

Scuola Superiore Meridionale

Aula Magna

Napoli, 27 ottobre 2025

***Lectio magistralis* dell'Avv. Maurizio Borgo**

**Presidente dell'Autorità Garante nazionale dei
diritti delle persone con disabilità**

**Dalla tutela alla promozione dei diritti delle persone con
disabilità: il ruolo dell'Autorità Garante nazionale dei diritti
delle persone con disabilità.**

Buon Pomeriggio,

ringrazio la Scuola Superiore Meridionale e il Prof. Giuseppe Recinto per l'invito rivoltomi a tenere una lezione in occasione di questo Convegno che inaugura il nuovo anno accademico della Scuola.

Sono molto orgoglioso dell'accordo di collaborazione che è stato stipulato tra la Scuola e l'Autorità Garante che ho l'onore di presiedere e che il Prof. Recinto ha illustrato; accordo che, sono sicuro, sarà foriero di una proficua collaborazione, anche in considerazione delle caratteristiche del Corso di dottorato di ricerca in *Law and Organizational Studies for the Promotion of Diversity and Inclusion*, ricordate dal Prof. Sicca.

È per me un onore poter intervenire su un tema che interseca in

modo profondo la dimensione giuridica, sociale, politica e culturale della nostra società: la disabilità e il riconoscimento pieno ed effettivo dei diritti delle persone con disabilità.

La prima parte del titolo che ho voluto dare al mio intervento – *“Dalla tutela alla promozione dei diritti”* – sintetizza bene il cambio di paradigma che stiamo attraversando e che rappresenta una delle sfide più importanti per il diritto contemporaneo e per le politiche pubbliche sociali e, in particolare, di quelle a favore delle persone con disabilità.

Grande merito di questo cambiamento nel modo in cui si guarda al tema della disabilità va attribuito all’azione delle numerosissime associazioni del Terzo Settore che, con la propria quotidiana attività, sono state determinanti ai fini della elaborazione e approvazione, da parte del Parlamento, della legge di Riforma del settore nel 2021, attuata dall’attuale Governo con ben tre decreti legislativi, tra i quali ricordo il decreto legislativo 5 febbraio 2024, n. 20, istitutivo dell’Autorità Garante.

Permettetemi, quindi, di rivolgere, in apertura del mio intervento, un sentito ringraziamento alle Federazioni, FISH e FAND, a tutte le associazioni ed enti che si occupano, attraverso l’opera di dei propri volontari, delle persone con disabilità, senza dimenticare le famiglie e, ovviamente, tutte le persone con disabilità, alle quali va il mio affettuoso abbraccio.

1. Il superamento del modello assistenzialistico. La necessità di formare una cultura veramente inclusiva

«Bongiorno, vorrei sapere se è disponibile una camera per i giorni X. Avrei bisogno di una stanza accessibile perché mi muovo in carrozzina e viaggio con mia moglie. Il vostro hotel è accessibile?».

«Certo, guardo subito... ma lei rimane sempre seduto? Non si alza mai? Sa, il nostro hotel è accessibile per persone come lei. Abbiamo già avuto altri clienti portatori di disabilità. C'è solo un gradino per accedere alla sala ristorante, ma, non si preoccupi, aiutiamo noi».

Ecco una delle tante conversazioni che ogni persona con disabilità conosce bene: cortesia apparente, ma nessuna reale consapevolezza, né empatia. È quel “*aiutiamo noi*” che diventa la formula magica dietro alla quale si nasconde l'assenza di accessibilità.

Il problema non è il gradino, ma l'approccio culturale alla disabilità.

La disabilità, per molto tempo, è stata considerata prevalentemente, se non esclusivamente, all'interno di una cornice medico-assistenziale: un modello che ha prodotto una gestione **compensativa**, spesso fondata sulla logica della **protezione** se non addirittura della **beneficenza**, più che sul riconoscimento della persona con disabilità come soggetto di diritti pienamente titolato al pari degli altri.

Questo modello, purtroppo ancora radicato in molti contesti sociali, è da tempo ampiamente superato, almeno sul piano teorico e normativo, dalla prospettiva introdotta dalla **Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CRPD)**, approvata nel 2006 e ratificata dall'Italia nell'ormai lontano 2009.

