

L'inclusione delle persone con disabilità. Prospettive giuridiche

Francesca Migliazzo*

► SOMMARIO

Il testo della Carta costituzionale italiana, due testi di legislazione ordinaria di fondamentale rilevanza in tema di diritti delle persone con disabilità, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità sono alcuni degli strumenti che il diritto pone a favore della fragilità e a servizio della persona. Riconoscere l'altro come "persona", a prescindere dalla condizione in cui lo stesso si trova, garantirne il diritto all'inclusione e alla piena ed effettiva partecipazione sono passi preziosi e necessari da muovere sul cammino della dignità umana. È possibile intravedere un volto rinnovato delle persone con disabilità; è vero che il bene comune è realizzabile solo se tutti i consociati hanno la possibilità di offrire il proprio peculiare contributo. È possibile e vera solo quella democrazia che non tollera esclusioni.

► PAROLE CHIAVE

Dignità; Disabilità; Eguaglianza; Inclusione; Partecipazione; Persona.

***Francesca Migliazzo:** è avvocato presso il Foro di Roma con interesse ed esperienza in diritto civile, privato e processuale civile.

Da un punto di vista molto generale, l'inclusione – processo carico di creatività e generativo di comunione – può essere definita come quella via che prende le mosse dal riconoscere l'altro, qualsiasi altro, come persona. Alla luce di quanto appena indicato, si ritiene che dinanzi alla locuzione “*persona con disabilità*”, sia utile interrogarsi non tanto su *che cosa sia* la disabilità, quanto piuttosto in ordine a *chi sia* (o *non sia*) la persona con disabilità.

Nella riflessione che percorre la via dell'inclusione, la “*pari dignità*”¹ è la bussola, il riconoscimento, la garanzia dei “*diritti inviolabili*” con “*l'adempimento dei doveri inderogabili*”² il terreno e l'eguaglianza tra tutti i cittadini, senza distinzione di condizioni personali e sociali,³ il “*nord*”, *id est* la *méta*.

Fatta nostra una prospettiva di natura giuridica, è certamente possibile ricercare una risposta all'interrogativo circa l'identità della persona con disabilità, in primo luogo, in seno all'ordinamento giuridico italiano, ove assumono rilevanza preminente la fonte primaria, la *Costituzione*, seguita dalla legislazione ordinaria che ne è dispiegamento ed espressione; in secondo luogo, avendo riguardo alle disposizioni di matrice internazionale contenute nella *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità* del 13 dicembre 2006, ratificata in Italia con la Legge 3 marzo 2009, n. 118.

1. La Costituzione di “*tutti*”: la persona (con disabilità) e la sua dignità

A ben vedere, l'ordinamento giuridico italiano, considerando le fonti citate e con specifico riferimento ai diritti delle persone con disabilità, sembra cadere, *prima facie*, in un'apparente contraddizione: se da un lato, difatti, non si rinviene nel testo costituzionale⁴ alcuna specifica disposizione riferita ai diritti delle persone con disabilità,⁵ d'altro canto, la legislazione ordinaria di settore è ed è considerata tra le più avanzate.⁶

La contraddizione, come anticipato, è solo apparente: l'ambito soggettivo della Costituzione è universale. Come precisato altrove,⁷ non è sostenibile per l'interprete concludere che l'assenza di disposizioni costituzionali *ad hoc* sia immagine di assenza di tutela: una tale interpretazione violerebbe essa stessa il sistema di giustizia sociale delineato dalla Costituzione medesima la quale, invero, consacra la persona umana – ogni persona umana – e il suo sviluppo quali sua opzione fondamentale e suo unico fine.

La Carta costituzionale illumina, rendendoli sinonimi, la persona e la sua dignità. Non v'è persona senza dignità, non v'è dignità senza persona: in quell'inviolabilità di diritti e

¹ Si veda la *Costituzione* (Cost.) italiana, art. 3: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali».

² Si veda Cost., art. 2: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

³ Cfr. Cost., art. 3.

⁴ Eccezion fatta per Cost., art. 38, comma 3°, che fa esplicito ed esclusivo riferimento al diritto all'educazione e all'avviamento professionale.

⁵ Così C. COLAPIETRO, *Disabilità, crisi economica e giudice delle leggi*, in IDEM - A. SALVIA (a cura di), *Assistenza, inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità*, Editoriale Scientifica, Napoli 2013, 166.

⁶ Si veda C. COLAPIETRO, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2011, *passim*.

