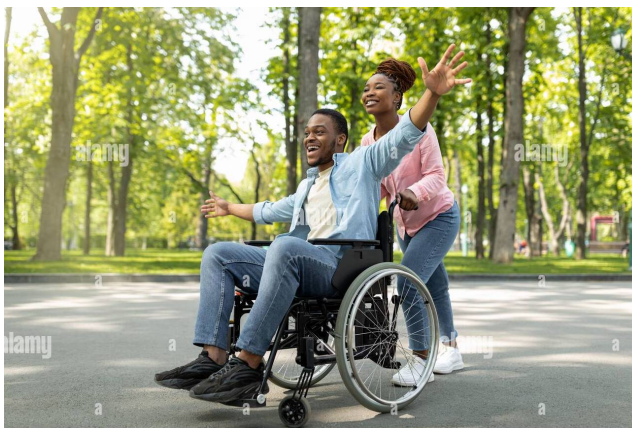


La Rivoluzione Liberale della Disabilità

L'evoluzione del concetto giuridico di disabilità, fattore di progresso civile nel nostro Paese.



Il Decreto Legislativo 3 maggio 2024, n. 62 “*Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l’elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato*”¹ costituisce una pietra miliare nel percorso ormai consolidato delle coscienze, che ha visto l’evoluzione della percezione comune delle situazioni di disabilità, da patologia da curare a più ampia nozione di esercizio della libertà individuale e collettiva riconosciuta ai cittadini che si trovano in queste condizioni.

Il Decreto supera il concetto di invalidità civile basato sulle patologie da curare per introdurre il diverso concetto di auto-determinazione e quindi di libertà della persona affetta da tali patologie, che ha diritto di vivere in mezzo agli altri una vita normale: in questo senso ~~parte~~ si può parlare di una “Rivoluzione Liberale dell’Invalidità Civile”.

L’evoluzione del concetto di “disabilità” nel contesto giuridico internazionale

Il diritto è un metalinguaggio; pertanto ogni novella legislativa che ridefinisca un termine di legge mutando disciplina e contenuti cancella intere biblioteche di dottrina e giurisprudenza formatesi su quell’argomento: in questo caso la Disabilità.

Si produce così l’effetto teorizzato da Julius Hermann Von Kirchmann (1802–1884) un insigne giurista e filosofo del XIX sec, che nella sua opera più famosa (*Die Wertlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft*, 1847; trad. it. *La mancanza di valore della giurisprudenza come scienza*, Pisa 1942) lanciò una maledizione che diverrà proverbiale per i giuristi: «Tre paroline del legislatore, ed intere biblioteche giuridiche divengono cartaccia» (*Drei berichtigende Worte des Gesetzgebers und ganze Bibliotheken werden zu Makulatur*).

Vediamo come il significato dei termini “disabilità” muta nel tempo.

¹ Le innovazioni introdotte dal Decreto legislativo n. 62/2024, approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 15 aprile ~~ha~~ ~~dato~~ danno attuazione alla Legge delega n. 227/2021, che affidava al Governo il compito di adottare uno o più decreti al fine di riformare la disciplina vigente in tema di disabilità per l’armonizzazione con il quadro normativo internazionale dell’ordinamento italiano.

Nel 1975 il termine “disabile” viene utilizzato nella dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili (*disabled people*). L’anno successivo, sempre l’ONU proclama il 1981 “anno internazionale delle persone disabili”, espressione che ritroviamo ancora nel 1982 con la risoluzione 37/52 dell’Assemblea Generale dell’ONU, che stabilisce il Programma di azione mondiale riguardante le persone disabili.