La Convenzione afferma con chiarezza che la disabilità è il risultato dell'interazione tra la persona e le **barriere ambientali, sociali e culturali** che ostacolano la partecipazione piena ed effettiva alla vita della comunità, su base di uguaglianza con gli altri. Una interazione, quindi, negativa che verrebbe meno ove il

contesto ambientale, sociale e culturale di riferimento fosse privo di quelle barriere.

Un marciapiede senza scivolo, un sito *web* non accessibile, una scuola senza sostegni adeguati, un concorso pubblico con barriere digitali: sono solo alcuni esempi di ostacoli che **trasformano una condizione in una disabilità**.

La grande attivista americana **Judy Heumann** diceva: *«La disabilità diventa una tragedia solo quando la società non riesce a fornire le cose di cui abbiamo bisogno per condurre le nostre vite – opportunità di lavoro o edifici senza barriere, per esempio. Non è una tragedia per me il fatto di vivere su una sedia a rotelle»*.

Ed è proprio così.

In un libro, recentemente edito, viene ripreso il concetto, proprio dei *disability studies* della sociologia anglosassone, della c.d. “disabilitazione” che rappresenta proprio l’effetto disabilitante prodotto sulla persona da un ambiente non pienamente, se non affatto, accessibile e, come tale, non inclusivo.

Ebbene, il superamento teorico e normativo dell’approccio meramente assistenzialistico ai temi della disabilità ha faticato e fatica, purtroppo, ancora oggi a tradursi in realtà concreta.

L’esperienza di questi primi mesi di operatività dell’Autorità Garante lo testimonia; abbiamo ricevuto, infatti, tantissime segnalazioni che sono tutte accumulate da un unico minimo comun denominatore: la difficoltà, ma spesso l’impossibilità, per le persone con disabilità a vedersi riconosciuto, nel concreto, l’esercizio dei propri diritti.

E il motivo è spesso, ma mi spingerei a dire quasi sempre se non sempre, culturale.

Manca, ancora, in questo Paese una cultura veramente inclusiva.

Le norme non mancano, anzi ve ne sono forse fin troppe e ben venga l'iniziativa, assunta dal Governo, di un Testo unico di semplificazione normativa in questa materia, ma la cosa fondamentale è passare dalle parole, le belle parole scolpite nelle tantissime norme, ai fatti.

E qui, il tasto dolente, lo ripeto, è quello culturale; quella mancanza di cultura e, prima ancora, di sentimento inclusivo che è, poi, alla base anche delle c.d. barriere burocratiche, per usare le parole del Ministro per le disabilità, Alessandra Locatelli, che vengono, quotidianamente, frapposte all'effettivo esercizio dei diritti da parte delle persone con disabilità.

Ne è dimostrazione un caso emblematico che ha visto uno dei primi interventi della Autorità Garante.

Ve lo racconto per dimostrarvi, in modo quasi icastico, come un approccio culturale sbagliato al tema possa determinare una gravissima violazione dei diritti fondamentali delle persone con disabilità.

Parliamo di una persona con una condizione di disabilità motoria grave derivante da una patologia purtroppo, degenerativa, che aveva chiesto al proprio Comune di residenza la concessione di uno stallo riservato per il parcheggio della propria autovettura; ciò al fine di consentirgli di conciliare la propria condizione di disabilità con lo svolgimento anche della propria attività lavorativa.

Il diniego del Comune, motivato con ragioni del tutto illegittime, come sancito di recente dal Consiglio di Stato, all'esito di un giudizio cautelare che ha visto l'intervento dell'Autorità Garante al fianco della persona con disabilità, celava, in realtà, la preoccupazione, da parte dell'Amministrazione comunale, che la concessione dello stallo potesse inficiare il contrasto al fenomeno dei c.d. "falsi invalidi".

Ciò dimostra, all'evidenza, il problema culturale di cui parlavo perché il contrasto a fenomeni illeciti, come quello dei c.d. "falsi invalidi", nulla ha a che fare con il dovuto riconoscimento ad una persona con disabilità di esercitare, in concreto, un diritto sacrosanto come quello alla mobilità.

Dispiace che quella persona con disabilità abbia dovuto ricorrere all'intervento della magistratura per potere esercitare quel diritto ma ci auguriamo che l'esito positivo - anche grazie all'intervento, anche in giudizio, dell'Autorità Garante - di questa vicenda, alla quale è stato dato il giusto risalto dai media, possa contribuire ad un cambio di approccio culturale al tema. Ce lo auguriamo, anche se dobbiamo registrare che il Comune, nonostante il chiaro pronunciamento cautelare del Consiglio di Stato, non ha ancora concesso lo stallo, costringendo la persona con disabilità a proporre ricorso per l'esecuzione dell'ordinanza.