⁷ Sul punto si rinvia a F. MIGLIAZZO, *La questione del “dopo di noi” e il diritto a favore della fragilità*, in «*Studium Iuris*» (2017) 11, 1305-1306.

inderogabilità di doveri, in quella pari dignità sociale e eguaglianza,⁸ si gioca la partita della dignità umana.

In ogni azione politica, in ogni e qualsivoglia valutazione giurisdizionale, nelle Aule Parlamentari, espressione del volere del popolo cui appartiene (la responsabilità del-) la sovranità,⁹ deve potersi scorgere il riflesso della dignità umana. Nessuno è escluso da questa garanzia, mai.

Chi esclude esercita l'appena richiamata sovranità in modo distorto, perverso, validando il limite assoluto della Costituzione medesima, che stabilisce: «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».¹⁰ È necessario, come autorevolmente sostenuto, collaborare per la realizzazione di una società che non umilia i suoi membri ferendone la dignità,¹¹ quanto piuttosto li riconosce quali proprie membra custodendone l'umanità.

Così scorrendo si giunge a intravedere un primo tratto del volto delle persone con disabilità: esse *non sono* gli esclusi, gli emarginati, non sono il fuori programma; *non sono* l'immagine del malfunzionamento, del ridotto rendimento, della vita intermittente, della via di mezzo; *non sono* vita a metà. Le persone con disabilità sono membra significative della comunità civile, comprese in quel «tutti»¹² che sovente grida dalle disposizioni costituzionali, quel «tutti» accompagnato dal riconoscimento di diritti, tutele e opportunità; le persone con disabilità sono, a pieno titolo, titolari di doveri inderogabili, non sempre solo beneficiarie e destinatarie di adempimenti altrui. Protagoniste del proprio dovere che, certamente commisurato alla particolare condizione personale di fragilità, contribuisce a realizzare – oltre che soddisfare - la persona con disabilità e, con lei, il bene comune. Le persone con disabilità sono titolari del «sacrosanto diritto a essere parte naturale della società, i cui diritti sono i diritti di tutte le persone».¹³

2. L'inclusione nella legislazione ordinaria

Si ritengono necessarie due precisazioni preliminari: anzitutto, per necessità di brevità e per coerenza tematica non si procederà a una disamina tecnica di tutte le normative di settore che interessano le persone con disabilità, ma si farà esclusivo riferimento alla legge-quadro¹⁴ e alla legge per il diritto al lavoro delle persone con disabilità,¹⁵ che sono – almeno per chi scrive – di rilevanza fondamentale per la tutela dei diritti delle persone con disabilità, oltreché prezioso strumento di approfondimento. Si precisa, inoltre, che nel prosieguo si tornerà con maggiore dettaglio in ordine all'ormai desueto utilizzo del termine “handicappato”, nonché in ordine alla nozione di “piena integrazione”, concetto di grande rilevanza e novità negli anni in cui la l. 104/1992 veniva promulgata e oggi virtuosamente superato dal più avanzato e adeguato concetto di “inclusione”.

Ciò posto, si consideri quanto segue. Facendo specifico riferimento alla legislazione ordinaria, segnatamente, riferendoci alla «Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate»¹⁶ e alla legge 12 marzo 1999, n. 68, recante le «Norme

⁸ Cfr. Cost., art. 3.

⁹ Cost., art. 1, comma 2.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ A. MARGALIT, *La società decente*, Guerini e associati, Milano 1998, *passim*.

¹² *Ex multis*: cfr. Cost., artt. 3, 4, 19, 21, 24, 34, 42, 48, e XVIII, disposizioni transitorie e finali.

¹³ Così COLAPIETRO, *Disabilità, crisi economica e giudice delle leggi*, 171.

¹⁴ L. 05 febbraio 1992, n. 104.

¹⁵ L. 12 marzo 1999, n. 68.

¹⁶ L. 104/1992.

per il diritto al lavoro dei disabili» è possibile scorgere un altro tratto del volto delle persone con disabilità.

La l. 104/1992, nel dichiarare le finalità della normativa, così dispone:

La Repubblica: a) garantisce il pieno rispetto della dignità umana e i diritti di libertà e di autonomia della persona handicappata e ne promuove la piena integrazione nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società; b) previene e rimuove le condizioni invalidanti che impediscono lo sviluppo della persona umana, il raggiungimento della massima autonomia possibile e la partecipazione della persona handicappata alla vita della collettività, nonché la realizzazione dei diritti civili, politici e patrimoniali; c) persegue il recupero funzionale e sociale della persona affetta da minorazioni fisiche, psichiche e sensoriali e assicura i servizi e le prestazioni per la prevenzione, la cura e la riabilitazione delle minorazioni, nonché la tutela giuridica ed economica della persona handicappata; d) predispone interventi volti a superare stati di emarginazione e di esclusione sociale della persona handicappata.¹⁷

In primo luogo, si osservi come la “*dignità umana*” continui a essere la bussola della nostra riflessione, il limite invalicabile e il termine ultimo. Dalla lettura della disposizione normativa richiamata appare evidente, inoltre, che l’impianto della legge-quadro sia un impianto “antropocentrico” che pone al centro la persona e il suo vivere.

