

DISABILITÀ: QUESTIONI DI DIRITTO E CODICI LINGUISTICI*

Ileana Del Bagno**

SOMMARIO: 1.-Il problema e le parole; 2.- Minorati; 3.- Handicap e integrazione sociale; 4.- Disabilità; 5.- Diversità e inclusione; 6.- Dal passato all'oggi

1.- Il problema e le parole

Tracciare una storia giuridica delle disabilità, partendo dal lessico prescelto e trasmesso attraverso i canali operativi del diritto, consente di collocare lungo la linea del tempo le tappe di un percorso socio-culturale complesso e mettere in luce le modalità con cui il nostro Paese ha approcciato le tante problematiche annesse, catturandole nella sua sfera di interesse secondo precise scelte, determinando avanzamenti e, non meno, cadute e ritardi.

Qualsiasi testo che graviti e aspiri ad un riconoscimento e ad una validità nel campo giuridico, che siano leggi, contratti, pareri o provvedimenti giudiziari, non può fare a meno delle parole. Questi strumenti linguistici consentono di riprodurre la realtà e qualificarla, ma anche di costruirla. Il «diritto muto» non esiste¹, al contrario è dotato di un vocabolario specifico, composto da una terminologia tecnica molto puntuale. Si tratta di forme da maneggiare con cura e rigore, dovendo racchiudere, in maniera chiara e soprattutto non equivocabile, una sostanza e graduare gli elementi valoriali coinvolti. Sono mezzi necessari per rappresentare una situazione rilevante per il diritto e parteciparla alla collettività sociale. L'importanza delle parole emerge nitidamente se si pensa al dispositivo di una sentenza o a un atto notarile: svolgono una funzione assolutamente significativa sugli assetti reali, in quanto capaci di incidere sulle esistenze umane, sulle relazioni interpersonali e sui patrimoni individuali o familiari.

Ma le parole nel giuridico, benché scelte e misurate, non costituiscono una granitica invariante, al contrario il registro lessicale risulta mobile e dinamico, nel senso che, con il mutare dei tempi, si rende suscettibile di ammodernamenti, tanto da accogliere assottigliamenti di contenuto o nuove immissioni. Conducendo un'indagine diacronica, che spazi su un campo di osservazione ampio, comprensivo degli sviluppi delle conoscenze scientifiche e di vicende politico-economiche, è agevole individuare tali processi di trasformazione.

L'arco cronologico, che abbraccia il XX secolo e il primo quarto del successivo, appare intensamente connotato dall'ineludibile interazione delle questioni sociali con il diritto e i suoi lemmi. Sollecitato da motivate e non più differibili istanze di riforma, il legislatore è intervenuto più volte ad aggiornare la regolamentazione in vigore inerente alla condizione delle persone con disabilità. Alla luce delle specifiche sensibilità e visioni socio-culturali maturate, si è assistito, al di là della rilevanza dei singoli contenuti tematici, ad un variare sempre più consapevole delle espressioni lessicali adoperate. Pertanto anche quelle che, accedendo al codice linguistico del diritto, possono sembrare semplici sfumature descrittive², non così indispensabili e notevoli, racchiudono un pregresso e una *ratio*. Evocano scenari valoriali, esigenze sociali, ideologie e tensioni, contesti storico-istituzionali e

*Il testo riproduce, con qualche minima revisione e un succinto apparato di note, la relazione tenuta il 31 luglio 2025 presso il Comune di Polla (Sa), nella sede della Casa dell'Architettura, nell'ambito del ciclo di *Conferenze - Estate 2025*, a cura dell'Associazione "Palazzo Albirosa" Centro Studi per le Neuroscienze, la Cultura, l'Ambiente e il Benessere Globale.

**Professore Ordinario di Storia del diritto medievale e moderno nell'Università degli Studi di Salerno.

¹ Cfr. C. Castronovo, *Divagazioni su parole e diritto*, in *Jus. Rivista di scienze giuridiche*, 3/2021, 548-549 e nt. 4.

² La L. 20 febbraio 2006, n. 95, *Nuova disciplina in favore dei minorati auditivi*, prescrive all'art. 1 che «in tutte le disposizioni legislative vigenti, il termine "sordomuto" è sostituito con l'espressione "sordo"», evidenziando in controluce il ritardo maturato rispetto a più remote scoperte scientifiche ottocentesche, in grado di dimostrare che il mutismo era strettamente associato alla sordità, sua primaria causa.

l'interferenza di altri saperi; nello stesso tempo influiscono sul patrimonio dei concetti giuridici condivisi anche a livello della comunità internazionale e sulle mentalità collettive.

Una carrellata di almeno sei parole-chiave, posizionate in successione temporale, può risultare sufficiente ad individuare alcune dinamiche di lungo periodo, attraverso cui le disabilità hanno trovato voce e ufficiale riconoscimento nel diritto e nelle attività delle istituzioni pubbliche. Minorati, Handicap, Integrazione, Disabilità, Diversità, Inclusione.

2.- Minorati

Gli Atti di un importante Convegno multidisciplinare, tenutosi a Napoli nel marzo del 1961, costituiscono una fonte preziosa per seguire l'atteggiarsi dell'Italia repubblicana al cospetto di un sentire comune sedimentato e di un'eredità culturale ancora di peso. Il titolo, *Problemi medici e sociali dell'utilizzazione del minorato*³, di per sé assai eloquente, fa intendere immediatamente sia la pluralità delle competenze scientifiche e tecniche messe a confronto, sia il variegato ventaglio dei temi trattati: medici, psicologi, giuristi, sociologi, economisti e funzionari pubblici si interrogavano su questioni patologiche e di reinserimento lavorativo e sociale.

