

# DISABILITÀ E LESSICO GIURIDICO. IL MUTAMENTO DI PROSPETTIVA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO<sup>1</sup>

*Giuseppe Arconzo, Stefania Leone*

SOMMARIO: 1. La disabilità nella Costituzione: parole ormai desuete, principi sempre attuali. - 2. La disabilità nelle parole del legislatore. - 3. Un focus sul diritto all'istruzione nella legge n. 104 del 1992: il faticoso percorso dall'integrazione all'inclusione. - 4. La progressiva presa di coscienza nell'ordinamento giuridico: la persona al centro.

## **1. La disabilità nella Costituzione: parole ormai desuete, principi sempre attuali**

Riferendosi alle tutele offerte dalla Costituzione italiana alle persone con disabilità, la Corte costituzionale ebbe ad affermare come sulla condizione giuridica di queste «confluiscono un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale» (sent. n. 215 del 1987). Una formula molto impegnativa, che ha costituito la *ratio decidendi* di importanti successive pronunce sulla necessità di portare a compimento il «processo di inserimento nella società» delle persone con disabilità (sentt. n. 80 del 2010 e 258 del 2017).

Tuttavia, nella disposizione che, in modo puntuale, si occupa di disciplinare taluni aspetti cruciali della materia, il testo costituzionale mostra tutti i segni dell'età. Le espressioni utilizzate nell'art. 38 Cost. per individuare i destinatari, in particolare, del diritto alla «educazio-

1. Il saggio riprende, in prospettiva rielaborata, parte dei risultati del progetto realizzato nell'Università degli Studi di Milano «I linguaggi del diritto e dei diritti fra normazione, interpretazione e divulgazione: sostenibilità sociale a Milano e a Berlino» (cui ha partecipato, assieme a studiosi e studiose di Diritto costituzionale e di Lingua tedesca componenti il gruppo di ricerca, Stefania Leone) ed è il frutto della riflessione congiunta dei due Autori. Tuttavia, i parr. 1. e 4. sono stati redatti da Giuseppe Arconzo, i parr. 2. e 3. da Stefania Leone.

ne e all'avviamento professionale» (terzo comma) – ovvero gli «inabili» e i «minorati» – sono infatti parole che oggi, nella stessa percezione comune, appaiono poco rispettose della persona.

L'esame dei lavori preparatori consente d'altra parte di cogliere l'approccio "pietistico" che accompagnò, almeno in parte, l'approvazione di questa norma. Anzitutto, l'attenzione dei Costituenti fu soprattutto rivolta alle masse di persone, molte delle quali giovanissime, «che la guerra o altre cause hanno dolorosamente posto in condizioni di minorità di fronte ai propri simili»<sup>2</sup>. La disabilità cui principalmente pensavano, dunque, era quella dovuta agli orrori del conflitto. E nei confronti di questa «desolata umanità»<sup>3</sup> ritenevano necessario adoperarsi «[e] per ragioni di carattere etico sociale», «e per ragioni di carattere economico», essendo evidente a tutti – si disse – l'importanza, economicamente apprezzabile, di un recupero sociale e lavorativo delle persone colpite dalla guerra, oltre che degli inabili per nascita o per infortunio sul lavoro: centinaia di migliaia di «unità lavorative minorate», tra «inabili dalla nascita, come i ciechi civili» e, appunto, «minorati dalla guerra»<sup>4</sup>. Ancora, nel dibattito si ragionò di persone poste in situazione «penosa»<sup>5</sup>: «sventurati» che solo attraverso gli strumenti in via di definizione sarebbero tornati ad una forma di vita «più consona e più soddisfacente alla loro dignità e al loro legittimo desiderio di sentirsi ancora utili e produttori»<sup>6</sup>.

Naturalmente, le parole della Costituzione vanno valutate alla luce del contesto storico-sociale in cui furono scelte. Ma soprattutto vanno considerate nel loro reciproco integrarsi. È solo rimanendo fermi ad una analisi isolata dell'art. 38 Cost. che si può infatti pensare che la Costituzione guardi al fenomeno della disabilità in chiave davvero

2. On. Colitto, sed. 29 aprile 1947. Sul rapporto di strumentalità tra l'educazione di cui ragiona l'art. 38 Cost. e l'obiettivo di consentire alle persone con disabilità di acquisire o riacquisire capacità lavorativa, volendo, G. Arconzo, *I diritti delle persone con disabilità*, FrancoAngeli, Milano, 2020, p. 148.

3. On. Spallici, sed. 21 aprile 1947.

4. On. Valenti, sed. 29 aprile 1947.

5. On. Laconi, sed. 10 maggio 1947.

6. On. Rodinò, sed. 10 maggio 1947. Quantomeno, i Costituenti, consapevoli si trattasse di persone in situazione di fragilità «per circostanze che non dipendono dalla [loro] specifica volontà» (On. Medi, sed. 6 maggio 1947), si erano lasciati alle spalle l'idea che vi fosse colpa nella disabilità. Sulle origini della disabilità come stigma M. Schianchi, *Il debito simbolico. Una storia sociale della disabilità in Italia tra Otto e Novecento*, Carocci, Roma, 2019, p. 139.

pietistica e ponendosi l'obiettivo di una "protezione minima" (che, nello specifico settore dell'istruzione, si tradurrebbe nella garanzia di un percorso educativo volto unicamente all'inserimento lavorativo<sup>7</sup>). Se si estende invece lo sguardo ad altre disposizioni e, in particolare, agli artt. 2, 3, 32 e 34 Cost., ci si avvede di come il Costituente abbia in realtà posto le basi per obiettivi ben più importanti<sup>8</sup>. Tanto per cominciare è l'art. 3, comma secondo, Cost. ad individuarne uno molto ambizioso, impegnando la Repubblica a rimuovere gli ostacoli al «pieno sviluppo della persona umana» e alla «effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»<sup>9</sup>. E non c'è dubbio, come è stato autorevolmente osservato, che il precetto sia «determinante – anche perché collocato fra i «principi fondamentali» della Carta – nell'interpretazione del restante ordinamento, Costituzione compresa»<sup>10</sup>.