La l. 104/1992 è uno dei preziosi frutti derivati dalla profonda riflessione sviluppatasi in seno alla comunità scientifica che ha il merito di aver gradualmente ridisegnato il volto della persona con disabilità. In particolare, con tale legge è stato possibile considerare quest’ultima non più solo ed esclusivamente quale consociato manchevole e bisognoso di assistenza,¹⁸ quanto piuttosto quale consociato cui riconoscere un’autonomia possibile e feconda.

Analogamente può ragionarsi se si ha riguardo alla l. 68/1999, che con riferimento al collocamento mirato delle persone con disabilità, all’art. 2 dispone:

Per collocamento mirato dei disabili si intende quella serie di strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto adatto, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzioni dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro e di relazione.¹⁹

L’attenzione non è più focalizzata sulla disabilità, quanto piuttosto sulle “capacità lavorative” e su un parallelo interesse alla creazione di un ambiente, materiale e relazionale, favorevole. Considerare la persona con disabilità non più in chiave esclusivamente assistenziale, quanto piuttosto in chiave relazionale, permette di percepire la stessa non più quale corpo estraneo della società, quanto piuttosto quale co-protagonista, unitamente agli altri consociati, del vivere civile.

Tale cambio di prospettiva trae origine dall’evoluzione che ha interessato il concetto stesso di “disabilità”: si è passati dalla definizione di disabilità quale conseguenza di una menomazione derivata a sua volta da una malattia, disabilità che si traduceva in un *handicap* – da cui il termine “handicappato”, ormai desueto e inutilizzato poiché percepito in senso dispregiativo – inteso quale svantaggio conseguente alla menomazione stessa, per giungere alla definizione attualmente riconosciuta che considera la disabilità quale condizione di salute in un

¹⁷ L. 104/1992, art. 1.

¹⁸ Sul punto si noti che la l. 118/1971 faceva riferimento all’invalidità richiamando esclusivamente la prestazione economica assistenziale che veniva riconosciuta in favore della persona con disabilità, cfr. COLAPIETRO, *Disabilità, crisi economica e giudice delle leggi*, 163.

¹⁹ L. 68/1999, art. 2, n. 68.

ambiente sfavorevole.²⁰ La collettività nella quale è inserita la persona con disabilità, pertanto, da mera elargitrice di prestazioni assistenziali economiche, diviene responsabile dello “stare bene” di ogni suo singolo consociato.

È possibile, a questo punto intravedere un ulteriore lineamento del volto che stiamo guardando: la persona con disabilità non è un assistito, non è solo un destinatario di cure, la persona con disabilità non è la sua disabilità; la persona con disabilità è titolare del diritto a un’autonomia possibile, del diritto «a non veder continuamente negata la [sua] individualità, ridotta normalmente la [sua] libertà e soprattutto ignorato il [suo] eguale diritto a quanto è necessario per condurre vite umanamente dignitose».²¹ La persona con disabilità è, al pari degli altri consociati, protagonista attiva e non solo destinataria apatica di benefici elargiti da altri; la persona con disabilità è persona costituzionalmente obbligata «secondo le proprie possibilità e la propria scelta» a concorrere «al progresso materiale o spirituale della società»; è persona costituzionalmente titolare di un diritto: il diritto alla – seppur a volte fragile – partecipazione.²²

3. L’apporto della Convenzione O.N.U. sui diritti delle persone con disabilità²³

Facendo ora riferimento a tale peculiare partecipazione è possibile procedere intuendo l’ultimo tratto del volto della persona con disabilità, tratto che viene delineato dalle disposizioni di fonte internazionale contenute nella Convenzione O.N.U. sui diritti delle persone con disabilità.²⁴

Quello della «piena ed effettiva partecipazione» delle persone con disabilità «in tutti gli ambiti della vita»²⁵ è tema di fondamentale rilevanza che orienta la Convenzione richiamata, ponendosi quale sua finalità e tra i principi generali di cui la medesima Convenzione dichiara di essere attuazione.²⁶

Riconoscere la partecipazione piena ed effettiva delle persone con disabilità quale valore aggiunto per il vivere comune equivale a riconoscere la fragilità quale categoria comune che interessa e tocca ogni persona; in effetti se, senza alcuna remora, siamo portati a riconoscere che la partecipazione di ognuno è necessaria alla realizzazione del bene comune, ciò deve essere vero anche per la partecipazione delle persone con disabilità, salvo che non si vogliano considerare le disposizioni normative sin qui richiamate mere e sterili affermazioni di principio.

