

Osservatorio nazionale per la tutela delle persone con disabilità

Gruppo di lavoro 2

“Semplificazione, riordino ed armonizzazione della normativa in materia di disabilità”

Componenti: Falletta Pietro, Bandiera Paolo, Agostoni Guido, Bertini Emanuela, Tull Maria Antonietta, Dieci Maria Cristina, Daita Antonina, Mortello Daniela, Cagnazzo Angelo Raffaele, Criscuolo Fabio, Abet Laura, Fogar Paolo Giuseppe, Mercurio Francesco, Frattura Lucilla, Rossi Alberto, Miernik Maja Barbara, Scacciavillani Giovanni, Girardi Mario.

Co-coordinatori: avv. Domenico Sabia – dott.ssa Daniela Mortello.

Premessa.

L'Osservatorio nazionale per la tutela delle persone con disabilità ha istituito, oltre ad alcuni gruppi di lavoro distinti per materia, quello per la semplificazione normativa, con il compito di elaborare i criteri di riordino ed armonizzazione dell'attuale sistema legislativo statale, quale presupposto imprescindibile per una successiva riforma da effettuarsi sulla base dei risultati sostanziali ed innovativi derivanti in particolare dal lavoro degli altri gruppi.

Si tratta di un dato di estrema positività, soprattutto se si considera che tale attività è finalizzata a rafforzare il pieno godimento dei diritti individuali e sociali delle persone con disabilità anche e soprattutto attraverso una rilettura delle norme alla luce dei principi Costituzionali e di quelli contenuti nella Convenzione ONU nonché degli arresti giurisprudenziali degli ultimi anni della Corte Costituzionale, della Corte di Cassazione e dei Giudici di merito intervenuti sulla materia.

Considerazioni generali.

In via preliminare è opportuno evidenziare che il nostro attuale assetto legislativo presenta tre aspetti di macroscopica criticità da cui è necessario partire per effettuare un'opera di riordino e semplificazione delle norme vigenti.

Il primo dato da prendere in considerazione è che l'attuale sistema normativo risulta frastagliato, non organico e costituito da una pluralità di interventi episodici, rispondenti più ad una logica di difesa di interessi parziali piuttosto che diretto a considerare la persona con disabilità nel suo complesso e soprattutto nei suoi bisogni essenziali declinati tenendo conto delle specificità sottese a tale categoria generale.

Il secondo aspetto riguarda la stratificazione storica delle leggi in materia di disabilità: attualmente sono vigenti norme nate in diversi ambiti culturali, spesso rispondenti ad una politica di tipo meramente assistenziale e che oggi convivono con una legislazione fondata sulla cultura rispetto della persona, della sua dignità, dell'uguaglianza sostanziale, funzionale alla realizzazione di una piena inclusione sociale, anche attraverso la predisposizione di progetti di vita individuali.

In conseguenza, una revisione normativa non potrà che passare attraverso una rilettura “costituzionalmente e convenzionalmente orientata” delle disposizioni vigenti.

Un ultimo aspetto da considerare riguarda la “redazione tecnica delle norme” intesa non in senso solo meramente formalistico.

Tanto più una norma è strutturata in modo semplice, tanto più è capace di garantire una intellegibilità diretta e assicurare una tutela immediata ed efficace.

Le nostre leggi, soprattutto le più recenti, sono invece strutturate, innanzitutto, in articoli formati da intere pagine, con richiami a principi e a fonti già esistenti nel nostro Ordinamento e soprattutto a principi immanenti e per ciò solo vigenti e vincolanti, senza necessità di ultronei riferimenti che finiscono col nascondere l'oggetto specifico che la norma intende disciplinare, divenendo commenti piuttosto che disposizioni regolatrici.

oooooooooooo

Nel merito, si ritiene che il nuovo assetto normativo da venire dovrà svilupparsi, in una prima fase, per settori organici, costruiti non secondo un criterio di "regola - eccezione" ma secondo un principio di "normalità generalizzata" e di garanzia per tutti del godimento degli stessi diritti in condizione di parità.

In tal senso il riordino e la semplificazione potrebbero riguardare i seguenti settori che sono anche funzionali alla realizzazione di quel progetto universale cui si riferisce la Convenzione ONU, che costituisce il punto di arrivo delle azioni che ciascuno Stato aderente è chiamato a sviluppare in materia di disabilità:

- a. definizione della condizione di disabilità e delle sue articolazioni e specificità, accertamento e certificazione, disciplina dei benefici, sistemi di monitoraggio, verifica e controllo, strumenti di tutela personali;
- b. inclusione scolastica ed universitaria;
- c. inserimento nel sistema produttivo e tutela delle persone con disabilità nel rapporto di lavoro;
- d. promozione della vita indipendente, non autosufficienza e contrasto all'esclusione sociale e lotta contro le discriminazioni;
- e. accessibilità e mobilità;
- f. normativa fiscale.

Tale riordino deve necessariamente partire dalla evidenziazione dei principi contenuti nella normativa primaria costituzionale e delle Convenzioni internazionali ratificate a cui l'intera legislazione deve ispirarsi ed uniformarsi.

Non è superfluo, inoltre, ribadire che l'inserimento delle disposizioni delle leggi statali nei vari settori come innanzi individuati, è stata effettuata sulla base di un criterio di prevalenza della materia trattata, mentre si evidenzia che molti dei provvedimenti legislativi contengono anche disposizioni di pertinenza di altri settori organici.

Allo stesso tempo, si precisa che il presente lavoro è in fase di completamento sia sotto il profilo della ricostruzione del dato normativo vigente che delle considerazioni sui vari settori di intervento.

Normativa primaria vigente.

- Costituzione della Repubblica Italiana;
- Legge 3 marzo 2009 n. 18 (Ratifica Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità).

Le due fonti citate, rispettivamente di carattere primario e sub-primario, contengono i principi fondamentali relativi ai diritti e alle tutele delle persone con disabilità. Si tralascia in questa sede il richiamo ad altre disposizioni internazionali vigenti, che afferiscono alle stesse forme di tutela prevista da tali fonti normativa.

In proposito, occorre rilevare che la loro diversa origine storica – ferma quanto alla loro gerarchia la prevalenza di quella costituzionale - ha determinato una diversificazione dei modelli istituzionali di riferimento cui l'opera interpretativa della Corte Costituzionale ha tentato di dare una unitarietà e compatibilità nell'ottica di una ovvia prevalenza dei principi costituzionali e di una lettura di quelli della Convenzione ONU quale esplicitazione degli stessi e della natura programmatica e non immediatamente precettiva, di quelli contenuti nella normativa sovranazionale.

Invero, si tratta di due sistemi di tutela diversificati in termini di "modelli" di riferimento, in cui a quello di tutela della persona, della sua dignità, della applicazione del principio di uguaglianza sostanziale, di cui agli articoli 2, 3 comma 2, 32 e 38 della Costituzione si giustappone un "modello sociale della disabilità" come delineato dalla Convenzione Onu, ratificata in Italia nel 2009.

In conseguenza è auspicabile rendere omogenei i due sistemi partendo dall'introduzione nell'Ordinamento costituzionale del concetto di "disabilità" secondo i contenuti fissati dalla Convenzione ONU, con conseguente sostituzione del terzo comma dell'articolo 38 della Costituzione, con "La Repubblica riconosce e tutela i diritti delle persone con disabilità in condizione di parità con gli altri".

Tale inserimento nella Costituzione determinerebbe come effetto diretto il riconoscimento del diritto primario delle persone con disabilità alla titolarità e all'esercizio, in condizione di parità, di tutti i diritti che l'Ordinamento riconosce alla generalità dei consociati, con esclusione di qualsiasi situazione di privilegio.

Legislazione ordinaria.

A) Le categorie giuridiche dell'invalidità civile, cecità ed ipovedenza, sordità, handicap, disabilità e il sistema di accertamento e delle tutele personali.

Testi normativi vigenti.