Ancora, il diritto alla salute di cui ragiona l'art. 32 Cost. è stato, come noto, oggetto di una lettura particolarmente ampia, proprio nel settore qui considerato, da parte della Corte costituzionale. Vi è infatti stato ricondotto il diritto alla «socializzazione» (sent. n. 167 del 1999)<sup>11</sup>.

7. Sul tema S. Troilo, *Tutti per uno o uno contro tutti?*, Giuffrè, Milano, 2012.

8. In proposito, cfr. C. Colapietro, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011; C. Colapietro, F. Girelli, *Persone con disabilità e Costituzione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, *passim*; G. Arconzo, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., pp. 139 ss.

9. Con parole parzialmente diverse ma altrettanto eloquenti la Corte costituzionale parlerà di «"piena" autodeterminazione della persona» e di sua «"effettiva" partecipazione alla vita comunitaria» (sent. n. 163 del 1993). Nessun dubbio, poi, che il fattore della disabilità, anche in riferimento al divieto di discriminazioni sancito al primo comma, rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 3 Cost., giacché «[f]ra le condizioni personali» cui fa riferimento la disposizione «si colloca indubbiamente la condizione di disabilità» (sent. n. 258 del 2017).

10. L. Paladin, *Eguaglianza (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Giuffrè, Milano, 1965, p. 546.

11. La socializzazione, prosegue il Giudice costituzionale, deve «essere considerata un elemento essenziale per la salute», «sì da assumere una funzione sostanzialmente terapeutica assimilabile alle pratiche di cura e riabilitazione». In dottrina, sul punto, cfr. C. Colapietro, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2019, nonché il già citato C. Colapietro, F. Girelli, *Persone con disabilità e Costituzione*, p. 20 e p. 115 ss., nel quale gli autori parlano del diritto alla socializzazione come di un «meta-diritto», la cui garanzia costituirebbe il cuore della tutela costituzionale delle persone con disabilità.

Il combinarsi degli artt. 2 e 34 Cost., infine, ha consentito alla stessa Corte costituzionale di affermare che se la «scuola è aperta a tutti» (art. 34 Cost.), ciò impone di garantire l’inserimento del giovane con disabilità nella «comunità scolastica», ovvero sia in una *formazione sociale* (art. 2 Cost.). Così, proprio nella prospettiva che si intende qui valorizzare, ciò ha portato a dire che il diritto all’istruzione non si esaurisce certo nell’adozione di misure finalizzate a garantire il “mero” avviamento professionale di cui ragiona letteralmente l’art. 38 Cost., ma va inteso come diritto alla piena partecipazione al processo educativo, del quale fa certamente parte anche la componente comunicativa e relazionale (ancora, sent. n. 215 del 1987)<sup>12</sup>.

Questa sia pur sintetica panoramica sul quadro costituzionale di riferimento consente allora di tornare con maggior consapevolezza al punto di partenza: il «complesso di valori» costituzionali che circondano la persona con disabilità non è affatto imbrigliato in una dimensione pietistico-protettiva, né si riduce a un contorno di tutele pensato solo per favorire l’accesso ad una occupazione da parte della persona con disabilità. Certo, nello spirito della Costituzione, la realizzazione dell’essere umano passa anzitutto attraverso la realizzazione in campo lavorativo (v. art. 1 e lo stesso art. 3 Cost., che si riferisce ai «lavoratori»<sup>13</sup>), ma l’orizzonte è, come noto, ben più ampio di quanto la lettera delle disposizioni possa far pensare.

Il «linguaggio ormai obsoleto»<sup>14</sup> dell’art. 38 Cost. non consente di ritenere le persone con disabilità destinatarie di tutele “minime”, tanto in termini di intensità quanto di latitudine degli interventi richiesti allo Stato per garantire loro una partecipazione piena alla vita sociale.

12. Parla di «innovativa sentenza» L. Violini, *Art. 38 Cost.*, in R. Bifulco, A. Cellotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, p. 791.

Per un approfondimento sul quadro costituzionale e l’interpretazione datane dalla Corte costituzionale G. Arconzo, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., spec. p. 181 ss., E. Rossi, *Lo “statuto costituzionale della persona con disabilità”: brevi considerazioni su un disegno di legge*, in *Forum di Quad. cost.*, 1/2021.

13. Per la Corte costituzionale, il diritto fondamentale allo sviluppo della personalità cui fa riferimento l’art. 3 Cost., «viene attuato, come è stato generalmente avvertito, principalmente attraverso il lavoro» (sent. n. 163 del 1983).

14. 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, 3.