Dal registro linguistico adottato nell'intenso dialogo intercorso tra le varie competenze, emerge che la parola "malato" è tra le più ricorrenti insieme agli appellativi "infelice", "minorato", "non autosufficiente", "subnormale", "irregolare", "invalido", "disadattato fisico". Si tratta di un repertorio nel complesso omogeneo e unidirezionale, riferito ad un campo semantico ristretto, o meglio asfittico: l'idea sottesa insiste sull'esistenza di un panorama di individui, descritti sempre in modo negativo e crudo, di cui sia necessario esaminare e valutare il *deficit*, le debolezze e le parti mancanti. L'enfaticizzazione di tali aspetti problematici, per il soggetto e per la comunità, rappresenta una costante largamente presente nella maggior parte dei contributi.

Eppure l'irruzione del principio personalista nella Carta Costituzionale, già da alcuni anni e non solo nei circuiti dell'ordinamento giuridico, aveva veicolato idee innovative, in segno dell'avvenuta cesura con il passato prossimo e del superamento delle concluse drammatiche esperienze governative e belliche. La «pari dignità sociale», che l'art. 3, co. 1, Cost. attribuisce a tutti i cittadini, consiste in una sequenza lessicale ragionata, idoneo a cristallizzare un sintagma e ad indicare la piena recezione di valori etici che esaltano la dimensione dell'essere umano e il ripudio di ogni forma di discriminazione e emarginazione⁴. Permeando il fulcro profondo dei principi fondamentali, la dignità eleva la persona a bene giuridico per eccellenza e promuove l'uguaglianza nel rispetto delle diversità. Mira a servire di indirizzo nell'agire istituzionale, penetrando nelle strutture del pensiero, quindi nella mentalità dei funzionari dello Stato e nelle coscienze dei consociati.

Che tale modernità di concetti riuscisse a trovare repentinamente il tempo e il modo per sganciarsi da vecchie parole e prospettive era un risultato improbabile e illusorio. Con riferimento ai rapporti economici, all'art. 38 co. 3, la Costituzione italiana, stabilendo che «gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale», fissava tutele sacrosante, ben esplicate dalle considerazioni di un deputato dell'Assemblea Costituente, l'avv. Vincenzo Mazzei: con forti note di realismo, l'onorevole calabrese dichiarava che la neonata e imberbe Repubblica italiana «deve assumere solo gli impegni che può effettivamente mantenere» e onorare, senza riconoscere e accollarsi un inedito diritto del cittadino, «che oltretutto sarebbe uno stranissimo diritto, il diritto ad essere mantenuti dallo Stato!»⁵. Se in quei delicati e laboriosi anni di transizione le questioni di rilievo

³ *Problemi medici e sociali dell'utilizzazione del minorato*, «Atti del Convegno nazionale di Napoli 11-12-13 marzo 1961», 2 voll., Roma 1962.

⁴ Si tratta di quei principi generali di giustizia «destinati a informare di sé l'intero ordine giuridico». Cfr. G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Torino 1992, 123. Provvedeva ad estrinsecarli anche la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel dicembre 1948, a partire dal preambolo.

⁵ Cfr. V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma 1949, art. 38, 81-82. Che anche la linea di pensiero di Ugo La Malfa volgesse in quella direzione emerge da L.

per il nascente ordinamento democratico continuavano a gravitare essenzialmente intorno all'obiettivo di realizzare una diffusa autonomia di sostentamento, non appariva incongruente avvalersi di vocaboli *rétro*, che attenevano proprio a certe tipologie di difficoltà esistenziali. La letteratura coeva, sulla scia di quella tardo-ottocentesca di matrice positivista, straripava di richiami a figure quali storpio, anormale, cerebroleso, spastico, mongoloide. Potrebbe dirsi che *nomina sunt consequentia rerum* e che tali feroci 'etichette' profilavano una sorta di sottolivello umano, una sacca di individui disagiati, privi delle caratteristiche ordinarie appartenenti al tipo normodotato ed integro. I termini usati, d'altro canto, erano parte del lessico corrente e lo sarebbero stati ancora per diversi lustri.

Al di là delle connotazioni strettamente corporee e personali, gli *homines debiles* rappresentavano anche un problema collettivo concreto: l'esistenza di un carico sociale scomodo e greve, a cui offrire qualche possibilità di miglioramento e di vita dignitosa e, comunque, da smaltire, da impegnare o reinserire in qualche modo nel mondo del lavoro. Erano soggetti da ricollocare, evitando che divenissero un peso morto da portare in spalla, quindi da porre nelle voci attive del bilancio statale e non nelle passive.

Verificare che nel 1961 il discorso ruotasse ancora prevalentemente su due poli concettuali, minorati e utilizzazione, appare sintomatico dell'influenza non residuale che continuava ad esercitare il bagaglio culturale fascista, di quella che si può identificare, a tutti gli effetti, con l'età dei doveri⁶. Una rivista inaugurata agli inizi degli anni '40, intitolata *L'educazione dei minorati*⁷, presentandosi come un organo nazionale di indagine e di aggiornamento, si occupava di una corposa categoria umana (ciechi, sordomuti e mutilati di guerra), sottratta con successo ad iniziative di mero soccorso materiale e conforto caritatevole⁸. Strutturare una speciale formazione scolastica e professionale e una rieducazione dedicata corrispondeva ad un programma di normalizzazione avverso alla cultura dello scarto: attraverso una pedagogia emendatrice-curativa e una disciplina delle differenze, si intendeva creare soggetti socialmente conformi, *melius* macchine da lavoro, almeno in grado di guadagnarsi da vivere. Transitata nell'agenda politica, la riabilitazione dissipava il «denso nebbione del pregiudizio»⁹ pur contemplando, a livello personale e sociale, esclusivamente l'ingresso in circuiti legati ad attività redditizie, al fine di contribuire all'incremento della produttività nazionale e di soddisfare l'esigenza economica collettiva.

Non va sottaciuto che nel Ventennio furono fatti grandi passi in avanti, da valutare oggettivamente, a prescindere dall'inevitabile infarcitura ideologica e propagandistica: risultava superato l'abbandono e l'emarginazione insiti nell'assistenzialismo ottocentesco e prevalenti in quel vuoto totale di considerazione derivante dal ricoverare, ossia rinchiudere, tanti disabili in ospizi e reclusori con un

Gaeta, *Lo Stato sociale all'Assemblea Costituente*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, a. 2017, n. XLVI, 509-510. In rapporto alla rimanente parte del testo e ai diritti fissati, la molto dibattuta formulazione definitiva rispecchiava, in buona misura, la preoccupazione di mantenere contenuti l'obbligo generale dello Stato all'assistenza.