- ✓ Legge 28 marzo 1968 n. 406 – Norme per la concessione di una indennità di accompagnamento ai ciechi assoluti assistiti dall'opera nazionale dei ciechi civili;
- ✓ Legge 26 maggio 1970 n. 381 (Aumento del contributo ordinario dello Stato a favore dell'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza ai sordomuti e delle misure dell'assegno di assistenza ai sordomuti);
- ✓ Legge 27 maggio 1970, n. 382 – Disposizioni in materia di assistenza ai ciechi civili;
- ✓ Legge 30 marzo 1971, n. 118 Nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili;
- ✓ Legge 21 febbraio 1977, n. 29 _ Norme relative al trattamento assistenziale dei ciechi civili, dei sordomuti e degli invalidi civili;
- ✓ Legge 22 dicembre 1979, n. 682 – Aumento dell'indennità di accompagnamento a favore dei ciechi civili assoluti;
- ✓ Legge 11 febbraio 1980, n. 18 – Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili;
- ✓ Legge 29 febbraio 1980 n. 33 – Provvedimenti per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale;
- ✓ Legge 4 maggio 1983, n. 165 – Interpretazione autentica dell'art. 1 della legge 22 dicembre 1979 n. 682, in materia di indennità di accompagnamento ai ciechi civili assoluti;

- ✓ Legge 26 luglio 1984, n. 392 - Interpretazione autentica dell'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18 in materia di indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili;
- ✓ Legge 8 ottobre 1984 n. 660 - Interpretazione autentica dell'art. 14 septies del decreto legge 30 dicembre 1979 n. 663, convertito con modificazioni, nella legge 29 febbraio 1980 n. 33;
- ✓ Legge 13 dicembre 1986 n. 912 - Interpretazione autentica dell'art. 12, ultimo comma, della legge 30 marzo 1971 n. 118 e dell'art. 7, ultimo comma, della legge 26 maggio 1970 n. 381, in materia di quote di assegni o pensioni spettanti agli eredi di mutilati o invalidi civili e di sordomuti;
- ✓ Legge 26 luglio 1988 n. 291 - Misure urgenti in materia di finanza pubblica;
- ✓ Legge 21 novembre 1988 n. 508 - Norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi e ai sordomuti;
- ✓ Decreto legislativo 23 novembre 1988 n. 509 - Norme per la revisione delle categorie delle minorazioni e benefici invalidanti;
- ✓ Legge 11 ottobre 1990 n. 289 - Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla legge 21 novembre 1988 n. 508 e istituzione della indennità di frequenza per i minori invalidi;
- ✓ Legge 15 ottobre 1990 n. 295 - Norme in materia di revisione delle categorie delle minorazioni e malattie invalidanti;
- ✓ Legge 29 dicembre 1990 n. 407 - Disposizioni diverse per.... Art. 3 Prestazioni pensionistiche a favore dei minorati civili;
- ✓ Legge 30 dicembre 1991, n. 412 art. 12 - Requisiti reddituali delle prestazioni ai minorati civili;
- ✓ Legge 31 dicembre 1991 n. 429 - Nuove norme in materia di indennità di accompagnamento ai ciechi civili ed ai pluriminorati;
- ✓ Legge 537/93 art. 11 - Distinzione fase accertative e fase concessoria;
- ✓ Legge 8 agosto 1996 n. 425 art. 4 - Verifica stato invalidità civile;
- ✓ Legge 23 dicembre 1996 n. 662 Art. 1 commi da 248 a 258;
- ✓ Legge 28 agosto 1997 n. 284 (Disposizioni per la prevenzione della cecità e per la riabilitazione visiva e l'integrazione sociale e lavorativa dei ciechi pluriminorati);
- ✓ Legge 27 dicembre 1997 n. 449 Artt. 8, 52;
- ✓ Legge 23 dicembre 1998 n. 448 Art. 37 - Verifiche in materia di invalidità civile;
- ✓ Decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 - Trasferimento Inps funzione erogatoria prestazioni assistenziali;
- ✓ Legge quadro 328/2000 art. 24, comma 1 punto h (Delega al Governo per il riordino degli emolumenti derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo);
- ✓ Legge 3 aprile 2001 n. 138 (Classificazione e quantificazione delle minorazioni visive e norme in materia di accertamenti oculistici);
- ✓ Legge 3 aprile 2001 n. 131 - Norme a sostegno delle persone in condizione di cecità parziale;
- ✓ Legge 28 dicembre 2001 n. 448 Art. 38 - Incremento pensioni a favore dei soggetti disagiati;
- ✓ Legge 2 dicembre 2005 n. 248 Art. 10 Trasferimento all'Inps do competenze in materia di invalidità civile e ...;
- ✓ Legge 20 febbraio 2006 n. 95 - Nuova disciplina in favore dei minorati auditivi;

- ✓ Legge 9 marzo 2006 n. 80 art. 6 - Semplificazione degli adempimenti amministrativi per le persone con disabilità;
- ✓ Legge n 14/2009 - Criteri di computo delle prestazioni collegate al reddito;
- ✓ Legge 3 marzo 2009 n. 18 - Ratifica Convenzione Onu per i diritti delle persone disabili;
- ✓ Legge 18 giugno 2009 n. 69 art. 56 - Presentazione nuove domande di accertamento medico legale;
- ✓ Legge 3 agosto 2009 n. 102 Art 20 - Attribuzioni competenze accertative medico legali all'INPS;
- ✓ Legge 191/2009 art. 2 comma 159 - Verifiche straordinarie;
- ✓ Legge 107/2010 - Norme sulla sordo - cecità;
- ✓ Legge 122/2010 art. 10 verifiche straordinarie;
- ✓ Legge 183/2010 art. 24 e 41 - Invio elenchi persone sottoposte ad accertamento medico legale e responsabilità dei terzi nelle invalidità civili;
- ✓ Legge 183 /2011 rt. 27 - Inappellabilità pronunce primo grado;
- ✓ Legge 15 luglio 2011 n. 111 - Contenzioso giurisdizionale;
- ✓ Legge n. 111 del 15 luglio 2011- Convenzioni Regioni - INPS in materia di accertamento medico legale;
- ✓ Legge 35/2012 - Norme in materia di verbali di accertamento;
- ✓ Legge 99 del 9 agosto 2013 art. 1° - Reddito per pensione di inabilità civile 100%;
- ✓ Legge 90/2014 art. 25 - Disposizioni in materia di indennità di accompagnamento e frequenza;
- ✓ Legge n 114/2014 art. 25 -Permanenza validità verbali;
- ✓ Legge 114 /2015 Art. 25 - Permanenza validità verbali di accertamento medico legali;
- ✓ Legge 134/2015 - Norme in materia di autismo;
- ✓ Dlgs 13 aprile 2017 n. 66 art. 5 (Commissioni mediche. Modifiche alla legge 5 febbraio 1992 n. 104);
- ✓ Dlgs n. 98/2019 (Modifiche all'art. 5 dlgs n. 66/2017);
- ✓ Legge 27/2020 art. 26 - Persone fragili;
- ✓ Legge 126/2020 art. 15 - Estensione incremento pensionistico invalidi civili, a sordi, ciechi e invalidi totali ex lege 222/84;
- ✓ Legge 120/2020 art. 29 ter - Accertamento sugli atti.

Si tratta di un complesso normativo tra i più compositi e stratificati che ha origini nei primi interventi in materia c.d. di "invalidità" ispirati ad una filosofia di tipo assistenziale e prettamente fondata sul sostegno economico, propria di uno Stato economicamente non sviluppato e privo di un sistema di organizzazione di servizi che tentava di supplire a tali carenze soprattutto attraverso prestazioni economiche, peraltro insufficienti e prive di una adeguatezza rispetto ai bisogni dei destinatari.

Questo sistema era stato modellato sulla base del concetto di "causalità" cioè in termini di incidenza di "fattori", interni o esterni, sul corpo della persona e sulla sua psiche, tenendo come punto di riferimento le "mutilazioni derivanti da causa di guerra".

Disabilità fisica, psichica o sensoriale, costituivano i criteri di individuazione dei destinatari di prestazioni economiche, collegate alla valutazione della incidenza della c.d. menomazione sulla capacità lavorativa e sulla capacità di produrre reddito.

Il sistema tabellare, modificato alla fine degli anni 80 ed entrato in vigore nel 1992, costituiva l'unico criterio di valutazione ai fini della determinazione del grado di invalidità, della

misura necessaria per l'ottenimento di assegni e pensioni, ma anche per l'iscrizione al collocamento obbligatorio ai fini di un percorso occupazionale preferenziale, sia pure entro determinate percentuali.

Negli anni ottanta la situazione cambia: incomincia a parlarsi di più della "persona e della vita di relazione" e nascono i concetti di non autosufficienza, di handicap, di disabilità lavorativa.

Questo in parallelo all'attività di classificazione della condizione di disabilità da parte dell'OMS che, nel 1980, introduce il sistema ICIDH, individuando tre componenti tra loro collegate, volte a definire la disabilità in un rapporto consequenziale: la menomazione come danno biologico che una persona subisce; la disabilità come incapacità a svolgere gli atti della vita quotidiana; l'handicap per indicare lo svantaggio sociale che deriva dall'aver una disabilità.