## 2. La disabilità nelle parole del legislatore

Soffermandoci qui unicamente sulla questione terminologica specificamente al centro dell'analisi, deve segnalarsi come, intervenendo nei più diversi ambiti al fine di dare attuazione al disegno costituzionale appena delineato, il legislatore abbia introdotto una disciplina caratterizzata dal ricorso ad una varietà di soluzioni lessicali. Le ragioni di questa "frammentarietà" della nozione stessa di disabilità sono probabilmente molteplici<sup>15</sup>, ma essa ha senz'altro a che vedere, anzitutto, con la circostanza che gli interventi normativi si sono stratificati nel corso del tempo e che il legislatore, "contagiato" dal progresso della società o con l'intento, talvolta, di favorirlo<sup>16</sup>, ha man mano introiettato nel linguaggio giuridico formule espressive di rinnovati approcci culturali o scientifici alla disabilità<sup>17</sup>.

Che le parole del legislatore mutino nel tempo non è di per sé certo fenomeno sorprendente o confinato a questo specifico settore. Così, che si sia variamente ragionato di «mutilati», «invalidi civili» (l. n. 118 del 1971), di «persona handicappata» (l. n. 104 del 1992), di «disabili» (l. n. 68 del 1999), di persone egualmente trattate indipendentemente «dagli handicap» (d.lgs. n. 216 del 2003), di «studenti con disabilità» (d.lgs. n. 68 del 2012) o «persone con disabilità» (l. n. 4 del 2004, n. 67 del 2006, n. 124 del 2015, n. 112 del 2016, d.lgs. n. 75 del 2017), e ancora di «lavoratori disabili», o «figli in condizione di disabilità» (l. n. 81 del 2017), è certo frutto di una mutata consapevolezza del legislatore in ordine all'importanza delle parole. D'altra parte, come è stato detto, «il nome che si dà ai fenomeni attiene strettamente alla rappresentazione sociale che degli stessi si vuole dare»<sup>18</sup>.

15. Su questo aspetto A. Lorenzetti, *Diseguaglianza e disabilità*, in M. Della Morte (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, p. 173

16. Sulla possibilità di anticipare cambiamenti culturali attraverso lo strumento normativo v., in questo volume, M. D'Amico.

17. Una interazione, insomma, tra l'evoluzione del linguaggio e l'evoluzione della normativa: G. Arconzo, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., p. 133. Ma v. anche sul tema del linguaggio giuridico M. D'Amico, G. Arconzo, *I diritti delle persone con disabilità grave. Osservazioni al D.D.L. A.S. 2232 approvato dalla Camera dei Deputati sul cosiddetto "Dopo di noi"*, in *OsservatorioAic.it*, 1/2016.

18. R. Sanlorenzo, *Introduzione. Persone con disabilità: diritti e strumenti di tutela*, in *Quest. giust.*, n. 3/2018.

Ciò che invece appare peculiare e caratterizzante lo specifico ambito di cui stiamo ragionando è che tali diverse formule coesistano. Non si tratta, infatti, di norme via via abrogate e, conseguentemente, di formule linguistiche via via superate, ma di previsioni ancora vigenti e che concorrono, dunque, a restituire la complessa e articolata nozione di disabilità oggi vigente nell'ordinamento giuridico italiano. Al di là delle varianti terminologiche significative prevalentemente sul piano linguistico e culturale (“disabile” piuttosto che “persona con disabilità”), vi sono poi espressioni corrispondenti a ben distinti concetti giuridici: “handicappato” e “invalido civile”. Il nostro è infatti un sistema binario, incentrato sulla duplice certificazione di handicap (ai sensi della legge n. 104 del 1992) e di invalidità civile (l. n. 118 del 1971). Si tratta di due distinte modalità di accertamento della disabilità, che si basano su distinti requisiti e che danno luogo a distinti benefici.

Ad esse si aggiungono, poi, le ulteriori e specifiche forme di accertamento della disabilità visiva e uditiva. Con riferimento a quest'ultimo settore, però, deve almeno positivamente segnalarsi come l'espressione originariamente utilizzata – «sordomuti»<sup>19</sup> – sia stata oggetto di ripensamento. Il legislatore l'ha sostanzialmente eliminata, per effetto dell'art. 1, comma 1, della l. n. 95 del 2006, ai cui sensi «[i]n tutte le disposizioni legislative vigenti, il termine “sordomuto” è sostituito con l'espressione “sordo”»<sup>20</sup>. L'abbandono della precedente terminologia è stato salutato da tutti con favore, perché ha comportato il superamento della stessa idea – non rappresentativa della realtà e capace invece di ingenerare stereotipi in merito alle capacità intellettive e relazionali delle persone sorde – per cui la compromissione dell'udito comprometterebbe automaticamente anche l'apparato-fono articolatorio<sup>21</sup>. Ma, in disparte questa eccezione, il linguaggio giuridico sulla disabilità meriterebbe senz'altro un complessivo aggiornamento<sup>22</sup>, che passi

19. L. n. 381 del 1970.

20. Sempre ragionando di specifiche disabilità, deve poi ricordarsi che nell'ordinamento sono ancora presenti espressioni quali «irregolari psichici» e «insufficienze mentali» (ancora, l. n. 118 del 1971).

21. Sul rischio che l'uso di espressioni inappropriate in tema di disabilità alimenti stereotipi, v., in generale, F. Masci, *La tutela costituzionale della persona disabile, in Federalismi*, 8 gennaio 2020, spec. p. 162.