⁶ Che tutti i diritti provenissero dallo Stato emerge da I. Del Bagno, *Il 'buio' e il 'silenzio'. I minorati dei sensi tra Unità nazionale e regime fascista. La costruzione dei doveri*, in *Rivista di Storia del Diritto Italiano*, XCI, 2/2018, 132ss.

⁷ Con il sottotitolo «Rivista di pedagogia emendatrice», il periodico venne pubblicato a cura del Ministero dell'Educazione Nazionale d'intesa con la Federazione Nazionale delle Istituzioni dei Ciechi. Direttori furono Camillo Quercia e Luigi Volpicelli.

⁸ Cfr. le tappe di sviluppo dei «rapporti sociali» indicate da M. D'Amelio, *Sul carattere giuridico dell'assistenza*, in *Assistenza fascista*, a. 1935, 21-22.

⁹ Cfr. *Una vita per una mèta. Le opere e le idee di Paolo Bentivoglio attraverso i suoi scritti*, a cura dell'Unione Italiana Ciechi, Bologna 1966, 386. Raccogliendo l'eredità degli anni appena trascorsi, nei primi del 1949, il prof. Bentivoglio, in qualità di docente, poteva affermare che «il nostro Paese ha il miglior complesso di scuole per ciechi che esista al mondo; i giovani ne escono preparati ad essere degli intellettuali di élite o dei buoni operai secondo le attitudini. [...] Vi sono in Italia circa 5000 ciechi pronti al lavoro intellettuale o manuale che non trovano accoglimento».

azzeramento di ogni prospettiva sanitaria, di istruzione e di progressione esistenziale¹⁰. Il passaggio da un approccio dominato da spontanei rimedi caritativi, con relegazioni ed esclusione dal contesto sociale, all'internato in regi istituti di educazione specializzati, sotto il controllo della pubblica amministrazione, fu foriero di tanti buoni effetti¹¹.

Le fonti attestano che durante il regime fu raggiunto un altro traguardo di successo: nel 1939¹² si dispose l'arruolamento volontario di ottocento ciechi, selezionati tra tremila candidati, con immissione nelle milizie contraeree e di artiglieria marittima in qualità di «ascoltatori»¹³, ossia di telefonisti, telegrafisti, radio-telegrafisti e dattilografi «per la ricezione aerofonica». Il «buio» di quegli operatori in servizio di combattimento cominciava a rischiarare, acquisendo un valore civile e un senso a livello personale: stava rivendicando «il diritto di partecipare al lavoro di tutti con dignità di equivalenza». E certamente «non si trattava davvero di essere fascisti od antifascisti, neppure di essere per la guerra o contro la guerra». Quella favorevole circostanza era semplicemente vissuta come una straordinaria conquista, il «tripudio della dura vittoria sulla materia stroncata, il conseguimento della parità, la primavera della resurrezione», la riconquista del «diritto alla vita» e di sentirsi veri cittadini¹⁴.

Il regime riusciva ad offrire ancora un numero ristretto di attenzioni e tutele, assicurando una realizzazione soggettiva solo parziale: un'istruzione mirata, un lavoro e un compenso pecuniario. Per il momento, nella società di quel momento, le altre sfere della personalità umana, esterne alla dimensione economica, rimanevano fuori da ogni considerazione e pretesa; in realtà un possibile affaccio non era neanche in incubazione, né si avvertiva il limite di tale assenza. Il contrario concreterebbe soltanto una immaginaria e poco realistica proiezione del presente sul passato.

Osservando la fase del secondo dopoguerra, si incontrano molte vertenze giudiziarie riguardanti il rapporto tra disabilità e lavoro: tra le prime disposizioni protettive, un decreto legislativo del 1947¹⁵, con espressioni tanto nette quanto avare, sanciva il «collocamento obbligatorio», a carico delle imprese private con più di 50 dipendenti, in favore di quanti presentassero una riduzione di capacità lavorativa superiore al 40%. Oltre alle prescrizioni sui limiti d'età (inferiore a 60 anni per gli uomini e a 55 per le donne), nessun altro requisito di accesso era contemplato per il lavoratore¹⁶. Nel pubblico valeva ancora la legge n. 1312 del 1921, che prevedeva sì l'assunzione obbligatoria degli invalidi di

¹⁰ Su questa problematica rinvio a I. Del Bagno, *Da incapaci a disabili. Minorati sensoriali e cultura dei diritti*, Torino 2021, 119ss.

¹¹ Per un resoconto sulle iniziative intraprese e i successi raggiunti cfr. *Atti del Convegno nazionale degli Istituti dei ciechi e dei sordo muti. Firenze 16-17 dicembre 1939*, Firenze 1940.

¹² Il riferimento è alla L. 20 novembre 1939, n. 1827 (GU del Regno d'Italia, a. 80, p. I, 19 dicembre 1939, n. 293, 5778-5779).

¹³ Addestrati secondo i «procedimenti dell'educazione moderna dei minorati della vista», gli aerofonisti «sentono il ronzar delle macchine lontane e distinguono l'apparecchio nemico dall'amico», percependo la direzione del suono ne seguono la rotta per segnalarla ai commilitoni proiettando raggi luminosi. L. Cimatti, *I ciechi a servizio della Patria*, in *Annali dell'ordine elementare*, a. 16, n. 3 (1941), 173 e passim.

¹⁴ Cfr. *Una vita*, cit., 388-389; inoltre le conferme in *Convegno nazionale per l'educazione dei ciechi e sordomuti. Cronaca del Convegno*, in *Annali dell'Istruzione elementare*, a. XV (1939), 2, p. 83; di interesse l'intervento di C. Delcroix in *Atti del Convegno nazionale degli Istituti dei ciechi e dei sordomuti, Firenze 16-17 dicembre 1939*, Firenze 1940, 183 e 185.