La ratifica, con legge 3 marzo 2009, n. 18, della Convenzione ONU, introduce un concetto diverso, quello di "disabilità".

L'articolo 1, comma 2, prevede che le persone con disabilità includono coloro che hanno una minorazione, di lungo periodo, fisica, mentale, intellettiva o sensoriale che, in interazione con varie barriere, impedisce la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di eguaglianza con gli altri.

Nel maggio del 2001 l'OMS introduce un nuovo modello di valutazione della disabilità, integrando il modello clinico con quello sociale.

La disabilità, secondo tale sistema di valutazione, conosciuto come ICF, non viene più definita come malattia o menomazione ma piuttosto come discostamento da una piena condizione di salute.

Si passa da un sistema di analisi e descrizione della malattia in sé stessa ad una sua descrizione in termini di funzionamento dell'individuo.

Il concetto di disabilità viene usato come "categoria generale" che si declina in diverse forme, in relazione alla condizione di salute individuale: invalidità, handicap, invalidità civile, fisica e psichica, cecità, ipovedenza, sordità.

L'OMS utilizza un concetto plasticamente espressivo: la categoria della disabilità è "an umbrella term", cioè una categoria ombrello, generale, sotto la quale vivono le categorie giuridiche costituite dalle diverse forme in cui si manifesta la disabilità.

Allo stato manca una integrazione tra i due sistemi, a causa di preconcetti ideologici che impediscono di valorizzare la pluralità delle disabilità all'interno di un concetto unitario che descrive la persona e la sua relazione con l'ambiente esterno.

Una ulteriore problematica riguarda il sistema di accertamento dell'invalidità civile, cecità, sordità, handicap e disabilità quale complesso di norme che disciplinano il procedimento amministrativo, i criteri di valutazione medico-legale e la tutela giudiziaria, finalizzati al riconoscimento di prestazioni, economiche e/o di natura assistenziale.

Come si desume dalla normativa così come ricostruita, in questi ultimi quarant'anni gli interventi legislativi sono stati numerosi e raramente coerenti: le funzioni di accertamento, erogazione e liquidazione delle prestazioni economiche sono state costantemente distribuite tra diverse soggettività pubbliche (Ministero dell'interno, ASL, Ministero dell'Economia e delle finanze, Regioni, Comuni, INPS) con controlli degli uni sugli altri (USL - Ministero dell'economia e delle finanze, ASL-INPS) e la permanente presenza di un sistema di revisione straordinaria che, dagli anni 90 in poi, si è sovrapposto all'accertamento ordinario in funzione di "repressione di abusi e di risparmio di spesa".

L'attuale sistema trova la sua disciplina in poche disposizioni normative che però non hanno avuto l'effetto di costruire un percorso accertativo della disabilità lineare, semplice, giusto ed efficiente.

Oggi si è in presenza di un sistema duale ASL ed INPS con una decisa prevalenza del ruolo dell'Istituto previdenziale anche nella fase accertativa della disabilità che si è aggiunta alle funzioni di liquidazione e di erogazione delle prestazioni economiche già attribuite dal decreto legislativo n. 112 del 1998, art. 130.

Infatti, il sistema imperniato sull'accertamento medico-legale da parte delle Commissioni mediche ASL di cui alla legge n. 295 del 15 ottobre 1990 e al D.M. n. 387/91, è stato sensibilmente modificato dall'art. 20 della legge n. 102/2009.

Tale norma ha disposto che le Commissioni medico legali delle ASL, deputate in via ordinaria all'accertamento delle forme di invalidità e disabilità, fossero integrate da un medico designato dal Centro medico legale dell'INPS, quale componente effettivo.

Inoltre, l'inciso contenuto nell'art. 20 citato, secondo cui all'Istituto compete l'accertamento in via definitiva della disabilità è stato interpretato con la Delibera del Commissario Straordinario dell'INPS n. 159/2008 come costituzione di un sistema ulteriore di controllo sui verbali delle Commissioni ASL da parte di Commissioni mediche INPS appositamente istituite.

La legge n. 15 luglio 2011, n. 111 ha previsto che le Regioni, anche in deroga alla normativa vigente, possono affidare all'INPS, attraverso la stipula di specifiche convenzioni, le funzioni relative all'accertamento dei requisiti sanitari in materia di invalidità civile, cecità, sordità, handicap e disabilità.

In conseguenza la fase dell'accertamento medico legale è stata ripartita tra ASL e INPS: l'Ente previdenziale ha assorbito le funzioni ASL in quelle Regioni in cui sono state stipulate convenzioni in tal senso, è presente all'interno delle Commissioni ASL dove non opera la delega e procede alla verifica dei verbali redatti da queste ultime.

Conseguentemente sul territorio nazionale si sono create disparità di trattamento per i soggetti disabili sia in ordine alla diversità dei soggetti pubblici che gestiscono la fase accertativa sia per i diversi gradi di valutazione cui sono sottoposti nelle varie aree del Paese, sia per la diversificazione dei criteri medico-legali di accertamento che organi appartenenti a diverse amministrazioni utilizzano.

A ciò si aggiunge un sistema diversificato per l'accertamento dell'handicap, della disabilità lavorativa e dell'accertamento "scolastico, quest'ultimo ai fini della predisposizione dei PEI.

Le rilevate criticità impongono un intervento normativo complessivo che miri a costruire un procedimento ispirato a criteri di semplificazione, trasparenza, effettività, economicità, adeguatezza e completezza delle valutazioni nonché finalizzato all'esclusivo sostegno delle persone con disabilità nel rispetto della loro dignità.

A ciò si deve aggiungere la necessità di una revisione dei sistemi di tutela personale del soggetto disabile: interdizione, inabilitazione, amministratore di sostegno, fiduciario, trustee e caregiver familiare costituiscono figure che andrebbero coordinate ed unificate.

La loro funzione è quella di una tutela complessiva del soggetto disabile soprattutto dei gravi e gravissimi e non meramente patrimoniale.

Infine, una riforma sarebbe necessaria in materia di tutela giudiziaria: troppi vuoti e troppe incertezze, troppi formalismi ostacolano l'esigenza di una tutela sostanziale finalizzata ad attribuire a ciascuno ciò che la legge assicura.

Solo per inciso, secondo la normativa vigente, per le prestazioni assistenziali è precluso il doppio grado di giudizio per " esigenze deflative del lavoro delle Corti di appello ".

Di seguito i punti salienti di un auspicabile di un intervento normativo nel settore:

- semplificazione delle disposizioni in materia di benefici economici fissando in pochi articoli i previsti presupposti per la loro concessione;
- unificazione in capo ad un unico soggetto delle funzioni accertativa, di liquidazione ed erogazione delle prestazioni e unificazione e semplificazione del procedimento, salvo l'eccezionalità dell'accertamento sugli "atti";
- unicità, collegialità e multidisciplinarietà dell'accertamento sanitario relativamente all'accertamento della condizione di "disabilità";
- riforma dei sistemi e criteri di valutazione medico legale: riforma del sistema tabellare, costruzione del sistema ICF e integrazione della valutazione medico legale con quella sociale;
- correttivi al procedimento accertativo, in termini di semplificazione, di certificazione unica, di valorizzazione del ruolo delle Associazioni già legittimate alla partecipazione allo stesso;
- riforma delle figure di tutela personale, con soppressione degli istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione;
- riforma del sistema giudiziario delle tutele e doppio grado di giurisdizione.

B) Inclusione scolastica ed universitaria.

Si tratta di un sistema legislativo complesso, in cui all'attività normativa primaria statale si affiancano atti di normazione secondaria, prevalenti da un punto di vista numerico e circolari cui spesso è affidato una impropria efficacia normativa esterna.

Un primo problema, pertanto, è quello che il/o i Ministeri competenti procedano ad un riassetto sistematico della normativa secondaria vigente, troppo spesso oggetto di sindacato giurisdizionale.

Inoltre, risulta opportuno premettere che un ruolo fondamentale è stato svolto dalla Corte costituzionale nonchè dai giudici amministrativi ed ordinari, chiamati ad intervenire in una materia complessa dove si intrecciano diritti soggettivi primari ed interessi legittimi, con conseguenze anche in termini di radicamento della giurisdizione, che si auspicherebbe del Giudice ordinario secondo una competenza per materia esclusiva, sulla base di un giudizio di prevalenza di diritti soggettivi che l'Ordinamento riconosce.