Come autorevolmente sostenuto, «la concezione sottesa alla Convenzione è che la diversità del disabile costituisce una ricchezza per la collettività»,²⁷ così come espressamente proclamato alla linea m) del Preambolo ove si legge:

Riconoscendo gli utili contributi, esistenti e potenziali, delle persone con disabilità in favore del benessere generale e della diversità delle loro comunità, e che la promozione del pieno godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali e della piena partecipazione

²⁰ Sul punto si richiamano WORLD HEALTH ORGANIZATION, *International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps (ICIDH)*, World Health Organization, Geneva 1980; IDEM, *International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF)*, World Health Organization, Geneva 2001.

²¹ Così COLAPIETRO, *Disabilità, crisi economica e giudice delle leggi*, 159.

²² Quasi letteralmente MIGLIAZZO, *La questione del “dopo di noi” e il diritto a favore della fragilità*, 1306; cfr. Cost., art. 4.

²³ *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (Convenzione ONU)*, del 13 dicembre 2006, ratificata in Italia con la l. 3 marzo 2009, n. 118.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Convenzione ONU*, art. 26.

²⁶ *Convenzione ONU*, art. 1, comma 2, e art. 3, lett. c).

²⁷ Così V. DELLA FINA, *La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*, in COLAPIETRO – SALVIA (a cura di), *Assistenza, inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità*, 303.

nella società da parte delle persone con disabilità accrescerà il senso di appartenenza ed apporterà significativi progressi nello sviluppo umano, sociale ed economico della società e nello sradicamento della povertà.

Il frutto della partecipazione piena ed effettiva delle persone con disabilità è ricchissimo: dal loro apporto, come dal concorso di ogni consociato – ed è questa la sfida abolire il “noi e loro” – deriva un utile contributo in favore del benessere della collettività, si giunge a riconoscere all’azione politica – letteralmente intesa – della persona con disabilità la vocazione a sradicare la povertà. Lo ribadiamo: non esiste un “noi e loro”, esiste una comunità civile che tende al bene comune. Tale comunità è ben consapevole che vi è, tra i suoi membri, qualcuno che versa in una condizione di particolare fragilità; ma, allo stesso tempo, vuole riconoscere e garantire a tutti i consociati, indipendentemente dalla condizione personale in cui si trovano, il godimento dei diritti e l’adempimento dei doveri.

A ciò, peraltro, si aggiunga che garantire la richiamata partecipazione sociale alle persone con disabilità equivale a evitarne l’emarginazione, l’esclusione e l’isolamento. Primo passo per la tutela è la presenza di norme adeguate, compimento della stessa tutela è la responsabilità di chi tali norme è chiamato ad applicare, «altrimenti le leggi non restano che formule vuote, pregevoli giochi da legulei; affinché diventino sante vanno riempite con la nostra volontà».²⁸

Sul punto, la produzione normativa, soprattutto regionale, unitamente ai provvedimenti amministrativi di competenza comunale, ha la possibilità di divenire strumento e via di prossimità prevedendo, con la massima perizia, specifiche discipline a fronte di specifiche esigenze prediligendo, da un lato, il dialogo con gli operatori e le famiglie, senza perdere di vista dall’altro lato, la persona con disabilità protagonista, lei per prima, della propria vita.

Questo, l’ultimo tratto che si vuole disegnare: la persona con disabilità non è mero spettatore della vita altrui, non è ospite del territorio ove dimora, non è straniera in casa propria; la persona con disabilità è accrescitrice del benessere della collettività, è autrice di progresso sociale e culturale; la persona con disabilità è azione partecipativa che genera eguaglianza.

Come anticipato, la riflessione scientifica in ordine alla disabilità ha dato avvio ad un lungo percorso, prima culturale che giuridico, che ha visto gradualmente venire alla luce il concetto che oggi viene indicato come “inclusione sociale”.

Come noto, il tema dell’inclusione sociale ha mosso i suoi primi passi nella legislazione italiana con riguardo alla c.d. integrazione scolastica: tale principio è stato codificato, per la prima volta in Italia, dalla l. 04 agosto 1977, n. 517 e specificato dalla successiva l. 05 febbraio 1992, n. 104 che, agli articoli 12, 13, 14, 15 e 16, fissa i principi per una buona integrazione scolastica concetto, quest’ultimo, che successivamente è evoluto nel più adeguato concetto di inclusione.