¹⁵ D.Lgs.C.P.S. 3 ottobre 1947, n. 1222, *Assunzione obbligatoria dei mutilati ed invalidi del lavoro nelle imprese private*.

¹⁶ Il collocamento obbligatorio presso imprese private e pubblica amministrazione, nel giro di un decennio, venne esteso progressivamente a specifici gruppi di persone con disabilità: nel 1948 a ex ammalati di tubercolosi, nel 1950 a mutilati ed invalidi di guerra, nel 1957 ai ciechi e nel 1958 ai sordomuti. Pertanto, nel 1961, si rilevò che, accanto ai «fortunati beneficiari» delle disposizioni legislative vigenti (circa 400.000, tra minorati per causa di guerra, di servizio, di lavoro, ciechi e sordomuti), esisteva un enorme numero aggiuntivo di disabili, rimasti del tutto privi di tutela e copertura normativa. Erano gli spastici, poliometitici, mutilati degli arti, discinetici, lussati d'anca, cardiopatici e vari altri. Cfr. sul punto l'intervento di A. Lambrilli, in *Problemi medici*, cit., II, 41. Alle sue iniziative e al suo impegno si deve la L. 5 ottobre 1962, n. 1539 (G.U. n. 287 del 12-11-1962), che stabiliva il collocamento obbligatorio anche a favore di mutilati e invalidi civili.

guerra, ma collocandoli agli «ultimi posti di ruolo e che si renderanno vacanti» nelle Amministrazioni. Quindi il problema, in buona sostanza, finiva per ricadere quasi interamente a carico dei privati¹⁷.

Da tanti datori di lavoro si levarono aspre critiche a quel meccanismo, rivelatosi una sorta di «imposta sociale», che scaricava su di loro prestazioni economiche di mantenimento che avrebbero dovuto essere di competenza dello Stato e dell'intera collettività. Il tutto aggravato dal fatto che l'assunzione obbligatoria era disgiunta dal requisito del possesso di una determinata qualifica o competenza o propensione del lavoratore, ma dovuta e corrisposta in ragione del solo stato di bisogno. Insomma quel provvedimento sembrava ispirato da una logica meramente assistenzialistica, che onerava gli imprenditori e mortificava gli stessi disabili-minorati trattandoli ancora come pedine da manovrare e non come protagonisti di un'attività professionale¹⁸.

La terminologia e le concezioni rappresentate sarebbero mutate definitivamente con la L. 68 del 28 del marzo 1999, intitolata *Norme per il diritto al lavoro dei disabili*, che all'art. 1 ha previsto un «collocamento mirato» con attenzione alla persona e alle capacità residue, alle sue preferenze attitudinali e ai sostegni necessari (art. 2).

Tornando a quel cenacolo di saperi convenuto a Napoli nel 1961, testimonianza di idee del passato non ancora dismesse e coacervo di rinnovata progettualità, si colgono segnali sparsi e sottili venature di un cambiamento in atto. In quest'ultima direzione giocavano un ruolo di primo piano le discipline extralegali che, spostando il *focus* dalla dimensione oggettiva materiale all'individuo, promuovevano una razionale esorcizzazione degli stereotipi negativi, con un interesse precipuo per il valore della persona. Mediante la scomposizione dell'identità soggettiva tra essenza interiore e vita sociale, tra percezione di sé e opinione riflessa, si stava provando a dimensionare l'impatto del *deficit* su livelli distinti, mediante un invito a esplorare e a riflettere a tutto tondo, con positiva consapevolezza, sul proprio *self*¹⁹. Intanto faceva la sua prima e timida comparsa il vocabolo «inserimento» da preferire a «utilizzazione», nell'intento di edificare uno spazio mentale ampiamente condiviso, in cui il concetto di dignità potesse davvero attecchire e divenire socialmente praticabile. L'attuazione dei principi costituzionali passava anche attraverso i canali indicati dalla psicologia.

In proposito val la pena ricordare che nel febbraio 2015 papa Francesco, in un colloquio con ragazzi disabili, li ha spronati a scrutare nello scrigno prezioso del sé e a «non nascondere il tesoro che ognuno di noi ha. A volte si trova subito, altre volte no, proprio come nel gioco del tesoro. Ma una volta trovato bisogna dividerlo con gli altri»²⁰, senza rimanere intrappolati nelle angustie dei limiti fisici.

¹⁷ Per l'impiego nel settore pubblico si applicava la L. 21 agosto 1921, n. 1312, che all'art. 8 stabiliva, «nell'ammissione agli ultimi posti di ruolo e che si renderanno vacanti nelle Amministrazioni dello Stato, nelle Amministrazioni provinciali e comunali, nelle Aziende municipalizzate e negli istituti a vigilanza governativa», la precedenza agli invalidi di guerra, «fermi restando i diritti agli impieghi civili concessi ai sottufficiali dalle vigenti disposizioni, e quelli spettanti agli impiegati che saranno messi in disponibilità per riduzioni di organico». Con riferimento alle aziende private l'art. 11 addirittura prescriveva a tutti i datori di lavoro con più di dieci dipendenti, tra impiegati e operai, di «occupare un invalido di guerra per ogni venti dipendenti o frazione di venti, superiore a dieci».

¹⁸ Cfr. I. Del Bagno, *Le disabilità tra diritto e medicina sociale nella prima età repubblicana*, in *Rivista di Storia del Diritto Italiano*, a. XCV, 2/2022, 13ss.

¹⁹ G. Iacono, *Aspetti psicologici del problema dell'inserimento del minorato nell'attività produttiva*, in *Problemi medici*, cit., I, 446 e *passim*.