Normativa vigente.

- ✓ Costituzione repubblicana italiana, artt. 34 e 38;
- ✓ Legge n. 118/71 art. 28 (Provvedimenti per la frequenza scolastica);
- ✓ Legge n. 360/1976 inserimento scolastico ciechi;;
- ✓ Legge 517/1971 inserimento scolastico sordi;
- ✓ Legge 5 febbraio 1992 n. 104 artt. da 12 a 17;
- ✓ DPR n. 297/1994 artt. 312-325 TU Istruzione;
- ✓ Legge 28 gennaio 1999 n. 17 (Integrazioni e modifiche alla legge 104/92 (Disposizioni in materia scolastica ed universitaria);
- ✓ Legge 27 dicembre 2002 n. 289 Art. 35 - Misure di razionalizzazione in materia di organizzazione scolastica;
- ✓ Legge 3 marzo 2009 n. 18 -, art 24;

- ✓ Legge 8 ottobre 2010 n. 170 Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico;
- ✓ Legge n. 107/2015 . Legge delega c.d. “Buona scuola”;
- ✓ Dlgs n. 66 del 13 aprile 2017 (Norme per la promozione dell’inclusione scolastica degli studenti con disabilità);
- ✓ Dlgs n. 62/ 2017 artt. 9, 11, 20 (Valutazione alunni con disabilità e certificazione competenze I° ciclo);
- ✓ Dlgs n.96 del 2019 Inclusione scolastica e modifiche al dlgs n. 66/2017.

La normativa di settore abbraccia tre fasi stratificate e tra di loro connesse da un legame di “tutele crescenti” dirette a dare concretezza al principio, di derivazione costituzionale e successivamente della Convenzione ONU, secondo cui “il diritto all’educazione e all’istruzione” costituiscono la condizione preliminare ed indispensabile ai fini della realizzazione dell’inclusione sociale.

La prima fase della nostra legislazione si chiude con l’abolizione della legge n. 1859 del 1962 sulle classi differenziate ad opera della legge n. 444 del 1988 e della legge n. 517 del 1977.

Decisiva la sentenza della Corte Costituzionale n.215 del 1987 che affermò il principio che la partecipazione delle persone con disabilità al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati avrebbe senza dubbio favorito la loro socializzazione ed il loro recupero.

La seconda fase ha avuto un punto centrale nella legge n. 104 del 1990 che ha previsto una serie di correttivi che devono essere adottati a favore del soggetto con bisogni particolari, quali misure di tutela riconosciute dall’Ordinamento al fine del raggiungimento dell’uguaglianza sostanziale ex articolo 3 della Costituzione.

Tali correttivi costituiscono delle “discriminazioni positive” che consentono di riportare coloro che si trovano in una situazione di svantaggio iniziale allo stesso livello degli altri.

I correttivi più importati previsti dalla legge 104/92 sono il Piano educativo individualizzato (PEI) e l’insegnante di sostegno specializzato.

Questi istituti, dice la Corte Costituzionale, non possono trovare limitazioni di ordine finanziario in quanto il diritto all’educazione e all’istruzione e alle strumentali attività di sostegno costituiscono diritti primari garantiti dalla Costituzione (Corte Costituzionale sent. n. 80 del 2010; Corte costituzionale sent. 83 del 2019).

Allo stesso modo la Corte ha costantemente affermato che il legislatore, nella individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone con disabilità gode di discrezionalità, tuttavia la stessa non ha carattere assoluto e trova un limite nel rispetto di quel nucleo indefettibile di garanzie fissate dalla Costituzione.

La Legge 104/1992 dall’art. 12 all’art. 17 riconosce e tutela la partecipazione e l’integrazione delle persone con disabilità alle attività scolastiche, evidenziando il diritto all’educazione e all’istruzione e agli strumenti per l’integrazione che devono essere messi a disposizione in maniera coordinata dalla scuola, dagli enti locali e dalle aziende sanitarie locali. La scuola rappresenta il luogo ove i ragazzi con disabilità sviluppano la loro personalità e adempiono al diritto/dovere all’istruzione.

La terza fase è collegata alla introduzione nell’Ordinamento interno della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e, specificamente, dell’art. 24, riletto alla luce dei principi costituzionali di cui agli articoli 2, 3, 34 e 38 della Carta fondamentale.

La Convenzione Onu, all’art. 24, riconosce il diritto delle persone con disabilità all’istruzione, senza discriminazioni e su una base di uguaglianza e di pari opportunità,

imponendo agli Stati parti di fare in modo che il sistema educativo preveda la loro integrazione scolastica a tutti i livelli.

L'art. 34 della nostra Costituzione afferma che la scuola è aperta a tutti mentre l'art 38 comma 3 afferma che "Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale".

Tali norme primarie supportano il principio che il diritto allo studio dei giovani con disabilità si realizza, a partire dalla scuola materna e fino all'università (art. 1 legge 104/92) attraverso l'inclusione scolastica, che prevede l'obbligo dello Stato di predisporre adeguate misure di sostegno, alle quali concorrono a livello territoriale, con proprie competenze, anche gli Enti Locali e il Servizio Sanitario Nazionale.

E' comunque da sottolineare che il diritto all'istruzione finalizzato all'inclusione sociale oltre ad essere un obiettivo da ricercare nell'area della "disabilità certificata", costituisce piuttosto un bisogno proprio di tutta l'utenza scolastica, essendo numerose le situazioni capaci di interferire con il processo di apprendimento.

In tal senso i c.d. DSA e i BES costituiscono forme di tutela avanzate che si affiancano alla disabilità in funzione dell'inclusione sociale.

Da una lettura congiunta degli articoli 34 e 38 della Costituzione e 24 della Convenzione ONU emergono in particolare alcune esigenze prioritarie che dovrebbero occupare il legislatore dell'oggi e del domani:

- la scuola, oltre che essere "aperta a tutti", deve garantire il diritto di accesso ai gradi più alti dell'istruzione, anche attraverso metodi di apprendimento individualizzato. Significativo è il punto b) dell'art. 24 che impone agli Stati il dovere di adottare tutte le misure necessarie allo "sviluppo, da parte delle persone con disabilità, della propria personalità, dei talenti e della creatività, come pure delle proprie abilità fisiche e mentali, fino al loro massimo potenziale", con diritto ad aree di riserva che vadano al di là della prima assunzione e siano relative allo sviluppo di carriera;
- il diritto all'istruzione è il presupposto per l'accesso ad una vita sociale piena ed in particolare ad una vita lavorativa successiva all'attività scolastica. L'art. 38 della Costituzione parla di diritto all'educazione ed alla "formazione" come aspetti di un unico percorso che comporta che la formazione cominci dalla scuola, luogo in cui vanno individuate e sviluppate le inclinazioni per preparare le future generazioni.

Queste due problematiche devono essere lette e considerate dal Legislatore alla luce del PNRR e delle linee di trasformazione economica e sociale che lo stesso contiene, da cui non è possibile escludere soprattutto i giovani con disabilità.

C) Inserimento nel sistema produttivo e tutela dei disabili nel rapporto di lavoro .

L'idea che il mondo delle tutele delle persone con disabilità sia quello delle prestazioni economiche assistenziali e dei sussidi di vario genere, trova una smentita proprio nelle originarie disposizioni legislative in materia di lavoro.

Prima della costruzione del sistema delle prestazioni economiche, avviato in modo organico a partire dai primi anni '70, l'intervento del legislatore fu incentrato, innanzitutto attraverso la legge n. 482 del 1968, sull'occupazione delle persone invalidi civili, ciechi e sordi, attraverso un sistema di collocamento obbligatorio costituito da un canale privilegiato attraverso cui inserire tali persone nel mondo della produzione: lavoro prima dell'assistenza è quanto chiedevano le persone con disabilità attraverso le loro associazioni di rappresentanza e tutela.

Normativa vigente.