Nel 1980 l’Organizzazione Mondiale della Sanità, nel documento sulla “Classificazione Internazionale delle Menomazioni, Disabilità e Handicap” (l’International Classification of Impairment, Disabilities and Handicaps, ICDH), distingue tra:

- **Menomazione** (impairment), intesa come qualsiasi perdita o anomalia permanente a carico di una struttura anatomica o di una funzione psicologica, fisiologica o anatomica;
- **Disabilità** (disabilities), intesa come qualsiasi limitazione o perdita della capacità di compiere un’attività di base (quale camminare, mangiare, lavorare) nel modo o nell’ampiezza considerati normali per un essere umano. Le disabilità, come le menomazioni, possono avere carattere transitorio o permanente ed essere reversibili o irreversibili, progressive o regressive; possono insorgere come conseguenza diretta di una menomazione o come reazione del soggetto, specialmente da un punto di vista psicologico, a una menomazione;
- **Handicap**, inteso come condizione di svantaggio, conseguente a una menomazione o a una disabilità, che in un certo soggetto limita o impedisce l’adempimento di un ruolo sociale considerato normale in relazione all’età, al sesso, al contesto socio-culturale della persona. Solitamente si tende a confondere l’handicap con il deficit. Sono in realtà due concetti estremamente diversi. A differenza del deficit, che è proprio della persona, l’handicap riguarda il contesto di riferimento.

Secondo tale classificazione, la nozione di disabilità appare dunque collegata a una catena sequenziale che parte da una menomazione, che a sua volta comporta una disabilità, la quale si traduce, in ultimo, in un handicap, ovvero una condizione di svantaggio in ambito sociale per la persona.

Queste distinzioni sono risultate però problematiche nel tempo.

Il **concetto di disabilità** così inteso, di “*limitazione dell’agire umano rispetto a uno standard in conseguenza di una menomazione e in grado di dare luogo all’handicap, ovvero a uno svantaggio sociale*” spiega la disabilità come una deviazione dal comportamento o dall’attività “normalmente attesi”. Il concetto di handicap, per quanto definito come “**fenomeno sociale**”, si traduce in una incapacità del soggetto ad agire come un individuo “normale”.

La persona disabile, in quanto “minorata”, è vista come un soggetto da proteggere, sostenere, aiutare in contesti prevalentemente assistenziali o sanitari.

Il nuovo concetto di “disabilità”

Le critiche mosse a una precedente concezione della disabilità indussero l’Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) nel 2001 ad adottare un nuovo sistema classificatorio: la “*Classificazione internazionale del funzionamento della disabilità e della salute*” (“**International Classification of Functioning**”, ICF).

La posizione del disabile venne descritta e assunta come la conseguenza o il risultato di una complessa relazione tra condizione di salute, fattori personali e quelli ambientali. Ne consegue che ogni individuo, date le proprie condizioni di salute, può trovarsi in un ambiente sfavorevole che limita o riduce le sue capacità funzionali e di partecipazione sociale.

Questo approccio “bio-psico-sociale” alla disabilità sposta il focus dall’ambito medico e patologico a quello **dell’individuo come “essere sociale”**, dalla visione della disabilità come unicamente legata alla menomazione fisica o psichica della persona al contesto ambientale in cui essa agisce e con cui interagisce, trovando ostacoli oppure facilitazioni.

La disabilità non è più dunque meramente collegata alla condizione di salute, ma è causa di un rapporto fra la persona, con le sue condizioni di salute, e un ambiente non favorevole.

Una persona è dunque relativamente disabile, a seconda del contesto.

Ambienti diversi possono infatti avere impatti diversi sul medesimo soggetto. L'ICF, introdotto dall'OMS, promuove un metodo di classificazione della salute, delle capacità e delle limitazioni nello svolgimento delle diverse attività che permette di individuare gli ostacoli da rimuovere o gli interventi da effettuare affinché l'individuo possa realizzare il proprio progetto di vita. Viene così superata una terminologia incentrata sul deficit, o che identifica la persona con esso, e si utilizzano invece termini più descrittivi dei contesti di vita, che puntano l'attenzione sulle risorse e abilità di un soggetto.

Il termine handicap, che da uno studio condotto dall'OMS in vari Paesi risultava avere acquisito per lo più una connotazione negativa, viene abbandonato e si parla invece di "persona che sperimenta difficoltà nella vita sociale". La disabilità non è più descritta come problema di un gruppo minoritario, ma un'esperienza che tutti nell'arco della vita possono sperimentare.