²⁰ Papa Bergoglio ha concluso la conversazione rivolgendo il seguente ringraziamento ai giovani interlocutori: «perché aiutate tutti noi a capire che la vita è un tesoro, ma solo se lo diamo agli altri. Tutti voi avete come una scatola, dovete aprire questa scatola e farne uscire il tesoro che c'è dentro». Cfr. <https://www.lastampa.it/vatican-insider/it/2015/02/06/news/francesco-parla-via-web-con-ragazzi-disabili-ognuno-ha-dentro-un-tesoro-1.35291438/> (consultazione del 10-07-2025).

3.- Handicap e integrazione sociale

Nel 1970 l'Organizzazione Mondiale della Sanità provvedeva ad ufficializzare l'ottava versione dell'*International Classification of Diseases (ICD)*, periodicamente riaggiornato, fissando un elenco ufficiale delle patologie riconosciute, identificate in un listone e repertorate con apposito codice numerico, corredate di una descrizione dei principali disturbi, di cause e aspetti diagnostici.

Come indica il titolo, l'articolato elenco era organizzato interamente sull'idea di malattia e infermità²¹, come situazioni opposte ad un concetto ancora molto generico di salute. Pure le disabilità venivano contemplate nell'ottica di un quadro morboso, assecondando le linee classiche di un modello prevalentemente medico e curativo. Da questo punto di vista, si trattava di un approccio troppo schematico, riduttivo e imperfetto, che negli anni seguenti ha generato insoddisfazioni e difficoltà interpretative, oltre ad aver lasciato fuori dal casellario redatto una pluralità di situazioni.

Può considerarsi specchio fedele di tale visione assunta a livello sovranazionale la parola *handicap*, mutuata dal mondo dei cavalli, che ha iniziato subito a circolare in Occidente pervadendo gli ambiti scientifici e del diritto. Si trattava di un termine unificante e omnicomprensivo, adottato per rappresentare e determinare quanto la presenza di una forma considerevole di inferiorità e di svantaggio fosse in grado di influire nei rapporti e partecipazioni sociali.

A ben vedere, questo vocabolo di sintesi dalla lunga vita non si è sottratto all'insistenza sugli aspetti negativi del fenomeno, sulle inabilità, manifestando tutta la sua idoneità a riproporre, in versione aggiornata e aperta alla presenza in società, una penalizzante e già edita mentalità del pregiudizio e degli stigmi verso di chi, per ragioni involontarie, non ha tutte le carte in regola. Per un rapido affaccio sugli scenari pregressi pervasi dalla logica dell'anormalità, basta riflettere sul dettato dell'art. 340 del c.c. del 1865, secondo cui «il sordomuto ed il cieco dalla nascita, giunti alla maggiore età, si intenderanno inabilitati di diritto». Vigeva un diritto ostile e diffidente, in cui capeggiava la presunzione di un'inevitabile imperfezione o immaturità intellettuale e, quindi, di un'incapacità *ex lege* di fare e di conservare, collegate alle minorità corporee.

Il termine *handicap* non fatica a trovare pronto accoglimento e ufficializzazione, sin dal 1975²², nel codice linguistico giuridico del panorama italiano, perché l'*esprit* di cui è portatore presenta subito una carica meno sprezzante e offensiva di altri lemmi identificativi più diretti. Il legislatore nazionale, nell'esercizio della sua autorità, mostra di recepirlo di buon grado, se ne appropria e lo utilizza in varie regolamentazioni, assicurandogli una stabile durata. Infatti si rintraccia nella L. del 4 agosto 1977, n. 517, che per prima ha rivoluzionato il sistema educativo nazionale puntando a favorire l'integrazione scolastica degli alunni portatori di *handicap*. Di «persone handicappate», tra assistenza e diritti riconosciuti, si occupa la L. n. 104 del 1992; altresì, in tutt'altro ambito, la L. del 16 aprile 2015, n. 4723, che introduce modifiche alla legge sull'Ordinamento penitenziario del 1975 e dispone «in materia di visita a persone affette da handicap in situazione di gravità».

Con la comparsa della parola *handicap* fanno il loro ingresso nei circuiti lessicali i riferimenti alle figure dell'integrazione e dell'inserimento nel corpo sociale. Esse racchiudono l'aspirazione alla coesione e all'amalgama all'interno della comunità civile, contrapponendosi ad ogni forma, spontanea o indotta, di isolamento, di esclusione o addirittura di segregazione di fatto. Lo sforzo

²¹ «The Eighth Revision Conference convened by WHO met in Geneva, from 6 to 12 July 1965. This revision was more radical than the Seventh but left unchanged the basic structure of the Classification and the general philosophy of classifying diseases, whenever possible, according to their etiology rather than a particular manifestation». Cfr. *History of the development of the ICD*, (01-01-2021), par. 7. https://cdn.who.int/media/docs/default-source/classification/icd/historyoficd.pdf?sfvrsn=b9e617af_3&download=true

²² Cfr. il testo redatto dalla Commissione Falcucci e allegato alla C.M. n. 227 dell'8 agosto 1975 con specifico riguardo ai problemi educativi e dell'integrazione scolastica degli «alunni handicappati». Si legge in https://www.edscuola.it/archivio/norme/circolari/cm227_75.html (consultazione del 20-07-2025).

²³ *Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di visita a persone affette da handicap in situazione di gravità* (G.U. n. 94 del 23-04-2015).

nomenclatorio rispecchia l'avvicinarsi di un'evoluzione, di in cambio di sistema e di visuale, ancora agli albori e comunque più attinente ad un moderno modello di approccio alle disabilità²⁴.