Essere inclusivi non significa "aiutare i più fragili", ma **riconoscere i diritti di tutti**. Significa progettare spazi, servizi e opportunità pensando sin dall'inizio a tutte le persone, non solo a quelle c.d. "standard".

2. Dalla tutela alla promozione attiva dei diritti delle persone con disabilità

Questa prospettiva ci invita a superare una logica puramente protettiva (che pure resta fondamentale in molte situazioni) per andare verso una logica di **promozione attiva dei diritti delle persone con disabilità**.

In altri termini: non si tratta solo di **evitare discriminazioni** o di intervenire *ex post*, ma di **progettare e pensare contesti ambientali, sociali e culturali inclusivi ex ante**, di prevenire l'esclusione, di rendere la società capace di accogliere ogni forma

di “non conformità”, per usare un’espressione che ho trovato utilizzata, in modo provocatorio, in un libro, curato dal filosofo Enrico Valtellina, al posto di “disabilità”; il termine “disabilità”, sicuramente migliore di quelli usati nel passato di *“handicappato, portatore di handicap, diversamente abile, affetto da disabilità”*, che sono stati finalmente banditi dal nostro ordinamento grazie al decreto legislativo n. 62/24, contiene ancora una traccia di discriminazione, utilizzando quel prefisso negativo “dis” che allude ad una posizione di inferiorità, di non abilità. “Non conformità” è un’espressione che allude, invece, contrapponendovisi proprio in modo provocatorio, al concetto di “conformismo”, molto in voga nella società moderna, soprattutto nelle giovani generazioni, caratterizzata dal culto della omologazione e sottolinea, invece, la bellezza della individualità di ogni persona.

Questa trasformazione implica anche una ridefinizione del ruolo delle Istituzioni: non più semplici garanti formali della legalità, ma **attori proattivi del cambiamento sociale e culturale**.

3. Il ruolo dell’Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità

In questo contesto di cambiamento sociale e prima ancora culturale, si colloca la recente istituzione, in Italia, dell’**Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità**, prevista dal decreto legislativo n. 20/24, in attuazione della **Legge delega n. 227 del 2021**, nell’ambito della più ampia riforma della legislazione italiana in materia di disabilità.

L’Autorità, attiva dall’inizio di quest’anno, rappresenta una novità importante e si ispira chiaramente agli articoli 33 e 35 della CRPD, che invitano gli Stati parte a adottare meccanismi nazionali

indipendenti di monitoraggio, promozione e protezione dei diritti delle persone con disabilità.

Perché è importante l'istituzione di una Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità?

Perché la creazione di una Autorità Garante richiama, secondo me, l'attenzione di tutti sul tema e può contribuire, attraverso le attività di promozione che la legge istitutiva impone all'Autorità di attivare, incominciando dal mondo della scuola, al cambiamento culturale di cui parlavo.

Se ci pensate, è quello che è avvenuto con la *privacy* che preesisteva alla istituzione del Garante ma che tutti hanno, per così dire, scoperto, proprio grazie all'istituzione, ormai risalente ad un quarto di secolo, di quella Autorità. Oggi siamo tutti ben consapevoli dell'importanza del rispetto, oserei dire sacro, della *privacy* di ogni persona e l'istituzione del Garante della *privacy* ha giocato, sicuramente, un ruolo importante, per non dire decisivo, nella formazione di tale consapevolezza.

Penso che lo stesso possa avvenire per il rispetto dei diritti delle persone con disabilità, grazie all'istituzione dell'Autorità Garante che ho l'onore di presiedere.

E in tale senso, va la prima attività di promozione che l'Autorità ha deciso di avviare ovvero il concorso di idee bandito nelle scuole secondarie di secondo grado, avente ad oggetto l'elaborazione del logo istituzionale della stessa Autorità; abbiamo, infatti, pensato che fosse una bella occasione per richiamare l'attenzione degli studenti sul tema del rispetto dei diritti delle persone con disabilità, iniziando proprio da quella fascia di età, molto delicata, degli adolescenti che, purtroppo, usano, magari in modo non del tutto consapevole, espressioni come “*hai la 104*” che loro ritengono spiritose, al pari di alcune scene discriminatorie delle persone con disabilità comparse, di recente, in un film molto

apprezzato dai giovani, ma che, invece, rappresentano la spia di una cultura non inclusiva che guarda alle persone con disabilità come persone “minorate”, per usare l’espressione contenuta ancora nella nostra Carta Costituzionale che, fortunatamente, una recente proposta di legge costituzionale, che mi auguro possa essere approvata all’unanimità dal Parlamento già in questa legislatura, mira a cancellare, al pari di quella di “inabili”, espressioni entrambe contenute nell’articolo 38 della Costituzione.