L'ICF utilizza l'espressione "persone con disabilità" e nel 2006 anche la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (CRPD) ribadisce che la disabilità è legata al rapporto fra persona e ambiente. Nel preambolo si legge infatti che *"la disabilità è il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali e ambientali che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri"*.

Il cuore del problema non sta dunque nella condizione soggettiva dell'individuo, ma nei contesti sociali e culturali in cui la disabilità si manifesta. Ecco che viene richiamata l'attenzione sulla **responsabilità collettiva** che da ciò deriva: istituzioni e società civile sono chiamate a rimuovere o ridurre la disabilità, ed educazione e lavoro sono due ambiti particolari cui la Convenzione fa riferimento invitando a un impegno preciso.

La nuova gestione della disabilità, così come regolata dal D. Lgs. 3 maggio 2024, n. 62.

Il decreto è articolato in 40 articoli suddivisi in 4 Capi e ridefinisce la condizione di disabilità, le modalità di valutazione di base, di accomodamento ragionevole e della valutazione multidimensionale per l'elaborazione del progetto di vita individuale personalizzato.

Alla luce dei principi e degli obiettivi della legge delega, la materia in esame è stata interessata da una complessiva revisione che eliminerà la disorganicità degli interventi fino ad ora adottati.

E' normata la **valutazione di base** quale procedimento unitario volto al riconoscimento della condizione di disabilità, che comprende ogni accertamento dell'invalidità civile previsto dalla normativa vigente. La valutazione di base si applica anche ai minori e alle persone anziane, fermo quanto previsto dall'articolo 27, comma 11, del decreto legislativo 15 marzo 2024, n.29 per le persone anziane non autosufficienti che abbiano superato il settantesimo anno d'età (art.5). Il procedimento per la valutazione di base, disciplinato dall' art.6, si attiva su richiesta dell'interessato, dell'esercente la responsabilità genitoriale in caso di minore, o del tutore o amministratore di sostegno se dotato di poteri, con la trasmissione, in via telematica all'INPS, del certificato medico introduttivo di cui all'articolo 8.

L'esito della valutazione di base è attestato da un certificato con validità non limitata nel tempo; nel caso di riconoscimento della condizione di disabilità della persona, sono individuate nel medesimo certificato la necessità e l'intensità dei sostegni nonché gli eccezionali casi di cui all'art. 12, c.2, lett. d) nei quali è ammessa la revisione della condizione di disabilità al termine della scadenza indicata nel certificato.

La gestione del procedimento per la valutazione di base è affidata, in via esclusiva a decorrere dal 1° gennaio 2026, all'INPS, mediante le unità di valutazione di base (art.9).

Per la valutazione di base, a decorrere dal 1° gennaio 2025, è utilizzata la **Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute - International Classification of**

Functioning, Disability and Health (ICF). L'ICF è applicata congiuntamente alla versione adottata in Italia della Classificazione internazionale delle malattie (ICD) dell'Organizzazione Mondiale della Sanità e di ogni altra eventuale scala di valutazione disponibile e consolidata nella letteratura scientifica e nella pratica clinica (art.11).

Il certificato che riconosce la condizione di disabilità, di cui all'art. 6, comma 7, sostituisce a tutti gli effetti le relative certificazioni assumendo valore polifunzionale. La trasmissione del certificato nell'interesse della persona integra la presentazione dell'istanza ai fini del conseguimento di prestazioni sociali, socioassistenziali e sociosanitarie (art.13). L'INPS, secondo quanto previsto dall'art.6, determina le modalità con cui garantire la tempestiva erogazione delle provvidenze economiche conseguenti alla valutazione di base; provvede altresì a garantire l'interoperabilità, anche tramite FSE, delle proprie banche dati (art.16). L'unità di valutazione di base, al termine della relativa visita, informa la persona con disabilità e, se presente, l'esercente la responsabilità genitoriale in caso di minore, il tutore o l'amministratore di sostegno, se dotato di poteri, che, fermi restando gli interventi, i sostegni e i benefici che direttamente spettano all'interessato a seguito della certificazione della condizione di disabilità, sussiste il diritto ad elaborare ed attivare un progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, quale ulteriore strumento di capacitazione.