- ✓ Legge 13 marzo 1958, n. 308 – Norme per l'assunzione obbligatoria dei sordomuti;
- ✓ Legge 21 luglio 1961, n. 686 -Collocamento obbligatorio dei massaggiatori e massofisioterapisti ciechi;
- ✓ Legge 4 giugno 1962 n. 601 (Partecipazione dei ciechi a concorsi a cattedra);
- ✓ Legge 29 settembre 1967 n. 946 (Ammissione dei diplomati e laureati ciechi a taluni concorsi a cattedra ed immissione degli insegnanti ciechi abilitati nei ruoli della scuola media);
- ✓ Legge 19 maggio 1971 n. 403, modificata da commi 537 – 538 legge di bilancio 2019, art. 1 (Nuove norme sulla professione e sul collocamento dei massaggiatori e massofisioterapisti ciechi);
- ✓ Legge 20 maggio 1982 n. 270, art. 61 (revisione della disciplina del reclutamento del personale della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica);
- ✓ Legge 29 marzo 1985 n. 113 – Aggiornamento della disciplina del collocamento al lavoro e del rapporto di lavoro dei centralinisti non vedenti;
- ✓ Legge 28 marzo 1991, n. 120 – Norme in favore dei privi della vista per l'ammissione ai concorsi nonché alla carriera direttiva nella pubblica amministrazione;
- ✓ Legge 104/92 art. 33 – Permessi;
- ✓ Legge 11 gennaio 1994 n. 29 – Norme in favore dei terapisti della riabilitazione non vedenti;
- ✓ Legge 2 marzo 1999 n. 68 – Norme per il diritto al lavoro dei disabili;
- ✓ Legge 23 dicembre 2000 n. 388 – Artt. 69 e 80 – Disposizioni in materia di politiche sociali;
- ✓ Decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276 – Disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro;
- ✓ Legge 24 novembre 2003 n. 326 art. 42 – Disposizioni urgenti in materia di invalidità civile;
- ✓ Legge 133/2008 art 66 comma 11(Inapplicabilità limiti turn over alle assunzioni disabili);
- ✓ Legge 3 marzo 2009 n. 18 - Ratifica Convenzione Onu per i diritti delle persone disabili;
- ✓ Legge n. 183/2010 Delega in materia di permessi;
- ✓ Decreto legislativo n. 119/2011- Permessi e congedi;
- ✓ Legge148/2011- Norme in materia di collocamento obbligatorio;
- ✓ Legge 92/2012 – Numero lavoratori disabili da assumere – Computo e criteri;
- ✓ Legge 101 /2013- Pubblica amministrazione rideterminazione numero assunzioni obbligatorie;
- ✓ Legge 99/2013 – Norme in materia di lavoro;
- ✓ Decreto legislativo 23/2015 – Licenziamenti discriminatori;
- ✓ Decreto legislativo n.151/2015 – linee guida collocamento mirato;
- ✓ Decreto legislativo n. 151/2015 Artt. 12 e 13 (Abolizione albo centralinisti ciechi);
- ✓ Decreto legislativo n. 50/2016 art 80 (Esclusione gare appalto per irregolarità assunzione disabili);
- ✓ Decreto legislativo n. 185/2016 – Aumento sanzioni mancata assunzione disabili;
- ✓ Decreto legislativo n. 75/2017 Norme tutela disabili Pubbliche amministrazioni;

- ✓ Legge 178/2021 art. 1 commi 365 e 366 (contributo mensile a favore delle madri disoccupate o monoreddito con figli disabili a carico);

L'attuale sistema normativo vigente in materia di "lavoro" delle persone con disabilità nasce a ridosso della crisi finanziaria globale del 2008.

La riforma del mercato del lavoro, introdotta dal decreto legislativo di delega al Governo n. 183/2014 (c.d. jobs act) e i decreti attuativi ne costituiscono la base normativa.

Gli incentivi economici alle imprese per nuove assunzioni, la disciplina dei contratti a tutele crescenti, la flessibilità nella gestione del rapporto di lavoro, la tutela in caso di perdita dell'occupazione, costituiscono i corollari di un nuovo assetto economico che, scardinando il sistema delle tutele acquisite, avrebbe inteso porre le basi per una diversa impostazione dei rapporti tra mondo del lavoro, mondo dell'impresa e sistema istituzionale pubblico.

Un tentativo di svincolare, innanzitutto in via teorica, i principi dell'economia classica smithiana della libertà economica e del mercato, da quelli keinesiani del necessario intervento dello Stato nell'economia finalizzato a correggere i fattori del libero mercato in funzione della stabilità dell'occupazione e della crescita.

Infatti, in tale sistema normativo il concetto di "flessibilità" costituisce l'architettura portante. Di flessibilità, nel jobs act, si parla nella fase di accesso al lavoro, in quella di gestione del rapporto e nella fase di uscita dal sistema produttivo.

Lo Stato è, innanzitutto, intervenuto a favorire l'occupazione attraverso la previsione di misure di incentivazione economica a sostegno dell'occupazione delle fasce deboli della popolazione e soprattutto dei disabili.

L'effetto delle misure introdotte con la legge di stabilità n. 190/2014 è stato però quello di determinare una crescita occupazionale fino alla data di scadenza delle misure di sostegno e una decrescita a cominciare dai primi mesi successivi.

Allo stato, un problema preliminare su cui occorre porre l'attenzione riguarda il c.d. collocamento mirato.

Oggi esiste un sistema in cui l'approccio al problema è prettamente burocratico: gli Uffici regionali preposti al collocamento si limitano ad un riscontro cartaceo di domanda e offerta di lavoro e a verificare le scoperture e ad applicare le sanzioni amministrative in caso di mancato rispetto degli obblighi di assunzione.

Invero, il sistema avrebbe bisogno di politiche attive che creino occupazione attraverso finanziamenti di iniziative produttive in collaborazione con il mondo dell'impresa e le Pubbliche amministrazioni, favorendo anche la cooperazione e le attività di lavoro autonomo soprattutto artigianale e commerciale.

Gli Uffici dovrebbero assumere una funzione di creazione di posti di lavoro e non meramente certificativa dell'esistente.

Accordi territoriali, programmazione economica regionale e compensazione tra aree a diverso sviluppo possono significativamente costituire strumenti di sviluppo, salvo l'intervento economico statale in funzione di riequilibrio.

Il secondo aspetto riguarda la "formazione": il sistema produttivo e il mercato del lavoro sono cambiati e cambieranno secondo ritmi ancora più veloci sulla base delle indicazioni contenute nel PNRR.

Formazione, a partire dalla scuola, per consolidare una offerta lavorativa a vari livelli di competenza che sia in grado di offrire sul mercato "prestazioni lavorative utili per le imprese e la P.A.", segnando il passaggio da una occupazione assistenziale ad una

produttiva modellata sulle varie capacità di ciascun soggetto, misurate sul tipo e grado di disabilità e delle competenze acquisite.

Di seguito alcuni ulteriori ambiti di riflessione offerti al Legislatore, scaturiti dagli effetti della liberalizzazione sul mondo del lavoro delle persone con disabilità:

- il decreto delegato n. 81/2015, sancisce che “il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro”. E’ noto che la disabilità costituisce un mondo composito: ci sono tante disabilità, quantitativamente e qualitativamente diverse tra loro. Di conseguenza l’utilizzazione delle residue capacità lavorative dei soggetti disabili richiede, innanzitutto, una flessibilità e variabilità degli strumenti contrattuali che disciplinano i rapporti di lavoro. Allora sarebbe utile la introduzione di tipologie di contratti atipici e flessibili con contenuti da lasciare alla determinazione degli accordi tra sindacati e datori di lavoro e con la sola previsione di talune norme inderogabili, sancite a pena di nullità, a tutela del lavoratore disabile e della sua persona e della utilizzabilità effettiva di “prestazioni lavorative utili” al ciclo produttivo del datore di lavoro.
- un aspetto di criticità riguarda la libertà del datore di lavoro nella individuazione delle persone con disabilità da inserire in organico. Si tratta di un istituto su cui è necessario riflettere in quanto la scelta “per nomen” del soggetto disabile da assumere, prescindendo da elementi come il diverso grado di disabilità, il carico familiare, il reddito familiare, l’anzianità di iscrizione nelle liste di collocamento, la natura e la durata della disoccupazione può favorire l’occupazione delle persone con disabilità minori rispetto ai portatori di disabilità più grave ma ugualmente capaci di produrre lavoro e reddito;
- altro aspetto è collegato alle nuove assunzioni dei lavoratori disabili in adempimento dell’obbligo di legge del rispetto dell’assunzione obbligatoria; a tale problema risulta connesso delle conseguenze in caso rifiuto di assumere i soggetti disabili avviati al lavoro dal collocamento. Secondo un orientamento costante della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione, “per gli invalidi civili e assimilati, il rapporto di lavoro ha il suo titolo costitutivo non già nell’atto di avviamento dell’autorità amministrativa ma nell’atto negoziale in cui si concreta l’assunzione, la quale, pur essendo vincolata all’esterno dall’obbligo a contrarre, è compiuta nell’ambito dell’autonomia privata mediante un atto di volontà delle parti, cioè mediante contratto. Occorre, peraltro, salvaguardare l’autonomia delle parti e l’iniziativa dell’imprenditore, sia pure nei limiti fissati dall’art. 41 della Costituzione...” (Corte cost. n. 255/89 e Corte cost. n. 622/87). In sostanza, di fronte alla mancata assunzione obbligatoria, il datore di lavoro paga una sanzione amministrativa e può trovarsi, eventualmente e pressochè raramente, di fronte alla possibilità di una azione di danno ex artt. 1226 e 1227 del codice civile. Allora, proprio facendo riferimento a quell’art. 41 della Costituzione come ha fatto il Giudice delle leggi nell’orientamento richiamato, una lettura costituzionalmente orientata del sistema di collocamento mirato in relazione alla funzione sociale e di interesse generale della proprietà e dei mezzi di produzione, il legislatore è chiamato ad intervenire quantomeno laddove la mancata assunzione risulti palesemente discriminatoria. Sarebbe stato necessario riflettere sulla introduzione di una tutela reale con obbligo coattivo di assunzione e una correlata tutela risarcitoria in difetto, creando così una tipologia di tutela oggi applicabile ai licenziamenti discriminatori per i quali il legislatore ha previsto la reintegrazione nel posto di lavoro.