4. Funzioni e significato giuridico-politico del Garante

L’Autorità ha molteplici compiti, che vanno ben oltre la mera sorveglianza normativa:

- Riceve segnalazioni, effettua indagini, formula raccomandazioni alle istituzioni.
- Monitora il rispetto dei diritti in tutti i settori della vita pubblica: salute, istruzione, lavoro, mobilità, partecipazione politica.
- Collabora con enti territoriali, con le organizzazioni della società civile e con le istituzioni indipendenti nazionali e internazionali.
- Promuove studi, ricerche, raccolta di dati, azioni di sensibilizzazione.

In questo senso, il Garante rappresenta **una figura ponte** tra i cittadini e le Istituzioni, tra il livello normativo e quello concreto della vita quotidiana. Non si limita a evidenziare il mancato rispetto della norma, ma ha il compito di **favorire l’emersione delle disuguaglianze, di prevenire la discriminazione strutturale e sistemica, di attivare processi trasformativi.**

Il Prof. Alfonso Celotto che ha scritto una nota di commento sui primi provvedimenti dell’Autorità parla di una “*funzione..... di*

“avanguardia costituzionale” del Garante. In fondo, consente di colmare una lacuna dell’ordinamento nell’apprestare quelle misure a cui la Costituzione richiama la Repubblica per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini.”.

In questi primi mesi di attività, l’Autorità Garante ha già svolto questo ruolo, occupandosi non solo dei singoli casi di discriminazione, oggetto delle numerosissime segnalazioni, ma cercando di affrontare le situazioni di criticità sistemica.

Nel primo caso, l’Autorità Garante ha già individuato gli accomodamenti ragionevoli, facendo ricorso allo strumento previsto dal decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62, in attuazione della Convenzione ONU del 2006, che va inteso come tutte le opportune modificazioni necessarie o adattamenti appropriati alla situazione espressa, senza oneri sproporzionati o eccessivi in capo all’Amministrazione, al fine di garantire alla persona con disabilità il godimento dei diritti umani e delle altre libertà fondamentali in condizione di eguaglianza con gli altri.

Quanto agli interventi di natura sistemica, ricordo, per esempio, quanto accaduto con le nuove regole tecniche che presidiano alla costruzione o adeguamento strutturale delle navi per il traghettamento e i mezzi veloci rispetto alle esigenze delle persone con mobilità ridotta e, più in generale, con disabilità, in corso di redazione da parte dei competenti Uffici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. In tale occasione, l’Autorità ha dato un significativo contributo al fine di superare resistenze degli armatori, frutto proprio di quell’approccio culturale sbagliato al tema di cui parlavo all’inizio del mio intervento. Per dimostrarlo, basti pensare che i rappresentanti degli armatori avevano chiesto la deroga, per tutte le navi che svolgessero una rotta di traghettamento della durata inferiore all’ora, all’obbligo di allestire un servizio igienico per le persone con disabilità.

Richiesta in ordine alla quale l'Autorità ha, ovviamente, risposto negativamente.

Lo stesso vale per la raccomandazione, da pochissimo deliberata dal Collegio dell'Autorità, in relazione ai regolamenti scolastici che, invocando presunte esigenze di privacy degli studenti, subordinavano l'ingresso in classe di soggetti estranei alla scuola, chiamati a svolgere una attività riabilitativa in favore di uno studente con disabilità, al consenso di tutto il corpo docente e dei genitori di tutti gli alunni della classe; il tutto con buona pace della cultura dell'inclusione scolastica della quale il nostro Paese è stato, e rimane, una eccellenza a livello mondiale, avendo soppresso le classi speciali fin dal 1977.

5. Il principio del “*nulla su di noi senza di noi*”

Alla base dell'azione del Garante – e più in generale delle politiche in materia di disabilità – vi è il principio fondamentale del “*nothing about us without us*”, “nulla su di noi senza di noi”. Non si tratta di uno slogan, ma di un **criterio politico e giuridico fondamentale**: le persone con disabilità devono partecipare, a pieno titolo, all'elaborazione, all'attuazione e alla valutazione delle politiche che le riguardano.