Tuttavia è opportuno mettere in luce che, in un percorso di conquista di consapevolezze e di spazi garantiti da specifica protezione giuridica, si assiste a lunghe fasi di convivenza tra vecchio e nuovo sentire, in cui, pur nella vivacità dei dibattiti emergenti e dei provvedimenti promulgati, gli ancoraggi e i rapporti di potere consolidati dallo Stato liberale²⁵ si prestano ad un'erosione particolarmente lenta. Integrazione e inserimento rinviano all'idea di un mondo monocromatico precostituito, serrato nelle regole del suo essere già perfetto e stabilizzato, in cui l'assimilazione rimane una condizione unilaterale, un onere a senso unico gravante soprattutto sul soggetto debole²⁶. Sono vocaboli-concetti che privilegiano una prospettiva di innesto, d'interazione senza scambio, nella quale al singolo con difficoltà che riceve l'interesse delle istituzioni e del diritto, precipuamente in campo scolastico e lavorativo, si chiede un implicito adattamento all'intero e agli assetti socio-culturali esistenti. Si delineano i primi passi di un'antropologia della disabilità la quale, pur mirando a decostruire, insieme alla separazione, la convinzione atavica che la menomazione renda inferiori, appare ferma allo stadio di un impari e distaccato "loro"²⁷.

4.- Disabilità

L'Organizzazione Mondiale della Sanità, nel 1980, pubblica l'*International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps* (ICIDH), quale esito conclusivo di varie importanti iniziative concretatesi nelle tante Dichiarazioni dei diritti approvate in seno all'ONU: la *Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons*, adottata dall'Assemblea Generale il 20 dicembre 1971²⁸; la *Declaration on the Rights of Disabled Persons*, deliberata con la Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU del 9 dicembre 1975²⁹; la *Declaration on the Rights of Deaf-Blind Persons*, approvata dal Consiglio economico e sociale il 9 maggio 1979 e contenente le misure da intraprendere per agevolare la vita dei disabili sensoriali, in particolare sordo-ciechi, e soddisfarne i bisogni attinenti all'informazione, educazione e tempo libero.

Alla classificazione OMS va riconosciuto il merito di aver determinato un deciso ribaltamento di paradigma, mediante l'accensione del riflettore non soltanto sul momento prettamente sanitario e soggettivo della malattia o minorazione, quanto piuttosto sulla complessità delle vicende che ne derivano e specialmente sulle conseguenze avverse riscontrabili nella conduzione del vissuto quotidiano. È venuta in soccorso una triade specifica di parole-chiave concatenate: menomazione, disabilità, handicap. La prima illustra lo stato patologico o danno organico-funzionale; la seconda, operando un'oggettivazione del *deficit*, rappresenta una condizione non generalizzabile dettata dal grado di riduzione delle capacità operative e dell'interazione con il contesto civile; il terzo sta ad indicare il diverso impatto, in termini di difficoltà e di svantaggio, incontrato nell'ambiente esterno rispetto al normodotato, evidenziando i punti e i servizi su cui l'attività del diritto, delle altre scienze e delle istituzioni, può fornire tutele e supporti.

²⁴ Sul modello sociale rinvio, *ex multis*, a M. Schianchi, *Storia della disabilità. Dal castigo degli dèi alla crisi del welfare*, Roma 2012.

²⁵ I profili salienti della teoria sociale delineatasi nell'Inghilterra del Settecento sono indicati nello schema di sintesi proposto da P. Costa, *Il progetto giuridico. Ricerche sulla giurisprudenza del liberalismo classico*, II ed. a cura di F. Del Lucchese e M. Fioravanti, Bologna 2024, p. 103.

²⁶ Del Bagno, *Da incapaci*, cit., 168ss.

²⁷ Di notevole spessore il contributo di J. Glyn, «Noi», non «loro»: la disabilità nella Chiesa, in *La Civiltà Cattolica*, a. 171, I, 2020, fasc. 4069, 42-43 e *passim*.

²⁸ <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-rights-mentally-retarded-persons> (consultazione del 20-07-2025).

²⁹ Art. 1 in <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-rights-disabled-persons> (consultazione del 20-07-2025).

Lo schema tripartito incentra il suo fulcro sul termine disabilità, un involucro formale che esprime fenomeni e situazioni reali assolutamente plurali per tipologie, dinamiche, recuperi e compensazioni. Acquisisce rilevanza soprattutto perché consente di costruire un valido e veritiero raccordo di congiunzione tra sfera ‘personale’ e sfera ‘sociale’ conferendo massimo risalto proprio a quest’ultima. Così, ad esempio, si può arrivare a definire che il sordo, in presenza di un difetto organico dell’apparato uditivo, vive nel silenzio e non sente, cosicché per accedere e partecipare attivamente alla vita collettiva ha bisogno che la trasmissione delle comunicazioni, in entrata e in uscita, avvenga in forma scritta o in LIS.

Una definizione esauriente dei contenuti racchiusi nel termine disabilità scaturisce dalla *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* prodotta dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel dicembre 2006 e ratificata dall’Italia con la L. n. 18 del marzo 2009. Il testo, nel preambolo, riconosce espressamente che «la disabilità è un concetto in evoluzione e che la disabilità è il risultato dell’interazione tra persone con minorazioni e barriere attitudinali ed ambientali, che impedisce la loro piena ed efficace partecipazione nella società su una base di parità con gli altri»³⁰. Il progetto consiste nello sviluppo integrale delle persone con riferimento alla realizzazione di diritti economici, sociali e culturali garantendo a tutte, senza alcuna discriminazione, uguale protezione e uguale beneficio dalle leggi. Sensibilizzazione collettiva, dignità, consapevolezza delle capacità, libertà, rispetto e lotta agli stereotipi³¹ completano il corredo lessicale e valoriale di cui si intende permeare il vivere quotidiano globale bandendo le esclusioni.

Se disabilità, quale vettore di correlazioni feconde e positive con l’ambiente circostante, risponde al *politically correct*³², parallelamente il concetto di salute, da una valenza interamente arroccata sugli aspetti clinici (assenza di patologie e minorazioni fisiche e/o psichiche), più realisticamente si va trasformando in un obiettivo verso cui tendere, assumendo il significato allargato di benessere e di soddisfazione, corrispondente ad una migliore qualità di vita e a un’esistenza serenamente autodeterminata. Da questo angolo d’osservazione il *well-being* si profila come un percorso verso il raggiungimento di un equilibrio psico-fisico, alla cui acquisizione devono concorrere le norme giuridiche e l’impegno istituzionale e civile, per comprimere i tanti condizionamenti e limiti, che derivano da una moltitudine di barriere incidenti sull’accesso alla formazione, all’informazione, alle attività del tempo libero, ai trasporti, agli edifici pubblici e privati³³. Il modello sociale di approccio alle disabilità fa leva sull’attuazione diffusa dei doveri inderogabili di solidarietà enunciati dall’art. 2 Cost.

