

Giorgio Latti

I diritti esigibili

Guida normativa all'integrazione sociale
delle persone con disabilità



COLLANA
DI DIRITTO
E SOCIETÀ

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati
possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page
al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Giorgio Latti

I diritti esigibili

Guida normativa all'integrazione sociale
delle persone con disabilità

FrancoAngeli

L'Autore sostiene l'Associazione Italiana Sindrome di Williams – Onlus
www.sindromediwilliams.org

Progetto grafico di copertina di Elena Pellegrini

Copyright © 2010 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni qui sotto previste. All'Utente è concessa una licenza d'uso dell'opera secondo quanto così specificato:

1. L'Utente è autorizzato a memorizzare l'opera sul proprio pc o altro supporto sempre di propria pertinenza attraverso l'operazione di download. Non è consentito conservare alcuna copia dell'opera (o parti di essa) su network dove potrebbe essere utilizzata da più computer contemporaneamente;
2. L'Utente è autorizzato a fare uso esclusivamente a scopo personale (di studio e di ricerca) e non commerciale di detta copia digitale dell'opera. Non è autorizzato ad effettuare stampe dell'opera (o di parti di essa).
Sono esclusi utilizzi direttamente o indirettamente commerciali dell'opera (o di parti di essa);
3. L'Utente non è autorizzato a trasmettere a terzi (con qualsiasi mezzo incluso fax ed e-mail) la riproduzione digitale o cartacea dell'opera (o parte di essa);
4. è vietata la modificazione, la traduzione, l'adattamento totale o parziale dell'opera e/o il loro utilizzo per l'inclusione in miscellanee, raccolte, o comunque opere derivate.

A Federica, Alberto e Laura

Indice

Presentazione, di *Salvatore Nocera* pag. 13

Introduzione » 15

Parte I

La rappresentazione della disabilità

1. Un nuovo concetto di disabilità » 19

1. La persona disabile e la percezione che ha di se stesso » 19

2. Le classificazioni della disabilità » 20

3. Il modello della legge quadro sull'handicap » 23

4. Un diverso approccio al concetto di disabilità » 24

5. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle
persone con disabilità » 26

2. L'associazionismo di familiari e persone con disabilità » 28

1. Il confronto come risorsa » 28

2. Le associazioni » 29

3. Il compito delle associazioni e del volontariato » 30

Parte II

L'accertamento della disabilità

3. Il riconoscimento dello stato di handicap » 33

1. La domanda » 34

2. La certificazione provvisoria	pag. 35
3. La visita	» 36
4. Il ricorso	» 38
5. Patologie stabilizzate	» 39
4. L'accertamento dell'invalidità civile	» 40
1. La domanda di riconoscimento	» 41
2. Esiti della visita	» 41
3. Patologie stabilizzate	» 43
4. Agevolazioni conseguenti al riconoscimento dell'invalidità (rinvio)	» 44
5. Le provvidenze economiche per gli invalidi civili	» 44
5.1. Indennità di frequenza scolastica	» 45
5.2. Indennità di accompagnamento	» 46
5.3. Pensione di inabilità	» 48
5.4. Assegno mensile di assistenza	» 48
6. Il ricorso	» 49
5. Altre provvidenze economiche	» 52
1. Assegno ordinario di invalidità	» 53
2. La pensione ordinaria di inabilità al lavoro	» 53
3. Pensione di inabilità Inpdap	» 54

Parte III

La progettazione del percorso

6. Progetti individuali integrati	» 57
1. Il diritto alla progettualità	» 57
2. Il contenuto del progetto	» 58
3. L'importanza di una corretta programmazione	» 59
4. La partecipazione alle spese	» 60
5. L'esperienza della legge 162/1998	» 62
7. La riabilitazione	» 67
1. Una presa in carico corretta	» 67