- ancora il legislatore è intervenuto sull'art. 2103 del codice civile, introducendo elementi significativi di flessibilità, assolutamente non compatibili con lo status di lavoratore disabile. La vecchia norma, che risaliva allo Statuto dei lavoratori del 1970, prevedeva la possibilità per il datore di lavoro di modificare unilateralmente le mansioni del lavoratore, anche disabile, a condizione che le nuove fossero "equivalenti" alle ultime svolte. L'attuale innovazione, invece, facoltizza il datore di lavoro a mutare unilateralmente le mansioni svolte salvo il rispetto del "livello di inquadramento contrattuale e della categoria legale di appartenenza" (dirigente, quadro, impiegato, operaio art. 2095 c.c.). Ora, se per un lavoratore ordinario il cambio di mansioni con altre di specie diversa da quelle svolte determina seri problemi di adattamento e di formazione, soprattutto se i nuovi compiti determinano l'uso di tecnologie innovative e processi lavorativi complessi, la situazione diventa critica per il lavoratore disabile. L'attribuzione al datore di lavoro della piena libertà di modulare unilateralmente la struttura organizzativa dell'impresa e l'attribuzione del potere autonomo di modifica delle mansioni, riducono in modo assoluto la tutela occupazionale del disabile stesso che spesso potrà essere vittima di un demansionamento legittimo secondo la riscrittura dell'articolo 2103 c.c. o essere costretto a licenziarsi perché non in grado di svolgere i nuovi compiti affidati senza una adeguata formazione.
- un ultimo aspetto da esaminare è la flessibilità in uscita. Il legislatore con l'introduzione del contratto a tutele crescenti ha rotto l'equazione licenziamento illegittimo = ricostituzione del rapporto di lavoro. Per gli assunti a partire dal 7 marzo 2015 il rimedio generale per il caso di illegittimità del licenziamento è ora di regola l'indennizzo economico. La reintegrazione costituisce una eccezione limitata ai licenziamenti orali, discriminatori, nulli e ad una specifica fattispecie di licenziamento disciplinare che è quella caratterizzata dalla insussistenza del fatto materiale, direttamente dimostrata in giudizio. Comunque un dato però è certo: per il lavoratore disabile il licenziamento costituisce un pregiudizio irrimediabile. Il disabile che perde lavoro resta fuori per sempre dal mercato e dopo aver beneficiato della prestazione di disoccupazione può solo attingere dalle povere provvidenze assistenziali, ma ha perso per sempre la possibilità di concorrere con la sua prestazione alla crescita personale, familiare e della comunità in cui opera. Sarebbe stato necessario pensare ad una tutela differenziata escludendo i disabili dal sistema dei contratti a tutele crescenti, rendendo legittima la perdita del posto di lavoro solo in caso di ricorrenza della giusta causa o del giustificato motivo e non in presenza di un qualsivoglia licenziamento illegittimo.

Infine, nell'attuale sistema normativo c'è un punto centrale, costituito dall'istituto dell'"accomodamento ragionevole". Come è noto la Corte di Giustizia europea (causa.c-312/11) ha condannato l'Italia per non aver correttamente e completamente recepito l'articolo 5 della Direttiva CE n. 2000/78 che aveva imposto agli Stati membri di introdurre l'obbligo per i datori di lavoro, pubblici e privati, di adottare "soluzioni ragionevoli" nell'ambiente di lavoro per le persone con disabilità. In conseguenza, il nostro Paese, con la legge n. 98/2013, adeguandosi alla condanna, ha introdotto l'obbligo per tutti i datori di lavoro di adottare accomodamenti ragionevoli nell'ambiente di lavoro per garantire una parità di condizioni con gli altri, con il solo limite della proporzionalità dell'onere finanziario da assumere.

La formulazione generica, adottata dal legislatore italiano, ha tradito il significato che l'istituto così come costruito dalla Corte di Giustizia Europea.

Infatti il Giudice comunitario aveva chiarito che l'ambito di applicazione dell'articolo 5 della Direttiva CE riguardava non solo l'accessibilità fisica dei luoghi di lavoro, ma la compatibilità dell'ambiente lavorativo con il funzionamento della persona, comprendendo anche l'organizzazione e l'orario di lavoro.

Sulla scia di tale interpretazione, invece, si è posta la Giurisprudenza italiana più avveduta che, ad esempio, di fronte a licenziamenti di lavoratori disabili fondati sulla sopravvenuta superfluità per l'organizzazione imprenditoriale della sua prestazione, ha ritenuto che il provvedimento espulsivo dal mondo del lavoro dovesse essere considerato legittimo solo se adottato a seguito della verifica dell'infruttuosità o dell'impraticabilità di modifiche delle attrezzature aziendali, dei turni o della distribuzione delle mansioni.

Conseguentemente l'istituto, correttamente interpretato, finisce con l'incidere profondamente sugli articoli 2086 cc (Direzione e Gerarchia dell'Impresa) e 2087 cc (Tutela delle condizioni di lavoro) nel senso che il datore di lavoro non è più l'arbitro assoluto dell'organizzazione dell'impresa e non è soltanto gravato dall'obbligo di cooperare nell'adempimento della prestazione lavorativa, secondo principi di buona fede e correttezza, ma deve rispondere dell'organizzazione aziendale e modularla anche e soprattutto per rendere possibile l'attuazione di una politica inclusiva dei lavoratori disabili presenti in azienda.

Allo stato risulta necessario intervenire su tale istituto rendendo più articolati i concetti di accomodamento, di ragionevolezza, di non sproporzione, di buona fede contrattuale, di onere della prova, di compartecipazione all'organizzazione d'impresa che costituiscono gli ambiti di intervento per dare certezza alle posizioni giuridiche dei lavoratori disabili, rispetto ad una Giurisprudenza non univoca.

D) Promozione della vita indipendente, non autosufficienza e contrasto all'esclusione sociale e lotta contro le discriminazioni.

La problematica dei "progetti di vita indipendente" costituisce un argomento di attualità su cui è intervenuto sia il PNRR per l'impiego di risorse appositamente destinate, sia la legge delega in materia di disabilità (Atto Camera n. 3347/2021), oggi all'esame del Parlamento.