La commissione informa, altresì, i soggetti summenzionati della possibilità di presentare l'istanza per l'elaborazione del progetto di vita attraverso l'invio telematico del certificato della condizione di disabilità da parte della stessa commissione.

I punti unici di accesso, nonché i servizi sociali, sociosanitari e sanitari territoriali, che entrano in contatto a qualsiasi titolo con la persona con disabilità, hanno obbligo di informazione del diritto ad attivare un procedimento volto all'elaborazione del **progetto di vita, individuale, personalizzato e partecipato** (art.15).

La persona con disabilità o chi la rappresenta può avanzare l'istanza al fine di avviare il procedimento per l'elaborazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, in forma libera e in qualsiasi momento, presentandola a uno dei soggetti indicati all'articolo 23:

- ambito territoriale sociale, se dotato di personalità giuridica, in cui ricade il comune di residenza della persona con disabilità;
- altro ente individuato con legge regionale, quale titolare del relativo procedimento;
- ulteriori punti di ricezione individuati dalle regioni;
- per il tramite del comune di residenza o di uno dei punti unici di accesso - PUA – del territorio, individuati dagli enti locali o dalle regioni.

La trasmissione del certificato ai soggetti indicati dall'art. 23, su richiesta dell'interessato, da parte della commissione a seguito dell'attività informativa al termine della visita relativa alla valutazione di base ha valore di istanza di parte per l'avvio del procedimento per l'elaborazione del progetto di vita individuale (art.15, c. 2 e c.3).

L'avvio del procedimento è comunicato all'istante da parte del responsabile del procedimento, entro quindici giorni dalla presentazione dell'istanza o dalla ricezione della comunicazione da parte della commissione. (art.23).

Al fine di riconoscere l'accomodamento ragionevole e predisporre misure idonee per il suo effettivo esercizio, la norma introduce l'art. 5 bis alla legge n. 104/1992. Per effetto delle nuove previsioni, la persona con disabilità, l'esercente la responsabilità genitoriale in caso di minore, il tutore ovvero l'amministratore di sostegno se dotato dei poteri ha la facoltà di richiedere, con apposita istanza scritta, alla pubblica amministrazione, ai concessionari di pubblici servizi e ai soggetti privati l'adozione di un accomodamento ragionevole, anche formulando una proposta, e partecipa al procedimento relativo alla sua individuazione.

L'accomodamento ragionevole è attivato in via sussidiaria e non sostituisce né limita il diritto al pieno accesso alle prestazioni, ai servizi e ai sostegni riconosciuti dalla legislazione vigente.

L'accomodamento ragionevole deve risultare necessario, adeguato, pertinente e appropriato rispetto all'entità della tutela da accordare e alle condizioni di contesto nel caso concreto, nonché compatibile con le risorse effettivamente disponibili allo scopo.

La semplificazione degli aspetti procedurali e organizzativi dei processi di valutazione di base - relativi all'accertamento dell'invalidità civile, della cecità civile, della sordità, dell'handicap e della disabilità -, unitamente all'affidamento ad un medesimo soggetto pubblico degli accertamenti di tali *status*, porterà verosimilmente ad un miglioramento nell'erogazione dei servizi per i disabili.

L'efficacia delle norme è differita nel tempo e diversificata nello spazio in quanto pur essendo entrato in vigore il 30 giugno 2024, ex art. 40 sono previste alcune specifiche disposizioni che si applicano, per i territori interessati dalla sperimentazione delle disposizioni in materia di valutazione di base e di valutazione multidimensionale, a decorrere dal 1° gennaio 2025; per i restanti territori le medesime disposizioni si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2026.

Ci sono quindi buone ragioni per ritenere che le disposizioni del PNRR e della legge delega, in particolare l'adozione delle definizioni e classificazioni ICF per accertare la disabilità superando le rilevate ambiguità linguistiche, pongano le basi per ridurre il *disability divide* che connotava precedentemente il nostro ordinamento.

Franco Monopoli²

Novembre 2024

² Dirigente INPS in servizio presso la sede di Andria/Barletta.