2. Le prestazioni	pag. 68
3. Le tipologie di servizi. Cenni	» 69
8. L'istruzione	» 71
1. L'iscrizione	» 71
2. Il POF	» 72
3. Il trasporto da casa a scuola	» 73
4. Attestazione di alunno disabile	» 74
5. Diagnosi funzionale	» 75
6. L'assegnazione dell'alunno alla sezione	» 76
7. Il Profilo Dinamico Funzionale	» 78
8. Il Piano educativo personalizzato (o individualizzato)	» 78
9. Le sperimentazioni	» 79
10. I Gruppi di lavoro	» 80
11. L'insegnante di sostegno	» 81
12. I ricorsi in materia di sostegno scolastico	» 82
13. L'assistente specialistico e l'assistente di base	» 87
14. Gli ausili didattici	» 91
15. La valutazione degli alunni con disabilità	» 91
16. L'obbligo formativo e la formazione professionale	» 94
9. Il lavoro	» 95
1. I Centri per l'impiego	» 95
2. Gli aventi diritto	» 96
3. Attività lavorativa e pensione di reversibilità	» 97
4. Il progetto di inserimento lavorativo	» 98
5. I datori di lavoro obbligati all'assunzione	» 100
10. L'autonomia	» 103
1. La residenza come espressione di autonomia	» 103
2. Le tipologie residenziali	» 104
3. L'esperienza del Condominio solidale	» 105
4. Le barriere architettoniche e sensoriali	» 107

Parte IV
Gli strumenti di tutela

11. L'amministrazione di sostegno	pag. 113
1. Il contenuto dell'amministrazione di sostegno	» 114
2. La procedura	» 115
3. I compiti dell'amministratore	» 116
12. Il trust	» 117
1. Il contenuto del trust	» 118
13. La tutela contro le discriminazioni	» 119
1. L'oggetto della tutela	» 119
2. La procedura	» 119
3. La legittimazione ad agire	» 120
4. La tutela dalle discriminazioni nella normativa comunitaria	» 121
14. La tutela nei confronti della Pubblica Amministrazione	» 123
1. La giurisprudenza in tema di tutela del diritto all'assistenza	» 123
2. Una possibile rilettura dei diritti inviolabili della persona disabile	» 124
3. La qualificazione della mancata assistenza quale atto discriminatorio	» 127
4. I Livelli Essenziali delle Prestazioni sociali (LEP)	» 130

Parte V
Le agevolazioni

15. L'assistenza sanitaria	» 135
1. Esenzioni	» 135
1.1. Invalidità	» 135
1.2. Malattie rare e prestazioni specialistiche e medicinali	» 137
1.3. Reddito e prestazioni specialistiche e medicinali	» 138

2. Assistenza sanitaria all'estero per persone con disabilità	pag. 138
3. Fornitura di ausili e protesi	» 139
16. Agevolazioni sul lavoro	» 141
1. La scelta della sede	» 141
2. Il congedo ordinario di maternità e paternità e il congedo ordinario parentale (cosiddetta astensione obbligatoria e facoltativa)	» 144
3. Il congedo per familiari di persone con disabilità	» 146
4. Permessi lavorativi per i familiari di persone con disabilità	» 149
4.1. Primi tre anni di vita	» 150
4.2. Dopo i tre anni	» 151
4.3. Maggiore età	» 151
5. I permessi per i lavoratori con disabilità	» 152
6. I riposi giornalieri	» 153
7. La contribuzione figurativa per i lavoratori con disabilità	» 153
17. Agevolazioni fiscali	» 154
1. Aveni diritto	» 154
2. Autoveicoli	» 154
3. Deduzioni per i familiari a carico	» 156
4. Spese mediche generiche e di assistenza specifica	» 156
5. Aliquota agevolata per i mezzi di ausilio	» 157
6. L'eliminazione delle barriere architettoniche	» 158
7. Imposta sulle successioni	» 158
Bibliografia	» 159

Presentazione

Il libro di Giorgio Latti si segnala non solo per la completezza degli argomenti trattati, ma anche per la duplice competenza dell'autore, che è genitore e giudice.

Normalmente le persone ritengono che le famiglie e le loro associazioni siano controparte delle Istituzioni dalle quali rivendicano l'esigibilità dei loro diritti, ancora troppo spesso negati nei fatti, pur in presenza di abbondanti norme legislative e regolamentari.

Questo libro dimostra invece come si possa fornire un'informazione esauriente non tanto al fine di facilitare la litigiosità, quanto di ottenere, in via non contenziosa, dagli obbligati alle prestazioni di servizi il loro spontaneo adempimento, riconoscendo alle associazioni il ruolo di rappresentanza diffusa delle famiglie che in esse si riconoscono.