5.- Diversità e inclusione

Il lemma inclusione è indice di un chiaro avanzamento linguistico e di pensiero. È entrato con forza dirompente e codificata sulla scena sociale e verbale di recente, attraverso atti formali di origine sopranazionale, in cui è stato sdoganato *in primis* il termine diversità. Con un rinvio a Lévi-Strauss³⁴, nell’ottica della complessità dei processi di conoscenza, si può affermare che «la verità dell’uomo sta nel sistema delle loro differenze e delle loro comuni proprietà», che l’unità è data dalla pluralità.

³⁰ <https://pninclusion21-27.lavoro.gov.it/sites/default/files/2023-10/Convenzione%20ONU.pdf> (consultazione del 20-07-2025).

³¹ Ivi, art. 8.

³² Al riguardo è stata elaborata una *Disability Language Style Guide*, redatta dal *National Center on Disability and Journalism*, con sede presso la *Walter Cronkite School of Journalism and Mass Communication* dell’Arizona State University, oggetto di un’ultima revisione dell’agosto 2021. Si legge in <https://ncdj.org/style-guide/#I> (consultato il 20-07-2025).

³³ Cfr. per l’eliminazione delle barriere architettoniche in ambito scolastico l’art. 28 della L. 118/1971 e poi, con valenza generale, la nota L. 13/1989. Di interesse anche la L. 8 febbraio 2006, n. 60, intitolata *Modifica alla legge del 14 febbraio 1974, n. 37, in materia di accesso dei cani guida dei ciechi sui mezzi di trasporto pubblico e negli esercizi aperti al pubblico*, che rimuove una serie di ostacoli attuativi e dispone sanzioni amministrative pecuniarie per i trasgressori.

³⁴ C. Lévi-Strauss, *Il pensiero selvaggio*, Milano 1964, 271.

Il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel maggio del 1999, ha introdotto importanti innovazioni riguardanti i diritti e gli interessi dei cittadini dell'Unione Europea. Nello specifico, ha ampliato la lista dei motivi per cui è vietata ogni tipo di disparità di trattamento. L'art. 13, infatti, stabilisce che il Consiglio³⁵, «deliberando all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali». Potremmo concludere che è stato sancito il diritto ad essere diversi gli uni dagli altri, per i motivi più svariati, in una società accogliente e inclusiva che deve organizzarsi per offrire a tutti pari opportunità, indipendentemente dalle differenze e dalle peculiarità di ciascuno³⁶.

Inclusione sta ad indicare la creazione, sul piano teorico e pratico, di un rapporto più equilibrato fra l'individuo e l'ambiente, di reciproca influenza e solidarietà. Non si tratta quindi di un termine-concetto giuridico sinonimo di integrazione o inserimento, perché veicola un'accezione ampia e risponde a prospettive di maggiore estensione, comprensive di reciproci coinvolgimenti, interrelazioni e scambi. Implica l'aspirazione ad un diritto "amico" che punti alla valorizzazione e partecipazione attiva delle persone, attraverso lo sviluppo delle potenzialità soggettive³⁷, assicurando a ognuno l'effettiva accessibilità di beni e servizi, in ragione dell'appartenenza ad un'unica variegata umanità, da intendere come un grande "Noi".

6.- Dal passato all'oggi

Quando il legislatore, a tutti i livelli operativi, arricchisce il suo strumentario lessicale di parole che inducono ad un'osservazione razionalizzata degli interessi da tutelare in rapporto ai tempi, realizza sempre un proficuo investimento, nel senso che fornisce un sostegno influente alla necessità di forgiare mentalità collettive moderne. È un'operazione politica ispirata dall'intento di esercitare una missione di pedagogia sociale. L'intento emergente appare quello di impattare sul sentire collettivo, sul nostro "dentro", improntandolo al riconoscimento di libertà e uguaglianza, come dei doveri di solidarietà. L'aspettativa attiene al verificarsi di positive ricadute sulla costituzione materiale del Paese e sull'agire di tutti i consociati.

Con la L. 22 dicembre 2021 n. 227, il Governo ha ricevuto una delega dal Parlamento, per definire la revisione e il riordino della normativa vigente nella complessa materia delle disabilità, con precipua attenzione agli aspetti istituzionali insieme a quelli più strettamente personali³⁸. Nei vari decreti emanati si è puntato al potenziamento dell'accessibilità con riferimento ai servizi pubblici, all'ambiente, all'informazione e alla comunicazione³⁹, ma pure al settore dello sport e del turismo⁴⁰.

³⁵ Il Consiglio europeo è un'istituzione dell'Unione Europea che definisce gli orientamenti politici generali dell'UE. È composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal presidente del Consiglio europeo e dal presidente della Commissione europea. Non è un organo legislativo.

³⁶ Questa linea è rafforzata dal deciso riscontro fornito, in seno all'OMS, dall'ICF (*International Classification of Functioning, Disability and Health*) che la 54° *World Health Assembly* (WHA) ha approvato il 22 Maggio 2001 revisionando l'ICIDH del 1980.

³⁷ A favore della piena «inclusione scolastica» cfr. il D.Lgs. 13 aprile 2017, n. 66 (G.U. n. 112 del 16-05-2017 - Suppl. Ordinario n. 23).

³⁸ Cfr. G.U. n. 309 del 30-12-2021. Una sintesi esplicativa è pubblicata sul portale del Ministero per le disabilità al link <https://disabilita.governo.it/it/attivita-svolte-e-in-programma/delega-al-governo-in-materia-di-disabilita/> (consultato il 5 gennaio 2025).

³⁹ Cfr. art. 2 e ss. del D.Lgs. n. 222 del 13 dicembre 2023 (G.U. n. 9 del 12-01-2024).