22. Non mancando casi, peraltro, in cui nel medesimo impianto normativo compaiono espressioni diverse. In ambito lavorativo, ad esempio, sia la l. n. 68 del 1999 sul collocamento mirato, sia il d.lgs. n. 75 del 2017, istitutivo della figura del «Responsabi-

anzitutto per un riordino della materia e, in particolare, per una unificazione delle modalità di accertamento della condizione di disabilità. Si tratta invero di una esigenza da tempo segnalata (in questo senso si esprimeva ad esempio già il *Primo programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità*, adottato nell'ottobre 2013) e che, come si dirà oltre nel testo, potrebbe essere ormai vicina all'essere soddisfatta.

### **3. Un focus sul diritto all'istruzione nella legge n. 104 del 1992: il faticoso percorso dall'integrazione all'inclusione**

La legge n. 104 del 1992 ha come noto introdotto una disciplina organica in tema di disabilità. In essa compaiono termini come «persona handicappata»<sup>23</sup>, «persone con handicap»<sup>24</sup>, «bambino handicappato»<sup>25</sup>. In una disposizione, inoltre, si ricorre direttamente al sostantivo «handicappato»<sup>26</sup>. Come ebbe a sottolineare la Corte costituzionale, quello di *handicap* è termine «non indigeno», che «nei suoi valori semantici (accolti ormai universalmente nell'idioma nostrano)» sta «a rivelare una situazione di svantaggio, e quindi d'inferiorità, determinata da deficienze, congenite o acquisite, fisiche o psichiche (ovvero d'entrambe le insorgenze), con la derivata incapacità a livello della persona e le conseguenti implicazioni individuali, familiari, sociali» (sent. n. 52 del 1985).

A dispetto del linguaggio giuridico utilizzato, va ricordato come la legge n. 104 del 1992 abbia nei suoi contenuti sostanziali apportato significative novità in materia. La stessa definizione dei destinatari della disciplina presenta tratti di innovatività meritevoli di sottolineatura<sup>27</sup> e

le per i processi di inserimento delle persone con disabilità», utilizzano sia l'espressione «persone con disabilità» sia l'espressione «disabili».

23. Che compare nella quasi totalità degli articoli di cui si compone la legge.

24. Art. 10.

25. Art. 12.

26. Art. 29.

27. Se si vuole, sul punto, S. Leone, *Disabilità e lessico giuridico*, in *La Costituzione non odia. Conoscere, prevenire e contrastare l'hate speech on line*, FrancoAngeli, Milano, 2021, p. 103. In questa prospettiva, va anche ricordato quanto dirà la Corte costituzionale della legge n. 104, avendola ritenuta foriera di un «radicale mutamento di prospettiva rispetto al modo stesso di affrontare i problemi delle persone affette da invalidità» (sent. n. 167 del 1999).

testimonia come fossero ormai vicini i tempi per approdare al modello bio-psico sociale. La Convenzione ONU<sup>28</sup>, come noto, porterà a compimento tale percorso, perché, nella propria impostazione, la «causa» dell'emarginazione e dello svantaggio sociale (di cui ragiona la legge n. 104 del 1992), non è soltanto il *deficit* fisico, psichico o sensoriale, ma anche l'incapacità di tutto ciò che sta intorno alla persona di evitare il prodursi di quegli effetti<sup>29</sup>.

La l. n. 104 del 1992 ha consentito comunque di compiere notevoli passi in avanti nel percorso di tutela delle persone con disabilità. Ciò a dispetto del ricorso ad un lessico ancora per certi versi immaturo.

Questa tensione tra carattere innovativo della disciplina italiana e arretratezza del linguaggio non si coglie unicamente nell'ambito delle norme dedicate alla nozione di disabilità, ma anche in quelle che tracciano gli obiettivi della legge. Per vero, rimarchevoli sono le norme che fanno riferimento alle esigenze di «autonomia» e di «partecipazione [...] alla vita della collettività»<sup>30</sup> delle persone con disabilità.

Allo stesso tempo, però, tutta la l. n. 104 è attraversata dal concetto, ormai superato, di «integrazione»: nella società, nella famiglia, nel lavoro e, per quanto qui maggiormente interessa, nella scuola<sup>31</sup>. Soffermiamoci proprio su quest'ultimo aspetto, concernente il fondamentale diritto all'istruzione: il confronto con i linguisti<sup>32</sup> e con i

28. Su tali novità, in questo volume, I. Menichini.

29. Questa definizione di disabilità, peraltro, non ha solo sensibilmente mutato l'approccio culturale al fenomeno, ma ha indubbiamente condizionato l'interpretazione di alcune disposizioni. Senza qui poter indugiare sul punto, ci si limita a segnalare come la giurisprudenza della Corte di Giustizia sia stata apertamente influenzata nelle proprie decisioni (sul concetto di disabilità nella Direttiva 78/2000 e sulla possibilità di farvi rientrare le malattie di lunga durata) dalla Convenzione ONU. Anche di recente, la Corte di Giustizia ha infatti affermato che le disposizioni di quest'ultima, in quanto ratificata anche dall'UE, «possono essere invocate al fine di interpretare quelle della direttiva 2000/78, di modo che quest'ultima deve essere oggetto, per quanto possibile, di un'interpretazione conforme alla medesima convenzione» (sent. 12 luglio 2021, causa C795/19). Sulla giurisprudenza europea, volendo, G. Arconzo, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., p. 89 ss.