Risulta interessante far conoscere alle famiglie la più recente normativa in tema di Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, a proposito della quale, è bene evidenziare che la stessa Convenzione vieta alle legislazioni nazionali più avanzate rispetto ai principi in essa sanciti, di ridurre il livello quantitativo, qualitativo e di tutela, con la scusa di adeguarlo a standard meno vincolanti indicati nella stessa Convenzione.

Per esempio l'art. 24 della Convenzione, sancisce il principio dell'inclusione scolastica generalizzata, consentendo "accomodamenti ragionevoli". In Italia, tali "accomodamenti" non possono certo essere l'istituzione di classi composte, sia pur per brevi periodi da soli alunni con disabilità, come è espressamente vietato dalle Linee-guida sull'integrazione scolastica, emanate dal Ministro dell'Istruzione, dietro insistente richiesta delle Associazioni, il 4 agosto 2009.

Inoltre, lo stesso art. 24 insiste molto sulla Lingua dei Segni per i sordi. Ciò deve essere inteso in Italia nel senso che i sordi "segnanti" hanno diritto ad acquisire tale "lingua"; ma essa non può essere riconosciuta come "lingua della comunità dei sordi" o di "una minoranza linguistica", dal

momento che in Italia, a differenza che nei Paesi anglosassoni, esistono numerose associazioni di sordi “oralisti”, cioè che sono protesizzati in età precocissima o hanno l’impianto cocleare e svolgono logopedia fin dai primi mesi di vita e imparano prestissimo la “lettura labiale”.

Questo è importante per ricordare solo alcune delle tematiche sui si sofferma l’autore. Importante, inoltre, che l’autore abbia focalizzato l’attenzione sulla recente figura dell’amministratore di sostegno, poiché è una novità che accresce la dignità delle persone con disabilità, non in grado di rappresentarsi da sé, mentre è ancora assai diffusa l’erronea convinzione che il mezzo più garantista sia il ricorso all’interdizione, che è costosa sia in termini economici che affettivi.

È infine, a parere mio, importante che l’autore si sia soffermato sulla legge 67/2006 sul divieto di discriminazione delle persone con disabilità, per la cui tutela possono essere legittimate le associazioni che ne abbiano i requisiti secondo legge, poiché è una legge di iniziativa governativa di carattere generale e non *ad personam* nei confronti delle persone con disabilità.

In conclusione, dalla lettura del testo si fa strada la convinzione che il nostro sistema di attenzione alle persone con disabilità sia ancora troppo ancorato a vecchi principi di carattere risarcitorio per mancato riconoscimento di diritti di nuova generazione, mentre le nuove norme premono perché esso si orienti sempre più decisamente verso una visione di riconoscimento, di fruizione immediata ed effettiva e di tutela ed esigibilità, per quanto possibile, in forma specifica, dei diritti umani.

Salvatore Nocera
Vicepresidente Nazionale FISH
Federazione Italiana Superamento Handicap

Introduzione

Questo testo nasce dall'esigenza di comporre in un sistema razionale le risposte ai tanti quesiti in materia normativa rivolti dalle persone con disabilità e dalle loro famiglie, soprattutto nel momento in cui entra in crisi il loro rapporto con il complesso e frammentato mondo dei servizi pubblici.

Di tale necessità si è reso conto, in primo luogo, lo stesso legislatore, il quale, già nella legge quadro 104/1992, all'art. 5, colloca l'informazione tra i principi generali che regolano i diritti delle persone con disabilità; e nella normativa successiva introduce continui riferimenti alla necessità di adeguati strumenti di informazione (tra gli altri, si veda il DPR 3 maggio 2001, "Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003", nella Parte III, dedicata a "Il livello essenziale delle prestazioni sociali"; legge 8 novembre 2000, n. 328, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", art. 22, commi 2, 4; LR 12 marzo 2003, n. 2 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", art. 5).

Il compito di assicurare un'adeguata informazione, sebbene palesemente necessario per un esercizio consapevole dei propri diritti appare, tuttavia, particolarmente complesso in ragione della disorganicità degli interventi diretti all'assistenza e all'inclusione sociale, derivante dall'assenza, nel sistema normativo, di un progetto organico di salvaguardia della dignità della persona.

Si potrà agevolmente comprendere, proseguendo nella lettura del materiale normativo, come proprio alla mancanza di una disciplina ispirata all'unità della persona consegua il difetto di coordinamento che spesso si osserva tra i servizi coinvolti, con diversi profili, nella vita di una persona con disabilità.