⁴⁰ Val la pena ricordare che la L. 26 dicembre 2019, n. 160, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022* (G.U. n. 304 del 30-12-2019 - Suppl. Ordinario n. 45), all'art. 1, co. 333, perseguendo un originale ed innovativo obiettivo di inclusione si è occupata di «favorire la realizzazione di progetti di integrazione dei disabili attraverso lo sport». A tal fine, in particolare, ha disposto di sostenere le attività del «progetto Filippide», destinate a soggetti con disabilità intellettiva e relazionale, prevedendo un contributo pari a 500.000 euro per ciascun anno del triennio 2020-2022. Detto progetto, acquisito valore nazionale, risulta affiliato alla Fisdir e riconosciuto

Importanti novità derivano dal D.Lgs. 3 maggio 2024, n. 62, che ha selezionato dieci sedi di sperimentazione operativa, tra cui la provincia di Salerno. Dei suoi punti di forza, almeno due elementi risultano particolarmente rilevanti, perché indirizzati a recuperare un più datato ritardo italiano che si spalma su più fronti⁴¹: uno è di ordine culturale ed inerente al codice linguistico giuridico e comune, nell’auspicio di incidere in maniera decisa sulle strutture di pensiero collettivo; l’altro è anche di tipo organizzativo e riguarda l’agenda politico-istituzionale, riconoscendo alla persona con disabilità il diritto al progetto di vita (art. 27), quale programma partecipato e pianificato, attraverso una rete di servizi e sostegni utilizzabili, dai singoli interessati e dalle loro famiglie⁴². Entrambe le direzioni indicano la necessità di pervenire a reali processi inclusivi.

Nell’espletamento di un potere d’imperio, con decisa carica prescrittiva e in adesione ad un programma ideologico di moderno umanesimo, l’intervento legislativo ha stabilito la rimozione, in via definitiva, di quelle parole scorrette, bensì di uso corrente, che continuano a imperversare valorizzando le sole negatività, tra cui minorazione, menomazione e soprattutto *handicap*. Il messaggio del testo giuridico è limpido e privo di ogni ombra pietistica: non più *nomina sunt consequentia rerum*, ma esattamente il contrario in una felice sinergia tra diritto e politica. Quando la volontà istituzionale è rivolta al cambiamento delle convinzioni e della coscienza giuridica popolare, oltre a trovare il canale adatto ad esplicitare e imporre il modello antropologico-culturale da seguire, fornisce le definizioni che a questo risultano più consone. In siffatte circostanze, le parole servono a plasmare le cose.

L’art. 4 del decreto vigente dal 30 giugno 2024 contiene una serie di specifici dettami, mirati e significativi – e per questo ripetuti fino all’eccesso –, che meritano attenzione: intitolato «Terminologia in materia di disabilità» dispone che: a) la parola: «handicap», ovunque ricorre, è sostituita dalle seguenti: «condizione di disabilità»; b) le parole: «persona handicappata», «portatore di handicap», «persona affetta da disabilità», «disabile» e «diversamente abile», ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: «persona con disabilità»; c) le parole: «con connotazione di gravità» e «in situazione di gravità», ove ricorrono e sono riferite alle persone indicate alla lettera b), sono sostituite dalle seguenti: «con necessità di sostegno elevato o molto elevato»; d) le parole: «disabile grave», ove ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: «persona con necessità di sostegno intensivo».

In questa sequenza dettagliata di *diktat* la persona assume una posizione di primo piano, mentre la disabilità viene letta come una condizione esterna che può derivare anche da particolari fattori ambientali e di contesto. Alla domanda se bastino le parole a colmare i vuoti esistenti, una risposta accettabile è che sono stati posti dei punti fermi, funzionali a dissolvere la resistenza dei preconcetti e a modellare lo spirito critico, la cultura e le visioni, dei giovani perlomeno. Il professato impegno, anche linguistico e di valenza psicologica, di elevare il grado di civiltà e di giustizia sociale insito in tale orientamento normativo, sembra trovare una sponda appropriata nel pensiero di Gustavo Zagrebelsky. Secondo l’autorevole giurista piemontese «ciò che conta e da cui tutto dipende è l’idea

dal CIP. L’interesse ad assicurare un accesso significativo al mondo sportivo e ai campionati in calendario è confermato dal D.L. 31 maggio 2024, n. 71, *Disposizioni urgenti in materia di sport, di sostegno didattico agli alunni con disabilità, per il regolare avvio dell’anno scolastico 2024/2025 e in materia di Università e ricerca* (G.U. n. 126 del 31-05-2024). Altrettanto rilevante è che il Governo italiano abbia definito i criteri di riparto per il finanziamento di progetti indirizzati al turismo accessibile e inclusivo per le persone con disabilità, tramite il decreto del 1 agosto 2024 pubblicato sulla G.U. n. 243 del 16-10-2024. Al riguardo rinvio a <https://www.governo.it/it/articolo/decreto-il-finanziamento-di-progetti-il-turismo-accessibile-e-inclusivo-le-persone-con> (consultato il 20 giugno 2025).

⁴¹ Ad esempio si pensi alla LIS, che in Italia è stata ufficializzata solo nel maggio 2021, dopo la necessaria ed emergenziale sperimentazione praticata nel periodo del Covid-19.

⁴² Tale indirizzo veicola un notevole rinnovamento culturale che punta alla partecipazione attiva della persona con disabilità e trova piena conferma nella Carta di Solfagnano del 2024, riconoscendo piena centralità al principio “Nulla su di noi, senza di noi”. Cfr. <https://disabilita.governo.it/it/carta-di-solfagnano/carta-di-solfagnano-solfagnano-charter-charte-de-solfagnano-carta-solfagnano/> (consultazione del 20 luglio 2025).

del diritto, della costituzione, del codice, della legge, della sentenza» e – aggiungerei – della persona, prima ancora della «cosa» regolamentata nel suo essere reale⁴³.

⁴³ *Il diritto mite*, 3.