30. Art. 1, 4, 8, 9, 13, 16, 30, 39. Il concetto di «autonomia», ad ogni modo, pare ormai essere stato a sua volta sopravanzato dal ben più ampio e significativo concetto di «vita indipendente», che si rinviene, grazie ancora alla Convenzione ONU, nei più recenti testi normativi (uno dei quali ha inciso anche sull'art. 39, comma 1-ter, della l. n. 104).

31. Artt. 1, 2, 5, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 16, 18, 39, 41-bis, 42.

32. Reso possibile dalla realizzazione del già richiamato progetto «Dir-Ling».

sociologi<sup>33</sup> permette di cogliere molto bene la distanza tra il concetto di “integrazione” e quello, fatto proprio dalla Convenzione ONU, di «inclusion»<sup>34</sup>. Scontando qualche semplificazione, si può dire che questo secondo termine, in perfetta coerenza rispetto alla definizione di disabilità fatta propria dalla Convenzione, presuppone che sia la società ad aprirsi alla persona con disabilità, includendola nel suo stesso perimetro, e non che sia la persona con disabilità a doversi adattare alla società, come fosse altro da sé<sup>35</sup>. Lo stesso può dirsi, evidentemente, con riferimento al rapporto tra gli alunni con disabilità e la classe in cui siano inseriti<sup>36</sup>.

Non è questione formalistica. Ragionare di «inclusion» non significa solo accogliere un modello – quale è certamente quello italiano – che si è lasciato alle spalle il sistema delle classi speciali<sup>37</sup>, ma, ancora di più, impone di declinare regole, strumenti e misure concrete di supporto in modo coerente rispetto a questo stesso concetto. Per limitarci ad un esempio, accade ancora che si equivochi il ruolo del docente specializzato, pensando si tratti di insegnante incaricato di occuparsi unicamente dello studente con disabilità (o che sia il solo a doverlo fare). Mentre si tende a dimenticare che, per disposto normativo, il docente specializzato è «assegnato alla classe», è di «sostegno alla classe», ed è chiamato a contribuire, insieme agli insegnanti

33. V. in questo volume C. Pizzo, ma anche il suo *Propedeutica a una sociologia della disabilità e della marginalità*, L'Orientale Editrice, Napoli, 2010. Su queste scelte terminologiche anche F. Santulli, *Dire per costruire. Diverse parole per la diversità*, in E. Borgonovi, R. Garbo, L. Sbattella (a cura di), *Scritti in onore di W. Fornasa*, Franco-Angeli, Milano, 2016, nonché Ead., *The Discourse of Disability Policies: Focus on the Convention for the Rights of Persons with Disabilities and the UN-Enable Website News Section*, in *Media and Politics: Discourses, Cultures, and Practices*, Cambridge Scholars Publishing, 2017, pp. 163-183.

34. V. in particolare gli artt. 3, 19, 24, 26 27. Con particolare riferimento all'istruzione, la Convenzione parla di «*inclusive ... education*».

35. Il concetto di «inclusion», per vero, oggi compare anche nel corpo della l. n. 104, ma grazie ad una modifica recente, intervenuta nel 2017 (d.lgs. n. 66 del 2017).

36. Sul punto cfr. ancora C. Colapietro, F. Girelli, *Persone con disabilità*, cit., pp. 40-47. Chiarisce limpidamente C. Pizzo, in questo volume, che mentre la logica integrativa comporta che a doversi “normalizzare” sia la persona con disabilità, quella inclusiva pretende che sia il concetto di normalità a doversi “allargare”.

37. Sugli obblighi che conseguono in capo all'ordinamento che scelga tale modello si veda la sentenza della Corte EDU del 10 settembre 2020, *G.L. contro Italia*, su cui C. Nardocci, *I diritti delle persone con disabilità “si fanno strada” e la Corte di Strasburgo apre le sue porte. In margine a G.L. c. Italia*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 1/2021.

curricolari, alla «collegiale azione educativo-didattica»<sup>38</sup>. Si tratta, insomma, di una fondamentale figura di raccordo, che in sinergia e corresponsabilità con gli altri docenti, è stata pensata per perseguire l'obiettivo dell'inclusione educativa.

Ma l'equivoco è tornato a farsi strada anche in tempi di pandemia, nella prima fase di sospensione della didattica, tanto da aver indotto il Ministero dell'Istruzione a scrivere ai Dirigenti scolastici per ricordare il principio della «contitolarità educativa» e la necessità, dunque, che il docente di sostegno si affiancasse alle attività dell'intera classe, per non disperdere le occasioni di socializzazione «in un ambiente condiviso, seppure virtuale»<sup>39</sup>. E ancora, il concetto di inclusione ha rischiato di svuotarsi quando, nuovamente costretti alla sospensione didattica, gli studenti con disabilità sono stati in via di eccezione ammessi a frequentare in presenza, ma con il rischio di trovarsi da soli in classe con l'insegnante di sostegno. È senza dubbio apprezzabile, dunque, come correttamente osservato, che si sia passati da una generale sospensione della didattica in presenza ad una formula che ha doverosamente tenuto conto delle specifiche esigenze degli alunni in maggiore difficoltà<sup>40</sup>.

