINI, Ricercatrice di Filosofia del diritto, Università degli Studi di Ferrara
- ELIO BORGONOVÌ, già Professore ordinario di Economia aziendale, Università Bocconi di Milano
- ALESSANDRO CANDIDO, Ricercatore di Istituzioni di Diritto pubblico, Università degli Studi di Milano-Bicocca
- ANDREA CARDONE, professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Firenze
- LUNA CARPINELLI, Assegnista di ricerca in Psicologia dello sviluppo e psicologia dell'educazione, Università degli Studi di Salerno
- VINCENZO CASAMASSIMA, Professore associato di Diritto costituzionale, Università degli Studi del Sannio di Benevento
- MARIO CERBONE, Professore associato di Diritto del lavoro, Università degli Studi del Sannio di Benevento
- CARLO COLAPIETRO, Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università degli Studi di Roma Tre
- PAOLO COLOMBO, Garante dei diritti delle persone con disabilità della Regione Campania
- FRANCESCO ALBERTO COMELLINI, Componente del Comitato Tecnico Scientifico dell'Osservatorio Permanente sulla Disabilità (OSPERDI)
- SALVATORE CURRELLI, Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università degli Studi di Enna 'Kore'
- PIA DE PETRIS, Dottoressa di ricerca in Diritto delle Persone delle Imprese e dei Mercati, Università degli Studi di Napoli Federico II
- FILOMENA FAIELLA, Ricercatrice di Pedagogia sperimentale, Università degli Studi di Salerno
- ROBERTO GHIACCIO, Professore a contratto di Neuropsichiatria infantile, Università Telematica Giustino Fortunato
- FILIPPO LUIGI GIAMBRONE, Ricercatore di Diritto tributario, Università degli Studi del Sannio di Benevento
- GIAMPIERO GRIFFO, Coordinatore del Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio sulla condizione delle persone con disabilità
- IVANA GUZZO, Ricercatrice - Inapp, Struttura Inclusione Sociale, Gruppo Disabilità e Discriminazione, Sede di Benevento

- AMELIA LECCE, Ricercatrice di Didattica e pedagogia speciale, Università degli Studi del Sannio
- TIZIANA MARINACI, Assegnista di ricerca in Psicologia clinica, Università degli Studi del Salento
- GIUSEPPINA MARSICO, Professoressa associata di Psicologia dello sviluppo e psicologia dell'educazione, Università degli Studi di Salerno
- ANGELA MICCIO, *sibling, caregiver* familiare, laureata in giurisprudenza nell'Università degli Studi di Napoli Federico II
- GUIDO MIGLIACCIO, Professore associato di Economia aziendale, Università degli Studi del Sannio di Benevento
- MONICA MOLLO, Ricercatrice di Psicologia dello sviluppo e psicologia dell'educazione, Università degli Studi di Salerno
- MARCO NAVARRA, Assegnista di ricerca in Sociologia, Università degli Studi di Salerno
- LAURA NOTA, Professoressa ordinaria di Psicologia dello sviluppo e psicologia dell'educazione, Università degli Studi di Padova; Coordinatrice del Gruppo di lavoro "Inclusione e Giustizia Sociale", Rete delle Università per lo Sviluppo Sostenibile (RUS)
- DOMENICO GABRIELE NUZZOLESE, Dottorando di ricerca presso l'Università degli Studi Aldo Moro di Bari
- FRANCESCA PACIFICO, Dottoranda di ricerca in Persona, Mercato, Istituzioni, Università degli Studi del Sannio di Benevento
- ALESSANDRO PEPINO, Professore associato di Bioingegneria elettronica e informatica, Università degli Studi di Napoli Federico II
- LEONARDO PIERDOMINICI, Ricercatore di diritto pubblico comparato presso l'*Alma Mater Studiorum* - Università degli Studi di Bologna
- FRANCESCO POLLIFRONI, Ricercatore indipendente di Economia aziendale, Università degli Studi di Torino
- MASSIMO POLLIFRONI, Professore ordinario di Economia aziendale, Università degli Studi di Torino
- SALVATORE PRISCO, già Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università degli Studi di Napoli Federico II
- EMANUELE ROSSI, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa
- CLAUDIO RUSSO, Contrattista di ricerca in Psicologia dello sviluppo e Psicologia dell'educazione, Università degli Studi di Salerno
- SARA SANTILLI, Ricercatrice di Psicologia dello sviluppo e psicologia dell'educazione, Università degli Studi di Padova
- ROSARIO SANTUCCI, Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi del Sannio di Benevento
- GIULIA SAVARESE, Professoressa associata di Psicologia dello sviluppo e Psicologia dell'educazione, Università degli Studi di Salerno
- GIOVANNI SERGIO, laureato in giurisprudenza nell'Università degli Studi di Salerno