Normativa vigente:

- ✓ Legge 5 febbraio 1992 n. 104 - Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti della persona handicappata;
- ✓ Legge 21 maggio 1998 n. 162 Modifiche alla legge 5 febbraio 1992 n. 104 concernenti misure di sostegno in favore di persone con handicap grave;
- ✓ Legge 28 gennaio 1999 n. 17 - Integrazione e modifica della legge quadro 5 febbraio 1992 n. 104, per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone con handicap;
- ✓ Legge 8 marzo 2000 n. 53 - Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città;
- ✓ Legge 8 novembre 2000 n. 328 art. 14 - Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali - progetti individuali;
- ✓ Decreto legislativo 26 marzo 2001 n. 151 - Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità;

- ✓ Decreto legislativo 9 luglio 2003 n. 216 (Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro;
- ✓ Legge 24 dicembre 2003 n. 350 – Art. 3 Modifiche art. 42 dlgs 151/2001;
- ✓ Legge 9 gennaio 2004 n. 6 – Istituzione dell'Amministratore di sostegno;
- ✓ Legge 1 maggio 2006 n. 67 (Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni);
- ✓ Legge n. 296 /2006 art. 1 comma 1264 (Istituzione fondo nazionale per la non autosufficienza);
- ✓ Legge n. 208/2016 art1 commi 401 -402 (Fondo per la cura dei soggetti con disturbo dello spettro autistico);
- ✓ Legge n. 112/2016 – Legge Dopo di noi;
- ✓ Legge 205/2017 art. i commi 254, 255, 256 – Caregiver familiare;
- ✓ Legge n. 160/2019 (Fondo per la disabilità e la non autosufficienza);
- ✓ Legge n. 34/2020 (Istituzione fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per le persone con disabilità);
- ✓ Legge n. 178/2021 art. 1, comma 334 (Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del Caregiver familiare);
- ✓ Legge di Bilancio 2021 art. 1 commi 330-332 (Fondo per l'Alzheimer e le demenze);

Gli interventi assistenziali, economici e non, a favore delle persone con disabilità, fino agli inizi del 2000 sono stati strutturati sostanzialmente come prestazioni singole o collegate e modellate sulla specificità delle forme di disabilità e della loro gravità.

A partire dalla legge n. 328 del 2000 il legislatore ha sviluppato, invece, il c.d. “modello progettuale”, concepito come un insieme di azioni di welfare finalizzate ad offrire al cittadino un insieme di servizi, risorse ed assistenza volti alla realizzazione di obiettivi concordati con la persona con disabilità a seguito di una valutazione multidimensionale dei suoi bisogni.

Esempi di modelli progettuali personalizzati si riscontrano in diversi interventi legislativi: nella legge n. 328 del 2000, art. 14 “progetto individuale”; nella legge 112 del 2016 (progetto individuale nel “dopo di noi”; nel dlgs n 66/2017 sull'inclusione scolastica; nel dlgs 147 del 2017 sul contrasto alla povertà.

Interventi tutti settoriali, rispetto ai quali la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, con l'art. 19, compie un ulteriore passo in avanti.

Si tratta del riconoscimento del “diritto alla vita indipendente” come espressione massima dell'autodeterminazione delle persone con disabilità, presupposto per il godimento dei diritti riconosciuti dall'Ordinamento a tutti i consociati.

Sotto altro profilo, il diritto alla vita indipendente, contiene il diritto all'inclusione all'interno delle comunità di riferimento.

Secondo la Convenzione tale diritto si concreta: nel diritto di scelta, su base di uguaglianza, del luogo dove vivere e con chi vivere, nel divieto di “segregazioni”, nel diritto di accesso ai servizi domiciliari e sociali di sostegno, nel diritto all'assistenza personale, nel diritto ad avere a disposizione servizi e strutture sociali con i necessari adattamenti ai bisogni di ciascuno.

Attraverso il progetto di vita indipendente si attribuisce una direzione unitaria ad un fascio di diritti già esistenti, calibrati sulle specifiche esigenze delle persone disabili destinatarie.

Un punto fondamentale nella costruzione di tali prestazioni è dato dalla necessità della individuazione di una rete complessa interistituzionale ed interterritoriale che coinvolga

soggetti privati, pubblici ed Enti del Terzo settore, associazioni di categoria che siano garanti della sua realizzazione.

La vita indipendente costituisce, sotto il profilo giuridico, un diritto soggettivo perfetto, complesso, con carattere durevole nel tempo, modificabile in relazione alle esigenze personali ed ambientali e allo stesso tempo, un obbligo giuridico di attivazione a carico dei soggetti deputati per legge alla sua costruzione e realizzazione e foriero anche di una tutela risarcitoria in caso di inosservanza/inadempimento.

Nello stesso, sia nella fase di predisposizione che di attuazione, oltre alla autonoma determinazione della persona con disabilità, un ruolo centrale è costituito dagli istituti di tutela personale che impongono una revisione ed accorpamento e modifica di quelli esistenti.

Sarà compito del Legislatore di procedere ad un riordino dei progetti individuali parziali, come individuati dalla legislazione vigente nei vari settori (scuola, lavoro, assistenza socio-sanitaria) fissando i criteri di rapporto con il "progetto di vita indipendente" che afferisce alla totale presa in carico delle persone disabili.

Una particolare attenzione in tal senso deve essere riservata alla persone c.d. non autosufficienti.

Teoricamente riguarda un complesso di destinatari che supera oggi i 2milioni di persone, considerando come tali i destinatari dell'indennità di accompagnamento.

E' da premettersi che, pur sussistendo disposizioni varie che fanno riferimento alla situazione di non autosufficienza, allo stato non esiste un concetto "normativo di legislazione primaria" che definisca in modo unitario tale "categoria giuridica".

Infatti, in alcuni casi il legislatore richiama le disposizioni della legge n.18/80 in materia di indennità di accompagnamento, altre volte le disposizioni di cui all'art. 3. comma 3 della legge n. 104/92 in materia di handicap grave, altre ancora ci si riporta al concetto fissato dall'OMS secondo cui sono tali le persone con disabilità in cui l'autonomia personale è totalmente o gravemente compromessa e tale da comportare la necessità di un aiuto esterno secondo i criteri fissati sulla base dell'ICF.

Altre forme contenutistiche sono fissate in materia di ISEE, di cecità civile, di legge n. 222/84, di invalidità al lavoro di cui alla legge 1124/65, in materia di assegno di superinvalidità di cui al DPR n. 834/81).

Tale concetto di non autosufficienza, che è necessario definire in termini unitari, trova un ulteriore aspetto problematico nella ritenuta necessità di modellare l'intero sistema normativo introducendo nell'ordinamento interno il concetto di "disabilità" come declinato dalla Convenzione ONU, quale sostitutivo di quello di Handicap e improntato ai criteri ICF e cioè sulla relazione persona disabile - ambiente.

Conseguentemente la "non- autosufficienza" dovrebbe essere assorbita dalla categoria della disabilità considerata nella sua connotazione di gravità.

In tal senso il disegno di legge delega sulla disabilità costituisce il primo passo importante diretto a costruire una correlazione tra disabilità, soprattutto grave e gravissima e l'istituto del progetto individuale e/o di quello di vita indipendente.

La finalità della Convenzione ONU (art. 2) è quella che gli Stati aderenti adottino le misure necessarie a progettare e realizzare prodotti, ambienti, programmi e servizi utilizzabili da tutte le persone, nella misura più estesa possibile, senza il bisogno di adattamenti e progettazioni specializzate.

Nella fase intermedia tra lo stato attuale della legislazione (l'essere) e quello da venire (dover essere) la Convenzione suggerisce l'applicazione di due istituti giuridici: l'accomodamento ragionevole e la tutela contro le discriminazioni.

Tali istituti, perfezionati nella loro effettiva portata attraverso la specificazione dei presupposti normativi che li connotano, potranno trovare una formidabile applicazione in termini di tutela laddove, come prospettato, si costituzionalizzi il concetto di disabilità e il diritto delle persone disabili ad avere riconosciuto non privilegi ma l'eguale diritto a beneficiare dei diritti che l'Ordinamento riconosce a tutti consociati.

In tale prospettiva, le leggi che non garantiscono la pari dignità di tutti i cittadini rispetto ai diritti riconosciuti dall'Ordinamento saranno sottoponibili al vaglio di costituzionalità e la mancata attuazione di quelle tutele necessarie a garantire la parità di diritto attraverso accomodamenti ragionevoli saranno sottoposto alla tutela, anche risarcitoria, in quanto attività discriminatoria lesiva di diritti soggettivi.

D)Accessibilità e diritto alla mobilità

Di seguito si ricostruisce la normativa di rango primario attualmente vigente. In proposito si evidenzia che le disposizioni applicative, contenute in atti di normazione secondaria, costituiscono l'aspetto predominante ai fini dell'applicazione delle tutele di settore.