Ma, come detto, inizialmente non ci si era contestualmente posti un problema invece essenziale: ciò avrebbe significato rimandare in aula i soli bimbi e ragazzi con disabilità mettendo da parte il concetto di inclusione scolastica? Proprio per evitare ciò, il Ministero dell'Istruzione è nuovamente intervenuto, questa volta con note di chiarimento volte a sottolineare come occorresse rendere *effettivo*, e *non solo formale*, il principio di inclusione, valutando il coinvolgimento nelle attività in presenza anche di altri alunni del gruppo classe<sup>41</sup>.

La l. n. 104, come noto, grazie ad un ampliamento delle tutele voluto dal legislatore nel 1999<sup>42</sup>, contiene previsioni anche sul diritto all'istruzione universitaria. Nonostante il più recente intervento normativo, tuttavia, i beneficiari di tali misure sono ancora definiti «studenti handicappati» (art. 13, comma 6-*bis* e 16). Inoltre, nell'istituire

38. D.m. 30 settembre 2011, All. A.

39. Comunicazione del 27 aprile 2020, in *www.miur.gov.it*.

40. G. Matucci, *La scuola nell'emergenza pandemica, fra inclusione e solidarietà*, in Quad. cost., n. 3/2021, p. 635, a commento in particolare del d.p.c.m. 3 novembre 2020 (artt. 1 e 3).

41. V. nota del 5 novembre 2020 e Nota del 12 marzo 2021, in *www.miur.gov.it*. Su questo aspetto, ancora una volta, v. G. Matucci, *La scuola nell'emergenza*, cit., p. 635.

42. Sulla genesi della l. n. 17 del 1999 v. G. Arconzo, *I diritti delle persone con disabilità*, p. 207 ss.

la figura del docente delegato, la legge gli ha affidato il compito di monitorare e coordinare tutte le iniziative concernenti l'«integrazione» nell'ambito dell'Ateneo (art 16, comma 5-*bis*).

Il successivo d.lgs. n. 68 del 2012, che, per quanto qui rileva, è intervenuto a prevedere uno specifico regime di esonero dal pagamento delle tasse universitarie, si segnala, invece, per aver scelto un linguaggio giuridico più attento alla dignità degli studenti. Non potendo fare a meno di indicare a presupposto le due diverse certificazioni che danno oggi luogo alle misure di supporto alla disabilità, il legislatore ha scelto ragionevolmente di riferirsi agli «studenti con disabilità, con riconoscimento di handicap» ai sensi della l. n. 104 «o con un'invalidità pari o superiore al sessantasei per cento» ai sensi della l. n. 118 del 1971. Questo tipo di soluzione è sempre più in uso negli Atenei, nell'ambito dei regolamenti e dei bandi di accesso a corsi di studio. Soprattutto nei bandi, che rischiano di essere escludenti e che dunque, per comprensibili ragioni di ordine tecnico-giuridico, devono essere chiari. Ciò implica la necessità di fare riferimento esplicito alle certificazioni di handicap e di invalidità civile. Quantomeno, però, da qualche anno è prassi inserire nei bandi di ammissione<sup>43</sup> la voce «candidati con disabilità», in modo che il pur dovuto riferimento alle certificazioni di handicap e di invalidità civile risulti funzionale unicamente a specificare i requisiti richiesti per accedere alle misure, e non a definire la persona. Non si tratta di una differenza di poco conto.

Permangono certo, nell'ambito degli atti amministrativi di regolamentazione interna, termini che meriterebbero ulteriori interventi di ripulitura e aggiornamento, ma non c'è dubbio che stia crescendo l'attenzione al tema in tutti gli specifici ambiti della vita universitaria. Con riferimento specifico all'esperienza dell'Università degli Studi di Milano, ad esempio, ragionando ormai di *inclusione* sia il Piano strategico di Ateneo 2020-2022 (che al fine di rendere l'Università una «comunità inclusiva» – con riferimento a tutti i livelli e a tutte le componenti universitarie – si propone di superare le discriminazioni legate alle differenze), sia il Regolamento del Centro funzionale di Ateneo per l'Orientamento allo Studio e alle Professioni (che fa riferimento e delinea i servizi di «inclusione degli studenti con disabilità»)<sup>44</sup>. An-

43. Questa almeno l'esperienza dell'Università degli Studi di Milano, specificamente oggetto di indagine nell'ambito del Progetto «Dir-Ling+».

44. Proseguendo l'analisi su alcuni ulteriori atti rilevanti interni all'Ateneo, va detto

che a livello comunicativo, poi, si sta sempre più prestando attenzione all'esigenza di utilizzare espressioni corrette, nella prospettiva qui indicata, anzitutto identificando i destinatari dei servizi negli «studenti con disabilità» (o dsa).

Indubbiamente, ciò certamente anche grazie al lavoro di coordinamento e stimolo che da anni svolge la Conferenza Nazionale Universitaria Delegati per la Disabilità, le cui Linee guida ragionano ripetutamente di «inclusione», dandosi l'obiettivo di favorire «scambi e sinergie nell'ottica di una sempre migliore qualificazione del diritto allo studio per gli studenti con bisogni formativi speciali e della realizzazione di comunità accademiche inclusive».