GENNARO SICIGNANO, Tecnico EP esperto di accessibilità e inclusione, Università degli Studi di Napoli Federico II

GIOVANNA STORNAIUOLO, Borsista di ricerca in Psicologia dello sviluppo e Psicologia dell'educazione, Università degli Studi di Salerno

ERSILIA VALLEFUOCO, Assegnista di ricerca in Informatica, Università degli Studi di Trento

ELENA VIVALDI, Professoressa associata di Diritto costituzionale, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

CANDIDO VOLPE, Dottore di ricerca in Diritto sanitario presso l'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli; Dirigente amministrativo presso l'Asl di Salerno

DENISE ZUCCHINI, Psicologa - Ricercatrice indipendente, Università degli Studi di Padova



Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche

**Lunedì 2 ottobre
– martedì 3 ottobre 2023**

Convegno **Efficienza, indipendenza e autogoverno delle magistrature**

**Università di Salerno - Campus di Fisciano
Aula De Rosa (Edificio D 2)**

Lunedì 2 ottobre, ore 15.00

Saluti istituzionali

Prof. **Vincenzo Loia**, Rettore dell'Università di Salerno
Prof. **Sergio Pietro Destefanis**, Direttore DISES
Prof. **Salvatore Prisco**, già Università di Napoli Federico II, Condirettore della Rivista PasSaggi Costituzionali
Prof. **Marco Galdi**, Responsabile scientifico del Convegno

Sessione Prima **L'efficienza delle magistrature in Italia**

Introduce il Convegno e presiede
Prof.ssa **Anna Maria Nico**, Università di Bari,
Condirettrice della Rivista PasSaggi Costituzionali

Relazionano:
Prof. **Marco Maria Sorge**, Università di Salerno
*Efficienza, integrità e indipendenza della Magistratura:
una prospettiva economica*

Prof. **Filippo Donati**, Università di Firenze
L'efficienza della giustizia in Europa

Prof. **Luca Verzelloni**, Università di Milano – Bicocca
Innovazione e sistemi giuridici del Sud Europa

Prof. **Luca Longhi**, Università Telematica Pegaso
*Il sistema giurisdizionale tra efficienza della macchina
giudiziaria ed effettività della tutela dei diritti*

Prof.ssa **Virginia Ziambrano**, Università di Salerno
Giustizia predittiva ed efficienza delle magistrature

Coffee break

Prof. **Erik Longo**, Università di Firenze
La giustizia digitale tra efficienza e protezione dei diritti

Prof. **Giancarlo Sorrentino**, Università di Salerno
L'efficienza nella giustizia amministrativa

Dott. **Antonio Cremonese**, Università di Pisa
Ufficio del processo ed efficienza dell'azione giudiziaria

Prof. **Marco Galdi**, Università di Salerno
Efficienza della giustizia e valutazione dei giudici

Martedì 3 ottobre, ore 9.00

Sessione Seconda **L'indipendenza delle magistrature**

Presiede
Prof. **Alfonso Vuolo**, Università di Napoli Federico II

Relazionano:
Prof.ssa **Paola Mazzina**, Università di Napoli Parthenope
I diritti politici dei magistrati

Prof.ssa **Maria Grazia Nacci**, Università di Bari
*Interpretazione e responsabilità nell'esercizio della
funzione giurisdizionale: l'esercizio dell'azione
disciplinare del Ministro Nordio nel caso Uss*

Prof. **Antonio D'Aloia**, Università di Parma
L'indipendenza delle Magistrature speciali

Coffee break

Tavola Rotonda, ore 11,30 **L'autogoverno delle magistrature**

Presiede
Prof. **Salvatore Prisco**

Intervengono:
Prof. **Roberto Romboli**, Università di Pisa
Consiglio Superiore della Magistratura
Prof. **Alessio Lanzi**, Università di Milano-Bicocca
Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria

Dott.ssa **Maria Michela Teresa Mazzilli**
Consiglio della Magistratura Militare
Prof. **Vito Mormando**, Università degli Studi di Bari
Consiglio di Presidenza della Giustizia Contabile
Avv. **Francesco Urraro**,
Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa

Prof. **Pasquale Pistone**, Università di Salerno

Prof. **Salvatore Sica**, Università di Salerno, già
Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa

Finito di stampare nel mese di giugno 2023
in Atene, con i tipi della ETPbooks