Il Garante, in questa prospettiva, non è solo un garante “dei diritti”, ma un **facilitatore della partecipazione**, un garante anche “**della parola**”, della presenza, della rappresentanza delle persone con disabilità.

Anche in questo caso, l'Autorità Garante, nei suoi primi mesi di vita, ha dimostrato di rispettare, non in senso meramente formale, il principio della piena partecipazione delle persone con disabilità e dei loro rappresentanti, coinvolgendo le stesse nella prima attività di promozione (il concorso di idee nelle scuole di cui ho

già parlato) ma aprendo, e tenendo costantemente attivo, un canale di dialogo con tutte le associazioni, grandi e piccole, che rappresentano le persone con disabilità.

Dico di più: l'Autorità Garante ha ritenuto che rientri nel proprio ruolo anche lo svolgimento di una attività di facilitatore nei rapporti tra le associazioni e le Istituzioni ovvero i soggetti che svolgono pubblici servizi, attivando tavoli di confronto tecnico su problematiche che incidono concretamente sulla vita delle persone con disabilità.

È questo il caso del tavolo di confronto tra la Società Poste italiane S.p.A. e ANFFAS sui temi che riguardano l'accessibilità delle persone con disabilità intellettiva ai servizi postali, ma non solo, erogati da Poste Italiane.

Ma ancora il tavolo di confronto tra la RAI S.p.A. e l'Associazione nazionale dei sordi in tema di sottotitolazione dei programmi radiotelevisivi.

Ed infine, il tavolo che l'Autorità sta per costituire relativamente alle problematiche relative all'aggiornamento del Nomenclatore dei LEA avente ad oggetto gli ausili necessari alle persone con disabilità per vivere la propria vita quotidiana.

Una fattiva collaborazione che, mi auguro, possa fugare definitivamente quei timori, del tutto comprensibili, di chi aveva paura che l'istituzione di una Autorità Garante in questo ambito potesse togliere spazio a tutti coloro, e parlo ovviamente delle associazioni ed enti del Terzo Settore, che, come ho prima ricordato, svolgono un'azione encomiabile in favore delle persone con disabilità.

Sono convinto, e sono sicuro che se ne siano ormai convinti tutti, che i primi mesi di attività dell'Autorità Garante hanno, ampiamente, dimostrato l'esatto contrario ovvero che la

collaborazione tra le Istituzioni, a tutti i livelli di governo, il mondo associativo e l'Autorità Garante possa dare vita e concretezza a quel sistema articolato di protezione, promozione e monitoraggio, non a caso richiamato dall'art. 1 del decreto legislativo n. 20/24, che sarà decisivo, con la propria azione, ai fini della piena partecipazione delle persone con disabilità alla vita politica, civile, sociale, economica e culturale del nostro Paese.

6. Prospettive e sfide aperte

Ovviamente, molto resta da fare.

Tra le principali sfide:

- Assicurare, nel tempo, all'Autorità Garante l'effettività della propria azione, anche attraverso adeguate risorse economiche e umane;
 - Raccogliere e analizzare **dati affidabili**, disaggregati e aggiornati, per orientare le politiche pubbliche in favore delle persone con disabilità;
 - Favorire una **cultura diffusa della disabilità**, come dimensione della realtà umana e non come condizione di diversità.
-

7. Conclusione

L'istituzione dell'**Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità** rappresenta un passo significativo verso un sistema di **diritti più inclusivo, più proattivo, più democratico**.

Ma la sua efficacia dipenderà, come ho già detto, dalla capacità delle Istituzioni, della società civile e anche del mondo

accademico, di fare **rete**, di mettere in comune saperi, esperienze, strumenti.

Perché promuovere i diritti delle persone con disabilità non significa, come spero di essere riuscito a dimostrare con il mio intervento, occuparsi di una “categoria” di soggetti “sfortunati” o “poverini”, ma contribuire alla **qualità democratica complessiva della nostra società**.

Potremmo dire di avercela, veramente, fatta, solo quando riusciremo a cambiare gli occhi con cui si guarda la disabilità, quegli occhi che, finalmente, siano in grado di vedere in una persona con disabilità un cittadino, un lavoratore, un atleta, un amico.

Vi ringrazio per l'attenzione.