#### **4. La progressiva presa di coscienza nell'ordinamento giuridico: la persona al centro**

Nel corso del tempo, come si è già detto, il linguaggio del legislatore è mutato significativamente. Già il passaggio dall'espressione *handicap* (pure non ancora abbandonabile, senza modifiche legislative, per le ragioni che si sono spiegate) all'espressione *disabile* ha segnato un indubbio progresso. Ma anche questa parola risulta problematica perché utilizzandola, tanto nel linguaggio giuridico quanto nel linguaggio comune, si corre il rischio di sovrapporre del tutto la persona alla sua condizione<sup>45</sup>. A quanto consta, la disciplina nazionale non ha invece

che la disabilità compare tra i fattori di discriminazione oggetto di divieto nel Codice per la tutela della dignità e del benessere delle persone nell'organizzazione e nel Regolamento del Cug. L'art. 2, comma 3, del Codice etico e per l'integrità nella ricerca, dopo aver affermato che l'Ateneo promuove una politica di non discriminazione, specifica poi, in una prospettiva che meriterebbe forse di essere ampliata, che lo stesso si impegna «ad abbattere le barriere che impediscono ai disabili l'accesso alle attività che in essa si svolgono».

45. L'espressione ricorre soprattutto nella disciplina dedicata all'inserimento lavorativo. La legge n. 68 del 1999 ne fa utilizzo anzitutto nel titolo e nelle diverse norme dedicate al «collocamento dei disabili». La terminologia complessivamente utilizzata dalla legge, tuttavia, risulta ancora una volta diversificata, non mancando ulteriori criticità: si pensi solo a quanto dispone l'art. 1, che indica tra i destinatari delle misure «le persone [...] affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e ai portatori di handicap intellettivo». Allo stesso tempo, soprattutto per effetto di modifiche normative intervenute successivamente alla originaria formulazione della legge, quest'ultima presenta in alcuni suoi punti l'espressione *lavoratore o persona con disabilità*.

mai adottato il termine “diversamente abile”, per un certo periodo in uso nel linguaggio comune ma poi piuttosto abbandonato, anche perché rifiutato dai diretti interessati e dalle associazioni di tutela.

L’approdo di questo percorso giuridico-lessicale sembra dunque essere coerente con quello offerto dalla stessa Convenzione ONU. L’espressione «persona con disabilità», in effetti, come già si è avuto modo di affermare, «ha il pregio di sottolineare anzitutto la centralità e il rilievo di ogni singola persona, senza caratterizzarla in ragione del deficit»<sup>46</sup>. Ancora, si è osservato come, mediante questa opzione lessicale, si sia in qualche modo voluto affermare che «la disabilità non debba concettualmente prevalere sull’identità e sulla dignità della persona, e quindi non debba limitarne i diritti e le aspettative di partecipazione e di crescita»<sup>47</sup>.

Ed è in effetti in questa direzione che si sta muovendo il legislatore. Ritornando per un attimo alla stessa l. n. 104 del 1992, si noterà come, nell’ambito dell’obsoleto linguaggio dalla stessa adoperato (cfr. § 2), compaiano oggi talune previsioni di tono completamente diverso. L’art. 12 detta infatti una disciplina indirizzata alle «bambine» e ai «bambini», alle «alunne» e agli «alunni», alle «studentesse» e agli «studenti» soggetti all’accertamento della «condizione di disabilità». Si tratta di una terminologia eccentrica rispetto al complessivo impianto della legge, e che si spiega solo in quanto frutto di innesti successivi alla sua genesi, dovuti all’entrata in vigore del d.lgs. n. 66 del 2017. Atto normativo, quest’ultimo, che attesta peraltro una sorprendente attenzione alla differenza di genere, rendendo la disciplina in questione – nella scelta di declinare al femminile e al maschile i destinatari delle misure previste – quasi un *unicum* nel sistema normativo italiano. Ancora, il richiamo, nella l. n. 104, alle funzioni del «Ministro delegato per la famiglia e le disabilità» è il portato di un intervento correttivo del 2018, momento in cui è stata istituita la relativa figura. Da notarsi, peraltro, l’uso al plurale: «le disabilità». Espressione che

Sull’uso del termine *disabile* nel settore del diritto al lavoro C. Colapietro, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., che si sofferma in particolare sulla alternativa rispetto all’espressione «inabile»; ricorrendo al primo dei termini si valorizzerebbero le capacità residue dell’individuo, coerentemente con l’obiettivo di un suo reinserimento lavorativo.

46. G. Arconzo, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., p. 135.

47. E. Vivaldi, *Disabilità, autonomia, diritti. Alcune riflessioni a tre anni dall’approvazione della legge n. 112/2016*, in *www.dirittifondamentali.it*, 1, 2019.

testimonia (finalmente) la consapevolezza che la disabilità, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, non è categoria omogenea (sent. n. 80 del 2010).

Senza qui ripercorrere tutti gli interventi normativi che, negli ultimi anni, hanno regolato la materia in questione facendo ricorso a vocaboli e formule più confacenti («persona con disabilità», «vita indipendente», «inclusione»), rimane però il problema, già evidenziato, della necessità di procedere anzitutto alla semplificazione di una disciplina ancora molto disorganica, che peraltro disorienta i beneficiari delle misure, gli operatori sociali, la pubblica amministrazione e gli interpreti tutti<sup>48</sup>.

In questa prospettiva, a conclusione di questo scritto, occorre fare riferimento alla circostanza che il Parlamento potrebbe presto approvare una legge di riordino della materia.