A ben vedere, il tema dell’inclusione scolastica e universitaria delle persone con disabilità è un tema di profonda rilevanza e ciò troverà conferma se si tiene a mente che l’ambiente formativo, oltre a essere luogo di apprendimento, costituisce per tutti, ma in particolare per le persone con disabilità, un luogo privilegiato e irrinunciabile di incontro con l’altro, di espressione della propria personalità, di sviluppo delle proprie attitudini, inclinazioni, potenzialità e autonomie, di contenimento, gestione e accettazione del limite. In considerazione di quanto appena precisato, pertanto, non sorprende che il Legislatore sia intervenuto con solerzia in questo settore che costituisce, peraltro, un ambito “molto caro” all’ordinamento giuridico italiano che con disposizioni all’avanguardia è tra i primi ad esservi intervenuto.

L’integrazione scolastica è stata, come detto, la via d’entrata per l’inclusione: in effetti, l’integrazione è avvenuta cercando di adeguare la persona con disabilità alla realtà

²⁸ P. CALAMANDREI, “In difesa di Danilo Dolci”, in «Quaderni di “Nuova Repubblica”» (1956) 4, 15.

preesistente e immutabile, senza tener conto delle peculiari esigenze della persona stessa, condannando *a priori* il metodo integrativo a un inevitabile fallimento. È da osservare che tale fallimento ha aperto la via alla rivoluzione copernicana che, oggi, caratterizza l'approccio alla disabilità: considerare la persona con disabilità come protagonista del sistema in cui la stessa è inserita, ha reso possibile porre «al centro la persona: [...] non possiamo modificare la persona per adattarla alla società ma dobbiamo girare la trottola: cercare di modificare la società per adeguarla alla persona».²⁹

Questa la chiave di volta: riconoscere alla persona il primato e all'ambiente, relazionale e materiale, il ruolo di strumento per il suo sviluppo; il sistema sociale a servizio della persona e non il drammatico contrario.

Conclusione

Come può la persona con disabilità non vedersi negata l'inclusione? Certamente occorrono un approccio non violento; il riconoscimento delle fragilità e l'offerta di percorsi adeguati e appropriati; la tutela e la protezione da abusi, da violenza, da minacce, da angherie e prepotenze; il non essere stritolato da una pratica burocratica e tiranna; il diritto a soffrire, ma anche quello a non soffrire. Sicuramente il diritto alla partecipazione e alla realizzazione personale. Senz'altro un Giudice Tutelare pronto all'ascolto, ma anche alla penna. Indubbiamente una rete di alleati, medici, amici, psicologi, assistenti sociali, avvocati, giudici, familiari. Un mazzo di carte mischiate, ove ognuno non si astenga dal fare la sua parte. Di sicuro alleanza e non assistenza.

La nobile opportunità offerta al diritto in questo tempo è divenire, anch'esso, strumento di prossimità capace, con le sue categorie, di fornire misure e strumenti che avvicinino i consociati gli uni agli altri, da un lato, prevenendo, in tutti i modi possibili, il "distanziamento esistenziale" e, cioè, l'esilio delle persone con disabilità e, dall'altro lato, non mancando di porre in luce le buone prassi che generano il benessere della collettività e la realizzazione del bene comune che, per compiersi, necessita del contributo di tutti, quel «tutti» di rango costituzionale che non tollera esclusioni.

migliazzofrancesca@gmail.com

²⁹ Vedi G.M. FLICK, *Relazione conclusiva. Diritto e disabilità o "diritto alla disabilità"?*, in COLAPIETRO – SALVIA (a cura di), *Assistenza, inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità*, 390.

Inclusion of Persons with Disabilities: Legal perspectives

► ABSTRACT

The text of the Italian Constitutional Charter, two texts of Ordinary legislation of fundamental importance in terms of Rights of persons with disabilities, the Conventions of the United Nations on the Rights of persons with disabilities are some of the tools that law places in favour of the fragility of persons and at their service. Recognizing the other as a "person", regardless of the condition in which they find themselves, guaranteeing their right to inclusion and full and effective participation, are precious and necessary steps to take on the path of human dignity. It is possible to imagine a renewed face of people with disabilities; it is true that the common good is achievable, only if all the associates have the opportunity to offer their own specific contribution. It is possible and true, only that such a rule does not tolerate exclusions.

► KEYWORDS

Dignity; Disability; Equality; Inclusion; Participation; Person.