Normativa primaria vigente:

- ✓ Legge n. 633 / 1941 art. 71 bis Protezione dei diritti d'autore- deroghe per i disabili;
- ✓ Legge 3 marzo 2009 n. 18 _ Ratifica Convenzione Onu per i diritti delle persone disabili;
- ✓ Legge n. 118/71 ar.27 (barriere architettoniche e trasporti pubblici);
- ✓ Legge 41/86 (art. 32, commi 20-25, progettazione accessibile e barriere);
- ✓ Legge 13/89 (Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche);
- ✓ Legge 21/92 (legge quadro trasporti pubblici);
- ✓ Dlgs n. 626/94 (Norme relative alla sicurezza delle persone);
- ✓ Legge 104/92 art. 24 (Eliminazione e superamento delle barriere architettoniche);
- ✓ Dlgs 30 aprile 1992 n. 285 (Codice della strada);
- ✓ Dlgs 45/2000 art. 4 ter e legge 52 2005 (Trasporto navi - Requisiti di sicurezza per le persone a mobilità ridotta);
- ✓ T.U. edilizia 381/2001 art. 6bis (Barriere architettoniche ed attività edilizia libera) 82 (Eliminazione o superamento delle barriere architettoniche negli edifici pubblici o privati aperti al pubblico);
- ✓ Legge 2004 n. 4 (accesso agli strumenti informatici);
- ✓ Dlgs 42/2004 mod. dlgs 106/2018;
- ✓ Legge 220/2012 Disciplina condominio barriere architettoniche;
- ✓ Dlgs n. 50/2015 art. 68 comma 3. Specifiche tecniche per accessibilità disabili;
- ✓ Dlgs n 106/2018 accessibilità ai siti web e applicazioni mobili degli enti pubblici;
- ✓ Decreto semplificazioni n. 76/2020 art. 10 (Disposizioni in materia di barriere architettoniche condominio);
- ✓ Legge 178/2020 art. 1 commi 341, 342 e 343 (Piattaforma digitale per l'inclusione delle persone con disabilità);
- ✓ Legge 178/ 2020 art. 1 comma 66 (Bonus 110% per eliminazione barriere architettoniche);

- ✓ Legge 2009 n. 46 (Voto disabili presso il proprio domicilio);
- ✓ Legge n. 120 /2020 art. 29bis (Sussidi tecnici per persone disabili).

Come si è detto le disposizioni vigenti in materia di accessibilità e mobilità sono molteplici e sono contenute, per la parte più consistente, in disposizioni di carattere regolamentare, prescrittive di obblighi da osservare nei vari settori di intervento e prive di una visione complessiva di quella che è la relazione uomo - ambiente sociale, culturale, familiare, relazionale, necessaria ai fini di garantire una effettiva inclusione delle persone con disabilità.

La logica che presiede alla stragrande maggioranza delle disposizioni vigenti è quella di apportare correttivi alla legislazione ordinaria vigente, introducendo disposizioni speciali dirette a superare le diverse forme di disabilità (invalidità civile fisica ed intellettuale, cecità ed ipovedenza, sordità).

In sostanza, l'organizzazione sociale in tutti i suoi aspetti, si struttura ed evolve secondo canoni modellati sulle persone c.d. normali, rispetto ai quali l'Ordinamento prevede disposizioni speciali dirette a favorire l'inclusione sociale delle persone disabili.

Rispetto a tale filosofia di intervento, per effetto delle disposizioni della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, il sistema normativo è mutato in termini teorici, di riferimento e di prospettiva.

Innanzitutto, il rapporto uomo - ambiente costituisce un punto centrale nella individuazione del fenomeno della disabilità, qualificato come il risultato della interazione tra persone con menomazioni ed il mondo che le circonda che, per effetto di barriere di vario tipo, le esclude ed emargina.

La Convenzione segna un punto di rottura con il passato legislativo innanzitutto per i principi espressi negli articoli 9 (accessibilità), nell'art. 19 (vita indipendente ed inclusione nella comunità) e nell'art. 20 relativo alla mobilità personale.

C'è però un punto di partenza che si impone al legislatore come direttiva da seguire al fine di dare attuazione alla Convenzione ratificata in Italia.

Questo è rinvenibile nell'art. 2 (Definizioni) laddove si parla di progettazione universale in cui l'accessibilità è svincolata dalla disabilità in quanto è diretta ad elaborare una progettazione non più orientata alle esigenze dei disabili ma alla fruibilità da parte di tutte le persone, comprese quelle disabili.

L'accessibilità, quindi, come valore per la generalità degli individui e valore in sé e non in funzione delle caratteristiche soggettive degli utilizzatori.

In conseguenza, alla relazione a base della normativa vigente fondata su "normalità - interventi speciali fondati sulla diversità", si mira a sostituire quella di "normalità per tutti". Processo lungo, difficile e di implementazione innanzitutto culturale, in cui si innesta una fase intermedia fondata sui principi dell' "accomodamento ragionevole" e della "non discriminazione", unici ed idonei a garantire un complesso sistema di inclusione progressivo e nel breve e medio termine sostenibile.

In conseguenza, premesso il radicamento di una cultura che guardi all'accessibilità come interesse generale e non di settore o personale, il legislatore dovrebbe procedere ad un riordino legislativo che:

- unitariamente e sistemicamente concepito, assicuri alle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, l'accesso all'ambiente fisico, ai trasporti, all'informazione e alla comunicazione, compresi i sistemi e le tecnologie di informazione e comunicazione, e ad altre attrezzature e servizi aperti od offerti al

- pubblico, sia nelle aree urbane che nelle aree rurali, sulla base innanzitutto dell'applicazione dei criteri di cui all'art. 9 della Convenzione;
- sia ispirato all'idea di una accessibilità come interesse generale e non di settore o personale;
 - abbandoni approcci eccezionali o per natura delle menomazioni;
 - abbandoni i livelli di visitabilità ed adattabilità, mantenendo solo il concetto di accessibilità;
 - abbandoni i sistemi di quote di accessibilità;
 - garantisca tutele omogenee con l'equiparazione pubblico/privato;
 - disciplini in modo netto il rapporto tra accessibilità, sicurezza e valore dei beni culturali ed ambientali;
 - innovi la disciplina dei condomini, facendo prevalere la tutela personale su quella reale, in attuazione anche del principio della funzione sociale della proprietà.

E)Benefici e normativa fiscali.

Normativa vigente:

- ✓ DPR n. 917/1986 (Testo unico imposte sui redditi);
- ✓ Decreto legge n. 669/1996 comma 1 art. 1 (disposizioni a favore dei disabili);
- ✓ Legge n. 449/1997, art. 8 (Disposizioni a favore dei soggetti portatori di handicap);
- ✓ Legge n. 448/1998, art. 39 (autocertificazione dei soggetti portatori di handicap);
- ✓ Legge n. 448/99 art. 6, comma 1 lettere e-g (agevolazione per disabili);
- ✓ Legge n. 342/2000, art. 50 (disposizioni a favore delle persone con disabilità);
- ✓ Legge n. 448/2001 art. 2 commi 1 e 3 (detrazioni per carichi familiari e per spese sostenute da sordi);
- ✓ Legge n. 311/2004, art. 1 comma 349 (agevolazioni per carichi familiari)
- ✓ Legge n. 296/2006, art 1 commi 6, 36, 37, 319,, 387, 388, 389 (disposizioni fiscali varie);
- ✓ Legge 228/2012 art. 1 comma 483 (detrazioni figli portatori handicap);
- ✓ Legge n. 112/2016 (disposizioni su assistenza in favore delle persone con disabilità prive del sostegno familiare);
- ✓ Legge n. 145/2018, art.1 comma 27 (disposizioni non vedenti per il mantenimento dei cani guida);
- ✓ Decreto legge n. 124/2019 art. 53 (disposizioni in materia di agevolazioni fiscali relative ai veicoli elettrici e/o a motore ibrido utilizzate dagli invalidi);
- ✓ Legge n 178/2020 art. 1 comma 66 (estensione del superbonus agli interventi per l'eliminazione delle barriere architettoniche).

Si tratta di un complesso di norme strumentali, a vario senso, della protezione dei diritti di libertà, autonomia, indipendenza nella vita di relazione delle persone con disabilità.

Si tratta di interventi settoriali ma efficaci, costituenti situazioni di vantaggio e differenziazione in un sistema di interventi ancora ancorato al modello "regola- eccezione".

In sostanza tali forme di intervento, tutte pressoché ancorati alla situazione di handicap di cui alla legge n. 104/92 che afferiscono al sostegno delle famiglie con figli portatori di handicap, ad agevolazioni fiscali in materia di acquisto di auto, di strumenti di potenziamento della vita di relazione, di sostegno di forme di assistenza personale, di abbattimento di barriere architettoniche.

Un complesso di disposizioni efficaci ma spesso mal certificate, che dovranno essere riviste in un sistema di introduzione nell'Ordinamento del concetto di disabilità di prestazioni complesse ma unitarie, di progetti di vita indipendente.

I Co-coordinatori

Avv. Domenico Sabia

Dott.ssa Daniela Mortello