Dando seguito a quanto espressamente previsto nel Piano nazionale di ripresa e resilienza<sup>49</sup>, il Governo ha infatti approvato nel Consiglio dei ministri del 27 ottobre 2021 un disegno di legge delega<sup>50</sup>,

48. Questo problema di certezza del diritto è talvolta acuito, peraltro, dalla previsione di norme poco chiare, tali perché a loro volta costruite sulla base di un quadro normativo complesso. Così, mentre la certificazione ex l. n. 104 del 1992 si articola nelle graduazioni di handicap ed handicap grave, la certificazione ex l. n. 118 del 1971 si basa su percentuali di invalidità. Accade, tuttavia, che sia lo stesso legislatore a ingenerare confusione, stabilendo ad esempio nella stessa l. n. 104 in materia di precedenza nell'assegnazione della sede lavorativa nel comparto pubblico che spetta il diritto di scelta prioritaria alla «persona handicappata con un grado di invalidità superiore ai due terzi».

Sulle forme di comunicazione semplificata dei testi (in una comparazione tra Germania e Italia) cfr. V. Crestani, *Mediare in "Leichte sprache" in tedesco e in italiano*, in *It.LinguaDue*, 1/2020, pp. 586 ss.

49. La Missione 5 del citato Piano, dedicata alla «coesione e inclusione», prevede un'apposita azione che dovrà portare ad una nuova legge quadro per le disabilità (M5C2) con l'obiettivo di «realizzare pienamente i principi della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006 [...] secondo un approccio del tutto coerente con la Carta dei diritti fondamentale dell'Unione Europea e con la recente "Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030" presentata a marzo 2021 dalla Commissione Europea».

50. Va ricordato che nel febbraio 2019 il Governo allora in carica aveva già approvato un disegno di legge delega recante «Delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità». Secondo quanto riportato da alcune notizie di stampa ([www.formiche.net/2019/12/sviluppo-inclusivo-sostenibile-disabili](http://www.formiche.net/2019/12/sviluppo-inclusivo-sostenibile-disabili)), tale disegno di legge non è mai approvato in Parlamento a causa del parere negativo, motivato da ragioni di sostenibilità finanziaria, da parte della Ragioneria dello Stato. Il testo del disegno di legge in parola è stato oggetto di ampie analisi nel volume curato da E. Vivaldi e A.

orientato a rimettere significativamente mano alla materia. In tempi molto rapidi, prima la Camera (9 dicembre 2021) e poi il Senato (20 dicembre 2021) hanno approvato il citato disegno di legge. Naturalmente, trattandosi di una legge di delega, il testo prevede “solo” una serie di principi e criteri direttivi cui – entro venti mesi dall’entrata in vigore della legge – si l’esecutivo si dovrà conformare nell’adottare i decreti legislativi per la revisione o il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità.

Ma, in questo contesto, pare molto significativo che siano state previste una serie di misure volte a una nuova definizione delle condizioni di disabilità, correlate alla revisione, al riordino e alla semplificazione della normativa di settore.

In particolare, il Governo sarà chiamato non solo a provvedere all’adozione di una definizione di disabilità – che dovrà essere introdotta nel *corpus* normativo della legge n. 104 del 1992, al fine di delineare «un processo valutativo della condizione di disabilità» – coerente con l’art. 1, comma 2, della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità.

Contestualmente, sarà infatti chiamato a mettere mano ad altre due definizioni particolarmente importanti nel campo della disabilità: chiarire cosa sia il «profilo di funzionamento» e come possa essere definito il concetto di «accomodamento ragionevole».

A questi interventi, che richiamano ancora una volta l’importanza, nient’affatto formale, dell’uso delle parole nel settore della disabilità, dovrebbe accompagnarsi – tra le altre cose – la revisione delle modalità di accertamento concernenti le diverse condizioni di handicap (anche ai fini scolastici), invalidità civile, cecità, sordità, sordocecità e disabilità ai fini del collocamento mirato sul lavoro. Le nuove procedure di accertamento dovrebbero finalmente consentire di effettuare una valutazione multidimensionale della condizione di disabilità in grado di meglio garantire i desideri, le aspettative e le scelte di ogni persona.

Si tratta di un intervento nient’affatto banale, ma che, come già evidenziato più diffusamente in precedenti lavori<sup>51</sup>, appare ormai in-

Blasini, *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*, pubblicato in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

51. Cfr. G. Arconzo, *I diritti delle persone con disabilità*, p. 181 ss.

dispensabile. L'irragionevolezza del sistema attualmente vigente non pare infatti più sostenibile in quanto esso, da una parte, finisce per addossare alle singole persone la farraginosità di un *corpus* normativo difficilmente comprensibile e, dall'altra parte, non consente di sviluppare e garantire la realizzazione di progetti personalizzati e di vita indipendenti che solo una valutazione unitaria e multidimensionale della disabilità potrebbe determinare<sup>52</sup>.

In definitiva, è ormai possibile affermare che l'opera di revisione del linguaggio giuridico della disabilità costituisce l'indispensabile e l'inscindibile presupposto per la riforma delle modalità di accertamento degli *status* giuridici della disabilità stessa. Si tratta di tappe entrambe fondamentali nel percorso verso un ordinamento che possa finalmente garantire in modo pieno e davvero inclusivo i diritti delle persone con disabilità all'interno della nostra società.

52. Sul punto si vedano le riflessioni sviluppate in G. Arconzo, S. Bissaro, G. Ragnone, *Il diritto delle persone con disabilità al progetto individuale*, in *Le Regioni*, 1/2020.