Per tali ragioni, il diritto all'informazione non può realizzarsi esclusivamente mediante un'attività di repertorio, in quanto, considerata la vastità

della produzione normativa, essa si limiterebbe a garantire solo formalmente l'osservanza del principio affermato dalla legge quadro 104/1992.

Proprio per questo è necessaria un'attività di elaborazione delle norme che le inserisca in un sistema omogeneo, ispirato da alcuni principi fondamentali.

Il libro, quindi, nato dall'esigenza iniziale di raccogliere e rispondere ai quesiti posti dalle persone con disabilità e dalle loro famiglie, si propone un obiettivo più ambizioso, al fine di offrire uno strumento interpretativo allo studioso e al professionista. Nell'ambito di questa attività di elaborazione, l'inquadramento sistematico è stato arricchito da riferimenti bibliografici e orientamenti giurisprudenziali e amministrativi, che concorrono a delineare un primo livello di lettura del testo.

Tuttavia, il volume non tradisce l'idea dalla quale è nato, come si è detto quella di offrire alle persone con disabilità e alle loro famiglie una guida normativa di facile consultazione, in quanto un diverso livello di lettura, alleggerito dagli approfondimenti più strettamente tecnici, consente, in primo luogo, la conoscenza dei servizi e dei diritti esigibili.

Ma, soprattutto, l'opera di elaborazione delle norme arricchisce il testo di un'ulteriore funzione, in quanto si propone di tracciare un percorso che consenta di procedere da una concezione meramente assistenzialistica a progetti consapevoli e mirati di inclusione sociale che, pur non dimenticando le difficoltà oggettive, evidenzino anche le abilità, con un approccio trasversale dall'istruzione sino alla residenza e al lavoro.

Per questo il testo è stato suddiviso in cinque parti: dopo un primo inquadramento del concetto di disabilità, nella Parte II vengono illustrate le procedure di accertamento; nella Parte III (secondo un ideale percorso di "crescita") la progettazione del percorso di vita della persona disabile, affrontando argomenti quali l'istruzione, il lavoro, l'autonomia personale; nella Parte IV si analizzano gli strumenti di tutela; infine, nella Parte V le agevolazioni di cui è possibile beneficiare.

Ne emerge una guida elaborata sul concetto di individualità della persona, che presuppone un proprio percorso, unitariamente progettato mediante il coordinamento delle norme e dei servizi, e che consente di proiettarsi oltre alla contingenza e costruire un'identità unica e irripetibile.

Parte I

La rappresentazione della disabilità

1. Un nuovo concetto di disabilità

1. La persona disabile e la percezione che ha di se stesso

Nella percezione della propria individualità assume una sostanziale rilevanza il confronto diretto con gli altri e, in particolare, i messaggi che riceviamo e le modalità con le quali le persone si rapportano con noi.

A riprova di ciò, nei bambini disabili che ancora non sono consapevoli della loro minorazione osserviamo una capacità di adattamento spontaneo alla loro incapacità, sia fisica che mentale. Con la crescita, le aspettative degli altri faranno sentire inadeguate le strategie sino ad allora messe in atto e la persona disabile le considererà sbagliate, lasciando posto a vissuti di ansia e di frustrazione¹.

Tale esperienza di diversità provoca complesse reazioni, che vanno dalla rinuncia depressiva all'intolleranza e, in ogni caso, non crea le condizioni per una crescita della persona, la quale percepisce l'atteggiamento meramente assistenziale nei suoi confronti, esteso anche in ambiti dove una qualche autonomia sarebbe possibile.

Si può agevolmente comprendere come una simile percezione della propria disabilità, che ritroviamo puntualmente riprodotta nella disciplina normativa e nell'attività dei servizi, pregiudichi ogni progetto inclusivo e debba essere rielaborata in una diversa prospettiva – che ci accompagnerà nel percorso che cercheremo di illustrare – esemplificata dalla metafora della bottiglia mezza piena e mezza vuota, che suggerisce l'utilizzo del termine “diversabilità”:

Il termine “diversabile” [...] ha il pregio di infondere un po' di positività e ottimismo. Una lente attraverso la quale vedere la bottiglia mezzo piena anziché

¹ Sorrentino A. M., “La persona disabile”, in *Figli disabili. La famiglia di fronte all'handicap*, Cortina, Milano, 2006.